

# URBANIZAÇÃO, CIDADES, DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARCERIAS ESTRATÉGICAS NO PARÁ

Rodrigo Peixoto<sup>1</sup>

*RESUMO – Pode-se dizer que as populações carentes da região amazônica hoje enquadram-se em dois grandes cenários sociopolíticos. Por um lado, a velha apatia que sempre conformou a vida política nos moldes de práticas viciadas de poder, por outro, a emergência de posturas sociais ativas, capazes de implantar novas éticas e promover mudanças. Essa é uma oposição que estrutura as cidades no Pará, que experimentam um rápido e precário processo de urbanização. Os problemas derivados do rápido crescimento populacional urbano, em cidades que não dispõem de uma base econômica consistente, são característicos de toda a região amazônica que, como um todo, apresenta de forma acentuada o fenômeno da favelização. A tese de que a pobreza em que vive parte significativa da população e a cultura política, definida em termos de práticas históricas, são realidades que se alimentam reciprocamente, é neste artigo reiterada. Não obstante as cidades não serem capazes de, por conta própria, produzirem dinâmicas econômicas e políticas mais saudáveis, já que carecem de insumos intelectuais, técnicos e financeiros para tanto, existem, em muitas delas, instituições públicas e privadas que, de uma forma ou de outra, atuam em função do desenvolvimento regional. Neste artigo argumenta-se que o estabelecimento de parcerias estratégicas, compondo conjuntos institucionais e concatenando capacidades, especialidades e recursos, pode representar um dos principais fatores para o fortalecimento das cidades e de suas organizações sociais.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Urbanização na Amazônia, Pobreza e cultura política, Redes institucionais, Fortalecimento das cidades.

<sup>1</sup> MCT/Museu Paraense Emílio Goeldi. Coord. de Ciências Humanas. Pesquisador. Campus de Pesquisa. Caixa Postal 399. Cep 66040-170, Belém-PA. Tel: (55 91) 217.6026. E-mail: rpeixoto@museu-goeldi.br

*ABSTRACT – Two scenarios are present among disenfranchised groups in the Amazon region, whereby apathy prevails and the populace remains complacent vis-à-vis the vices of power, while on the other hand, the emergence of positive political action is capable of implementing a new ethic and promoting change. This dual reality is encountered in many cities of Pará state, Brazil, which are undergoing rapid and precarious change in their process of urbanization. The problems derived from rapid urban population growth in cities that do not have a consistent economic base are characteristic of the Brazilian Amazon region, which in the main, is replete with expanding shantytowns (favelização). We reiterate the notion that poverty, under which most of the Amazon is submitted to, and its political culture, defined in terms of historical practices, mutually sustain one another. Many cities are endowed with public and private institutions that in one form or another work with regional development, notwithstanding that fact that these cities, by themselves, are currently unable to invigorate their political and economic agendas, for lack of technical know-how, intellectual capacity and financial resources. This article argues that the establishment of strategic partnerships can play an important role in strengthening cities and their social organizations by consolidating institutional support and embracing the training of human resources, specialization and resource acquisition.*

**KEY WORDS:** Amazonian urbanization, Poverty and political culture, Institutional networks, Strengthening of urban areas.

## **INTRODUÇÃO**

O agravamento das desigualdades internas a cada sociedade, e das desigualdades entre os países ricos e o resto do mundo, provocada por uma economia de mercado cada vez mais voraz e sem controle, poderá nos levar somente ao aprofundamento da pobreza, da degradação ambiental, da violência e da frustração dos muito excluídos. Esse é o cenário das nossas cidades, na perspectiva de Sachs (1993), que chama a atenção para a relação entre pobreza e degradação ambiental.

Em crítica semelhante, Acselrad (2001) propõe o termo injustiça ambiental para sintetizar uma realidade de profunda desigualdade social na exposição aos riscos ambientais, nas cidades contemporâneas, sob os efeitos da globalização. São os riscos da moradia em encostas perigosas, à beira de cursos d'água sujeitos a enchentes, ou em áreas contaminadas por lixo tóxico, situadas sobre gasodutos ou sob linhas de transmissão de eletricidade. Injustiça que se verifica, também, no acesso aos recursos ambientais, como água, saneamento e solo seguro.

A realidade das cidades amazônicas confirma, de forma caricatural, essas observações. Conforme a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE (2000), dos 232 distritos do estado do Pará, 217 não contavam com rede coletora de esgoto, tendo como principais soluções alternativas as fossas, secas ou sépticas e o lançamento em cursos d'água. Em toda a região Norte, apenas 7,3% dos domicílios possuíam algum tipo de tratamento de esgoto em 1998 (IBGE-PNAD). Em decorrência da falta de saneamento básico, doenças típicas da pobreza, como amebíase e infecções intestinais, mantêm a mortalidade infantil na Região Norte em níveis mais elevados que as outras regiões do país, à exceção do Nordeste, valendo observar que em algumas áreas do estado do Pará (cuja taxa média é de 32,5 por mil), como a do entorno da hidroelétrica de Tucuruí, a taxa de mortalidade chega a 43,5 por mil, bem acima da média brasileira, que em 1999 foi de 34,6 (Eletronorte, s.d.). É patente a relação entre grandes projetos, imigração e pobreza.

Há uma causalidade circular entre pobreza e vícios políticos. No estado do Pará, a perversa desigualdade social e o fato de grande parte da população estar excluída do sistema socioeconômico acarretam e aprofundam vícios políticos comuns a todo o país. À exclusão social corresponde a exclusão política da maioria da população, relação esta evidente em muitas cidades da região, onde a falta de controle social por parte da população favorece atitudes arbitrárias e predatórias de grupos que dominam a política local.

