



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas
Brasil

Brulon, Vanessa; Peci, Alketa

Organizações públicas e espaços às margens do Estado: contribuições para investigações sobre
poder e território em favelas

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 47, núm. 6, novembro-diciembre, 2013, pp. 1497-1517

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241029317008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Organizações públicas e espaços às margens do Estado: contribuições para investigações sobre poder e território em favelas

Vanessa Brulon
EBAPE/FGV

Alketa Peci
EBAPE/FGV

As organizações públicas não assumem o protagonismo de sua influência na reconfiguração territorial e não conseguem impor sua ordem em determinados territórios, que acabam por se constituir como espaços às margens do Estado. Um exemplo são as favelas do Rio de Janeiro. Entretanto, as organizações públicas parecem estar voltando a atentar para sua capacidade de ação no reordenamento territorial. Para analisar de que forma essas organizações interferem na reconfiguração de espaços em favelas, é preciso investigar relações de poder, tendo em vista que os territórios são definidos por e a partir de relações de poder. Assim, este ensaio tem por objetivo propor questões norteadoras que possibilitem investigar de que forma a ação de organizações públicas em espaços às margens do Estado interfere nas relações de poder que lá se dão e, como consequência, na reconfiguração de territórios nesses espaços.

PALAVRAS-CHAVE: organização pública; relação de poder; território; favela.

Organizaciones públicas y espacios en los márgenes del Estado: contribuciones para investigaciones acerca de poder y territorio en los barrios de chabolas

Las organizaciones públicas no asumen el protagonismo de su influencia en la reconfiguración territorial y no logran imponer su orden en ciertos territorios, que, por fin, se constituyen como espacios en las márgenes del Estado. Un ejemplo son los barrios de chabolas de Rio de Janeiro. Sin embargo, las organizaciones públicas parecen estar volviendo a prestar atención a su capacidad de acción en el reordenamiento territorial. Para analizar cómo esas organizaciones interfieren en la reconfiguración de espacios en barrios de chabolas, es necesario investigar relaciones de poder, teniendo en cuenta que los territorios se definen por y desde relaciones de poder. Así, este ensayo tiene como objetivo proponer preguntas orientadoras que posibiliten investigar cómo la acción de organizaciones públicas en espacios en las márgenes del Estado interfiere en las relaciones de poder que tienen lugar allí y, como consecuencia, en la reconfiguración de territorios en estos espacios.

PALABRAS CLAVE: organización pública; relación de poder; territorio; barrio de chabolas.

Artigo recebido em 22 fev. 2013 e aceito 17 jul. 2013.

Public organizations and spaces at the margins of the State: contributions to investigations about power and territory in slums

Public organizations do not assume the leading role of their influence on territorial reconfiguration and they are unable to dictate their order in certain territories, which end up becoming spaces at the margins of the State. An example are the slums in Rio de Janeiro. However, the public organizations seem to be resuming their attention to their ability to act in territorial reordering. To analyze the way how these organizations interfere with the reconfiguration of spaces in slums, there is a need for investigating power relations, having in mind the fact that the territories are defined by and through power relations. Thus, this theoretical essay aims to propose guiding questions which enable us to investigate the way how action taken by public organizations in spaces at the margins of the State interfere with the power relations taking place there and, as a consequence, with the reconfiguration of territories in these spaces.

KEYWORDS: public organization; power relation; territory; slum.

1. Introdução

Os territórios de muitas cidades são marcados por contradições e sustentam realidades extremamente distantes, que convivem lado a lado. Formadas por um mosaico onde espaços de pobreza e espaços de extrema riqueza se intercalam, muitas cidades são constituídas por territórios que revelam uma extrema fragmentação. A cidade do Rio de Janeiro apresenta-se como um exemplo, contendo em seus bairros mais ricos a formação de favelas, que têm suas histórias marcadas por algumas tentativas do governo, até hoje malsucedidas, de implementar políticas públicas com o objetivo de suprir as ausências consideradas marcas destes espaços (Burgos, 2006).

As organizações públicas tendem a negligenciar ou a não assumir o protagonismo de sua influência na reconfiguração territorial, e não conseguem impor sua ordem em determinados territórios, que acabam por se constituir como espaços às margens do Estado. As favelas do Rio de Janeiro, um exemplo dessa situação, passaram a ser dominadas por grupos envolvidos com atividades de tráfico de drogas, que acabaram por impor suas próprias leis.

Entretanto, no contexto atual, em que o Estado vem sendo fortalecido, as organizações públicas parecem estar voltando a se atentar para sua capacidade de ação na reconfiguração territorial, principalmente por meio de sua inserção em espaços às suas margens. Na cidade do Rio de Janeiro é emblemático o processo de pacificação das favelas, por meio da instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que teve início em 2008, com o objetivo de devolver ao estado o poder sobre estes territórios. O processo de pacificação levou ao aumento da entrada de uma série de organizações públicas nos espaços das favelas, que interferem no reordenamento territorial.

Para analisar a interferência das organizações públicas na reconfiguração de espaços de favelas, é preciso investigar as relações de poder que ali se estabelecem, tendo em vista que os territórios são lócus de relações de poder, e são definidos por e a partir dessas relações (Souza, 2002). Embora a estreita ligação entre território e poder seja aceita e evocada na li-

teratura que trata do tema (ex.: Souza, 2002; Raffestin, 1993; Brandão, 2007; Castro, 2003; Eduardo, 2006), a questão ainda não foi bem explorada, principalmente devido à dificuldade de operacionalização da categoria “poder” e de sua identificação nos territórios em análise (Raffestin, 1993). Paralelamente, a literatura que trata das relações de poder, entre e dentro de organizações, tende, muitas vezes, a analisar essas relações descoladas dos territórios nos quais se estabelecem, negligenciando a influência e a inseparabilidade entre poder e território. A aproximação com o referencial que trata do espaço geográfico, conforme mostrou Goulart (2006), possibilita uma ampliação do nível de análise, sem que se perca, entretanto, o foco nas organizações e em suas interações.

Com vistas a contribuir para investigações que se propõem a trabalhar conjuntamente os dois conceitos e, de forma mais específica, para futuras investigações que se proponham a analisar as tentativas das organizações públicas de reestabelecer sua relação com o espaço geográfico, voltando a se atentar para sua capacidade de ação no reordenamento territorial, o presente ensaio tem como objetivo propor algumas questões norteadoras que possibilitem investigar de que forma a ação de organizações públicas em espaços às margens do Estado interfere nas relações de poder que lá se dão e, como consequência, na reconfiguração dos territórios.

