

Do espaço político ao capital social. O problema da sobre-representação legislativa nos municípios pequenos.

Iná Elias de Castro¹

RESUMO

Este trabalho explora o problema da sobre representação política nos municípios menos povoados tendo em vista o significado dos seus impactos para a sociedade e o território locais. Esse foco enquadra o município como escala significativa dos fenômenos institucional e territorial que compõem um sistema territorial para a ação da sociedade e para a gestão pública. O ponto de partida conceitual segue algumas pistas sobre a inter-relação, da prática social no território, entre as noções de escala, instituição e espaço político como fundamentos tanto da formação da comunidade cívica e do capital social como dos seus efeitos.

Palavras-chave: município; representação política; escala; espaço político.

O objetivo primeiro deste trabalho é indicar algumas das facetas da complexidade do universo municipal brasileiro, aguçada pela “síndrome da simetria”, ou seja, por uma isonomia que ignora a multiplicidade de situações dos municípios, suas características, particularidades históricas, econômicas e culturais, o que exige maior atenção a este recorte e aponta para a questão das possíveis conseqüências do tratamento igual aos desiguais. O objeto de discussão, ainda exploratório, é a sobre-representação política dos municípios menos povoados tendo em vista o significado dos seus impactos para a sociedade e o território locais. Este foco enquadra o município como escala significativa dos fenômenos institucional e territorial que compõem um sistema territorial para a ação da sociedade e para a gestão pública.

O ponto de partida para análise é a complexidade do quadro municipal brasileiro e as evidências apontadas em pesquisas anteriores da relação enganosa entre performance e tamanho da população. Quaisquer que sejam as variáveis escolhidas, quando o universo é analisado apenas pelas classes de tamanho da população, resultados considerados positivos tenderão a aumentar com o número de habitantes e os negativos se comportarão de modo oposto, o que tem levado muitos analistas a falarem em “fragmentação” quando fazem referência à divisão municipal do território brasileiro. Na perspectiva do comportamento e da ação

¹ UFRJ – Rio de Janeiro - inacastro@uol.com.br

política o gradiente é o mesmo e os municípios pouco povoados são vistos como os grotões de má fama, espaço político por excelência do conservadorismo e do mandonismo.

Este trabalho segue a pista aberta por outros do *GEOPPOL*² e lança mão de resultados de pesquisas anteriores para pôr em questão essas certezas. Para isso, recorre também a informações e análises já realizadas e disponíveis em publicações acadêmicas. O problema da sobre-representação é apenas indicado nesta etapa do trabalho, mas define um campo fértil de análise a partir das suposições passíveis de serem derivadas dos achados de alguns trabalhos que têm questões institucionais de fundo territorial como foco de análise no país.

O ponto de partida é conceitual e segue algumas pistas sobre a inter-relação, da prática social no território, entre as noções de escala, instituição e espaço político como fundamentos tanto da formação da comunidade cívica e do capital social como dos seus efeitos. Assume-se aqui o apontamento de Claus Offe (2003) sobre as variações espaciais e temporais na qualidade dos resultados políticos e econômico-administrativos, que podem ser explicados pelo nível de capital social e pelas estruturas legais e institucionais que compensam os vazios da produção associativa de bens coletivos. Acredito que os significados e as conseqüências da sobre representação só serão alcançados se cotejados neste quadro de referências e analisados no panorama dos marcos institucionais do nosso universo municipal.

A discussão ainda preliminar aqui apresentada será feita em três partes. Na primeira, os enquadramentos do município brasileiro como tema necessário à reflexão acadêmica são privilegiados; na segunda uma breve discussão sobre o balizamento conceitual em torno da análise da escala como questão metodológica, do espaço político como um recorte conceitual e concreto para a geografia e das instituições como fundamento conceitual da comunidade cívica e do capital social; na terceira, a partir de um levantamento de estudos que tangenciam o objeto aqui proposto, serão definidos alguns enquadramentos das possibilidades analíticas para indicar os limites da questão do significado da sobre-representação para o território e para a vida social na escala local.

PARTE 1. O MUNICÍPIO COMO OBJETO

Apesar da ubiquidade no cenário nacional e da importância para o cotidiano da sociedade, as instituições municipais são pouco estudadas e o território que elas definem e afetam tem sido quase ignorado. Aceita-se que o município é uma escala territorial da política nacional e um ente federativo complexo, porém, pouca atenção tem sido dedicada às questões que se originam, ou são afetadas, pelo espaço político que é produzido nessa escala. Afora o escrutínio da sociologia

² *Grupo de Pesquisas sobre Política e Território*, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ, coordenado pela autora, composto por 3 doutores e por estudantes de doutorado, mestrado e graduação.

política e da antropologia que com competência esquadriharam fenômenos como o mandonismo, o coronelismo, o clientelismo, as estruturas de parentesco, os clãs eleitorais, as relações entre o município e o poder central e também o interesse que as cidades têm despertado em diferentes áreas do conhecimento (Brandão, 2001). No caso particular da geografia, embora o IBGE tenha dado cada vez mais atenção a este recorte na *Pesquisa de informações básicas dos municípios*, que tem traçado e atualizado o *Perfil dos municípios brasileiros*, poucas questões voltadas para o território têm sido levantadas e poucas análises realizadas.

