

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

Prof.Dr. João Santos Nahum  
Docente da FG/IFCH da UFPA

### **1-Introdução**

O objetivo deste artigo é expor como um sistema de ações conservadoras se reproduz a cada processo de modernização do território de Barcarena(PA). Este município pertence à micro-região de Belém, tem uma área de 1.310,33 km<sup>2</sup>, com aproximadamente 84.500 habitantes (IBGE, 2007). Em 2005 apresentou o segundo maior PIB do Pará<sup>1</sup> e, em 2007, obteve do governo do Estado o segundo maior repasse de ICMS<sup>2</sup>.

Do ponto de vista metodológico enfocamos esse lugar enquanto situação geográfica, um objeto de investigação singularizado pelo tipo de questões que lhe endereçamos e pelos instrumentos acionados para construí-las.

Uma situação geográfica se constitui de configuração territorial, compreendendo componentes artificiais e naturais em intensidade variada, associados à rede de ações, com atores que dispõem de estrutura de capital diferenciadas, que dão vida à configuração, atualizando-a e sendo por ela também condicionados. É a associação entre formas territoriais e a ações que sobre ela incidem que nos permitem identificar os usos do território, ou seja,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.sepof.pa.gov.br/pib\\_municipal.html](http://www.sepof.pa.gov.br/pib_municipal.html)>. Acesso em: 7/04/2008.

<sup>2</sup> Disponível em: <[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 7/04/2008.

a partir desse ponto de vista, quando quisermos definir qualquer pedaço do território, deveremos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política. (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 247).

É considerando a inseparabilidade entre a materialidade e seu uso que pensamos os usos do território em Barcarena. Partimos da hipótese que neste lugar os processos de modernização, tais como a implantação da Lei Complementar 101 de 04.05.2000- conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF- não se estabelecem para negar o sistema de ações políticas que presidem, sustentam e estruturam a administração pública local e, por conseguinte a gestão do território.

Interpretamos a dinâmica territorial de Barcarena considerando a associação entre ações políticas e o seu fundamento territorial, de modo que a política associa-se ao território e vice-versa. Assim, o uso do território em Barcarena é palco, produto e condicionante do movimento de contradições dialéticas, de racionalidades comandadas por lógicas internas e externas, modernizadoras e conservadoras, do Estado e do mercado, horizontalidades e verticalidades, tal qual indicadas por M. Santos (1991, 2005). Ainda que esses movimentos contraditórios estejam em unidade, podemos separá-los epistemologicamente, utilizando-os como instrumentos para interpretação de uma situação geográfica.

Neste texto privilegiamos o par de contradições novo-velho e seguimos a advertência de M. Santos (1991, p.98) acerca da interpretação metodológica deste par de contradições “não existe um lugar onde tudo seja novo ou onde tudo seja velho. A situação é uma combinação de elementos com idades diferentes”. Utilizamos modernização como sinônima para novo e conservação e tradição para o velho.

Essa dialética entre modernização e conservação vem se reproduzindo na dinâmica territorial de Barcarena. Ali, as modernizações, a partir da implantação da Albrás/Alunorte na década de 1980, favorecem o uso do território como recurso, tanto pela Companhia Vale do Rio Doce e pela Nipon Aluminium Company para a

exportação de energia na forma de lingotes de alumínio, quanto pela elite governante local para fortalecer sua hegemonia política e econômica. Ambos são agentes responsáveis pela reprodução de um território desigual e dividido. Em outros termos, a dinâmica territorial de Barcarena antes de ser a resultante da imposição de uma razão global sobre a razão local, é construída pela luta de classes em cada território e pelas influências dessas sobre outros territórios.

Portanto, cremos contribuir para mostrar empiricamente como a dialética entre modernização e conservação vem se reproduzindo na dinâmica territorial. Além do exame do Plano Plurianual 2002-2005, muito trabalho de campo foi exigido, sobretudo entrevistas com vereadores, membros da administração municipal, diretores e presidentes de associações de moradores e lideranças comunitárias, para construir elementos empíricos que sustentassem a reprodução da dialética entre modernização e conservação em Barcarena.