Por outro lado, o mesmo contexto da globalização, que leva ao aprofundamento das diferenças entre ricos e pobres, e, particularmente, entre o Norte – que, com cerca de 15% da população do mundo, concentra 75% do produto bruto global – e os países ao sul do equador,<sup>2</sup> também leva a sociedade, para todos os efeitos, a organizar-se através de redes interativas e difundir práticas democráticas de gestão pública e desenvolvimento econômico. O Fórum Social Pan-Amazônico, realizado pela primeira vez em janeiro de 2002, em Belém-PA, soma-se ao Fórum Social Mundial, inaugurado em janeiro de 2001 em Porto Alegre-RS, sendo ambos bons exemplos de esforços de construção de redes internacionais de solidariedade, para a afirmação de espaços de encontro e articulação dos movimentos e organizações populares e sociais em escala mundial. O Fórum Social Pan-Amazônico propõe-se a mover em toda a Amazônia (Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana-Georgetown, Suriname, Guiana Francesa e Brasil) um esforço articulado em favor de um mundo onde a natureza e as pessoas não sejam simples mercadorias ou margens de perda e ganho na contabilidade das empresas ([www.fspanamazonico.com.br](http://www.fspanamazonico.com.br) 2002).

A politização da injustiça social, a possibilidade de realizarem-se mudanças significativas, a partir da mobilização e da participação social, e o sentimento de ser parte de um processo de mudança de valores que atravessa diferentes cantos do mundo estão cada vez mais presentes na

---

<sup>2</sup> A polarização entre ricos e pobres atinge cifras espantosas. Dados do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1992, do Banco Mundial, indicavam que éramos, em 1990, 5,3 bilhões de habitantes, para um PIB mundial de 22 trilhões de dólares, o que significava 4.200 dólares de bens e serviços por ano e por habitante. No entanto, 16 trilhões destes recursos, ou seja, 72%, ficavam com 800 milhões de habitantes dos países do Norte, que representavam 15% da população mundial. De acordo com estas cifras, o planeta tinha 3 bilhões de pessoas com renda média de 350 dólares por pessoa/ano. O cidadão do Norte dispunha, em média, de 60 vezes mais recursos do que os 3 bilhões de pobres do planeta, ainda que, seguramente, não tivesse 60 vezes mais filhos para educar. Essa diferença se aprofunda ano após ano, na medida em que a renda per capita dos ricos aumenta muito mais rapidamente que a dos pobres, e, enquanto a população dos ricos aumenta apenas em 4 milhões por ano, e a dos pobres aumenta 59 milhões de habitantes (Dowbor 1994).

vida das cidades. O desenvolvimento da capacidade de populações pobres, mediante o apoio organizativo de instituições sociais, em reconhecer e interpretar situações iníquas, as quais normalmente não mereceriam qualquer prioridade de setores públicos regidos pela ideologia neoliberal, e de debater e propor soluções para problemas e anseios da população, tem trazido uma nova paixão para a vida política regional.

Esse é um contraponto que o artigo busca estabelecer. Por um lado, a velha apatia de populações carentes que sempre conformou a vida política nos moldes de práticas viciadas de poder, por outro, a emergência de posturas sociais ativas, capazes de implantar novas éticas e promover mudanças. Essa é uma oposição que estrutura sociedades urbanas, inclusive na Amazônia, que, de forma muito peculiar, experimenta um rápido e desordenado processo de urbanização.

Os problemas derivados do rápido crescimento populacional urbano, em cidades que não dispõem de uma base econômica consistente, são característicos de toda a região, que como um todo, apresenta de forma acentuada o fenômeno da favelização. A tese de que a pobreza, em que vive parte significativa da população, e a cultura política, definida em termos de práticas históricas, são realidades que se alimentam reciprocamente, será aqui reiterada. A saída desse círculo vicioso deve ser buscada tanto via investimentos públicos, que caracterizam a inversão de prioridades e a substancialização da democracia, como através da criação de canais de participação popular, capazes de promover a cidadania ativa.

Não obstante as cidades não serem capazes de, por conta própria, produzirem dinâmicas econômicas e políticas mais saudáveis, já que carecem de insumos intelectuais, técnicos e financeiros para tanto, existem, em muitas delas, instituições públicas e privadas que, de uma forma ou de outra, atuam em função do desenvolvimento regional. Contudo, na maioria dos casos, essas instituições não operam, ainda,

em forma de rede, compondo conjuntos institucionais e concatenando capacidades, especialidades e recursos. Nesse sentido, argumenta-se que o estabelecimento de parcerias estratégicas pode representar um dos principais fatores para o fortalecimento das cidades e de suas organizações sociais.

## **URBANIZAÇÃO NO PARÁ E A ESTRUTURA SOCIAL DAS CIDADES**

A Amazônia experimenta um ritmo de urbanização impressionante.<sup>3</sup> As taxas de crescimento populacional e as transferências de populações rurais para as cidades, às regiões metropolitanas em particular, configuram áreas de miséria e impõem dramaticidade a esse processo de urbanização. Essas populações migrantes vêm a habitar áreas ainda não propriamente urbanizadas, que carecem de serviços essenciais, como, saúde básica, saneamento, educação, moradia e segurança. Mas falta a elas, principalmente, oportunidades de trabalho. Sem uma melhor qualificação profissional, chegam para engrossar a multidão dos desempregados. Tudo isso significa grandes dificuldades aos governos municipais, que dispõem apenas de escassos meios para prover suas populações de infra-estruturas, serviços e oportunidades de trabalho. A possibilidade de os governos locais atuarem como promotores do desenvolvimento econômico, atraindo e estimulando atividades econômicas em seus territórios, apresenta limites importantes, não obstante alguns autores teorizarem em favor do protagonismo da esfera local nesse sentido

---

3 Segundo Machado (1999), “entre 1960 e 1996, a proporção da população que vivia em vilas e cidades passou de 28% para 61% do total da população residente”. Corroborando estes dados, Becker (2000) informa que, na região, “entre 1970 e 1996 a população urbana cresceu mais que a população total, com taxas correspondentes ao dobro da média do país como um todo”. Conforme os dados do IBGE, em 2000, a população total da Região Norte era de 12.900.704 habitantes, dos quais 69,9% urbanos, enquanto no Brasil essa porcentagem era de 81,2% (dos 169.799.170 habitantes).

