

**Instituições e território.  
Possibilidades e limites ao exercício da cidadania.**

Iná Elias de Castro\*

**Resumo**

Este trabalho analisa de que modo o exercício concreto da cidadania é afetado pela distribuição territorial desigual das instituições que garantem o acesso aos direitos sociais. Foi identificada a distribuição territorial de variáveis relativas a alguns dos aparatos institucionais à disposição das sociedades locais no Brasil e que dependem de agências e órgãos públicos nos municípios. A análise está dividida em três partes. Na primeira, é discutida a dimensão espacial do conceito de cidadania; na segunda, apresentamos a importância da territorialidade das instituições; e na terceira parte, analisamos a distribuição das variáveis selecionadas, apontando as condições para o exercício da cidadania no território brasileiro.

**Palavra-chave:** Brasil, cidadania, disparidades regionais, instituições, municípios, Conselhos de Políticas Sociais.

**Abstract**

In this work we analyze in which way the concrete practice of citizenship is affected by the uneven territorial distribution of institutions which guarantee the access to social rights. We identify the territorial distribution of variables related to part of the institutional apparatus that is available to local societies in Brazil and depend on public agencies and organizations in each

---

\* Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ - Caixa Postal 68537 - CEP 21945-970 - Rio de Janeiro (ina.castro@terra.com.br).

municipality. The analysis is divided in three parts. First, we discuss the spatial dimension of the concept of citizenship; secondly, we discuss the importance of the territoriality of institutions; finally, we analyze the distribution of the selected variables, pointing out the conditions for the practice of citizenship in the Brazilian territory.

**Key words:** Brazil, citizenship, regional disparities, institutions, municipalities, Social Policy Councils.

## **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. O ponto de partida para a análise é a suposição de que estas diferenças decorrem das condições institucionais inscritas no território, as quais afetam o exercício da cidadania. A opção temática, conceitual e operacional feita para o trabalho baseia-se na proposição de que a disponibilidade de instituições no território é um campo de investigação que amplia a perspectiva geográfica sobre a natureza dos processos que presidem o exercício da cidadania. Tema recorrente 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 ubiqüidade 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, estas condições são afetadas pelas escalas decisórias e recortes territoriais que compõem a estrutura federativa do país. Neste sentido, o município é um recorte espacial possível para a análise porque ele é um espaço político, uma escala de ação e um território onde se encontram 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? Essas questões foram orientadas pela suposição de uma *distinção* da cidadania em função da *distribuição* territorial dos recursos institucionais. Esta distinção, por sua vez, pode revelar a expressão espacial da cidadania na escala nacional.

Para responder às questões definidas mais acima, recorreremos à identificação da 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 a idéia de cidadania aqui utilizada, e na segunda parte apresentamos a importância da territorialidade das instituições. Na terceira 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**

Cidadania é palavra que contém muitos significados, não sendo possível estabelecer um conceito suficientemente abrangente e objetivo que recubra o conjunto das práticas políticas e sociais variáveis no tempo e no espaço, por ela evocados. 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 como parte integrante do 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, Giddens, 2001). 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 dos cidadãos vis-à-vis à comunidade e vice-versa. Trata-se do formato da relação entre indivíduo e sociedade, ou da existência mais ou menos consolidada de uma comunidade cívica (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, de modo geral, tem diferenciado países ricos e pobres, além de regiões ricas e pobres dentro de um mesmo país. Antes, porém, de ir mais além na discussão deste

argumento, é importante explicitar as dimensões objetivas da cidadania consideradas para a análise aqui proposta.

Tomamos como recurso analítico os *direitos civis, políticos e sociais* propostos por Marshall (1967). Independente das críticas à sua perspectiva evolucionista e aos limites geográficos das suas proposições, não é possível negar esses 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 para os dois primeiros direitos a lei é a instância que garante a isonomia, sendo exigidos apenas os recursos institucionais que garantem a sua aplicação a todos os residentes em todo o território, no caso do último é a inserção territorial das instituições, corporificadas nas organizações, que confere as condições de acesso aos direitos sociais. Ou seja, enquanto o exercício de direitos civis e políticos requer fundamentalmente um aparato judiciário adequado, o exercício de direitos sociais requer uma base infra-estrutural mais ampla e mais dispersa pelo território, 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 localização da moradia e do trabalho no território da cidade altera a posição relativa do habitante na escala social. A mesma situação parece se repetir na escala nacional quando os municípios são tomados como unidades de análise dentro da estrutura federativa.

