

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Henrique Guilherme Carlos Heidtmann Neto

A SENSIBILIDADE TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Um estudo em comunidades ribeirinhas na Amazônia Legal

São Paulo

2008

Henrique Guilherme Carlos Heidtmann Neto

A SENSIBILIDADE TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um estudo em comunidades ribeirinhas na Amazônia Legal

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink

São Paulo
2008

Heidtmann Neto, Henrique Guilherme Carlos.

A Sensibilidade Territorial das Políticas Públicas: um estudo em comunidades ribeirinhas na Amazônia Legal / Henrique Guilherme Carlos Heidtmann Neto. - 2008. 180 f.

Orientador: Peter Kevin Spink

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Amazônia. 2. Amazônia – Política social. 3. Territorialidade humana. 4. Políticas públicas – Disparidades regionais. 5. Política social – Disparidades regionais. I. Spink, Peter Kevin. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(811)

Henrique Guilherme Carlos Heidtmann Neto

A SENSIBILIDADE TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um estudo em comunidades ribeirinhas na Amazônia Legal

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de aprovação: 26.03.2008

Banca examinadora:

Prof. Dr. Peter Kevin Spink (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Prof. Dr. Ricardo Rocha Brito Bresler
FGV-EAESP

Prof. Dr. Armin Mathis
UFPA-NAEA

Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho
UFPA

*A minha mãe, Margareth Heidtmann Costa,
com quem aprendo e aprendi o que não se ensina na academia.
Também dedico este trabalho a todos os povos ribeirinhos da Amazônia.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, em quem sempre acreditei e continuarei acreditando independente do lugar em que eu esteja. Ao meu orientador, Professor Peter Kevin Spink, que sempre esteve presente nos momentos em que eu chegava com novas idéias e questionamentos para desenvolver a tese aqui presente.

A toda a minha família pelo incentivo, em especial ao Padrão e a minha querida Mãe Margareth, aos meus irmãos (Paulo, Fábio e Alexandre), a Mary (minha mãe de criação) e a minha vó (Mãe Enoy).

Ainda agradeço a Fabiola Alves, namorada e companheira nesse período, pelo apoio e paciência que nesses três anos de convivência teve comigo. Obrigado e desculpe pelos transtornos!

Abro aqui espaço para agradecer especialmente ao meu amigo e irmão Edson Sadao (e toda sua família, que também considero minha família: Dona Vilma - mãe, seu Nelson - pai, minha irmãzinha Tie, Lincow – irmão, Satie – irmã, *Flash e Tick – cães companheiros*) com quem sempre pude contar nos momentos bons e, também, nos momentos não tão bons. O Sadao é mais do que um amigo. Ele é um irmão! Da mesma forma, agradeço à minha amiga e irmã Larissa Sato (que mora atualmente em Belém), por todo apoio que foi me dado nesse percurso. De fato, são dois irmãos e amigos (Sadao – SP, Larissa – PA) japoneses!

Meu agradecimento especial para as comunidades de Suruacá e de Baixinha, que sempre foram extremamente atenciosas na colaboração para realização da pesquisa deste trabalho. Em Suruacá agradeço especialmente ao amigo Djalma (ACS local). Obrigado, também, a todos do Projeto Saúde e Alegria, sediado em Santarém, e da Associação dos Remanescentes de Quilombos de Igarapé-Preto e Baixinha, sediada no município de Baião.

À Capes, ao GVPesquisa e a todas (os) da secretaria de pós, pelo apoio para a realização deste trabalho.

Ao corpo docente da FGV-EAESP e aos amigos da linha de Pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional (GSCCS), apelidada gentilmente de GLS (Governo Local e Subnacional). A todos do Programa Gestão Pública e Cidadania, ao pessoal da biblioteca e para todas da Secretaria de Pós. Um abraço especial aos alunos de graduação Letícia Hoshino e Alexandre Oi, que tiveram a oportunidade de conviver e conhecer os ribeirinhos do Rio Tapajós. À aluna de graduação Maria Fernanda Portieri Senhorinho Mendes que ajudou em parte na construção deste trabalho.

Aos companheiros bedéis e ao pessoal da segurança e da limpeza, que sempre foram muito pacientes comigo pelos incontáveis fins de semana que passei dentro da Escola. Aos parceiros do Getulinho, Galo Rei e do Baião de Dois, que sempre encontravam tempo pra conversar um pouco em meus momentos livres. Também agradeço aos colegas de luta acadêmica, Fernando Oshima, João “Anão” e Cássio Putman.

Jamais poderia me esquecer dos amigos Fabio Storino, Hironobu Sano, Roberta Clemente, Renata Oliveira, Fernandos (Coelho, Burgos e Nogueira), Patrícia Mendonça e Antonio Olesnk.

Sou grato, também, ao pessoal da CAVIN, que são: professor Alain Stempfer, Solange e Angélica e ao ex-diretor acadêmico da FGV-EAESP Professor Marcos Vasconcelos. Ainda em São Paulo agradeço aos professores Marco Antonio Teixeira, Mário Aquino Alves, Paulo Arvate, Ciro Biderman e George Avelino.

Aos professores da Universidade da Amazônia (UNAMA), em especial aos(as) amigos(as) professor Ilmar Lopes, professora Aldemira Drago e professora Marlene Viana.

A minha revisora (Elenice), por ter aceitado esse desafio (E que desafio, hem!).

Meus amigos, por mais distantes que estejam, muito obrigado pela oportunidade de aprender com todos vocês.

RESUMO

Este trabalho compõe-se de um estudo das comunidades de Suruacá, localizada no município de Santarém, e de Baixinha, localizada no município de Baião, ambos no estado do Pará, na parte oriental da Amazônia brasileira. O problema geral de pesquisa é até que ponto a territorialização da política pública considera a territorialidade dos lugares onde elas incidem. Em seu objetivo geral, esta pesquisa visou contribuir para essa discussão a partir da análise *in loco* do processo de políticas públicas para povos ribeirinhos em comunidades amazônicas. Esta é uma territorialidade específica e menos visível que a territorialidade de outros lugares. Trata-se de um estudo exploratório que busca conhecer até que ponto as políticas públicas são capazes de promover ações adequadas às realidades das comunidades ribeirinhas amazônicas, e como isso é realizado. Das duas comunidades estudadas, a de Suruacá é considerada por outras comunidades e por atores sociais da região como uma comunidade modelo em termos de organização comunitária e qualidade de vida, com forte presença de atuação da ONG Projeto Saúde e Alegria, mais a atuação do Estado. Já a comunidade de Baixinha possui outro tipo de organização e não conta com a interferência direta de uma ONG com legitimidade comunitária, como na primeira. A metodologia aplicada ao estudo das duas comunidades é parte de um estudo comparado para se observar o contraste entre ambas e se verificar como as políticas públicas incidem nas comunidades, procurando observar a participação da ONG em uma e a sua ausência em outra. A postura adotada no terreno de pesquisa foi a noção da Observação Participante e, para análise dos resultados, adotou-se a Análise de Interface Centrada no Ator. O estudo contou com um suporte conceitual baseado na interdisciplinaridade para trabalhar os resultados da pesquisa. Utilizou-se a noção de política pública como sendo o governo em ação e de ação pública como sendo a política pública mais a ação social. As noções de espaço e territorialidade foram encontradas em Henry Lefebvre (2000) e Milton Santos (2001), somando-se à noção de lugar de Peter Spink (2001). Utiliza as noções de intervenção, poder e conhecimento de Norman Long (2001) para compor o quadro analítico dos resultados da pesquisa. Os resultados da pesquisa propõem que uma política pública só é efetiva se ela se territorializar e se capilarizar. São condições essenciais para isso a presença de agentes capilares, internos ou externos à comunidade, a ação em rede entre eles e a conexão e a interface que deve haver entre as políticas públicas. A pesquisa procura contribuir com o debate sobre territorialização de políticas públicas em comunidades ribeirinhas da Amazônia, propondo que quanto maior o número de agentes capilares melhor será a territorialização e capilarização das políticas. Também contribui do ponto de vista metodológico, na medida em que propõe que a análise microssocial pode ser de grande valia para trabalhos sobre políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas Públicas – Amazônia; Amazônia – Política Social; Territorialidade Humana; Políticas Públicas – Disparidades Regionais; Política Social – Disparidades Regionais.

