

# USOS DO TERRITÓRIO, MODERNIZAÇÃO E AÇÕES POLÍTICAS CONSERVADORAS: NOTAS SOBRE A IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL EM BARCARENA-PARÁ

João Santos Nahum<sup>1</sup>

*Faculdade de Geografia e Cartografia e Programa de Pós-Graduação em Geografia/ UFFA*

O município de Barcarena, pertencente à microrregião de Belém, tem uma área de 1.310,33 km<sup>2</sup>, e em 2007, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contava com aproximadamente 84.500 habitantes. Em 2005, apresentou o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do Pará<sup>2</sup> e, em 2007, obteve do governo do Estado o segundo maior repasse de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), atrás de Belém<sup>3</sup>.

Consideramos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como um vetor exógeno de normas de gerenciamento da administração pública. Os agentes públicos devem aplicar essas normas, criar e operacionalizar mecanismos para integrá-las à solidariedade orgânica. Porém, a ação dos agentes funda-se numa cultura política tradicional, cuja lógica de ação é patrimonialista.

A LRF pretende erradicar a cultura política tradicional. A solidariedade organizacional colocada por essa Lei está baseada em pilares, planejamento, transparência, controle e responsabilidade que os gestores devem ter diante do que fazem. Isso tudo acompanhado de um amplo diálogo com a sociedade. Podemos dizer que a Lei vem implementar e institucionalizar o planejamento participativo. No entanto, essas normas globais são usadas pela elite governante de Barcarena para reproduzir um sistema de ações conservadoras.

## UMA NORMA GLOBAL: A LRF

A LRF, Lei Complementar 101, de 04.05.2000, constitui um conjunto de normas modernas concebidas para realizar finalidades determinadas pela ordem global criada pelo Mundo, isto é, pelo mercado universal e dos governos mundiais, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), organizações internacionais, Universidades mundiais e fundações que estimulam a pesquisa com dinheiro (SANTOS, 2005, p. 142).

Nos países capitalistas centrais, desde a década de 1960, a reprodução do capital vem exigindo a reforma. Na Europa Ocidental, por exemplo, as reformas foram antecedidas por um longo período, quando os sistemas de bem estar social vigoraram com propostas de formação de uma sociedade civil forte, com direitos civis ampliados e assegurados, direitos políticos respeitados e fundados na liberdade. No Brasil, ao contrário, o longo período de ditadura militar que cerceou a liberdade política e foi responsável pelo desmantelamento

do sistema educacional, antecedeu as reformas impostas ao Estado a partir dos anos 1990.

O **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro**, elaborado e editado em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), propõe como importante Reforma<sup>4</sup> um programa que ratifica uma agenda de transformações comuns entre Brasil, países europeus e Estados Unidos. De acordo com esse Plano, no Brasil, “em razão do modelo de desenvolvimento que governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas” (BRASIL, 1995, p. 3) e ampliou sua presença no mercado, acarretando distorções crescentes no país, que passou a conviver com artificialismos insustentáveis na década de 1990. Esses desvios já justificariam as reformas, com o acréscimo de que estas são necessárias em “decorrência dos retrocessos burocráticos sem precedentes da Constituição de 1988” (Idem, p. 18) tais como as vinculações de receitas, os direitos sociais, a legislação previdenciária e trabalhista, sobretudo dos funcionários públicos.

A LRF é um instrumento de Reforma do Estado, constitui um conjunto de normas que orientam as ações no campo da política econômica. Os instrumentos de planejamento e execução orçamentária, tais como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), são anteriores à LRF e têm suas definições gerais estabelecidas no Artigo 165 da Constituição Federal. Estes instrumentos, atualmente, adquirem maior importância em decorrência do endividamento dos entes da federação e da cobrança de uma sociedade cansada de ver o seu patrimônio desaparecer sem que tenha sido revertida em seu favor a necessária prestação de serviços, como saúde, segurança, educação (CASTRO, 2001).