(Compans 2001). A cidade de Belém, em particular, padece com essa imigração intensa e sofre com os penosos problemas das ocupações urbanas irregulares e do crescimento da economia informal.

Abalizando a velocidade desse processo, Rodrigues (1996) informa que “de 1960 a 1991 ... a população de Belém cresceu em termos absolutos 842.518 habitantes ... Significa dizer que houve uma triplicação da população nesse período” (Rodrigues 1996: 132). Conforme dados do IBGE, em 2000, a população de Belém somava quase um milhão e trezentos mil habitantes, e esse alto crescimento demográfico conurbou Belém a Ananindeua, os dois municípios juntos somando cerca de um milhão e setecentos mil habitantes, que padecem de problemas típicos de grandes aglomerações urbanas pobres, como violência, escassez de leitos hospitalares, desemprego, falta de água tratada e deficiências de transporte.

Esses são problemas determinados pela estrutura econômica e política nacional, que por sua vez se articula dependentemente ao sistema internacional, de forma que as prefeituras podem encaminhar alguma mudança, mas não está ao alcance delas reverter drasticamente esse quadro de desigualdades sociais. Na linha de argumentação de Vainer (2001) que pergunta: “o que pode o poder local?”, a questão que se coloca para uma cidade como Belém, com grandes problemas e orçamento limitado, é: em que medida, apesar dos constrangimentos, o governo municipal pode alterar o cotidiano alienante e miserável da maioria da população? As melhores possibilidades do poder local parecem estar no plano político e cultural, na construção de mecanismos de participação e controle social que, juntamente com projetos exemplares nas áreas mais diretamente ligadas às condições de vida das classes subalternas, configurem uma hegemonia de interesses populares.

O que têm de próprio as cidades da Amazônia? Quais são as especificidades da urbanização na Amazônia? Em que pese necessárias, essas questões não têm respostas simples, porque a Amazônia é social

e economicamente diversificada, sendo muitas as realidades urbanas na região, a começar pelo fato de que, com a abertura de estradas, criou-se algo como duas Amazôniaas: uma tradicional, ribeirinha, “o rio comandando a vida”; e uma outra mais recente, situada na terra firme, com as cidades que brotaram ao longo das estradas que desde 1960 têm sido abertas. A Amazônia é heterogênea sob muitos aspectos, e esta heterogeneidade tem a ver com a sua condição periférica, conectada aos principais centros mundiais, mediante grandes projetos exportadores e suas *company towns*, a Zona Franca de Manaus e ONGs internacionais, mas ao mesmo tempo persistindo em relações sociais tradicionais, típicas de sociedades agrárias.

Urbanização no Pará, assim como em outras partes da Amazônia, tem, primariamente, a ver com migrações. Cidades surgiram e cresceram, principalmente, em função da transferência de populações rurais no próprio estado e de outras regiões do país. Dificuldades decorrentes da produção agrícola e da vida rural sob condições severamente adversas têm levado famílias a buscar facilidades de serviços nas cidades. Urbanização no Pará possui, entretanto, determinações particulares, entre as quais programas de colonização, a abertura de rodovias, a garimpagem de ouro, a implantação de grandes fazendas de criação de gado, a instabilidade do emprego relacionado a atividades extrativas sazonais e, principalmente, para efeito da configuração miserável da periferia das suas cidades, os grandes projetos governamentais que atraíram e continuarão a atrair grandes legiões de migrantes, na medida em que novos projetos de construção de hidroelétricas e novos empreendimentos voltados exclusivamente a exportação sejam instalados. Portanto, a fronteira urbana, constituída na Amazônia mediante fluxos migratórios, relacionados à dinâmica capitalista do país, possui como atributos visíveis a precariedade e a pobreza. Menos patente, entretanto, é a composição cultural desta população urbana regional.

As várias cidades que surgiram no Pará, ao longo de novas estradas e junto a grandes projetos implantados para incorporar a região aos sistemas produtivos nacional e internacional, apresentam peculiaridades no que se refere à forma como se estruturam socialmente.<sup>4</sup> É fato amplamente reconhecido, porque visível, que, a despeito da urbanização e dos desenvolvimentos infra-estruturais, a indigência cresce na região. Vale argüir que alguns dos principais aspectos da cultura política regional, tais como, o patrimonialismo e o paternalismo, estão fortemente relacionados a isso. A pobreza grassa na região, imbricada com tradições e vícios culturais, em alimentação recíproca.

Por exemplo, em certas prefeituras, não há uma clara distinção entre o que é público e o que é privado, e, para certos prefeitos, a prefeitura é, de fato, um negócio próprio. Isso é o que se chama patrimonialismo, prática que normalmente vem associada, como um anacrônico jeito de fazer política, ao que se conhece como paternalismo. Elemento-chave de relações paternalistas é o seqüestro da autonomia da parte subalterna, visando à criação de laços de lealdade e dívida moral, a fim de criar um circuito no qual aqueles que foram ajudados devem em troca servir. A permanência de tal prática, que envolve uma ideologia de proteção, requer a manutenção da situação de indigência e necessidade, de forma que a autoridade ou o patrão possa proporcionar assistência. Em política, paternalismo e patrimonialismo são atitudes complementares, posto que a distribuição de favores pessoais da parte de autoridades é efetuada com recursos públicos.

---

4 Estruturação social, no sentido dado por Giddens (1989), para quem estrutura, em análise social, refere-se a práticas sociais - "As propriedades estruturais dos sistemas sociais só existem na medida em que formas de conduta social são, cronicamente, reproduzidas através do tempo e do espaço" (Introd. XVIII) - é um conceito que não deve ser entendido da forma como, usualmente, entende-se o termo estrutura, no sentido de imagens visuais ou de uma morfologia concreta. Refere-se, antes, a atividades humanas, a relações sociais. Aplicado à análise do processo de urbanização da Amazônia, contudo, não deixa de se relacionar ao fenômeno da favelização, que caracteriza e conforma a vida urbana de muitas cidades no Pará, na medida em que há uma relação de interdependência entre práticas sociais e pobreza.