2. As favelas como espaços às margens do Estado

Muitas cidades apresentam territórios fragmentados, tendo a eles atrelada uma variedade de dicotomias. “Morro” e “asfalto”, “ricos” e “pobres” convivem lado a lado em territórios em que o Estado-nação é enfraquecido (Santos, 2008a; Vieira e Vieira, 2003) e o poder público torna-se ausente, compondo um contexto de precariedade espacial. Essa fragmentação dos territórios pode ser representada pelo fenômeno urbano das favelas, que marca a realidade do Brasil, assim como a de outros países do mundo.

Regiões marcadas por informalidade, as favelas já são hoje mapeadas por órgãos oficiais que levantam informações de natureza estatística e geográfica a seu respeito, com o intuito de ampliar o conhecimento de sua realidade. Tais dados mostram, por exemplo, que aproximadamente 20% da população mundial vivem em favelas (Delicato, 2007). No Brasil, os Censos do IBGE mostram que a população moradora de favelas cresce mais do que a população urbana (Maricato, 2001). Ainda, como lembra Maricato (2001), provavelmente, a população que mora em favelas é bem maior do que prevê o IBGE.

A acelerada disseminação de favelas no Brasil teve início no fim do século XIX, quando foi formada a primeira aglomeração urbana que recebeu esse nome na cidade do Rio de Janeiro, no Morro da Providência. Como foi fundada por antigos combatentes da guerra de Canudos, a região recebeu o nome de “favela” em referência à vegetação do local onde os seguidores de Antônio Conselheiro se encontravam, no sertão baiano (Oliveira, 1985). Segundo Oliveira (1985), a partir daí, todas as aglomerações semelhantes que passaram a surgir também receberam esse nome.

No início do século XX, as favelas começaram a se expandir e a se tornar “visíveis” (Oliveira, 1985). Segundo Pino (1998), foram principalmente problemas como inflação, desemprego, bem como altos preços de aluguéis que levaram a este quadro. Agravado pela tendência migratória para centros urbanos, o crescimento das favelas acelerou-se e em 1950 7% da população total da cidade do Rio de Janeiro morava em favelas (Oliveira, 1985).

Segundo Maricato (2001), o termo “favela” refere-se a regiões marcadas por uma situação ilegal de ocupação do solo, na qual o morador não tem direito legal sobre a terra que ocupa, podendo ser despejado a qualquer momento. A autora as caracteriza como regiões sujeitas à exclusão urbana, já que são mal servidas pela infraestrutura e serviços urbanos, como os de água, esgoto ou transporte.

Mas o Observatório de Favelas (2009), uma organização social de pesquisa que se dedica à produção de conhecimento sobre favelas e fenômenos urbanos, em relatório resultante do seminário “O que é favela, afinal?”, realizado em 2009, defende que esses espaços devem ser definidos a partir daquilo que eles são e devem ser reconhecidos em sua especificidade socioterritorial. Seguindo essa proposta, definem as favelas como “um território constituinte da cidade” (Observatório de Favelas, 2009:22), caracterizado por algumas referências, como a insuficiência histórica de investimentos que partam do Estado ou do mercado formal, a apropriação social dos territórios para fins de moradia, indicadores econômicos, educacionais e ambientais abaixo da média da cidade, alta densidade de habitações, relações de trabalho marcadas pela informalidade e pelo subemprego e baixo grau de soberania do Estado.

Os territórios das favelas apresentam-se, assim, como espaço em que as leis do Estado não se apresentam como no restante da cidade. É nesse sentido que as organizações públicas vêm tentando se inserir de forma mais intensa nesses espaços, transformando-os com vistas a uma nova configuração territorial.

3. A Ação de organizações públicas em espaços às margens do Estado

A esperança depositada na administração pública como uma via para a superação dos problemas sociais e transformação de realidades locais e globais há tempos mostra-se presente na produção acadêmica nacional e internacional. A crença na atuação do Estado voltada para questões de âmbito social está atrelada a uma concepção clássica que pensa o Estado como definido a partir de três elementos constitutivos, conforme mostrou Bobbio (1987): o povo, o território e a soberania. O Estado assim pensado assume-se como possuidor do poder soberano, que se define como o poder de criar e aplicar o direito em um território e para um povo (Bobbio, 1987).

Para o alcance do seu propósito último, o Estado se materializa por meio da administração pública, bem como de instituições como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, das forças militares e dos governos subnacionais (Matias-Pereira, 2009). Seguindo essa perspectiva, Gaitan (1989) defende que a administração pública é responsável pela execução das decisões do Estado, atuando como “um instrumento que o Estado mobiliza para a execução

prática de seus programas” (Gaitan, 1989:49).¹ A administração pública assume-se, assim, como importante representante do Estado perante a sociedade, atuando para o alcance de seus objetivos.

Como explica Matias-Pereira (2009), o conceito de administração pública não possui uma definição clara e consensual. Com o intento de contribuir para o aprimoramento do conceito, Vieg (1959) afirma que a administração pública, em termos gerais, abarca todas as áreas conduzidas por políticas públicas. Assume-se, entretanto, para os fins do presente ensaio, a noção de administração pública como

a prática da gestão em organizações públicas e, ao mesmo tempo, um campo de estudos que inclui como objetos a administração de organizações públicas e a análise da formação de políticas públicas, incluindo aqui práticas sociais e relações políticas entre coletivos e organizações. (Misoczky, 2004:2)

Portanto, assume-se também a centralidade das organizações públicas para se pensar a operacionalização das idealizações da administração pública, na medida em que cabe a estas organizações modelar e executar as políticas públicas formuladas pelo Estado (Wamsley e Zald, 1973).

Arellano-Gault e colaboradores (2013:152) definem as organizações públicas como “organizações com objetivos e mandatos, e com aparelhos que buscam e lutam para alcançar esses objetivos, mas que têm seus aparatos inseridos em ambiente e regime políticos”.² Para Thoenig (2007:12), uma das principais características das organizações públicas que as diferencia das demais é o fato de, para além da eficiência, elas estarem também direcionadas para a efetividade, entendida como “uma função de produção que gera impactos sociais”. Na visão de Farnham e Horton (1993), o que as organizações públicas possuem em comum é sua criação pelo governo para o alcance de objetivos políticos.

Como as organizações públicas atendem aos propósitos do setor público, elas assumem as especificidades desse setor e desta forma se diferenciam daquelas do setor privado. Farnham e Horton (1993) defendem que as organizações públicas, como organizações políticas, têm responsabilidade para com o público a que servem. É a sua subordinação à política, muito mais do que ao mercado, que marca a diferença das organizações públicas em relação às privadas, na visão dos autores. Ou, conforme defende Denhardt (2012:55), “as organizações públicas estão, por definição, comprometidas com a busca de valores societários publicamente definidos”.

O setor público é formado por uma enorme diversidade de organizações e é difícil estabelecer generalizações a respeito de seus objetivos, de suas estruturas e estilo de gestão

1 Tradução livre de: “*un instrumento que el Estado moviliza para La ejecución práctica de sus programas*” (Gaitan, 1989:49).