A LRF é principalmente um instrumento de ajuste fiscal dos gastos públicos. Esta Lei regula como, quanto e onde os governos em qualquer escala, municipal, estadual ou federal, devem aplicar recursos e, assim, retira dos lugares a autonomia política de decidir. Paradoxalmente, a proposta de descentralização centraliza, por meio de um controle normativo, as decisões políticas.

O processo de regulação dos governos municipais por meio da implantação da referida Lei em todo território nacional tem, no entanto, tomado outros contornos. Em nosso estudo, o lugar é Barcarena, onde pudemos analisar de que maneira um sistema de ações conservadoras se reproduz diante do processo de transformação da gestão administrativa dos governos municipais.

## O USO DO PLANEJAMENTO, DA PARTICIPAÇÃO E DA TRANSPARÊNCIA PELA ELITE GOVERNANTE DE BARCARENA

Santos (2003) lembra-nos do papel desempenhado pelo planejamento na formação do subdesenvolvimento e da pobreza no Terceiro Mundo. Esse papel é reafirmado na dinâmica territorial de Barcarena, onde os mecanismos de planejamento e gestão administrativa postulados na LRF são adaptados de

modo a parecer que o gestor está aplicando os modernos princípios da administração gerencial.

Os documentos de planejamento emitidos pela administração de Barcarena (gestão 2001-2004) aos tribunais de contas dos municípios e do Estado do Pará denotam perfeita harmonia com a mencionada Lei, de acordo com a qual o PPA 2002-2005 deve dar prosseguimento às metas do PPA da gestão anterior. Assim sendo, lemos no preâmbulo do PPA 2002-2005:

Observamos o quanto a eficácia do PPA 1998-2001 foi capaz de mudar a cultura da administração pública, colocando o Município de Barcarena em patamar de desenvolvimento mais elevado, sobretudo, no que diz respeito às qualidades do ambiente urbano, alcançando a totalidade do território municipal, associada ao montante expressivo de recursos que foram devotados às ações no campo do desenvolvimento social, como pode ser constatado (BARCARENA, 2001, p. 9).

Por que o PPA 1998-2001 foi capaz de mudar a cultura da administração municipal? Como? Que fatos e dados demonstram isso? Que índices de “desenvolvimento elevado” este Plano proporcionou? Como o Plano contribuiu para a melhoria da qualidade do meio ambiente urbano? Que melhorias? Como estas alcançaram a totalidade do território municipal? Estas são indagações que o PPA deste período deveria responder a tais indagações, no entanto, tudo parece ficção, pois não há, no município, nenhum documento que comprove sua existência. Prefeitura de Barcarena, Tribunal de contas do Estado do Pará ou Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nem mesmo os vereadores sabem da existência do Plano, tampouco a assessoria jurídica da Câmara Legislativa de Barcarena sabe por que esse documento foi citado no Plano Plurianual 2002-2005.

Segundo a LRF, o PPA deve ser elaborado por meio de audiências públicas. A elaboração do planejamento deve promover a participação da sociedade na gestão pública. Os pressupostos democráticos do planejamento e da gestão das cidades enfatizam a participação popular, que foi consagrada na Constituição Federal de 1988. Essa participação deve ser assegurada pelos dirigentes municipais por meio de audiência e consultas públicas, referendo popular, plebiscito, representação em órgão e instâncias colegiadas, entre outras formas de fortalecimento da cidadania. A viabilidade da participação popular requer o acesso público às informações necessárias ao efetivo exercício de seu direito.

A LRF institucionaliza o orçamento participativo, um instrumento que ultrapassa o ato do governante comunicar à população sobre os gastos públicos, pois consiste em planejar e acompanhar as ações governamentais. A partir do momento em que o prefeito é eleito, a população deve participar e decidir na construção do PPA - que se estende pelos três anos da gestão que o elaborou e o primeiro ano da próxima gestão. Depois de discutido e organizado, esse Plano

é encaminhado para apreciação e aprovação pelo poder legislativo, em seguida assume a forma de Lei Municipal, estabelecendo, então, diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada.

