

---

---

# **USOS LOCAIS DAS NORMAS GLOBAIS: implantação da lei de responsabilidade fiscal em Barcarena-Pará<sup>1</sup>**

Prof. Dr. João Santos Nahum  
Universidade Federal do Pará  
joaonahum@ufpa.br

## **RESUMO**

Neste artigo expomos como as normas locais interpretam e reproduzem a ordem global, segundo os sistemas de ações políticas hegemônico do lugar. Partimos da hipótese que cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente. Desse modo focalizamos como, no município de Barcarena, uma norma global, exemplificada aqui pela Lei Complementar 101 de 04.05.2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, é usada pela elite governante para reproduzir um sistema de ações conservadoras.

**Palavras-Chave:** normas, elite, ordem global, razão local.

## **ABSTRACT**

In this article we analyze the way in which the place called Barcarena responds to the global order according to the diverse ways of its own reasoning. We start with the hypothesis that each place is, at the same time, the object of a global as well as a local reason co-existing dialectically. We think it is that way global norms, illustrated by complementary law 101 of May 4, 2000, known as the Law of Fiscal Responsibility, are used by the overning elite of Barcarena to reproduce a system of conserving actions.

**Key-words:** norms, élite, global order, local reason.

---

---

## **Introdução.**

Neste artigo analisamos como um lugar, Barcarena, responde a ordem global segundo os diversos modos de sua própria racionalidade. O município de Barcarena, 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>2</sup> e, em 2007, obteve do governo do Estado o segundo maior repasse de ICMS, atrás de Belém<sup>3</sup>.

Partimos da hipótese que no lugar convive dialeticamente uma razão global e uma razão local. É assim que pensamos como as normas globais, exemplificadas aqui pela Lei Complementar 101 de 04.05.2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, são usadas pela elite governante de Barcarena para reproduzir um sistema de ações conservadoras.

Interpretamos a aplicação da LRF como ação da solidariedade organizacional, conjunto de normas que chegam a Barcarena para determinar o comportamento da gestão pública no campo da responsabilidade fiscal. Designamos por normas às intencionalidades que movem as ações estruturadoras da vida cotidiana, codificadas juridicamente em leis ou mesmo no direito consuetudinário, e também presentes nos sistemas técnicos de engenharia de transporte, comunicação, científico-informacional.

## **Uma Norma Global: 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, “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 A. 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 (*welfare state*) 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 atuais reformas de Estado 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, ao contrário, um longo período de ditadura militar que cerceou a liberdade política e foi responsável pelo desmantelamento do sistema educacional, antecederam as atuais reformas impostas ao Estado. A sociedade brasileira sequer tem seus direitos mínimos garantidos (saúde e educação pública) e, ainda 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 e não levam em conta as especificidades da formação do capitalismo nacional que aqui, obedientemente tem, através dos governos federais, promovido a incontestante redução do público; tudo acompanhado pelo discurso falacioso da democracia do mercado, de descentralização, de autonomia, de transparência, de responsabilidade e controle. O ajuste fiscal é a meta, e é em nome dele que se “transforma o cidadão imperfeito no consumidor mais que perfeito.” (SANTOS, 1993).

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<sup>4</sup>. O Plano propõe 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 neste, que passou a conviver com artificialismos insustentáveis na década de 1990. Esses desvios já justificariam as reformas e acrescenta-se que elas 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.

Neste sentido, reformar o aparelho do Estado

significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais” (Idem, p. 42).

A racionalidade norteadora dessa proposta é a administração pública gerencial. No núcleo estratégico a efetividade é mais importante que a eficiência, mas no setor das atividades exclusivas de Estado, dos serviços não-exclusivos e da produção de bens e serviços o critério eficiência torna-se fundamental. Ainda que esse critério de eficiência dê prioridade para atender ao cidadão, sua concepção de cidadão é baseada na idéia de cidadão-cliente, consumidor, usuário.

O núcleo estratégico da proposta corresponde às ações de governo, onde as decisões estratégicas são tomadas, onde se define as políticas públicas e assegura-se o cumprimento destas. A proposta de reforma abrange os poderes legislativo e judiciário, o ministério público e, no poder executivo, o presidente da república, os ministros e seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. Neste núcleo a propriedade deve ser necessariamente estatal e para que suas funções possam ser realizadas precisam contar com o apoio de atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, dentre outros. Segundo “a lógica da reforma do Estado dos anos 1990, estes serviços devem, em princípio, ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos à licitação pública e contratados com terceiros.” (PEREIRA, 1997. p, 29).

O setor de atividades exclusivas abarca serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder de Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, por exemplo, a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, os serviços de saúde, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes. Aqui, o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio que deve predominar é a eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial. O mesmo se diga das empresas estatais que deverão obedecer aos princípios gerenciais de administração.

