

Territorio y Medio Ambiente En La Gestación y Consenso De Conflictos

(Borrador)

Basilio Verduzco Chávez

Departamento de Estudios Regionales-INESER,

Universidad de Guadalajara

Tel/Fax: (52) 3656-9622

Correo: basiliov@cucea.udg.mx

En esta presentación se hace una revisión de las principales teorías sobre el surgimiento de conflictos ambientales en relación al manejo de recursos naturales y la presencia de riesgos industriales. Con base en estudios de conflictos ocurridos en México durante la última década, la presentación se propone lograr los siguientes objetivos: a) mostrar que el surgimiento de conflictos ambientales sigue patrones bien definidos que pueden ser ubicados tanto territorial como temporalmente. b) sugerir que la conceptualización que distintos actores están haciendo de los conflictos rebasa las nociones tradicionales de control del territorio que fueron usados por la geopolítica y que han ido perdiendo vigencia con la creciente interdependencia ecológica de las distintas regiones del mundo. Y c) identificar las principales líneas de trabajo a seguir en una agenda de búsqueda de consenso para los conflictos ambientales que ponen a prueba las nociones antiguas de soberanía nacional o de autonomía regional. En la presentación se pone énfasis en la formación de consensos multipartidista como un ejercicio de análisis de problemas y de creación de opciones en la que distintos intereses domésticos e internacionales pueden converger para crear soluciones a problemas ambientales.

INTRODUCCIÓN

Los orígenes sociopolíticos de los conflictos ambientales dan lugar a patrones territoriales que siguen un rumbo más o menos bien definido. Existen diversas razones para que se de esta relación entre los patrones de cambio observados en el territorio, es decir en la geografía, económica, social y política; y las tendencias que tienen la gestación y el consenso de conflictos ambientales.

Desde el punto de vista de la teoría política, los conflictos ambientales no son muy diferentes de otros conflictos sociales que se han observado en otras épocas históricas. Sin embargo, por su propia naturaleza plantean interrogantes sobre su surgimiento y sobre las posibilidades de consenso que han sido objeto de un amplio debate teórico sobre aspectos clave como la representación de intereses, la relación sociedad-naturaleza, la justicia intergeneracional y en general sobre las manifestaciones sociopolíticas que tienen las decisiones de localización de instalaciones contaminantes y peligrosas y las decisiones sobre uso y manejo de recursos naturales.

Este ensayo presenta evidencias de estudios sobre conflictos ambientales ocurridos en México en los últimos 10 años y ofrece una explicación de la formación de patrones territoriales y explora las consecuencias de dichos patrones. Para tal propósito el trabajo está dividido en tres partes. En la primera parte se presenta una revisión de las teorías sobre el surgimiento de conflictos, en la segunda se presentan algunos de los principales patrones que aparecen dada la existencia de una ola de conflictos en una región, y en la tercera parte se exploran las implicaciones de dichos patrones y algunas de las líneas de trabajo a seguir en una agenda de búsqueda de consenso para los conflictos ambientales que ponen a prueba las nociones antiguas de soberanía nacional o de autonomía regional¹.

TEORIAS SOBRE LA FORMACIÓN DE PATRONES TERRITORIALES DE CONFLICTOS

La teoría social ofrece lecturas sugerentes y polémicas sobre el surgimiento de conflictos y la formación de patrones territoriales. De acuerdo con Shorter Y Tilly, la razón por la que los conflictos sociales siguen patrones territoriales definidos es porque existen

¹ Este trabajo presenta hallazgos de una investigación realizada en el Departamento de Estudios Regionales-INESER, de la Universidad de Guadalajara. Las evidencias presentadas aquí son un síntesis de un estudio amplio cuyos resultados detallados se han publicado en el libro Conflictos Ambientales: LA internacionalización de la Defensa de las Comunidades contra Instalaciones Contaminantes, publicado por el Autor en la Universidad de Guadalajara, en el año de 2002.

variaciones a nivel local en variables clave que afectan la disposición de la gente a participar en un conflicto y la capacidad de los actores para ponerse de acuerdo y darles solución. Shorter y Tilly realizaron un estudio de huelgas en Francia, (Shorter y Tilly, 1974) en el que encontraron evidencias que apoyan la tesis de que factores tales como la experiencia previa en organización en el lugar, la disponibilidad de una estructura que identifique los problemas y que facilite la acción colectiva, las luchas locales por el poder y los niveles de burocratización de las organizaciones son cruciales para el surgimiento y la distribución de diferentes formas de movilización. Un estudio de Davis (1991) sobre organización de grupos vecinales muestra también que la relación que tienen distintos grupos de individuos respecto a propiedades materiales como bienes inmuebles o bienes de capital localizados en un sitio son un factor importante para explicar los patrones de activismo.

Por su parte otros teóricos de los movimientos sociales han aportado explicaciones muy valiosas para entender los patrones territoriales en la gestación de conflictos que ponen énfasis en las maneras como distintas organizaciones entienden y conceptualizan los problemas sociales. En un brillante trabajo sobre el tema, Tarrow (1994) ha sugerido que un conflicto es resultado de la combinación de oportunidades políticas y capacidad de movilización que incluye la conceptualización. Según Tarrow, es la combinación de estos factores lo que explica la existencia de olas de movilización ciudadana o ciclos de protesta. Como se muestra con más detalle adelante, una parte importante de estos ciclos es la existencia de procesos de difusión de la movilización en los que comunidades localizadas en regiones sin tradición de movilización van entendiendo los beneficios de esta ruta y logran aprender a hacer campañas en defensa de sus intereses.

Los procesos de aprendizaje social sobre costos y beneficios de las políticas públicas o de proyectos de inversión que tienen impactos en las comunidades es entonces una de las principales razones que dan lugar a un conflicto en una región determinada. El aprendizaje es también necesario para avanzar de la existencia del conflicto a las estrategias de negociación que den lugar a su solución. Este enfoque de aprendizaje social sugiere que es necesario crear las condiciones para un debate racional que permitan a los involucrados en los conflictos dialogar libremente y crear opciones de beneficio mutuo.

Para algunos analistas, la existencia y distribución territorial de los conflictos tiene que ver con una distribución desigual del poder político, lo que hace que los procesos de localización sean revisados críticamente por distintos actores sociales que no están dispuestos a llevar sobre sus hombros una carga desproporcionada e los costos del desarrollo urbano e industrial. Para Lake (1987) estas revisiones críticas son

justificables debido que los procesos de localización de instalaciones contaminantes tienen implicaciones que son a menudo ocultadas en la planeación y el diseño de instalaciones.

Así las protestas sociales tienen una orientación proteccionista de los intereses de la comunidad en contra de fuerzas mayores como son la penetración del capital y el ejercicio del poder político desde el Estado para resolver problemas ambientales (Cox, 1981; Cox y McCarthy, 1982). La literatura sobre conflictos ha explorado con detalle orígenes y consecuencias de protestas ciudadanas en contra de instalaciones contaminantes y peligrosas (Piller, 1991; Gould, Weimberg y Schnaiberg, 1993; Fleischer, 1993; Walsh, 1987). En estos trabajos se han analizado casos de protesta que no obstante su diversidad presentan argumentos similares en contra de peligros y costos no seleccionados voluntariamente.

Otros trabajos han tratado de encontrar indicadores de probabilidades para el surgimiento de un conflicto mediante análisis empírico en el que se han investigado cuestiones específicas de las comunidades. Entre los principales hallazgos que se han reportado sobresalen los que relacionan el surgimiento de conflictos con la aparición de nuevas amenazas en el paisaje urbano industrial, o el hecho de que los conflictos se refieren a una variedad relativamente reducida de problemas tales como basura tóxica y contaminación de mantos acuíferos (Gladwin, 1987; Lake, 1987; Piller, 1991). De manera específica se ha destacado la existencia de cinco factores que influyen en la localización, la periodicidad y la composición social de las protestas ambientales. Estas son:

- a) Variables socio-territoriales como son el tamaño de una localidad, las tasas de crecimiento, la emigración, la edad de los residentes, la educación y otra serie de indicadores socio-demográficos de las comunidades en donde se detectan los problemas ambientales.² (Hamilton, 1985)
- b) Factores relacionados con la discriminación por clase, género y raza que están presentes en la mayoría de las políticas ambientales y en las prácticas de las grandes corporaciones. (Greeneberg y Amer, 1989; Krauss, 1993).
- c) La orientación y participación política de los actores sociales, lo que incluye conducta y preferencias electorales. De acuerdo con algunos estudiosos de este problema los niveles más altos de participación política parecen estar asociados en forma positiva con la disponibilidad de participar en una protesta ambiental. (Bailey y Faupel, 1993).

² Los lugares pequeños sin diversidad económica cuya base económica depende en gran medida de una sola compañía, pueden registrar menos oposición de lo que se esperaría de otra manera si se consideran los impactos de ciertas instalaciones.

- d) La internacionalización y los cambios en los patrones de industrialización que motivan el surgimiento de conflictos en las regiones que están teniendo un mayor crecimiento Gladwin (1987)
- e) La disponibilidad de información que puede ser usada por los individuos o los grupos interesados en cuestiones ambientales. En esta línea se ha llegado a sugerir que las posibilidades que tienen los grupos organizados para unir a los ciudadanos a las fuentes de información relevantes los convierte en catalizadores de conflictos ambientales (Freudenberg, 1984; Simmons y Stark, 1993; Volgy y Etienne, 1994).

