

POLÍTICAS PÚBLICAS, REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E TERRITÓRIO

Fabiano Soares Magdaleno – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca.

fabianomagdaleno@gmail.com

Márcio de Araújo Moreira - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca.

maraujom@hotmail.com

RESUMO

Neste trabalho, o território é resgatado como uma referência importante na prática da representação política, afastando-se dos sentidos de ilegitimidade e imoralidade que muitas análises do funcionamento da representação política acabam concedendo às estratégias políticas de caráter territorial, classificadas por muitos de clientelistas e eleitoreiras, por meio de uma argumentação que mostra a estreita relação entre sociedade e espaço. A análise teórica desenvolvida revela a existência de um *binômio* inseparável formado pela representação política e o território, no qual este último faz o papel de agente estruturador da prática política. Por isso, a inserção da perspectiva territorial na estratégia de ação política se torna tão legítima quanto necessária para o exercício correto das funções representativas.

Território – Política – Representação política – políticas públicas

Determinação de Políticas Públicas em Sistemas Proporcionais de Representação

De forma simplificada, as políticas públicas compreendem as decisões de governo, em diversas áreas, que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos. Estudá-las corresponde à avaliação das ações do governo e dos efeitos que essas ações, ou a ausência delas, podem provocar na sociedade. É importante explicitar que política pública não é o mesmo que decisão política, pois a primeira é mais abrangente que a segunda e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementação das decisões tomadas.

Uma análise mais completa do conceito de política pública requer que se recorra a diferentes autores, cujas considerações apontam para aspectos específicos do termo. Para Dye (1981:1) e Sánchez (2005: 53), a expressão define aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer, aceção essa que enfatiza o aspecto objetivo e concreto de uma ação direta em um setor da sociedade ou em

determinado espaço. Essa ação, contudo, pode não evidenciar a existência de uma política pública, significando apenas uma medida isolada. De acordo com essa idéia, para que as medidas do agente público possam realmente ser identificadas como política pública, elas devem, primordialmente, formar a substância concreta de um quadro geral de ação previamente definido e, obrigatoriamente, estar de acordo com objetivos a serem atingidos, previamente determinados em função de normas e de valores.

Além da ideia de ação concreta para a solução de problemas, para uma análise conceitual mais aprofundada do termo, deve-se considerar, também, a política pública como estando diretamente ligada a uma arena de disputa, caracterizada por embates de idéias em torno de interesses e preferências, que variam temporal e espacialmente. Em outras palavras, é preciso estar atento ao fato de que a existência de um problema na sociedade não o qualifica, a priori, para ser alvo de uma política pública. A inserção de problemas na agenda política, ou seja, a transformação desses problemas em problemas políticos depende, não só da existência de um acesso às esferas oficiais de poder, o que no caso das análises deste livro se materializa no processo de representação política da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas, mas, essencialmente, da capacidade de um determinado grupo de porta-vozes, institucionalizados ou não, e de atuação nacional, regional ou local, transformar certos temas em problemas passíveis de intervenção pública.

Contudo, é preciso esclarecer que a determinação das políticas públicas a serem adotadas não reflete exclusivamente as pressões dos grupos de interesses e de partidos políticos¹, por meio de seus porta-vozes, e também não é resultado único da vontade daqueles que se encontram legitimamente constituídos de poder ou mesmo de determinadas classes sociais. O processo de definição do que será alvo ou não de políticas públicas, como ressalta Souza (2003: 136-42), deve ser encarado como resultado da conjunção de todos esses fatores mencionados. Isto significa que o conjunto de representantes políticos possui uma autonomia decisória

¹ Os partidos políticos e os grupos de interesses são, ambos, grupos organizados, com base em formas voluntárias de participação, contudo os primeiros são organizados formal e legalmente em associações orientadas para influenciar ou ocupar o poder político, enquanto os segundos se configuram em organizações, normalmente não formalizadas, constituídas por pessoas que compartilham pelo menos um interesse comum e que atuam em prol do seu objetivo.

relativa, criadora de um espaço de atuação particular e permeada por influências internas e externas a ele.