2 Tradução livre de: “*organizations with objectives and mandates, and apparatuses that pursue and struggle to achieve such objectives, but apparatuses well within a political environment and regime*”.

(Farnhem e Horton, 1993). Portanto, as organizações públicas não podem ser assumidas como entidades homogêneas. Bozeman e Bretschneider (1994) explicam que existem muitas variações de organizações públicas, como organizações governamentais, organizações que atuam para atender ao interesse público, dentre outras. É importante ter em mente que tais organizações estão se tornando cada vez mais complexas e híbridas (Christensen e Laegreid, 2011) e que as fronteiras entre o público e o privado estão cada vez mais difíceis de serem estabelecidas (Thoenig, 2007).

Mesmo diante das indefinições por trás da ideia de organizações públicas, Denhardt (2012) ressalta a importância do papel que essas organizações assumem hoje, constituindo-se como elemento central para o processo político. Segundo o autor, houve um espantoso crescimento das organizações públicas nas últimas décadas, além de um aumento significativo na amplitude e da complexidade das questões tratadas pelo governo.

Com o crescimento das organizações públicas em número e em complexidade, elas passaram a se inserir também em territórios onde antes se mantinham ausentes. Espaços às margens do Estado como as favelas têm suas histórias marcadas por uma série de tentativas do poder público de agir em seus territórios, tentando, constantemente, reinstituir sua ordem. Mas foi só recentemente que as organizações públicas conseguiram se inserir de forma mais intensa nestes espaços.

O poder público, a partir da década de 1940, voltou para as favelas a sua atenção e passou a enxergá-las como um problema, não por uma demanda dos moradores das favelas, mas sim devido ao incômodo que causavam à urbanidade da cidade (Burgos, 2006). Como começaram a se expandir, as favelas passaram a ser enxergadas como um “problema” social que precisava ser combatido (Oliveira, 1985). Conforme explica Oliveira (1985), a luta pela remoção das favelas tem sido marcada por um jogo de relações sociais em que o Estado assume um papel central.

No Brasil, merece destaque a cidade do Rio de Janeiro, local em que foi formulado o maior número de políticas governamentais voltadas para as favelas (Valladares e Figueiredo, 1983). Como mostrou Valladares (2000), desde o surgimento da primeira favela no Rio de Janeiro, essa forma de aglomeração urbana se disseminou pela cidade. Nesse sentido, o Rio de Janeiro acabou se tornando o principal objeto de análise da maioria dos trabalhos que discutem a origem e a expansão das favelas (Costa e Nascimento, 2005).

Como mostrou Burgos (2006), o Estado vem tentando intervir nas favelas da cidade do Rio de Janeiro por meio de políticas públicas desde a década de 1940, mas tem encontrado dificuldades na resolução do problema. O autor explica que as medidas adotadas pelo poder público como uma tentativa de solucionar o problema das favelas foram desde o início marcadas por uma lógica autoritária e excludente, que não enxergava os moradores das favelas como cidadãos possuidores de direitos sociais, mas sim como “almas necessitadas de uma pedagogia civilizatória” (Burgos, 2006:28).

A primeira experiência de política pública voltada às favelas, os parques proletários, propunha a construção de parques, com a finalidade de resolver o problema de insalubridade

das franjas do Centro da cidade, seguindo uma abordagem sanitaria do problema (Burgos, 2006). Vitor T. Moura, organizador do programa, propunha medidas como o controle da entrada de indivíduos de baixa condição social na cidade do Rio de Janeiro, o retorno dos indivíduos com essas condições para os seus estados de origem e a reeducação social dos moradores das favelas voltada para a correção de hábitos pessoais, de forma que os moradores eram submetidos a sessões de lições de moral (Burgos, 2006), exemplificando a “pedagogia civilizatória” à qual se referiu Burgos (2006).

Um marco importante nas políticas públicas voltadas para as favelas na cidade do Rio de Janeiro é a chamada política de pacificação, que surge em um período recente, em que se volta a discutir o papel da administração pública para o desenvolvimento e a importância do fortalecimento do papel do Estado. A partir de 2008, os habitantes das favelas passaram a contar com a atuação das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que se caracterizam como um projeto da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, e têm como objetivo recuperar o poder sobre os territórios das favelas. Além disso, em 2010, o prefeito da cidade, Eduardo Paes, anunciou que as favelas receberiam “uma invasão de serviços sociais”, como a regularização dos serviços de água e luz, precários nesses espaços.

Ao analisar historicamente as ações das organizações públicas em favelas, pode-se compreender estes territórios como espaços localizados às margens do Estado, caracterizados por Das e Poole (2004) como locais de desordem, onde o Estado está constantemente tentando reinstituir sua ordem e suas leis. As margens, segundo Das e Poole (2004), podem ser entendidas como o local de pessoas consideradas insuficientemente socializadas na lei. E o Estado, segundo as autoras, exerce tentativas de “pacificar” ou “gerenciar” estas populações por meio do uso da força e da pedagogia.

Como mostra Strozemberg (2009), as favelas são historicamente identificadas como a expressão de antítese da ordem pública, como um espaço transgressor, sem leis, ou pelo menos sem as mesmas leis que regem o restante da cidade. Mas a ausência de uma equivalência de leis também implica a ausência de uma equivalência de direitos, e principalmente a ausência de um direito superior, que H. Levebvre (2001:134) chama de o direito à cidade, entendido como “o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e ao habitar”, que acaba por se constituir como um direito mal reconhecido, diante de problemas urbanos como a formação de favelas.

Na visão de Strozemberg (2009), para que haja uma verdadeira integração da favela à cidade, é preciso que haja uma incorporação de direitos por parte de seus moradores. Vê-se na ação do poder público nas favelas uma forma de reestabelecer a ordem pública desses territórios, devolvendo-lhes as leis e os direitos equivalentes aos do restante da cidade. É ao voltar a se atentar para sua capacidade de ação no reordenamento territorial que as organizações públicas se farão aptas a gerar as transformações necessárias para a melhoria das condições de vida desses espaços, reintegrando-os à cidade, sem, contudo, homogeneizá-los.

Madanipour (1996) explica que o “urbano” pode ser compreendido como um espaço urbano, que se constitui como uma entidade socioespacial, produzida a partir da interação de

fatores políticos, econômicos e simbólicos. Indo ao encontro de Santos (2009), que entende o espaço como sistemas de ações e de objetos, indissociáveis, Madanipour (1996) entende esse espaço como formado por objetos e pessoas, interconectados.