ABSTRACT

This work is a study of the communities of Suruacá, located at the city of Santarém, and of Baixinha, located at the city of Baião, both in the state of Pará, in the eastern part of the Brazilian Amazon. The underlying research question is: to what extent the localization (*territorialização*) of the public policy considers the territoriality of the places upon which they act? The general goal of the research was to contribute to this discussion with the *in loco* analysis of the public policy process in the *ribeirinho* peoples in Amazon communities. This is a specific and less visible territoriality than that of other places. It is an exploratory study that aims to understand to that extent are the public policies capable of promoting actions that are adequate to the realities of the Amazon *ribeirinho* communities, and how this is carried on. Of the two communities studied, that of Suruacá is considered by other communities and by local stakeholders to be a model community in terms of community organization and quality of life, with a strong presence and work of the NGO *Projeto Saúde e Alegria* (Health and Joy Project), plus the State participation. The Baixinha community, in its turn, has a different kind of organization and does not have the direct interference of a NGO with community legitimacy, as the former. The methodology applied to the study of the two communities is part of a comparative study to observe the contrast between both and to verify how the public policies act upon the communities, seeking to account for the participation of the NGO in one and the lack of it in the other. The posture adopted in the researched territory was the notion of Participant Observation, and for the analysis of the results the Person-centered Interface Analysis was used. The study relied upon a interdisciplinary conceptual support to interpret the results of the research. The notion of public policy was used, it being the government in action, and of public action as being the public policy plus the social action. The notions of *space* and *territoriality* were drawn from Henry Lefebvre (2000) and from Milton Santos (2001), in addition to the notion of *place* from Peter Spink (2001). The notions of *intervention*, *power* and *knowledge* by Norman Long (2001) were used to compose the analytical framework of the results of the research. The results of the research suggest that a public policy can only be effective if it is able to localize and ingrain itself. Essential conditions for it are the presence of grassroots agents, internal or external to the community, their networking, and the connection and the interface that should exist among the public policies. This work aims to contribute to the debate regarding localization (*territorialização*) of public policies in *ribeirinho* communities of the Amazon, suggesting that the greater the number of grassroots agents, the better the localization and the capillarity of the public policies will be. It also contributes from the methodological viewpoint, in the sense that it suggests that the microsocial analysis can be of great value to public policy studies.

Keywords: Public Policies – Amazon; Amazon – Social Policy; Human Territoriality; Public Policies – Regional Disparities; Social Policy – Regional Disparities.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACS – Agente Comunitário de Saúde

ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ARQIB – Associação dos Remanescentes de Quilombos de Iguarapé-Preto e Baixinha

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CLIS – Comissões Locais Integradas de Saúde

CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FLONA – Florestas Nacionais

FNO – Ministério de Integração Nacional

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GTA14 – Grupo de Trabalho Amazônico

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto Sobre Serviços

ITERPA – Instituto de Terras do Pará

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não Governamental

OPAS – Organização Panamericana de Saúde

PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PCCU – Prevenção de Câncer de Colo de Útero

PDA – Plano de Desenvolvimento da Amazônia

PED – Pesquisas de Emprego e Desemprego

PGPC – Programa Gestão Pública e Cidadania

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSA – Projeto Saúde e Alegria

PSF – Programa Saúde da Família

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RESEX – Reservas Extrativistas

SAB – Semiárido Brasileiro

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

UEPA – Universidade do Estado do Pará

UFPA – Universidade Federal do Pará

UNICEF – *inicialmente*: United Nations International Children's Emergency Fund - Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para as Crianças – *atualmente*: Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	22
1.1 Políticas públicas	26
A pesquisa do semi-árido sobre a situação da criança e do adolescente	29
Ação Pública: uma maneira de se fazer política territorializada	33
2 O ESPAÇO E A TERRITORIALIDADE	38
2.1 O espaço como ponto de partida	39
3 O MÉTODO E OS LUGARES	44
3.1 A Amazônia Legal e o estado do Pará	45
Um quadro geral sobre o município de Baião	49
Um quadro geral sobre o município de Santarém	52
3.2 Uma breve comparação entre os municípios	55
A opção pelos contornos da Observação Participante	56
3.3 Observação Participante como postura de pesquisa no terreno	58
Negociação para entrar no terreno da pesquisa	58
O desconhecimento do terreno	59
Por que estar no terreno?	59
A verdade como condição para uma negociação constante	59
Pessoa-chave no terreno	60
O pesquisador também é observado, mais ainda, monitorado!	60
Habilidades necessárias	60
Instrumentos de coletas de informações	61
Aprender com os erros	61
Devolução dos resultados	61
3.4 Construindo os resultados na perspectiva da Análise de Interfaces	62
Contornos específicos da análise de interface em comunidades rurais	65
Limites apontados na análise de interface	66
3.5 Metodologia	66
4 OS DOIS CASOS EM ESTUDO	75
4.1 Comunidade de Baixinha	76
Comunidade quilombola ribeirinha	77
O dia-a-dia	79
Das crianças	79
Das mulheres	80
Dos homens	80
Da comida no cotidiano	81
O lazer no dia-a-dia	82
Problemas do cotidiano	83
Morar na comunidade	84
A relação com a sede	85
Os atores no cotidiano da comunidade	87

O Agente Comunitário de Saúde	88
4.2 A comunidade de Suruacá	89
O dia-a-dia	93
Das crianças	93
Das mulheres	94
Dos homens	94
Da comida no cotidiano	95
O lazer no dia-a-dia	96
Problemas do cotidiano	97
Morar na comunidade	98
A relação com a sede	99
Os atores na comunidade	100
O PSA como ator nem público e nem privado	101
O Abaré	103
Os laços criados entre as comunidades e o PSA	104
5 PAINEL DE IMAGENS: O COTIDIANO DOS RIBEIRINHOS	108
6 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES	121
6.1 As políticas públicas em Baixinha	122
A água e o abastecimento na comunidade	122
Comunicação	126
Educação	127
Energia elétrica (luz)	129
Saúde	130
Segurança pública	131
Transferência de renda	132
6.2 As políticas públicas em Suruacá	133
A água e o abastecimento na comunidade	133
Comunicação	134
Educação	136
Energia elétrica (luz)	137
Saúde	138
Segurança pública	139
Transferência de renda	140
6.3 Comparando os casos	141
O rio: territorialidade marcante das comunidades	142
6.4 Comparando a intensidade das políticas nas comunidades	147
7 CONCLUSÕES INICIAIS AO RETOMAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A CAPILARIDADE E A CONECTIVIDADE	156
Uma conclusão a ser testada	163
REFERÊNCIAS	170

INTRODUÇÃO

O século passado e o início do atual foram marcados por várias mudanças nas sociedades e nos estados nacionais, cujas origens são diversas e sendo seus reflexos distintos. As áreas de atuação e intervenção do Estado se ampliaram e a necessidade de interação com a sociedade pode ser observada na economia, na política, na assistência social, na saúde, na segurança pública, entre outras. Nessas macroáreas interagiram e interagem, constantemente, instituições, grupos de interesse, intelectuais, entre outros, onde temáticas específicas, como a da pobreza, emergem como um fenômeno complexo de entendimento e um desafio a ser superado pela sociedade contemporânea¹.