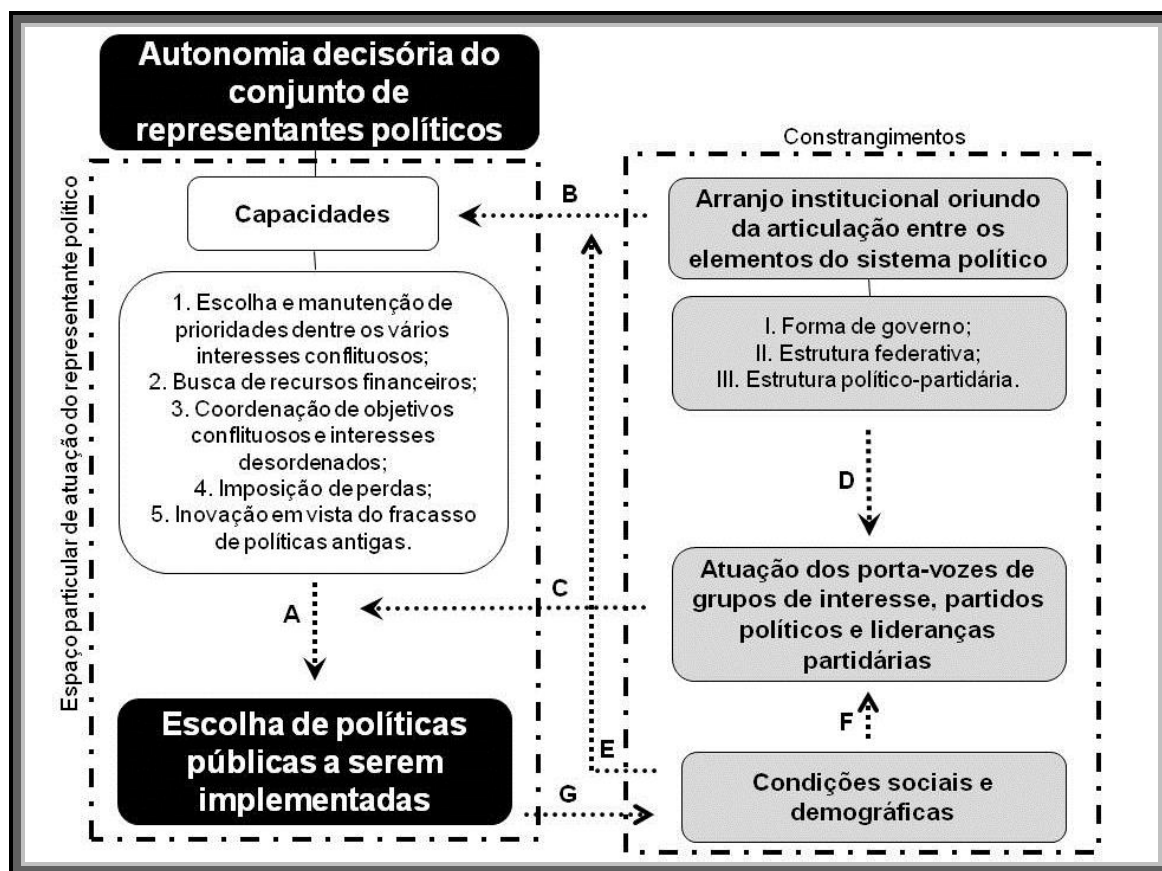
Nesse contexto, a forma como se dá o embate de idéias entre os porta-vozes está diretamente relacionada aos graus de autonomia e de permeabilidade da atuação do representante político que, por sua vez, além de se diferenciarem de acordo com a ocasião histórica, são variáveis dependentes de uma série de fatores de ocorrência diferenciada no espaço, perceptíveis em diferentes escalas de análise. Dentre esses fatores, se encontram a estrutura federativa, o sistema de governo adotado e a estrutura político-partidária e as características sociais e demográficas (figura 1). É nesse sentido que as políticas públicas se tornam também um problema geográfico, pois se materializam de maneiras distintas em diferentes territórios nacionais ou subnacionais (fluxo {G}, da figura 1).

O caráter institucional de um determinado ordenamento político-territorial constitui elemento de primordial importância para o entendimento da maneira como se processa atuação do agente público no processo de escolha e na implementação de políticas públicas. Entretanto, esse elemento não pode ser concebido como variável independente, pois além do molde criado pelas estruturas federativa e político-partidária, e pela forma de governo (fluxos {B} e {D}, da figura 1), há ainda a atuação cotidiana de atores como grupos de interesses específicos, partidos e lideranças políticas (fluxo {C}).