### **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 diferenciadas. Seguindo a argumentação de Allen (1999:202), diferentes arranjos espaciais desses complexos institucionais refletem os modos de ação possíveis inscritos em cada um. Em outras palavras, espaços sociais diferenciados configuram complexos institucionais diferentes, o que torna o problema da localização um dado fundamental na organização desses complexos. Como consequência, as práticas que estão incrustadas nos espaços institucionais são compreendidas como constitutivas da territorialidade da ação social.

Antes de avançar um pouco mais nesta discussão, é preciso explicitar os significados atribuídos ao termo *instituição*. Esses significados derivam do seu conteúdo original de instituir que, além de fundar e criar, é também disciplinar, educar, formar. Para a sociologia as instituições constituem meios de socialização. São elas que asseguram a transmissão de normas e de valores sociais.

Neste sentido, a família, a escola, a religião são instituições, assim como o são as instituições políticas e judiciárias, além daquelas voltadas para normatizar a produção. Em sentido amplo, as instituições designam *as regras do jogo numa sociedade*.

Esta definição, porém, não esgota o papel das instituições na vida social, uma vez que essas regras se exercem por meio das instituições que moldam as relações sociais pelas normas e procedimentos organizacionais, os quais estruturam os comportamentos 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 interesses e objetivos sociais que conduzem estas organizações em direção a fins específicos, em espaços e tempos particulares (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 no espaço.

Na geografia, porém, a questão das instituições tem sido, até recentemente, pouco 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 neoclássica, 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, acrescentando 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 a questão 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 considerada a dimensão espacial da política, a qual é balizada pela perspectiva do território como arena e objeto de disputa de interesses, onde se encontram intrinsecamente incorporadas às noções de poder e de controle. Neste sentido, o território 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, das suas instituições e do seu poder 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 das instituições políticas de outras que se passam no cotidiano das sociedades. A partir daí, é possível avançar na delimitação de um *espaço político* que contribua para operacionalizar as pesquisas em recortes territoriais federalizados. Esse *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 esse *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 das instituições políticas 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 institucional 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 (Bandechi, 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.

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.; prevêm 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 à riqueza gerada no seu território. Na realidade, trabalhos desenvolvidos no IBAM – Instituto de Administração Municipal – têm apontado o tamanho da população como uma variável importante para o comportamento da maioria dos indicadores sociais e financeiros dos municípios (Castro et al., 2002). Ou seja, na perspectiva de que os municípios pequenos se encontram quase sempre em desvantagem frente aos grandes, estabeleceu-se a crença no peso do fator tamanho da população sobre o aparato institucional à disposição da sociedade local.

Com o propósito de ir além dessas suposições e de realizar uma análise preliminar do município como um espaço político para o exercício da cidadania, qualquer que seja o seu tamanho, adotou-se um indicador que pudesse subsidiar a análise da situação dos *Conselhos Municipais para Políticas Sociais*. O resultado encontrado permitiu avaliar, ainda que de modo preliminar, as condições 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.