Não temos dúvida do quanto importante é para todos os estudiosos do desenvolvimento local encontrar análises que focalizem as ações políticas conservadoras das elites locais entre as responsáveis pela reprodução da dinâmica desigual dos usos do território. Aqui se localiza a principal contribuição deste texto ao pensamento geográfico.

## **2- A ação globalizada como norma: a Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, 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, FMI, o Banco Mundial, o GATT, as organizações internacionais, as Universidades mundiais, as Fundações que estimulam com dinheiro forte a pesquisa fazem parte do governo mundial. (SANTOS, 2005, p. 142).

Esta ordem global impõe aos governos nacionais normas e diretrizes de política econômica às quais devem se adaptar, sob pena destes perderem a possibilidade de participar do processo de modernização, entendida como a via mais competitiva de participação no mercado mundial.

Nos países capitalistas centrais, desde a década de 1960, a reprodução do capital vem exigindo o ajuste fiscal dos Estados. Isto significou a redução das políticas de *welfare state* que, conforme Giddens (1999, p.16-7) na social-democracia se caracteriza por envolvimento difuso do Estado na vida social e econômica; domínio da sociedade civil pelo Estado; coletivismo; administração keynesiana da demanda, somada ao corporativismo; papéis restritos para os mercados; pleno emprego; forte igualitarismo, *welfare state* abrangente, protegendo os cidadãos; modernização linear; internacionalismo, etc.

Segundo essa interpretação justificadora das reformas do estado, as políticas de bem-estar social foram responsáveis pela dívida pública do Estado e pela pesada carga de impostos que as empresas têm de pagar, o que ocasionou lento crescimento do capital produtivo. Diante deste cenário, o ajuste fiscal foi defendido pelas instituições representativas do capital e apresentado como norma a que todos os territórios devam se adaptar, reduzindo o Estado às suas funções básicas.

Nos países da Europa Ocidental as reformas de Estado das décadas de 1980-1990 foram antecedidas por um longo período em que 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, um longo período de ditadura militar que cerceou a liberdade política e foi responsável pelo dismantelamento do sistema educacional, antecederam as reformas do Estado nos anos de 1990. A população brasileira sequer tem seus direitos mínimos garantidos. Mesmo assim o Estado brasileiro tem se mostrado exemplar em seguir à risca as propostas de ajuste das contas públicas, mesmo que saibamos que no

mais das vezes, tenha direcionado os gastos do fundo público para atender os interesses e demandas do capital internacional. Assim mesmo, nas últimas três décadas do século XX as propostas de reformas liberais foram consideradas como imprescindíveis à viabilidade do país. Em nome da necessidade de o país participar do processo de modernização, as reformas se estabeleceram e rapidamente grande parte do patrimônio público passa para as mãos de empresas privadas.

Um dos objetivos da proposta de reforma do Estado é garantir a continuidade e ampliação do financiamento público alocado para reprodução do capital. Um dos meios para se concretizar este objetivo é a regulação dos ativos estatais destinados aos gastos sociais e/ou que compõem o salário indireto. Concretizando-se as reformas, tal como estão sendo propostas, teremos a involução nas relações sociais de produção, recolocando-as num patamar superado há tempos pelo welfare state quando este criou condições para a desmercantilização da força de trabalho. O valor desta não era determinado tão-somente pela dinâmica do mercado, acrescentavam-lhes os “salários indiretos” na forma de alocação do fundo público garantindo educação, saúde, previdência, seguro-desemprego, lazer, dentre outros direitos sociais. É sobre esse *front* que os ataques dos reformadores incidem quando classificam as políticas sociais como “custos”, como obstáculos para a atração de investimentos. Portanto, na lógica do novo sistema normativo e regulador das ações do Estado, é esse sistema que “é preciso reformar urgentemente, porque os ganhos econômicos dos investidores não podem esperar.” (BOURDIEU, 1998, p. 64).

