

Políticas públicas e geografia: retomada de um debate

Juliana Nunes Rodrigues

Universidade Federal Fluminense,

p. 152–164

Artigo disponível em:

<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/81093>

Como citar este artigo:

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. *GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.



Este artigo está licenciado sob a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Políticas públicas e geografia: retomada de um debate*

Juliana Nunes Rodrigues

Resumo

Este texto propõe uma reflexão acerca da retomada do tema das *políticas públicas* no campo da geografia. Parte da premissa de que as políticas públicas são construídas a partir de questões elaboradas e reconhecidas como públicas e a partir do confronto de interesses e de projetos divergentes, em recortes territoriais bem definidos e identificáveis. Nesse sentido, problematizam-se as possíveis contribuições do geógrafo, como profissional e intelectual, em contextos de rearranjo dos espaços políticos e abertura de novos canais e recortes territoriais para o debate e a ação pública. À luz de processos de descentralização, das noções em voga de *políticas públicas territoriais*, *participação e governança territorial*, a discussão tem três eixos principais: temático, epistemológico e metodológico. Por fim, situa-se o debate no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Políticas públicas. Território. Escala local. Gestão. Participação.

Geography and public policy: the return of a debate

Abstract

This article addresses the revival of *public policies* as a theme in the field of geography. The main assumption is that policies are constructed as a result of issues elaborated and recognized as public, due to conflicts of interest and divergent projects, that arise within clearly defined and identifiable territories. Thus, the main objective is to underscore the possible contributions the geographer may bring, as a professional and a thinker, to the debate on public policies in a context of increasing rearrangement of the political spaces and the establishment of new channels and territories for public debate and action. In light of decentralization processes, of current notions about *territorial public policies*, *participation* and *territorial governance*, the discussion is addressed by concentrating on three main topics: the thematic, the epistemological and the methodological. At last, the debate is placed within the Brazilian context.

Keywords: Public policies. Territory. Local scale. Governance. Participation.

* Este artigo é resultado de pesquisa apoiada pela FAPERJ.

Introdução

O estudo da dimensão espacial dos fenômenos políticos inquieta os geógrafos desde a institucionalização da disciplina. Neste bojo, a geografia, e mais especificamente, o campo da geografia política (e da geopolítica), classicamente se interessaram pelos efeitos territoriais dos conflitos, sobretudo dos conflitos interestatais. Mas se a política é o “controle das paixões” para o “convívio entre os diferentes” (Arendt, 2006, p. 21-23), uma geografia política renovada requer a valorização dos conflitos de interesses que se dão nas escalas subnacionais e que pautam negociações e a elaboração de agendas de intervenção e ação do poder público. No mundo contemporâneo, processos marcados por agregações, trocas, des-re-centralização e outros tipos de ajustes redefinem os espaços políticos em múltiplas escalas (Bussi, 2007). Essa complexificação dos processos decisórios não poderia vir desacompanhada de um alargamento temático, de questões epistemológicas, de mudanças de vocabulário e até de conceitos (Rosière, 2007).

Isso posto, a proposta aqui é a de se tecer uma reflexão, ainda que preliminar, acerca da retomada do tema das *políticas públicas* no campo da geografia. À luz de processos de des-re-centralização, das noções em voga de *políticas públicas territoriais, da participação e até de governança territorial*, propõe-se problematizar esse resgate a partir da premissa de que tais políticas são construídas a partir de questões elaboradas e reconhecidas como públicas, a partir do confronto de interesses e de projetos divergentes. O objetivo não é, entretanto, esgotar os vieses e os ângulos de análise possíveis, e tampouco fornecer conclusões a respeito das questões colocadas. Antes, adotamos propositadamente um tom de ensaio para suscitar o debate e levantar questões acerca de uma agenda de pesquisas renovada no campo da geografia política contemporânea.

O debate pode ser empreendido a partir de alguns eixos de reflexão principais. O primeiro é o de que não é demais lembrar que políticas públicas emergem a partir de problemas que não são inatos, mas construídos; ou seja, para que um problema seja incluído na agenda política, é preciso que seja reconhecido como tal, o que denota certa lógica de escolha que é relativa aos valores sociais preponderantes no contexto socioespacial e temporal em que se estabelece, dos atores políticos envolvidos e da própria opinião pública. Isso significa dizer que tal escolha é historicizada, não é inócua e tampouco resulta de um consenso entre as diversas prioridades que se manifestam na sociedade. Antes, um problema reconhecido como público pode ser produto do sucesso de grupos de interesses em conferir visibilidade às questões que lhes afligem. Neste âmbito, importa problematizar o contexto em que tal debate se inscreve e o papel da sociedade civil para dar visibilidade às suas demandas como questões a serem incorporadas à agenda política.