Estudos apresentados pelo 3º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio² (2007) mostram que 4,7 milhões de brasileiros não fazem mais parte do temido grupo em condição de extrema pobreza. O período estudado foi de 1990 a 2005 e aponta a importância das políticas públicas na construção de um cenário “menos trágico”. O advento do Plano Real, a queda das taxas de juros, o aumento real no salário mínimo e a expansão das políticas de transferência de renda, especialmente o recente programa Bolsa-Família do Governo Federal, são os principais responsáveis pelo cenário otimista apresentado no Relatório. Entretanto, apesar do aparente avanço, aproximadamente 7,5 milhões de brasileiros têm renda domiciliar per capita inferior a um dólar por dia e a desigualdade nas áreas rurais é maior do que em áreas urbanas. A situação é pior nas regiões Norte e Nordeste e, dentro delas, a área rural é a que apresenta os piores números (IPEA, 2007).

Inúmeros estudos sobre pobreza nos mais variados campos do conhecimento, com diferentes recortes teóricos e análises técnicas, são realizados por diversas instituições, como, por exemplo, universidades e organizações multilaterais. Tais estudos apontam o fenômeno em questão como algo que pode ser estudado, analisado e tratado de múltiplas formas, variados enfoques, exigindo macro e micro-análises complexas, sendo algumas delas por meio da abordagem políticas públicas.

Restringir o conceito de pobreza apenas aos números pode significar uma simplificação do debate, pois a percepção do conceito pode envolver, segundo Camarotti e

¹ Não se pretende aqui estudar especificamente a pobreza como um fenômeno histórico e/ou contemporâneo, mas precisar que este trabalho se insere neste contexto mais geral.

² No ano 2000, durante a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, 189 países fixaram 8 objetivos a serem alcançados até 2015, considerados como Objetivos do Milênio, quais sejam: erradicar a fome e a pobreza extrema; atingir o ensino primário universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade da infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (IPEA, 2007).

Spink (2000), outras dimensões, como o acesso às políticas públicas, pois, de acordo com sua posição, este fenômeno pode ser interpretado de várias formas. O geógrafo Jean Bitoun, ao participar da construção coletiva do livro estratégias locais para a redução da pobreza, (CAMAROTTI; SPINK, 2000) aponta que o aumento ou diminuição da pobreza, em linhas genéricas, depende dos índices inflacionários; do crescimento econômico; da eficiência das políticas redistributivas; do investimento em saúde e educação realizado pelo Estado; e, por fim, do fortalecimento do capital social existente no território. Friedmann (1992) aponta 8 bases para o processo de inclusão, quais sejam: a base familiar ou um ambiente amigável, que nutre vida diária; tempo disponível para realização de atividades que não sejam apenas a labuta; acesso a conhecimentos e habilidades; acesso a informações; um sistema de organização comunitária; tecido social organizado em redes; possibilidades e recursos de trabalho; e crédito disponível para a sociedade.

As políticas públicas têm se constituído em objeto de grande interesse de acadêmicos das mais variadas áreas da ciência, sendo a consideração dessas políticas uma das formas mais adequadas para compreender melhor as ações em curso de combate à pobreza, contribuindo para o desenvolvimento dos diversos lugares.

O mesmo pode ser observado por meio de ações públicas que não necessariamente são ações exclusivamente dos governos e/ou Estado, mas ações que emergem das diversas sociedades nos mais variados territórios, como apontam Teixeira e Spink (2007, p. 46-47):

Na América Latina, começou-se a utilizar a expressão ação pública para descrever esse movimento duplo do Estado para a sociedade civil e da sociedade civil para o Estado, sempre com ênfase nas instituições públicas no âmbito local, em especial os municípios e outras formas de governo local, onde as mudanças têm sido mais significativas (Campbell, 2003). Ação pública (uma fusão feliz de política pública e ação social) pode ser entendida no sentido amplo para compreender as ações das diferentes instituições públicas e também qualquer outra atividade que esteja sendo articulada na esfera pública e em referência a um bem comum. Inclui atividades vinculadas diretamente ao exercício do poder e aquelas que resultam das atividades de cidadãos quando estão demonstrando sua preocupação ativa com a vida coletiva.

Parcelas organizadas das sociedades têm buscado também interação social e política com instituições estatais com objetivo de elevar a eficiência das ações e criar formas alternativas de controle de seus resultados, que auxiliem os estratos sociais menos favorecidos pelo próprio sistema socioeconômico vigente. Nesse sentido, busca-se uma relação mais frequente e direta da sociedade com as organizações que representam o Estado nos territórios mais distantes das unidades centrais de governo.

Algumas ações dessa natureza encontram-se em bancos de dados elaborados por algumas instituições no Brasil e no mundo que, de uma forma geral, guardadas as devidas especificidades de cada uma delas, têm como finalidade coletar, analisar e disseminar políticas, programas e projetos que mostram como as ações públicas podem contribuir para o desenvolvimento de estados, municípios, comunidades, povos indígenas, entre outras, tendo como protagonistas, em algumas circunstâncias, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ao lado da sociedade³. Dessa forma, se percebe a importância dos atores formuladores das políticas e ações públicas como parceiros fundamentais para promover o desenvolvimento de um território que tenha suas relações sociais e econômicas ativas.

Por mais que pareça simples entender o que são as políticas públicas, as diversas áreas do conhecimento ainda não chegaram a um consenso sobre seu conceito, até mesmo em função do recente debate na pesquisa acadêmica (SOUZA, 2003). Na América Latina, principalmente no Brasil, mais precisamente após a Constituição de 1988, a discussão sobre o tema parece ser constante (SOUZA, 2003; FUKS, 2000; ARRETCHE, 1999), pois as relações sociais, econômicas, políticas, jurídicas, entre outras, não cessam e se processam constantemente no território (SANTOS, 2004).

Essas relações também são construídas historicamente. Para isso, observa-se que as práticas de planejamento presentes nos planos nacionais de desenvolvimento e de metas, que predominaram no Brasil nas décadas de 1960 e 1970, se alicerçavam dentro de uma lógica *de cima para baixo*, ou seja, a intervenção no território ocorria por meio do governo central que delineava o desenho do processo de desenvolvimento, por meio dos planos para as diversas regiões brasileiras, caracterizando a forma de inserção das políticas públicas nos territórios.

Entretanto, a Constituição de 1988 favorece mudanças importantes que podem promover uma lógica diferente de se planejar uma política. Um exemplo claro é a autonomia relativa alcançada pelos municípios quando se tornam entes federativos. Essa autonomia traduz-se pelo fato de que a maioria deles possui um poder residual de tributar com baixa capacidade de financiamento, deixando um legado de dependência dos repasses da União e de governos estaduais.

Ainda assim, alguns pontos favoráveis à sociedade podem ser explicitados, como as propostas de universalização do atendimento da saúde; mudanças consideráveis na criação de

³ Para conhecer um pouco mais sobre algumas iniciativas no Brasil pode-se consultar o Programa Gestão Pública e Cidadania (<http://inovando.fgvsp.br>), Instituto Polis (<http://www.polis.org.br>), entre outros. Na Europa encontra-se o Observatório dos Poderes Locais localizado na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

fundos para a gestão local dos recursos da política de educação, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); mais recentemente a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)⁴; e as políticas de transferência de renda. Nesse último ponto, podemos citar como exemplo o Programa Bolsa-Família, que parece transformar (quase imperceptivelmente) as feições do federalismo brasileiro, pois tal transferência permite um diálogo direto (na transferência de recursos) entre o Governo Federal, governo municipal e o cidadão, deixando ao largo os governos estaduais (ABRUCIO; COSTA, 1999).

