

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

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

### **Introdução**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **A cidadania como problema**

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

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

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

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

Portanto, mesmo que de um ponto de vista legal os direitos sejam assegurados, eles não poderão ser plenamente usufruídos sem uma forte base infra-estrutural do Estado. Em outras palavras, é a rede institucional no território nacional que concretiza o exercício da cidadania assegurado pela lei (Mann,1992). Esta é certamente uma questão que diferencia países ricos e pobres, além de regiões ricas e pobres dentro de um mesmo país. Antes porém de ir mais além neste argumento, é importante explicitar as dimensões objetivas da cidadania consideradas para a discussão aqui proposta.

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

Nas democracias contemporâneas, de países ricos ou pobres, em que esses direitos estão estabelecidos, as possibilidades de usufruí-los dependem do conjunto de instituições que, organizadas no território, garantem a todos os habitantes o acesso a eles. É justamente esta rede institucional que constitui um dos diferenciais da cidadania naqueles dois grupos de países. Se nos países ricos, o poder infra-estrutural do Estado permite o acesso aos direitos em qualquer parte do território, num país como o Brasil a localização pode constituir um facilitador ou uma dificuldade ao exercício desses direitos (Carvalho,2001). Na geografia, a questão do acesso a bens e valores como um diferencial de renda e de qualidade de vida foi abordada por Harvey

(1973) em seu *Social justice and the city*. Analisando o espaço urbano, o autor demonstrou como a localização da moradia e do trabalho no território da cidade altera a posição relativa do habitante na escala social.

### **As instituições como problema**

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

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

Tem havido recentemente um interesse renovado pelas instituições nas ciências sociais, embora o tema tenha sido sempre mais importante na economia e na ciência política. Na realidade, as instituições políticas, econômicas e sociais cresceram e tornaram-se mais complexas e com maior disponibilidade de recursos, afetando mais profundamente a vida coletiva e o espaço. Não é possível ignorar, ou minimizar,

o fato de que no moderno sistema político, muitos dos atores principais são instituições formais, assentadas sobre o aparato legal, dispendo de uma burocracia, o que lhes confere um lugar preponderante na sociedade (North,1990; March e Olsen,1997). Em relação ao território, as instituições desempenham também importantes funções na organização da política local. Para Clingermayer e Feiock (2001:3) estas funções derivam de três circunstâncias: na primeira, os arranjos institucionais moldam as ações individuais; na segunda, reduzindo as incertezas, as instituições estabelecem premissas para a decisão; na terceira, as instituições propiciam estabilidade nas escolhas coletivas. Em resumo, por serem territorializadas elas definem padrões significativos dos fenômenos sociais e, acrescentamos, espaciais.

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

Na perspectiva regulacionista da economia, as instituições desempenham um papel fundamental para a abordagem do espaço geográfico, organizado pelas normas impostas pela lógica da produção. No entanto, para compreender a dinâmica da regulação do território era preciso também interrogar-se sobre as rotinas que definem as especificidades de um lugar em relação a outros lugares e ao sistema produtivo nacional que o engloba (Gilly e Pecqueur,1995:305). Nesta perspectiva mais abrangente, Amin e Thrift (1993) introduziram a noção de *densidade institucional*, buscando uma apreciação qualitativa sobre a combinação institucional. Foram considerados, ao mesmo tempo, o número e a diversidade das instituições, a intensidade de suas interações, as relações de poder que as estruturam e o sentimento de pertencimento do conjunto dos atores a um empreendimento comum Para os dois autores, é precisamente a intensidade do processo institucional local que permite inscrever o território no processo de globalização da economia. No Brasil, Santos (1996:182-185) incorpora a questão das normas técnicas impostas pelas

empresas como um dado fundamental da compreensão das dinâmicas territoriais das escalas local e global, discutindo também o problema das densidades como um fator de diferenciação entre os territórios (Santos e Silveira, 2001:260-261). Apesar de buscar apreender a complexidade dos processos decisórios no espaço, o viés da economia política dessa vertente não considerou o problema das instituições políticas como relevantes para a participação social e para o melhor ou pior desempenho da própria vida econômica, como foi comprovado pela pesquisa de Putnam sobre a Itália, indicada mais acima.