O segundo eixo se estabelece a partir da discussão necessária acerca do papel do geógrafo enquanto intelectual crítico capaz de contribuir para o debate, destacando a dimensão espacial dos problemas públicos e os arranjos espaciais que resultam de tais decisões e ações. Do ponto de vista da produção do conhecimento geográfico, é possível também tecer uma reflexão acerca da mediação que o território representa nos processos de elaboração de políticas e de tomada de decisão, e as possibilidades conceituais, teóricas e metodológicas de aproximação da geografia com outras ciências sociais.

Por fim, um eixo incontornável é a tentativa de situar o debate no contexto brasileiro. Sabe-se que, após a Constituição democrática de 1988, um amplo leque de políticas públicas passou para a alçada das escalas subnacionais de gestão – estados e, sobretudo, municípios,

ainda que o processo de descentralização não tenha se completado. Paralelamente, novos canais e arenas de participação política foram abertos, tais como os Conselhos Municipais e outras iniciativas locais, como os fóruns de Orçamento Participativo. Cabe então questionar as implicações do fortalecimento das escalas locais de decisão para a organização do território nas escalas nacional e local. Ou ainda, perguntar-se em que medida a sociedade brasileira vem se apropriando dos novos recortes e arenas da participação.

Trata-se, em síntese, de trazer para o debate uma agenda de estudos sobre os recortes e as escalas da decisão e da ação política no mundo contemporâneo. Isso significa trazer para o cerne da discussão processos de rearranjo institucional dos sistemas políticos, novas arenas e recortes da decisão e também a contribuição do geógrafo para o debate público sobre inclusão, justiça socioespacial e a organização da vida cotidiana.

Retomada de um debate

O ressurgimento dos debates acerca das políticas públicas ocorre em um contexto em que os instrumentos da ação pública foram profundamente modificados: a planificação e os “grandes programas” dão lugar à contratualização, às agências e a um recurso massivo à *expertise* (Souza, 2006). Neste quadro, entender o significado das políticas públicas requer um debate mais amplo acerca dos próprios limites das funções e ações do Estado nas sociedades contemporâneas.

Atualmente, decisões políticas que emanam de múltiplas escalas têm colocado em pauta questionamentos sobre a autonomia do Estado na definição de normas e condutas a serem seguidas no interior de seus limites. Dificuldade ainda maior parece residir na distinção entre as atribuições que cabem ao poder público e aquelas passíveis de ser desempenhadas pelo mercado. Esse é um debate que se acentuou a partir da década de 1980, notadamente em função da aceleração do processo de descentralização político-administrativa nos principais Estados ocidentais. O processo de descentralização ocorreu de forma bastante diversa entre os países, mas é possível identificar duas orientações predominantes, ainda que inter-relacionadas: uma, teria privilegiado a redefinição das relações intergovernamentais no interior dos estados, com o fortalecimento das estruturas de gestão local enquanto escalas decisórias autônomas; a outra, de cunho mais mercadológico, foi caracterizada pela desregulamentação e privatizações, redefinindo responsabilidades entre o governo e a sociedade civil (Bennet, 1980).

De acordo com Bennet (1980), tal tendência se consolidou em um período de mudanças dos próprios valores sociais. A progressiva expansão dos mercados consumidores significou a elevação dos padrões de consumo e, como consequência, uma maior dificuldade para se distinguir as necessidades dos indivíduos de suas preferências. Neste contexto, gestão, eficiência, transparência, flexibilidade e governança passaram a ser termos de uso corrente para se explicitar as expectativas em relação ao Estado. A rigidez e inoperância da burocracia precisavam ser substituídas por meios racionais para o alcance de objetivos precisos. A eficácia do mercado na prestação de serviços foi valorizada, notadamente por aqueles partidários da perspectiva neoliberal de Estado mínimo. Sendo assim, a concepção clássica do Estado como *exclusivo prestador* de bens públicos foi sendo progressivamente substituída pelo formato do Estado como um *aparato regulador* que deveria estimular as iniciativas da *sociedade civil* e dos *indivíduos*.

O debate acerca de quais são as funções pertinentes ao Estado não é novo: desde a fundação do Estado moderno, teóricos divergem sobre sua essência fundadora e sobre a tarefa que lhes deve ser reservada. Ademais, estudos (Costa, 2005; Mann; 2005, entre outros) têm apontado que o Estado continua funcional, tanto para o mercado quanto à população que reside em seu território. O Estado, ao mesmo tempo em que favorece a competitividade e o lucro, estabelecendo regras claras que diminuem os riscos nas transações, guarda a prerrogativa de centralidade territorial e o poder infraestrutural¹ (Mann, 1997; 1988) necessário para garantir as assim chamadas “promessas da modernidade” à Nação (Castro, 2005). Em outras palavras, é ao Estado que cabe assegurar aos indivíduos acesso aos bens e serviços públicos essenciais para que o exercício dos seus direitos civis, sociais e políticos seja possível, ainda que a isonomia, ou melhor dizendo, a ausência dela, persista como desafio social, político e intelectual. Em suma, as políticas públicas, a despeito das mudanças nos modos de regulação, devem estar por princípio orientadas para a garantia de acesso a bens, serviços públicos e justiça social a todos os habitantes do território, indistintamente.