Norteadas pelas determinantes econômicas do mercado mundial (mercado financeiro, bolsas de valores, mercadorias e futuros, políticas monetárias, fiscais e comerciais dos países capitalistas centrais, etc.) as reformas propostas são orientações exógenas ao território brasileiro. Mesmo assim, a partir da década de 1990 os governos federais têm promovido a incontestada redução do público; tudo acompanhado pelo discurso falacioso da democracia do mercado, de descentralização, de autonomia, de transparência, de responsabilidade e controle.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado e editado em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE-, propõe uma importante Reforma do Estado no Brasil. O Plano 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 neste, que passou a conviver com artificialismos insustentáveis na década de 1990. Acrescente-se que as reformas 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 Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento de reforma do Estado e 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, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual são anteriores à LRF e têm suas definições gerais estabelecidas no Artigo 165 da Constituição Federal. Estes instrumentos agora adquirem maior importância em decorrência do endividamento dos entes da federação e da cobrança da 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).

Essa LRF é portadora da ordem global que busca impor a todos os lugares uma única racionalidade, a do mercado global e uma única via de solidariedade, a organizacional, impondo aos lugares “a realização compulsória de tarefas comuns, mesmo que o projeto não seja comum.” (SANTOS, 2005, p. 158).

A Lei de Responsabilidade Fiscal é principalmente um instrumento de ajuste fiscal dos gastos públicos. Regulando como, quanto e onde os governos em qualquer

escala, municipal, estadual ou federal, devem aplicar recursos, retira dos lugares autonomia política de decidir.

O processo de regulação dos governos municipais através da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal em todo território nacional tem, no entanto, tomado outros contornos. Em nosso estudo sobre esse processo em Barcarena, constatamos que a administração pública gerencial, a transparência administrativa, o controle, a publicização, a austeridade fiscal e a participação popular contidas na Lei em nada abalaram o sistema de ações políticas conservadoras predominantes no lugar. Desde a década de 1960, nos países capitalistas centrais, a reprodução do capital vem exigindo a reforma do Estado. Para os defensores da reforma as políticas de bem-estar social são responsáveis pela dívida pública dos Estados e pela pesada carga de impostos paga pela sociedade, o que ocasiona lento crescimento do capital produtivo (PEREIRA; SPINK, 2001). Diante deste cenário, o ajuste fiscal é defendido pelas instituições representativas do capital e apresentado como norma a que todos os territórios devam se adaptar, reduzindo o Estado às suas funções básicas (CASTRO 2001).

### **3- O Território Local como Norma: o uso do planejamento, da participação e da transparência na gestão territorial de Barcarena.**

O planejamento é um pilar da Lei de Responsabilidade Fiscal. O parágrafo 1º do Capítulo I dessa lei adverte que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. O Capítulo II diz respeito

ao planejamento e as novas regras para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Isso tudo, segundo a lógica estruturadora da Lei de Responsabilidade Fiscal, será usado pelos governos, como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços do Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses de grupos particulares ou da corrupção aberta, em suma para enfrentar a crise fiscal.

No entanto, na gestão pública de Barcarena predominam práticas políticas que usam as orientações globais, adaptando-as de modo a reproduzir os interesses da elite tradicional. Tais práticas nos permitem identificar a ação do território como norma, sobretudo quando a elite governante adapta as ações globais tão logo elas adentrem o lugar. Assim sendo, a ação do território como norma é sinônimo de territorializar ações, isto é, o movimento de um agente titular (no caso a elite governante) no ato de presidir a lógica da distribuição de objetos sobre uma dada superfície e de, simultaneamente, controlar as dinâmicas que afetam as práticas que aí terão lugar. (GOMES, 2002, p. 12).