Estos hallazgos fortalecen el argumento de que los patrones territoriales de conflictos son en realidad una manifestación del desarrollo desigual que tiene lugar en una región y reflejan las luchas sociales más amplias por una mayor justicia social. Así las diferencias observadas en las prácticas sociales y en las formas de intervención sobre el paisaje crean diferentes escenarios para la participación ciudadana. Por otra parte, también es evidente que la aparición de conflictos ambientales tiene que ver con la existencia de condiciones propicias que permiten identificar causas de un problema, definir responsabilidades por su existencia y en general de movilización en torno a la defensa de ciertos intereses.

Los aspectos señalados anteriormente no abundan en la importancia que tiene la conceptualización –que nombre dar a los problemas- en la aparición de conflictos. Esta es una omisión interesante cuando nos interesa analizar como se transforman los patrones territoriales de conflicto. Desde la teoría de movimientos sociales se han hecho importantes avances para explicar la geografía de los conflictos ambientales. En dichos estudios se muestra que la acción colectiva necesita formas familiares de conceptualización de problemas (Goffman, 1986; Snow y Benford, 1992). De acuerdo con Tarrow, los ciclos de protestas contemporáneos se distinguen porque crean nuevos "marcos conceptuales maestros" (*master frames*) que vinculan las acciones de grupos dispares entre sí, como pueden ser los que tienen su sede en distintas regiones y que tienen diferencias en sus experiencias previas. En un Ciclo de protesta la conceptualización está acompañada de una amplia difusión sectorial y territorial y de la aparición de nuevas organizaciones así como del movimiento y el crecimiento del poder de las viejas organizaciones existentes (Tarrow, 1994:155).

Como se muestra en el siguiente apartado, un aspecto que resulta atractivo para el análisis de los patrones territoriales de conflicto es el de la difusión del activismo.

Más aun, el proceso de difusión puede ocurrir tanto en el plano doméstico como en el internacional y es un fenómeno claramente vinculado con las posibilidades de

establecer comunicación entre distintos grupos y con las oportunidades políticas de acción que crean las transiciones regionales y la dinámica diplomática y económica mundial.

PATRONES DE CONFLICTO EN UNA REGION FRONTERIZA

En cada región la combinación de elementos culturales, políticos, económicos y sociales se entrelazan para crear un escenario distinto para crear oportunidades de movilización social en contra de un proyecto o decisión que afecta el medio ambiente. En el caso de la frontera norte de México, el papel que tiene como punto de intercambio entre dos economías marcadamente distintas y desiguales es lo que distingue el surgimiento de conflictos ambientales. Esta es una región que ha tenido una rápida transformación a medida que se integra a las tendencias mundiales de reestructuración económica (Carrillo, 1989; Fatemi, 1990). A partir de 1990, los activistas de México y de los Estados Unidos han venido usando argumentos novedosos para explicar su preocupación acerca de los problemas y para justificar su participación en conflictos al sur de la frontera (Green y Kelly, 1993; Kelly, 1993; Barba, 1993).

La información disponible indica que en la Frontera Norte, definida en este caso como los seis estados fronterizos del norte del país, hay una relación entre los patrones de industrialización en la región y el tipo de problemas que atraen la atención de la población. Estas evidencias parecen apoyar la tesis sostenida por teorías de cambio social en la que se postula al activismo como una respuesta a las condiciones estructurales (Shorter y Tilly, 1984; Skocpol, 1993). Esto significa que en la frontera México- Estados Unidos como en otras regiones del mundo se asiste a un proceso de cambio en los valores sociales y a la consolidación del activismo ambiental como una respuesta ciudadana ante los cambios observados en la región.

Por otra parte, la existencia de una mayor movilización es un indicador de que existen mayores oportunidades de acción que aprovechan los activistas para promover sus agendas, crear o transformar los marcos conceptuales con los que se analizan los problemas e incrementar su interacción con las autoridades y las corporaciones³.

De esta manera, los patrones de conflicto ambiental observados en esta región se explican por la combinación de factores como los siguientes:

- 1) La territorialidad de los problemas: esto es algo que tiene que ver con su naturaleza y localización dado que las personas están cada vez menos

³ Incluso algunos de los movimientos pueden tomar el rumbo ambientalista cuando los activistas involucrados en acciones para hacer otro tipo de demandas llegan a la conclusión de que la agenda ambiental es más prometedora.

dispuestas a vivir cerca de instalaciones peligrosas (Popper, 1987) y a que la definición del area donde no se desea ninguna amenaza varía en cada controversia (Kraft y Clary, 1991)

- 2) La experiencia de los activistas: la cual puede permitir el uso de estrategias innovadoras y el desarrollo de esquemas cooperativos para influir en una decisión.
- 3) El desempeño ambiental de las corporaciones: esto incluye su historial ambiental, el nivel de incertidumbre asociado a las operaciones de una instalación o una tecnología determinada. (Kasperson, 1992; Gladwin, 1987; Simmons y Stark, 1993). ;
- 4) La capacidad gubernamental tanto a nivel local como nacional: Aquí sobresalen las preocupaciones manifestadas por los activistas ambientales en torno a la capacidad gubernamental para detener el deterioro ambiental y resolver los problemas de riesgos ambientales.,
- 5) El estado de la agenda diplomática. Este es un aspecto muy específico de la zona fronteriza que tiene que ver con las oportunidades de movilización asociadas a la discusión de otros asuntos a nivel diplomático como ocurrió en el caso de México durante las discusiones del Tratado de Libre Comercio de America del Norte (Graham, 1991; Kelly, 1993; Barba, 1993).

Las Tendencias de Movilización Ambiental

Un estudio realizado en esta región que cubre los primeros seis años de la década de los noventa sirve para identificar algunos patrones y tendencias de movilización ciudadana que resultan interesantes para discusión de las implicaciones sociopolíticas que tiene el deterioro ambiental. En dicho estudio se revisaron estadísticas de protestas y quejas ciudadana proporcionadas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) así como un base de datos sobre diversos casos de conflicto ambiental que se gestaron durante ese periodo en los seis estados fronterizos⁴.

Con la información disponible se pudo detectar una ola de movilización que ocurrió entre 1989 y 1994. En dicha ola queda de manifiesto que existen cinco patrones que revelan aspectos importantes de la relación entre el activismo y el estilo de desarrollo que ha seguido la región en las ultimas décadas.

⁴ El análisis se hizo a nivel de municipio. Para ese fin se dividió la región en tres corredores. El corredor fronterizo formado por los municipios que están ubicados en la línea internacional. La zona de contingencia formada por municipios ubicados dentro de la franja de 100 kilómetros al sur de la frontera y que se encuentra reconocida como zona especial en tratados internacionales. Y el corredor del sur formado por los municipios ubicados al sur de la línea imaginaria que corre cien kilómetros al sur de la frontera. Aquí solo se presentan los principales datos reportados en el estudio. Para un análisis mas detallado de resultados, véase Verduzco, Basilio (2002).

1) La Ola de Movilización

LA combinación de diversos factores como la elección de gobernantes de oposición, el crecimiento acelerado de las ciudades y las oportunidades de debate creadas por la agenda diplomática favorecieron la aparición de conflictos. Este contexto de transición política e intensa actividad diplomática, los activistas encontraron que era fácil resaltar los problemas de la región y criticar los impactos negativos que podría tener el libre comercio para la región fronteriza (Land, 1993; Barba, 1993, Gregory, 1992). Debido a lo anterior las se registro una fuerte concentración de conflictos durante los meses de 1992 cuando la firma del tratado comercial se aproximaba. El 24 por ciento de todos los conflictos que surgieron en el periodo lo hicieron en 1992.

En términos generales tanto los municipios fronterizos como los municipios ubicados en el sur de los seis estados tuvieron un comportamiento similar aunque la tendencia fue mas evidente en los primeros.

Otra característica de este ciclo de activismo es la difusión de las protestas desde los sectores más movilizados a aquellos con menor o ninguna experiencia en este campo. Al principio sólo unas cuantas personas de un número muy pequeño de municipios presentaba protestas en dichas oficinas. Pero el número creció rápidamente con el tiempo. Más aún, los activistas ya no solo enviaban cartas con peticiones sino que empezaron a utilizar otras formas de oposición como las marchas, los desplegados y la participación en foros de discusión locales, nacionales e incluso a nivel internacional. Los activistas usaron diversas formas de desobediencia civil para atraer la atención nacional e internacional a su causa. Así, en ocasiones cerraron cruces fronterizos, hicieron plantones enfrente de instalaciones industriales o en sitios propuestos para proyectos considerados como contaminantes, organizaron demostraciones enfrente de oficinas públicas y promovieron la apertura de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones (Zabin y Brown, 1996).

Los grandes grupos de activistas empezaron a colaborar intensamente con grupos de vecinos preocupados por las amenazas ambientales a su comunidad y con aquellos interesados en expandir la conciencia sobre los problemas ambientales. Así la intensificación de la interacción entre grupos de opositores y las autoridades resultó no sólo en la existencia de conflictos ambientales, sino en debates más amplios sobre las políticas de protección necesarias para la región (Gregory, 1992; Kelly, 1993). Estos debates ocurrieron debido a la existencia de claras diferencias en las percepciones sobre cuales son los problemas que merecen atención más urgente en la región.