Isso posto, a expressão *política pública*, a despeito de ter um significado facilmente inteligível no senso comum, quando exige certa precisão conceitual, apresenta complexidades e possibilidades de abordagens diferenciadas. A partir do consenso de que constitui a política elaborada e conduzida pelo Estado, surge uma série de questionamentos sobre sua legitimidade, extensão do público e da área aos quais se direciona, eficiência no alcance dos objetivos propostos e interesses aos quais está associada. As razões que desencadeiam a elaboração de políticas públicas têm sido também assunto de discordâncias entre diferentes escolas nas ciências sociais. Em uma versão simplificada do marxismo, as políticas públicas estariam a serviço de um poder que visa à promoção de um apaziguamento social em benefício de certos grupos e em detrimento de outros. Outra perspectiva, de cunho mais liberal, pontua que as políticas públicas devem consistir em ações voltadas para a prestação de bens e serviços cujo custo ultrapassaria a capacidade do mercado para desempenhá-las. Por outro lado, para os teóricos da chamada escola utilitarista, as políticas públicas estariam vinculadas ao atendimento de demandas específicas, tendo como meta a maximização do bem estar coletivo e a busca de patamares de equalização e justiça social.

Para uma definição mínima, por *políticas públicas* entendemos intervenções de autoridades investidas de poder público e de legitimidade para afetar comportamentos e práticas em limites territoriais precisos; ou simplesmente, “tudo o que os atores governamentais decidem fazer ou não fazer” (Thoenig, 1985), ordenando as práticas sociais em limites territoriais identificáveis e mensuráveis. Neste ponto, pode-se avançar que as definições de políticas públicas, mesmo as mais minimalistas, orientam para o *locus* onde “os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem” (Souza, 2006, p. 13), ou seja, a sociedade, seus quadros institucionais e os governos. Sem pretender aprofundar aqui as perspectivas intelectuais possíveis para a apreensão do conceito, interessa-nos sobretudo suscitar o debate sobre uma agenda de pesquisas na geografia interessada no porquê de uma política pública ter sido desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições envolvidos na decisão, além dos que serão afetados pela política pública.

¹ Na proposta de abordagem do sociólogo Michael Mann, o poder infraestrutural do Estado, objeto teórico, constitui um tipo de poder amplamente desenvolvido nas sociedades capitalistas e democráticas, garantido por meio da centralidade territorial que permite ao Estado alcançar a sociedade civil e fazer valerem suas decisões em todo o território nacional.

Esta discussão nos parece tanto mais pertinente em um contexto quando, no Brasil e no mundo, há um debate em voga sobre a noção de *territorialização de políticas públicas*, que se distingue da clássica concepção de políticas públicas setoriais. As assim denominadas práticas de territorialização supõem que é localmente, e não mais a partir das escalas de decisão de escopo nacional, que determinados problemas devem ser identificados e suas soluções elaboradas. Ademais, esta perspectiva implica frequentemente a criação e ampliação de canais que permitem à sociedade civil participar diretamente do processo decisório, no âmbito de conselhos comunitários consultivos ou deliberativos. Tais processos são saudados em razão da valorização das vantagens da proximidade e das “iniciativas de baixo” no processo de concepção de políticas públicas (Douillet, 2005). A *territorialização de políticas públicas* compreende também o que se convencionou chamar de *governança territorial – o bom governo* que encerra o debate entre diferentes atores “do terreno”, empresariais e o poder público, em vista da definição de objetivos comuns e a construção de um projeto coletivo (Planche, 2007).

Para alguns autores (Leloup; Moyart; Pecqueur; 2005; Planche, 2007), trata-se de um contexto privilegiado para experimentação de processos de construção coletiva de projetos futuros. Contudo, algumas questões que se referem à natureza da participação (se consultiva ou deliberativa), à frequência das reuniões comunitárias, à transparência dos processos decisórios, aos aportes dos delegados comunitários, assim como sobre a legitimidade desses últimos, permanecem em suspenso. Afinal, até que ponto é possível se pensar em “consenso territorial”? Quais os limites da representação e o escopo da delegação nesse processo? Como essas questões são elaboradas em modelos de Estado e em sociedades diversos? Como a geografia se insere no debate?