A existência espacialmente diversa das políticas públicas concretiza-se em cinco diferentes capacidades dos agentes públicos, a saber: escolha e manutenção de prioridades dentre vários interesses conflituosos; busca de recursos financeiros; coordenação de objetivos conflituosos e de interesses desordenados da sociedade; imposição de perdas a grupos poderosos; e, por fim, a capacidade de inovação em vista do fracasso de políticas antigas. A articulação entre essas capacidades se configura em um fator de impacto no nível e na forma de participação dos porta-vozes no processo decisório, sendo a implementação efetiva das políticas públicas, na prática, resultado direto do arranjo existente entre essas cinco capacidades (fluxo {A}, da figura 1) e do processo de filtragem que essas capacidades promovem nas demandas de grupos de interesses e políticos (fluxo {CA}).

Figura 1

Fluxos de influências na determinação de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Além de exercerem influência, esses atributos de capacidade são influenciados (ou moldados) pelo arranjo institucional (ver fluxo {B}), oriundo da articulação entre os componentes do sistema político. Vale lembrar que nem todos esses componentes possuem igual relevância na moldagem das características de cada atributo.

As instituições são geradoras de normas, a partir da atuação de atores políticos, econômicos, jurídicos e sociais responsáveis pela designação e efetivação das regras do jogo em uma sociedade e, com isso, responsáveis também pela modelagem das relações sociais (CASTRO, 2003: 16-8). Representam caminhos, por meio dos quais a sociedade pode ter acesso ao processo de decisão e implementação efetiva das políticas públicas, podendo significar uma via direta de participação social no processo decisório, como no caso das instituições políticas, ou

podendo atuar apenas como porta-vozes de determinados grupos de interesses, como no caso das instituições de caráter não-governamental (PUTNAM, 1996: 111-25).

Apesar de existirem governos com diferentes instituições, mas com capacidades similares, e governos com instituições similares, mas com grande inconsistência de capacidades, o arranjo institucional, que envolve as características e a quantidade de instituições e inclui a existência ou não de um sistema amplo de instituições, é capaz de gerar diferentes capacidades para o agente público. Assim, mesmo levando-se em conta que as diferenças entre as instituições não explicam sozinhas o processo de implementação efetiva de políticas públicas, deve-se estar atento ao fato de que, quando acompanhados de outras condições facilitadoras, os efeitos institucionais podem apontar uma direção consistente para uma variedade de capacidades do agente público. Desta forma, arranjos institucionais se tornam potenciais criadores de oportunidades efetivas de participação da sociedade em uma dada organização social, apesar de não necessariamente funcionarem da mesma maneira em outras realidades sociais (WEAVER & ROCKMAN, 1993: 5-10).

As formas de governo, um dos elementos que compõem o arranjo institucional, fazem referência, no dizer de Pasquino (2000: 517), “à dinâmica das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo” e estão ligadas “às modalidades de eleição dos dois organismos”. Nas democracias contemporâneas, geralmente podem ser identificadas duas delas: a parlamentarista, na qual o mesmo grupo de representantes políticos concentra as funções executiva e legislativa; e a presidencialista, na qual normalmente há a separação entre Legislativo e Executivo, e a figura do presidente ocupa uma posição central em relação às demais forças e instituições políticas. A associação entre a forma de governo e outros dois componentes do arranjo institucional, tais como as estruturas federativa e político-partidária, derivados dessa escolha, influencia o processo decisório de políticas públicas, como é mostrado na figura 1, pelo fluxo {BA}. Esses componentes do sistema político, por proporcionarem características específicas de coesão governamental, geram respostas particulares, por parte das esferas nacional e regional, às influências de grupos de interesses e às pressões imediatas dos eleitores em épocas de sufrágio.