Tais práticas, levadas a efeito pelas autoridades e pela população pobre das cidades, na forma de hábitos de agentes que atuam de acordo com o que o meio social lhes impõe, conformam uma essência agrária a esta fronteira urbana. De fato, um traço do processo de urbanização na região é o extremo desequilíbrio em termos de capital político entre elites e população em geral, ou seja, isso ocorre conforme explica Bourdieu (1989), segundo o qual, “a concentração de capital político nas mãos de um pequeno grupo é tanto menos contrariada e, portanto, tanto mais provável quanto mais desapossados de instrumentos materiais e culturais necessários à participação activa na política estão os simples aderentes – sobretudo, *o tempo livre e o capital cultural*” (Bourdieu 1989:164). Bourdieu fala de política como monopólio de elites ou profissionais, que vigora em sociedades pouco politizadas, onde as partes subalternas não têm outra alternativa a não ser jogar o jogo próprio do ambiente, reproduzindo as estruturas, as atitudes e as relações típicas deste, “na convicção resignada de não poder fazer outra coisa” (Bourdieu 1989:87).

A disparidade de recursos é um dos atributos de sociedades agrárias, conforme teoriza Lenski (1966), que arrola, entre características típicas de tais sociedades, a existência de elevados índices de analfabetismo e de grandes desigualdades sociais, bem como terra e burocracias oficiais como principais bases econômicas. Significativamente, o autor imputa as ações dos homens de poder, que agem em nome do Estado, como a principal causa do crescimento da desigualdade social (Lenski 1966: 242). Embora antigo, o argumento de Lenski mostra-se, incrivelmente, atual para algumas municipalidades do Estado.

A essência agrária de muitas cidades da região possui, entretanto, uma outra determinação. Os migrantes que, na falta temporária ou permanente de emprego, estacionam nas cidades da região, possuem, em muitos casos, um perfil caracterizado por experiências de vida típicas de ambientes agrícolas e florestais e por uma visão de mundo peculiar,

no que tange a processos de trabalho. Significa, como diz Vicentini (1994:161), que “o forte vínculo com a natureza, arraigado à cultura camponesa ou florestal, condicionará, por muito tempo ainda, o modo de vida da população, até que um processo de acultramento possa sobrepor-se ao modo de vida urbano”. Caracterizar esse migrante do ponto de vista cultural é de suma importância para uma perspectiva de planejamento do desenvolvimento que privilegie o homem, valorizando suas tradições e potenciais, inclusive em necessários programas de qualificação profissional, que podem ser levados a efeito de forma integrada por prefeituras e instituições de ensino e desenvolvimento humano e social.

### **O desenvolvimento de potencialidades locais**

A fronteira urbana assim constituída, muito em razão da falta de organização e recursos políticos das classes populares, frente a elites que exercem o poder de forma autoritária, paternalista e patrimonialista, reproduz de forma exacerbada vícios que vigoram em todo o país. A imigração, a incidência de doenças, o desemprego e o desarraigamento que caracteriza a população pobre dessas cidades ensejam e fomentam essas relações sociais. Mudanças podem vir na medida em que méritos políticos, culturais e econômicos locais sejam valorizados, em articulações entre as cidades e os seus entornos agrícolas e florestais, e, fundamentalmente, a partir de práticas de desenvolvimento local e regional que coloquem o homem como o centro da questão.

O desenvolvimento dos municípios, nas suas porções urbana e rural, há que estar referido à satisfação de requisitos de bem-estar e qualidade de vida da população, prioridades que devem condicionar o investimento infra-estrutural, e é através da política que essa inversão pode ser efetuada. A política é o que pode ampliar o significado dos direitos e definir desenvolvimento local como cidadania, a qual, de acordo com Francisco de Oliveira (1994), é, antes de tudo, um estado

de espírito, e refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, o oposto do indivíduo-massa. Mas, desenvolvimento local pode referir-se, também, à noção de desenvolvimento humano da ONU, e nesse caso vale a pena mencionar o resultado do Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 1998, sobre Desenvolvimento Humano, que situa o município rural de Feliz, “perdido” na Serra Gaúcha, com o mais alto índice de desenvolvimento humano do Brasil (Veiga 1998).

No Relatório do Desenvolvimento Humano de 1998 (que pela primeira vez avaliou o desenvolvimento humano de 5 mil municípios brasileiros), junto com Feliz, outros sete municípios semelhantes estavam entre os primeiros colocados – Indaial (SC) ficou em quarto, Pará (RS) em quinto, Gaspar (SC) em sexto, Videira (SC) em nono, tendo Nova Prata (RS), Salvador do Sul (RS) e Timbó (SC) empatados na décima posição – e, mais surpreendente ainda, o mesmo tipo de município – desconhecido, rural e nesses mesmos dois estados – ocupava metade das 50 melhores colocações. Saúde, educação e renda ponderaram os resultados desse relatório, que revela, entre outras coisas, que ruralidade não é, necessariamente, sinônimo de atraso, ao contrário do que reza um certo viés urbano, que prega até mesmo a “urbanização do campo”, sem mesmo se dar conta de que está legitimando a desvalorização do meio rural que reina entre as multidões urbanas” (Veiga 1998). Outra revelação está no fato de que todos os municípios rurais, com alto índice de desenvolvimento humano, são localidades de forte predomínio da agricultura familiar, o que permite inferir que a desigualdade na distribuição da propriedade da terra, uma realidade que na Amazônia e, de resto, em várias outras partes do país, persiste por falta de uma política agrária mais democrática, correlaciona-se, negativamente, com o desenvolvimento humano.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Para contestar o argumento de que a agricultura familiar carece de sentido econômico, justificando-se apenas como política social, vale argüir que ela é importante também do ponto de vista econômico. No estado do Pará, “a produção familiar é responsável por 64,4% do Valor Bruto da Produção agropecuária do estado” (Faleiro & Gasparim 2000), o que mostra o protagonismo da forma camponesa no desenvolvimento regional.