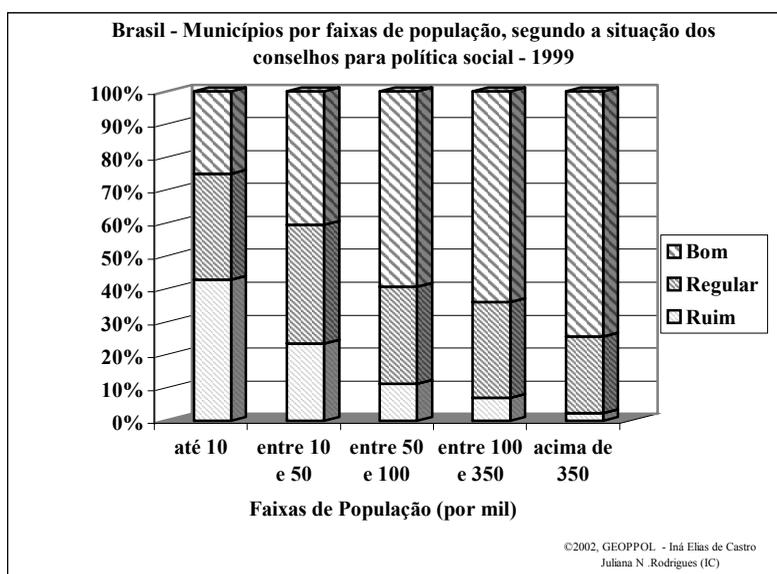
Os Conselhos selecionados para a criação de nosso indicador foram, portanto, os de caráter mais social como: educação, assistência social, da criança e do adolescente e de emprego e trabalho. A pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros* do IBGE, de 1999 disponibiliza os seguintes aspectos em relação 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 19 seriam classificados em 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*.

Na distribuição destes *Conselhos* segundo a classificação de *bom*, *regular* e *ruim* e por faixa de população dos municípios (**Gráfico 1**), como era esperado neste tipo de distribuição, o percentual de *bom* aumentava com o tamanho do município.

Neste formato de distribuição do indicador confirmou-se que os municípios pequenos apresentavam maiores dificuldades para a implantação e funcionamento dos conselhos.

**Gráfico 1**



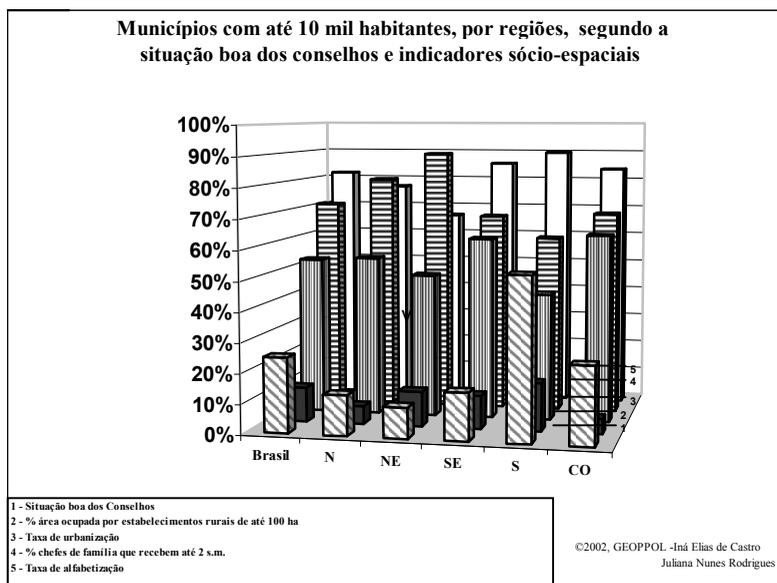
Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 1999.

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**).

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 mobilização social.



Gráfico 2



Fonte: IBGE: 1 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 1999; 2 – Censo Agropecuário, 1995/96; 3,4 e 5 – Censo Demográfico, 2000.

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, ou mesmo imprescindível.

Buscando ir um pouco além, foram selecionados cinco tipos de aparatos institucionais para o exercício da cidadania: Programa de geração de trabalho e renda, Capacitação profissional, Delegacia de mulheres, Juizado de pequenas causas, Conselho tutelar e

Guarda municipal, como já indicados mais acima. A pontuação dos aparatos existentes 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 muitos municípios pequenos de algumas áreas da Região Sul e alguns casos isolados nas Regiões Norte e Nordeste? Esta diferenciação é relevante para a análise das condições geográficas da cidadania? Acreditamos que algumas das respostas a estas questões estejam nos espaços políticos que foram moldados pelas instituições locais ao longo de sua história. Esta é portanto uma questão aberta para novas investigações no país.

### **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 recurso 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 do tradicional conceito geográfico da localização que se impõe e levanta dúvidas sobre algumas generalizações 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 moldadas pela história das sociedades locais.



