

CONFLITOS TERRITORIAIS NO SUDESTE DO PARÁ REGIÃO NORTE DO BRASIL

João Marcio Palheta da Silva¹

INTRODUÇÃO

O presente ensaio tem a pretensão de discutir algumas questões referentes aos exercícios do poder como um elemento que envolve diferentes atores sociais e conflitos sociais. A materialização das ações dos atores sociais reorganiza o território. As relações de poder e processos sociais fazem do município uma das escalas mais importante de expressão das diferenciações territoriais, que melhor evidenciam os poderes de diferentes atores sociais na região sudeste paraense a partir da década de 80.

As relações de poder criam um campo de exercício que envolve atores sociais diversos na busca pela afirmação de seus interesses. Há uma multiplicidade de fatores que envolvem os poderes e os interesses de caráter heterogêneo e divergente de diferentes grupos, seja o estado, o município, a igreja, movimentos sociais etc. Tais relações de exercícios do poder materializam-se quando são expressas no território, onde podemos visualizá-las e identificá-las como mudanças provocadas a partir das relações entre diferentes atores sociais, em permanente conflito.

O poder é inerente às relações econômicas, sociais e políticas; dele emanam todas as ações que são implementadas no território, configurando, assim, sua multidimensionalidade territorial dentro de uma sociedade. Parece inevitável o confronto no campo do poder entre os atores sociais que, por ora, disputam interesses contrários. O que fica claro é que a teoria sobre o poder não consegue dar conta de uma explicação mais clara e nem poderia, pois a manifestação da relação do poder acontece de diferentes maneiras, dependendo das circunstâncias históricas.

Poderíamos dizer que, institucionalmente, o poder da estrutura municipal é o poder legalizado, baseado em leis; o poder de estrutura municipal pode ser identificado, teoricamente, como o grupo principal na legitimidade do poder, mas não o único. No entanto, os exercícios do poder institucional se diferenciam daqueles formados por diferentes movimentos sociais, por exemplo. Tais grupos constituem um poder paralelo ao institucionalmente existente, para defenderem interesses diversos e fazerem frente a outros exercícios do poder.

Conflitos de Poder

As situações em que o poder aparece correspondem ao aprimoramento, ou ao reagrupamento do poder, quando este está enfraquecido devido à concorrência com outros grupos. Neste caso, o rearranjo do poder depende das circunstâncias de favorecimento de alianças com outros grupos para fortalecê-los, embora essa rearticulação nem sempre seja prolongada no campo do poder.

A questão é que se o poder se exerce em redes, segundo Foucault (1979), ele se mantém em cadeia, uma rede que se monta dentro de um circuito de relações, conectadas ou não, para atingirem determinados fins. Os exercícios do poder trazem consigo elementos que podemos identificar como sendo de interesses negociáveis entre diferentes atores. Segundo Arendt (1994), existem grupos que exercem poder, e essa heterogeneidade dá um caráter de formação de diferentes grupos de acordo com as circunstâncias históricas.

A dificuldade que se tem para identificar as fronteiras dos exercícios do poder e as suas formas de atualização e atuação se caracterizam pela heterogeneidade que assumem os exercícios do poder, que são expressos por interesses divergentes, que se manifestam, entre outras, na escala do município, mas não se limitam a ela. Nos municípios, as práticas desses poderes se materializam ou territorializam. Na escala municipal, o relacionamento entre diferentes segmentos da sociedade se dá de maneira diferenciada. Nela as práticas do exercício do poder se atualizam, destacando suas formas de atuação e as situações nas quais eles aparecem.

A análise do exercício do poder suscita as perguntas: o que está em jogo na concorrência pelo poder? O que marca a materialização do poder? O poder tem identidade? Quais os momentos em que ele aparece? Qual sua existência nas esferas sociais?

¹Professor do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Pará/UFPA e Doutorando em Geografia pela Faculdade de Ciências e Tecnologia FCT/UNESP-Presidente Prudente-SP-Brasil.