2) Diferencias de Percepciones Ambientales

En la ola de activismo que se registró en la región existen variaciones en el interés de distintos grupos de personas sobre problemas específicos. De acuerdo con el número de casos registrados queda claro que la contaminación del aire y del suelo constituyen las principales preocupaciones entre los residentes de la región. Estos dos problemas representan el 50 por ciento de los casos de protesta presentadas a la PROFEPA. La contaminación del aire es aún mayor en los municipios lejos de la frontera en los que se localizan algunas de las ciudades más grandes de la región.

De acuerdo con el análisis más detallado de los conflictos, el problema más común en toda la región es el de la existencia y manejo de basura tóxica. En el 48.97 por ciento de los casos los activistas expresaron alguna preocupación acerca de la existencia de basura tóxica en su vecindario. De los demás problemas sólo la contaminación de aire estuvo cerca de esta cifra con 46.25 por ciento de los casos. Sin embargo es interesante notar que mientras que la basura tóxica fue el problema más común en todos los casos independientemente de la localización, el porcentaje de casos en los que se mencionó este problema tiende a disminuir a medida que aumenta la distancia con la línea internacional. Así, mientras que en el corredor fronterizo el porcentaje de casos con este problema era de 63.1 por ciento, en la zona más al sur el porcentaje baja hasta un 38.5 por ciento.

Estos patrones sugieren que la gente que vive cerca de la frontera tiende a preocuparse más por los elementos más peligrosos de la industrialización como son la basura tóxica y el uso de materiales peligrosos en la producción. Esto, desde luego, no significa que la contaminación del aire no sea también un peligro para la salud pública. La relevancia de estos patrones es que mientras que la contaminación del aire es un problema con el que la gente está más familiarizada, las nuevas formas de crecimiento industrial están creando toda una serie de problemas nuevos hacia los cuales se está cambiando la atención de la ciudadanía. De esta manera, la no existencia de chimeneas en las nuevas plantas industriales no significa menor interés de la ciudadanía en sus problemas de contaminación.

3) Diferencias en acción colectiva

Como se señaló anteriormente existen grupos que han estado muy activos en la expansión de la agenda ambiental en la región. En muchas ocasiones los grupos han participado, pero la mayoría de las protestas son presentadas por individuos afectados directamente por los problemas. En las ciudades del corredor fronterizo, los grupos presentaron cerca del 12 por ciento de los casos. Esta proporción fue mayor en los municipios de la parte sur de los Estados con un 15.2 por ciento. Estas cifras muestran

que los grupos tienen en determinadas condiciones un función como intermediarios entre la sociedad civil y los aparatos del gobierno. Ellos contribuyen a aumentar la conciencia ambiental y a señalar los impactos negativos que tienen ciertas instalaciones para los grupos sociales o las regiones con menos información.

Las opiniones de los líderes de grupos vecinales quienes han participado en un conflicto y las entrevistas con funcionarios del gobierno indican, sin embargo, que todavía hace falta discutir seriamente el asunto de la representación. En muchas situaciones no queda claro cuales son los intereses que representan los grupos organizados que cuentan con equipos profesionales. De esta manera, algunas de las acciones organizadas por dichos grupos son percibidas por los funcionarios del gobierno y por representantes del sector privado como activismo radical y manipulador que está en contra del progreso y el desarrollo. Se les acusa de oportunistas y de no representar los intereses reales de la población. Sin embargo, debido a que saben atraer la atención de los medios de comunicación y organizar campañas de presión, estos grupos sí influyen en el número y el tipo de casos que reciben más atención en las agencias de protección ambiental⁵.

4) Oposición a la Inversión

La historia ambiental de las empresas influye en la oposición que existe a sus instalaciones en una región. Los proyectos nuevos de una corporación que ha tenido

⁵ Entrevistas con funcionarios de PROFEPA en Tijuana y Monterrey.

problemas previos en otro lugar del mundo tienen grandes posibilidades de ser el objeto de un amplio debate. Esta es una área en la que las acciones de los grupos organizados que tienen presencia multinacional pueden ser los catalizadores de un conflicto en la medida que pueden aportar información sobre el desempeño de las corporaciones.

El interés por los impactos negativos de las inversiones privadas es mayor en las áreas de rápido crecimiento económico, pero especialmente en el corredor fronterizo. Así, mientras que el 85 por ciento de los casos en los municipios fronterizos se refiere a la inversión privada, en la zona más al sur esta cifra es de 71 por ciento.

La gran proporción de protestas enfocadas a los problemas de instalaciones de propiedad privada en el corredor fronterizo se explica por la combinación de diversos factores entre los que se destacan los siguientes: primero, el interés de la ciudadanía en los efectos de las nuevas tecnologías traídas por las grandes corporaciones multinacionales que han llegado a la región en los últimos años; segundo la falta de planificación de los usos del suelo en las ciudades fronterizas que ha obligado a amplios sectores de su población a vivir cercanos a los riesgos industriales; y tercero, el interés que pueden tener las agencias del gobierno en ambos lados de la frontera por resolver a tiempo cualquier problema que pudiera ocurrir en instalaciones de propiedad pública.

5) El Activismo Ambiental como Fenómeno Urbano

El activismo ambiental que se registra en la frontera norte es un fenómeno típicamente urbano aunque algunos activistas todavía se preocupan por el deterioro que presentan algunos recursos naturales considerados como valiosos (García y Zuñiga, 1994). Las protestas ambientales en contra de instalaciones contaminantes tienen sus orígenes en la proliferación de usos del suelo incompatibles como son los residenciales y los de industria contaminante. Este es un problema que a su vez se origina en el crecimiento acelerado de las ciudades que ocurre sin que existan planes para amortiguar los impactos que tienen en las ciudades la llegada de los nuevos grandes usuarios de suelo urbano. Por otra parte la existencia de un número cada vez mayor de personas dispuestas a participar en una controversia es un factor que influye en los niveles de oposición que se observa en las ciudades de la región.

La proporción de casos relacionados con problemas localizados en el medio rural es muy pequeña. Estos casos representan apenas el 10.2 por ciento en la región y 8.2 los municipios del corredor del sur. La mayoría de los conflictos se refieren a casos localizados en la periferia de las áreas urbanas. Los sitios donde se localizan actividades que son sujetas de críticas ciudadanas son generalmente espacios recientemente incorporados a la estructura de la ciudad que incluye nuevos desarrollos o localidades

que han sido absorbidas por el crecimiento de la mancha urbana. Este hecho es más evidente en las ciudades fronterizas en las que las instalaciones industriales se localizan aún en el corazón de zonas habitacionales.

El porcentaje de conflictos que se refieren a problemas localizados en las partes centrales de la ciudad es mayor en los municipios localizados en el corredor del sur donde el proceso de industrialización es más añejo. Esto sucede en ciudades de la región que crecieron con una base industrial tradicional que llegó a su consolidación antes del reciente periodo de crecimiento industrial asociado a la reestructuración económica internacional.

En suma, el peso que han ganado los conflictos urbanos en el activismo ambiental que se observa en la frontera muestra el nivel de preocupación que tiene la población y los grupos ambientalistas por el constante deterioro de sus condiciones de vida.

PATRONES DE CONFLICTO Y BÚSQUEDA DE CONSENSO

El análisis de los patrones de conflicto es la base para el diseño de estrategias de consenso que procuren resolver los problemas ambientales tomando en cuenta las opiniones de las distintas partes involucradas. Esto es especialmente necesario en una región en la que las soluciones a los problemas involucra acciones tanto en el plano doméstico como en el internacional. Los estudios en sobre política ambiental y sobre construcción de consensos muestran que aunque existen similitudes en las estrategias de construcción de consensos que se pueden llevar a cabo en ambas arenas, las reglas y posibilidades de interacción y comunicación entre los involucrados son distintas en cada una de ellas. El diseño de estrategias de consenso debe tomar en cuenta que las diferencias observadas en los patrones territoriales de conflicto tienen sus orígenes en procesos sociales más profundos.

Aunque existen problemas ambientales prácticamente en toda la región fronteriza, es claro que las fuentes de conflicto tienden a formar concentraciones en unos cuantos lugares. Las ciudades fronterizas y otras grandes ciudades de los estados fronterizos son los centros que atraen la localización de las empresas manufactureras mismas que son responsables de muchos de los peores problemas ambientales de la región por los que ha protestado la población.

Las nuevas tendencias de crecimiento industrial que se observan en la región fronteriza no solo están cambiando el paisaje urbano en la región al atraer a nuevos inmigrantes desde el sur del país, sino que están creando paisajes urbanos de alto riesgo

que se manifiestan en la acumulación de basura tóxica y el uso de materiales peligrosos como formas principales de contaminación.

Ante las presiones para que se adopten medidas de protección ambiental, un problema que ha surgido y que incluso puede empeorar en el futuro es la existencia de micro-paraísos de contaminación como resultado de la acumulación de problemas en unos cuantos municipios en donde se localizan las instalaciones más contaminantes que no pueden encontrar cabida en ciudades con mayor capacidad de movilización ciudadana.

Los patrones ambientales que aquí se presentan son apenas una parte de un fenómeno de mayor profundidad que es el cambio de percepciones sobre los riesgos ambientales que representa el camino de la industrialización con uso intensivo de tecnologías. Desde el punto de vista de su relevancia para las políticas ambientales, estos patrones de oposición ciudadana son una advertencia de un fenómeno que se puede generalizar en el futuro en otras regiones del país. El hecho de que los problemas relacionados con el uso de materiales peligrosos y la generación de residuos tóxicos sean ya sobresalientes en la región habla de la seriedad de dichos problemas y lo difícil que puede resultar su solución en el futuro. Como lo muestran algunos de los casos incluidos en la base de datos de conflictos, los costos de no atender las preocupaciones de los ciudadanos a tiempo pueden ser aún mayores en un futuro no muy lejano.