O orçamento participativo é uma estratégia de planejar a utilização de recursos públicos, pontuando onde, como e quando as receitas serão alocadas. O orçamento possui caráter público não por ser uma lei, mas por ser elaborado e aprovado em um espaço público, por meio de discussões e emendas feitas pelos vereadores nas sessões da Câmara. A Constituição de 1988 define o PPA, a LDO e a LOA como instrumentos integrados para a elaboração do orçamento que visam o planejamento das ações do poder público.

No entanto, a elite governante de Barcarena adaptou todos os momentos do processo de elaboração do PPA 2002-2005 para que não ameacem a sua hegemonia política, principalmente a direção de seus interesses privados. A fim de evitar ser acusada de autoritária e centralizadora, a elite diz haver participação popular na elaboração do planejamento, chega mesmo a dizer que “numa primeira fase foram criados programas de interesse das diversas áreas do governo como subsídios à elaboração de uma jornada de seminários onde esses programas foram discutidos e aperfeiçoados” (BARCARENA, 2001a, p. 9). Diante das instituições de controle estaduais, a elite barcarenense faz o discurso democrático e moderno, ressaltando que a administração apóia-se no Programa do Orçamento Participativo, no qual “as comunidades, de forma organizada e democrática, decidem a prioridade das obras dentro de orçamento e que levará em conta o número de habitantes e o grau de necessidade de cada bairro, e o povo fiscalizará a aplicação do dinheiro público” (Idem, p.43).

O PPA 2002-2005 deve detalhar o orçamento participativo, pontuando onde se implantaria, quando, como e quanto seria alocado em recursos humanos e materiais, mas essas informações não existem, nem na LDO, nem na LOA de Barcarena. Sendo assim, o Programa de Orçamento Participativo aparece como compromisso de campanha eleitoral e não como programa de duração continuada de gestão, tanto que o texto do citado PPA referente ao orçamento participativo é idêntico ao do programa de governo.

De fato, o orçamento participativo não constituiu um programa de duração continuada, ou melhor, é um orçamento inexistente, segundo um diretor sindical e o presidente de um centro comunitário:

No programa de governo, no documento que foi distribuído e que eles intitulam programa de governo, ainda na gestão 2001-2004, estava lá a questão do orçamento participativo. Isso era a palavra nos comícios, que ele iria governar com a participação popular, e isso realmente não ocorreu em nenhum momento. (informação verbal)<sup>5</sup>.

[...] O orçamento participativo pode existir entre eles, mas a prática nas comunidades não existe. As comunidades não têm acesso a esses conhecimentos, os

vereadores têm conhecimento disso, mas esse grupo de vereadores é fechado com o prefeito até porque se eu quiser fazer reivindicação de qualquer situação crítica do bairro eu não consigo. Para eu fazer isso, se eu for até a câmara fazer as reivindicações eu vou levar uma série de problemas que os vereadores não querem ouvir [...] (informação verbal).

Na elaboração do PPA 2002-2005 também não foram utilizados fóruns democráticos, câmara itinerante, tribuna popular, audiências públicas, consulta popular. Desconsideraram-se o diálogo com as associações de moradores, centros comunitários, sindicatos, ou seja, nas palavras de um dirigente do centro comunitário: “quanto à participação da massa popular nos projeto do município, eu lhe digo isso porque eu conheço o município, andei nas campanhas eleitorais, em todo município não existe em nenhuma localidade proposta ou ofício por parte do governo para que a população tome parte do projeto”. Nem mesmo os conselhos municipais, que são canais de participação e representação da população na gestão de políticas públicas específicas, foram ouvidos. Portanto, as metas do planejamento não foram estabelecidas a partir da consulta popular.

Esse estilo tradicional de elaboração dos planos de governo reproduz o velho estilo de governar cujo *déficit* de legitimação se aprofunda em consequência de um processo decisório do qual participa um pequeno círculo de decisores muito distante dos interesses de toda a população. Isto é confirmado nas palavras de um secretário municipal da gestão 2001-2004: “Eu não posso te dizer que nós conseguimos fazer a população participar da elaboração. Eu estaria sendo leviano se eu dissesse isso. Não houve uma participação da população” (informação verbal).