Políticas públicas e geografia: aproximações e abordagens possíveis

Como outros autores (Banks; Mackian, 2000, p. 250), temos nossas ressalvas com relação à retórica política vigente. Mas o ponto chave é: o privilégio do local – retórico ou real – tem um significado importante para se entender a profusão de trabalhos de geógrafos na linha de frente dos processos de elaboração de políticas públicas? Banks e Mackian (2000, p. 250) consideram que a habilidade de agregar e sintetizar informações sobre os lugares e, ao mesmo tempo, estabelecer relações entre o particular e o geral, tem sido privilegiada no ambiente político, onde lhes parece ser cada vez mais significativa a contribuição do geógrafo. Assim, a valorização da dimensão espacial dos problemas e da ação pública pode implicar desafios e também oportunidades para que o geógrafo se destaque como intelectual crítico mais ativo nos processos de elaboração de políticas públicas (Coppock, 1974; Martin, 2001).

Por outro lado, do ponto de vista da produção do conhecimento, há questões de fundo a respeito dos conceitos, teorias e abordagens mobilizadas. O geógrafo Kevin Ward, em um artigo publicado em 2006 no periódico *Progress in Human Geography*, ressalta que retomar o debate sobre as políticas públicas na geografia compreende um conjunto de questões substanciais sobre como a geografia humana vem se apropriando de conceitos e teorias de outras ciências sociais, questões metodológicas sobre como os geógrafos produzem “geografia humana”, além de questões epistemológicas sobre a natureza e a finalidade do conhecimento produzido; afinal, a quem e a quê serve esse conhecimento?

Tais inquietações nos remetem às questões levantadas por David Harvey, em um artigo publicado há aproximadamente quarenta anos – “que tipo de geografia para que tipo de política pública?” Como o próprio Harvey (1974) sinalizou, esta é uma questão profundamente difícil de ser respondida, mas importa frisar que, do ponto de vista metodológico, não existe “caminho ideal”, ou melhor, “geografia ideal” capaz de abarcar respostas definitivas acerca das relações entre políticas do Estado, demandas da sociedade e organização do espaço.

Ron Martin (2001), outro geógrafo de renome que vem suscitando debates sobre o tema, tem razão quando nos lembra de que se a virada pós-moderna nos deixa uma mensagem importante, essa é a de que não existe arcabouço teórico superior ou abordagem metodológica única para fundamentar nossas pesquisas. Ao contrário disso, as formas de abordagem podem ir desde análises críticas de discursos, passando por questionários ou análises mais quantitativas de dados, até estudos empíricos capazes de revelar ou suscitar polêmicas sobre possíveis conteúdos ideológicos subjacentes, sobre efeitos desejados e (não) alcançados, sobre consequências não intencionais, público contemplado ou não, para ficarmos em alguns exemplos. Em suma, a análise de políticas públicas pode e deve ser pluralista, mais condizente com a complexidade dos espaços políticos da atualidade.

Além disso, para refletirmos sobre a segunda parte da pergunta de Harvey (1974) – que tipo de política? – com um pouco mais de ousadia, é possível afirmar que essa retomada implica não apenas considerar as possibilidades metodológicas de abordagem sobre a política, no seu sentido institucional e territorial, mas sobretudo o debate acerca do termo “público” e as possibilidades efetivas de políticas públicas inclusivas. Esta discussão foi suscitada por Kevin Ward (2006), no artigo em que ressalta a importância de se privilegiar *Public Geographies*, ao invés de nos determos unicamente sobre *Policy Geographies*. Inspirado nos trabalhos do sociólogo Michael Burawoy sobre a relevância e o comprometimento público dos trabalhos acadêmicos, Ward incorpora à geografia humana uma discussão a respeito das possibilidades de alargamento dos processos de construção do conhecimento científico, por meio de diálogos inclusivos dos diversos agentes envolvidos e do comprometimento com questões e o interesse público. Para Ward (2006), esta geografia seria, para além da academia, amplamente comunicativa, dialógica e engajada.

Quadro 1

Divisão do conhecimento geográfico

	Policy Geographies	Public Geographies
conhecimento	instrumental/concreto	reflexivo/comunicativo
verdade	pragmático	consenso
legitimidade	eficácia percebida	relevância
retorno	clientes e avaliadores	público designado
processo político	intervenções em discussões institucionais	diálogo público
desvio	docilidade	modismos

fonte: Adaptado de Burawoy (2005) por Kevin Ward (2006). Tradução livre da autora.

Resgatar o debate sobre políticas públicas compreende, então, pensar não apenas em políticas de Estado, mas, sobretudo, empreender uma reflexão sobre as demandas e questões que afligem a sociedade. Implica também ter em mente que, em democracias, a política está atrelada a um poder instituinte sempre presente (Safatle, 2012, p. 58). Ou seja, o processo de formulação de políticas públicas deve-se sustentar através da manifestação da sociedade que pode e deve ser convocada de maneira contínua. Entende-se, assim, a necessidade de se incorporar as discussões a respeito dos canais e recortes dos espaços da participação política, capazes de possibilitar a ampliação dos debates e a participação da sociedade civil organizada. Neste quadro, trabalhos recentes (Zilio, 2010; Tartaruga; Heidrich, 2007; Cornwall; Coelho, 2006; Souza, 2002; 2006, entre muitos outros) têm analisado as particularidades de processos de inclusão através da apropriação, por diferentes sociedades, de novos canais e arenas de participação, tais como conselhos municipais e orçamentos participativos. Busca-se também analisar os potenciais da participação na construção de efetivos “espaços para a mudança” – espaços de contestação e de colaboração que se situam na interface entre o Estado e a sociedade, e que são passíveis de contribuir para a aprendizagem democrática.