A valorização da democracia e da política implica lutar pelo ideal de igualdade econômica e social através da permanente participação política do conjunto dos cidadãos. É através da política que se pode conquistar o direito à terra. Na melhor tradição do pensamento de Hannah Arendt, um número crescente de pensadores vem articulando e defendendo uma concepção de política baseada num ideal de cidadania, o qual enfatiza o engajamento cívico e a ativa participação. Oliveira (1994) defende que desenvolvimento local refere-se à capacidade efetiva de participação, um resgate a ágora grega, dado que a forma democrática representativa é insuficiente. Essa atitude é essencialmente crítica à concepção liberal que restringe cidadania à questão de direitos legais.

A concepção de política de Arendt é baseada na idéia de cidadania ativa, isto é, no valor e importância do engajamento cívico e da deliberação coletiva sobre todas as questões que afetam a comunidade política. A prática da cidadania é importante porque permite a cada cidadão o exercício do poder de agência, o desenvolvimento de capacidades de julgamento e a efetivação de medidas políticas, por meio de ações concertadas. Através dos seus escritos, a autora procura articular a questão da cidadania com a temática da constituição de espaços públicos de ação e deliberação política. Para Arendt, a esfera pública refere-se àquela esfera de exposição pública (*sphere of appearance*), onde os cidadãos interagem por meio de discursos e persuasão, revelando suas identidades singulares, e decidindo, por meio de deliberações coletivas, sobre assuntos de interesse comum (Arendt 1997). Em certa medida, o orçamento participativo incorpora essa idéia de cidadãos, não necessariamente de mesma opinião política, participarem de uma esfera pública de deliberação e manifestação de cidadania. O processo constitui sujeitos coletivos, enfraquece os mecanismos tradicionais de poder e transfere recursos materiais, políticos e simbólicos para as classes populares (Vainer 2001).

Não obstante a importância da prática de se aglutinar parte da população em torno de um tema tão concreto e central para a vida da cidade, como é o investimento público municipal, e de, com isso, realizar um processo pedagógico, educando a população cidadina em sua relação com o poder público, o orçamento participativo tem limites, e tanto mais para ambientes urbanos tão organicamente relacionados ao entorno rural que necessitam mecanismos de planejamento e gestão democrática mais abrangentes.

Em que pese seus limites, a prática no mínimo tem o mérito de, como diz Souza (2000: 124) “permitir algum nível de participação popular direta na elaboração do orçamento público e, desse modo, democratizar a gestão dos recursos públicos, o que equivale a dar um passo importantíssimo rumo a uma democratização da gestão urbana em geral”, e isso já não é pouca coisa.<sup>6</sup>

Pouco a pouco, mediante muita luta, os setores populares parecem ir conquistando espaço e capacidade de interferir nas políticas públicas.

---

6 À medida em que o orçamento participativo foi-se consagrando, várias versões dele passaram a ser praticadas. Souza (2000), considerando que um primeiro efeito da prática do orçamento participativo, conforme a perspectiva daqueles que ele denomina “aperfeiçoadores”, pode ser o de corrigir e aprimorar a democracia representativa que, em razão de “uma cultura política ainda caracteriza por muitos traços autoritários”, apresenta muitos defeitos (Souza 2000:128), discute e enquadra outras posturas políticas em relação à prática, as quais ele chama de oportunistas e subversores. “Os oportunistas são aqueles que, presentindo ou percebendo a popularidade do mecanismo, optam, por razões de cálculo político (não necessariamente apenas eleitoral), por abraçar formalmente ou retoricamente a bandeira de sua implementação, ao mesmo tempo que cuidam de esvaziá-lo” (Souza 2000:135). Do outro lado, os chamados subversores, “longe de se limitarem a desejar um mero aperfeiçoamento do *status quo* político-institucional, mediante a introdução de elementos de democracia direta no contexto geral da democracia representativa, desejam, na verdade, uma superação do *status quo* político (e do modelo social capitalista, em termos mais abrangentes e em última análise)” (Souza 2000:129). Nos municípios da região, da capital ao interior, todas essas diferentes posturas em relação à democracia, e não estritamente em relação ao orçamento participativo, podem ser encontradas. Embora os contrários ao aprofundamento da democracia e à participação popular na gestão pública ainda predominem à grande, é importante observar, talvez em termos de uma tendência à transparência, que atitudes de gestores, como a de ouvir e atender reivindicações populares e demonstrar os gastos municipais em painéis instalados em praça pública, começam a aparecer com certa frequência. Em uma região abafada por autoritarismos e corrupções políticas de toda a espécie, pequenas manifestações como essas significam lufadas de democracia.

Assim, dessa maneira árdua, um sucesso de grande importância foi alcançado pelos movimentos sociais de Belém, em relação ao Projeto de Macro drenagem da Bacia do Una. As comunidades da área, contando com a ação decisiva de organizações não-governamentais, conseguiram exercer uma eficaz pressão sobre o governo estadual e garantir a execução do empreendimento.<sup>7</sup> O Movimento em Defesa do Projeto Una, composto pelos moradores da área, organizados em dezenas de entidades comunitárias, e impulsionado, principalmente, pela Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional-FASE, assegurou a continuidade do projeto que estava paralisado e ameaçado de cancelamento por falta de contrapartida local (Souza 2001).<sup>8</sup>

Algumas ilações são possíveis extrair dessa luta em defesa do Projeto de Macro drenagem da Bacia do Una. A primeira é a participação popular, que no processo de decisão das políticas públicas, significa um enfrentamento direto à exclusão social, que atinge as classes populares, principalmente em termos de segregação espacial. A luta pelo saneamento das baixadas, das áreas alagáveis da cidade de Belém, significa uma luta pela urbanização do território normalmente ocupado pelos mais pobres. E hoje, nas grandes metrópoles, a luta política se dá muito em função de território. Não apenas através de reivindicações feitas a partir de uma posição externa às políticas públicas, mas mediante o controle interno delas, garantindo prazos, a correta aplicação dos recursos e a qualidade das obras. Significa, portanto, a conquista de espaço para a efetiva participação popular na gestão e configuração da cidade.