Por outro lado, mesmo aqueles que se interessam pelas instituições se dedicam pouco à compreensão do *efeito escala* nas suas ações e resultados nos territórios dos municípios e refletem menos ainda sobre as conseqüências do comportamento das forças liberadas por essas ações para a escala do conjunto da sociedade e do espaço nacionais. Quando muito, a política municipal e sua dinâmica interna servem como exemplos ilustrativos das redes que vinculam os políticos municipais, estaduais e federais. Isso se deve, em parte, a pouca atenção dada à escala como um fator de diferenciação a ser considerado e à idéia de que o recorte municipal é menos relevante para compreender o território e a política, de maneira mais ampla, além de ter menor importância do ponto de vista teórico (LOPES, 2004).

Além disso, quando interesse há no recorte municipal, são as metrópoles ou as áreas metropolitanas os focos de investigação. Os pequenos e médios municípios, então, estão fora da vista. Mas esta escassa atenção ao espaço político no município parece resultar de uma situação real e de uma cultura política e institucional, reflexo do senso comum que desconfia não ser aí que as coisas "realmente importantes" se decidem. O resultado é que as Prefeituras e Câmaras de Vereadores são as instâncias de poder mais opacas e menos expostas ao controle público (BRANDÃO, 2001) e que menos curiosidade têm despertado na pesquisa acadêmica.

Há, na realidade, um debate inconcluso sobre o pacto federativo brasileiro no que diz respeito ao recorte municipal que define o continente de uma realidade territorial, social e histórica composta por um conjunto fortemente diferenciado que reflete as muitas desigualdades do país. Essas diferenças desafiam visões unívocas e abordagens que não consideram o fato de a sociedade viver no município e também nele organizar as esferas de ação para realizar seus interesses, tornando-o um espaço político por excelência, onde resistência e mudança encontram-se em permanente interação.

As condições institucionais da descentralização estabelecidas na Constituição de 1988 promoveram a reorganização dos poderes territoriais no país mediante a reformulação da estrutura federativa. Isso possibilitou a soberania dos níveis federais inferiores ao estado central e criou uma nova conjuntura para o que podemos chamar de democracia geográfica pela reconfiguração de espaços políticos institucionais, continentes de interesses que são territorializados, como aqueles dos municípios.

Não são muitos os estudos que se concentram na dimensão local da presente experiência democrática no Brasil. E, qualquer que seja a abordagem ou o objeto da análise, o foco quase sempre incide na esfera nacional. Entretanto, a política local está longe de ser irrelevante para a sociedade e o espaço do país. Do ponto de vista institucional, a federação brasileira tende a ser um sistema bastante descentralizado – ainda que não se tenha completado o processo de transferência de atribuições e competências para os municípios. Do ponto de vista do processo político, é sobretudo no âmbito local, mas não exclusivamente, que emergem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos (ALMEIDA et al, 2002).

O universo dos municípios brasileiros é extremamente heterogêneo: em área, em número de habitantes, em IDH, em capacidade de geração de riqueza, em serviços oferecidos à população etc. No entanto, a Constituição de 1988 incorporou o Município como ente federativo, ampliando suas atribuições e seus instrumentos de intervenção na organização do espaço brasileiro, independente das diferenças.

Sendo o recorte territorial que expressa a institucionalidade da política mais próxima do cidadão, o significado do município para a análise é duplo e contraditório: como espaço da política ele pode ser a base para o fortalecimento da democracia participativa ou um fator de ruptura no processo de construção de uma ordem democrática; como espaço social ele pode ser o lugar do fortalecimento dos vínculos horizontais, de reforço da solidariedade social e do capital social ou o espaço de controle e domínio político de oligarquias conservadoras (PUTNAM, 1996), com conseqüências sobre as transformações necessárias em direção a um maior nível de justiça distributiva no país.

Nas últimas décadas, a consolidação da democracia representativa de base territorial no Brasil e os novos papéis atribuídos à estrutura de gestão municipal vêm apontando a necessidade de identificação dos limites e das possibilidades das relações entre a institucionalidade da democracia e os municípios, como um dos caminhos possíveis para compreender a complexidade do espaço nacional. Um tema que se impõe à polêmica em torno do objeto aqui indicado é o do significado das diferenças na escala local, apontadas acima, frente ao paradoxo da isonomia dos marcos institucionais de gestão e da desigualdade entre a representação política nos municípios. A relação entre representantes e representados é definida pelo Artigo 29 da Constituição brasileira que estabelece que o número de Vereadores é proporcional à população do Município, observados os seguintes limites: a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.

O enorme gradiente de população entre os municípios de menos de 10.000 habitantes e os de 1.000.000 resulta na forte sobre-representação política nos municípios menos povoados. Essa é uma evidência pouco analisada mas que certamente apresenta potencial explicativo importante para tornar inteligível

algumas dimensões dos espaços políticos locais e do efeito escala no pacto federativo no país.