Acrescentem-se aqui as possibilidades abertas pelo método comparativo, que nos permitem interrogar o porquê, em um quadro de isonomia legal, os efeitos das políticas públicas serem diferentes, em recortes territoriais de substâncias também diferenciadas (Rodrigues, 2010; 2004). Retomamos aqui a proposta de análise de Jaques Levy, para quem múltiplas possibilidades de configurações espaciais são possíveis a partir da combinação de uma escala, uma métrica e a substância (Levy, 1999). A substância é entendida como o espaço inseparável da sociedade, com suas diversas facetas capazes de fundar certo “agenciamento espacial” a partir de uma métrica – modo de tratamento das distâncias – e uma escala geográfica. A substância significa então tudo o que, em uma situação espacial dada, exprime a presença ativa da sociedade com seu espaço, o que compreende atributos tanto materiais quanto imateriais. Em outras palavras, o contexto local e sua *substância* – leia-se, o espaço e a sociedade – são importantes para se compreender tanto os processos de elaboração quanto os resultados de políticas públicas.

Do ponto de vista metodológico, tal perspectiva exige um aprofundamento das reflexões sobre o *efeito da escala* e suas substâncias materiais e imateriais que afetam decisões, ações e seus efeitos nos diversos recortes territoriais. A proposta de Levy valoriza as estratégias dos atores e a capacidade de ativação ou não de recursos nas interações. Os atores são considerados nas suas capacidades de intervenção, a partir do que o ambiente social oferece como possibilidade de ação e também de suas próprias concepções sobre as alternativas possíveis (Boyer et al., 2003). Essa “margem de manobra” é assim afetada não apenas por bens materiais disponíveis, mas também pelo acúmulo de representações e a própria concepção dos atores sobre experiências passadas e suas possibilidades de troca.

Eis um ponto que recupera a discussão sobre a importância do diálogo da geografia com outras ciências sociais (sociologia, ciência política) e especificamente com as contribuições do novo institucionalismo, que destaca a importância das instituições e das trajetórias institucionais nos processos decisórios e seus desdobramentos em sociedades distintas. Apesar da hete-

rogeneidade e nuances das diversas correntes do novo ou neoinstitucionalismo,² seus adeptos concordam a respeito de pelo menos uma assertiva mínima: a maneira como as políticas públicas emergem, assim como seus resultados, são indissociáveis do contexto institucional na qual se inserem (Hall; Taylor, 1997, p. 473).

Nesta abordagem, as escolhas e decisões não são realizadas por indivíduos enquanto sujeitos isolados, mas por *atores sociais inscritos em um quadro de crenças e comportamentos que orientam sua “visão de mundo”*; em outras palavras, o “ambiente institucional” (Hall; Taylor, 1997). Precisamente, do ponto de vista dos neoinstitucionalistas, o ambiente institucional consiste no conjunto de constrangimentos, de ordem material, moral ou cognitiva, formais ou informais – convenções, códigos de conduta, contratos, leis etc. – suscetíveis de influenciar os comportamentos e as escolhas dos indivíduos. Trata-se, grosso modo, de uma espécie de filtro, capaz de fornecer recursos normativos e cognitivos, referências, que interferem na tomada de decisão (O’Neill, 2004). As instituições consistem assim em regularidades que orientam comportamentos, ou, em uma acepção frequentemente convocada, “as instituições são as regras do jogo” (North, 1990); o jogo aqui entendido como a própria interação entre os indivíduos, e as instituições, os pressupostos que as orientam, atribuindo-lhes certa previsibilidade, estabilidade e credibilidade. As instituições apresentam, desse modo, um caráter relacional e podem se referir a constituições, leis, ou códigos de conduta e de comportamento mais implícitos que explícitos.

Isso posto, as instituições não estão descoladas dos processos sociais que estruturam os espaços onde se localizam (Amin; Thrift, 1999). As contribuições de Amin e Thrift (1999) destacaram, por exemplo, que as distintas dinâmicas socioeconômicas dos lugares e a forma como se inserem no processo de globalização relacionam-se às suas diferentes *densidades institucionais*. A densidade institucional refere-se aqui não apenas ao número de instituições existentes em uma localidade, mas também à forma como atuam, interagem e se são capazes de formar coalizões e criar agendas visando à maximização de interesses comuns. Estes atributos, por sua vez, estariam vinculados a aspectos sociais e culturais particulares dessas localidades. Esta perspectiva nos remete assim ao problema das instituições e da sua territorialidade, associada à importância dos *percursos históricos* e os processos de *aprendizagem*, que derivam de processos coletivos de coordenação de ações e decisões em longo prazo (Gilly; Pecqueur, 2002).