A articulação entre escalas de atuação precisam ser analisadas para melhor compreender as relações em que os exercícios do poder aparecem, o envolvimento de uma multiplicidade de atores interagindo no território e remodelando a configuração espacial local. Muitas das vezes as relações se estabelecem entre o local e o internacional, sem passar pela escala nacional, ou melhor, o exercício do poder na maioria das vezes não se limita a escala do local. O poder de decisão do município, quando das diferenciações de interesses entre os atores sociais, entram em conflito com outros exercícios do poder que se encontram na escala do extra-local.

Os conflitos que acontecem no campo do exercício do poder acompanham as mudanças ocorridas sobre os processos sócio-econômicos, que buscam atingirem de certas maneiras influências nas decisões políticas. Dessa forma, poderíamos dizer que é no governo municipal que se apresenta “a maior parcela do poder político local” (DANIEL, 1988). Logo, o exercício do poder, representado pelos movimentos sociais, apresenta múltiplas faces dentro de um contexto social, assumindo um importante papel no que diz respeito à condução do município quanto ao seu desenvolvimento. A relação envolvendo os exercícios do poder de movimentos sociais e o exercício do poder municipal, assume múltiplas fases no decorrer da divisão espacial do trabalho, no que se refere a relação de poder entre as partes envolvidas.

Considerando apenas uma das facetas, o exercício do poder aconteceria da seguinte forma: embora haja uma união entre as partes que num determinado momento histórico estão de acordo para o exercício do poder, em outros momentos, poderá acontecer uma ruptura entre as partes, devido à falta de entendimento em outros campos de exercício do poder. Neste último caso, a incapacidade de negociação entre as partes acabaria por afastar ou fazer recuar temporariamente os interesses de grupos diferenciados. Em termos de exercício do poder, é preciso que outros objetivos em comum sejam estabelecidos entre os grupos para que haja uma retomada do exercício conjunto ou negociado do poder, ou seja, a união desses grupos. Trata-se também do reconhecimento de que a união com outros grupos, se faz necessária para o fortalecimento de suas relações. Em síntese, os interesses se modificarão de acordo com as circunstâncias históricas, que mediarão essas relações, e, dependerão do amadurecimento dos grupos.

A relação entre grupos passa pela busca de se resolver anseios que são obstáculos aos seus empreendimentos. Não estamos querendo dizer que o exercício do poder possa desaparecer da noite para o dia, mas que ele pode vir a se enfraquecer, dependendo do arranjo de forças que o mantém enquanto relação coesa, ou seja, depende também, dos interesses que vão dar vida a essa relação.

O campo conflituoso (o campo do exercício do poder), a priori, que parece invisível, torna-se visível na medida que determinadas ações são impostas e materializadas no território, caracterizando atuações em prol de um grupo, porém, contrárias aos outros grupos. As reações aos efeitos que foram provocados por ações previamente não acertadas causarão perturbações aos seus interesses em comum.

Outro conjunto de questões são levantadas: O que caracteriza os grupos como diferentes? Seria a natureza de suas atuações? Ou seriam as relações pelas quais eles se manifestam? O que parece acontecer é que a falta de um ou mais dos elementos dos grupos que exercem o poder fará com que um grupo busque aliança com outros grupos de interesse, semelhante ou não, aos seus próprios interesses. A perda de um ou mais elementos é sentida pelo grupo, que era constituído anteriormente pela união desses elementos, pois será necessário decidir sobre quais seriam, agora, as possibilidades desse grupo nos exercícios do poder que configuram determinados territórios, como *locus* de interesses de atuações de outros diferentes grupos sociais.

Os exercícios do poder que, em determinados momentos, organizam uma determinada sociedade, permitem que façamos uma análise mais coerentemente aprofundada de sua relação quando integram interesses divergentes dentro de um determinado momento histórico, que, por sua vez, reorganizam tanto as relações dos exercícios do poder, quanto a própria sociedade.