M. Santos (2003, p13), quando nos fala acerca da economia espacial, lembra-nos de que a lista das causas do subdesenvolvimento e da pobreza no Terceiro Mundo não pode estar completa antes que se dê a devida ênfase à importância do papel desempenhado pelo planejamento. Isso é reafirmado na dinâmica territorial de Barcarena, onde os mecanismos de planejamento e gestão administrativa postulados na Lei de Responsabilidade Fiscal são adaptados de modo a parecer que o gestor está aplicando os modernos princípios da administração gerencial. É através do planejamento administrativo que temos o controle das dinâmicas que afetam as práticas que terão lugar.

O exame dos documentos de planejamento emitidos aos tribunais de contas dos municípios e do estado denuncia a perfeita adequação entre o funcionamento da administração municipal e o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por exemplo, segundo a lógica desta Lei, o Plano Plurianual 2002-2005 deve dar

prossequimento às metas do Plano Plurianual da gestão anterior. Assim sendo, lemos no preâmbulo do Plano Plurianual 2002-2005:

Observamos o quanto à 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, 2001a, p. 9).

Por que o Plano Plurianual-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? O Plano Plurianual-1998-2001 deveria responder a tais indagações. No entanto, tudo parece ficção, pois insistentemente requisitamos e não nos foi entregue nenhum documento que comprovasse a existência do Plano 1998-2001. Nenhum órgão municipal parecia saber de sua existência, nem prefeitura de Barcarena, o Tribunal de contas do Estado do Pará ou o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará nem mesmo os vereadores sabem da existência do Plano Plurianual-1998-2001, tampouco a assessoria jurídica da Câmara Legislativa de Barcarena sabe por que tal documento foi citado no Plano Plurianual 2002-2005.

A elite governante usa os instrumentos de planejamento para se mostrar moderna. O moderno planejamento é outra ficção, fábula. Ele foi alicerçado no programa de governo de um candidato. Esse programa está registrado no Cartório do 1º Ofício Extra Judiciário da Comarca de Barcarena. Junto ao carimbo de registro lê-se: “Estes compromissos não podem ser alterados, pois estão registrados no cartório do 1º Ofício Extra Judiciário da Comarca de Barcarena. Isto mostra a seriedade do nosso

programa de governo e que sirva de instrumento de cobrança junto a nós, nos quatro anos em que estaremos administrando o município de Barcarena”.

Transparência, publicização e responsabilização são as bases desse ato político que deseja transformar o programa de governo em lei. Esse programa, sendo instrumento de campanha político-eleitoral, foi divulgado e debatido com a sociedade civil, junto aos sindicatos, centros comunitários, associações de moradores, entidades estudantis. O conteúdo desse documento tem a função de promessa registrada, servindo de instrumento de cobrança, como se a população só dispusesse deste para defender seus direitos.

Embora o programa de governo apareça como lei e ostente a seriedade de seus formuladores, é o plano plurianual que tem a forma e função de lei e é um instrumento que pode ser utilizado pela população para cobrar do governo as promessas não cumpridas. O plano plurianual é um instrumento de gestão política, ele é diferente de um programa de governo constituído de intenções e pretensões dosadas pela elite política.

Segundo a lógica da Lei de Responsabilidade Fiscal, o plano plurianual deveria ser elaborado por meio de audiências públicas, com a participação popular. A elaboração do planejamento promoveria a participação da sociedade na gestão pública. Os pressupostos democráticos do planejamento e da gestão das cidades enfatizam a participação popular consagrada na Constituição Federal de 1988. A participação da população no planejamento deveria ser assegurada pelos dirigentes municipais através 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 Lei de Responsabilidade Fiscal institucionaliza o orçamento participativo. Este instrumento ultrapassa o ato do governante comunicar à população sobre os gastos públicos, consiste isto sim em planejar e acompanhar as ações governamentais. A