Em suma, trata-se de incorporar ao debate normas e regras, códigos de conduta, formais ou informais, implícitos ou explícitos, que orientam os comportamentos, as práticas sociais e influem na maneira como a própria sociedade concebe suas questões. Para alguns autores, dentre os quais se destaca Robert Putnam (1996), as trajetórias institucionais são igualmente importantes para o desenvolvimento de relações de reciprocidade e solidariedade, favoráveis à fixação de contratos de cooperação e para a produção de bens coletivos. Nesta perspectiva, privilegiam-se os percursos e os processos de aprendizagem, os contextos históricos, culturais e – acrescentemos – geográficos, nos quais as decisões

2 A assim chamada vertente neoinstitucionalista compreende um conjunto heterogêneo de autores, escolas e programas de pesquisa na sociologia e na ciência política. Não é o caso, portanto, de apresentá-las no espaço deste artigo, e nem tampouco a intenção é discutir as convergências e controvérsias possíveis. Antes, o objetivo é meramente apontar as possibilidades de aproximação da geografia com essa vertente teórica e metodológica, sobretudo no que tange às análises acerca da territorialidade das instituições e às abordagens comparativas na disciplina. Para um detalhamento dessas possibilidades de aproximação, ver Rodrigues (2010) e também O’Neill (2004).

e ações políticas ganham sentido. Por outro lado, estudos (Offe; Fuchs, 2003; Putnam, 2000) têm destacado que ações inovadoras são capazes de criar vínculos sociais mais cooperativos e favoráveis ao desenvolvimento de boas instituições, através da aprendizagem institucional. Em outras palavras, “a qualidade das atividades governamentais não necessariamente depende de uma condição prévia das estruturas sociais na sociedade civil, mas também pode contribuir para a melhoria destas estruturas” (Castro, 2009, p. 16). Neste sentido, os teóricos do neoinstitucionalismo rompem tanto com os modelos explicativos únicos, fundamentados na crença em uma racionalidade estrita, quanto com certo determinismo das estruturas sociais e institucionais (Hall; Taylor, 1997). Essa perspectiva nos é cara por questionar as possibilidades de transformações socioespaciais impulsionadas através da criação de novos recortes territoriais e arenas da decisão e da participação. Vejamos como esse debate se apresenta no Brasil.

O contexto brasileiro: descentralização e participação na elaboração de políticas públicas locais

No contexto brasileiro, o problema da divisão do território para a implementação de políticas públicas tem como ponto de partida as mudanças desencadeadas a partir da Constituição de 1988, que privilegiou um formato de federalismo mais descentralizado e inaugurou diversos canais para participação da sociedade civil nos processos decisórios. Pela primeira vez, o município foi, explicitamente em texto constitucional, considerado como um ente federativo. Tal condição atribuiu aos municípios prerrogativas para atuar na escala local sem a interferência das outras esferas de poder, nos limites de suas competências.

O que a Carta de 1988 traz como inovação é, portanto, a garantia jurídico-formal da autonomia política que assegura ao município soberania decisória sobre assuntos relacionados às suas competências. Ainda que essas não tenham sido definidos de forma clara (Bremaeker, 1997), isso constitui um avanço no sentido de tornar o município uma estrutura de gestão importante na definição de normas e implementação de políticas públicas nos recortes territoriais locais. Por um lado, os prefeitos dos mais de 5500 municípios brasileiros têm prerrogativas para atuar de maneira diferenciada no provimento de serviços e o cumprimento das atribuições constitucionais. Assim, não obstante a isonomia legal garantida a todos os cidadãos pela Constituição, indivíduos que residem em municípios diferentes não desfrutam das mesmas possibilidades de terem suas demandas atendidas, tanto no que se refere à qualidade quanto o que toca à prestação de políticas públicas as mais fundamentais (Rodrigues, 2004).

Por outro lado, do ponto de vista do processo político, é também no âmbito local, mas não exclusivamente, que emergem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos (Almeida, 2001). Pode-se evocar o exemplo dos Consórcios Intermunicipais, que derivam da mobilização dos poderes públicos para adoção de práticas cooperativas, podendo contar com a participação de outros entes federativos (estados e União) e da sociedade civil. Os Consórcios são acordos voluntários entre dois ou mais municípios, visando-se à maximização de recursos materiais, humanos, técnicos e

informativos, capazes de beneficiar o conjunto de municípios participantes. Tais acordos estabelecem regras de funcionamento e de inserção de cada município em uma estrutura de cooperação intermunicipal, que se concretiza pela definição de novos limites territoriais para enfrentamento de problemas e elaboração de ações conjuntas. Neste sentido, os Consórcios tornam-se um objeto de estudos eminentemente geográfico: o “território da cooperação” assim fixado é não apenas afetado por políticas públicas, mas o próprio referencial das relações intermunicipais. Em outras palavras, os limites territoriais da cooperação são reconhecidos e compartilhados pelo conjunto de parceiros, o que lhes possibilita identificar problemas comuns e meios de intervenção. Em última análise, “o território ordena a cooperação” (Jouve, 2007, p. 46).