As palavras do secretário municipal nos convidam a pensar que os governantes empreenderam esforços para implantar o planejamento tal como estabelece a LRF, com transparência e participação; que estratégias estimuladoras de participação foram utilizadas, que os meios de comunicação foram mobilizados; enfim, que tudo o que estava ao alcance da elite foi adonado para que a população participasse. Mas, infelizmente, a população, que pouco se interessa pela vida política do município, não quis participar, por esse motivo o PPA 2002-2005 foi elaborado somente com a participação dos governantes.

O secretário de Barcarena enuncia o que Chauí (1990) classifica de típico discurso lacunar, pois objetiva, sob o manto da competência, esconder o funcionamento do sistema de ações conservadoras na gestão municipal. Nesse discurso competente, a população é a única responsável por não participar da atividade de planejamento, como se: 1) a ausência de participação política fosse uma escolha individual, livre de coerções; 2) a elaboração de políticas públicas, a principal atividade dos governantes; 3) o prefeito, os secretários e os vereadores criassem arenas discursivas, fóruns democráticos, - câmara itinerante, tribuna popular, audiências públicas, consulta popular - nos quais a população, independentemente de convicção ideológica, política e partidária pudesse expor suas opiniões sem temer retaliações; 4) a população vivesse num território que

dispõe de meios de comunicação autônomos e a elite governante disponibilizasse informações sobre a situação orçamentária do município.

Longe de ser domínio público, as informações sobre as ações governamentais não são acessíveis ao cidadão comum. Diferente do que estabelece a LRF, que exige transparência e participação da sociedade civil, no sentido de que os planos, a LDO e os orçamentos, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais e os Relatórios da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, acrescidos de suas versões simplificadas, devem estar disponíveis para a consulta e exame de todos os cidadãos. No entanto, isso tudo está distante do cotidiano político da gestão territorial de Barcarena. Os vereadores explicam que a ausência de participação da população na atividade política é uma escolha individual, e o cidadão barcarenense não gosta de se envolver com a vida política do município.

Segundo um vereador,

uma minoria da população tem o desejo de participar. Ela até às vezes cobra do governo e dos vereadores. *Mas a grande maioria não, no entanto, se você chamar ela participa.*

Pergunto: O poder público tem estimulado a sociedade a participar da vida política?

Como eu te falei não houve tanto da parte do executivo, porque falta uma estrutura. Não houve ainda essa tentativa. Ela é informal, por falta da estrutura (informação verbal. Grifo nosso).

Por que o vereador acredita que “se você chamar” a maioria da população participa, mas, ao mesmo tempo, admite que por falta de estrutura, a população não foi estimulada a participar da vida política?

O vereador tem em conta que “nós não temos ainda aqui uma tradição, uma cultura de participação mais forte, e a sociedade sempre espera que o governo resolva tudo”. Essa interpretação não relaciona a atitude política da maioria da população com a natureza patrimonialista da gestão territorial. De acordo com ele “na hora em que nós tivermos essa estrutura de planejamento em que a gente tenha mecanismos, como o dia da consulta popular, ela vai participar”. Antes, o vereador responsabilizou a população pela ausência de participação, como se isto fosse um problema individual, relativo a atitude política de cada cidadão, agora ele “justifica” esta ausência pela debilidade de estrutura de planejamento e falta de instrumentos técnicos e políticos que informem o povo. Essa interpretação é superficial, pois não se trata de ausência de infraestrutura, principalmente dos meios de comunicação, mas de uso indevido que se fazem destes meios.