BIBLIOGRAFÍA

Bailey, Conner, y Faupel Charles; 1993. "Movers and Shakers and PCB Takers: Hazardous Waste and Community Power", *Sociological Spectrum*, 13 89-115.

Barba Pérez, Regina. 1993. "La Unión de Grupos Ambientalistas en el Proceso de Negociación en el Tratado de Libre Comercio" *Frontera Norte*, Vol. 5, Num. 10, pp. 117-132.

Barry, Tom, y Beth Sims. 1994. *The Challenge of Cross Border Environmentalism. The U.S.-Mexico Case*. Albuquerque, N.M.: Resource Center Press.

Black, Stanley, J. 1987. "The Technological Solution: Hard and Soft Paths, Scientific Uncertainty, and the Control of Technology." En Greenberg, Michael, ed. 1987. *Public Health and the Environment: The United States Experience*, New York: The Guildford Press. pp. 207-229.

BorderLines 6, Vol. 2, Num. 2, May, 1994
 12, Vol. 3, Num. 4, April, 1995
 14, Vol. 3, Num. 6, June, 1995
 17, Vol. 3, Num. 9, October, 1995
 22, Vol. 4, Num. 3, March, 1996

Albuquerque, N.M.: The Interhemispheric Resource Center.

Breyman, Steve. 1993. "Knowledge as Power: Ecology Movements and Global Environmental Problems." In Lipschutz, Ronnie D. 1993. *The State and Social Power in Global Environmental Politics*. New York: Columbia University Press.

Brown, Phil, and Edwin J. Mikkelsen. 1990. *No Safe Place. Toxic Waste, Leukemia, and Community Action*. Berkeley: University of California Press.

Calvert, Jerry, W. 1979. "The Social and Ideological Bases of Support for Environmental Legislation: An Examination of Public Attitudes and Legislative Action." En *Western Political Quarterly*, Vol 32 No 3, 327-337

Carrillo, Jorge (Comp.). 1989. *Reestructuración Industrial: Maquiladoras en la Frontera México-Estados Unidos*. México, D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Caulfield, Henri P. 1989. "The Conservation and Environmental Movements: An Historical Analysis." En Lester, James P. (Ed.). 1989. *Environmental Politics and Policy. Theories and Evidence*. Durham: Duke University Press.

Clark, Gordon, 1984 "A Theory of Local Autonomy." En *Annals of the Association of American Geographers*, Num. 74, 195-208.

Cox, Kevin, 1981. "Capitalism and Conflict Around the Communal Living Space." En M. Dear and A. Scott (Eds.), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, New York: Methuen., 431-456

Cox, Kevin and Jeffery McCarthy, 1980. "Neighborhood Activism in the American City: Behavioral Relationships and Evaluation." En, *Urban Geography*, Num. 1, 22-38.

Darnovsky, Marcy; 1992. "Stories Less Told: Histories of U.S. Environmentalism" En *Socialist Review*, Vol. 22 No. 4. 11-54.

Davis, John Emmeus. 1991. *Contested Ground. Collective Action and the Urban Neighborhood*. Ithaca: Cornell University Press.

Davula, Kone, Daboula y Mullet, Etienne, 1994. "Societal Risk Perception and Media Coverage", en *Risk Analysis*, vol 14, no. 1. 21-24

Di Chiro, Giovanna. 1992. "Defining Environmental Justice: Womens' Voices and Grassroots Politics" En *Socialist Review*, Vol. 22 No. 4. 93-130.

Dunlap, R. E., y R.P. Gale, 1974. "Party Membership and Environmental Politics: A legislative roll-call analysis", En *Social Science Quarterly*, 55. pp. 670-90.

Fatemi, Khosrow (Ed). 1990. *The Maquiladora Industry: Economic Solution or Problem*. New York: Praeger.

Faulhaber, Gerald R. y Daniel Ingbergman. 1996. "Market Versus the Government: The Political Economy of NIMBY." En Congleton, Robert, E. (Ed.). 1996. *The Political Economy of Environmental Protection: Analysis and Evidence*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Faupel, Charles E., Bailey, Conner; y Griffin Gary, 1991. "Local Media Roles in Defining Hazardous Waste as a Social Problem: The Case of Sumter County Alabama" En *Sociological Spectrum*, 11, 293-319.

Fleischer, Tamas, 1993 "Jaws on the Danube: Water Management, Regime Change and the Movement Against the Middle Danube Hydroelectric Dam", Joint Editors y Basil Blackwell.

Freudenberg, Nicholas; (1984). "Citizen Action for Environmental Health, Report on a Survey of Community Organizations" En *American Journal of Public Health*. Vol 74 No 5 pp 444-448

Freudenberg, William R.; y Pastor, Susan K.; 1992. "Public Response to Technological Risks: Toward a Sociological Perspective" En *The Sociological Quarterly*, Vol 33 No 3 389-412

Garcia, Abusaid, Luis y Victor Zuñiga. 1994. "Democracia Cotidiana: Criterios y Limites (Los Casos de Monterrey y San Pedro Garza Garcia, Nuevo Leon)." En Merino, Mauricio (Coord.). 1994. *En Busca de la Democracia Municipal. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*. México: El Colegio de México.

George, Edward Y. 1990. "What Does the Future Hold for the Maquiladora Industry." En Fatemi, Khosrow (Ed). 1990. *The Maquiladora Industry: Economic Solution or Problem*. New York: Praeger.

Gerlach, Luther P. 1987. "Protest Movements and the Construction of Risk." En Johnson, Branden B. and Vincent T. Covello (Eds.). 1987. *The Social and*

Cultural Construction of Risk. Essays on Risk Selection and Perception. Boston: D. Reidel Publishing Company.

Gerrard, Michael, B. 1995. *Whose Backyard, Whose Risk: fear and Fairness in Toxic and Nuclear Waste Siting*, Cambridge: The MIT Press.

Gibbs, Lois. 1993. "Citizen's Clearinghouse for Hazardous Waste." En Hofrichter, Richard (Ed.). 1993. *Toxic Struggles. The Theory and Practice of Environmental Justice*. Philadelphia: New Society Publishers.

Gladwin, Thomas N. 1987. "Patterns of Environmental Conflict Over Industrial Facilities in the United States, 1970-78." En Lake, Robert W. (Ed.). 1987. *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research.

Graham, Wade. 1991. "MexEco?: Mexican Attitudes Toward the Environment" En *Environmental History Review*, Vol. 15 No. 4 pp. 1-17

Gould, Kenneth; Weimberg, Adam; y Schnaiberg, Allan; 1993. "Legitimizing Impotence: Pyrrhic Victories of the Modern Environmental Movement" En *Qualitative Sociology*, Vol. 16. No. 3. 206-245.

Green, Chris; y Kelly, Mary. 1993. *The Carbon II Dilemma: A Case Study of the Failings of U.S./Mexico Environmental Management in the Border Region*, Austin: Texas Center for Policy Studies.

Greenberg, Michael, R. y Amer, Samy. 1989. "Self Interest and Direct Legislation: Public Support of a Hazardous Waste Bond Issue in New Jersey" En *Political Geography Quarterly*, Vol 8 No 1, 67-78.

Gregory, Michael. 1992. "Environment, Sustainable Development, Public Participation, and the NAFTA: A Retrospective" En *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol. 7.

Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.

Hamilton, Lawrence, C. 1985. "Concern About Toxic Wastes: Three Demographic Predictors" En *Sociological Perspectives*, Vol 28. No. 4. 463-486

Harte, John, et al. 1991. *Toxics A to Z. A Guide to Everyday Pollution Hazards*. Berkeley: University of California Press.

Hofrichter, Richard (Ed.). 1993. *Toxic Struggles. The Theory and practice of Environmental Justice*. Philadelphia: New Society Publishers.

Hofrichter, Richard. 1993. "Cultural Activism and Environmental Justice." En Hofrichter, Richard (Ed.). 1993. *Toxic Struggles. The Theory and Practice of Environmental Justice*. Philadelphia: New Society Publishers.

Janelle, Donald. 1977. "Structural Dimensions in the Geography of Locational Conflicts" En *Canadian Geographer*, 21, 311-328

Johnson, Branden B. 1987. "The Environmentalist Movement and Grid/Group Analysis: A Modest Critique." En Johnson, Branden B. and Vincent T. Covello (Eds.). 1987. *The Social and Cultural Construction of Risk. Essays on Risk Selection and Perception*. Boston: D. Reidel Publishing Company.

Johnson, Branden B. y Vincent T. Covello (Eds.). 1987. *The Social and Cultural Construction of Risk. Essays on Risk Selection and Perception*. Boston: D. Reidel Publishing Company.

Johnson, Pierre Marc y Andre Beaulieu. 1996. *The Environment and NAFTA. Understanding and Implementing the New Continental Law*. Washington D.C.: Island Press.

Johnston, R. J. 1980. *Multivariate Atatistical Analysis in Geography*. New York: Longman Scientific & Technical.

Kasperson, Roger E. 1992. "The Social Amplification of Risk: Progress in Developing an Integrative Framework." En Krimski, Sheldon and Dominic Golding (Eds.). 1992. *Social Theories of Risk*. Westport: Praeger.