Ademais, para além da reorganização dos poderes territoriais, a Carta estabelece diretrizes que valorizam o dito “federalismo cooperativo”, que pressupõe competências difusas e compartilhadas entre as três escalas decisórias. Tais mudanças trazem novos desafios para a coordenação de ações e definição de políticas conjuntas entre as três escalas territoriais da decisão. Em outras palavras, considerando-se a autonomia de cada ente federativo, a complexidade do federalismo brasileiro resulta dos laços e negociações que se estabelecem entre governo federal, estados e municípios para o equilíbrio do pacto. Assim, ganham relevo as ações deliberadas das escalas de gestão superiores para tornar a descentralização atrativa para as escalas de gestão inferiores (Arretche, 2000). Precisamente, as estratégias de incentivo à descentralização – através da transferência de recursos técnicos, financeiros e humanos – são peça chave para o sucesso da transferência de atribuições nos mais diferentes setores das políticas públicas. Consequentemente, o processo político é lento e incerto, suscetível ao risco de sobreposição de competências, e o que é pior – ausência da ação do poder público em certos setores.

Some-se a isso o fato de a Constituição ter inaugurado instrumentos que possibilitam ampliar a participação popular nos processos decisórios, combinando o retorno da democracia representativa com canais de participação direta. É assim que ao longo dos anos 1990 difundem-se os Conselhos Comunitários Municipais, consolidam-se experiências de Orçamentos Participativos, assim como se diversificam fóruns e colegiados capazes de acolher as demandas e anseios do cidadão comum. No entanto, quais práticas políticas são efetivamente viabilizadas nesses novos espaços da democracia? De que maneira a sociedade se apropria desses espaços?

Este quadro nos convida a uma reflexão sobre as implicações do fortalecimento da escala municipal, da participação e os meandros do nosso federalismo. De que maneira uma agenda de pesquisas renovada é capaz de apreender e de fornecer possibilidades de leitura dessa nova realidade político-institucional? E ainda, quais as implicações desses processos para a organização dos espaços da política da sociedade brasileira?

O debate é profícuo e toca questões de natureza eminentemente geográfica, tais como: localização, acessibilidade, diferenças territoriais e isonomia, cidadania e justiça socioespacial. Se o território se torna a referência para se pensar problemas e soluções locais, cabe à geografia contribuir para uma reflexão acerca dos usos e desdobramentos espaciais de processos políticos que ocorrem em recortes territoriais e escalas diferenciados, e que podem contar com a participação dos mais diversos atores – de representantes do Estado, passando por associações de moradores, sindicalistas, empresários e outros setores da sociedade civil organizada.

Considerações finais

Este texto revisitou o tema das políticas públicas no campo da geografia. Nos limites dos objetivos propostos, procurou-se situar o debate contemporâneo à luz dos rearranjos político-administrativos dos estados e de uma retórica predominante sobre as vantagens da proximidade, da elaboração de políticas públicas territoriais e de ampliação dos canais de participação política. Buscou-se também problematizar as possíveis contribuições do geógrafo, como profissional e intelectual, capaz de fornecer subsídios para a decisão e a ação públicas. Ademais, exploraram-se algumas possibilidades de aproximação teórico-conceitual e metodológica da geografia com outras ciências sociais.

Enfim, quarenta anos depois da intervenção de Harvey (1974) intitulada “Que tipo de geografia para qual tipo de política pública?”, recupera-se uma agenda de pesquisas importante e de forte potencial investigativo (Peck, 1999). Para Martin (2001, p. 190), pessimistas dirão que, sob o capitalismo, políticas públicas não podem resolver problemas sociais, mas simplesmente reordená-los e ajustá-los aos interesses dos grupos mais influentes. Mas os conflituosos processos de formulação de políticas de um tipo ou de outro são generalizados e têm lugar numa pluralidade de espaços políticos nas sociedades contemporâneas. Para além de truísmos e reducionismos apressados, precisamos compreender e contribuir para o debate.