As transformações nos territórios das favelas que se dão a partir das recentes tentativas do poder público de retomar o controle nesses espaços podem ser compreendidas como transformações que se dão, simultaneamente, em seu sistema de ações e em seus sistemas de objetos. Interferindo em elementos materiais e imateriais, as organizações públicas se propõem a gerar mudanças nas favelas, com o intuito de solucionar o problema das ausências que marca esses territórios na percepção daqueles que lhes são externos e os tornam “visíveis” para o restante da cidade. É com vistas a uma melhor compreensão deste processo de transformação que se propõe aqui que as favelas sejam pensadas como espaços às margens do Estado, e a partir de uma compreensão mais ampla do espaço, como uma junção de aspectos sociais e materiais, conforme propõem autores da geografia.

4. Espaço, território, poder: algumas questões para investigação

Objeto de estudo primordial da geografia, a noção de espaço esteve esquecida mesmo em sua área mãe. Principalmente a partir da década de 1970, Santos (2008c) chama atenção para o fato de que a geografia havia se tornado “viúva do espaço”, afastada de seu objeto. Diante de uma geografia vazia de conteúdo, Milton Santos dedicou seus esforços na busca por uma definição de espaço.

Ao longo de seu percurso intelectual, Santos (2009) chega à definição do conceito, de grande aceitação, e que é aqui incorporada. Para o autor, “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá” (Santos, 2009:63). A partir de sua definição, Santos (2009) reforça a ideia de que os sistemas de objetos e os sistemas de ações não podem ser pensados um sem o outro. Os sistemas de objetos dão forma às ações, e os sistemas de ações criam novos objetos. Eles interagem e, por meio dessa interação, o espaço se transforma.

De estreita ligação com a noção de espaço está o conceito de território. Embora seja reconhecida a inseparabilidade dos conceitos (Souza, 2002; Corrêa, 2002; Cara, 2002; Saquet, 2006), a necessidade de estabelecer uma distinção entre eles é marcada na literatura que trata do tema. Como afirmou Saquet (2006), ainda que não estejam separados, trata-se de conceitos diferentes.

O espaço é geralmente assumido como um conceito de maior amplitude e anterior ao território (Raffestin, 1993; Geiger, 2002; Corrêa, 2002; Haesbert e Limond, 2007). Para Raffestin (1993:143), “o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível”. Por meio do trabalho os indivíduos apropriam-se do espaço e o territorializam, sendo o território, assim, uma produção a partir do espaço (Raffestin, 1993). Dessa forma, optou-se aqui por

trabalhar com a noção de espaço, mais ampla e primeira, mas também com a concepção de território, assumindo-se a estreita ligação entre os conceitos, tendo em vista que o espaço geográfico contém em si o território (Geiger, 2002).

Muitas são as definições de território que se propõem a diferenciá-lo do espaço, dando-o uma identidade que o justifique enquanto um conceito separado. Embora difiram em alguns aspectos, todas as definições contêm em si a noção de poder. Para Geiger (2002), por exemplo, território refere-se a uma extensão terrestre, mas inclui uma relação de posse. Na visão de Andrade (2002), o conceito de território está ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área, associado, portanto, à noção de poder.

Segundo Dematteis (2007), os territórios resultam como conteúdo, meio e processo de relações sociais. Os territórios são, assim, espaços de ação e de poderes (Neves, 2002), “é a cena do poder e o lugar de todas as relações” (Raffestin, 1993:58), e também podem ser entendidos como conflito social (Dematteis, 2007). Nesse mesmo sentido, Brandão (2007) sustenta a importância de se compreender os territórios como ambientes politizados, em conflito e em construção. Ou, como aponta Castro (2003), os territórios devem ser entendidos como uma arena de disputa de interesses, constituída por relações políticas, e onde as noções de poder e de controle encontram-se intrinsecamente incorporadas.

Raffestin (1993) explica que os territórios revelam relações de poder. Na visão do autor, o Estado, os indivíduos e todas as organizações, grandes ou pequenas, podem ser pensados como atores sintagmáticos que produzem os territórios, organizando-os por meio de novos recortes, novas implantações e novas ligações. A produção dos territórios está perfeitamente inscrita no campo do poder, tendo em vista que as estratégias de produção elaboradas por esses atores chocam-se umas com as outras em diversas relações de poder (Raffestin, 1993). Nesse sentido, segundo Raffestin (1993), todas as relações que se estabelecem em um território são relações de poder, e o poder torna-se inevitável, impossível de se fazer ausente em qualquer relação. A partir das relações de poder, a ação humana afeta a materialidade dos territórios, e os dois elementos apresentados por Santos (2009) tornam-se relacionados e indissociáveis. Souza (2002:78) reforça esta ideia ao afirmar que o território “é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Nesse sentido, para o autor, faz-se imperioso questionar: “quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço?” (Souza, 2002:79).

Reforçando a legitimidade desse questionamento, e tendo em vista que os territórios são produzidos a partir das relações de poder que nele se estabelecem (Dematteis, 2007; Raffestin, 1993), a importância de se investigar as relações de poder para a compreensão da reconfiguração dos territórios é destacada por muitos autores na literatura (ex.: Souza, 2002; Raffestin, 1993; Brandão, 2007; Castro, 2003; Eduardo, 2006). Entretanto, os caminhos que devem ser percorridos para a operacionalização desta investigação ainda se encontram em aberto. Raffestin (1993), por exemplo, ressalta a dificuldade de se identificar na realidade a categoria poder, e afirma que, embora essa temática tenha sido sempre evocada na geografia, ainda não foi bem explorada.

A dificuldade de se trabalhar com a noção de poder se faz presente desde a sua conceituação (Raffestin, 1993; Lukes, 1980a, 1980b; Carvalho e Vieira, 2007; Carvalho, 1998; Faria, 2003; Hardy e Clegg, 2001). Como explica Lukes (1980a), a história da teoria política e da sociologia é marcada por um interminável desacordo sobre como o poder deve ser conceitualizado, com teorias e visões de mundo diferentes e contraditórias, que oferecem maneiras distintas de o conceber. Carvalho e Vieira (2007) explicam que o conceito de poder é extremamente amplo, podendo ser usado para designar tanto fenômenos sociais quanto fenômenos físicos.

Lukes (1980a) explica que as concepções de poder podem ser pensadas a partir de duas categorias mais amplas: as concepções assimétricas, que envolvem conflito e resistência, reais ou potenciais, e onde estão localizadas a maior parte das vertentes que tratam do tema, e as concepções simétricas, que entendem o poder como uma capacidade ou realização coletiva em que todos ganham, e que é representada principalmente por Hannah Arendt e Talcott Parsons. Ainda que se reconheça aqui a grande validade das concepções simétricas, assume-se uma visão assimétrica do poder, embora se compreenda que as duas não são mutuamente exclusivas, conforme mostrou Lukes (1980a).