Kelly, Mary. 1993. "Review of the NAFTA Environmental Side Agreement: Does it Meet Expectations?" En *Frontera Norte*, Vol 5, Num 10. pp 133-147

Kelly, Mary; D. Kamp, M. Gregory, y J. Rich. 1991. "U.S.-Mexico Free Trade Negotiations and the Environment, Exploring the Issues" En *Columbia Journal of World Business*. Vol. XXVI, No. 2. pp. 42-58

Kone, Daboula y Mullet, Etienne, 1994. "Societal Risk Perception and Media Coverage" *Risk Analysis*, Vol 14, No. 1. 21-24

Kraft, Michael E.; y Clary, Bruce B. 1991. "Citizen Participation and the NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal" En *The Western Political Quarterly*, Vol 44 No 2, 299-328

Krasner, Stephen D. 1993. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." En Krasner, Stephen D. (Ed.). 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Krauss, Celene. 1993 "Women and Toxic Waste Protests: Race, Class and Gender as Resources of Resistance" En *Qualitative Sociology*, Vol. 16. No. 3. 247-262.

Lake, Robert W. 1993. "Rethinking NIMBY" *APA Journal*, 87, Winter.

Lake, Robert W. (Ed.). 1987. *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research.

Land, Geoffrey. 1993. "North American Free Trade and the Environment: Border Environmental Groups and the NAFTA" En, *Frontera Norte*, Vol. 5, Num. 10, pp. 99-116.

Landy, Marc K, Marc J. Roberts, y Stephen R. Thomas. 1990. *The Environmental Protection Agency: Asking the Wrong Questions*. New York: Oxford University Press.

Lavelle, Marianne y Marcia A. Coyle. 1993. "Unequal Protection: The Racial Divide in Environmental Law." In Hofrichter, Richard (Ed.). 1993. *Toxic Struggles. The Theory and Practice of Environmental Justice*. Philadelphia: New Society Publishers.

Lester, James P. Franke J. Bowman A., y Kramer, K. 1983. "Hazardous Wastes, Politics, and Public Policy: A Comparative State Analysis". En *Western Political Journal*, vol. 36. no. 2. pp. 257-285.

Meyer, William; y Brown, Michael, 1989. "Locational Conflict in a nineteenth-century city", En *Political Geography* vol, 8. no. 2 pp. 107-122.

Milbrath, Lester W. 1993. "The World is Relearning Its Story About How the World Works." En Kamieniecki, Sheldon (Ed.). 1993. *Environmental Politics in the International Arena. Movements, Parties, Organizations, and Policy*. Albany: State University of New York Press.

Moore, Richard y Louis Head. 1993. "Acknowledging the Past, Confronting the Present: Environmental Justice in the 1990s." In Hofrichter, Richard (Ed.). 1993. *Toxic Struggles. The Theory and Practice of Environmental Justice*. Philadelphia: New Society Publishers.

Morell, David. 1987. "Sitting and Politics of Equity" En Lake, Robert W. (Ed.). 1987. *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research.

Nalven, Joseph; 1986. "Transboundary Environmental Problem Solving: Social Process Cultural Perception" *Natural Resource Journal*, 26, No. 4. pp. 793-818

Negrete Mata, Jose y Ordoñez Gerardo. 1995. "Administración Municipal y Organizaciones Sociales." En Guillén, L. Tonatiuh y Ordoñez Barba, Gerardo, Comp. 1995. *El Municipio y el Desarrollo Social de la Frontera Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, Fundación Friedrich Ebert en México. Pp. 201-264

Perrow, Charles; 1984. *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, New York: Basic Books.

Perry, Diane; Sanchez, R.; Glaze, W.; y Mazari, M. 1990. " Binational Management of Hazardous Waste: The Maquiladora Industry at the U.S. - Mexico Border" En *Environmental Management*.

Piller, Charles. 1991. *The Fail Safe Society. Community Defiance and the End of American Technological Optimism*. Berkeley: University of California Press.

Popper, Frank, K. 1987. "The Environmentalist and the LULU." In Lake, Robert W. (Ed.). 1987. *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research.

Popper, Frank, K. 1987. " LP/HC and LULUs: The Political Uses of Risk Analysis in Land-Use Planning." En Lake, Robert W. (Ed.). 1987. *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research.

Porter, Gareth, y Janet Welsh Brown. 1991. *Global Environmental Politics. Dilemmas in World Politics*. Boulder: West View Press.

Princen, Thomas y Mathias Finger. 1994. *Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global*. London: Routledge.

Public Citizen. 1996. *Executive Summary*. Washington, D.C.

Rabe, Barry G. 1994. *Beyond NIMBY. Hazardous Waste Sitting in Canada and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Shorter, Edward and Charles Tilly. 1974. *Strikes in France 1830-1968*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Simmons, James and Stark, Nancy, 1993. "Backyard Protest: Emergence, Expansion and Persistence of a Local Hazardous Waste Controversy" En *Policy Studies Journal*, Vol. 21, No. 3 470-491

Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Snow, David, y Benford, Robert (1992), "Master Frames and Cycles of Protest." In Morris, Aldon and McClurg, Carol (eds.). *Frontiers in Social Movement Theory*, New Heaven: Yale University Press.

Stone, Clarence N. 1993. "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A political Economy Approach" En *Journal of Urban Affairs*, Vol 15 No 1, 1-28.

Stone, Deborah; 1989. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas" Political Science Quarterly, Vol 104, No 2. 281-300.

Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, Bron, Heidi Hadsell, Lois Lorentzen, y Rick Scarce. 1993. "Grass-Roots Resistance: The Emergence of Popular Environmental Movements in Less Affluent Countries." En Kamieniecki, Sheldon (Ed.). 1993. *Environmental Politics in the International Arena. Movements, Parties, Organizations, and Policy*. Albany: State University of New York Press.

Taylor, E. Dorceta. 1993. "Minority Environmental Activism in Britain: From Brixton to the Lake District" En *Qualitative Sociology*, Vol. 16. No. 3. 263-295.

Verduzco, Basilio. 2002. *Conflictos Ambientales: la internacionalización de la defensa de las comunidades contra instalaciones contaminantes*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Volgy, Thomas J. and Schwartz, Jhon E. 1980. "On Television Viewing and Citizen Political Attitudes, Activity and Knowledge: Another Look at the Impact of Media on Politics" En *Western Political Quarterly*, Vol 33, No 2, 153-156.

Zabin, Carol and Andrea Brown. 1996. "Community and Improving Quality of Life in the Mexican Border Region: An Analysis of NGOs and Grassroots Organizations". naid homepage, UCLA

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Sistema de Información Fronteriza, El Colegio de la Frontera Norte.

BINFHER, Universidad Nacional Autónoma de México.

The Union Tribune, CD-ROM.

El Imparcial, Hermosillo, Sonora.

El Norte, Monterrey, Nuevo León.

Vanguardia, Saltillo, Coahuila.

El Bravo, Matamoros, Tamaulipas.

Reportes sobre protestas ambientales preparados por las oficinas regionales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Instituições e território.

Possibilidades e limites ao exercício da cidadania.

Dra. Iná Elias de Castro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Introdução

A discussão que se segue propõe-se argumentar que as lógicas que presidem a distribuição espacial da produção de riquezas e a repartição dos seus benefícios são diferenciadas. Estas diferenças decorrem das condições institucionais inscritas no território e afetam o exercício da cidadania, o qual depende diretamente destas condições. Neste sentido, a disponibilidade de instituições no território é um campo de investigação necessário à perspectiva geográfica sobre a natureza dos processos que presidem o exercício da cidadania. Tema amplamente debatido nas Ciências Sociais, a cidadania é constituída por um conjunto de direitos e deveres garantidos pela lei, mas que se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social, inscritas no tempo e no espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território.

Esta territorialidade intrínseca ao conceito coloca algumas questões para o campo da geografia, pois num mundo para além do reduzido grupo das democracias do capitalismo avançado, reside a maior parte da população mundial, dividida entre o maior número de Estados-Nação. Neste sentido, mesmo que para aquele primeiro grupo de países a existência das condições materiais para o exercício da cidadania não seja o problema mais importante, estas condições continuam sendo a questão central para os países que não alcançaram uma ubiquidade territorial das instituições que garantem ao cidadão o exercício dos seus direitos. Este é o caso do Brasil, onde tanto os direitos civis como os políticos e sociais são garantidos por lei e inscritos na Constituição da República, mas exercidos numa sociedade e num território atravessados por profundas desigualdades. Apesar da universalidade dos dois primeiros e da exclusão que ainda existe para os últimos, o fato de a maioria da

população possuir formalmente algum tipo de cobertura social não invalida os argumentos que serão aqui desenvolvidos.

Este trabalho parte da premissa de que é possível uma abordagem espacializada do problema da cidadania. Duas perspectivas são consideradas: a de que a cidadania como prática do cotidiano social ocorre no território e a de que esta prática é influenciada pelo arcabouço institucional à disposição do cidadão. Na situação brasileira, este arcabouço é afetado pelas escalas decisórias e recortes territoriais que compõem a estrutura federativa do país. Neste sentido, o município é um recorte espacial possível para o problema porque ele é um espaço político, uma escala de ação e um território onde encontram-se organizadas as condições materiais e simbólicas do cotidiano social.