Há um patente desequilíbrio na relação entre representante e representados nos municípios brasileiros, o que coloca a questão da sobre-representação política naqueles menos povoados e os seus efeitos sobre a institucionalidade e as características do espaço político nesta escala. Essa questão aponta para outra sobre a possibilidade, maior ou menor, de existência de condições favoráveis ao fortalecimento de instituições para a participação social, para o bem-estar e para o desenvolvimento do capital social. Na realidade, o problema a ser explorado é se a sobre-representação local constitui um trunfo ou um entrave ao desenvolvimento econômico e social no município.

A suposição é que o *efeito escala* é significativo do paradoxo da isonomia dos marcos institucionais de gestão na instância municipal e da desigualdade entre a representação política nos municípios. Além disso, é possível supor também que se a maior proximidade entre representante e representados ajuda a reforçar os vínculos da sociedade civil com a sociedade política, esse reforço pode resultar em níveis mais elevados de controle da gestão pública ou, ao contrário, no fortalecimento dos vínculos verticais, tipo clientelistas, afetando a configuração de espaços políticos no país.

PARTE 2. A ESCALA DO ESPAÇO POLÍTICO DA COMUNIDADE CÍVICA

Nesta parte serão indicados como pontos de partida conceituais: o problema da escala como perspectiva necessária a uma análise política do território; o espaço político como continente de um conteúdo próprio e o capital social como resultado da institucionalidade da comunidade cívica. Essa opção tem por objetivo indicar que a dimensão política da vida social é nuançada tendo em vista que a escala de ocorrência evidencia o fenômeno sob análise, que ela delimita e qualifica o espaço político no qual instituições estão impregnadas e, nesse sentido, ela explicita as condições objetivas de formação, ou não, do capital social.

Começando pelo problema da escala, recorro a Cox (1998) e a sua assertiva se que a política produz, ela mesma, escalas territoriais que devem ser analisadas enquanto tais. Na realidade, os fenômenos políticos não se confinam a uma ou outra escala, mas ao contrário podem ser, além de globais, também, nacionais, regionais ou locais. Cada uma dessas escalas revela recortes significativos para análise do território como um lugar da concretude política. Na complexidade do mundo atual, não é possível ignorar que “a escala é a medida que confere visibilidade aos fenômenos”. Deve ser acrescentado ainda que “a escala é também uma medida, mas não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo, dimensioná-lo e mensurá-lo” (CASTRO, 1995).

A abordagem geográfica do real enfrenta a questão básica do tamanho, que varia do espaço local ao planetário. Essa variação de tamanhos e de problemas

é própria a todas as ciências que abordam o espaço. Os gregos já afirmavam que quando o tamanho muda as coisas mudam: a arquitetura, a física, a biologia, a geomorfologia, a geologia, além de outras disciplinas, enfrentam essa mesma situação. As descobertas da micro-física e da microbiologia também colocaram em evidência que na relação entre fenômeno e tamanho não se transferem leis de um tamanho a outro sem problemas, e isto é válido para qualquer fenômeno a ser analisado.

Se a palavra escala é freqüentemente utilizada para designar uma relação de proporção entre objetos (ou superfícies) e sua representação, o seu conceito vai bem além. A noção de escala inclui tanto a relação como a inseparabilidade entre tamanho e fenômeno. Os experimentos científicos, obrigados a lidar com objetos, fenômenos e efeitos em escalas cada vez mais micro e cada vez mais macro, conduzem a reflexões sobre as possibilidades e limites de leis que regem fenômenos observados numa mesma escala para fenômenos em outra escala (ULLMO, 1969). Nesse sentido, para o pensamento científico moderno a hierarquia dos seres científicos confere todo sentido à noção de escala dos fenômenos, “noção corrente que temos utilizado sem defini-la precisamente, mas que merece atenção (...) pois um mesmo fenômeno, observado por instrumentos em escalas diferentes, mostra aspectos diferenciados em cada uma. Colocar-se numa determinada escala é (...) renunciar a perceber tudo que se passa na escala inferior” (Op.cit. pp.72, 73). O autor contribui ainda com a noção de “ordem de grandeza” dos fenômenos (tomada posteriormente por Lacoste para definir os recortes espaciais da geografia) como ponto de partida operatório adequado às diferenças de escala, acrescentando a proposição de que a escala de observação cria o fenômeno. Na realidade, o que é visível no fenômeno e que possibilita sua mensuração, análise e explicação depende da escala de observação.

Sendo também um problema epistemológico, a reflexão sobre a escala pode ser encontrada na filosofia com MerleauPonty (1964), para quem as dificuldades de aproximação do real indicam que há nessa aproximação uma fragmentação apenas perceptiva, na qual cada objeto percebido possui o mesmo valor, porque cada um faz parte do conjunto do qual ele se destaca, apenas como uma projeção particular. Sua noção de escala remete ao real e à sua representação, que se faz, necessariamente, a partir de relações de grandezas visíveis de uma mesma realidade. Assim, para o filósofo, a escala é uma noção que supõe projetividade, ou seja, um arranjo de elementos interligados para operar como um todo. Para ele, trata-se de uma projeção do outro, mas que conserva suas relações harmônicas. Nas suas palavras: “imaginamos um ser em si que aparece transportado de acordo com uma relação de grandeza de modo que suas representações em diferentes escalas são diversos quadros visuais do mesmo em si” (MERLEAUPONTY, 1964 p.280).