população, a partir do momento em que o prefeito é eleito, deve participar e decidir na construção do plano plurianual - que se estenderá pelos três anos da gestão que o elaborou e o primeiro ano da próxima gestão. Depois de discutido e organizado, o plano plurianual deve ser encaminhado para ser apreciado e aprovado pelo poder legislativo, assumindo, então, a forma de Lei Municipal que estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da administração para as despesas de capital e para 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 um caráter público não por ser uma lei, mas por ser elaborado e aprovado num espaço público, através de discussões e emendas feitas pelos vereadores nas sessões da Câmara. A Constituição de 1988 define três o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (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 adapta todos esses momentos do processo de elaboração do Plano Plurianual 2002-2005 de modo que não ameacem a sua hegemonia política e principalmente a direção de seus interesses privados. Evitando 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.09). Diante das instituições de controle estaduais, faz o discurso democrático e moderno, ressalta que a administração apóia-se no Programa do Orçamento Participativo em que “as comunidades, de forma organizada e democrática, decidem a prioridade das obras, dentro de orçamento 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 Plano Plurianual 2002-2005 detalharia o Orçamento Participativo, pontuando onde se implantaria, quando, como e quanto seria alocado em recursos humanos e materiais. Mas o detalhamento não existe, nem nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nem nas Leis Orçamentárias Anuais. 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 Plano Plurianual 2002-2005 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, ele é inexistente, como confirma 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>3</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 Plano Plurianual 2002-2005 também não foram utilizados fóruns democráticos, câmara itinerante, tribuna popular, audiências públicas, consulta popular. Desconsiderou-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

---

<sup>3</sup> As informações verbais foram construídas na pesquisa de campo entre os meses de janeiro a março durante os anos de 2002-2005.

existe em nenhuma localidade proposta ou ofício por parte do governo para que a população tome parte do projeto”. Nem 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 são estabelecidas a partir da consulta popular.

Perguntamos a um membro do legislativo municipal como foi elaborado o Plano Plurianual (2002-2005), como foram escolhidas e estabelecidas as metas deste plano?

O PPA é elaborado a partir das necessidades e das especificidades de cada secretaria. Eu fui secretário de agricultura de 2001-2003 tive que me afastar para ser candidato a vereador. Nós fizemos todo um levantamento nas comunidades rurais, levantamento socioeconômico e cultural, que nós chamamos até então estudo da realidade. Baseados nesse estudo da realidade, tanto da zona rural quanto da complementação da agricultura que seriam as feiras e mercados e tudo o mais nós começamos a traçar o PPA dividido em metas.[...]. Então, o que nós fizemos, estudo da realidade aí nós detectamos o quê, vários problemas da comunidade, tanto na questão social, saúde, educação, quanto na questão produção que é o nosso caso[...].Então, a comunidade é fundamental para te mostrar do que realmente você necessita para trabalhar e foi o que nós fizemos[...].Então, veja bem, baseado nesses levantamentos nós fizemos esse programa e dividimos as etapas, baseados num aparato legal.

Pergunto- Como a sociedade participa na elaboração deste plano?

É através do estudo da realidade, que são questionários que nós formamos, em torno de 70 perguntas mais ou menos, onde você levantava toda população, onde você perguntava se era proprietário da terra, quantos anos já morava lá, do que ele vivia, o que ele extraía da terra, o que ele plantou, quantas pessoas na família, quantos casados, quantas crianças, quantas estão na escola, se já sofreu alguma doença, que tipo de alimentação eles mais utilizam, são perguntas que pode se dizer que são realmente corriqueiras, mas que te dão depois uma radiografia, o perfil daquela comunidade, tanto na questão da saúde, quanto na educação e na geração de emprego e renda. Aí a sociedade é importante porque ela te dá todas as informações.

Contata-se que o sistema de ações conservadoras estrutura um plano plurianual tradicional, porque ignora todos os atores do processo social, e tem como ponto de partida o programa de governo. Além disso, é tecnocrático, visto que utiliza diagnósticos para explicar a realidade, julgando-se objetivo, científico e rigoroso. Em seguida impõem à sociedade as diretrizes/ordens elaboradas com base em levantamentos estatísticos e de acordo com a prioridade de cada secretaria.

Esse estilo tradicional de elaboração dos planos de governo reproduz um velho estilo de governar cujo *déficit* de legitimação se aprofunda já que do processo decisório participa um pequeno círculo de apadrinhados 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).