O espaço brasileiro é marcado por fortes disparidades: de povoamento, de atividades produtivas, de distribuição de renda, de educação, de equipamentos sociais etc., além de ser recortado em unidades federativas – estados e municípios – de tamanhos muito variados. Esta diferenciação existe também em relação à disponibilidade de equipamentos sociais à disposição da sociedade e em relação às características dos espaços políticos que reúnem as condições essenciais para que a cidadania seja exercida.

Esta relação entre a existência formal de um direito e as possibilidades de exercê-lo em um território concreto propõe à geografia refletir sobre a mediação do espaço que se impõe ao conceito de cidadania. Assim, sob as bases legais da isonomia na escala nacional, três questões são formuladas para a relação entre o território e o exercício da cidadania no Brasil: 1. A isonomia conferida pela lei é capaz, por si só, de garantir igualdade de acesso aos direitos? 2. De que modo o território expressa o exercício concreto da cidadania? 3. Existe no Brasil uma cidadania territorialmente desigual?

Trata-se de buscar compreender de que modo as diferenças territoriais afetam o exercício concreto da cidadania, na ausência de uma eficiente distribuição territorial dos recursos institucionais para garantir o acesso aos direitos civis, políticos e sociais. Neste sentido, a suposição do trabalho é a possibilidade de uma *distinção* da cidadania em função da *distribuição* territorial dos recursos institucionais. Esta distinção pode revelar a expressão espacial da cidadania na escala nacional.

Para responder às questões definidas mais acima, propomos aqui analisar a distribuição territorial no país de variáveis relativas a alguns dos aparatos institucionais à disposição das prefeituras, cuja oferta depende de agências e órgãos públicos distribuídos pelo território. Antes, porém, na primeira parte do trabalho, faremos uma rápida discussão sobre o conceito de cidadania e sobre a importância da

territorialidade das instituições. Na segunda parte, analisaremos a distribuição das variáveis selecionadas, apontando as condições para o exercício da cidadania no território brasileiro.

As informações e análises deste artigo fazem parte de uma pesquisa mais ampla sobre as bases institucionais do espaço político brasileiro e o exercício da cidadania, nas condições da estrutura federativa do país, definida após a Constituição de 1988.

A cidadania como problema

Iniciando pela cidadania, não é possível estabelecer um conceito suficientemente abrangente e objetivo que recubra o conjunto das práticas políticas e sociais variáveis no tempo e no espaço. Desde as concepções da *polis* grega, passando pelos conteúdos modernos instituídos pela Revolução Francesa, até a gama variada de acepções da atualidade, apenas um núcleo forte resiste no conceito: aquele que considera o justo equilíbrio entre direitos e deveres na relação entre indivíduos e comunidade. Se este núcleo não resolve totalmente o problema do conceito, ele tem constituído um ponto de partida filosófico necessário.

Se a cidadania como direito e como prática reflete as circunstâncias objetivas da política subsumida no cotidiano social, para a geografia o problema está em conhecer de que modo as condições de suporte material do espaço, numa situação de profundas disparidades sociais e regionais, afetam essas circunstâncias.

Apesar da natureza moral e política do conceito, a prática da cidadania contemporânea ancora-se necessariamente no formato das relações sociais progressivamente estabelecidas nos marcos dos limites territoriais dos Estados Nacionais. Na realidade, uma das dificuldades para a universalidade do conceito é justamente sua pertinência geográfica, pois se na perspectiva da moderna filosofia política ocidental existe o *cidadão*, nas condições objetivas dos Estados existe o *cidadão nacional* (Schnapper, 2000). Mas no cotidiano social existem cidadãos que *habitam*, ou seja, que vivem em lugares dos territórios nacionais.

Sendo uma questão de fundo moral da organização da vida social, afetada pela história e recortada pelo espaço, a cidadania como prática constitui, por si, um balizamento e uma perspectiva possível para abordar a relação entre o território e a sociedade. A idéia de prática remete necessariamente ao conjunto de instituições que organizam, numa dada base territorial as possibilidades do exercício dos direitos e deveres vis-à-vis a comunidade e vice-versa (Putnam, 1996).

Portanto, mesmo que de um ponto de vista legal os direitos sejam assegurados, eles não poderão ser plenamente usufruídos sem uma forte base infra-

estrutural do Estado. Em outras palavras, é a rede institucional no território nacional que concretiza o exercício da cidadania assegurado pela lei (Mann,1992). Esta é certamente uma questão que diferencia países ricos e pobres, além de regiões ricas e pobres dentro de um mesmo país. Antes porém de ir mais além neste argumento, é importante explicitar as dimensões objetivas da cidadania consideradas para a discussão aqui proposta.

Tomamos como recurso analítico os *direitos civis, políticos e sociais* propostos por Marshall (1967). Independente das críticas aos limites das suas proposições, não é possível negar estes três direitos como pilares daquilo que a cultura política ocidental contemporânea considera ser cidadão: os *direitos civis* como aqueles fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, garantindo a vida em sociedade; os *direitos políticos* que definem as normas, os limites da ação coletiva e individual e garantem a participação no governo da sociedade e os *direitos sociais* como garantia de acesso à riqueza coletiva através do direito à educação, à saúde, à aposentadoria, ao trabalho e ao salário justo. Estes direitos compõem um conjunto de ações que configuram o que as democracias modernas consideram como justiça social. Se no caso dos dois primeiros direitos a lei é a instância que garante a isonomia, sendo exigidos menos recursos institucionais para que ela seja formalmente aplicada a todos os residentes em todo o território, no caso do último é a base organizacional das instituições que confere as condições de acesso aos direitos sociais. Ou seja, enquanto o exercício de direitos civis e políticos requerem fundamentalmente um aparato judiciário adequado, o exercício de direitos sociais requerem uma base infra estrutural, apoiada nas instituições públicas que garantem a oferta e o acesso aos serviços onde o cidadão está.

Nas democracias contemporâneas, de países ricos ou pobres, em que esses direitos estão estabelecidos, as possibilidades de usufruí-los dependem do conjunto de instituições que, organizadas no território, garantem a todos os habitantes o acesso a eles. É justamente esta rede institucional que constitui um dos diferenciais da cidadania naqueles dois grupos de países. Se nos países ricos, o poder infra-estrutural do Estado permite o acesso aos direitos em qualquer parte do território, num país como o Brasil a localização pode constituir um facilitador ou uma dificuldade ao exercício desses direitos (Carvalho,2001). Na geografia, a questão do acesso a bens e valores como um diferencial de renda e de qualidade de vida foi abordada por Harvey (1973) em seu *Social justice and the city*. Analisando o espaço urbano, o autor demonstrou como a localizações da moradia e do trabalho no território da cidade altera a posição relativa do habitante na escala social.

As instituições como problema

A questão que nos propomos trazer está balizada pela distribuição espacial das possibilidades de entrar em posse efetiva dos direitos, como resultado do acesso a eles, seja pela proximidade seja pelo conhecimento dos direitos e dos meios de acioná-los. Esta perspectiva nos remete ao problema das instituições e da sua territorialidade. Entre as contribuições da geografia para a análise das bases institucionais da cidadania encontra-se a possibilidade de revelar os complexos institucionais no território, responsáveis por condutas e práticas sociais particulares. Seguindo a argumentação de Allen (1999:202), diferentes arranjos espaciais (dos complexos institucionais) refletem os modos de ação possíveis inscritos em cada modalidade e permitem regular, bem como capacitar a mobilidade através desses arranjos. Para ele, o mais importante é que as práticas que estão incrustadas nos espaços institucionais são compreendidas como constitutivas da ação social. Em outras palavras, diferentes complexos institucionais configuram espaços sociais diferenciados.

Antes de avançar um pouco mais nesta discussão, é preciso explicitar os significados atribuídos ao termo *instituição*. Em sentido amplo, designa *as regras do jogo numa sociedade*. Esta definição, porém, não esgota o papel das instituições na vida pública, uma vez que essas regras se exercem por meio das instituições que moldam a política pelas normas e procedimentos organizacionais, os quais estruturam o comportamento político porque, paralelamente, moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores (Putnam, 1996:23; Clingermayer e Feiock,2001:6). As instituições são também moldadas pela história, ou seja, são constituídas pelas organizações mas também pelos comportamentos sociais que conduzem estas organizações em direção a fins específicos. Estes percorrem uma trajetória em que “o que ocorre antes condiciona o que ocorre depois” (Putnam, 1996:23).

Tem havido recentemente um interesse renovado pelas instituições nas ciências sociais, embora o tema tenha sido sempre mais importante na economia e na ciência política. Na realidade, as instituições políticas, econômicas e sociais cresceram e tornaram-se mais complexas e com maior disponibilidade de recursos, afetando mais profundamente a vida coletiva e o espaço. Não é possível ignorar, ou minimizar, o fato de que no moderno sistema político, muitos dos atores principais são instituições formais, assentadas sobre o aparato legal, dispendo de uma burocracia, o que lhes confere um lugar preponderante na sociedade (North,1990; March e Olsen,1997). Em relação ao território, as instituições desempenham também importantes funções na organização da política local. Para Clingermayer e Feiock (2001:3) estas funções derivam de três circunstâncias: na primeira, os arranjos

institucionais moldam as ações individuais; na segunda, reduzindo as incertezas, as instituições estabelecem premissas para a decisão; na terceira, as instituições propiciam estabilidade nas escolhas coletivas. Em resumo, por serem territorializadas elas definem padrões significativos dos fenômenos sociais e, acrescentamos, espaciais.