---

<sup>7</sup> Na bacia do igarapé do Una residem cerca de 550.000 pessoas, sendo um terço em áreas alagadas. O projeto de macro drenagem, somando recursos da ordem de 225 milhões de dólares, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contrapartida do Governo do Estado do Pará, é de grande importância para a melhoria das condições de vida de toda essa população, afetada por problemas de saúde em decorrência da falta de saneamento básico.

<sup>8</sup> Desde 1983, quando primeiro se falou no Projeto, até 1997, quando finalmente o BNDES assegurou um empréstimo para o Governo do Estado do Pará arcar com a sua contrapartida e dar seqüência ao cronograma dos trabalhos iniciados em 1993, o Projeto de Macro drenagem da Bacia do Una passou por diversas crises, sempre na contingência de ser cancelado. As pressões e gestões do Movimento em Defesa do Projeto Una, realizadas tanto em Belém como em Brasília, foram decisivas para a execução do Projeto.

Uma segunda ilação é a de que, no campo de forças que é a cidade, a cidadania precisa ser conquistada mediante a organização das classes populares em redes, as quais vêm sendo denominadas conjuntos de ação, que “privilegiam as relações horizontais entre os diversos atores sociais” (Souza 2001:186). Nesses conjuntos de ação, as ONGs significam elos de integração entre entidades e movimentos populares que, então, atuavam de forma dispersa e, em razão da organização, racionalidade e eficácia que podem imprimir aos processos de luta, adquirem um papel que supera o de simples apoio e assessoria, assumindo uma centralidade vital para o sucesso dos objetivos. Não só “a FASE, em sua atuação no Projeto Una, conseguiu articular os objetivos dos moradores – de defesa da continuidade do Projeto para a melhoria da qualidade de vida das camadas populares nas baixadas – com os seus objetivos específicos de defesa das políticas públicas com participação popular” (Souza 2001: 195), mas também, em vista da possibilidade de cancelamento do Projeto, sempre em consonância com as comunidades populares da área, buscou articular-se com outras ONGs, como a Rede Brasil, que especificamente acompanha projetos de interesse social financiados por instituições multilaterais, obtendo finalmente uma interlocução com o próprio BID (Souza 2001).

Um papel tão decisivo de uma ONG num processo de luta popular introduz de forma muito direta a questão das parcerias estratégicas. Tal papel acabou resultando num amplo, articulado e bem sucedido movimento em defesa de uma política pública que significava a conquista do direito à cidade para os moradores das baixadas.

### **Parcerias estratégicas**

De acordo com Carvalho & Fischer (2001), são importantes nas parcerias estratégicas conceitos, tais como, confiança, reciprocidade e reputação, que, praticados por um certo número de organizações e pessoas, definem relações de cooperação, as quais podem ser

estruturadas na forma de redes estratégicas na medida em que, em função de objetivos comuns e contextos sociais, definam-se atribuições, papéis e um sistema de relações entre os atores. No campo das lutas populares, são vários os contextos ou realidades sociais que têm ensejado a mobilização de atores em torno de objetivos comuns. O combate à exclusão social pode assumir diversas formas concretas, desde o controle social de políticas públicas, como foi o caso descrito acima, até a tomada de iniciativa para, a despeito da ausência do poder público, implementar mutirões para a construção de casas populares. No entanto, quaisquer que forem os campos de atuação dessas lutas populares, a existência de bases institucionais é muito importante para ampliar o escopo das ações para além da simples pressão e reivindicação. As bases institucionais provêm às classes populares a possibilidade de maior capacitação e eficácia, inclusive possibilitando-as atuar de forma propositiva, através de emendas técnicas a projetos oficiais ou mesmo da elaboração de propostas originais.

Ganhando força na década de 90, as organizações não-governamentais (ONGs) passaram a assumir um papel de grande destaque no campo das parcerias estratégicas, elevando em muito a capacidade de articulação e proposição dos movimentos populares. O engajamento das ONGs em lutas populares criou um campo de trabalho especializado e ensejou o crescimento desse setor, em alguns casos elevando-as à condição de atores ao lado dos movimentos sociais (Souza 2001). Contudo, desde que os requisitos de confiança, reputação e reciprocidade estejam presentes, redes estratégicas, voltadas à produção de cidadania, à geração de emprego e ao combate à exclusão social, podem se configurar com instituições de outro tipo, associando movimentos sociais a prefeituras, igrejas, universidades e centros de pesquisa.

A título de exemplo, vale tomar o caso de Jacundá, cidade de cerca de 25.000 habitantes, situada a 30 quilômetros do lago de Tucuruí. Aproveitando-se da existência de um pequeno complexo industrial de

beneficiamento de madeira (serraria) no município e, principalmente, da existência de um trabalho de uma organização não-governamental ligada à Igreja Católica, o prefeito, que é evangélico, resolveu investir esforços públicos na construção de habitações populares à base de madeira. Segundo o vereador Bardini, coordenador do Grupo de Apoio dos Excluídos (GAE), entidade que, desde 1993, já organizou em regime de mutirão a construção de 50 casas populares, “o prefeito e os vereadores apóiam o projeto de lei que vai trazer o apoio do município para aumentar o volume de trabalho do GAE”.

Iniciativas como essas são interessantes porque somam recursos locais em função de um interesse coletivo de diversas faces. É, basicamente, o problema habitacional que está sendo enfrentado, mediante uma prática de trabalho – o mutirão – que é inerente à cultura da população. A intensificação da atividade de construção de habitações populares gerará demanda às serrarias locais, que, provavelmente, aumentarão a demanda de trabalho. Melhores condições habitacionais reduzirão os agravos domiciliares à saúde, que fazem com que moradores de áreas insalubres tenham que enfrentar, por infecções recorrentes, as filas dos postos médicos diversas vezes. E, a par com a criação de dinâmica econômica e a melhoria das condições de vida, o programa habitacional irá reforçar a rede de solidariedade que o município já esboça.