Segundo a assessoria de comunicação do município<sup>6</sup>, a prefeitura, na gestão municipal 2001-2004, teve contrato com onze prestadoras de serviços de som e publicidade. Com o auxílio desses serviços, a informação passou a ser

reproduzida por um aparelho de som, que possui entrada e saída de microfones, permitindo a um locutor realizar o programa. Cada prestadora compõe-se de uma casa central, a sede do serviço, de onde sai um sistema de fiação de caixas acústicas fixadas em postes, por meio das quais a programação é veiculada. A área de alcance de cada prestadora é proporcional a extensão do sistema de fiação e distribuição de caixas de som no alto dos postes, o que levou a população a denominar este meio de comunicação de “rádio de poste”. Esta rádio, juntamente, com a Rádio Comunitária FM e o serviço de publicidade de carros de som, divulgam a programação oficial da prefeitura. Para as publicações oficiais, decretos, editais e leis, a prefeitura utiliza os jornais *O Liberal* e *Diário do Pará*, ambos publicados em Belém.

Além dos mencionados sistemas, a assessoria de comunicação semanalmente envia para as “rádios de postes” e a Rádio Comunitária FM um boletim, “o informativo da prefeitura”, no qual constam eventos festivos, ações assistencialistas e notas de utilidade pública. Tudo, geralmente, promove a elite governante. No informativo do período de 07 a 13 de dezembro de 2005, lê-se:

**Cursos:** A deputada estadual Ana Cunha trouxe para o município cursos da Escola do governo e em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação, realizará no período de 12 a 16 de dezembro de 2005, na Escola Palmira Gabriel os cursos de Ética no Serviço Público, Curso Prático de Garçom, Cerimonial e Protocolo, Etiqueta pessoal e profissional, Boas práticas na Elaboração e manipulação de alimentos, Elaboração de Projetos Pedagógicos, Oficina-Natureza e Arte (PREFEITURA MUNICIPAL DE BARCARENA, 2005).

O poder executivo e o legislativo de Barcarena não usam os meios de comunicação para informar e incentivar a participação popular durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, tampouco para tornar públicas suas contas, em suma, não os utilizam para promover a transparência na gestão administrativa, conforme estabelece a LRF, Capítulo IX, Seção I, sobre a Transparência da Gestão Fiscal. No entanto, se é para promover a gestão tradicional, encontram recursos para colocar o governante em evidência nas páginas de revistas de circulação estadual. Assim, a revista *Pará Mais*, na sua edição 42, expõe quatro páginas de “obras inauguradas” pela gestão municipal de 2000-2014, e ainda duas páginas sobre as “melhorias no prédio e na administração da Câmara Municipal”.

Diante dessa realidade, a ausência ou pouca participação do povo na vida política do município, sobretudo no planejamento administrativo, não se explica pela inexistência de meios de comunicação, mas sim pelo uso que a elite governante faz desses meios, colocando-os a serviço de seus interesses ao mesmo

tempo em que aparenta uma transparência administrativa que reproduz o sistema de ações conservadoras.

Os usos do planejamento e da transparência na gestão pública reforçam o fato de que Barcarena tem sido planejada e administrada de modo conservador pela elite local segundo os interesses da classe econômica e politicamente dominante. Os conteúdos dos Planos, sobretudo do PPA, denunciam esse interesse conservador de classe. No PPA de 2002-2005, a gestão 2001-2004 mostra onde e como seriam aplicadas as receitas municipais. Esse Plano é constituído por programas de competência das secretarias, tais como “Saúde para Todos”, “Infraestrutura”, “Geração de Emprego e Renda”, “Educação”, “Saneamento Básico”, “Segurança Pública”, “Desenvolvimento Agrícola”, “Ação Social”, “Cultura, Desporto e Lazer”, “Urbanismo”, “Administração”, “Orçamento Participativo”, “Bolsa Escola”, “Transporte”, “Turismo e Meio Ambiente”. As metas dos programas evidenciam que os governantes conhecem os problemas enfrentados pelos municípios e aparentam o interesse na melhoria da qualidade de vida da população local.

Dentre as metas do programa “Saúde para Todos” da Secretaria Municipal de Saúde consta a implantação de quatro leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) no Hospital Municipal e a construção e aparelhamento de Unidade de Saúde com 30 leitos na sede do município. Para o período de 2002-2005, o primeiro projeto prevê alocar R\$ 600.000,00 e o segundo, R\$ 500.000,00. A cidade, no entanto, até dezembro de 2004, dispunha de 81 leitos hospitalares, o mesmo número de leitos do ano de 1999, conta ainda com 18 unidades ambulatoriais cadastradas no Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SAI/SUS), número inferior ao ano de 1999, quando eram 21 unidades<sup>7</sup>.