Os exercícios do poder também são influenciados por seus próprios componentes, ou seja, eles também estão passíveis de, no seu interior, sofrerem divergências. Tal situação criaria um campo de confrontos que levaria uma rearticulação desses poderes com outros exercícios do poder, criando posteriormente uma situação nova, que por sua vez, levaria a novas divergências e convergências fragmentadas por interesses de relações não satisfeitas e não contemplados em seus interesses por outros grupos que ficariam por ora beneficiados por certas decisões.

Questionamos: de que forma essas situações se materializam, ou mesmo se transformam em situações concretas, onde possamos visualizar que determinada ação resultou em um determinado objeto? Ou ainda, como um conflito de relações criou este objeto? Essas situações são bem prováveis de sofrer determinados questionamentos quanto à sua funcionalidade por outros grupos que não se sentiram satisfeitos pela sua implantação, ou seja, este objeto seria, no fundo, mais um obstáculo, ou mesmo, mais uma forma de substanciar determinados grupos em relação a outros quando nos referimos aos exercícios do poder e, assim, fazer frentes a novas situações.

De acordo com as relações de exercícios do poder exercidas nas diversas localidades, e com interesses desenvolvidos no território, um quadro favorável ou não aos atores sociais pode ser desenhado. Os atores, juntos, relacionam-se de forma a definir a gestão como o entendimento através da negociação entre atores sociais, e portanto, a *gestão territorial*, como uma maneira negociada de atuação no espaço geográfico. Tais ações produzem impactos na ordem social, econômica, política e cultural da região. A atuação dos atores sociais pode envolver, de acordo com a correlação de forças, a perda total ou parcial do poder de um ou de vários atores no controle da organização espacial e econômica de uma determinada região.

Os exercícios do poder são elementos fundamentais para configurar a gestão territorial e municipal, ou seja, as ações expressas no território carregam consigo movimentos conflituosos que nos permitem procurar entender as diversas práticas adotadas na escala municipal. As estratégias que permeiam tanto a gestão como o planejamento têm origem em relações que provocam efeitos diferenciados na reordenação do território, mas que distinguem no caso da gestão pelo envolvimento dos órgãos governamentais, empresas e diversos movimentos sociais no processo decisório (MACHADO, 1993).

As inovações produzidas no território, ao nosso ver, são mais do que inovações tecnológicas, são inovações nas maneiras de relacionamentos entre diferentes atores sociais, que vão dar uma novo significado na maneira de planejar o território, pois a existência de diferentes interesses não pode ser ignorada diante dos desafios que a gestão enfrenta no envolvimento do conjunto da sociedade local. Em síntese, a gestão depende de como a sociedade decide sobre as soluções dos diferentes problemas econômicos, políticos e sociais.

Fundamentados na idéia de que o território é resultado de práticas e ações geografizadas que são produzidas por diversos atores (RAFFESTIN, 1993), serão projetados nele diversos interesses, os quais envolvem um certo controle sobre seu espaço e, como é difícil definir e delimitar as áreas de influências, esse domínio depende das relações internas e externas ao seu controle. Dessa forma, o território é a porção do espaço onde se projetam, dentre outras, as ações de poder, em sua forma política, econômica ou social.

Para Machado, “planejamento e gestão são formas diferenciadas de intervenção”(MACHADO, 1993:07), que envolvem uma (re)estruturação das relações e processos que através das práticas, dão conteúdo ao território, modificando as formas tanto institucionais quanto dos atores sociais mais diversos como os movimentos sociais e empresas, enquanto elementos de transformação a partir das conseqüências das relações e dos processos que foram estabelecidos dentro e fora do território. Então, o conteúdo de cada território depende do (re)arranjo de forças que no exercício de suas ações conflituam com outros interesses, que vão modificando as formas de relacionamentos entre os segmentos sociais.