O exemplo de Jacundá demonstra a possibilidade de se colocar em prática programas municipais de desenvolvimento econômico e de enfrentamento da pobreza, conjugando-se necessidades e meios locais. É claro que o aporte de recursos técnicos e financeiros de outras esferas públicas e privadas é necessário para que soluções possam ser adotadas em escalas mais abrangentes. Universidades, centros de pesquisas, agências públicas e privadas e, inclusive, a cooperação internacional podem ampliar o escopo de redes de solidariedade que, no entanto, precisam estar fundamentadas localmente.

O Pará experimenta uma intensa urbanização. Mas esta só interessa como processo que enseje melhores condições de vida, e não a geração de favelas miseráveis. A crescente complexidade social que a urbanização tem produzido requer uma base econômica mais sólida, para romper definitivamente com uma matriz política e cultural fundamentada no desemprego e na pobreza e feita de laços de dependência. Urbanização por si só não é capaz de produzir dinâmicas econômicas mais saudáveis, capazes de gerar empregos nos municípios que, para tanto, necessitam insumos intelectuais, técnicos e financeiros.

A cooperação interinstitucional, ampliada e organizada em forma de redes ou conjuntos de ação, pode representar um dos principais fatores para o que se chama *social empowerment*. É preciso, principalmente, elevar a capacidade de organização política, formulação, reivindicação e autonomia dos municípios, para fazer com que os grandes projetos – que tantos impactos negativos produzem na região, não se constituam enclaves econômicos, mas sejam geradores de desenvolvimento endógeno. As prefeituras precisam ser capacitadas para a formulação de planos de desenvolvimento municipal associados aos grandes influxos de recursos dos grandes projetos.

Contudo, nas atuais circunstâncias, o que podem fazer municípios como Vitória do Xingu e Altamira para minorar impactos negativos e auferir proveitos sociais e econômicos da implantação da Hidroelétrica de Belo Monte, no rio Xingu? E o que Oriximiná é capaz de obter da Mineração Rio do Norte? Centenas de milhões de reais serão investidos na área de Canaã dos Carajás, para a produção de cobre. Como a pequena prefeitura do município pode se preparar para a transformação? A capacitação dos municípios para elaborar planos de desenvolvimento e reivindicar recursos de empresas e órgãos governamentais depende do concurso de um conjunto de instituições, organizadas em rede e voltadas à consideração de oportunidades socioeconômicas concretas. A Universidade, com seus campi avançados, os centros de pesquisa da região e as ONGs podem reunir meios para organizar esse esforço coletivo.

Essas redes de apoio ao desenvolvimento dos municípios têm de estar sintonizadas com as realidades de cada área, relacionadas a questões tangíveis, mas também a aspectos culturais, tais como, hábitos e visões de mundo, filiações religiosas e políticas, grau de escolaridade e composições étnicas, experiências prévias de organização produtiva e tudo mais que estrutura as diversas identidades dos agrupamentos humanos nesta região. A Amazônia é plural e, conforme argumenta Mitschein (1998), “sustentabilidade significa ... a negação explícita das estratégias uniformizantes que caracterizam o desenvolvimentismo das últimas décadas”. Soluções relativamente simples, como a utilização de quintais para a produção de alimentos, que aproveitem o conhecimento de habitantes urbanos de extração rural, podem conviver com estratégias mais complexas, como o aproveitamento de recursos genéticos da região para a produção de fitoterápicos e fármacos. Emprego e renda podem ser criados mediante programas de aproveitamento de áreas degradadas, inclusive através da implementação de idéias pioneiras, como o plantio de dendê, visando a extração do óleo e a geração de energia elétrica. O importante é criar nos municípios, mediante a constituição dessas redes de apoio e o aporte de recursos externos, capacidade de reflexão e ação.

## **CONCLUSÃO**

Um dos maiores problemas das cidades da região é a inexistência de uma base econômica local capaz de gerar oportunidades de emprego. A inexistência de dinamismo econômico no município, principalmente nos municípios menores, mas também no caso de Belém-PA, implica na importância preponderante do emprego público no mercado formal de trabalho. Machado (1999), coligindo dados do Ministério do Trabalho para a região amazônica, informa que a condição do setor público, como principal empregador no mercado formal de trabalho, é encontrada em 55% dos municípios com cidades de menos de 25.000 habitantes. Dada a dificuldade em encontrar alternativas no mercado de trabalho, o emprego público, mesmo mal remunerado, é altamente disputado nesses municípios.

O conceito de estruturação social é importante para o entendimento das relações de poder que vigoram e determinam, inclusive, investimentos públicos nestes centros urbanos, uma vez que articula dominação e legitimação, e se refere a isso como um processo comunicativo, em que o discurso demagógico do político, a prática paternalista do médico, o aviamento da produção pelo comerciante e o arrebanhamento de certas igrejas evangélicas são acatados e legitimados pelos subalternos. O caráter relacional dos códigos geradores de significado e de poder é o que dá permanência a essas práticas sociais, na medida em que os dominados têm consciência do jogo e do papel que representam nele.

A necessidade material gera padrões de comportamento, que por sua vez produzem condicionamentos culturais que alimentam a pobreza, isto é, o habitante pobre que pede um favor a uma autoridade o faz porque necessita, mas esta prática pode levar a hábitos que passam a ser reproduzidos e naturalizados. De forma que a questão de como quebrar tais hábitos é importante para um projeto de mudança, e a mudança na vida política das cidades passa por investimentos em projetos sociais e ações culturais, a serem empreendidos, simultaneamente. A persistência de certos traços político-culturais tem a ver com um Estado ineficiente e corrupto, por um lado, e uma sociedade debilitada, dependente e alienada, por outro. Por um lado é preciso valorizar a política e desenvolver a cultura da participação, da solidariedade e da reivindicação. Por outro, é preciso enfrentar a pobreza material em si mesma, dando substância social à democracia, promovendo a política dos direitos sociais à moradia, alimentação, transporte, educação e saúde, e desenvolvendo estratégias de desenvolvimento local e regional.