O setor de serviços não-exclusivos corresponde aqueles prestados, simultaneamente, pelo Estado e as organizações públicas não-estatais e privadas. Estes serviços envolvem setores, como os da educação e da saúde, ou aqueles setores que possuam economias externas relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado – são as fundações ou ONGs, as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. Neste setor a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não se trata de propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado, tampouco é propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço subsidiado, muitas vezes pelo próprio Estado. Essa propriedade pública não-estatal quer tornar mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade e Estado. Numa “situação em que o mercado é claramente incapaz de realizar uma série de tarefas, mas que o Estado também não se demonstra suficientemente flexível e eficiente para realizá-las, abre-se espaço para as organizações públicas não-estatais.” (PEREIRA, 1997, p. 28). Esse processo que compreende a transferência de responsabilidades

de uma série de atividades na área social do Estado para organizações públicas não-estatais, que não mais seriam exclusivas do Estado, é denominado processo de “publicização”. Por meio da publicização, tais organizações, gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado e todos os encargos fiscais à que estão sujeitas as instituições privadas.

Todo esse modelo de reforma está fundamentado na concepção de Estado como gestor/administrador, em que as funções sociais básicas são reduzidas ao máximo, transferindo para as organizações públicas não estatais o controle de atividades fundamentais para a sociedade. A perspectiva gerencial de administração pública está em harmonia com a idéia de ajuste fiscal e têm como princípio que “(...) é preciso que o Estado se reorganize e para isso é necessário adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir democraticamente e cobrar resultados” (CARDOSO, 2001, p.16). Reduzir custos, articular com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados tem como instrumentos o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

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).

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. Paradoxalmente a proposta de descentralização, centraliza, através de um controle normativo as decisões políticas.

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).

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 de um lugar, Barcarena, pudemos analisar como um sistema de ações conservadoras se reproduz aí diante desse processo de transformação da gestão administrativa dos governos municipais.

### ***O Uso do Planejamento, da Participação e da Transparência Pela Elite Governante de Barcarena***

M. 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 Lei de Responsabilidade Fiscal 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 Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com a Lei, o Plano Plurianual 2002-2005 deve dar prosseguimento 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, 2001, 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 a prefeitura de Barcarena, nem 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.

Segundo a 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 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 para 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 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 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>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 Plano Plurianual 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 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.

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 decididores 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).

Tais palavras convidam-nos a pensar 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 mobilizados, enfim que tudo o que estava ao alcance da elite governante foi acionado para que a população participasse. Mas, infelizmente, 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.

O secretário enuncia o que M. Chauí (1990) classifica de típico discurso lacunar, pois tem a função de, 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 Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige transparência e 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 a natureza patrimonialista da gestão territorial. 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>6</sup>, a prefeitura, na gestão municipal 2001-2004, tem contrato com onze prestadoras de serviços de som e publicidade. A informação é reproduzida por 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.

Além desses sistemas, 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 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 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 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 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 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 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>7</sup>.

Algumas metas do Programa de Educação parecem as de um programa da secretaria de infraestrutura:

- 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>8</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>9</sup>, aliás, nem a Secretaria Municipal de Educação funciona em prédio próprio, ocupando o mesmo prédio da Câmara Legislativa.

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 estes 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, que cresceram com a implantação de um complexo industrial produtor de alumínio primário, a Albrás/Alunorte na década de 1980.

O processo de instalação desse 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>10</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 Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (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 através do aumento das transferências constitucionais, tal como demonstra a tabela 1.

**Tabela 1** - Transferências Constitucionais do ICMS, FPM, IPI Exportação, FUNDEF, IPVA para Barcarena-1995/2003

ANOS	ICMS <sup>1</sup>	FPM <sup>1</sup>	IPI <sup>1</sup> Exportação	FUNDEF	IPVA	TOTAL
1995	5.992.517,54	2.311.972,18	493.983,30	-	-	8.789.473,02
1996	6.953.397,42	2.615.624,24	622.077,44	-	79.176,08	10.270.275,18
1997	6.703.302,59	2.609.913,25	763.638,48	1.138.565,91	113.631,39	11.329.051,62
1998	6.851.736,80	3.180.279,67	705.028,97	2.986.992,58	141.018,09	13.865.056,11
1999	8.476.925,36	4.046.705,63	725.865,99	3.125.263,61	144.433,50	16.519.194,09
2000	10.853.176,00	3.881.009,00	830.777,00	3.656.730,00	153.945,00	19.375.637,00
2001	14.523.007,34	4.605.421,74	973.133,33	4.234.577,73	207.884,30	24.550.024,44
2002	23.276.630,10	5.885.487,71	1.220.103,25	4.565.196,67	264.159,86	35.211.577,59
2003	28.962.949,39	6.134.987,42	1.018.404,98	5.447.462,29	332.864,27	35.195.970,72

Fonte: SEFA/TCU/SEDUC/STN. Elaboração: SEPOF/DIEPI/GEDE

Nota: Valores Nominais, (1) Menos 15% do FUNDEF

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: 08. jun.2005.