A importância da sua noção de projetividade está em indicar que não há hierarquia entre macro e microfenômeno. Esses não são projeções mais ou menos aumentadas de um real em si, pois o real está projetado em cada um deles. “O conteúdo de minha percepção, microfenômeno, e a vista à grande escala dos

fenômenos-envelope não são duas projeções do em si: o ser é seu alicerce comum" (op.cit).

Até aqui, três pressupostos podem então ser estabelecidos: 1. não há escala mais ou menos válida; a realidade está contida em todas elas; 2. a escala da percepção é sempre em nível do fenômeno percebido e concebido. Para a filosofia esse seria o microfenômeno, aquele que possui visibilidade, e para a física esse seria o macrofenômeno, aquele que dispensa instrumentos; 3. a escala não fragmenta o real, apenas permite a sua apreensão.

Para Boudon (1991, p.186), o significado mais usual, e mais simples, de escala é o de medida de representação gráfica (com redução ou ampliação) do real. Essa simplicidade matemática esconde a enorme complexidade do termo quando se trata de recortar a realidade espacial. Esse recorte supõe, consciente ou inconscientemente, uma concepção que informa uma percepção do espaço total e do "fragmento" escolhido. Em outras palavras, "a utilização de uma escala exprime uma intenção deliberada do sujeito de observar seu objeto". (Op. cit., p.123).

As diversas escalas supõem, portanto, campos de representação a partir dos quais é estabelecida a pertinência do objeto, mas a seleção da escala pode prosseguir, em teoria, até o infinito dos pontos de vista possíveis sobre uma realidade percebida ou sobre uma realidade em projeto. Em todos os casos o resultado é aquele de um recorte da realidade percebida/concebida de acordo com o ponto de vista, com a escolha do nível de percepção/concepção. Portanto, a concepção de uma entidade espacial estabelecida como ponto de partida tem conseqüências fundamentais para a continuidade da percepção.

Nesse ponto passamos ao problema concreto do recorte espacial/concepção. A escala aqui é um problema operacional fundamental para análise de qualquer fenômeno e experimento científico. A idéia de operacionalização existe porque a questão da escala surge no processo operativo de pesquisa, ou seja, no desenrolar das diferentes etapas que constituem a experimentação, a análise, a síntese em diferentes campos científicos. Em síntese, podemos partir da suposição de que a escala possui quatro campos fundadores: o referente, a percepção, a concepção e a representação. Esses campos definem, pois, uma figuração do espaço que não somente uma caracterização de um espaço em relação a um referencial, mas uma figuração de um espaço mais amplo do que aquele que pode ser apreendido em sua globalidade, ou seja, é a imagem que substitui o território que ela representa. Nesse sentido, a escala é a escolha de uma forma de dividir o espaço, definindo uma realidade percebida/concebida, uma forma de dar-lhe uma figuração, uma representação, um ponto de vista que modifica a percepção mesma da natureza deste espaço, e, finalmente um conjunto de representações coerentes e lógicas que substituem o espaço observado. As escalas, portanto, definem modelos espaciais de totalidades sucessivas e classificadoras e não uma progressão linear de medidas de aproximação sucessivas do mesmo fenômeno (CASTRO, 1995).

Partindo das escalas privilegiadas pela política, uma aproximação sobre o espaço político procura identificar as características e os atributos que lhe dão sentido, qualquer que seja a escala. Para Lévy (1991), a política, para existir, impõe um território fechado e estável, delimitado por unidades políticas superpostas e encaixadas. No entanto, os atores sociais, mesmo atuando como cidadãos, inventam especialidades singulares, podendo pertencer a espaços diferentes. Para aquele autor, esses espaços transbordam ou se incham, opõem a fluidez à nitidez, o efêmero ao permanente, a rede ao território. É essa tensão entre os tempos dos fenômenos que nos parece significativa na identificação do espaço político em oposição ao que não é.

É possível então avançar o que deve ser considerado *espaço político*, com todas as dificuldades inerentes às definições de cada uma das duas categorias - política e espaço - e inerentes também à tarefa de pensá-las de forma associada. Aqui a ressalva de Jacques Lévy (1991) sobre a necessidade de precisão do político é importante, ou seja, "nem simplesmente institucional como na política, nem diluída em uma *sociabilidade* que abrange tudo, nem presa na armadilha de um *poder imanente*". Essa ressalva vai ao encontro da relação necessária do instituído com o instituinte como balizamento para a identificação do espaço político. Na realidade, as relações das sociedades com o espaço e com a política supõem problemáticas claras, o que possibilita enfrentar o dilema da precisão frente a uma agenda temática que de outro modo seria tão ampla quanto fossem as possibilidades de tratar a dimensão espacial dos fatos políticos.