O município é uma unidade administrativa delimitada, que envolve em seu território, tanto os espaços urbanos, como os espaços rurais, os quais se estabelecem, geralmente, por meios de duas categorias de produtos, os *serviços* prestados aos seus membros (estradas, escolas, hospitais, iluminação elétrica, empregados públicos, coleta de lixo, etc.) e os produtos de *regulamentação*, que estabelece certas regras aos comportamentos de seus membros (estabelecidos por leis, regulamentos, etc.) (BRASILEIRO, 1973).

A criação de novos municípios fica sob a responsabilidade da União que, a partir de 1967, condicionou a criação dos municípios à sua legislação. Essas medidas foram adotadas devido aos crescentes aumentos de municípios considerados “fantasmas”, por não terem como se manter economicamente. A Constituição² de 1967 estabelecia que a criação de novos municípios deveria estar subordinada às regras fixadas por legislação federal complementar. Até então, tal criação dependia apenas da lei estadual.

Durante o período de 1950 a 1964, o número de municípios no Brasil cresceu de 1.761 para 4.114 (Gazeta Mercantil, 1996). Isso ocorreu porque um estado com um número maior de municípios receberia uma cota maior na participação dos fundos federais. Porém, em relação ao nível interno do município, havia um conflito gerado entre o atendimento às áreas urbanas e áreas rurais, já que, na maioria das vezes, o atendimento se restringia à sede do município. Assim, os representantes políticos das áreas, que não recebiam a mesma atenção dos repasses federais/estaduais, pleiteavam suas emancipações.

² Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que alterou o capítulo 1, do Título I sobre a organização nacional.

Neste contexto, tanto as mudanças na Constituição brasileira como as discussões sobre a descentralização do poder e a autonomia administrativa e financeiras dos municípios, trouxeram à tona um novo contexto de atuação que diz respeito à gestão municipal. Gestão implica, ao nosso ver, na “socialização do poder”, no desempenho da administração municipal e na busca de autonomia administrativa e financeira do município, visando a captação de recursos e solução dos problemas.

Com a Constituição de 1988³, o desmembramento territorial de municípios ficou sob responsabilidade de lei complementar estadual, e dependia de consulta, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Dentro desse contexto, os municípios, de base econômica e financeira destacada em comparação aos demais municípios, tendem a atrair investimentos localizados em determinados setores, possuindo assim, de certa forma, melhores condições de autonomia e de exercício do poder.

Relações de Poder: o caso do sudeste paraense

No caso do sudeste do Pará, principalmente o corredor da Estrada de Ferro Carajás (trecho que vai de Marabá a Parauapebas) a partir da segunda metade da década de 80, podemos identificar, três aspectos relacionados direta ou indiretamente com os exercícios do poder na região: a criação e recriação de novos municípios; o papel hegemônico desempenhado pela Companhia Vale do Rio Doce-CVRD; e o poder em risco e em conflito, exemplificado com a violência no campo.

As mudanças na malha municipal no sudeste do Pará expressam, sem dúvida, as transformações efetuadas no território da região sudeste do Pará, principalmente, no trecho Marabá-Parauapebas (Mina de Carajás a Marabá). Marabá foi palco da chamada “febre das emancipações” desde 1988, quando Parauapebas e Curionópolis foram transformados em municípios Marabá perdia, assim, as minas de Carajás e Serra Pelada respectivamente. A década de 90 foi marcada por uma nova geração de municípios: novas fragmentações daqueles já desmembrados de Marabá na década anterior, como é o caso de Eldorado de Carajás emancipado de Curionópolis e Água Azul do Norte e Canaã de Carajás de Parauapebas. Na região correspondente ao do antigo município de Marabá, encontram-se os principais projetos da CVRD, o que tem levado à transformações nas relações políticas, econômicas e sociais. Conseqüentemente, é criado um clima de disputa entre municípios velhos e novos para abrigar os projetos da CVRD. Um exemplo é o Projeto Salobo, objeto de disputa entre municípios e Estados.