O governo de um partido majoritário, no parlamentarismo, por exemplo, está, em princípio, apto a resistir às pressões eleitorais de curto prazo de diferentes grupos de interesses, sendo que, a disciplina partidária e a concentração de poder no Legislativo tornam praticamente impossíveis reversões de posições do governo, após seus estabelecimentos. Já no presidencialismo, a independência e descentralização do Poder Legislativo, concedem um caráter mais personalizado às relações entre congressistas e grupos externos de pressão. Contudo, apesar de a forma de pressão dos grupos operar de maneira diferenciada em função da forma de governo, segundo Weaver & Rockman (1993: 30), não se pode dizer, com isso, que no parlamentarismo a pressão venha a ocorrer em menor grau do que no presidencialismo.

Para certas capacidades, ao se variar a posição analítica, fica difícil determinar a superioridade de uma ou outra forma de governo. Apesar de, por determinada ótica, a concentração de poder no Legislativo e a disciplina partidária concederem ao parlamentarismo maior capacidade governamental de imposição de perdas e de inovação nas políticas públicas, por outro lado, o mesmo poder concentrado pode facilitar a identificação, por parte dos eleitores, dos responsáveis pelas ações (no caso, os líderes de partidos), o que sugere a existência de certa relutância dos partidos no momento da imposição das perdas e do estabelecimento de políticas inovadoras, devido às incertezas da próxima eleição.

A estrutura federativa de um país, ao definir como se dá a divisão de poder entre as unidades federadas, por meio da distribuição de competências de atuação e de arrecadação fiscal, também aparece como um fator importante no fluxo de influências, por indicar os possíveis caminhos a serem percorridos pelos diferentes grupos, para que tenham acesso ao processo decisório das políticas públicas. Nesse sentido, a decisão de níveis mais abrangentes de governo de implantação de programas de descentralização de atribuições e o seu devido acompanhamento por uma institucionalização técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos), por exemplo, não só garantem uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço, como também criam a possibilidade de um processo decisório diferenciado, principalmente em relação à ampliação do acesso de grupos locais na definição da agenda política (ARRETCHE, 2000: 20-30). Desta forma, não só a

escolha de prioridades, mas também os processos de busca de recursos financeiros, de imposição de perdas e de inovação de políticas antigas, podem passar a ser realizados por vias diferenciadas.

De uma forma especial, nas democracias representativas contemporâneas, a organização do sistema partidário, nos sentidos da representatividade, consistência ideológica e disciplina interna dos partidos políticos, também é de suma importância para a análise dos processos de determinação de políticas públicas, visto que esses partidos, pelo menos em teoria, correspondem ao principal caminho de acesso da sociedade ao poder decisório, via eleição ou via militância política. Desta maneira, não só a forma de governo, como suas características partidárias acabam influenciando diretamente a capacidade do agente público, no sentido da escolha e manutenção de prioridades dentre os vários interesses conflituosos, da coordenação de objetivos e interesses desordenados, da inovação das políticas públicas, e da imposição de perdas.

Em princípio, um regime proporcional que necessita de coalizão multipartidária, seja no presidencialismo ou no parlamentarismo, a necessidade de um grande consenso para a tomada de decisões desemboca em uma maior fragilidade da capacidade governamental de inovação radical e de imposição de perdas. Nesse sentido, governos minoritários, principalmente no parlamentarismo, podem ser mais relutantes na imposição de perdas, em função do receio de perder o voto de confiança dos outros partidos.

Aprofundando ainda mais a observação sobre o sistema político-partidário, no sentido da prática da representação política, ganham destaque as regras que organizam internamente a casa de representação legislativa. Essas regras também devem ser consideradas elementos importantes para a avaliação do processo de determinação das políticas públicas, na medida em que a forma como se desenvolve a votação de projetos no Parlamento gera efeitos na visibilidade pública da atuação do representante político. É nesse contexto que as regras de voto secreto ou aberto, por exemplo, podem diminuir ou aumentar a exposição dos parlamentares, criando menor ou maior controle dos partidos, dos eleitores e dos grupos de interesses no processo decisório.

Contudo, é importante notar que características semelhantes da forma de governo e das estruturas político-partidária e federativa podem produzir, em diferentes espaços, resultados distintos. A capacidade do governo de imposição de perdas e a capacidade dos grupos de interesses ou partidários de influência nas decisões políticas, por exemplo, em realidade, não são resultados apenas da combinação interna entre os elementos do sistema político. A associação dessas características políticas com outros dois fatores, de natureza socioeconômica, tais como as condições sociais e demográficas, proporciona uma espécie de filtragem na maneira como o sistema político vai estruturar as capacidades dos representantes políticos.