Poderíamos considerar que os governantes empreenderam esforços no sentido de 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 utilizados, enfim que tudo o que estava ao alcance da elite governante foi acionado para que a população participasse. Mas a população, que pouco se interessa pela vida política do município, não quis participar e então o Plano Plurianual (2002-2005) foi elaborado, ainda que sem a participação da população.

A franqueza do secretário de finanças esconde o funcionamento do sistema de ações conservadoras na gestão municipal. Aliás, essa mesma estratégia, que se vale de franqueza para esconder o essencial do processo, foi usada por um vereador quando lhe perguntamos como são escolhidas e estabelecidas as ações e metas do Plano Plurianual 2002-2005? Ele responde “infelizmente a gente tem aqui pouca participação da sociedade civil. (informação verbal)”.

Segundo esse vereador e o secretário de finanças, a população é a única responsável por não participar da atividade de planejamento, como se a ausência de

participação fosse uma escolha individual e livre de coerções políticas; como se a elaboração de políticas públicas fosse a principal atividade dos governantes; como se o prefeito, os secretários e os vereadores disponibilizassem ou legitimassem arenas discursivas- câmara itinerante, tribuna popular, audiências públicas, consulta popular -, em suma fóruns democráticos nos quais a população, independentemente de convicção ideológica, política e partidária pudesse expor suas opiniões sem temer retaliações acerca da gestão territorial; como se a população vivesse num território que dispõe de meios de comunicação autônomos e a elite governante disponibilizasse informações sobre a situação orçamentária do município, onde o orçamento está sendo empregado e como acompanhar a execução.

Longe de ser domínio público, as informações sobre as ações governamentais não são acessíveis ao cidadão comum. Para este a fonte de informação é o “diz que me disse”, a “notícia” que divulga acontecimentos dos bastidores da estrutura administrativa municipal, cuja fonte é, freqüentemente, um funcionário do legislativo ou do executivo. A “notícia”, isto é, o assunto das conversas cotidianas, comunica à sociedade, antes dos meios de comunicação, sobre prováveis candidatos ao executivo e legislativo, agendas políticas, visitas de “políticos” às localidades, estabelecimento de acordos político-partidários, programas da ação social, convênios entre elite empresarial e governante, chegada de novos empreendimentos, mas seu alcance é absolutamente limitado para divulgar a situação fiscal do município, principalmente suas receitas e despesas.

A “notícia” é um expediente muito diferente do que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, que supõe a existência de transparência e de participação da sociedade civil, no sentido de que os planos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias 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, o cidadão barcarenense não gosta de se envolver com a vida política do município, isso não é interesse dele.

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).

Porque o vereador acredita que “se você chamar” a maioria da população participa? Mas, ao mesmo tempo, admite que por falta de estrutura não se tenha estimulado a população 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 sistema de ações conservadoras. De acordo com o vereador “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 responsabilizava a população pela ausência de participação, como se isto fosse um problema individual, relativo a atitude política de cada cidadão, agora esta ausência é “justificada” 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 infra-estrutura, principalmente dos meios de comunicação, mas é o uso indevido que se fazem destes meios.

Segundo a assessoria de comunicação do município<sup>4</sup>, a prefeitura tem contrato com onze prestadoras de serviços de som e publicidade. A informação é reproduzida por

---

<sup>4</sup> Entrevista concedida em dezembro de 2005.

um aparelho de som com entrada e saída de microfones que permite 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, nas 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”. A “rádio de poste”, 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, ela utiliza os jornais “O Liberal” e “Diário do Pará”, publicados em Belém.

A assessoria de comunicação semanalmente envia para as “rádios de postes” e a Rádio Comunitária FM um boletim, “o informativo da prefeitura”, onde constam eventos festivos, ações assistencialistas e notas de utilidade pública. Tudo, geralmente, promovendo a elite governante, por exemplo, no informativo do período de 07 à 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 Garçon, 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 poder 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 utilizam os meios de informação para promover a transparência na gestão administrativa, tal como estabelece a LRF no Capítulo IX, Seção I, que discorre sobre a Transparência da Gestão Fiscal.

