

PEQUENA CIDADE EM ÁREAS NÃO METROPOLITANAS DO BRASIL

Prof. Dr. Winston Kleiber de Almeida Bacelar¹

Resumo

O objetivo principal do texto é analisar a situação político-social de pequenas cidades, aquelas com população inferior a 10.000 habitantes, não inseridas no âmbito territorial de áreas metropolitanas. Para tanto a metodologia utilizada foi a de estabelecer como recorte espacial pequenas cidades da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba no estado de Minas Gerais (Brasil). A análise foi realizada a partir de revisão bibliográfica sobre os temas geográficos do urbano, cidade e município. Além disso, foram realizadas entrevistas com gestores públicos (municipais e estaduais), integrantes do ministério público e da sociedade civil. Assim, e a partir dessa análise, defendemos a idéia que os problemas dessas pequenas cidades transcendem o simples binômio: financeiro - ambiental. Ao analisar essas pequenas cidades no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, constatamos ser, de fato, a relação de estreiteza entre o poder público e a população, o grande diferencial de relações espaço/territorial e social/populacional de uma pequena cidade. Constitui, essa relação, um verdadeiro “Estado do Bem Estar Social”, resultado da amálgama da lógica lusitana de se administrar o bem público com as novas diretrizes descentralizantes e municipalistas advindas da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Palavras-chave: pequena cidade; lugar; Estado; município.

Introdução

Uma das formas de crítica ao processo de globalização como estabelecido nestas últimas décadas é a homogeneidade dos fatores político-administrativos em nível dos

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia. Instituto de Geografia. Brasil. E-mail: winston@ig.ufu.br

países capitalistas. Contudo, mesmo sabendo que a tendência mundial nos países centrais e semiperiféricos é o incremento de uma administração pública gerencial que se baseia fundamentalmente na redução do Estado e nos resultados técnicos e práticos, não podemos esquecer que o aprofundamento do aparelhamento da sociedade e do esforço democrático, também assegura uma resistência a estas práticas puramente técnicas e “apolíticas”. Mesmo porque, concomitante a proliferação de “receitas” e “gurus” da nova administração pública, observa-se outras opções para a reforma do Estado.

Pode até parecer um contra-senso o retorno a estas idéias, porém não necessariamente será um retorno, obrigatoriamente uma defesa. Isto não é contraproducente ou mesmo “a – histórico”, antes de tudo uma crítica a uma maneira de se encarar o papel do Estado, especialmente nos propósitos deste trabalho, em que a realidade das pequenas cidades vem ao contrário do proposto na maioria das experiências acerca da redução do papel do Estado. Destante, as novas atribuições/responsabilidades de proteção social das cidades chocam-se com as pressões ideológicas no sentido da redução do papel do Estado na economia e sociedade. Esta linha de análise nos parece mais coerente e real, providencial até. Contudo, a hegemonia de uma idéia não quer dizer sua concretude ou mesmo uma verdade absoluta.

As críticas, ou mesmo a não aceitação, ao modo gerencial de administração pública, voluntária ou inconsciente por parte dos administradores de cidades, especialmente das pequenas cidades, aquelas em que as “ondas modernizantes” ou não foram assimiladas ou mesmo não foram “digeridas” completamente por diversos motivos são excluídas das análises acadêmicas das ciências sociais e não entendemos os motivos. A resistência na absorção do moderno modelo de administração do bem público não nos parece um simples anacronismo pós-moderno, mas antes de tudo uma “necessidade” amalgamada no modo de se fazer a política administrativa de uma pequena cidade. Estes negligenciadores ou resistentes da idéia de um Estado mínimo são em grande medida contrários, involuntariamente ou ideologicamente à doutrina global de um capitalismo empresário e de um Estado empresarial, em que a cidade, especialmente através dos aparelhos do Estado, está a serviço apenas dos processos econômico-produtivos. Ora, isto em uma pequena cidade, em que as relações entre a população e os agentes políticos são estreitas e diretas, não é possível.

Ser antagônico ao pensamento dominante não é ser retrógrado, antes de tudo é ser cuidadoso. Como a história não teve fim, não tem fim também a luta ou pelo menos

o entendimento de que em sociedades democráticas semiperiféricas ao menos o Estado é agente importante no processo de regulação de ações e opções sociais, culturais, econômicas e espaciais. A busca pela observação de dados estruturais de desencadeamento da luta contra, ou mesmo contestação/resistência a, uma democracia de mercado em que o Estado é visto como empecilho à dinâmica econômica e produtiva e concomitantemente sócio-cultural é inerente às análises geográficas mais atuantes. Nada nos impede de buscar alternativas, mesmo que estas nos deixem à luz de críticas amalgamadas na “verdade” totalizante² da modernidade anglo-saxã.