A relevância das condições sociais e demográficas está no fato de elas estabelecerem diferentes desafios políticos e, com isso, valorizarem certas capacidades do representante político em detrimento de outras. São esses desafios associados ao arranjo institucional existente (fluxo {EB}) que vão influenciar, de forma mais direta, a aptidão do agente público para lidar com as diferenças e conflitos.

Por tudo isso, percebe-se que em relação à capacidade de escolha de prioridades do agente público dentre os vários interesses, à participação dos grupos de interesses no processo decisório e à efetividade de implementação de políticas públicas, não há, em princípio, um arranjo institucional que seja superior a outro. Diferenças entre formas com maiores ou menores poderes de atuação decisória para o Legislativo ou para o Executivo, para a esfera nacional ou para as esferas locais de poder, e diversidades nas organizações sociais, podem conceder possibilidades de capacidades diferenciadas, mas não determinar, por si só, a eficiência ou a ineficiência das políticas a serem adotadas.

Considerando-se que nem sempre os atores políticos dispõem de preferências e interesses claramente definidos, percebe-se que a capacidade efetiva dos agentes públicos, então, envolve a relação entre o arranjo institucional local, caracterizado por condições que facilitam ou limitam os efeitos institucionais (estrutura federativa, a forma de governo e a organização político-partidária), e a natureza dos desafios políticos específicos da sociedade, fator diretamente ligado às condições socioeconômicas e demográficas da área. Sendo assim, dependendo do

problema e do espaço a serem avaliados, cada um dos influenciadores do processo decisório ganha maior ou menor importância para a compreensão das diferentes decisões relacionadas às políticas públicas.

Inovações na definição da agenda política no Brasil

A Constituição brasileira de 1988, ao decidir pela implantação de programas de descentralização de atribuições governamentais, criou a possibilidade de um processo decisório diferenciado principalmente em relação à ampliação do acesso de grupos de interesses locais na definição da agenda política. Neste mecanismo não somente a escolha de prioridades, como também os processos de busca de recursos financeiros, de imposição de perdas e de inovação de políticas antigas em escala local, passaram a poder também ser feitos a partir de influência mais direta da população (fluxo {C} do esquema apresentado anteriormente). A partir desse momento, foi aberto, à representação política de caráter eletivo, um caminho institucional alternativo de acesso ao processo decisório, por meio da criação dos chamados Conselhos de Políticas Públicas, em diferentes setores, tais como saúde, assistência social, trabalho, emprego, desenvolvimento rural, educação etc. (FUKS, 2002: 245-6).

Côrtes (2002: 167-9), em trabalho sobre os Conselhos municipais de saúde e de assistência social da cidade de Porto Alegre, estabelece que a dinâmica de funcionamento desse tipo de fórum é influenciada principalmente pela associação entre três fatores: a estrutura institucional do setor, a organização do movimento popular no território específico e o posicionamento das autoridades locais em relação à participação da população por meio de seus líderes ou porta-vozes. Assim, percebe-se primeiramente que, mesmo havendo uma forte estrutura institucional no município em determinado setor, como saúde ou educação, a legitimidade democrática desses Conselhos, no sentido da participação e do consentimento dos representados, ressaltada no início deste capítulo I, estará sempre ameaçada, pois dependerá da existência de movimentos populares organizados capazes de se articularem para decidir quem serão os porta-vozes de seu grupo de interesse. Não havendo organização suficiente nos grupos de interesses para a escolha de seus

porta-vozes, de maneira eletiva ou não, essa forma de representação política não adquire os valores democráticos mais básicos.

Além disso, a dependência desses Conselhos em relação ao posicionamento das autoridades locais legalmente instituídas aponta para outra característica do mecanismo de participação política: a sua subordinação ao processo de escolha dos representantes políticos por meio do voto. Sendo o posicionamento das autoridades locais em relação à participação da população um elemento componente da dinâmica de funcionamento dos Conselhos, a sua eficiência na inserção de demandas sociais na agenda política continua dependente das ações do agente público institucionalizado.