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

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

Para tornar o *espaço político* um objeto de análise é preciso definir algumas de suas características distintivas como: ser delimitado pelas regras e estratégias da política; ser um espaço da lei, da decisão e da não decisão, dos interesses e dos

conflitos, do controle e da coerção legítima. Em outras palavras, uma abordagem do espaço a partir da política define um recorte, uma ação de efeitos necessariamente abrangentes em relação à sociedade e ao seu espaço e define também a possibilidade do recurso à coerção, pela lei ou pela força legítima.

### **Municípios como espaços políticos**

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

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

Para nossa análise foram selecionadas informações da *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 1999* da Fundação IBGE, do Censo demográfico, 2000 e do Censo agropecuário, 1995/1996. Estas informações foram organizadas em dois conjuntos. No primeiro conjunto, temos a distribuição dos *Conselhos de política social* e informações sobre *estabelecimentos rurais, taxa de urbanização, renda familiar* e *taxa de alfabetização*. No segundo, foram selecionados alguns dos aparatos



institucionais que favorecem a cidadania como: Programa de geração de trabalho e renda, Capacitação profissional, Delegacia de mulheres, Juizado de pequenas causas, Conselho tutelar e Guarda municipal.

Os Conselhos municipais foram definidos na Constituição de 1988, tendo sido institucionalizados e difundidos nos anos 1990. Estes são canais institucionais que possibilitam maior controle sobre as atribuições das prefeituras e ampliam a participação da sociedade. Eles têm as seguintes características: são temáticos, ou seja, ligados a políticas sociais específicas como educação, saúde, emprego, criança etc.; 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 a riqueza gerada no seu território. Na realidade, trabalhos desenvolvidos no IBAM – Instituto de Administração Municipal – apontam o tamanho da população como uma variável importante para o comportamento da maioria dos indicadores sociais e financeiros dos municípios. Ou seja, os municípios pequenos encontram-se quase sempre em desvantagem frente aos maiores. Neste quadro, era esperado que o fator tamanho da população afetasse também o aparo institucional à disposição da sociedade local.

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

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

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

O passo seguinte foi a seleção dos pequenos municípios, cuja situação dos conselhos era classificada como *boa*. Na tentativa de identificar a razão desta condição, foram definidas quatro variáveis, cada uma em resposta a uma suposição. A primeira, *percentual da área ocupada por estabelecimentos rurais de até 100ha*, partia

da premissa de que uma estrutura fundiária favorável a pequena produção familiar era também favorável à participação social na vida da comunidade; a segunda, *taxa de urbanização*, resultava da evidência de que no Brasil as cidades oferecem melhores condições para a cidadania do que as áreas rurais; a terceira, *percentual de chefes de famílias que recebem até 2 salários mínimos*, buscava identificar se o nível de renda é efetivamente uma variável significativa para a participação; e quarto, *taxa de alfabetização*, tendo em vista a correlação positiva, em outras investigações, da educação com a participação social.

A comparação dessas variáveis por região resultou no **Gráfico 2 – Municípios com até 10.000 habitantes, por regiões, segundo a situação boa dos conselhos e indicadores sócio-espaciais** e a sua análise conjunta permite algumas inferências. Em primeiro lugar, nenhuma destas condições isoladamente pode ser responsável pelo melhor ou pior desempenho dos conselhos, no entanto é, certamente, a situação favorável do conjunto destas variáveis que confere à sociedade local maior probabilidade de mobilização para obtenção de políticas sociais. Em segundo lugar, as regiões que têm menor proporção de Conselhos em situação *boa* apresentam também taxas de alfabetização mais baixas, confirmando a importância desta variável para a participação social. No entanto, o percentual de estabelecimentos rurais pequenos, apesar de mais importante na Região Sul do que nas outras, não pode ser considerado isoladamente, tendo em vista seu peso bem menor, em comparação com as outras variáveis selecionadas. A taxa de urbanização, ao contrário, embora importante neste conjunto de municípios é menor na Região Sul, indicando que embora a urbanização seja uma condição importante da participação ela não é suficiente.