Quanto a necessidade de investimentos públicos, o que se observou no governo de Fernando Henrique Cardoso foi uma política de desinvestimento nessas áreas, uma vez que as políticas de ajuste fiscal impedem a materialização de recursos não onerosos para os municípios,

previstos no Orçamento Geral da União, e de financiamentos mais acessíveis como os do FGTS. Da primeira fonte, os poucos recursos que escapavam ao controle federal eram, via de regra, liberados em função de interesses de políticos da base de sustentação do governo, e as operações de crédito do FGTS, administradas pela Caixa Econômica Federal e, em grande medida, voltadas ao saneamento básico, foram, desde 1998, suspensas. Dessa forma, o resultado é a deterioração da saúde pública, por falta de condições sanitárias mínimas. Os habitantes das periferias das cidades do interior do Pará sofrem com graves parasitoses e outras endemias, doenças que poderiam estar erradicadas da vida destas populações se recursos públicos estivessem sendo, devidamente, alocados.

Mas os municípios carecem não apenas de verbas, mas também de desenvolvimento institucional e de uma política alentada de capacitação de seus quadros. A capacidade de elaborar planos e projetos é fator estratégico para a obtenção dos meios necessários ao desenvolvimento. O financiamento da cidade, a possibilidade de captar recursos e ampliar o investimento dependem muito da existência dessa capacidade. As cidades podem fazer muito articulando-se em redes a universidades, centros de pesquisa e organizações não-governamentais que concentram técnicos e especialistas em diversas áreas pertinentes ao desenvolvimento urbano e regional.

Um exemplo vem do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) que desenvolve, desde 1998, com municípios da ilha do Marajó e, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência-UNICEF e do Ministério do Meio Ambiente, o projeto “Cidade Limpa, Cidade Linda”. O objetivo do projeto, levado a cabo nos municípios de Afuá, Breves, Portel e Melgaço, é promover a melhoria da qualidade de vida da população, através da implementação de sistemas de tratamento do lixo. Implantação de unidades de tratamento de resíduos sólidos, tecnologias para reaproveitamento e reciclagem, programas de educação

ambiental, geração de agentes multiplicadores em oficinas, utilização do adubo orgânico produzido por compostagem em hortas comunitárias e na agricultura familiar são ações empreendidas pelo projeto. O envolvimento do Museu Goeldi na vida desses municípios trouxe a participação de um conjunto de organizações, instituições e pessoas, criando uma dinâmica nova nessas localidades que, a partir do tratamento do lixo, desenvolveram outras providências relacionadas à saúde, educação, economia popular e participação da população na administração pública. Em cada localidade, o projeto enceta efeitos importantes e ganha uma amplitude muito maior do que as que dizem respeito àquelas ações diretas que propõe. Em decorrência do que foi iniciado, a Prefeitura de Melgaço contratou um engenheiro sanitarista e o município de Breves ganhou uma diretoria de meio ambiente e uma equipe de técnicos para tratar da questão do lixo. Estagiários, mestrados e outros pesquisadores do Goeldi incorporam-se ao esforço que articula prefeituras, escolas, igrejas, centros comunitários e sindicatos, e isso tende a evoluir para uma vasta parceria estratégica, capaz de agregar outras prefeituras e instituições.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ACSERALD, H. (org.). 2001. *A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A.
- ARENDRT, H. 1997. *A condição humana*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- BECKER, B.K. 2000. Cenários de curto prazo para o desenvolvimento da Amazônia. *Cad. IPPUR*, 14 (1): 53-86, jan-jul.
- BOURDIEU, P. 1989. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro, Difel.
- CARVALHO, M. & FISCHER, T. 2001 Redes sociais urbanas, governance e formação de alianças estratégicas: o caso do Multiplex Iguatemi. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9. *Anais*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- COMPANS, R. 2001. Os limites da ação pública local. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9. *Anais*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

- FALEIRO, A. & GASPARIM, I. R.. 2000. Prefácio. In: TURA, L.R. & COSTA, F.A. *Campesinato e Estado na Amazônia*. Brasília, Fase/Brasília Jurídica.
- GIDDENS, A. 1989. *À constituição da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.
- LENSKI, G. 1966. *Power and privilege: a theory of social stratification*. New York, McGraw-Hill (Series in Sociology).
- MACHADO, L.O. 1999. Urbanização e Mercado de Trabalho na Amazônia Brasileira. *Cad. IPPUR*, 13 (1): 109-138, jan-jul.
- MITSCHEIN, T. A. 1998. Superar o caráter piloto dos projetos de desenvolvimento sustentável na Amazônia é preciso. *Poematropic*, 1 (1), jan./jun. (Publicação semestral POEMAR & POEMA/UFGA).
- OLIVEIRA, F. 1994. A reconquista da Amazônia. In: D'INCAO, M.A & SILVEIRA, I.M. *A Amazônia e a Crise da Modernização*. Belém, Museu Paraense Emílio Goeldi.
- RODRIGUES, E.B. 1996. *Aventura Urbana – urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém*. Belém, Vanguarda.
- SACHS, I. 1993. *Estratégias de Transição para o Século XXI*. São Paulo, Studio Nobel/FUNDAP.
- SOUZA, M.L. 2000. Para que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão. *Cad. IPPUR*, 14 (2), ago/dez.
- SOUZA, N.M. 2001. Gestão urbana x participação popular: reflexões sobre o projeto de macrodrenagem da bacia do Una. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9. *Anais*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- VAINER, C. 2001. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9. *Anais*. v.1. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- VEIGA, J.E. 1998. *Cidade com o mais alto índice de desenvolvimento humano do país mostra a vantagem da agricultura familiar*. O Estado de S. Paulo.
- VICENTINI, Y. 1994. *Cidade e História na Amazônia*. São Paulo, USP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Tese de doutorado.