A ressalva de Lévy, indicada acima, remete à dicotomia das duas matrizes intelectuais mais importantes da geografia, ou seja, a oposição entre a vertente positivista, em que a política é apenas institucional; e a vertente materialista, para a qual só existe economia política. Essa oposição vem sendo progressivamente superada nas reflexões sobre o espaço que necessariamente incorpora a dupla dimensão da política: a dimensão institucional, expressa na própria questão dos seus impactos sobre a organização do território, e a dimensão do conflito de interesses como fundamento da sociedade civil, inscrito na sua própria natureza.

A discussão feita até aqui possibilita avançar um conceito de espaço político como uma escala operacional para a pesquisa. A primeira proposição, ainda geral, é que espaço político é aquele circunscrito pelas ações das instituições políticas e pelas forças instituintes, 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, apoiadas por normas, leis e regulamentos, afetam amplamente diferentes instâncias da vida social, e as forças instituintes são aquelas exercidas por atores sociais que se organizam para institucionalizar suas demandas, nos limites de um território legitimamente definido para essas decisões e ações, podendo esses limites se estender da escala local à global.

Neste sentido, é possível indicar que o espaço político tem algumas características distintivas como: é delimitado pelas regras e estratégias da política; é um espaço dos interesses e dos conflitos, da lei, do controle e da coerção legítima. Em outras palavras, uma abordagem do espaço a partir da política define um recorte onde interesses se organizam, onde as ações possuem efeitos

necessariamente abrangentes em relação à sociedade e ao seu espaço e onde existe a possibilidade do recurso à coerção, pela lei ou pela força legítima (CASTRO, 2005).

Avançando um pouco mais na discussão, é preciso explicitar os significados atribuídos ao termo instituição referenciado acima. 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. Nesse 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*.

Essa 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; Clinger Mayer 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 essas organizações em direção a fins específicos, em espaços e tempos particulares (Putnam, 1996:23).

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 Clinger Mayer e Feiock (2001:3) essas 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.

Trazendo o problema para o campo da geografia, é possível apontar 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.

A discussão até aqui nos permite refletir sobre o capital social a partir da escala que confere visibilidade e sentido ao espaço político e institucional, no qual as condições para o desenvolvimento de uma comunidade cívica podem ou não estar presentes. A teoria do capital social, fundamentada na capacidade de cooperar e de confiar para a produção de um bem público, extrai subsídios do conceito de comunidade cívica para elaborar seus enunciados e reforçar sua dimensão política. No entanto, a teoria tem sido usada também, não sem contradições, como uma teoria do desenvolvimento da comunidade.

Na primeira vertente, explorada por Putnam (1996) em seu trabalho sobre a Itália, dois conceitos são bastante sugestivos para compreender os processos que estimulam ou inibem a formação da comunidade cívica, base de sustentação do capital social: os vínculos sociais *verticais* e os *horizontais*. Os primeiros são aqueles capazes de criar e fortalecer instituições que favoreçam a organização de interesses na base da sociedade. Os vínculos *horizontais* são engendrados nas estruturas sociais de competição e cooperação, nas quais a igualdade política, a solidariedade, a confiança e a tolerância são essenciais. A imagem de horizontalidade decorre das relações cooperativas como fundamento das regras e normas de reprodução social.

Os vínculos sociais *verticais*, ao contrário, forjam-se na dependência e exploração, resultantes das estratégias de sobrevivência das camadas mais pobres em condições históricas de sociedades civis pouco organizadas, comandadas por atores sociais investidos de autoridade e que ocupam espaços de poder abertos pela fragilidade administrativa e judicial do Estado. A imagem de verticalidade decorre da imposição de cima para baixo das regras e normas da reprodução social e da submissão por cálculo de utilidade a essas regras. A institucionalidade desses vínculos tem conseqüências sobre o lento processo de mudança social e sobre as condições precárias para o exercício da cidadania (CASTRO, 2003).

Na segunda vertente, o problema do capital social como um vetor de desenvolvimento da comunidade está longe de ser consensual. Há aqui um desdobramento para o que seria o capital social como recurso para o desenvolvimento social e econômico, na senda de Amartya Sen (1999) incorporada pelo Banco Mundial como modelo para as regiões pobres do Terceiro Mundo, e para o desenvolvimento da democracia, na perspectiva de Robert Putnam. Nessa última vertente, não é possível ignorar alguns críticos da sua perspectiva neotocqueviliana, que chamam a atenção para o problema de que a mobilização e a participação da sociedade civil não são em si mesmas boas, sem que se observe os propósitos da mobilização. Afinal, o *poujadismo* na França, o nazismo na Alemanha, a extrema direita e mais recentemente os *NYMBIES* nos Estados Unidos são exemplos de como movimentos sociais também podem ser perversos em suas intenções, e efeitos, para a escala da sociedade (BERMAN, 2001).

Nesse sentido, como é possível pensar as condições de desenvolvimento e acumulação do capital social como componente do espaço político e do local como uma escala significativa para a observação, no país, das recomposições contemporâneas que contribuem para fortalecer ou enfraquecer o espaço político, com as possíveis conseqüências para os conflitos produtivos e reprodutivos no país?