Na geografia, porém, a questão das instituições não tem sido amplamente considerada. Sua incorporação como conceito e ponto de partida operacional se fez muito mais pela vertente estruturalista da teoria da regulação, elaborada nas décadas de 70 e 80, como reação crítica aos fundamentos da teoria econômica neo-clássica, com menor influência da ciência política. Naquela vertente, os pressupostos da interdisciplinaridade, da necessidade de considerar os recortes temporais e espaciais e a historicidade alimentaram importantes correntes da geografia econômica. Porém, o peso da lógica produtiva e acumulativa atribuído às instituições econômicas obscureceu, em muitos trabalhos desta vertente, a potencialidade reguladora do sistema e das instituições políticas.

Na perspectiva regulacionista da economia, as instituições desempenham um papel fundamental para a abordagem do espaço geográfico, organizado pelas normas impostas pela lógica da produção. No entanto, para compreender a dinâmica da regulação do território era preciso também interrogar-se sobre as rotinas que definem as especificidades de um lugar em relação a outros lugares e ao sistema produtivo nacional que o engloba (Gilly e Pecqueur, 1995:305). Nesta perspectiva mais abrangente, Amin e Thrift (1993) introduziram a noção de *densidade institucional*, buscando uma apreciação qualitativa sobre a combinação institucional. Foram considerados, ao mesmo tempo, o número e a diversidade das instituições, a intensidade de suas interações, as relações de poder que as estruturam e o sentimento de pertencimento do conjunto dos atores a um empreendimento comum. Para os dois autores, é precisamente a intensidade do processo institucional local que permite inscrever o território no processo de globalização da economia. No Brasil, Santos (1996:182-185) incorpora a questão das normas técnicas impostas pelas empresas como um dado fundamental da compreensão das dinâmicas territoriais das escalas local e global, discutindo também o problema das densidades como um fator de diferenciação entre os territórios (Santos e Silveira, 2001:260-261). Apesar de buscar apreender a complexidade dos processos decisórios no espaço, o viés da economia política dessa vertente não considerou o problema das instituições políticas como relevantes para a participação social e para o melhor ou pior desempenho da própria vida econômica, como foi comprovado pela pesquisa de Putnam sobre a Itália, indicada mais acima.

Portanto, para uma visão mais completa do problema na geografia, deve ser considerado a perspectiva do espaço da política que é balizado pela noção de território, a qual encontram-se intrinsecamente incorporadas as noções de poder e de controle. Neste sentido, o território se define e se constitui a partir de relações fundamentalmente políticas, sendo possível perceber, no conjunto de fatores que resultam diretamente da política, a centralidade das dinâmicas territoriais que afetam a organização da base material da sociedade. O território deve ser, portanto visto como continente de um sistema de interesses, na maioria das vezes conflitantes, que são os fundamentos da necessidade da política e das suas instituições para o controle dos conflitos.

Ainda para delimitar a análise proposta neste trabalho, tomamos como ponto de partida uma definição mínima de política como princípios gerais que guiam a elaboração das leis da administração e os atos das instituições políticas, entre elas aquelas vinculadas ao governo. Nesta perspectiva, fica evidente a abrangência que necessariamente distingue as ações políticas de outras que se passam no cotidiano das sociedades. Este é um marco necessário para identificar de que modo a política tem conseqüências para o espaço e pode tornar-se um objeto da pesquisa em geografia. A partir daí é possível, avançar um conceito de *espaço político* que contribua para operacionalizar as pesquisas em recortes territoriais federalizados. O *espaço político* é então aquele circunscrito pelas ações das instituições políticas, que lhe conferem um limite, dentro do qual há efeitos identificáveis e mensuráveis. As instituições políticas, por sua vez, são aquelas cujas decisões e ações afetam amplamente diferentes instâncias da vida social, entre estas os modos de organização do seu território (Castro, 2001).

Para tornar o *espaço político* um objeto de análise é preciso definir algumas de suas características distintivas como: ser delimitado pelas regras e estratégias da política; ser um espaço da lei, da decisão e da não decisão, dos interesses e dos conflitos, do controle e da coerção legítima. Em outras palavras, uma abordagem do espaço a partir da política define um recorte, uma ação de efeitos necessariamente abrangentes em relação à sociedade e ao seu espaço e define também a possibilidade do recurso à coerção, pela lei ou pela força legítima.

Municípios como espaços políticos

No Brasil, pelas suas características constitucionais, o município é um espaço político por excelência. É a unidade de gestão mais antiga do país, e mesmo nas fases de maior esvaziamento das suas funções políticas o município permanecia como o recorte do poder local e como o nível político administrativo mais próximo do cotidiano

social (Bandechei,1987). A existência e as atribuições dessa escala territorial da política no país estiveram sempre definidas por normas do poder soberano. Seus poderes fundamentais, maiores ou menores, dependendo do momento histórico, são tirados da Constituição em vigor, o que lhe confere direitos *originários* e não *delegados*. Esta condição o diferencia dos municípios de outros Estados Nacionais, possibilitando-lhe a prerrogativa da proteção *contra todo e qualquer ataque de uma delimitação jurídica ou repartição de competência* (Ribeiro, 1959:58), tornando-o um recorte significativo para a análise em geografia.

Além disso, esta é a escala de gestão político-administrativa mais próxima do cotidiano social. Nesta escala, a atuação do poder público é mais visível, tanto em relação à disponibilidade do aparato institucional para a oferta de políticas públicas direcionadas para a população residente como em relação aos seus resultados. Esta visibilidade ampliou-se a partir da Constituição de 1988, quando se iniciou um processo de descentralização federativa das competências de políticas econômicas e sociais. Como resultado, os encargos das Prefeituras foram ampliados, assim como sua autonomia na estrutura federativa, o que lhe permite legislar e ter receita própria, mediante atribuições específicas de alguns impostos. São estas condições que orientaram a seleção de dois conjuntos de informações para a análise proposta dos componentes institucionais e territoriais da cidadania.

Para nossa análise foram selecionadas informações da *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 1999* da Fundação IBGE, do Censo demográfico, 2000 e do Censo agropecuário, 1995/1996. Estas informações foram organizadas em dois conjuntos. No primeiro conjunto, temos a distribuição dos *Conselhos de política social* e informações sobre *estabelecimentos rurais, taxa de urbanização, renda familiar e taxa de alfabetização*. No segundo, foram selecionados alguns dos aparatos institucionais que favorecem a cidadania como: Programa de geração de trabalho e renda, Capacitação profissional, Delegacia de mulheres, Juizado de pequenas causas, Conselho tutelar e Guarda municipal.

Os Conselhos municipais foram definidos na Constituição de 1988, tendo sido institucionalizados e difundidos nos anos 1990. Estes são canais institucionais que possibilitam maior controle sobre as atribuições das prefeituras e ampliam a participação da sociedade. Eles têm as seguintes características: são temáticos, ou seja, ligados a políticas sociais específicas como educação, saúde, emprego, criança etc.; prevêem a participação voluntária de representantes de organizações sociais da sociedade civil; são deliberativos, abrangentes e permanentes, ou seja, nas temáticas as quais estão vinculados, os conselhos incidem sobre todo o circuito de gestão de uma política pública, desde a formulação até a sua implementação (Gohn, 1998).

Apesar da obrigatoriedade legal de instalação dos conselhos em todos os níveis da federação, não há um padrão de funcionamento e as diferenças podem ser consideradas como indicadores das condições de mobilização e participação da sociedade local.

As mudanças legais que aumentaram os encargos de políticas sociais para a esfera municipal provocaram dúvidas sobre a capacidade de os municípios pequenos fazerem frente a suas novas competências. A preocupação era pertinente tendo em vista o quadro de fortes disparidades dos municípios, seja em relação ao tamanho da população, seja em relação a riqueza gerada no seu território. Na realidade, trabalhos desenvolvidos no IBAM – Instituto de Administração Municipal – apontam o tamanho da população como uma variável importante para o comportamento da maioria dos indicadores sociais e financeiros dos municípios. Ou seja, os municípios pequenos encontram-se quase sempre em desvantagem frente aos maiores. Neste quadro, era esperado que o fator tamanho da população afetasse também o aparato institucional à disposição da sociedade local.

Com o propósito de se realizar uma análise preliminar do município como um espaço político para o exercício da cidadania, adotou-se um indicador que pudesse subsidiar a análise da situação dos *Conselhos municipais para políticas sociais*, considerando-os indicadores de mobilização das prefeituras para a implementação dessas políticas. Como já foi indicado mais acima, os conselhos são órgãos colegiados, cujos integrantes podem fazer parte tanto da sociedade civil quanto do setor governamental, tendo como funções o estabelecimento de diretrizes para a formulação de políticas públicas setoriais.

Os conselhos selecionados para a criação de nosso indicador foram, portanto, os de caráter mais social como: educação, assistência social, da criança e do adolescente e de emprego e trabalho. A pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros* do IBGE, de 1999 disponibiliza os seguintes aspectos em relação aos conselhos: O município tem conselho? Está instalado e regulamentado? É deliberativo? É paritário? Administra fundo municipal? Para cada um destes aspectos para os conselhos selecionados foram atribuídos pontos. Somados os pontos, obteve-se um intervalo em que a pontuação mínima foi zero e a máxima 35. Em seguida, elaborou-se uma classificação nominal da seguinte forma: os municípios que obtivessem pontos entre zero e dezenove seriam considerados como tendo uma situação *ruim* dos conselhos para políticas sociais; os que obtivessem uma pontuação entre 20 e 25, situação *regular*; e os que obtivessem pontuação entre 26 e 35 foram considerados como tendo conselhos para políticas sociais em uma situação *boa*.