De outra forma, políticas de transferências de renda, como o Programa Bolsa-Família, conseguem ser mais eficientes porque reduzem custos e aumentam seus resultados. Conseguem redução de custo operacional porque levam o benefício direto ao beneficiário, sem que se consolide uma estrutura burocrática em torno do processo; e melhoram seus resultados porque deixam o beneficiário vinculado a uma parcela dos serviços de proteção social, como saúde e educação (WEISSHEIMER, 2006). Porém, esses ganhos em certas áreas como em comunidades de populações tradicionais amazônicas, ficam, de certa forma, comprometidos, porque requer que outro conjunto de políticas setoriais de responsabilidade das esferas estadual e municipal esteja integrado, como é o caso de transporte, comunicação e segurança. Entretanto, políticas públicas como saúde e educação, sem estarem bem consolidadas e adaptadas às realidades locais, parecem não permitir que a política de transferência de renda traga ganhos sistêmicos às famílias beneficiadas. Isto é, parece não haver uma sensibilidade da política pública em relação ao território.

Nesse contexto, uma questão inicial se coloca:

Até que ponto a territorialização da política pública considera a territorialidade dos lugares onde elas incidem?

Entretanto, antes de qualquer passo adiante, é importante saber por que é necessário territorializar a política pública? Por meio do exemplo do semi-árido e da Amazônia Legal é possível mostrar o argumento que defende a territorialização das políticas públicas, como será analisado no próximo capítulo. Entretanto, se realmente é necessário, de que forma fazer?

⁴ Por meio da Lei Nº 11.494/2007, sancionada em 20 de junho de 2007, foi regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Em linhas gerais há quatro caminhos encontrados nas discussões, quais sejam: um é o desenho eficaz em nível federal e/ou estadual, de uma política bem estruturada, que basicamente incida no lugar que tem que chegar e gere um efeito sistêmico - econômico e social - no território. Política de transferência de renda, especificamente o Programa Bolsa-Família, pode ser considerado um exemplo disso em áreas urbanas.

Outro caminho encontrado depende efetivamente da relativa descentralização de poder do Governo Federal em face dos governos municipais. No Brasil é possível identificar essa vertente fortemente nas políticas de saúde e educação, por meio de um amplo debate durante a década de 1980 em prol da descentralização e uma análise de seus impactos nas décadas de 1990 até os dias atuais.

Territorializar uma política pública também pode depender da efetiva co-gestão dos serviços desenvolvidos no âmbito local por atores governamentais e organizações de base, como, por exemplo, os consórcios intermunicipais, os conselhos setoriais, entre outros.

Uma outra maneira pode considerar que territorializar uma política pública depende da capacidade de gerar ações locais e da quantidade de pequenas ações que se estabelecem ao longo das interfaces entre as políticas públicas, entre as articulações entre e atores presentes no Estado, na sociedade civil organizada e nas comunidades de base. Um exemplo clássico desse tipo de ação é a Pastoral da Criança que é considerada “uma organização comunitária, de atuação nacional, que tem seu trabalho baseado na solidariedade humana e na partilha do saber”⁵

Conforme alguns exemplos torna-se claro que há experiências extremamente diferentes e até contraditórias. Um deles é o programa Bolsa-Família que gerou efeitos importantes na economia, entretanto, as críticas são muito severas em relação a sua contribuição ao desenvolvimento econômico local (WEISSHEIMER, 2006). As pesquisas sobre descentralização e os conselhos também geram resultados diferentes em políticas distintas, como, por exemplo, na área da saúde, educação, entre outras.

Por mais que os efeitos sejam, tanto positivos, quanto negativos, alguns programas desenhados pelo Governo Federal são acessados pela sociedade e, muitos deles, parecem ganhar contornos próprios quando incidem nos lugares, como é o caso do Bolsa-Família⁶. Por

⁵ Retirado do site da Pastoral da Criança: <http://www.pastoraldacrianca.org.br>. Acesso em: dez. 2007.

⁶ O Portal IG organizou uma matéria com vários artigos sobre o Programa Bolsa-Família que pode ser consultado em http://conversa-afiada.ig.com.br/materias/478001-478500/478164/478164_1.html. Por meio das matérias é possível observar como o programa vem incidindo em algumas regiões no Brasil

fim, mesmo valorizando os efeitos mobilizadores da ação do cotidiano, existem alguns questionamentos importantes, a saber: por que são as pessoas em situação de pobreza que precisam fazer mutirões para promover a melhora de seu cotidiano? Qual o caminho que deve ser privilegiado para melhorar a situação dessas populações? Quais outros caminhos existem e que sejam viáveis?

Assim, este trabalho tem como objetivo contribuir para essa discussão a partir da análise *in loco* do processo de políticas públicas em povos ribeirinhos em comunidades amazônicas. Essa é uma territorialidade específica e, infelizmente, menos visível que a territorialidade de outros lugares, como, por exemplo, do semi-árido brasileiro⁷.

Entretanto, para tornar esse objetivo viável, torna-se necessário levantar algumas outras questões que direcionaram as investigações aqui realizadas, quais sejam:

- a) Existem políticas públicas territorializadas que incidem em comunidades ribeirinhas da Amazônia paraense?
- b) Quais políticas públicas territorializadas incidem nessas comunidades?
- c) De que forma as políticas públicas incidem nos lugares das comunidades ribeirinhas?
- d) As políticas públicas que incidem nesses lugares se territorializam?
- e) De que forma as políticas públicas que incidem em comunidades ribeirinhas se territorializam?

Assim, alguns objetivos específicos são de extrema importância para orientar a pesquisa que foca sua investigação em comunidades ribeirinhas que se localizam no estado do Pará, especificamente nos municípios de Santarém e Baião, quais sejam:

- a) Identificar se existem políticas públicas que incidem em comunidades ribeirinhas;
- b) Verificar de que forma as políticas públicas incidem nas comunidades; e
- c) Analisar se as políticas que incidem nas comunidades se territorializam.

Dessa forma, as orientações necessárias são colocadas para que se trabalhe a questão central e o objetivo geral da pesquisa.

Os questionamentos são desafiadores para estudos na área da Administração Pública, pois ainda existe uma carência de pesquisas que relacionem políticas públicas e territorialidade e seus efeitos no desenvolvimento local de comunidades consideradas pobres e/ou excluídas. Outro desafio também é analisar políticas públicas por meio do cotidiano das

⁷ No Capítulo 1 será apresentado o resultado de uma pesquisa realizada no semi-árido brasileiro pelo UNICEF e pela FGV, onde será possível observar a situação crítica desse território.

pessoas e dos atores presentes nessas comunidades, pois para isso torna-se necessária uma metodologia que seja adequada para coleta e análise das informações a partir do lugar (SPINK, 2001b).

Importantes estudos e pesquisas são realizados na administração pública privilegiando-se uma visão sistêmica macro, e têm como foco, na maioria das vezes, o próprio processo governamental, seus critérios de eficiência e eficácia, com base no interior da estrutura governamental. Como forma de contribuir para uma análise multifocal, também é importante desenvolver estudos analíticos de âmbito microsocial (LONG, 2001) centrados em uma unidade de análise diferente, que são os próprios atores e pessoas que habitam seus territórios e comunidades onde as políticas públicas incidem. Esse tipo de postura metodológica não é comum na Administração Pública.

Em termos gerais, este trabalho privilegia a interdisciplinaridade para a construção dos resultados. Os conceitos de territorialidade, território, territorialização e lugar, são oriundos de outras disciplinas, tais como a Filosofia e a Geografia. Entretanto, estes conceitos são construídos a partir de um esforço intelectual em entendê-los dentro de um determinado sistema espaço-temporal (SANTOS, 2004) consubstanciando-os através da interconexão entre campos distintos do conhecimento.