O território compartilhado de que fala Santos (2005) é aquele em que as relações sociais, e por que não dizer políticas, são realizadas a partir de heranças culturais que acumuladas fazem o jeito, a maneira e o modo de ser de um povo, de uma categoria social que se regozija de ser como é e ao mesmo tempo temerária de se abrir, pois as críticas a este modo vão da simples palavra, tradicional, até as mais duras: arcaica, retrógrada, pré-moderna e desajustada.

Análise: Os resíduos da herança portuguesa na configuração política administrativa das pequenas cidades brasileiras: evolução e propósito

A herança histórica de um povo vem como bagagem cultural que se processa em momentos que, mesmo impregnados de objetividades, as subjetividades sempre afloram. O que aflora é o modo de ser de um povo que, mesmo assimilando traços, fortes ou fracos, de outras culturas, sempre prevalece. Porém, prevalece parcialmente, pois o poder de assimilação do diferente do povo brasileiro é espantoso. O cosmopolitismo da vida urbana nos grandes e médios centros, nas regiões mais desenvolvidas economicamente e com elevados teores de interligações ao mundo da modernidade da globalização, a assimilação e incorporação dos ditames do mundo anglo-saxão foram, quando não completos, mais “harmônicos”.

Não obstante, na pequena cidade, os traços culturais relativos à herança sócio-cultural ibérica ainda estão muito presente no dia a dia e nas relações sócio-políticas entre a administração pública e a população local. Mesmo com todo bombardeamento das informações (especialmente televisivas) e das imposições legais, a herança cultural

² Sobre isto já nos alertara Holanda (2004, p. 165) quando afirmou que: “Não têm conta entre nós os pedagogos da prosperidade que, apegando-se a certas soluções onde, na melhor hipótese, se abrigam verdades parciais, transformam-se em requisito obrigatório e único de todo progresso.”

mostra-se resistente e dominante na pequena cidade. O rompimento desse modo de vida é difícil e também o é a alteração nas relações políticas internas. Este estilo ibérico de viver na pequena cidade é sempre relacionado ao mundo rural, ao tradicional estilo em que as relações interpessoais são baseadas na família, no compadrio e na vizinhança. Acerca desse assunto, Holanda (2004, p. 136), em sentido mais amplo, até mesmo explica as “virtudes” ibéricas em não assimilar o processo de produção capitalista como o fizeram as culturas anglo-saxônicas:

Em realidade não é pela maior temperança no gosto das riquezas que se separam espanhóis ou portugueses de outros povos, entre os quais viria a florescer essa criação tipicamente burguesa que é a chamada mentalidade capitalista. Não o é sequer por sua menor parvificência, pecado que os moralistas medievais apresentavam como uma das modalidades mais funestas da avareza. O que principalmente os distingue é, isto sim, certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade.

A administração pública na pequena cidade não rompeu ainda com as práticas patrimonialistas e sua relação com o bem público é uma extensão da família³. Administra-se a cidade com a visão de uma extensão da família e assim o modo burocrático tão caro a Weber não foi adotado na administração pública das pequenas cidades de áreas não metropolitanas do Brasil. Se for assim, as novas formas de administração impostas pela globalização anglo-saxã são apenas uma “vitrine legal”. Em forte crítica sobre este assunto, Holanda (2004, p. 141):

O estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor

³ Foi nesse sentido que Holanda (2004) cunhou a expressão “homem cordial, segundo afirmação de Sanches (1995, 12): “A cordialidade para Sérgio Buarque de Holanda é uma característica do brasileiro entendida como a indistinção entre o ambiente público e ambiente privado. Para ele, há mesmo um complemento entre esses dois ambientes, verificados pela invasão do Estado pela família, do nepotismo, da corrupção, e isto, diga-se, não tem nada haver com bondade. A cordialidade do homem brasileiro é uma realização da cultura ibérica, e só serve para o bom entendimento do nosso passado colonial e de sua crise.”

exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição... Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da cidade.