A distribuição dos *Conselhos para política social* segundo a classificação de *bom, regular e ruim* e por faixa de população dos municípios, **Gráfico 1**, como era esperado neste tipo de distribuição, indicou que os percentuais de *bom* aumentavam com o tamanho do município. Neste formato de distribuição do indicador foi confirmado que os municípios pequenos apresentavam maiores dificuldades para a implantação e funcionamento dos conselhos. No entanto, ao analisar a distribuição por regiões, os municípios pequenos apresentaram comportamento bem mais diferenciado do que os maiores: o percentual de *bom* nos pequenos municípios da Região Sul foi bem superior à média nacional, enquanto nas Regiões Norte e Nordeste foi bem inferior. A partir desta constatação, decidimos focar a análise das variáveis sobre duas condições dos municípios – a localização e a pequena dimensão. Este foco nos permitiria contribuir para a discussão do problema do tamanho como variável significativa da capacidade de oferecer serviços à sociedade e para identificar as diferenças regionais como questão relevante para a análise. Além disso, como os pequenos municípios são mais numerosos e, em média, geram menos renda, esta escolha daria oportunidade de identificar as condições institucionais nestas circunstâncias. O mapeamento da situação dos conselhos nos municípios pequenos revelou a diferenciação regional do padrão das situações *boa, regular e ruim*, **Mapa 1**.

O passo seguinte foi a seleção dos pequenos municípios, cujo situação dos conselhos era classificada como *boa*. Na tentativa de identificar a razão desta condição, foram definidas quatro variáveis, cada uma em resposta a uma suposição. A primeira, *percentual da área ocupada por estabelecimentos rurais de até 100ha*, partia da premissa de que uma estrutura fundiária favorável a pequena produção familiar era também favorável à participação social na vida da comunidade; a segunda, *taxa de urbanização*, resultava da evidência de que no Brasil as cidades oferecem melhores condições para a cidadania do que as áreas rurais; a terceira, *percentual de chefes de famílias que recebem até 2 salários mínimos*, buscava identificar se o nível de renda é efetivamente uma variável significativa para a participação; e quarto, *taxa de alfabetização*, tendo em vista a correlação positiva, em outras investigações, da educação com a participação social.

A comparação dessas variáveis por região resultou no **Gráfico 2 – Municípios com até 10.000 habitantes, por regiões, segundo a situação boa dos conselhos e indicadores sócio-espaciais** e a sua análise conjunta permite algumas inferências. Em primeiro lugar, nenhuma destas condições isoladamente pode ser responsável pelo melhor ou pior desempenho dos conselhos, no entanto é, certamente, a situação favorável do conjunto destas variáveis que confere à sociedade local maior probabilidade de mobilização para obtenção de políticas sociais. Em segundo lugar, as

regiões que têm menor proporção de Conselhos em situação *boa* apresentam também taxas de alfabetização mais baixas, confirmando a importância desta variável para a participação social. No entanto, o percentual de estabelecimentos rurais pequenos, apesar de mais importante na Região Sul do que nas outras, não pode ser considerado isoladamente, tendo em vista seu peso bem menor, em comparação com as outras variáveis selecionadas. A taxa de urbanização, ao contrário, embora importante neste conjunto de municípios é menor na Região Sul, indicando que embora a urbanização seja uma condição importante da participação ela não é suficiente.

Buscando ir um pouco além, foram selecionados cinco tipos de aparatos institucionais para o exercício da cidadania, como já indicados mais acima. A existência dos aparatos foram pontuadas, o que resultou no **Mapa 2 – Municípios com até 10.000 habitantes segundo a existência de aparatos institucionais para o exercício da cidadania**. Novamente a Região Sul se destaca das demais, embora haja diferenciações internas. O oeste da Região e o Estado de Santa Catarina possuem maior concentração desses aparatos do que o conjunto do território regional. Algumas questões emergem desta distribuição. Que condições diferenciam os municípios pequenos de algumas áreas da Região Sul? Esta diferenciação é relevante para a análise das condições geográficas da cidadania? Creditamos que a resposta para estas questões estejam mais nos espaços políticos do que nos espaços econômicos.

Considerações finais

A riqueza do espaço como continente e constituinte das relações sociais reflete-se nas muitas abordagens da geografia. Como foi possível perceber, o problema da cidadania como exercício concreto de direitos no cotidiano social é nitidamente um problema também espacial e requer um aparato conceptual e metodológico que permita incorporar esta dimensão em sua análise. As questões e argumentos aqui apresentados propuseram-se a contribuir para definir um percurso possível para a compreensão do problema no Brasil. Um dos resultados da análise das informações foi a recorrência dos conceitos tradicionais da geografia como localização e dimensão que se impuseram como relativizadores de suposições amplamente estabelecidas. Da mesma forma, a utilização de uma variável que expressa condições institucionais entranhadas na vida social, como as condições de funcionamento dos Conselhos municipais de políticas sociais, demonstrou que, mesmo com suporte de uma base legal, o espaço diferencia-se em função das instituições que resultam da história das sociedades locais.

Voltando as questões iniciais proposta para o trabalho, é possível apontar que a igualdade de acesso aos direitos, prevista na isonomia conferida pela lei, é fortemente afetada pelas condições institucionais do território. No entanto, na diferença regional encontrada não é suficiente confirmar que existe no Brasil uma cidadania territorialmente desigual. É preciso ir além e interpretar o modo pelo qual o território expressa o exercício concreto da cidadania. O comportamento diferenciado dos pequenos municípios no oeste da Região Sul e na maior parte do território de Santa Catarina são importantes porque desmentem três assertivas continuamente repetidas: pequenos municípios são mais fracos institucionalmente; o acesso às condições favoráveis para a cidadania ocorre onde há maior renda ou que a taxa de urbanização é condicionante necessário à participação social. Neste sentido, a senda seguida por Putnam e seu conceito de *comunidade cívica* podem ser bastante úteis à análise das diferenças territoriais, enriquecendo as análises econômicas e de economia política tradicionais na geografia. Pois, a cidadania é uma questão da organização da vida social, porém efetivamente afetada pela história e recortada pelo espaço,

Finalmente, a distribuição das informações selecionadas reforça a importância da rede institucional organizada nos marcos do poder infra-estrutural do Estado. Da mesma forma, as diferenças espaciais dos complexos institucionais, no caso os Conselhos municipais de políticas sociais e a história das sociedades locais, apontaram para o fato de que as práticas que estão incrustadas nos espaços institucionais são compreendidas como constitutivas da ação social. Em outras palavras, diferentes complexos institucionais resultam de espaços sociais diferenciados.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S.H. et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987.
- ALLEN, J. Spatial assemblages of power: from domination to empowerment. In: Massey, D. et al. (Eds). *Human geography today*. Blackwell, 1999: 194-218
- AMIN, A.;THRIFT,N. Globalisation, institutional thickness and local prospects. In: Revue d'Économie Régionale et Urbaine, N 3, 1999.
- BANDECHI, B. *O município no Brasil e sua função política*. São Paulo, 5ª Ed. Editora Pannartz, 1983.
- BERDOULAY, V.; SOUBEYRAN, O. *Débat public et développement durable. Expérience nord américaines*. Paris, Éditions Villes et Territoires, 1996.
- BOYER, R.; SAILLARD, Y. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. La Découverte, 1995.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.
- CASTRO, I. E. Textos de Geografia Política. Relações entre território e poder. Rio de Janeiro, UFRJ, 2001.
- CLINGERMAYER, J.; FEIOCK, R. *Institutional constraint and policy choice*. State University of New York Press, 2001.
- GATRELL, J. D. Spatial niches, policy subsystems, and agenda setting. The case of the ARC. Political Geography, Vol. 17, N 7: 883-897, 1998.
- GILLY, J.-P.; PECQUEUR, B. La dimension locale de la régulation. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. La Découverte, 1995.
- GOMES, P.C.C. A dimensão ontológica do território no debate da cidadania: o exemplo canadense. Território, N 2, Rio de Janeiro, 1997.
- GOMES, P.C.C.; BERDOULAY, V.; CASTRO, I.E. Os lugares da política: espaços públicos e espaços de gestão. Projeto de Pesquisa - CAPES/COFECUB, 2000.
- HARVEY, D. *Social justice and the city*, John Hopkins University Press, 1973
- KEARNS, A. Active citizenship and local governance: political and geographical dimensions. Political Geography, Vol. 14, N 2:155-175, 1995.

- MACLLWAINE, C. Civil society and development geography. *Progress in Human Geography*, 22,3: 415-424, 1998.
- MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. (Org.). *Os Estados na História*. Rio de Janeiro, Imago, 1992:163-204
- MARCH, J.G., OLSEN, J.P. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, Fondo de Cultura Económica. 1997.
- NORTH, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- PAINTER, J. Spaces of citizenship: an introduction. *Political Geography*, Vol. 14, N 2:155-175, 1995.
- PUTNAM, Robert D. (1996). *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- REYNOLDS, D. R. Political geography: the power of place and the spatiality. *Progress in Human Geography*, 18,2: 234-247, 1994.
- RIBEIRO, M. *O município na federação*. Salvador, UFBA, 1959.
- SANTOS, M.. *A natureza do espaço*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. *O Brasil. Território e sociedade no início do Século XXI*. Rio de Janeiro, Record, 2001.
- SCHNAPPER, D. *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Galimard, 2000.