Deste ponto salienta-se a necessidade de interação do olhar da ciência não fragmentado pela “disciplina acadêmica”, pois no ambiente social e político no qual se inserem os estudos de Administração Pública parece haver uma necessidade de uma convergência de vários campos do conhecimento. Os críticos da modernidade apontam que, desde o divórcio entre ciência e filosofia, houve um “esquartejamento” nos conceitos, insulando-os em recipientes científicos acolhidos por disciplinas acadêmicas. Essa falta de interação entre as disciplinas pode ser entendida como um fator que desfavorece a produção do conhecimento de mundo e sobre os próprios homens que nele habitam, priorizando o pensamento reducionista e deixando à margem o pensamento complexo (MORIN, 2000). Para Morin (2000), esse isolamento parece tolher a construção de um campo interdisciplinar do conhecimento.

Sendo assim, dois importantes desafios são colocados para: estudar políticas públicas por meio de contornos interdisciplinares, tomando conceitos de outras disciplinas, que não sejam oriundos da Administração Pública, como, por exemplo, “espaço”, “territorialidade” e “lugar”. Um outro desafio tão importante quanto o primeiro é analisar esse espaço através do cotidiano de atores locais. Sendo assim, o desafio de trabalhar interdisciplinarmente se

apresenta, ou seja, é necessário agrupar disciplinas com o intuito de unir os saberes, reordenando-os e agrupando-os no campo do conhecimento no qual se inserem.

Ademais, considera-se que este trabalho também contribui para a reflexão sobre a territorialização de políticas públicas na medida em que coloca em foco o estudo sobre populações ribeirinhas da Amazônia ainda pouco explorados na área da Administração Pública. Os estudos aqui desenvolvidos também são relevantes para o curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, assim como para a linha de pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional, no momento em que se procura trazer para o centro da análise o cotidiano dos atores que são diretamente impactados pelas ações e ausências dos governos.

Assim, com o intuito de organizar as idéias que giram em torno da questão de pesquisa e para alcançar os objetivos do trabalho que se interligam com os questionamentos aqui colocados, procurou-se no Capítulo 1 trazer os exemplos do semi-árido e da Amazônia Legal para mostrar o argumento de que existe a possibilidade de territorializar uma política pública. Porém, como não se optou por um olhar macro neste trabalho, as noções de espaço, território, territorialidade, lugar e territorialização, se apresentam como adequadas para investigar as questões aqui propostas e desvendar as relações existentes no ambiente microssocial.

Para analisar esse micro ambiente, amparou-se na análise de interfaces centrada no ator (LONG, 2001), procurando-se no terreno⁸ de pesquisa adotar a noção⁹ da Observação Participante (WHYTE, 2005). No Capítulo 3, além de se discutir o método, também serão descritos os lugares em que a pesquisa foi realizada. Optou-se por estudos em áreas ribeirinhas de comunidades amazônicas, pelo fato de sua territorialidade ser marcante e diferente, em muitos aspectos, de outras áreas, como por exemplo do semi-árido. Trata-se de um estudo de dois casos de comunidades pobres, dentro do mesmo estado, às margens de rios e comunidades habitadas por populações consideradas tradicionais que, se comparadas com comunidades mais contemporâneas, até podem ser consideradas sociedades mais fechadas na visão de Lévi-Strauss (1993). Esses aspectos mais gerais das comunidades serão apresentados no Capítulo 4, por meio do cotidiano das pessoas, onde foi possível montar um quadro inicial

⁸ Terreno de pesquisa é o recorte territorial físico. Campo de pesquisa é mais amplo, pois não engloba somente o terreno físico, mas o terreno teórico e empírico do tema Políticas Públicas.

⁹ O tempo que se passou no terreno de pesquisa não foi suficiente para caracterizá-la como uma pesquisa etnográfica. O que se fez foi “beber” na fonte da observação participante para desenvolver o trabalho.

dos atores para a análise das interfaces. Em seguida, através de um painel de imagens, procura-se mostrar um pouco sobre o cotidiano das comunidades ribeirinhas na Amazônia, realidade essa desconhecida para muitos, dentro e fora da academia. No Capítulo 6 será apresentado *in loco* um quadro geral das políticas públicas mais presentes nas comunidades. Por conseguinte será realizado um estudo comparativo onde se analisará o nível de intensidade com que as políticas incidem nos territórios para, na sequência, se observar o quanto ela se capilariza e o que torna possível tal capilarização. Desta forma, o agente capilar surge como ator importante que promove a construção de um processo único, onde territorializar e capilarizar podem ser úteis para melhor o acesso do cidadão às políticas e, promovendo, a melhoria da qualidade de vida com perspectivas de diminuição da pobreza.

O Capítulo 7 procura concluir contribuindo com o debate sobre a territorialização das políticas públicas apontando caminhos o que pode fazer uma política pública se territorializar em comunidades e populações tradicionais na Amazônia, especificamente no estado do Pará. Também aponta-se caminhos para pesquisas que possam contribuir para aprofundamento e ampliação da discussão procurando incentivar novas pesquisas na área. Não se pretende aqui generalizar os resultados, mas apontar caminhos que possam mostrar-se fecundos para os estudos das políticas públicas.

Assim, a resposta para nossa questão de pesquisa é construída durante todo trabalho, onde cada um dos capítulos contribui com uma parte para a formação da resposta que, ao final, abre a questão para mais outras perguntas e desafios que o campo da Administração Pública pode continuar tratando, por meio de acadêmicos, gestores e sociedade civil organizada.

1
O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Weber (1982), o Estado é uma entidade monopolista por definição, pois detém o monopólio genuíno da violência e tem o poder de definir as leis de um país, estabelecer a justiça, manter a ordem a qualquer custo, policiar, defender o país, representá-lo junto às nações estrangeiras, coletar impostos, regulamentar as atividades econômicas e fiscalizar o cumprimento da lei.

Os Estados considerados do primeiro mundo sofreram impactos negativos de várias crises, como a do petróleo, abalando suas estruturas moldadas sob o modelo desenvolvimentista keynesiano-fordista¹⁰. O Estado não controlava mais o déficit público e a inflação. Então, pensadores liberais apostaram em uma nova configuração para o Estado, que veio a ser adjetivada de *neoliberalismo*¹¹, emergindo, primeiramente, na Inglaterra no governo da primeira ministra Margareth Thatcher e, em seguida, nos EUA com o então presidente Ronald Regan. O Estado passava, assim a se limitar ao papel preservador da ordem política e econômica, tendo uma estrutura mínima, deixando o “mercado” agir livremente (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Na América Latina, Leite (2003) aponta três correntes que têm forte influência sobre as ações do Estado, quais sejam: o *background* cepalino, o exogenismo dependentista e a abordagem endogenista. Podemos afirmar que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi o grupo que institucionalizou o debate acerca de um Estado mais eficiente. Criada em 1950 e reconhecida por sua abordagem estruturalista do sistema econômico mundial, a visão cepalina se opunha à teoria neoclássica das relações internacionais e argumentava que dentro do sistema capitalista o subdesenvolvimento marcadamente dividia o mundo em centro e periferia (COLISTETE, 2001; PREBISCH, 1949).

O *background* cepalino significou um avanço se comparado com a abordagem do *laissez-faire*, reconhecendo que o papel do Estado nos países em desenvolvimento dependia de:

[...] uma dupla modificação: de uma parte das estruturas internas dos países, através, por exemplo, da reforma agrária e do impulso à industrialização; e de outra, das estruturas externas, mediante o incentivo ao desenvolvimento

¹⁰ O modelo keynesiano funcionou até que o sistema fordista de produção e consumo tivesse condições de crescimento sem ocasionar crises sistêmicas. Por isso é que alguns teóricos a chamam de crise do fordismo-keynesianismo.