A modernidade apregoa o rompimento do estilo patrimonialista pelo burocrático para se alcançar o moderno, ou seja, as formas liberais e neoliberais de se administrar o bem público. Ora, na pequena cidade o patrimonialismo ainda impera! Sobre este caráter histórico e persistente do patrimonialismo no Brasil, Holanda (2004, p. 146) argumenta:

No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo de família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização – que não resulta unicamente do crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades – ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje. Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário ‘patrimonial’ do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a

racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos.

Enclausurado nos ditames da extensão familiar, na família patriarcal a maneira de se “governar” a cidade, seus agentes e parte da população resiste às normas burocráticas e absorve do moderno apenas o que lhe convém. Mais uma vez Holanda (2004, p. 146) nos remete ao processo de formação histórica do Brasil para o bom entendimento do assunto:

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. É um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados ‘contatos primários’, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas.

Os concursos arranjos, a doação de material de construção, o aviamento constante de receitas médicas, a doação de combustível para parte da população, o pagamento de viagens a pessoas mais carentes, o emprego fácil e o nepotismo, são práticas que não dependem do partido que está no poder, da “ideologia” reinante no momento. Depende, isto sim de uma prática patrimonialista herdada de um modo, de um estilo, de uma herança ibérica ainda arraigada nestas localidades em que o controle social sobre o poder público ainda é pífio. Segundo Torres (2004, p. 82):

O cerne da questão pode ser colocado da seguinte maneira: o controle social previsto e esperado para a fiscalização das políticas públicas prevê um nível de organização e mobilização social que, a bem da verdade, a sociedade brasileira ainda não alcançou. Nesse aspecto específico, a herança colonial portuguesa deixou uma marca cultural muito negativa e de difícil superação, colocando obstáculos consistentes para a implantação bem-sucedida do controle social. A herança colonial portuguesa deixou-nos como legado um Estado pesado e empreendedor que fundou uma sociedade sobre um imenso vazio geográfico. No Brasil, por nossa tradição ibérica, sempre tivemos um Estado grande e empreendedor que capitaneou boa parte do processo de desenvolvimento econômico nacional e de nossa formação política. A máquina estatal brasileira sempre teve como característica uma vocação reguladora e controladora muito forte. É apropriado dizer que essa característica foi acentuada em demasia pelo regime militar entre 1964 e 1985. Assim, temos um setor público bastante grande, que esteve à frente de um intenso processo de desenvolvimento econômico a partir de meados dos anos de 1960. Ao contrário da tradição norte-americana, no Brasil o Estado antecedeu a sociedade e a moldou com suas características patrimoniais... Também contribuiu de modo negativo outro aspecto da tradição patrimonial ibérica na qual as esferas pública e privada não são bem delimitadas, levando o governante a utilizar-se indistintamente de seus bens e das riquezas do Estado que administra.

O rompimento de tais práticas ainda é um sonho. Romper com tradições enclausuradas na pequena cidade é difícil pelo relativo isolamento das discussões e debates acerca das novas formas de se enxergar o bem público. Vários fatores vêm como complicadores para tal empreita: o tamanho populacional da pequena cidade; a pequena oferta de mão-de-obra especializada para o corpo técnico; o pensamento dominante de que a prefeitura é para o povo, no sentido de auxílio e assistencialismo, que vem de encontro a visão de que o aparelho de Estado municipal é para uso, pois o dinheiro não é de "ninguém" e assim é de "todos", todos os que estão no poder naquele

momento.⁴ Isso deriva objetivamente de uma herança histórica ibérica que para Holanda (2004, p. 155-156):

no trabalho não buscamos senão a própria satisfação, ele tem o seu fim em nós mesmos e não na obra: um finis operantis, não um finis operis. As atividades profissionais são, aqui, meros acidentes na vida dos indivíduos, ao oposto do que sucede entre outros povos, onde as próprias palavras que indicam semelhantes atividades podem adquirir acento quase religioso.

Romper estes dogmas históricos apenas com legislações federais e estaduais é temerário. Para Holanda (2004, p. 179), o rigor da lei em si não é causa final da mudança. Segundo este autor “nesse erro se aconselharam os políticos e demagogos que chamam atenção freqüentemente para as plataformas, os programas, as instituições, como únicas realidades verdadeiramente dignas de respeito. Acreditam sinceramente que da sabedoria e sobretudo da coerência das leis depende diretamente a perfeição dos povos e dos governos”.

