



## O PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL:

Vale do Rio Arraiolos/Pará

**Denise Machado Cardoso<sup>1</sup>**

### RESUMO

Este trabalho analisa o processo decisório das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local do município de Almeirim/Pará. Trata-se das ações governamentais relacionadas às demandas das populações das vilas existentes às margens do rio Arraiolos. Devido à complexidade que envolve a problemática das preferências e limitações dos processos de tomada de decisão, a abordagem teórica e metodológica privilegia a interdisciplinaridade, com ênfase na pesquisa antropológica. O resultado da pesquisa revela que a arena de discussão é dominada por grupos de interesse mais articulados e organizados. O incremento à participação política pode contribuir na alteração dessa realidade, pois incentiva essa participação para além do processo eleitoral.

Palavras-Chave: participação, políticas públicas, desenvolvimento local, rio Arraiolos – Pará.

### ABSTRACT

This research analyzes the decisive process of public policies directed to local development of the municipal district of Almeirim in Pará. It is about governmental actions which have reference to the populations' demands of the existing villages on the edges of Arraiolos river. Due to complexity that involves preferences and limitations problematic of processes of making decision, theoretical and methodological approach privileges interdisciplinarity, emphasizing the anthropological research. The result of research discloses that the scenery of discussion is dominated by more articulated and organized groups. The encouragement to political participation can contribute to modify this reality, therefore it stimulates participation beyond the electoral process.

Key Words: participation, public policies, local development, Arraiolos river - Pará.

## 1 INTRODUÇÃO

As populações tradicionais das sete vilas do rio Arraiolos – noroeste do Estado do Pará – defendem políticas de melhorias de suas condições de vida, mas o que se verifica são ausências dessas políticas ou, quando implementadas, a ineficácia marca as ações governamentais. Os governantes do município de Almeirim demonstram interesse em promover o desenvolvimento no vale desse rio, mas a agenda não contempla ações específicas voltadas para a população, vilas e demais aspectos da realidade local.

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento Sócio-ambiental. Professora da Universidade Federal do Pará.

A análise do processo decisório de políticas públicas desponta como um dos principais eixos de investigação desse trabalho, tendo em vista que se questionou o porquê do desenvolvimento dessa região, a partir de uma versão contemporânea (BARBANTI, s. d.; CASTRO, COELHO, 2001; MATHIS, 2001; SIMONIAN, 2000a), não ser efetivamente implantado. Isso vem ocorrendo, mesmo quando atores sociais diversos interagem em busca de soluções imediatas e/ou com o objetivo de incentivar o desenvolvimento em Almeirim.

Nesses termos, o que impediria a realização de políticas públicas que atendessem tais expectativas? As preferências da prefeitura na formulação de sua agenda estariam contemplando interesses de quais grupos? Na tentativa de conseguir explicar e compreender essa realidade buscou-se ampliar a análise das funções do sistema político de Almeirim como, por exemplo, as variáveis de comunicação (ALMOND, COLEMAN, 1969), que estariam sendo utilizadas pelas Associações de Moradores – AM.

Caracterizados como população tradicional cabocla<sup>2</sup>, os moradores das vilas do rio Arraiolos reforçam, diariamente, uma relação de interdependência com o rio, com as florestas de várzea e de terra firme, com savanas e com as serras. Neste ponto, alguns questionamentos ainda se impõem: como é possível que uma região rica em termos ambientais, com uma população desejosa de trabalho e com uma administração municipal que prima pelo objetivo do desenvolvimento local, não apresente a efetivação do crescimento econômico e do desenvolvimento? Quais razões levariam a não realização de tais anseios? Tal situação pode ser consequência da ausência de práticas participativas pelos moradores dessa região.

Em termos metodológicos, as questões das políticas públicas que envolvem cidadania, participação política, processos decisórios e grupos de interesse têm possibilitado no Brasil um diálogo mais estreito entre diferentes disciplinas (MELLO, 1999). Diante disso, a proposta metodológica desse trabalho implica em interdisciplinaridade, com ênfase na abordagem antropológica. Utilizou-se nesse estudo a pesquisa bibliográfica, a documental e a pesquisa de campo. A pesquisa antropológica enfatizou a investigação da política para além dos seus aspectos formais e institucionais, o que reforça a proposta de utilização de uma visão ampliada da política, conforme assinalou Young (1970). As variáveis pesquisadas dizem respeito aos aspectos políticos e socioculturais das vilas do Arraiolos.