¹¹ O adjetivo neoliberal tem um campo muito abrangente de debate dentro das ciências econômicas e sociais e possui inúmeras interpretações. Fiori (1995), por exemplo, debate a questão a partir da redefinição do papel do poder público com base no *laissez-faire*.

do comércio inter-regional e a adoção de medidas protecionistas perante os países centrais (LEITE, 2003, p. 4).

O exogismo dependentista segue a linha argumentativa da Teoria da Dependência, e coloca os fatores externos como fundamentais à promoção do desenvolvimento dos países latino-americanos. A força exógena do Estado renasce sob a égide da economia neoclássica. A ênfase é dada na eficiência com o objetivo de melhor utilização dos recursos. Recomenda-se abrir aos poucos o mercado, reduzindo as barreiras protecionistas e fazer uma correção nas distorções de preços (CARDOSO; FALETO, 1970).

Na outra mão, a abordagem endogenista, construída nos anos 1970, surge nas duas décadas seguintes sob a luz de teorias que se contrapunham à ideia de desenvolvimento por etapas, chamando atenção para os riscos em importar modelos de desenvolvimento prontos e acabados.

No Brasil, o tipo de *Estado* que consubstanciou o sistema de proteção social foi criando e administrando formas de governos que delineavam as políticas públicas que incidiam nos territórios administrados pelos estados e municípios (DRAIBE, 1997; FARAH, 2000). A configuração desse Estado alinhava-se com a forma de construir os planos e programas vigentes em cada época, como por exemplo, o PAEG (1964-1966), o PED (1968-1970), o Plano de Metas e Bases (1970-1972), os PND I (1972-1974) e II (1975-1979), além dos planos de desenvolvimento da Amazônia. Tais planos caracterizavam os contornos do Estado, onde a centralidade nos processos decisórios consituíam o cerne do modelo de elaboração das políticas sociais.

Entretanto, o processo de democratização dos anos 1980 no Brasil poderia ser uma possibilidade de repensar o Estado sob a égide de uma maior participação da sociedade civil. Segundo Farah (2000), as estruturas do Estado estavam arregimentadas sobre a exclusão da sociedade civil nos processos decisórios, opacidade e impermeabilidade das políticas e agências estatais, excluindo o cidadão e os usuários do processo de controle social de avaliação dos serviços públicos.

Palavras como desregulamentação, liberalização e privatização ganham destaque e passam a servir às administrações públicas tornando-se as promessas mais viáveis para a promoção do desenvolvimento econômico.

Na arena social o Estado brasileiro absorveu em grande medida as diretrizes cepalinas, tais como: a articulação entre as políticas públicas econômicas e sociais; integração entre as políticas públicas universalizadas, os programas pontuais e o plano nacional de

desenvolvimento, por meio do estabelecimento de metas claras para cada área; criação de um sistema de proteção social; articulação entre o Estado e a iniciativa privada, com o objetivo de se conter gastos e se aumentar a eficiência das ações do Estado. Nesse último caso o Estado funcionaria como o responsável pela fiscalização e elaboração das políticas (FARAH, 2000; ARRETECH, 1998).

Farah (2000) aponta que o que se apresenta como crise no Estado brasileiro se aprofunda durante toda a década de 1980, sendo o Estado incapaz de atender as demandas sociais que se apresentavam. Vários são os fatores para o aumento de tal demanda como, por exemplo, a questão do êxodo rural e do aumento populacional. Para se ter uma ideia em 1940 cerca de 80% dos brasileiros viviam na zona rural e, em fins do século XX, essa lógica se inverte, com aproximadamente 80% da população brasileira localizando-se nos grandes centros urbanos com uma população aproximada de 178 milhões de brasileiros (IBGE, 2007). O êxodo que se observa tem seus reflexos em vários setores do Governo e da sociedade, como por exemplo, o déficit previdenciário e a falta de capacidade do Estado em atender as demandas sociais urbanas e rurais.

No Brasil, na década de 1980 algumas dinâmicas construía um Estado com características diferentes de outrora. O processo de redemocratização, a universalização das políticas sociais e o processo de descentralização das políticas sociais foram alguns fatores que estreitaram o elo entre poder público e sociedade civil, o que parece ter se materializado na Constituição de 1988 (FARAH, 2000; DRAIBE; 1991).

Na década de 1990 um aparato de reformas foi proposto pelo Estado sendo muitas delas construídas em meio a pressões populares. Concomitante a esse processo desenvolviam-se os Planos Fiscal, Político e Administrativo¹², envolvendo tanto o aparelho governamental em níveis federal, estadual e municipal, quanto o cidadão que agora, pelo menos em tese, deveria ser visto como cliente. Segundo Bresser Pereira (1998), o plano fiscal deveria revitalizar a poupança pública e reformar a previdência; o plano político promoveria a reforma política para dar mais governabilidade ao governo e a reforma gerencial seria uma espécie de aperfeiçoamento administrativo do aparato governamental que sucederia à Reforma burocrática de 1936 e à desenvolvimentista de 1967. Draibe (1999) aponta que tal

¹² Transformações nas agências estatais, sobretudo no que diz respeito ao planejamento econômico de políticas públicas, na visão de Abrucio (1997), sofrem severas resistências dentro da administração pública estatal. Primeiro, por parte dos burocratas que defendem interesses corporativos. Segundo, as resistências de transformações provêm de fora do aparelho estatal, daqueles que temem perder o acesso privilegiado às decisões nos recursos públicos de que se beneficiavam no período dos governos militares.

configuração objetivou articular as ações entre o Estado e a sociedade, procurando resguardar o acesso do cidadão às políticas públicas.

O que mais chamou atenção de acadêmicos, políticos, imprensa, entre outros, foi a descentralização das ações do aparato estatal. Criou-se em torno desse processo grande expectativa, esperando-se um ajuste nas contas municipais e um acesso maior do cidadão às políticas de cunho social como, por exemplo, a educação e a saúde. Isso deveria ocorrer por meio dos processos de municipalização, o que poderia vir a ser um meio de se territorializar as ações do governo que, também, se materializa em forma de política pública.

1.1 Políticas públicas

O termo política pública é bastante controverso e a controvérsia está basicamente na forma como se olha a ação política e a direção que ela toma - quando é uma ação estatal ou quando é uma reação estatal. De um lado, os estudos são desenvolvidos com uma visão centrada no ator que sofre a ação – o cidadão – e de outro como uma ação centrada no agente que direciona a ação – o Estado. Souza (2003, p. 18) afirma que estudar políticas públicas é estudar o “governo em ação”. Parte-se do pressuposto de que o governo, como partícipe do Estado, “narra” as políticas de acordo com os interesses dos agentes que o representam, mas não necessariamente coloca na agenda o problema que leva à formulação de uma política pública.

No que se refere à formulação das políticas públicas, Howlett (2000) aponta que a opinião pública tem sido um fator importante para o seu desenho, não o principal, mas por enquanto uma condição secundária que compõe um processo onde os índices também fazem parte.

Os índices também são úteis para uma parcela de formuladores de políticas, principalmente os índices mais gerais, como por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ao adotar-se um índice como este para o desenho de uma política que incidirá em determinado território, pode tolher o formulador de observar os microprocessos sociais que compõem a territorialidade dos diversos lugares. Nesse caso, corre-se o risco de se formular políticas públicas descontextualizadas, dificultando o acesso do cidadão às mesmas.

Os últimos resultados do IDH¹³ apontaram o Brasil com 0,8 de desenvolvimento, colocando-o na elite dos países mais desenvolvidos, ou seja, de acordo com o relatório do PNUD (2007) as políticas públicas nacionais parecem ser as responsáveis pelas melhoras apresentadas, isto é, o “governo em ação” vem obtendo resultados satisfatórios.