Não se quebra a “espinha dorsal” de uma prática histórica arraigada desde os tempos do Brasil colônia de maneira tão impositiva⁵. O modo luso-brasileiro ou colonial de fazer administração pública e de se portar socialmente frente ao bem público ainda é reinante e dificulta sua dissolução. Mesmo porque, a transição de uma sociedade patriarcal fincada nos moldes rurais para a urbana é muito recente no Brasil e, especialmente, no caso da pequena cidade.

No tocante à administração pública, o fato dessa modernidade ser exemplificada pela descentralização do Estado oriunda da Constituição de 1988 que encarrega os

⁴ Podemos estabelecer um paralelo sobre a discussão levantada por Holanda (2004, p. 160) sobre a introdução dos ideais positivistas no Brasil com as novas fórmulas de governar o aparelho de Estado da atualidade, quando este autor afirma que: “trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes, a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido.”

⁵ Sobre isto Paula (2005, p. 106) argumenta que “no Brasil, devido à tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que se aferem do Estado costumam estar ligados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos. Esse personalismo do funcionalismo público brasileiro relaciona-se com a ética de fundo emotivo que permeia a nossa cultura: o ‘homem cordial’ é avesso à impessoalidade e ao formalismo e, consequentemente, à burocracia. Por outro lado, a herança colonial contribuiu para a centralização do poder na cúpula e o autoritarismo do poder público se tornassem traços distintivos da administração pública brasileira.”

municípios de várias atribuições, provoca um outro estrangulamento: a mão de obra da prefeitura. Na pequena cidade, o aparelhamento burocrático da prefeitura ainda é impregnado de apadrinhamento o que acarreta dissabores na máquina do Estado. Outro problema se refere ao aperfeiçoamento dessa mão-de-obra que sempre emperra no tempo de permanência dos agentes públicos na administração, pois os cargos de prefeito e de vereadores são cargos de caráter político e o corpo burocrático tem caráter técnico. Tudo isto combinado, os processos técnicos e legais de gerenciamento do aparato burocrático das prefeituras carece sempre de uma mão de obra mais especializada para acompanhar as necessidades modernas do aparelho institucional do Estado-município social que se quer moderno a partir das novas imposições legais da Constituição Federal de 1988. Para Torres (2004, p. 86) o “processo de transferência de responsabilidades e atribuições para os municípios tem encontrado forte estrangulamento na precária, sucateada, ineficiente e desmotivada burocracia pública municipal.”

A contradição entre novas regras jurídicas, tributárias e organizacionais do novo Estado descentralizado que se forjou a partir da Constituição Federal de 1988 (que exigem o entendimento legal, jurídico, contábil, financeiro, burocrático e político) provoca no município, especialmente os que possuem pequenas cidades, não apenas prejuízos em médio prazo, mas especialmente em longo prazo pela não adequação da mão-de-obra burocrática que não consegue seguir as novas exigências deste Estado. Assim, perdem-se recursos financeiros oriundos das esferas federal e estadual e também de organizações supranacionais, pela simples falta de conhecimento técnico em organizar e produzir projetos, encaminhar em prazos específicos, incapacidade em lidar com recursos de informática, e a falta de capacidade técnica que impossibilita o pleno conhecimento da máquina estatal em seus três níveis e suas regras, e o que é pior, a fraca capacidade técnica de captação de recursos pelos diversos caminhos criados e possibilitados pela Constituição Federal de 1988 e suas regulamentações. Como argumenta Torres (2004, p. 74):

Um número gigantesco de servidores (municipais)... constitui, em sua grande maioria, recursos humanos desmotivados, mal remunerados, sem treinamento ou profissionalização, sem planos de carreiras, muitas vezes com salários e décimo terceiro atrasados...em poucas palavras, é possível argumentar que, no quadro institucional que se vem delineando desde 1988, o

município passou a ter muitas atribuições importantes, pouca arrecadação e nenhuma competência burocrática. Assim, são preocupantes as conseqüências perversas e explosivas que essa combinação potencializa, especialmente para a população carente que tanto depende da ação estatal municipal em áreas sociais cruciais ... por tudo isso, parece-nos haver um inescapável e perigoso descompasso entre a capacidade burocrática e gerencial do município e a necessidade de desempenhar as importantes políticas públicas que foram descentralizadas sem que se fizesse qualquer estudo, programa ou esforço no sentido de aparelhar melhor as máquinas administrativas das prefeituras.