---

<sup>2</sup> Caboclo é um termo utilizado em algumas produções acadêmicas para definir populações amazônicas que surgiram do processo de miscigenação entre grupos indígenas autóctones e colonos europeus. Mas, nem sempre é o modo como as próprias pessoas que apresentam esse modo de vida se definem. Consequentemente, polêmicas existem em torno dessa questão.

## 2. O CAMPO DE ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O interesse nos estudos relacionados às políticas públicas cresceu de maneira significativa a partir de meados do século passado. No Brasil, esse interesse teve início nas duas décadas finais desse século e estava diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira (ARRETCHE, 2003; FREY, 2000; REIS, 2000). Além disso, a pesquisa sobre políticas públicas apresentou-se como uma das possibilidades de compreensão dessas transformações pelas quais o país atravessava, cujo início foi marcado pelo seu processo de redemocratização ainda na década de 1980.

Tais mudanças são reflexos do processo de inovação dos programas governamentais realizados nesse tempo. Para Arretche (2003, p. 1), as inovações e experimentações podem ser evidenciadas a partir “[...] da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, dos programas de reforma do Estado, bem como das oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais”. Portanto, as pesquisas sobre políticas públicas despontam como uma das tentativas de explicação dessa nova realidade que ora se apresentava aos brasileiros.

Nos estudos de políticas públicas a escassez dos recursos é indicada como a origem de um dos problemas cruciais do processo decisório, pois ela obriga a uma escolha entre as opções existentes (HIRSCHMAN, 1980). Diante disso, quem detém o poder decisório está sempre sujeito às falhas de eficiência. Essa limitação, sempre presente nas tomadas de decisões, deve-se, em parte, às necessidades crescentes das populações.

Por certo, as demandas são geralmente em número maior que os recursos disponíveis e isso os clássicos da economia já afirmavam, a exemplo de Smith (1983) e Ricardo (1982). Desse modo, percebe-se que não basta apenas que uma reivindicação popular seja justa e pertinente, pois poderá não ser suficiente que os governantes realizem obras e serviços de acordo com essas reivindicações.

A formação da agenda de ação governamental<sup>3</sup> caracteriza-se pela escolha preferencial da transformação de determinadas demandas em bens e serviços públicos, ou seja, a concretização dessas políticas só é efetivada como resultado de um processo de escolha e opção. Essa tomada de decisão baseia-se no cálculo entre o caminho mais razoável para atingir objetivos com utilização mínima de insumos de recursos escassos

---

<sup>3</sup> A ação governamental resulta de um processo que surge a partir da formação de questionamentos, mas até chegar a ser implementado como política pública há um percurso que se inicia com a sua formulação; passando pelo processo decisório, até chegar à implementação da mesma. Posteriormente, há uma fase de avaliação dessas políticas. Percebe-se com isso que as políticas públicas compreendem um processo amplo e a tomada de decisão é, portanto, uma das etapas desse processo.

(DOWNS, 1999). Tal análise se fundamenta na teoria econômica, e enfatiza a escolha racional dos indivíduos. Nota-se que decidir é, para esse autor, um processo de escolha baseado na racionalidade que implica preferências por determinadas alternativas.

No caso particular de Almeirim, essa análise do processo decisório de políticas públicas permite compreender o porquê dos governantes implementarem políticas que atendam anseios de determinados grupos de interesse e não contemplam (ou o fazem parcialmente e precariamente) as demandas apresentadas pelos representantes das Associações de Moradores do Arraiolos – AM.

O caso da A empresa Jari Celulose – JARCEL – é exemplar. Essa empresa é tratada de maneira dúbia pelos governantes de Almeirim, por ser, ao mesmo tempo, parceira e opositora. Em determinadas situações, ela contribui no atendimento de demandas locais<sup>4</sup> e no crescimento econômico desse município. Em questões fundiárias, a relação entre prefeitura e empresa Jari revela-se tensa.

Essa empresa é tida como parceiro cujos interesses devem ser atendidos, mesmo que parcialmente, como ocorreu quando se necessitou fazer reparos na estrada de acesso ao distrito de Monte Dourado, no ano de 2003. A preferência em atender demandas da população deste distrito é explicada pela relevância econômica do mesmo para o município e pelo elevado número de transeuntes nessa estrada de acesso. E, aparentemente, inexistem motivos para reparar a estrada de acesso ao Arraiolos, pois não há importância econômica na região do vale do rio Arraiolos, não há, ainda, um grande número de pessoas a se deslocar dessa região para a sede de Almeirim, nem tampouco há interesse dos governantes em ir a essa região.