Mas, por outro lado num país com grande grau de desigualdade um indicador geral – mesmo bem construído, como o IDH – pode esconder uma grande variedade de situações específicas, incluindo questões como, por exemplo, gênero e raça. A preocupação aqui é com os aspectos territoriais, em que, por exemplo, são notórias as diferenças do IDH de partes diferentes de um país ou de municípios de um mesmo estado. De outra forma, é necessário considerar que o IDH é um índice macro de dimensões internacionais e que a unidade territorial é fundamental para verificar os efeitos do desenvolvimento em unidades micro de análise.

Ele se constitui num parâmetro mundial, mas restrito a um conjunto de variáveis, que quando comparadas, parecem não refletir realidades microsociais, até mesmo pelo fato de não ser esse o objetivo a que se propõe.

A opção em analisar uma realidade por meio de indicadores gerais pode dar ao analista uma visão mais estrutural da realidade macrossocial o que parece captar as territorialidades mais gerais dos lugares não alcançando outras partes dessas territorialidades, que fazem parte do cotidiano da sociedade local. Nesse sentido, uma proposta analítica, cujo ferramental teórico-metodológico busca avançar na direção de uma micro-análise de ambientes diversos e distintos dos que tradicionalmente são obtidos parece ser necessária para construir uma visão holística do processo de análise de políticas públicas (LONG, 2001).

O governo em ação – quando executa políticas – deve ter parâmetros adaptados a realidades territoriais (regionais, estaduais, municipais ou distritais, entre outras) que não são homogêneas e se ressentem deste tipo de tratamento micro e viesado pela própria natureza da intervenção governamental, que em alguns momentos se apresenta com peso maior na variável política, outros com peso na variável técnica e em alguns casos se apresenta com

¹³ Em 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é criado com o objetivo de mensurar uma percepção diferente de desenvolvimento: o desenvolvimento humano. Para Sen (2000), o conceito de desenvolvimento humano ultrapassa qualquer tentativa de mensuração da liberdade humana, para ele principal vertente do verdadeiro desenvolvimento. Essa abordagem considera que o desenvolvimento está atrelado à liberdade política, educação de qualidade, boas condições de habitação, nível de saúde satisfatório e um meio ambiente saudável, sem desconsiderar a abordagem econômica. Em suma, para o autor o desenvolvimento não está conectado somente às questões estruturais de Estado ou mercado, mas, também, a melhores condições de vida individual e coletiva.

peso na variável normativa. O desafio está em conseguir conciliar as três variáveis e equilibrar o peso da ação de agentes governamentais em territórios onde há uma desproporção de pesos na ação estatal que pode ser causado pela supremacia da técnica ou predominância da norma (SANTOS, 2000b), impactando na falta de sensibilidade em que a política tem o peso maior.

Nesse contexto, é importante observar que existem outras possibilidades, além da intervenção estatal a serem guiadas por orientadores ou índices macro. Quando se utiliza um índice macro em países com elevada densidade demográfica, indicadores quantitativos e qualitativos que apontam elevada desigualdade social e econômica, observa-se que análises microsociais são relevantes para captar questões que podem auxiliar governos a decidirem sobre políticas públicas. Algumas políticas governamentais das esferas federal e estadual levam em consideração índices macro como, por exemplo, o IDH e desprezam micro-indicadores mais apropriados e, por vezes, totalmente distintos da realidade na qual se quer intervir.

O caso do semi-árido nordestino pode ser um exemplo da necessidade de se levar em conta as especificidades locais nas ações estatais, tal qual deve acontecer em áreas da Amazônia - objeto deste trabalho – cujas similaridades estão apenas na pobreza (na esperança de que essas regiões sejam objeto de ações mais consistentes; e na quase falta de legitimidades que as comunidades dão às instituições e organizações do Estado). No mais, essas duas regiões são demais diferentes.

Como forma de observar se de fato o resultado reflete as expectativas de um nível de eficiência e sensibilidade territorial das políticas públicas para todas as camadas, como exemplo pode-se utilizar os resultados de uma pesquisa realizada entre o Centro de Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP/CEAPG), e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), para observar a situação da criança e do adolescente no semi-árido brasileiro. Como se verá adiante, tal pesquisa também considerou indicadores de saúde e educação os quais são compatíveis com aqueles utilizados no IDH.

A pesquisa do semi-árido¹⁴ sobre a situação da criança e do adolescente

Segundo o IBGE (2007), o semi-árido brasileiro possui aproximadamente 35 milhões de brasileiros, o que representa 16% da população brasileira. Essas pessoas alocam-se em 11 estados e 1.416 municípios. Os estados são: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo (parte norte de estado), parte do Maranhão, parte de Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. A extensão territorial dos municípios pode variar entre 23 km² e 12.630 km² e suas cidades variam entre 1.129 e 2,5 milhões de habitantes. Para se ter uma idéia somente o semi-árido equivale em extensão territorial a França e Alemanha, com problemas históricos a resolver, como a seca e a educação, sendo este último um dos indicadores utilizados construção do IDH.

A pesquisa combinou métodos quantitativos e qualitativos. Do ponto de vista qualitativo a coleta de informações foi realizada por meio de observações em campo e entrevistas com crianças, adolescentes, pais, mães, prefeitos, secretários, entre outros atores presentes no cotidiano do público-palvo da pesquisa, o que representou aproximadamente oitocentas entrevistas realizadas por um grupo de 10 pesquisadores. Os resultados obtidos delineiam a realidade daqueles que vivem no semi-árido afastada do IDH 0,8, pois ainda é possível se verificar os seguintes problemas: crianças desnutridas, educação descontextualizada e saúde precária. Sinteticamente, os principais resultados obtidos foram:

- a) A maioria dos indicadores sociais de base quantitativa mostra que a desigualdade ainda é muito grande entre os municípios do semi-árido e o restante do Brasil;
- b) Os municípios do semi-árido encontram-se entre os 25% de municípios brasileiros com os piores níveis no Índice de Desenvolvimento Infantil (criado pelo UNICEF-Brasil);
- c) A situação é ainda pior no que se refere à renda, pois essa questão segue a tendência da maioria dos territórios brasileiros, ou seja, com quase 80% da renda distribuída entre os 20% mais ricos e menos 2% da renda da região distribuída entre os 20% mais pobres;
- d) Nessa região o que mais chama atenção é que internamente o semi-árido brasileiro é tão desigual quanto se comparado com o Brasil;

¹⁴ Pesquisa coordenada pelo Professor Peter Spink, da FGV-EAESP, coordenador do CEAPG, e por Ilka Camarotti. A pesquisa foi realizada entre os meses de agosto de 2006 e março de 2007, encomendada pelo UNICEF, com o objetivo de se verificar a situação da criança e do adolescente no semi-árido brasileiro.

e) Finalmente, um dado que também chama atenção é a situação precária na área educacional - e mesmo com o processo de municipalização da educação o cenário é precário.

Esse último resultado vai de encontro ao que aponta o IDH, pois uma das vertentes de análise do índice é a educação. A pesquisa do semi-ário procurou captar uma realidade mais próxima do cotidiano das pessoas.