Algumas metas do Programa de Educação (período 2002-2005) assemelham-se às de um programa da secretaria de infraestrutura:

a) para a construção de Escola Técnica e Universidade, o projeto tem alocado R\$ 246.000,00;

b) para a construção, implantação e manutenção de um Instituto de Nível Superior, R\$ 340.350,00;

c) para a construção e manutenção do prédio para o Conselho Municipal de Educação, R\$ 50.000,00;

d) para a construção e manutenção do prédio próprio da Secretaria Municipal de Educação, R\$ 395.820,00.

Essas metas de “construção” da Secretaria de Educação não se realizaram. De acordo com dados do IBGE<sup>8</sup> sobre o ensino, matrículas, docentes e rede escolar, em Barcarena, até o ano de 2004, na rede pública municipal não havia escola de ensino superior, escola técnica pública municipal, instituto de ensino superior, nem mesmo docente e aluno. Tão fabulosa quanto “as metas de construção” da escola técnica, da universidade e do instituto de ensino superior é a “construção e manutenção” do prédio do Conselho Municipal de Educação, que sequer existe na forma de lei municipal, aliás, nem a



Secretaria Municipal de Educação funciona em prédio próprio, pois ocupa o mesmo prédio da Câmara Legislativa.

Dentre os programas de “Desenvolvimento Agrícola”, coordenados pela Secretaria Municipal de Agricultura, há o projeto de implantação de pólo pesqueiro no lago do reservatório da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, que se localiza no município de Tucuruí, aproximadamente a 300 km de Barcarena. Tucuruí e Barcarena sequer são municípios pertencentes à mesma macro região paraense; além disso, sabemos que não há pólo pesqueiro no local nem apoio à colônia de pescadores de Barcarena, fato que nos permite interrogar finalmente: onde foi gasto o recurso previsto no projeto?

Poderíamos alongar a descrição dos programas que compõem o PPA 2002-2005, mas os que citamos neste artigo são suficientes para ilustrar o modo de ação e as finalidades das elites governantes locais diante das novas normas federais de gerenciamento administrativo. Eles usam a elaboração do PPA para apresentar às instituições de fiscalização onde e como seriam aplicadas as receitas municipais, que cresceram com a implantação de um complexo industrial produtor de alumínio primário, a Albrás/Alunorte, na década de 1980.

O processo de instalação do referido sistema de engenharia no município atraiu outras empresas, o que possibilitou a Barcarena integrar o seletivo grupo de 6% dos municípios paraenses que têm seu PIB<sup>9</sup> sustentado, predominantemente, na atividade industrial. Ali a atividade industrial participa com 78,12% na composição do PIB, o setor de serviços com 20,91%, e a agropecuária contribui com 0,97%. Ainda assim, mesmo tendo aumentado a receita municipal com os repasses de ICMS e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), as demandas sociais, mesmo não atendidas, pressionam o orçamento municipal.

O montante do orçamento de Barcarena está umbilicalmente dependente da arrecadação e repasse de impostos provenientes da implantação do sistema de engenharia da Albrás/Alunorte. O fato de ter uma fração do território comandada por essas empresas é compensado, por assim dizer, pelo crescimento da receita municipal por meio do aumento das transferências constitucionais.

O aumento das receitas municipais torna a gestão territorial de Barcarena um objeto de disputa entre as elites locais, sobretudo entre duas famílias que hegemonomizam o cenário político local, quer estejam dentro ou fora da estrutura administrativa: a dominante governou nos períodos de 1963 a 1967; 1983 a 1989; 1993 a 1996; 2001 a 2004 e se reelegeu em 2004; a minoritária governou durante 1989 a 1993, 1996 a 2000, e foi derrotada no pleito de 2004; ambas disputam a gestão dos recursos do território.