No entanto, se é para promover a gestão tradicional, sua política de despachos, sua política de transformar construção de obras em *marketing* político, encontram-se 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 Laurival Magno Cunha (2001-2004), e ainda duas páginas sobre as “melhorias no prédio e na administração da Câmara Municipal”.

Logo, 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 e criando uma transparência administrativa que reproduz o sistema de ações conservadoras.

Os usos do planejamento e da transparência na gestão pública de 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 Plano Plurianual denunciam esse interesse de classe conservador. No Plano Plurianual de 2002-2005 a gestão 2001-2004 mostra onde e como seriam aplicadas as receitas municipais. Esse plano plurianual é constituído por programas de competência das secretarias, tais como: “Saúde para Todos”; “Infra-Estrutura”; “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 mostram que os governantes conhecem os problemas enfrentados pelos munícipes 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 04 leitos de 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 SIASUS, número inferior ao ano de 1999, quando eram 21 unidades<sup>5</sup>.

Algumas metas do Programa de Educação parecem as de um programa da secretaria de infra-estrutura:

a)- construção de Escola Técnica e Universidade, para o período de 2002-2005 este projeto tem alocado R\$ 246.000,00;

b)- construção, implantação e manutenção de um Instituto de Nível Superior. Para o período de 2002-2005 este projeto tem alocado R\$ 340.350,00;

c)- construção e manutenção do prédio para o Conselho Municipal de Educação. Para o período de 2002-2005 este projeto tem alocado R\$ 50.000,00;

d)- construção e manutenção do prédio próprio da Secretaria Municipal de Educação. Para o período de 2002-2005 tem alocado R\$ 395.820,00.

Estas metas de “construção” da Secretaria de Educação não se realizaram. De acordo com dados do IBGE<sup>6</sup> sobre o ensino, matrículas, docentes e rede escolar em Barcarena, até o ano de 2004 a rede pública municipal não contava nem com escola de ensino superior, nem docente e aluno; também não contava com escola técnica pública municipal e instituto de ensino superior, nem 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, este sequer existe na forma de lei municipal<sup>7</sup>, aliás, nem a Secretaria Municipal de Educação funciona em prédio próprio, ocupando o mesmo prédio da Câmara Legislativa.

---

<sup>5</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>6</sup>Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/temas.php?nomemun=Barcarenacondmun=1501>>. Acesso em: 01. Dez.2005.

<sup>7</sup> Disponível: < <http://www.ibge.gov.br/munic2001/index.htm>> . Acesso em 22. jun. 2004 .

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

Poderíamos alongar a descrição dos programas que compõem o Plano Plurianual 2002-2005, mas pensamos, estes muitos que citamos são suficientes para ilustrar o modo de ação e finalidades das elites governantes locais diante das novas normas federais de gerenciamento administrativo. Usam a elaboração do Plano Plurianual para apresentar às instituições de fiscalização onde e como seriam aplicadas as receitas municipais.

#### **4-Conclusão**

Barcarena é um lugar que tem sido planejado e administrado de modo conservador pela elite local segundo os interesses da classe econômica e politicamente dominante. À despeito das modernas normas da gestão da coisa pública, à despeito da instalação de um moderno complexo industrial no município, Albrás/Alunorte, à despeito das urgentíssimas necessidades de bens coletivos para a população local, a elite política tradicional mantém suas velhas práticas políticas.

Diante dos vetores de modernização, por exemplo, as normas da administração pública, as ações políticas tradicionais do prefeito, dos vereadores e secretários decidem entre eles como implementá-las de modo que atendam aos seus interesses particulares,

reeditando em Barcarena o que J. S. Martins chamou de “poder do atraso”, indicando que “as transformações sociais e políticas são lentas, e que não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho.” (MARTINS (1999, p. 30). Assim é que o projeto de modernização em Barcarena nos permite adjetivar o processo como uma modernização fabulosa, já que não rompe com as velhas e tradicionais práticas políticas conservadoras.