O aumento das receitas municipais a partir do empreendimento produto de alumínio primário torna a gestão territorial de Barcarena um objeto de disputa entre as elites locais, sobretudo duas famílias que

hegemonizam o cenário político local, quer estejam dentro ou fora da estrutura administrativa: governam os Cunha (pai e filho) nos períodos de 1963 a 1967; 1983 a 1989; 1993 a 1996; 2001 a 2004 e reeleito em 2004; e também governa os Gutierrez durante 1989 a 1993, 1996 a 2000, candidato derrotado no pleito de 2004. Elas 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” R. Da Matta (2001, p-102-103), estivesse administrando sua casa. Nesta lógica, tal como no patrimonialismo examinado por R. Faoro (1991), dissolve-se qualquer limite entre os interesses da instituição pública e os interesses particulares. Conseqüentemente, sem o reconhecimento desses limites o bem comum torna-se uma falácia, assim como o espaço público, a esfera pública, a gestão pública, e, portanto, a cidadania no território torna-se uma quimera. (GOMES, 2001).

Quando o poder municipal não reconhece aqueles limites, não se tem um espaço público, lugar onde, segundo H. 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 público*. Deste modo, não temos a ação do gestor público implementando políticas públicas, o que se tem é a ação da elite governante usando o território como recurso para preservar seus interesses.

### **Considerações Finais**

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 deste lugar, isto é, tendem a se adaptar às ações dos agentes decididores 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, elas se movimentam dialeticamente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um exemplo de normas globais 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 implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal ocorre em todo território nacional. Estas normas globais, no entanto, em Barcarena são usadas pela elite governante para manter seus privilégios econômicos e políticos. Os usos e abusos ficam claros 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 mesmo acesso às informações, não vê melhorada 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 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. 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, como verificamos, distribuiu as receitas entre os muitos programas do Plano Plurianual (2002-2005), elaborados de forma centralizadora, sem transparência e participação popular. Programas deslocados das reais demandas da sociedade barcarenense, nos quais o verbo “construir” é o mais usado, alardeando um empreendedorismo transformador da cidade num canteiro permanente de obras que são inauguradas ou em ano eleitoral ou em datas festivas, tão-somente com finalidades e

interesses próprios da classe hegemônica e politicamente dominante.

Portanto, a ação da elite governante, ao não separar bens públicos de benefícios privados, 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 no 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.

*Pensar 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, como vimos em Barcarena, relegada à 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 nele disponíveis apenas para os agentes decisores locais e globais.*

## Notas

<sup>1</sup> Este artigo adapta o capítulo 3 de “O uso do território em Barcarena: modernização e ações políticas conservadoras”, tese defendida por nós, sob a orientação da prof<sup>a</sup> dr<sup>a</sup>. Samira Kahil, em maio de 2006, no programa de pós-graduação em geografia, área de concentração Organização do Espaço da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Campus de Rio Claro (SP).

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

<sup>4</sup> Este não é o primeiro programa de reforma. José Carlos de Oliveira & Paulo Fontenele e Silva (2000) em Reformas das Instituições Fiscais: Reflexões sobre o Caso do Brasil, propõe uma periodização das reformas nas instituições fiscais.

<sup>5</sup> As informações verbais foram construídas na pesquisa de campo 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=Barcarenacondmun=1501>>. Acesso em: 01. Dez. 2005.

<sup>9</sup> Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/munic2001/index.htm>>. Acesso em 22. jun. 2004.

<sup>10</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.

## Bibliografia

ARENDR, 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.

BOURDIEU, P. **Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

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

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz C. B; SPINK, Peter. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2001. p. 15-19.

CASTRO, F. R. X. de M. (Coord). **Lei de Responsabilidade Fiscal. Abordagens Pontuais. Doutrina e Legislação**. 1 ed. 2ª Tiragem. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CHAUI, M. **Cultura e Democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez Editora, 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 edição. São Paulo: Editora Globo, 1991.
- GOMES, P. C. da C. **A Condição Urbana. Ensaios de Geopolítica da Cidade.** Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002.
- GIDDENS, A. **A Terceira Via. Reflexões sobre o impasse atual e o futuro da social-democracia.** Rio de Janeiro: Editora Record, 1999.
- PEREIRA, L.C. B. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, L.C. B; WILHEIM, J; SOLA; L (Orgs). **Sociedade e Estado em Transformação.** São Paulo: Editora Unesp; Brasília; ENAP. 1999, pp.67-116.
- 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.
- \_\_\_\_\_. **O Espaço do Cidadão.** 2 ed. São Paulo: Nobel, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Ministério da Administração federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF, 1995.
- SILVA, P. F. OLIVEIRA, J. C. de. **Reformas das Instituições Fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil.** Disponível em:<<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/6/lcl1366/lcl/366e.pdf>>. Acesso em: 08. Jun. 2002.

Trabalho enviado em junho de 2008

Trabalho aceito em setembro de 2008