Alternam-se nomes, mas permanecem as normas locais de gestão, práticas políticas reguladoras da gestão territorial de Barcarena, sobretudo na gestão pública, que assume conotação pessoal, como se o gestor, unindo “a lei com a realidade social diária” (DA MATTA, 2001, p. 102-103), estivesse administrando sua casa. Nessa lógica, tal como no patrimonialismo examinado por Faoro (1991), dissolve-se qualquer limite entre os interesses da instituição pública e os interesses particulares. Consequentemente, sem o reconhecimento

desses limites, o bem comum torna-se uma falácia, assim como o espaço público, a esfera pública, a gestão pública, portanto, a cidadania no território torna-se uma quimera (GOMES, 2002).

Quando o poder municipal não reconhece seus limites, não há espaço público, o lugar onde, segundo Arendt (2003), prevalece a ação política, que se realiza no reconhecer do outro enquanto condição de existência do eu, e vice-versa; lugar no qual impera a *pluralidade, o interesse comum* que não é nem individual, nem social; *é pública*. Desse modo, em Barcarena, não existe ação do gestor público no que se refere à implementação de políticas públicas, mas a ação da elite governante, que usa o território como recurso para preservar seus interesses.

## CONCLUSÃO

Barcarena é um lugar que oferece possibilidades de realização à ordem global. As normas, ordens e racionalidades globais ao se territorializarem assumem, também, as formas do lugar, isto é, tendem a se adaptar às ações dos agentes decisores locais que escolhem o quê, quando, como e para quê implantá-las. A dinâmica do território barcarenense resulta do encontro de normas globais e normas locais. É, por assim dizer, a propriedade emergente, mas isso não significa soma, não quer dizer que razão local e razão global formam um mosaico, ao contrário, ambas se movimentam dialeticamente.

A LRF é um exemplo de normas globais concebidas para realizar finalidades determinadas pela ordem global. Esta ordem impõe normas e diretrizes de política econômica às quais aos governos nacionais devem se adaptar, sob pena de perderem a possibilidade de participar do processo de modernização, entendida como a via mais competitiva de participação no mercado mundial.

O processo de implantação da LRF ocorre em todo território nacional. No entanto, as normas globais, em Barcarena, são usadas pela elite governante para manter seus privilégios econômicos e políticos. Os usos e abusos ficam evidentes durante a gestão 2001-2004, que adequou aos seus interesses, o planejamento, a participação popular e a transparência, mecanismos estabelecidos por Lei. Assim, tais mecanismos, não passam de fábula de um processo de modernização, já que a população não tem acesso às informações, não vê melhorias em sua vida, nem mesmo conhece as possibilidades de exercer uma cidadania forte. Modernizar, mas conservando a lógica de dominação do sistema; conservar a lógica de dominação do sistema, usando dos processos de modernização. Em ambos, modernizar significa garantir os privilégios e a realização dos fins estabelecidos; consiste, principalmente, em usar o território de modo mais eficiente para realização das finalidades de poucos em detrimento da maioria. O lugar, assim, responde a ordem global segundo sua própria racionalidade.

Em Barcarena, práticas patrimonialistas constituem as normas locais de gestão territorial. Isto nos mostra que as mudanças na gestão do território não se

processam por meio de decretos dissociados da cultura política local. A gestão municipal 2001-2004, conforme verificamos, distribuiu as receitas entre os muitos programas do PPA (2002-2005), elaborados de forma centralizadora, sem transparência e participação popular. Programas deslocados das reais demandas da sociedade barcarense, nos quais o verbo “construir” é o mais usado, alardeando um empreendedorismo transformador da cidade num canteiro permanente de obras que são inauguradas em ano eleitoral ou em datas festivas, tão-somente com finalidades e interesses próprios da classe politicamente dominante.

A ação da elite governante, ao não separar bens públicos de benefícios privados, portanto, é também responsável por aprofundar as desigualdades surgidas a partir do reordenamento territorial de Barcarena em função da Albrás/Alunorte. Reconhecer o papel ativo do poder local na reprodução dos usos e abusos do território nos remete à urgente necessidade de reinventar o significado de público e privado, assim como da relação da sociedade civil com essas dimensões da vida cotidiana. E nos alerta para o fato de que a existência de instrumentos de participação e mecanismos legais de fiscalização não garante por si a gestão democrática do território.