Essa LRF é portadora da ordem global que busca impor a todos os lugares uma única racionalidade, a do mercado global e uma única via de solidariedade, a organizacional, impondo aos lugares “a realização compulsória de tarefas comuns, mesmo que o projeto não seja comum.” (SANTOS, 2005, p. 158).

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

O processo de regulação dos governos municipais através da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal em todo território nacional tem, no entanto, tomado outros contornos. A elite governante cria e recria mecanismos para manter seus privilégios econômicos e políticos. Isto fica claro quando analisamos a persistência das ações conservadoras à despeito do processo de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal de 2001-2004. Esta gestão adequou aos seus interesses, o planejamento, a participação popular e a transparência, mecanismos estabelecidos por Lei para garantir a participação da população no comando da gestão do território, mas que aí em Barcarena, não passou de fábula de um processo de modernização, já que a população não tem mesmo acesso às informações, não vê melhorada sua vida, nem mesmo conhece as possibilidades de exercer uma cidadania forte.

Esse tipo ação que não passa de um discurso fabuloso de modernização. 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 então 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.

Modernidade assim parece significar mesmo subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento brasileiro é parte da nossa formação histórica *construída pela luta de classes em cada pedaço do território e pelas influências dessas sobre outros territórios*. A luta de classes está no centro do subdesenvolvimento e é considerando o uso que as classes fazem do território que podemos entender as aparentes “dicotomias entre o moderno e o tradicional” na dinâmica territorial brasileira. (Oliveira, 2003) Buscamos assim sustentar a tese de que, em Barcarena, a despeito das “modernas” transformações no uso do território, como a implantação de um sistema de engenharia mundialmente integrado e as novas normas de regulação da gestão da coisa pública, um sistema de ações conservadoras se reproduz, sem que as demandas de toda a população seja atendida. Isto nos mostra que as mudanças na gestão do território não se processam por meio de decretos dissociados da cultura política local. Trata-se primeiramente de reinventar o significado de público e privado, assim como da relação da sociedade civil com essas dimensões da vida cotidiana, por conseguinte, a existência de instrumentos de participação e mecanismos legais de fiscalização não garante por si a gestão democrática do território.

Urge revermos o projeto de modernização excludente e conservadora implantado no Brasil e que tem se reproduzido, com maior ou menor intensidade, em Barcarena, questionar seus objetivos, assim como a que interesses e que usos do território essa tal modernização tem legitimado. Sem isso todo um sistema de ações conservadoras será reproduzido a cada ato de modernização e reforçará o poder do atraso, posto que será capturada pelos interesses tradicionais daqueles que não enxergam outra dimensão da

vida que não o *status quo*. Nesta monumental tarefa é imprescindível a análise do uso do território.

Pensar os usos do território é um caminho de análise geográfica seguro para entender como a cidadania é construída ou relegada à segundo plano, como vimos em Barcarena. 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 um sistema de ações conservadoras muito associada a uma dinâmica econômica excludente, nos formamos bem como usuários, consumidores mais que perfeitos, ao invés de cidadãos fortes num país rico.

## REFERÊNCIAS

BARCARENA. Lei nº 1889, de 30 de Dezembro de 2001. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2002-2005. Plano Plurianual. Barcarena, Pará, 2001a.

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.

MARTINS, J. de S. O Poder do Atraso. Ensaio de Sociologia da História Lenta. 2 ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1999.

MILLIBAND, R. Análise de Classes. In: GIDDENS, A; TURNER, J. Teoria Social Hoje. São Paulo: Editora UNESP. 1999, pp.471-502.

OLIVEIRA, F. Crítica à Razão Dualista. O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PEREIRA, L. C. B; SPINK, P. (Orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2001. p. 15-19.

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.

\_\_\_\_\_. A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

SANTOS, M. O Espaço do Cidadão. 2 ed. São Paulo: Nobel, 1993.