A mudança na maneira de administrar a pequena cidade acontecerá quando o estilo de administração pública não for tão dependente do modo de vida calcado nos resíduos da herança portuguesa, que ainda impregna o modo de vida e o estilo de administração pública⁶. Contudo, tal processo esbarra em limitações culturais que são próprias do aparelho burocrático das prefeituras de pequenas cidades, como especialmente os relacionados ao insuficiente processo de capacitação técnica e educacional da mão-de-obra, o relacionamento mais aproximado dos gestores públicos com a maioria da população e a ausência de maior dinâmica econômico-produtiva que deixa parte da população sem opções de emprego ou mesmo de empregos com maior valorização econômica. Segundo Holanda (2004, p. 172):

Se o movimento que, através de todo o império, não cessou de subverter as bases em que assentava nossa sociedade ainda está longe, talvez, de ter atingido o desenlace final, parece indiscutível que já entramos em sua fase mais aguda. Ainda testemunhamos presentemente, e por certo continuaremos a testemunhar durante largo tempo, as ressonâncias últimas do lento cataclismo, cujo sentido parece ser o do aniquilamento das raízes ibéricas de nossa cultura para a inauguração de um estilo novo, que crismamos talvez

⁶ Aquilo que Faoro (1975) definiu como “estamento político”, em que um grupo de identidade vive em função do Estado e a “elite política” é um apêndice desse “estamento político”. Assim, nessa concepção, as relações entre o Estado e a população e dessa para com o Estado, produz e reproduz o Estado patrimonial na pequena cidade, e assim, esta relação é “herdeira” desse tipo de “estamento político”. Nesse sentido, seu rompimento é difícil e demanda alterações profundas nas relações que foram cultural e historicamente estabelecidas.

ilusoriamente de americano, porque seus traços se acentuam com maior rapidez em nosso hemisfério. No Brasil, e não só no Brasil, iberismo e agrarismo confundem-se... No dia em que o mundo rural se achou desagregado e começou a ceder rapidamente à invasão impiedosa do mundo das cidades, entrou também a decair, para um e outro, todo o ciclo das influências ultramarinas específicas de que foram portadores os portugueses.

Mesmo que tenhamos em mente a certeza de que não se trata de uma herança única e exclusiva no “molde” ideológico e dos traços culturais do povo brasileiro, e neste quesito em especial das pequenas cidades aqui retratadas, observamos uma profunda marca de registro de nossa herança cultural, especialmente, no modo de se fazer o gerenciamento urbano e no trato da população com o poder público municipal nestas pequenas cidades. Segundo Domingues (2002, p. 473):

Seria interessante considerar, nesse passo, mais uma vez a questão da passagem a uma ordem poliárquica no Brasil. Na verdade, mais que uma dinâmica social hobbesiana desbragada, o que possivelmente se divisa na sociedade brasileira hoje é a evolução unilateral da herança ibérica, tão importante na formação nacional. Antes de nos determos nela, quero, contudo, sublinhar que não se trata em absoluto de uma herança exclusiva e única, tampouco unívoca. Muitos outros elementos se misturaram na formação e ao longo da história do Brasil, oriundos de muitas fontes. Traços comunitários e expressivos, conformando diversos espaços de solidariedade e integração popular, foram incorporados e emergiram no curso desse processo. Lutas populares, defensivas, visando à preservação de espaços e modos de vida, por direitos ou por interesses instrumentais, têm contribuído para a manutenção ou o surgimento de “tradições” nacionais, cujas memórias são criativamente atualizadas no cotidiano de largas camadas da população, gerando e reproduzindo laços de solidariedade. A própria expansão colonial e a dinâmica do país após a Independência fizeram outras possibilidades irromperem. Doutrinas, formas de consciência e modos de comportamento são

importados do Ocidente também desde há muito e acabaram por deitar raízes e conformar memórias que, ademais, evoluem ao longo dos séculos.

O interessante nestas argumentações é que mesmo se considerarmos a influência de aspectos outros que determinaram sobremaneira a formação de nossa cultura, enquanto formação social e, especialmente, enquanto sociedade e povo, não podemos relevar sobremaneira o peso da herança ibérica na configuração da forma de se fazer e realizar as relações entre o poder público e a população, e vice-versa, em vários níveis de comprometimento e de dependência. O que queremos demonstrar é que tais relações são visualizadas em todas as cidades do Brasil, porém em níveis maiores ou menores devido às formas com que a assimilação de novas maneiras mais modernizadas - e travestidas de uma imposição de trejeitos administrativos fortemente impregnados da modernidade anglo-saxã – se dá.

Na pequena cidade, o desencaixe de tais tradições ainda não aconteceu. O que observamos ainda é a forte presença de uma herança histórico-cultural ibérica de se fazer a administração pública e de se relacionar o poder público com a população e esta com o poder público.