PARTE 3. ALGUMAS PISTAS

A suposição estabelecida para esta parte é que o *efeito escala* é significativo do paradoxo da isonomia dos marcos institucionais de gestão na instância municipal e da desigualdade da representação nos legislativos locais.

A primeira evidência a ser considerada é a do universo municipal brasileiro, extremamente diferenciado, que reflete as disparidades do espaço nacional. Com áreas entre 2,9 km² (Santa Cruz, MG) e 160.755km² (Altamira, PA), com densidades demográficas entre 0.13 hab/km² (Atalaia do Norte, AM) e 12.897,8 hab/km² (São João de Meriti, RJ) e população total que varia de menos de mil habitantes a mais de dez milhões define-se um quadro variado de problemas.

No conjunto, os municípios com população abaixo de 50.000 habitantes são predominantes. Eles constituem 92% do total de municípios, onde residem cerca de 40% da população do país. Aqueles abaixo de 10.000 habitantes representam 50% do total e neles vivem aproximadamente ¼ da população brasileira. Esses números, mesmo que conhecidos ou intuídos, são necessários para indicar que abordar “pequenos municípios”³ não é trivial. É nesse quadro de diferenças entre áreas, tamanho e densidade populacional, além de recursos econômicos e sociais, que a Constituição estabeleceu as normas para a representação política local.

Esse universo de municípios menos povoados já foi explorado em pesquisas anteriores (CASTRO, 2003 e 2005, RODRIGUES, 2004.) e os resultados indicaram que a diversidade neste grupo é bem maior do que a encontrada naqueles mais povoados. Esta informação é relevante na medida em que abre possibilidades para explorar as possíveis razões das diferenças. Analisando as informações para cada segmento de tamanho e para cada região, as pesquisas possibilitaram pôr em dúvida três assertivas continuamente repetidas no país como: pequenos municípios são mais fracos institucionalmente; o acesso às condições favoráveis para a cidadania ocorre onde há maior renda, ou onde a taxa de urbanização condicionante necessário à participação social. Paralelamente, o problema da localização foi evidenciado como um possível vetor das diferenças, na medida em que ela é uma dimensão da organização da vida social que se encontra efetivamente afetada pela história e recortada pelo espaço.

Na Tabela 1, abaixo as informações sobre a relação entre o representante do legislativo municipal e a população residente no município revelam a importância do tamanho da população. Enquanto cada vereador em municípios de até 10.000 habitantes representa menos de 400 habitantes, para aqueles com mais de cinco milhões de habitantes o número de representados é 148 vezes maior. Chama a atenção a sobre-representação dos pequenos.

³ A expressão será utilizada para indicar os municípios com população inferior a 10.000 habitantes.

Tabela 1	
Municípios brasileiros, 2000. Habitantes por vereador, por tamanho da população (mil hab).	
<i>Classes de Municípios</i>	<i>Média de hab/vaga</i>
até 5	369
5 a 10	763
10 a 50	1.172
50 a 100	4.438
100 a 300	9.090
300 a 500	18.388
500 a 5.000	38.975
mais de 5.000	167.960

Fonte: Censo Demográfico, IBGE, 2000; Tribunal Superior Eleitoral, 2006.

Estabelecida evidência da diferença, o universo dos representantes será explorado neste trabalho com o recurso a estudos que tangenciam o objeto aqui proposto. Ainda de modo geral, e buscando aproximações sucessivas com base em fontes secundárias, considereei úteis alguns balizamentos estabelecidos. O primeiro deles será sobre o significado das mudanças na composição da representação local, apontado por Wanderley Guilherme dos Santos (2006, p.106) em seu livro mais recente. Ele destaca a novidade da presença de funcionários públicos, profissionais liberais, além de professores, advogados, médicos e trabalhadores rurais que, em 1996, deixaram para trás a representação de fazendeiros e pecuaristas, fazendo “agonizar o mundo de Oliveira Vianna e Vitor Nunes”. Além disso, o número de operários urbanos e trabalhadores rurais tem se tornado mais ponderável do que na composição da representação federal. Para ele, salvo oscilações, a pluralidade da representação na escala local é uma realidade palpável. Do total de prefeitos e vereadores eleitos em 2000, o maior contingente foi constituído por trabalhadores agrícolas, chegando a 15,8% e ultrapassando a representação de comerciantes, em segundo lugar. Nesse sentido, ele acrescenta, mesmo se sobrevivem grotões no país e se parte dos representantes podem estar vinculados a oligarquias tradicionais, os resultados eleitorais vêm revelando crescente rebeldia na periferia.

Ainda na moldura geral do país, outras mudanças são conhecidas e bastante estudadas como: a expansão da base infra-estrutural no território e as transformações no mundo do trabalho. Na primeira, a integração do território por estradas, redes de telefonia, de telecomunicações e de informática tornou o

mundo da representação política menos obscuro para a sociedade em geral e para o eleitor em particular. As outras, evidenciadas pela dinâmica de criação de novas ocupações e pelo desaparecimento de antigas resultaram de mudanças profundas no mundo da produção (Santos, 2006; Santos e Silveira, 2001) e tornaram o mundo social mais complexo, o que em teoria, que a prática tem confirmado, provoca a multiplicação de grupos de interesse.