A concepção assimétrica de poder é entendida por autores como Lukes (1980a), Carvalho (1998) e Carvalho e Vieira (2007) como composta por três modos principais de conceber o poder, que estão intimamente relacionados: as concepções que enfocam *a obtenção de aquiescência ou o controle*, e que vão de Hobbes aos cientistas políticos behavioristas, os quais identificam o poder descobrindo quem predomina na tomada de decisões; as concepções que entendem o poder como uma *relação de dependência*, “na qual B se conforma com a vontade ou os interesses de A não em virtude de quaisquer ações ou ameaças discerníveis de A, mas em virtude das relações mesmas entre A e B” (Lukes, 1980a:828); e aquelas que entendem o poder como *desigualdade*, que têm seu foco nas capacidades diferenciais dos atores para conseguir vantagens e recursos valiosos, porém escassos.

As três concepções acima apresentadas são compatíveis com a definição de poder proposta por Max Weber (Lukes, 1980a), talvez a mais famosa e difundida definição do conceito. Para Weber (2000:33), “poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”. Como explicam Hardy e Clegg (2001), embora esta definição tenha sido contestada e criticada ao longo dos anos, permanece como ponto de partida para as diversas abordagens do poder.

Não obstante a disseminação da definição de Weber (2000), muitas outras definições de poder foram apresentadas na literatura que trata do tema. Lukes (1980b), ao tentar sintetizar os debates que têm sido travados em torno das muitas definições de poder, destaca a complexidade do termo, que possui desde definições mais restritas, com o foco no comportamento dos agentes na tomada de decisão, até visões mais amplas, que abarcam também as não tomadas de decisão, discussões potenciais e controle sobre a agenda política.

Diante da dificuldade de definição do conceito, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998:943), em uma tentativa de definir o poder em seu significado mais geral, o assumem como “a capa-

cidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos”. A partir de uma revisão das diferentes perspectivas que tentam definir poder, Lukes (1980a) aponta como um núcleo básico de todas as concepções a noção de provocação de consequências. Já Faria (2003:100) sustenta que, embora expressos de maneiras diferentes e a partir de enfoques diferentes, os diversos conceitos de poder “se referem a uma condição ou capacidade de realização de uma ação que, sem lhe ser emprestada qualquer direção, não se viabilizaria”.

Em meio a essa diversidade de perspectivas e conceitos, a abordagem proposta por Pierre Bourdieu apresenta-se como uma alternativa conciliadora, na medida em que se propõe a superar dicotomias como objetividade/subjetividade, ação/estrutura e indivíduo/sociedade, além de receber influências de diversas perspectivas teóricas, como da fenomenologia, do estruturalismo, ou do marxismo (Peci, 2003). Essa perspectiva teórica, além disso, resgata a indissociabilidade entre a interpretação das organizações e a análise social (Carvalho e Vieira, 2007), tão cara à investigação que aqui se pretende propor. Ainda, conforme mostrou Everett (2002), o arcabouço conceitual proposto por Bourdieu oferece um bom olhar crítico e reflexivo, por meio do qual é possível melhor enxergar as organizações. Nesse sentido, ao referencial de espaço e território serão incorporados alguns conceitos trabalhados por Bourdieu para a composição de um quadro conceitual que possa auxiliar na compreensão das relações de poder e na reconfiguração dos territórios das favelas. A partir da perspectiva do Bourdieu, o poder é assumido como um conceito relacional e processual (Everett, 2007), o que possibilita que se estabeleça um diálogo entre este conceito e a ideia de reconfiguração dos territórios, que se dá como um processo dinâmico e contínuo.

Para um melhor entendimento das relações de poder a partir da perspectiva de Bourdieu, é central a compreensão da noção de “agentes”. Thiry-Cherques (2006) explica que Bourdieu adota o termo “agentes” para designar todo aquele que atua tentando manter ou alterar as relações de força, e que possui um sistema adquirido de preferências, de percepção, de classificação, tendo seus atos limitados a certos “constrangimentos estruturais”.

Bourdieu (2004) reforça sua opção por falar em agentes como uma forma de superar a noção de sujeitos, tendo em vista que a ação não é a simples obediência a uma regra. Portanto, os agentes não são simples calculadores racionais, mas agem a partir de um determinado “senso prático” (Bourdieu, 2004).

Nos espaços das favelas são muitos os atores que podem se constituir como agentes, tentando interferir nas relações de força e, como consequência, na reconfiguração dos territórios. Os territórios das favelas, de alta densidade habitacional (Observatório de Favelas, 2009), além de seus muitos moradores, apresentam uma grande quantidade de Organizações Sem Fins Lucrativos (ONGs), que atuam principalmente com atividades culturais, tentando amenizar suas ausências. Como mostrou Vaz (2012), a favela da Maré, por exemplo, apresenta territórios híbridos, que contam com a ação de várias organizações que desempenham ações culturais, como o Museu da Maré, o Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré, ou o Observatório de Favelas.

Com o processo de pacificação das favelas da cidade do Rio de Janeiro que teve início em 2008, aumentou de forma substantiva a facilidade de acesso a esses espaços, não só pela

significativa redução da violência, mas também devido à construção de elevadores e teleféricos, a partir da ação do Estado, que passou a se fazer mais presente. Como consequência, novos atores passaram a se inserir nas favelas. Além da entrada de organizações públicas, também marca a realidade das favelas o aumento da atividade turística. Medeiros (2006) mostra que as favelas acabaram por se consolidar como um ponto turístico importante da cidade do Rio de Janeiro, atraindo uma grande diversidade de novos atores.

Diante da diversidade de atores que compõem os territórios das favelas, resta investigar se eles também passaram a se constituir como agentes, conforme proposto por Bourdieu (2012), inserindo-se nas relações de poder destes territórios. Portanto, por meio da identificação daqueles que atuam no espaço das favelas de forma a interferir nas relações de força que lá se dão, pode-se responder à seguinte pergunta, fundamental para a compreensão das relações de poder que se pretende investigar:

P1: Quais são os agentes que atuam nos territórios das favelas?

Os agentes tentam interferir nas relações de força principalmente por meio da disputa de recursos de poder, os quais Bourdieu denomina de capital (Misoczky, 2003). Segundo Bourdieu (2012:134), “as espécies de capital, à maneira dos trunfos num jogo, são os poderes que definem as probabilidades de ganho”.

O capital ao qual se refere Bourdieu (2012) pode se dar de formas diversas, como capital econômico, como capital cultural, como capital social ou como capital simbólico, “que é a forma percebida e reconhecida como legítima das diferentes espécies de capital” (Bourdieu, 2012:135). Thiry-Cherques (2006) explica, de forma sintética, as quatro formas de capital sugeridas por Bourdieu. Segundo o autor, o capital econômico é aquele que se apresenta na forma de riqueza material, como dinheiro, ações, bens patrimônios; já o capital cultural se apresenta como conhecimento, habilidades, informações, por exemplo; o capital social, conforme Thiry-Cherques (2006), corresponde ao conjunto de acessos sociais, que se dão sob a forma de relacionamento e redes de contatos; por fim, o capital simbólico, que é uma síntese dos demais, apresenta-se como prestígio, honra, e corresponde ao conjunto de rituais de reconhecimento social. O autor esclarece, ainda, que, para Bourdieu, as formas de capital são conversíveis umas nas outras.