Nota-se, então, que essa forma de participação da sociedade no processo decisório não vai se processar de forma homogênea nos distintos municípios do país, assim como ocorre, por força do fator obrigatoriedade de participação, no processo de escolha pelo voto dos representantes políticos. O funcionamento desses Conselhos é então uma variável dependente de condições específicas de articulações sociais, para determinação dos porta-vozes dos grupos de interesses, e de articulações políticas, para a transformação de um problema em um problema político. Não havendo essas condições de articulações, o pressuposto aberto pela Constituição de existência de um mecanismo mais direto de participação da sociedade nas decisões políticas locais não se torna efetivo.

Nesse sentido, considera-se que, a despeito da ampliação de possibilidades de participação e ação dada pela atual Constituição brasileira, o sistema de representação política calcado no voto, apesar das imperfeições que serão apontadas no capítulo III, continua a ser o principal meio de participação da sociedade brasileira no processo decisório, ainda mais quando atenta-se para o fato de que, a partir de 1988, todo o conjunto da população brasileira acima de 16 anos de idade passou a ter o direito à escolha do representante político (NICOLAU, 2004: 55-72). Em função disso, a reflexão sistemática sobre a representação política em sua ação evidencia-se como um passo de suma importância para o aperfeiçoamento das práticas e instituições políticas.

Território, O Espaço da Política

Apresentadas as abordagens sobre o conceito, é importante ressaltar que, para os levantamentos realizados, o território é entendido como o resultado da apropriação efetiva ou simbólica de uma porção do espaço por um determinado agente social. Deve ser concebido não somente como base material da sociedade, mas também como uma mediação para sua própria existência. Nesse sentido, o território pode ser encarado como o terreno onde as práticas sociais se concretizam e como a condição para que essas práticas existam. No dizer de Gomes (1996: 46), o conceito de território “atua como uma das chaves de acesso à interpretação de práticas sociais circunscritas a uma dada porção do espaço”.

Considerando-se que as sociedades organizam seus territórios para melhor atender aos seus interesses ou aos interesses de alguns, percebe-se que o “espaço geográfico é intrinsecamente político”, ou seja: é a arena de convivência entre os diferentes, regulada por normas que permitem o seu controle e o gerenciamento de conflitos de interesse (CASTRO, 2005: 139). Assim, por ser alicerce de sobrevivência, fonte de poder e alvo de desejo de apropriação e controle, o espaço geográfico, definido por Santos (1996:18) como um “conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações”, tende a ser alvo de disputa e apropriação. Esta apropriação, feita com consciência, independentemente da linha de abordagem que se adote, implica a caracterização de um território. Sendo assim, o entendimento mais profundo do conceito de território nos leva a considerá-lo como parte integrante de qualquer projeto social, já que não existe ação social que não esteja relacionada a uma determinada porção do espaço, isto é, que não denote a necessidade de formação de um território, mesmo que isto ocorra apenas na fase do projeto.

É válido ressaltar que o território é uma qualificação do espaço geográfico que não deve ser confundida com o próprio. Constitui uma dimensão espacial de projeção que não é apenas a materialidade, apesar de denotar uma existência objetiva.

Associando-se a idéia de que o território é a arena de interesses ao fato de a política, em essência, ser um modo, institucionalizado ou não, de controlar e

gerenciar conflitos de interesse entre os diferentes, torna-se quase que auto-explicativa a atração existente entre esse conceito e os estudos relacionados à política (ARENDR, 2002: 21-24). É nesse sentido que Castro (2005: 41) afirma ser na relação entre política e território “que se encontram os temas e questões do campo da geografia política”. Percebe-se, então, que o território está intrinsecamente ligado ao poder, pois é criado e normatizado a partir do exercício simbólico e prático do poder no espaço, seja este o poder legalmente instituído ou não.

O território, assim, possui uma localização particular, resulta de um processo de apropriação, é organizado e gerido por um grupo e é mutável, alterando-se em função da escala e das territorialidades.

O conceito de territorialidade aqui usado segue as diretrizes apresentadas por Sack (1986: 2-5), que, ao analisar a territorialidade humana, rejeita as teorias que a colocam como um fenômeno natural, em favor de uma teoria política, na qual a territorialidade seria uma ação estratégica de controle de determinada porção do espaço, sempre vinculada ao contexto social na qual se insere. Nesse sentido, haveria uma interconexão entre espaço e sociedade, e a territorialidade seria o processo responsável por isso.