Ao se tomar a obra de Downs (1999) como suporte nessa discussão, verifica-se que na atitude do governo há uma escolha direcionada ao retorno político através de maior possibilidade de obtenção de votos em eleições futuras. Em Almeirim, não se questiona a importância da estrada de acesso ao Arraiolos. Entretanto, há nessa área menos eleitores do que existe no distrito de Monte Dourado. Conseqüentemente, haverá maior retorno político no atendimento de demandas desse distrito do que no atendimento daquilo que é demandado pelos moradores do Arraiolos.

Percebe-se, desse modo, que o processo decisório é o momento crítico do processo de política pública, pois a escolha dentre tantas opções (característica da tomada de decisão) não transforma em produto a totalidade dessas demandas.

---

<sup>4</sup> Especialmente em termos de saúde, educação, lazer, dentre outras.

### 3. A COMUNICAÇÃO POLÍTICA EM ALMEIRIM

O espaço público revela-se como um tema importante nos estudos sobre o processo de decisão de políticas públicas devido ao fato de ser um espaço de publicização das ações governamentais e por ser a arena de discussão, debate e participação de diversos grupos sociais<sup>5</sup>. Assim, a comunicação apresenta importância inquestionável no processo participativo.

No município de Almeirim, identificaram-se como canais de debate, diálogo e participação: os conselhos municipais, os seminários, encontros e palestras. Precisamente e em tese, os conselhos municipais despontam como *loci* onde o poder público garante a participação. E, conforme Brasil (Constituição, 1988), os mesmos surgiram no contexto da descentralização municipal provocada pela Constituição vigente.

As realidades do município de Almeirim apontam para uma situação pouco favorável para participação através dos conselhos municipais. Essa realidade já fora identificada por Santos Júnior (2003) ao pesquisar conselhos municipais em cidades do país. Para ele, a difusão e institucionalização dos conselhos ocorrem quando vinculados a fundos federais, isto é, os conselhos de saúde, educação, assistência social, criança e adolescência.

Em Almeirim, foram constituídos e apresentam efetivo funcionamento apenas os conselhos com direito a recebimento de fundos federais. Cabe salientar, ainda, que tais recursos são repassados somente mediante funcionamento dos respectivos conselhos municipais, o que revela o interesse da prefeitura em constituir conselhos apenas para esse fim. Consequentemente, raros são aqueles nos quais se conquistam espaço para efetiva participação.

A respeito do que se pôde pesquisar, verificou-se que a apenas a prefeitura tem meios favoráveis para informar aquilo que considera ser pertinente. Além disso, o poder público municipal deixa que questões relevantes à sociedade mais ampla permaneçam fora da agenda de discussões. As AM possuem como canal de comunicação os Conselhos

---

<sup>5</sup> No campo da teoria política, existem diferentes visões acerca de espaço público (VIEIRA, 1999). São elas a tradição republicana, a tradição liberal e o modelo de espaço público discursivo. A tradição republicana tem como principal expoente Arendt (2004), cuja análise de espaço público assinalou o processo de “ascensão do social”. No modelo liberal de espaço público, a neutralidade apresenta-se como algo importante no diálogo público, ao pressupor que o detentor do poder é superior aos demais em função de sua concepção individual acerca do bem e da vida digna (AKERMAN, *apud* Vieira, 1999). No modelo discursivo de Habermas ([1984]2003), o significado de participação política amplia-se além do campo político, e pode realizar-se em outras esferas sociais.

Municipais, mas estes funcionam mais como catalisadores de recursos federais do que arenas de discussões.

Quando a prefeitura e secretarias municipais organizam eventos que discutem as realidades locais, eles o fazem, predominantemente, na sede do município. Esta concentração dificulta a vinda de pessoas para participarem dos mesmos, comprometendo a participação devido aos problemas de comunicação e de deslocamento. Além disso, a divulgação desses eventos é insatisfatória, pois é comum que os convites e convocações sejam feitos às vésperas da realização dos mesmos.

Os informes chegam até as vilas, mas segundo relatos locais, quando isso ocorre já não há mais condições de participarem devido ao longo tempo de viagem de barco do Arraiolos à sede de Almeirim (sete horas, aproximadamente). Conseqüentemente, sem tempo hábil para prepararem-se para a viagem até esse local, os moradores das vilas do Arraiolos, ou seus representantes, são alijados dessa oportunidade de participação.

Os moradores se fazem ouvir pela prefeitura, através de ofícios e abaixo-assinados, ou quando formam comitivas para ir à sede do município para falarem diretamente com o prefeito e secretários municipais. Quando essas pessoas procuram a administração municipal para obterem informações e para comunicarem suas demandas os secretários atendem as comissões ou líderes locais, mas quando se trata de encontrarem-se com o prefeito elas raramente obtêm sucesso.