Tal maneira de encarar a situação é válida, pois em nosso entender as tradições que tentam suplantar a forma patrimonialista de se fazer o urbano e sua administração na pequena cidade são facilmente assimiladas e digeridas pelo modo lusitano ainda persistente. Criando assim um Estado-município social assentado em sólidas bases sociais que se fez dessa mistura de preceitos culturais, porém com estruturas vinculadas a uma herança ibérica que se sobrepõe. Nas sociedades protestantes há uma introjeção da norma, o indivíduo é livre, mas sua liberdade depende das regras do bem comum. Nas ibéricas, o controle do indivíduo é externo. O Estado é responsável pelas normas, deve conduzir as subjetividades, que os indivíduos se expõem desse controle e sejam anarquicamente livres.

Com a crescente complexidade da sociedade, mecanismos de controle pelo alto, de tipo ibérico, revelaram-se ineficazes. Massas populacionais ficaram de fora do alcance dos favorecimentos sociais e tornam-se agentes do processo de modificação. No entanto, a perspectiva individual anômica (a individualidade anárquica) persiste. Assim, mesmo considerando a complexificação da sociedade brasileira, as novas formas de organização social e também as novas formas de gerenciamento urbano, as relações

sociais e políticas na pequena cidade ainda se fazem a partir de um espectro inerente ao modo de se fazer a administração pública voltada para os ditames ibéricos. Sobre esta complexificação da sociedade brasileira, Domingues (2002, p. 475) argumenta que:

Com essa crescente complexificação e o avanço dos processos de desencaixe, não só os mecanismos tradicionais de controle se mostraram incapazes de cumprir suas tarefas, mas também o projeto e as estratégias de incorporação ao estilo ibérico, pelo alto, se esgotaram. Tampouco esquemas baseados no “favor” puderam reproduzir-se. As massas tornaram-se, aos poucos, protagonistas crescentemente presentes da história do Brasil. O mesmo, contudo, não poderia ser dito da perspectiva individualista anômica, que era a outra face do binômio ibérico – esta longe de se esgotar. Assim, é provavelmente de um híbrido *semi-institucional* que deveríamos em parte falar. Isso se desenha à medida que as instituições poliárquicas avançam, seguindo uma trajetória peculiar entre nós, como de resto por toda parte, sem que, em contrapartida, aquele tipo de individualismo encontre âncoras institucionais. Se o Estado era, enquanto entidade *exterior* aos indivíduos, e nesse sentido a qualquer noção de cidadania, o responsável único e exclusivo pela integração e pela *solidariedade* social, que instituições hoje poderiam cumprir esse papel, sem se restringir a promover interesses e solidariedades particularistas, porém sem se remeter direta e forçosamente ao Estado? Como tecer laços entre indivíduos que mantêm uma relação ambivalente com as instituições, aceitando-as como universais ao serem impostas de cima ou ao corresponderem a seus interesses particulares e circunstanciais, estando sempre prontos, contudo, a transgredir as regras sociais, se de seu interesse, e se não sofrerem sanções por parte dos poderes externos que garantem a ordem coletiva?

Porém, o que podemos constatar é que as formas de desencaixe trazidas pelos “ventos” da modernidade, especialmente do período técnico-científico-informacional, fora menos incidente e de caráter tangencial na pequena cidade. As instituições, tanto

públicas (as ONG's e especialmente os conselhos municipais⁷) como privadas, surgidas como possíveis mediadoras no processo de administração pública e das relações da comunidade com os aparelhos de Estado, na pequena cidade, não existem de forma mais aguda a cumprirem este papel. São realizadas pelo e para o Estado-município social.

São instituições criadas a partir dele e para seu propósito e assim garantir a permanência do *status quo* gerencial e de relações sócio-políticas da população para com o Estado-município social e deste para com a população. Segundo Domingues (2002, p. 474) as instituições produzidas nestes moldes tiveram como resultado um controle maior por parte do Estado, devido a que “a ‘modernização conservadora’ manteve-a em grande medida em seu horizonte, combinando-a com um tipo de patrimonialismo societário e esquemas de controle e subordinação pessoal baseados no ‘favor’”.