Independente do tamanho da área a ser dominada ou do caráter quantitativo do agente dominador, a territorialidade, nessa perspectiva, é uma estratégia de poder. É através de estratégias territoriais que o poder se manifesta e as metas se concretizam. Compreender o fenômeno da representação política torna-se, então, uma ação muito importante, pois significa interpretar a estratégia geográfica de controle de pessoas e coisas sobre os territórios que se formam a partir da prática política institucionalizada.

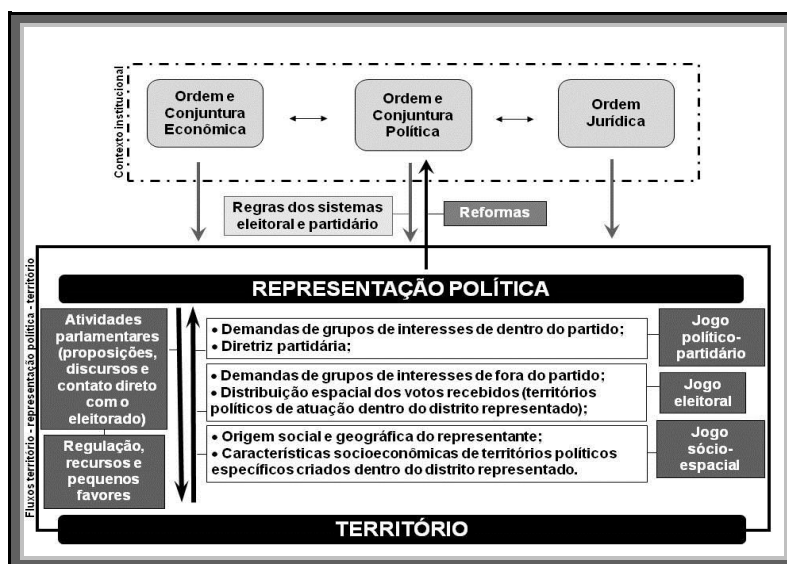
A territorialidade da representação política, desta forma, está diretamente relacionada ao conjunto de práticas desenvolvido pelos representantes políticos institucionalizados no sentido de construir um território, onde o efeito do poder político é identificável. No caso dos deputados federais e estaduais brasileiros, a territorialidade é exercida, dentre várias formas, por meio principalmente de discursos em plenário e apresentação de proposições² que podem objetivar atingir

² Como proposição entende-se toda matéria sujeita à apreciação da casa legislativa.

todo conjunto da sociedade, de forma geral e irrestrita, ou podem estar explicitamente voltadas para determinados municípios, conjunto de municípios ou regiões dentro do Estado. Nas duas situações, as ações atuam no sentido de constituição de territórios políticos. Sendo assim, de fato, é pelo território que se encarna a relação simbólica que existe entre política e espaço.

Três tipos básicos de atores compõem o jogo de relações que caracteriza o sistema de representação política: os representados, os partidos políticos e os representantes. A seguir, propõe-se uma análise desse jogo de relações que introduz o território, resultado da apropriação efetiva ou simbólica de uma porção do espaço por um determinado agente social, como elemento-chave para o entendimento do modo de operação dos atores passíveis de ação que fazem parte do sistema político de representação brasileiro (ver figura 2).

Figura 2 Binômio representação política-território



Fonte: Elaboração própria.

As relações entre representação política e território formam, nesse modelo de análise, um sistema estruturado de inter-relações, no sentido em que é composto por agentes, cujas relações exibem propriedades estruturais passíveis de serem identificadas. Neste modelo, constam não apenas atributos ideológicos, políticos, e econômicos, mas também a interação que os agentes desenvolvem entre si sob condições legais e institucionais específicas.