Referências

- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 51, p.13-34, 2001.
- AMIN, A.; THRIFT, N. Globalization, institutional thickness and local prospects. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n. 3, 1999.
- ARENDT, H. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan/São Paulo: Fapesp, 2000.
- BANKS, M.; MACKIAN, S. Jump in, the waters warm: a comment on Peck's “grey geography”. *Transactions of the Institute of British Geographers*, n. 25, p. 249-254, 2000.
- BENNET, R. J. *The Geography of Public Finance: welfare under fiscal federalism and local government finance*. London/New York: Methuen, 1980.
- BOYER, R.; GUMUCHIAN, H.; GRASSET, E. et al. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos/Economica, 2003.
- BREMAEKER, F. *As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios*. Rio de Janeiro: Ibam/Ibamco, 1997.
- BUSSI, M. Pour une géographie de la démocratie. *L'Espace Politique*, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://espacepolitique.revues.org/index243.html>>. Acesso em: 29 fev. 2013.
- CASTRO, I. E. Escalas federativas de decisão política no Brasil: limites institucionais do desenvolvimento regional. In: BICALHO, A. M.; GOMES, P. C. C. (Orgs.). *Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica*. Rio de Janeiro: Publit, 2009. p. 9-26.

- _____. *Geografia e política: territórios, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- COPPOCK, J. T. Geography and Public Policy: Challenges, Opportunities and Implications. *Transactions of the Institute of British Geographers*, n. 63, p. 1-16, nov. 1974.
- CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (Eds.). *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. London: Zed, 2006.
- COSTA, W. M. *Política e território em tempos de mudanças globais*. Tese (Livre-Docência em Geografia Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- DOUILLET, A. C. Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural. In: FAURE, F.; DOUILLET, A. C. (Dirs.). *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2005. p. 75-92.
- GILLY, J. P.; PECQUEUR, B. La dimension locale de la régulation. In: BOYER, R.; GUMUCHIAN, H.; GRASSET, E. et al. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos/Economica, 2003.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, v. 47, n. 3, 1997. p. 469-496.
- HARVEY, D. What kind of geography for what kind of public policy? *Transactions of the Institute of British Geographers*, n. 63, p. 18-24, 1974.
- JOUVE, B. Le “Political Rescaling” pour théoriser l’Etat et la compétition territoriale en Europe. In: FAURE, A.; LERESCHE, J.-P.; MULLER, P.; NAHRAT, S. (Orgs.). *Action Publique et Changements d’Echelles: les nouvelles focales du politique*. Paris: L’Harmattan, 2007. p. 45-55.
- LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme un nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, Économie, Société*. v. 7, p. 321-332, 2005.
- LEVY, J. *Le tournant géographique: penser l’espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 1999.
- MANN, M. Has globalization ended the rise and rise of nation-State? In: COX, K. (Ed.). *Political Geography: critical concepts in the social sciences*. London/New York: Routledge, 2005. p. 113-136.
- _____. The autonomous power of the State (1984). In: AGNEW, J. (Ed.). *Political Geography: a reader*. London/New York/Sidney: Auckland/Arnold, 1997. p. 58-81.
- _____. *The sources of social power: the rise of classes and nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- MARTIN, R. Geography and public policy: the case of missing agenda. *Progress in Human Geography*, v. 25, n. 2, p.189-210, 2001.
- NORTH, D. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- OFFE, C.; FUCHS, S. Se halla en declive el capital social? El caso alemán. In: PUTNAM, R. (Ed.). *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galáxia, 2003.
- O'NEIL, M. M. *As bases territoriais institucionais: novas configurações no espaço nordestino*. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- PECK, J. Grey geography? *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 24, p. 131-135, 1999.
- PLANCHE, J. *Société civile: un acteur historique de la gouvernance*. Paris: Charles Léopold Mayer, 2007.
- PUTNAM, R. *Bowling alone: the decline and revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000.
- _____. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RODRIGUES, J. N. *La coopération intercommunale: regards croisés entre la France et Le Brésil*. Tese (Doutorado em Geografia e Planejamento Territorial) – Université Jean Moulin Lyon, Lyon, 2010.
- _____. *A importância do município como escala de gestão no Brasil contemporâneo*. Monografia (Bacharelado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- ROSIERE, S. Comprendre l'espace politique. *L'Espace Politique*, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://espacepolitique.revues.org/index223.html>>. Acesso em: 28 fev. 2013.
- SAFATLE, V. *A esquerda que não teme dizer seu nome*. São Paulo: Três Estrelas, 2012.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SOUZA, M. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- _____. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- TARTARUGA, I.; HEIDRICH, A. *Algumas considerações sobre geografia, gestão das cidades e participação*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2007. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/008.pdf>> Acesso em: 10 jul. 20013.
- THOENIG, J. C. Les politiques publiques. In: GRAWTZ, M. ; LECA, J. (Dirs.). *Traité de science politique*, tome 4. Paris: PUF, 1985.
- WARD, K. Geography and public policy: towards public geographies. *Progress in Human Geographies*, v. 30, n. 4, p. 495-503, 2006.
- ZILIO, R. Democratizando o espaço e o poder: participação popular e espaço político nas cidades gêmeas de Santana do Livramento-Rivera. *Boletim Gaúcho de Geografia*, v. 37, n. 1, p. 151-162, 2010.