A utilização do território como meio das relações político-econômicas de domínio são mais explícitas em escala local. A área sob a influência da EFC, no Pará, faz parte da área de influência, ainda não definida, da CVRD e que, por sua vez, é parte das relações de poder que a companhia vem exercendo localmente, conjuntamente com as prefeituras dos municípios e os diversos poderes locais.

A CVRD tem influenciado na distribuição e no desenvolvimento seletivo dos núcleos ao distribuir projetos e atividades que, por sua vez, vão contribuir para criar ou redefinir as funções dos núcleos ou cidades favorecidas (COELHO, 1997). O controle direto de seu território, em Carajás e nas demais áreas onde se faz presente, não tem sido a única forma de gestão territorial exercida pela companhia. A CVRD busca, cada vez mais, através de negociações de uma gestão integrada de atuações combinadas com os governos estadual e local, evitando uma relação mais direta que venha comprometer-la, ou desviá-la de suas funções originais (PALHETA DA SILVA, 1996).

O conflito de natureza política-territorial representa de certa forma uma expressão dos desarranjos e rearranjos do poder nessa região. A emergência de atores novos como a CVRD, outras empresas, fazendeiros individuais, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST entre outros, que participam como elementos da estruturação dos exercícios do poder, tem levado a arranjos e rearranjos dos exercícios do poder na área, hoje, correspondente aos municípios do trecho Mina Carajás-Marabá, trecho do Corredor da Estrada de Ferro Carajás.

Ao questionar sobre violência e poder Arendt destaca que poder e violência são conceitos diferentes, não sendo sinônimos, a violência é marcada pelo risco do poder, ou seja só há violência onde o poder se encontra em risco (ARENDRT, 1994) dentro desse contexto, o conflito de Eldorado de Carajás⁴ é um exemplo do uso da violência por parte do Estado para resolver conflitos e se fazer “justiça”, e o uso abusivo da força demonstra um quadro conflituoso envolvendo diferentes atores sociais. Para descartar ainda mas essa questão, usamos como exemplo o questionamento de Alexander d’Entrèves, segundo este autor, o que há de diferente entre o comando da ação dado a um pistoleiro para aquele dado a um policial (*D’ENTRÈVES apud ARENDRT, 1994*). A resolução dos problemas agrários é um dos elementos

³ Parágrafo 4º do artigo 18 que rege a criação, a incorporação, a fusão e os desmembramentos de Municípios.

⁴ Ocorrido no Município de Eldorado de Carajás (região sudeste do Pará), curva do “S” em 17 de abril de 1996.

que fazem de Carajás uma área de constantes conflitos pela complexidade das relações envolvendo Estado, empresas, fazendeiros, posseiros, colonos, MST, etc. Todos esses questionamentos servem para refletir sobre os caminhos da reforma agrária e os diversos conflitos agrários ocorridos tanto no Pará como no restante do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder como um conceito expresso em termos de relações e processos, contextualizam o exercício do poder como o movimento que deve estar associado com as necessidades do conjunto da sociedade afetada. Dessa forma, as relações que envolvem o poder local, não se restringem apenas ao poder legalizado pelas leis (executivo, legislativo e o judiciário), mas também, pelo conjunto de atores sociais que formam a sociedade em diferentes segmentos sociais, por essa relação diferenciada existem conflitos nas formas de atualização dos poderes e nas suas diferentes práticas sociais, extrapolando a escala municipal e levando a mudanças na gestão territorial, entendida como processo de negociação entre diferentes atores sociais. Isso faz parte de um desafio de uma gestão que leve em consideração o desempenho dos municípios e suas peculiaridades no planejamento e, também, suas buscas de parcerias ou convênios de forma que o conjunto da sociedade seja contemplado

A escala municipal oferece-se com um interessante palco de análise de conflitos envolvendo os exercício do poder, de visualização evidente, mas de interpretação complexa. Apesar dos municípios não representarem de forma alguma o único campo de exercício do poder, como unidade geográfica consideramos a importância a eles atribuída pela Constituição de 1988 e pela necessidade de avaliarmos a efetividade e eficácia das novas gestões municipais. Além do mais, reconhece-se ser o município o espaço onde notadamente se expressam as práticas do exercício do poder.