No entanto, mesmo se as mudanças na infra-estrutura e no mundo da produção não foram capazes de eliminar, ou pelo menos tornar irrelevantes, as diferenças sociais e regionais, elas têm efeitos importantes na formação dos espaços políticos na escala local. Esses, por sua vez, podemos supor, são condições de possibilidade da formação da comunidade cívica e do capital social.

Com relação a esse ponto, recorro novamente a Santos (2006, p.156) e sua análise da *pesquisa mensal de emprego* do IBGE de abril de 1996, e divulgada em 1997, que trouxe um suplemento sobre associativismo para algumas regiões metropolitanas. Explorando esses dados, ele analisa o fenômeno da associação entre classes de renda e tendência ao gregarismo, observando, não sem cautela, “que a distribuição da tendência ao associativismo parece verificar a hipótese de Tocqueville quanto ao papel determinante da renda nesse processo”. Esse resultado converge para as indicações de outra pesquisa (CASTRO, 2003; RODRIGUES, 2004) em que a renda, no caso **per capita** municipal, mostrou-se relevante nas correlações estabelecidas com a qualidade de *conselhos e consórcios* municipais, porém não foram determinantes. Explicito melhor essa questão abaixo.

Buscando identificar as condições infra-estruturais para a cidadania, foram utilizados dados da *Pesquisa de informações básicas municipais 2001* do IBGE, focando a análise no problema dos *conselhos e consórcios* municipais e as diferenças quanto ao tamanho da população dos municípios, porém separadas por regiões. Ao separar as classes de tamanho por variável selecionada e por região, a primeira evidência foi da maior variedade na composição da classe dos pequenos em relação aos mais povoados. Ou seja, há maior equalização nos municípios mais populosos e maior variedade entre os de menor número de habitantes.

Os conselhos municipais foram privilegiados porque constituem canais de participação social na política local, institucionalizados em 1988 e difundidos nos anos 1990. Embora haja diferenças importantes no efetivo funcionamento desse recurso de prática e fortalecimento da democracia participativa, que inspirou os Constituintes, esses são, sem dúvida, canais institucionais que possibilitam maior controle sobre as atribuições das prefeituras e ampliam a participação da sociedade. Os conselhos são temáticos, ou seja, vinculam-se 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, nas temáticas às 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).

Os *consórcios*, por sua vez, propiciam a associação para otimizar recursos escassos, seja para prestar serviços à população, seja para melhorar condições de

infra-estrutura ou para as atividades econômicas. Nesse sentido, os conselhos são importantes por possibilitar a expressão das potencialidades de mobilização da sociedade civil e o fortalecimento dos vínculos horizontais na sociedade local.

Diferente dos conselhos, os *Consórcios Intermunicipais* são recursos institucionais de outro tipo. Constituem estratégias associativas destinadas a somar esforços para a solução de problemas comuns. Apesar de regulamentados desde a Constituição de 1937, foram as condições de descentralização e maior autonomia dos municípios como entes federativos, definidas na Constituição de 1988, que vêm possibilitando a ampliação desta prática cooperativa (Fontes, 2001). O aumento de atribuições da gestão municipal tem colocado desafios para as prefeituras que vêm, em algumas formas de associação com outras, mecanismos institucionalizados de cooperação e troca, capazes de potencializar recursos escassos e alcançar uma gestão mais eficiente. Os Consórcios propiciam, portanto, a cooperação interinstitucional e organização da sociedade política.

Recorrendo aos resultados da análise de Castro (2003) e Rodrigues (2004), em que os Consórcios de saúde foram destacados, a distribuição regional apontou algumas peculiaridades. Em primeiro lugar, para o conjunto do Brasil, são os municípios com menos habitantes os que mais utilizam esse recurso institucional. No entanto, a distribuição regional da frequência analisada não permite uma conclusão simples e direta de que nos municípios com menos habitantes, como têm menor disponibilidade orçamentária, a cooperação seria uma estratégia natural, e portanto esperada. A distribuição regional mostra que os pequenos municípios das Regiões Sudeste e Sul recorrem muito mais aos consórcios do que aqueles das Regiões Norte e Nordeste. Outra exceção é a Região Centro-Oeste que possui uma distribuição mais equilibrada entre todas as classes de tamanho dos municípios, o que prejudica uma outra análise apressada sobre a indiferença dos municípios mais povoados em relação a essa forma de cooperação.

Uma outra pesquisa sobre a capacidade institucional de os municípios brasileiros fazerem frente às suas competências constitucionais em relação às políticas ambientais e à disponibilidade de recursos, financeiros e humanos, utilizou também a *Pesquisa de informações básicas* municipais – 2001 e 2004, além de dados da *Secretaria do Tesouro* sobre os orçamentos municipais (Neves, 2006). Utilizando os dados agregados, o porte populacional mostrou-se um diferencial importante em relação às variáveis analisadas. No entanto, apesar de a pesquisa não ter considerado as diferenças regionais por estrato de tamanho da população, ela trouxe uma conclusão importante: “os municípios fazem bem mais do que seria de esperar (...), bem menos do que lhes é possível fazer com os recursos de que dispõem e muito menos do que lhes é exigido por suas atribuições constitucionais (op.cit. p.273)”.