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

### **Considerações finais**

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

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

Finalmente, a distribuição das informações selecionadas reforça a importância da rede institucional organizada nos marcos do poder infra-estrutural do Estado. Da mesma forma, as diferenças espaciais dos complexos institucionais, no caso os

Conselhos municipais de políticas sociais e a história das sociedades locais, apontaram para o fato de que as práticas que estão incrustadas nos espaços institucionais são compreendidas como constitutivas da ação social. Em outras palavras, diferentes complexos institucionais resultam de espaços sociais diferenciados.

## Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S.H. et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987.
- ALLEN, J. Spatial assemblages of power: from domination to empowerment. In: Massey, D. et al. (Eds). *Human geography today*. Blackwell, 1999: 194-218
- AMIN, A.;THRIFT,N. Globalisation, institutional thickness and local prospects. In: *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, N 3, 1999.
- BANDECHI, B. *O município no Brasil e sua função política*. São Paulo, 5ª Ed. Editora Pannartz, 1983.
- BERDOULAY, V.; SOUBEYRAN, O. *Débat public et développement durable. Expérience nord américaines*. Paris, Éditions Villes et Territoires, 1996.
- BOYER, R.; SAILLARD, Y. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. La Découverte, 1995.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.
- CASTRO, I. E. Textos de Geografia Política. Relações entre território e poder. Rio de Janeiro, UFRJ, 2001.
- CLINGERMAYER, J.; FEIOCK, R. *Institutional constraint and policy choice*. State University of New York Press, 2001.
- GATRELL, J. D. Spatial niches, policy subsystems, and agenda setting. The case of the ARC. *Political Geography*, Vol. 17, N 7: 883-897, 1998.
- GILLY, J.-P.; PECQUEUR, B. La dimension locale de la régulation. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. La Découverte, 1995.
- GOMES, P.C.C. A dimensão ontológica do território no debate da cidadania: o exemplo canadense. *Território*, N 2, Rio de Janeiro, 1997.
- GOMES, P.C.C.; BERDOULAY, V.; CASTRO, I.E. Os lugares da política: espaços públicos e espaços de gestão. Projeto de Pesquisa - CAPES/COFECUB, 2000.
- HARVEY, D. *Social justice and the city*, John Hopkins University Press, 1973
- KEARNS, A. Active citizenship and local governance: political and geographical dimensions. *Political Geography*, Vol. 14, N 2:155-175, 1995.
- MACLLWAINE, C. Civil society and development geography. *Progress in Human Geography*, 22,3: 415-424, 1998.
- MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. (Org.). *Os Estados na História*. Rio de Janeiro, Imago, 1992:163-204
- MARCH,J.G., OLSEN,J.P. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, Fondo de Cultura Económica. 1997.
- NORTH, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico, Fondo de Cultura Económica,1995.
- PAINTER, J. Spaces of citizenship: na introduction. *Political Geography*, Vol. 14, N 2:155-175, 1995.
- PUTNAM, Robert D. (1996). *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- REYNOLDS, D. R. Political geography: the power of place and the spatiality. *Progress in Human Geography*, 18,2: 234-247, 1994.
- RIBEIRO, M. *O município na federação*. Salvador, UFBA, 1959.
- SANTOS, M.. *A natureza do espaço*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. *O Brasil. Território e sociedade no início do Século XXI*. Rio de Janeiro, Record, 2001.
- SCHNAPPER, D. *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Galimard, 2000.