O território exerce, neste sistema, o papel de agente estruturador da ação do representante político, por meio de forças que fazem parte dos jogos partidário, eleitoral e socioespacial. Ao mesmo tempo, as atividades parlamentares que se realizam, na prática, por meio de discursos proferidos em plenário, de proposições apresentadas para análise e votação, e do contato direto do representante com suas bases eleitorais, reorganizam o território, requalificando as forças estruturadoras dele advindas. Desta forma, o agente, no caso o parlamentar, ao praticar uma ação e ao promover alguma mudança no território, acaba mudando, concomitantemente, a si mesmo (MORGENSTERN, 1960: 34). Em outras palavras, o território participa ativamente da estrutura dentro da qual está inserida a representação política e, por meio das forças estruturadoras, influencia as ações desempenhadas pelo representante. Concomitantemente, a ação da representação política reordena o território, redimensionando as forças estruturadoras dele advindas.

Nesse contexto, as escolhas estratégicas dos representantes políticos, além de concederem destaque aos impactos distributivos das políticas públicas em uma complexa conexão eleitoral, estão vinculadas à visibilidade do benefício gerado pelas políticas públicas nos respectivos redutos eleitorais, elemento necessário para a manutenção da influência política, principalmente em um ambiente político com alta competitividade.

A busca dos atores políticos de se perpetuarem na vida política, seja no cargo que já ocupam ou em outro cargo a ser almejado no futuro, acaba concedendo grande importância à dimensão eleitoral do território na escala municipal, mesmo quando esse recorte institucional não é a base oficial utilizada pelas regras eleitorais. Assim, a dominância e o compartilhamento de redutos eleitorais devem ser encarados como referenciais para as ações políticas, compondo o caráter estratégico das territorialidades dos representantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas foram apresentadas como ações que visam efetivar direitos, a partir de outro direito prévio do cidadão: representação política. Nesse sentido, considerando-se que são criadas a partir da atuação dos representantes

políticos, essas políticas foram aqui retratadas como sendo dependentes de uma série de capacidades dos atores políticos, oriundas não somente do contexto institucional, caracterizado pela forma de governo e estruturas federativa e político-partidária, mas também da maneira como esses atores se articulam com grupos de interesses e lideranças partidárias. A atuação dos representantes no sentido da proposição de políticas públicas foi, nesse contexto, entendida a partir de sua natureza racional e estratégica, e de seus vínculos territoriais.

Em realidade, neste trabalho, a relação entre estrutura e ação foi apresentada como o meio de análise daquilo que foi denominado “*binômio representação política-território*”. Assim, a condição de estruturação criada pelo território é concebida como um meio de análise, que ressalta alguns processos de reprodução de relações sociais. Desta forma, é importante ressaltar que uma análise da atual faceta institucional da representação política brasileira não pode ignorar a existência e a importância dos mecanismos de representação política que se formam a partir de redes políticas locais e acabam por gerar reflexos no mecanismo representativo institucionalizado.

BIBLIOGRAFIA

- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ARENDR, H. *O que é política?* 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, 2000.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário da Câmara dos Deputados*. 17 de agosto de 2005, p. 39963.
- CASTRO, IE. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. In: *Revista Geosul*, Florianópolis, Editora da UFSC, 2003, v.19, p. 16-32.
- _____. *Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CÔRTEZ, SMV. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R & FUKS, M (orgs): *Democracia, teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 167-210.

- DYE, TR. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, IPEA, Junho, 2000, n. 21, p. 211-59. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21.html>. Acesso em: 10 - 05 – 2005.
- FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, R & FUKS, M (orgs) *Democracia, teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 245-72.
- GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- _____ & PIERSON, C. *Conversas com Anthony Giddens: o sentido da modernidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- MORGENSTERN, I. *The dimensional structure of time*. New York: Philosophical Library, 1960.
- NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- PASQUINO, G. Formas de governo. In: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G (orgs). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 2000, v.1, p. 517-21.
- PUTNAM, RD. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- SACK, R. *The Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SÁNCHEZ, MP. El estudio de las políticas públicas. In: _____ (org.) *Análisis de políticas públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada, 2005, p. 51-75.
- SANTOS, M. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Edusp, 1996.
- SOUZA, C. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, MV; VANNUCHI, P & KERCHE, F. *Reforma Política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo. 2003, p. 134-61.
- WEAVER, RK & ROCKMAN, BA. Assessing the effects of institutions. In: _____(orgs): *Do institutions matter?* Washington, D.C: The Brookings Institution, 1993, p. 1-41.