Nesse ponto, é possível estabelecer a suposição de que se a sobre-representação dos municípios menos povoados constitui um pesado encargo para as finanças desses municípios, não há evidências sobre se há ou não um retorno equivalente em políticas públicas eficientes. Análises em andamento, no *GEOPPOL*, das informações sobre o perfil dos municípios brasileiros – IBGE, dos orçamentos municipais da Secretaria do Tesouro Nacional e das mudanças nos

perfis sociais dos representantes dos legislativos locais do TSE, certamente ajudarão a identificar, para além da questão do tamanho e da localização, outros fatores atuantes na formação dos espaços políticos e seus impactos sobre o território. Afinal, concordando com Santos (2006) para quem “sendo o país extraordinariamente disperso, é pouco provável que as políticas nacionais produzam impactos equivalentes em cada uma das unidades da federação e, dentro de cada uma delas, ao longo da estratificação social”.

A questão a ser respondida daqui para frente é sobre que condições dadas no território são relevantes para identificar até que ponto impactos positivos resultam, em maior ou menor grau, da existência de uma comunidade cívica consolidada. E o problema a ser explorado é se a sobre-representação local constitui um trunfo ou um entrave ao desenvolvimento econômico, social e político no município.

From political space to social capital: the legislative over representation issue in small counties

ABSTRACT

The aim of this paper is to show the complexity of the Brazilian municipal context. This complexity is sharpened by the “symmetry syndrome”, that do not consider the municipalities’ historical, economical and cultural peculiarities, rising the question of the consequences of an equal treatment of the unequal. The object of discussion, yet exploratory, is the political over representation of the less populated counties, and its possible impacts on the society and local territories. The starting point is conceptual, and relies on notions of scale, institution and political space, as a basis not only for the formation of the civic community and the social capital, but also for its effects on the society and the territory. This paper explicit the question of which territorial conditions are relevant to identify the way in which positive impacts are the result of the existence of a consolidated civic community. The problem is to what extent the local over representation constitutes a trophy or an obstacle to the economical, social and political development of the county.

Keywords: Counties, politics, local representation.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, J., "Spatial assemblages of power: from domination to empowerment", In: Massey, D. et al. (Eds), *Human geography today*. Blackwell, 1999, pp. 194-218.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de e CARNEIRO, Leandro Piquet. "Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil". *IV Encontro Nacional da ABCP-Associação Brasileira de Ciência Política*, Niterói, 2002.
- BERMAN, S. "Civil society and political institutionalization". In: EDWARDS, B., FOLEY, M.W. e DIANI, M, (Eds), *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Tufts University, 2001
- BOUDON, P. *De l'architecture à l'épistémologie. Le problème de l'échelle*. Paris, PUF, 1991.
- BRANDÃO, Gildo Marçal, "Democracia municipal na mira", prefácio ao livro de Rui Tavares Maluf. *Prefeitos na mira*, 2001
- CASTRO, I. E. "O problema da escala". In: Castro, I. E. et al. (Orgs.) *Geografia conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand, 1995.
- CASTRO, I. E. "Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania". *Geosul*, Florianópolis, v. 18, n.36, 2003.
- CASTRO, I. E. "Instituições e cidadania no território nordestino". *MERCATOR, Revista de Geografia da UFC*, Ano 2, N 3, 2003.
- CASTRO, I. E. "Territorialidade e institucionalidade das desigualdades sociais no Brasil. Potenciais de ruptura e de conservação na escala política local". *GEOUSP - Espaço e Tempo*. N 18, 2005.
- CASTRO, I. E. *Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 2005.
- CLINGERMAYER, J.; FEIOCK, R.), *Institutional constraint and policy choice*, State University of New York Press, 2001.
- COX, Kevin (1998). "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. *Political Geography* 17, pp. 123.
- FONTES, A., "Descentralização e Consórcios Intermunicipais". *Revista de Administração Municipal – Municípios*. Rio de Janeiro, IBAM, ano 46, n.231, pp .922, 2001.
- LÉVY, Jacques (1991). "Espèces d'espaces politiques." In: Lévy, J. (Org.) *Géographies du politique*. Paris, Presses de F.N.S.P./ESPACESTEMPS, 1991.
- (1994). *L'espace Légitime*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- (1999). *Le tournant géographique*. Paris, Belin.
- LOPEZ, Felix G. "A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: O caso do município de Araruama". *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 22, p. 153177, jun. 2004.

MARCH, J.G., OLSEN, J.P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

MAYER, M. & RANKIN, K. *Social capital and (community) development: a North/South perspective*. Blackwell, Editorial Board of Antipode, 2002.

MERLEAUPONTY, M. *Le visible et l'invisible*. Notes de Travail. Paris, Galimard, 1964.

NEVES, E. M. S. *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Tese de Doutorado, CPDA/UFRRJ, 2006.

NORTH, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1995.