Conforme explica Bourdieu (1996:170):

o capital simbólico é uma propriedade qualquer (...) que, percebida pelos agentes sociais dotados das categorias de percepção e de avaliação que lhes permitem percebê-la, conhecê-la e reconhecê-la, torna-se simbolicamente eficiente como uma verdadeira força mágica: uma propriedade que, por responder às ‘expectativas coletivas’, socialmente constituídas, em relação às crenças, exerce uma espécie de ação à distância, sem contato físico.

A respeito do conceito, Pinto (2000:133) complementa que os símbolos que caracterizam o capital simbólico “não são coisas, e sim valores cuja existência social resulta sobretudo da relação de reconhecimento que se estabelece entre utilizadores”. Everett (2002) sintetiza a noção de capital simbólico ao afirmar que outras formas de capital são convertidas em capital simbólico

no momento em que são consideradas legítimas. É por meio da posse do capital simbólico que um agente é visto pelos demais como um jogador legítimo (Carvalho e Vieira, 2007).

Embora os espaços das favelas possuam poucos recursos materiais, sobretudo aqueles de natureza econômica, segundo a teoria de Bourdieu, os recursos de poder, que o autor reconhece como formas de capital, estão muito além de recursos puramente materiais ou puramente econômicos. Pode-se pressupor, portanto, seguindo essa teoria, que mesmo em espaços de favelas dispõe-se de recursos de poder, de tipos diversos de capital, que desencadeiam disputas e relações de poder. Faz-se, assim, necessário também investigar:

P2: Qual é a forma de capital que é valorizada e reconhecida como legítima nesta configuração territorial, diferenciando-a das demais?

A partir do conceito de capital simbólico, conforme definido, Bourdieu (2012:7) propõe que se trabalhe com a noção de poder simbólico, descrito pelo autor como “esse poder invisível, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. O autor entende o poder simbólico como uma forma transfigurada e legitimada de outras formas de poder. Assim, para Bourdieu (2012:15), as relações de força são transformadas em poder simbólico a partir de um “trabalho de dissimulação e de transfiguração (numa palavra, de eufemização) que garante uma verdadeira transubstanciação das relações de força, fazendo ignorar-reconhecer a violência que elas encerram objetivamente”. Nesse sentido, a noção de poder simbólico proposta pelo autor não é caracterizada pela posse de um recurso, de algo objetivo, mas sim pelo reconhecimento desse recurso pelos demais agentes do campo, pelo valor que os demais agentes atribuem a esse recurso (Carvalho e Vieira, 2007), ou seja, pela posse do capital simbólico.

Os agentes que possuem o poder simbólico assumem posições privilegiadas e têm legitimidade diante dos demais agentes. É central, portanto, para a noção de poder simbólico, a ideia de legitimidade, que se assume como um meio pelo qual os agentes podem galgar posições, redefinindo a estrutura das relações de poder e, conseqüentemente, interferindo na reconfiguração dos territórios (Raffestin, 1993; Dematteis, 2007). As posições assumidas por agente dependem da quantidade e do tipo de capital de que eles dispõem (Carvalho e Vieira, 2007), ou, dito de outra forma, é a distribuição de diferentes espécies de capital que determina as relações objetivas entre posições (Carvalho, Goulart e Amantino-de-Andrade, 2005; Bourdieu, 2011). Nesse sentido, existem dominantes e dominados, que se contrapõem em um jogo de posições (Carvalho, Goulart e Amantino-de-Andrade, 2005). Como explica Thiry-Cherques (2006), a luta se dá tanto de forma explícita, material e política, quanto de forma simbólica, e se constitui como uma luta de interesses de conservação contra os interesses de subversão da ordem dominante.

A importância de se compreender a posição que os agentes ocupam é destacada por Bourdieu (2012), ao afirmar que é essa posição que revela os poderes atuais ou potenciais, bem como a probabilidade de acesso a ganhos específicos. Ainda, o autor explica que o conhecimento da posição ocupada possibilita compreender as propriedades intrínsecas e relacionais dos agentes.

Merecem destaque, para os fins da investigação que aqui se propõe, alguns agentes específicos que tentam se inserir nas relações de poder que se estabelecem nos territórios das favelas: as organizações públicas. Como explicitado, a partir do processo de pacificação, o Estado vem se inserindo com maior intensidade nos territórios das favelas por meio de organizações públicas, como uma tentativa de retomar o poder nesses territórios.

Como novos atores (e talvez agentes) nesses territórios, faz-se importante compreender se as organizações públicas, na visão da comunidade e em suas próprias percepções, já conseguiram adquirir legitimidade e capital que as permita assumir uma posição privilegiada e interferir de forma mais substantiva na reconfiguração dos territórios. Portanto, faz-se necessário indagar:

P3: Que posição as organizações públicas passaram a ocupar nas relações de poder que se estabelecem nos territórios das favelas, após o processo de pacificação?

Considerando que as relações de poder não são estáticas e imutáveis, mas vão se modificando e transformando ao longo do tempo, e transformam, simultaneamente, os territórios, reconfigurando-os, é importante compreender o jogo de poder a partir de uma visão processual. As relações de poder, componentes do sistema de ações que constitui o espaço, afetam o sistema de objetos que lhe dá materialidade, e a relação de indissociabilidade entre os dois sistemas assim se configura. A noção das relações de poder como um processo que afeta os territórios em suas dimensões material e imaterial pode ser mais bem compreendida a partir do conceito de eventos proposto por Santos (2009). Segundo o autor, o evento pode ser assumido como um vetor das possibilidades existentes em uma determinada formação social, seja ela um país, uma região, ou um lugar. Santos (2009) explica que, onde o evento se instala, alguma mudança é produzida. “Os eventos mudam as coisas, transformam os objetos, dando-lhes ali mesmo onde estão novas características” (Santos, 2009:146). A importância de se pensar os eventos é reforçada por Santos (2009:155) ao afirmar que “é através do evento que podemos rever a constituição atual de cada lugar, a evolução conjunta dos diversos lugares, um resultado da mudança paralela da sociedade e do espaço”.

É imprescindível, para Santos (2009), separar os eventos que são naturais, como a chuva, ou a queda de um raio, e aqueles que são sociais ou históricos, como um comício, ou um acidente de automóvel, por exemplo. Os eventos sociais resultam da ação humana, da interação entre diferentes indivíduos, bem como de seus efeitos sobre os dados naturais (Santos, 2009). Portanto, é na segunda categoria de eventos que este ensaio se detém.