A “modelagem” do estilo, da forma de vida urbana conduzida à maneira do Estado-município social é o resultado final (do agora) dessa mistura que se faz entre diferentes modelos de se realizar o espaço da pequena cidade. A “fusão” da herança histórica ibérica com formas gerenciais advindas da municipalização modernizadora propostas e impostas pela Constituição Federal de 1988, que transfere incumbências institucionais, operacionais e sociais do Estado Federal e Estadual para o Estado-município social, é a amalgama desse “novo” estilo, ou seja, a “gênese” do Estado-município do Bem Estar Social ou mesmo do Estado-município social.

Juntamente a isto se tem o Estado Federal e sua política assistencialista que corrobora com este “espírito”⁸. Viver na pequena cidade “não é difícil”; do ponto de vista social e econômico, com situações engendradas pelo Estado-município social. Todavia, menos caras e mais acessíveis à população, o Estado-município social preenche parcialmente a lacuna da falta de emprego e também garante o acesso parcial de parte considerável da população a bens como saúde, educação e lazer.

O Estado-município social é conveniente pois não deixa aberturas possíveis à população. Não deixa aberturas à noção de auto-sustentação de maneira organizada e independente. As associações, sindicatos e organizações sociais nas pequenas cidades,

⁷ Estes conselhos municipais foram criados a partir de regulamentações constitucionais e estão diretamente relacionados às necessidades de regulamentação de ordem social e de assistencialismo público. Dentre estes conselhos podemos citar o Conselho Tutelar, Educação, Saúde, patrimonial, etc.

⁸ Estamos nos referindo às várias transferências sociais e assistenciais do governo federal e algumas da esfera estadual, como a Bolsa Família, aposentadorias, pensões, auxílio gás, bolsa estudantil, etc.

especialmente nas três localidades analisadas neste trabalho, são “obrigações” do prefeito e do Ministério Público. A criação de organizações sociais é motivo de disputa pelo Estado-município social. O Sindicato Rural, as Associações de Garimpeiros, os vários conselhos municipais, dentre outros são criados sob os auspícios do Estado-município social e por ele “gerenciado”.

Deste modo, a organização social/entidades de classe em pequenas cidades de áreas não metropolitanas estão diretamente vinculadas às leis criadas a partir da Constituição Federal de 1988, entretanto não são propostas saídas de uma necessidade produzida pela espontaneidade da população ou mesmo fruto de luta no interior da sociedade. O controle das diversas instituições (das escolas, sindicatos, associações e conselhos) é motivo político e manutenção do poder do Estado-município social. Em sua maioria existem porque assim a lei o quer e o determina. Dessa forma cabe a indagação: tal fato representa uma forma de controle arbitrário ou é ela forma de se realizar o espaço social e político benéfico à pequena cidade?

Assim, contrapondo à crise do Estado do Bem Estar Social europeu, que fez ressurgir políticas “mais liberais”, que tentam reduzir a efetiva participação do Estado na economia e no social da sociedade capitalista desses países, leis e regras novas são produzidas e incorporadas ao processo econômico\produtivo e social brasileiro⁹ e sua assimilação na pequena cidade produz um Estado-município social que se equilibra entre o ser agente econômico e o ser agente social de maneira mais efetiva que em outras localidades.

Os agentes políticos da pequena cidade, muito mais que em outros casos, agem de maneira mais direta nestes processos. Quase não são delegadas responsabilidades, os prefeitos atuam diretamente no fomento de tais políticas. Ele é a figura centralizadora do Estado-município social. Atua no processo produtivo, na função de articulador maior de atração de empresas, coordena e negocia diretamente as possíveis isenções fiscais e as bases estruturais do processo. E ainda, o Estado-município social, atua na manutenção das políticas sociais de baixo impacto. Esse personalismo gerencial e político se faz marcante na pequena cidade do Estado-município social. Os agentes políticos, na figura do prefeito, oscilam entre as práticas “modernas” da cidade econômica/gerencial e a prática política administrativa construída no seio do Estado-

⁹ Uma interessante análise sobre a constituição do “Welfare State” no Brasil foi realizada por Medeiros (2001).

município social. É um arranjo de um Estado do Bem Estar Social, mistura de práticas herdadas de um patrimonialismo ibérico com políticas assistencialistas, rascunho do “Welfare State” tupiniquim e microlocal¹⁰.

Considerações finais

A modernização administrativa, vista aqui como sinônimo de avanço nas relações sociais e democráticas entre os gestores públicos e a população, entre a população e as instituições geridas por ela mesma e também pelas orquestradas pelo Estado, não são de fato tão democráticas assim, pois deixa de fora do jogo político/administrativo toda uma gama de complexidades políticas, especialmente quando observamos a realidade da pequena cidade¹¹.