Voltando às questões iniciais propostas 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, se a diferença regional encontrada permite confirmar que existe no Brasil uma cidadania territorialmente desigual, ela não é suficiente para explicar as condições produtoras dessa desigualdade. É preciso então 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 seus conceitos de *comunidade cívica* e de *capital social* 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 o que é conhecido sobre 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. Estas afirmações subsumem uma interpretação mais imediata das diferenças históricas que presidiram a conquista e a ocupação do território nacional. Como identificar, porém, estas diferenças sob a ótica das dimensões

institucionais dos territórios? Esta nos parece a questão que se impõe daqui para frente.

### **Referências bibliográficas**

- Abranches, S.H. et al. (1987), **Política social e combate à pobreza**, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 126 p.
- Allen, J. (1999), Spatial assemblages of power: from domination to empowerment. In: Massey, D. et al. (Eds). **Human geography today**. Blackwell, pp. 194-218.
- Amin, A.; Thrift, N. (1999), Globalisation, institutional thickness and local prospects. In: **Revue d'Économie Régionale et Urbaine**, N 3.
- Bandechi, B. (1983), **O município no Brasil e sua função política**. 5ª Ed. Editora Pannartz, São Paulo.
- Berdoulay, V.; Soubeyran, O. (1996), **Débat public et développement durable. Expérience nord américaines**. Éditions Villes et Territoires, Paris.
- Boyer, R.; Saillard, Y. (1995), **Théorie de la régulation. L'état des savoirs**. La Découverte.
- Carvalho, J. M. (2001), **Cidadania no Brasil**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Castro, I.E.; Waniez, P.; Brustlein, V. (2002), "Les finances locales comme révélateur de la croissance et des blocages territoriaux au Brésil", **Problèmes d'Amérique Latine**, 45, Paris, pp. 53-72.
- Castro, I. E. (2001), **Textos de Geografia Política**. Relações entre território e poder, UFRJ, Rio de Janeiro.
- Clingermayer, J.; Feiock, (2001), R. **Institutional constraint and policy choice**. State University of New York Press.
- Gatrell, J. D. (1998), "Spatial niches, policy subsystems, and agenda setting. The case of the ARC", **Political Geography**, Vol. 17, N 7, pp. 883-897.
- Gilly, J.-P.; Pecqueur, B. (1995), "La dimension locale de la régulation". In: Boyer, R.; Saillard, Y. **Théorie de la régulation. L'état des savoirs**. La Découverte.

- Gomes, P.C.C. (1997), “A dimensão ontológica do território no debate da cidadania: o exemplo canadense”, **Território**, N 2, Rio de Janeiro.
- Gomes, P.C.C.; Berdoulay, V.; Castro, I.E. (2000), Os lugares da política: espaços públicos e espaços de gestão, **Projeto de Pesquisa** - CAPES/COFECUB.
- Harvey, D. (1973), **Social justice and the city**, John Hopkins University Press.
- Kearns, A. (1995), “Active citizenship and local governance: political and geographical dimensions”. **Political Geography**, Vol. 14, N 2, pp.155-175.
- MacIlwaine, C. (1998), Civil society and development geography. **Progress in Human Geography**, 22, 3, pp. 415-424.
- Mann, M. (1992), “O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados”. In: Hall, J. (Org.), **Os Estados na História**, Imago, Rio de Janeiro , pp. 163-204.
- March,J.G., Olsen,J.P. (1997), **El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política**, Fondo de Cultura Económica, México.
- North, D. (1995), **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Painter, J. (1995), “Spaces of citizenship: na introduction”. **Political Geography**, Vol. 14, N 2, pp. 155-175.
- Putnam, Robert D. (1996), **Comunidade e democracia. A experiência da Itália modern**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Reynolds, D. R. (1994), “Political geography: the power of place and the spatiality”. **Progress in Human Geography**, 18, 2, pp. 234-247.
- Ribeiro, M. (1959), **O município na federação**, UFBA, Salvador.
- Santos, M. (1996), **A natureza do espaço**, Hucitec, São Paulo.
- Santos, M.; Silveira, M.L. (2001), **O Brasil. Território e sociedade no início do Século XXI**, Record, Rio de Janeiro.
- Schnapper, D. (2000), **Qu'est-ce que la citoyenneté?**, Galimard.