A partir de suas reflexões, Santos (2009) conclui que o evento pode ser assumido como sinônimo de ação. Em referência ao trabalho de Berry, explica que para este autor as ações devem ser pensadas como eventos que, quando se repetem e se acumulam, contribuem para os processos espaciais. Santos (2009) esclarece, assim, que não há evento sem que haja um ator que o produza.

Como explica Raffestin (1993), a produção dos territórios está inscrita no campo do poder, na medida em que as estratégias de produção elaboradas pelos atores que atuam em

um dado território chocam-se umas com as outras em diversas relações de poder. As estratégias de produção das quais falava Raffestin (1993) podem ser assumidas como eventos que, a partir da posição que um determinado agente ocupa, podem gerar mudanças nos territórios ou nas próprias relações de poder.

Nesse sentido, para compreender de que forma as organizações públicas interferem nas relações de poder e, conseqüentemente, na reconfiguração dos territórios, faz-se necessário questionar:

P4: Quais são os eventos produzidos pelas organizações públicas inseridas nos territórios das favelas, e que transformações esses eventos trazem para as relações de poder e para a reconfiguração desses territórios?

A partir do exposto, pode-se presumir que a entrada das organizações públicas nos espaços das favelas leva a uma provável reconfiguração das relações de poder e, conseqüentemente, dos territórios, a partir da produção de novos eventos. A importância de um reordenamento territorial para a melhoria das condições de vida da população que habita as favelas leva à necessidade de investigação das relações de poder e da reconfiguração territorial, para que se possa compreender qual é a nova configuração territorial da qual as favelas se aproximam.

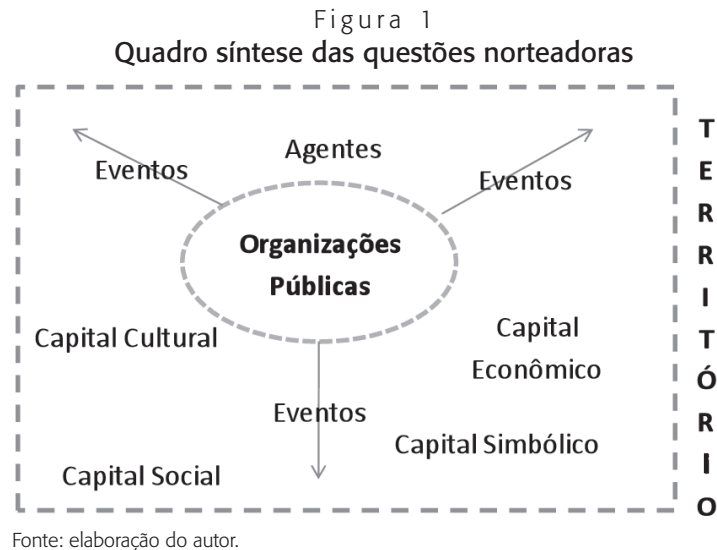
As sucessivas tentativas do poder público de solucionar o “problema” das favelas do Rio de Janeiro por meio de políticas públicas ao longo da história revelam, conforme mostrou Burgos (2006), que o Estado não tem sido bem-sucedido em suas ações. Não há relatos de ações do Estado que tenham levado à reconfiguração dos territórios das favelas, incorporando a esses territórios os mesmos direitos do restante da cidade. As ações recentes do Estado, entretanto, a partir da política de pacificação, parecem apontar para uma possível retomada do poder do Estado nesses territórios.

Diante deste cenário atual, mas também considerando o histórico das ações do poder público nas favelas, faz-se importante delinear as transformações que têm ocorrido nos territórios das favelas, a partir dos eventos produzidos pelas organizações públicas neles inseridas. Desta forma, cabe propor, ainda, a seguinte questão:

P5: Qual é a nova configuração que os territórios das favelas vêm assumindo a partir da interferência dos eventos produzidos pelas organizações públicas que neles estão inseridas?

As questões norteadoras acima apresentadas podem ser sintetizadas a partir da figura 1.

Como pode ser observado na figura 1, ao identificar os agentes que atuam nos territórios das favelas, o capital que lá está em jogo, a posição que as organizações públicas ocupam, bem como os eventos que elas produzem a partir desta posição, é possível compreender a interferência das organizações públicas nas relações de poder e na reconfiguração dos territórios, e delinear uma reconfiguração dos espaços das favelas.



5. Considerações finais

As reflexões teóricas que se apresentaram neste ensaio tiveram como objetivo propor algumas questões norteadoras que possibilitem investigar de que forma a ação de organizações públicas em espaços às margens do Estado interfere nas relações de poder que lá se dão e, como consequência, na reconfiguração dos territórios.

A partir dos argumentos aqui colocados, defende-se a importância de se investigar as relações de poder que se dão nos territórios, para a compreensão da ação de organizações públicas em espaços às margens do Estado voltadas para o seu desenvolvimento, tendo em vista que os territórios são lócus de relações de poder, e se definem por e a partir dessas relações (Souza, 2002). Para a análise das concepções de poder e território, de estreita ligação, propõe-se a articulação da literatura que trata do espaço geográfico, com alguns conceitos propostos por Bourdieu, contribuindo para superar as dificuldades de operacionalização e aprofundamento das discussões que tratam dos dois conceitos conjuntamente, conforme apontadas por Raffestin (1993), e com vistas a trazer um enriquecimento para as perspectivas de poder em estudos organizacionais, de forma que se passe a considerar o fato de que as organizações são reconfiguradoras dos territórios e são por eles reconfiguradas.

Por meio das questões norteadoras aqui apresentadas, espera-se trazer luz para futuros estudos que se proponham a investigar a reconfiguração territorial de espaços de favelas, a partir da ação de organizações públicas, compreendendo se houve uma verdadeira reintegração de seus territórios ao restante da cidade, sem, contudo, homogeneizá-las.

Referências

- ANDRADE, Manuel C. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adelia A.; SILVEIRA, Maria L. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 213-220.
- ARELLANO-GAULT, David et al. Bringing public organization and organizing back in. *Organization Studies*, v. 34, n. 2, p. 145-167, 2013.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.
- BOZEMAN, Barry; BRETSCHEIDER, Stuart. The “publicness puzzle” in organization theory: a test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of public administration research and theory*, v. 4, n. 2, p. 197-224, 1994.
- BRANDÃO, Carlos A. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. São Paulo: Unicamp, 2007.
- BURGOS, Marcelo B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 25-60.
- CARA, Roberto B. Territorialidade e identidade regional no sul da província de Buenos Aires. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adelia A.; SILVEIRA, Maria L. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 261-269.
- CARVALHO, Cristina A. *Poder, conflito e controle nas organizações modernas*. Maceió: Edufal, 1998.
- CARVALHO, Cristina A.; GOULART, Sueli; AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. Internacionalização subordinada. É possível subverter as regras do jogo! In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DA ANPAD. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.
- CARVALHO, Cristina A.; VIEIRA, Marcelo M. F. *O poder nas organizações*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- CASTRO, Iná E. Instituições e territórios. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania no Brasil. *Geosul*, v. 18, n. 36, p. 7-28, 2003.

- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. Complexity and hybrid public administration — theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, v. 11, n. 4, p. 407-423, 2011.
- CORRÊA, Roberto L. Espaço, um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, Ina E. et al. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 15-47.
- COSTA, Valéria G.; NASCIMENTO, Jaz A. S. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, X, 2005, São Paulo. *Anais...*
- DAS, Veena; POOLE, Diana. State and its margins: comparative ethnographies. In: DAS, Veena; POOLE, Diana (Ed.). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004. p. 3-33.
- DELICATO, Cláudio T. Cidades e favelas, pelos olhos de quem? *Revista de Discentes do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unesp Marília*, n. 1, p. 39-51, dez. 2007.
- DEMATTEIS, Giuseppe. O território: uma oportunidade para repensar a geografia. In: SAQUET, Marcos A. *Abordagens e concepções sobre território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 7-11.
- DENALDI, Rosana. Intervenção municipal em favelas: aprimoramento e limitações. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, ANPUR, XI, 2005, Salvador.
- DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- EDUARDO, Márcio F. Território, trabalho e poder: por uma geografia relacional. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, v. 1, n. 2, p. 173-195, ago. 2006.
- EVERETT, Jeffery. Organizational research and the praxeology of Pierre Bourdieu. *Organizational Research Methods*, v. 5, n. 56, p. 56-80, 2002.
- FARIA, José H. Poder e relações de poder nas organizações. In: VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 67-121.
- FARNHAM, David; HORTON, Sylvia. The new public service managerialism: an assessment. *Managing the New Public Services*, p. 237-254, 1993.
- FREIRE-MEDEIROS, Bianca. Favela como patrimônio da cidade? Reflexões e polêmicas acerca de dois museus. *Revista Estudos Históricos*, v. 2, n. 38, p. 49-66, 2006.
- GAITAN, Fernando G. *Administracion publica*. Republica de Colombia: Escuela Superior de Administracion Publica, 1989.
- GEIGER, Pedro P. Des-territorialização e espacialização. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adelia A.; SILVEIRA, Maria L. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 233-246.
- GOULART, Sueli. Uma abordagem ao desenvolvimento local inspirada em Celso Furtado e Milton Santos. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 4, n. 3, p. 1-15, 2006.

- HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. *Etc., Espaço, Tempo e Crítica*, v. 1, n. 2, p. 39-52, 15 ago. 2007.
- HARDY, Cynthia; CLEGG, Stewart R. Alguns ousam chamá-lo de poder. In: HARDY, Cynthia; CLEGG, Stewart R. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 260-289.
- LANE, Jan E. *The public sector: concepts, models and approaches*. 2. ed. Londres: Sage, 1995.
- LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- LUKES, Steven. *O poder: uma visão radical*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980b.
- LUKES, Steven. Poder e autoridade. In: BOTTOMORE, T.; NISBET, R. (Org.). *História da análise sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980a. p. 823-880.
- MADANIPOUR, Ali. *Design of urban space: an inquiry into a socio-spatial process*. Chichester: John Wiley & Sons, 1996.
- MARICATO, Ermínia. *Favelas: um universo gigantesco e desconhecido*. 2001. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab>. Acesso em: 19 jan. 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MEDEIROS, Bianca F. *Gringo na laje: produção, circulação e consumo da favela turística*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- MISOCZKY, Maria C. A. Implicações do uso das formulações sobre campo de poder e ação de Bourdieu nos estudos organizacionais. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 7, n. edição especial, p. 9-30, 2003.
- MISOCZKY, Maria C. Uma defesa da reflexão teórico crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, I, 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. v. I, p. 1-14.
- NEVES, Gervásio R. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adelia A.; SILVEIRA, Maria L. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 270-282.
- OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. O que é favela afinal? In: SILVA, Jardel S. (Org.). *O que é favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 2-4.
- OLIVEIRA, Jailson S. Repensando a questão das favelas. *Revista Brasileira de Estudo de População*, Campinas, v. 2, n. 1, p. 9-30, jan./jun. 1985.
- PECI, Alketa. Estrutura e ação nas organizações: algumas perspectivas sociológicas. *Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 1, p. 1-12, 2003.
- PINO, Julio C. Labor in the favelas of Rio de Janeiro. *Latin American Perspectives*, v. 25, n. 2, p. 18-40, mar. 1998.
- PINTO, Louis. *Pierre Bourdieu e a teoria do mundo social*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.
- SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008b.
- SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. 6. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008c.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2008a.
- SANTOS, Milton et al. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- SAQUET, Marcos A. Proposições para estudos territoriais. *GEOgraphia*, v. 8, n. 15, p. 71-85, 2006.
- SOUZA, Maria Adelia A. Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adelia A.; SILVEIRA, Maria L. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 21-28.
- STROZEMBERG, Pedro. Alguém tem receio de ser multado na favela? In: SILVA, Jardel S. (Org.). *O que é favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 31-33.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 27-55, jan./fev. 2006.
- THOENIG, Jean C. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. especial, p. 9-36, 2007.
- VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, p. 5-34, out. 2000.
- VALLADARES, Licia; FIGUEIREDO, Ademar. Housing in Brazil: na introduction to recent literature. *Bulletin of Latin American Research*, v. 2, n. 2, p. 69-91, maio 1983.
- VAZ, Lilian F. *Um território híbrido na Maré*, RJ. Novo território cultural? Política cultural: teoria e práxis. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2010/09/26-LILIAN-FESSLER-VAZ.1.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2012.
- VIEG, John A. The growth of public administration. In: MARX, Fritz M. *Elements of Public administration*. 2nd ed. Nova Jersey: Prentice Hall, 1959.
- VIEIRA, Euripedes F.; VIEIRA, Marcelo M. F. *A dialética da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- VIEIRA, Euripedes F.; VIEIRA, Marcelo M. F. *Espaços econômicos: geoestratégia, poder e gestão do território*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2003.

WAMSLEY, Garry L.; ZALD, Mayer N. The political economy of public organizations. *Public Administration Review*, v. 33, n. 1, p. 62-73, jan./fev. 1973.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. Introdução. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 7-24.

Vanessa Brulon é doutoranda da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). E-mail: vanessabrulon@gmail.com.

Alketa Peci é professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). E-mail: alketa.peci@fgv.br.