Sem dúvida, é necessário um entendimento melhor do papel dos governos locais no que diz respeito a gestão municipal e a sua dinâmica, uma vez que há uma constante necessidade de negociação e renegociação entre as diversas esferas da sociedade, que compõem a estrutura sócio-político-econômica dos municípios.

No contexto centralizador de administração municipal, as funções delegadas aos municípios acabam ignorando alguns dos problemas da sociedade local, como é o caso das migrações, o inchaço das periferias e os constantes conflitos entre o MST e outros atores sociais na região do sudeste do Pará, que tem resultado em diversos conflitos envolvendo diferentes atores sociais, pela busca de resoluções dos seus anseios. A busca para resolução de anseios criados por parte de determinados atores sociais, envolve uma constante relação negociação de valores que são expressos em atos que caracterizam determinadas ações como causadoras de impactos nos interesses de outros atores sociais que tem desejos diferenciados.

Como fazer com que determinados grupos não saiam da mesa de negociação insatisfeitos, quando estão em jogo diversos interesses envolvendo diferentes atores sociais? Quais os caminhos que esses acontecimentos percorrerão? Dentro desse contexto, o exercício do poder torna-se um processo de (re)arranjos de interesses, que ora vão dar significados a determinadas ações, que quando materializadas tornam-se conflituosas devidos os interesses de outros grupos que não foram contemplados ou atingido de maneira favorável por elas.

Finalmente, o exercício do poder torna-se um campo de luta em que diferentes atores sociais buscam fazer valer seus interesses. Em decorrência de um campo de conflitos, que se formam em virtude de interesses e ações divergentes, determinados espaços são configurados como locus de resistência de grupos localmente "excluídos" do poder, numa luta para também decidir sobre o destino das ações que reorganizarão a sociedade. A resistência serve também para mostrar reorganização das forças sociais que se fazem presente nos diversos conflitos. Este é o caso do campo de relações conflituosas tomado como exemplo dessa análise, o sudeste paraense, em que os exercícios do poder, envolvendo atores sociais de forças e alcance variados, assumem múltiplas facetas da divisão espacial de poder.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ARENDE, H. Sobre a Violência. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.
- BRASILEIRO, A. O Município como Sistema Político. Rio de Janeiro: FGV, 1973.
- COELHO, M. C. N. A CVRD e o Processo de (Re)Estruturação e Mudança na Área de Carajás (Pará). In: COELHO, M. C. N., COTA, R. G. 10 Anos da Estrada de Ferro Carajás. Belém: NAEA/UFPA, 1997.
- DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. In: Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Número 24. 1988. p. 27-39.
- FOUCAULT, M. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- MACHADO, L. O. Geopolítica do Governo Local: Proposta de Abordagem aos Novos Territórios Urbanos da Amazônia. SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 3, Rio de Janeiro. Anais... Setembro de 1993. p. 13-17.
- MACHADO, L. O. Planejamento, sociedade urbana e inovação tecnológica - uma pauta de colocação para debates. In: Seminário, Metropolização e Rede Urbana: Perspectiva dos Anos 90. Rio de Janeiro: Edição IPPUR/UF RJ, Set. 1990. p. 226-242.
- PALHETA da SILVA, J. M. A Organização do Espaço no Sul/Sudeste do Pará: área sob a influência da Estrada de Ferro Carajás. Belém: NAEA/UFPA, 1996. (Monografia de Especialização).
- RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. São Paulo: Editora Ática S. A. 1993.