Ela, a modernização administrativa, tem que ser uma mudança de estilo de vida e de visão de mundo por parte da população e assim refletir na administração pública de modo a não mais encarar o bem público ou mesmo a máquina do Estado-município social como sendo de alguns, e sim de uma população que vive e reside no espaço do município, com seus problemas e, portanto, com suas possíveis soluções comuns.

Porém, a imposição de maneiras e fórmulas¹² de administração pública calcada na modernidade anglo-saxã é perversa para com a pequena cidade que não possui aparato econômico-produtivo sólido, convive continuamente com a falta de empregos, para os jovens, especialmente, e a prefeitura não tem fontes de recursos próprios suficientes. Cria-se um paradoxo que complexifica ainda mais as relações internas nestes municípios, pois o modelo atual calcado em fortes bases histórico-ideológicas não se sustenta frente às novas necessidades sócio-políticas, bem como a imposição de modelos exógenos via regras e recursos legais são apenas aplicados na superfície da administração pública. É aquela parte que satisfaz ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Contudo, não podemos deixar de destacar outros graves problemas da pequena cidade exemplificada pela sua situação interna: seu estrangulamento econômico-financeiro induz aos vários problemas de ordem interna que são de difícil solução. Do

¹⁰ Sobre o assunto ver Ianni (2000, p. 23).

¹¹ Sobre o assunto ver Paula (2005, p. 98).

¹² Para Holanda (2004, p. 161): “Os campeões das novas idéias esqueceram-se, com frequência, de que tais formas de vida nem sempre são expressões do arbítrio pessoal, não se ‘fazem’ ou ‘desfazem’ por decreto”.

estrangulamento econômico-financeiro, o que resta é o papel político/ideológico dos agentes políticos. Daí deriva as “migalhas” distribuídas na forma de relações políticas como o nepotismo, o assistencialismo e a distribuição do “bem estar social” via prefeitura (Estado-município social).¹³

Do estrangulamento produtivo-econômico resta o Estado-município social como empregador e financiador de políticas culturais e sociais de baixo impacto populacional. Do estrangulamento técnico resta o Estado-município social “cabide de empregos”, doador de benesses e “produtor de moeda corrente”, a partir da doação de combustíveis com “notas” no posto de gasolina. Do estrangulamento social resta o papel assistencialista e também de fomentador do comércio farmacêutico com seus vários momentos de “aviação” de receitas.

Portanto, percebemos, a partir da análise das realidades dos municípios que possuem pequenas cidades em áreas não metropolitanas do Brasil, que seus maiores problemas não são derivados da falta de recursos financeiro/econômicos. O maior problema da pequena cidade deriva de questões políticas e das relações político-administrativas que encerram um Estado-município social que se fortalece na nova roupagem municipal determinada pela Constituição Federal de 1988, que promoveu uma estruturação federativa *sui generis*, em que o município ganha novos contornos e autonomia. Assim, paradoxalmente, o Estado-município social, resultado acabado da “simbiose” que se promoveu pela aglutinação de dois fatores determinantes, é herdeiro do estamento político, como alegado por Raimundo Faoro.

Referências bibliográficas

DOMINGUES, José Maurício. A dialética da Modernização Conservadora e a Nova História do Brasil. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 45, nº 3. Rio de Janeiro: 2002, p. 459-482.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro** (2a ed. revista e aumentada). Porto Alegre/São Paulo, Editora Globo/Editora da Universidade de São Paulo. 1975.

GOMES, Rita de Cássia, SILVA, Anieres Barbosa e DA SILVA, Valdenido Pedro. **Gestão social das políticas públicas nas pequenas cidades**. Natal: 2003, 12 p. Extraído do sítio www.ufrn.gov, em julho de 2007.

¹³ Sobre o assunto ver Gomes, Silva e da Silva (2003, p.2).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 26ª ed., 19ª impressão, 2004, 220 p.

IANNI, Otávio. **Tipos e mitos da modernidade**. Campinas: Extraído do sítio www.fae.unicamp.br2000/trabs/2475 em agosto de 2006.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **IPEA, Texto para discussão nº 852**. Brasília: 2001, 27 p.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2005, 201 p.

SANCHES, Rodrigo Ruiz. **A questão da democracia em Raízes do Brasil de Sérgio Buarque de Holanda**. Araraquara: 2001, 32 p.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005, 170 p.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2004, 224 p.