#### **4. CONCLUSÃO**

Em Almeirim, a tomada de decisão de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local está centralizada, e um dos indicadores dessa centralização é a precariedade, quase inexistência, da participação. Muitos são aqueles que permanecem à margem dessas discussões e decisões – embora desponte nos discursos oficiais a importância dos canais de participação.

Sistemas políticos que garantam maior volume de informação, com comunicação que prime pelo intercâmbio através do diálogo, ou de uma troca multidirecional de mensagens, proporcionam condições para que a participação não se restrinja às elites. A comunicação política é, portanto, a síntese da dinâmica de um sistema político, na medida em que se podem observar as condições de diálogo e debate interno a esse sistema e, também, as suas fronteiras que o com outros sistemas políticos. E, quanto a Almeirim, no debate das decisões políticas se observa que os grupos de interesse mais fortes já se fazem notar desde o momento de escolha sobre o que será debatido publicamente.

Conseqüentemente, o conteúdo ou a relevância de um problema nem sempre determina que ele se torne um tema público.

De fato, as estratégias utilizadas por grupos de interesse mais articulados e conseqüentemente mais poderosos como é o caso, por exemplo, da Empresa Jari, viabilizam a incorporação de temas à agenda política. E quando às estratégias de levar um problema a ser debatido publicamente se sobrepõem à própria relevância do mesmo, a efetiva comunicação é inviabilizada.

É importante destacar que ações políticas existem em Almeirim, mesmo que de modo reduzido, precário ou restrito a algumas localidades. De fato, não é apenas a falta de recursos que limita as ações governamentais, e sim a preferência em investir em obras ou serviços que garantam retorno político desses investimentos, tal como já apontava Downs (1999).

A partir do incremento à participação política, a gestão democrática possibilitaria pensar essa sociedade com características menos excludentes. O diálogo e o debate são estratégias para que grupos sociais se fortaleçam, na medida em que eles possibilitam a descentralização não apenas dos aspectos formais como, também, múltiplos aspectos da vida dessas populações.

## REFERÊNCIAS

ALMOND, G.; COLEMAN, J. (Coord.) Um método funcional para o estudo da política comparada. In: *A política das áreas em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: USAID/Livraria Freitas Bastos S.A., 1969. p. 13-68

ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. 338 p.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, v.18, nº.51 fev. 2003.

BARBANTI Jr., O. *Gestão compartilhada e desenvolvimento local: estratégias de intervenção e de gestão de conflitos*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/ Programa Piloto para a Proteção das florestas Tropicais do Brasil, s.d. mimeo. 62 p.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1998.

CASTRO, E. R.; COELHO M. C. Políticas e gestão pública como campo de pesquisa: a guisa de posfácio. In: *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: CEJUP, 2001. p. 287-302

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. n. 15. São Paulo: EDUSP, 1999. 330 p. (Col. Clássicos.)

FREY, K. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. *Revista de sociologia e política*. Curitiba: nº 15, nov. 2000. Disponível em <<http://www.revista.de.sociologia.gov.br>>

HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Biblioteca tempo universitário, nº 84. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 236 p.( Série estudos alemães).

HIRSCHMAN, A. O. Auge y ocaso de la teoria económica del desarrollo. *El trimestre económico*, vol. 188, p. 1055-1077, 1980.

MATHIS, A. Reflexões sobre a reforma do estado na Amazônia. In: COELHO *et al* (org.) *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de desenvolvimento regional*. Belém: CEJUP, 2001. p. 121-136

MELLO, M. A. Estado, governo e políticas públicas, In: MICELI, S. (org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, vol. 3, *Ciência política*, São Paulo/Brasília: Sumaré, ANPOCS/CAPES, 1999.

REIS, F. W. Política e políticas: a ciência política e o estudo de políticas públicas. In: *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2000. p. 45-61

RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Economistas, 1982. 286 p.

SANTOS Jr., O. A. DOS, Conselhos municipais e democracia local. In: GARCIA, J. et. Al. (Org.) *Sociedade e políticas: novos debates entre ONGs e universidades*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SMITH, A. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Economistas, 1983. 2 v.

SIMONIAN, L. T. L. Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e recursos naturais em áreas de reservas da Amazônia brasileira. In: COELHO, M. C. N., FENZL, N., SIMONIAN, L. T. L. (Org.) *Estado e políticas públicas na Amazônia*. Belém: CEJUP, 2000a. p. 09-53.

VIEIRA, L. B. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil no espaço global*. Rio de Janeiro, 1999. 403f. Tese (Doutorado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

YOUNG, O. R. A política e a natureza das abordagens analíticas. In: *Introdução à análise dos sistemas políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 11-25.