Avaliar os usos do território a partir de como as normas globais são apropriadas pelas elites locais é um campo de investigação geográfica profícuo para entender como a cidadania é construída ou, conforme vimos em Barcarena, relegada a segundo plano. O entendimento dos usos que fazemos de nosso território é condição para a construção da cidadania e de uma nova moral política. Enquanto o território for palco, produto e condicionante de normas legitimadoras de uma dinâmica econômica excludente, a população usará o território apenas como abrigo, sem usufruir dos recursos, que permanecerão disponíveis apenas aos agentes decisores locais e globais.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Professor Doutor da Faculdade de Geografia e Cartografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Pará.

<sup>2</sup> Fonte: [http://www.sepof.pa.gov.br/pib\\_municipal.html](http://www.sepof.pa.gov.br/pib_municipal.html). Acesso em: 7/04/08

<sup>3</sup> Fonte: [http://www.sepof.pa.gov.br/dte/icms/2007/icms\\_2007\\_2sem.htm](http://www.sepof.pa.gov.br/dte/icms/2007/icms_2007_2sem.htm) Acesso em: 7/04/08.

<sup>4</sup> Este não é o primeiro programa de reforma. Oliveira e Silva (2000) em *Reformas das Instituições Fiscais: Reflexões sobre o Caso do Brasil*, propõem uma periodização das reformas nas instituições fiscais. No Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, há uma síntese das outras tentativas de reforma. Destacamos a Reforma a partir dos anos 1990, pelo caráter transnacional que esta assume, e porque nesta reforma estão contidas as premissas para a edificação da LRF e da construção de uma nova gestão monetarista do território.

<sup>5</sup> As informações verbais foram construídas na pesquisa de campo realizada no município de Barcarena entre os meses de janeiro a março durante os anos de 2002-2005.

---

<sup>6</sup> Entrevista concedida em dezembro de 2005.

<sup>7</sup>Disponível:<[http://www.sepof.pa.gov.br/estatistica/ESTATISTICAS\\_MUNICIPAIS/Mesorr\\_Metrop\\_Belem/Belem/Barcarena.pdf](http://www.sepof.pa.gov.br/estatistica/ESTATISTICAS_MUNICIPAIS/Mesorr_Metrop_Belem/Belem/Barcarena.pdf)>. Acesso em: 01 Dez. 2005.

<sup>8</sup>Disponível:<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/temas.php?nomemun=Barcarena&condmun=1501>>. Acesso em: 01. Dez.2005.

<sup>9</sup> Os dados acerca do produto interno bruto e do aumento das transferências constitucionais para Barcarena encontram-se disponíveis em nível:<<http://www.sepof.pa.gov.br>> Acesso em: 08.06.2007.

## REFERÊNCIAS

ARENDT, H. *A Condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

BARCARENA. Lei n. 1889, de 30 de Dezembro de 2001. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2002-2005. *Plano Plurianual*. Barcarena, Pará, 2001.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995.

CASTRO, F. R. X. de M. (Coord). *Lei de Responsabilidade Fiscal. Abordagens Pontuais. Doutrina e Legislação*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1990.

DA MATTA, R. *O que faz do Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

FAORO, R. *Os donos do poder. formação do patronato político brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Globo, 1991.

GOMES, P. C. da C. *A condição urbana: ensaios de Geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002.

OLIVEIRA, J. C.; SILVA, F. P. *Reformas das instituições fiscais: reflexões sobre o caso do Brasil*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 2000. (Série Política Fiscal n. 110).

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARCARENA. Assessoria de Comunicação. *Informativo do período de 07 a 13 de dezembro de 2005*. Barcarena, Pará. Não Paginado.

SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

\_\_\_\_\_. *Economia Regional*. São Paulo: Edusp, 2003.