Indicadores
Taxa de atendimento de crianças de 4 a 6 anos na educação infantil e/ou no ensino fundamental
Taxa de escolarização líquida no ensino fundamental
Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental
Taxa de abandono no ensino fundamental
Percentual de professores de educação infantil habilitados em nível médio ou superior
Percentual de alunos do ensino fundamental matriculados em escolas municipais com Conselhos Escolares
Percentual de alunos do ensino fundamental matriculados em escolas com quadra de esporte
Percentual de alunos do ensino fundamental matriculados em escolas municipais com grêmios escolares
% de crianças matriculadas em educação infantil
% de Escolas com acesso à Internet

Quadro 1 - Indicadores Educação (FGV-UNICEF)

Fonte: FGV-UNICEF (2007: p. 4)

No caso da educação, todos os indicadores apresentam resultados que não refletem o IDH 0.8. Ao analisar dois indicadores apresentados no Quadro 1, pode-se observar tal inferência. Primeiramente a taxa de abandono do ensino fundamental, que foi calculada utilizando-se o número de crianças que abandonaram o ensino fundamental sobre o número de crianças matriculadas. Para entender um pouco melhor considera-se que quanto menor a taxa de abandono, melhor a situação da unidade federativa. De acordo com os dados da Tabela 1 a taxa de abandono no Ensino Fundamental vem caindo em todo o país, e o semi-árido (SAB) vem acompanhando a tendência nacional, porém em ritmo menor.

Tabela 1 - Taxa de abandono no ensino fundamental

Anos	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004
Brasil	11,3%	11,9%	9,5%	8,3%	8,3%	8,3%
Outros estados	10,3%	10,7%	8,5%	7,1%	7,0%	7,1%
Semi-árido brasileiro	15,0%	16,6%	13,5%	12,9%	13,5%	12,9%
Tx. var SAB	*-*	11,1%	-19,0%	-4,3%	4,4%	-4,2%
Tx. var Brasil	*-*	5,4%	-19,7%	-13,1%	0,5%	-0,5%

Fonte: FGV-EAESP/UNICEF (2007, p. 12)

Quando se compara o SAB com outros estados ou com o Brasil, em qualquer ano que seja, a situação é extremamente grave. A coleta de depoimentos no campo também é útil para qualificar os indicadores: “Nós moramos aqui nesse barraco de lona. É quente. Os meninos vão pra escola [total de 12 filhos], mas eles não podem ficar muito tempo porque tem que ajudar em casa e às vezes trabalhar pra ajudar” (Depoimento de um pai de um aluno de escola de ensino médio).

Um outro indicador interessante e recente é o percentual de escolas com acesso à Internet. De acordo com os dados da Tabela 2, de 1999 até 2005, esse percentual vem subindo em todo o país, passando de 3,3% para 20,0%. No SAB isso também vem ocorrendo, mas num ritmo mais lento, com um aumento de 0,4% para 5,0%.

Tabela 2 - Percentual de escolas com acesso a Internet

Anos	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005
Brasil	3,3%	6,7%	9,8%	14,8%	18,1%	14,8%	20,0%
Outros estados	4,8%	9,8%	14,2%	20,3%	24,5%	20,3%	27,0%
Semi-árido brasileiro	0,4%	0,7%	1,2%	3,4%	4,6%	3,4%	5,0%
Tx. var. SAB	*-*	62,2%	64,7%	194,7%	36,4%	-26,7%	48,5%
Tx. var. Brasil	*-*	103,9%	45,8%	51,0%	22,5%	-18,4%	35,5%

Fonte: FGV-EAESP/UNICEF (2007: p. 28)

Entretanto, a leitura desse indicador não pode ser descontextualizada da realidade daquela região. Ter um computador e internet na escola não significa que o aluno esteja utilizando os equipamentos de *software* e *hardware*. Um diretor de escola municipal chamou atenção para o seguinte: “Nem sempre podemos liberar as salas para a utilização por parte dos

alunos e professores. Às vezes somem mouses, teclados e outros equipamentos. Outra coisa é a falta de capacitação das pessoas para operar esses equipamentos”.

Assim, não é suficiente colocar o computador em sala de aula se o ambiente não for seguro. Além da falta de uma estratégia pedagógica para a utilização dos equipamentos, muitas salas ficam fechadas, também, por falta de atividades nos mais diversos locais. Portanto, políticas e estratégias educacionais devem ser conjugadas com políticas públicas de outras áreas, nesse caso educação e segurança pública.

Ao se observar a maioria dos indicadores trabalhados na pesquisa FGV-UNICEF, constata-se uma melhora da média nacional e, também, uma melhora da média dos municípios que compõem o semi-árido. Porém, a média dos resultados dos indicadores do semi-árido não ultrapassa a média nacional, ou seja, a situação nessa região continua grave.

Em termos de decisão de formulação de políticas públicas ou de distribuição de recursos no Brasil, indicadores gerais são utilizados no processo decisório de governos. As políticas públicas podem ser estigmatizadas e referenciadas por constructos e métricas se distanciando do cotidiano dos diversos atores sociais presentes nos territórios. Santos (2001) aponta que o mundo da técnica torna o homem e a ciência reféns da tecnicidade afastando-o da realidade. Tal argumentação está presente no cotidiano da Administração Pública quando se observa a forma homogeneizada pela qual uma política pública é elaborada ou avaliada (SPINK, 2001b). Esse tipo de postura exclui a possibilidade de construção de políticas mais próximas do território inviabilizando a possibilidade de participação dos atores sociais interessados no processo, desvalorizando o conhecimento do senso comum para a construção do conhecimento.

Spink (2001a, p. 15) apresenta uma forma alternativa a esse cenário apontado:

Se avaliar é coisa séria, não há duvida que precisa ser feito seriamente. Entretanto, a seriedade é uma característica da prática cotidiana da conversação, da ação comunicativa e da democracia em constante construção e não de um grupo profissional ou método específico; todos nós sabemos ser sérios.

Avaliar uma política pública requer mais do que a tecnicidade para mostrar sua eficiência, mas é necessário, também, construir uma avaliação coletiva procurando observar a

conexão existente entre o *lugar*, as pessoas e a ação¹⁵. Desafiar a objetivação e a tecnicidade moderna propondo alternativas para melhorar os processos de políticas públicas, aproximando Estado e sociedade assim como a ciência do senso comum, pode tornar uma política mais sensível ao território.

Se assim for, o que pode tornar políticas públicas mais sensíveis aos territórios? Talvez seja possível conectar quem está desconectado, trazer o pensamento complexo onde o reducionismo científico não o alcança (MORAN, 2000) e encontrar nas análises microssociais caminhos que mostrem as territorialidades dos lugares que podem contribuir para se empregar políticas mais sensíveis ao território (LONG, 2001), por meio da visão de atores presentes no cotidiano das comunidades.

Além do Estado como “narrador” de políticas públicas é possível encontrar outros atores? O surgimento de formas alternativas de se fazer política de caráter público e não meramente estatal pode combinar ações do Estado e de atores da sociedade civil o que pode culminar em uma ação pública (TEIXEIRA; SPINK, 2007).

Modelos de gestão baseados em ações públicas são cada vez mais presentes no território brasileiro. Pode-se identificar inúmeras delas no banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC)¹⁶. Ao analisar o banco de dados do PGPC, identificou-se ações públicas existentes na Amazônia Legal, mas sem ter a pretensão de ir ao campo de pesquisa, mas de observar como os experientes pesquisadores que visitavam os diversos lugares e elaboravam relatórios sobre suas visitas caracterizavam as ações públicas que encontravam nesses lugares.

Ação Pública: uma maneira de se fazer política territorializada

O PGPC identifica formas inovadoras em que poderes públicos estaduais, municipais (sejam do Executivo, Legislativo ou do Judiciário) e organizações próprias dos povos indígenas realizam ações públicas contextualizadas com suas realidades. O Programa, criado em 1996 pela FGV-EAESP, em parceria com a Fundação Ford e BNDES¹⁷, objetiva

¹⁵ Segundo Giddens (1979), ação é o “fluxo de intervenções causais atuais ou contempladas de pessoas no processo contínuo de eventos no mundo”

¹⁶ Para conhecer experiências inovadoras de ações públicas, consultar o *site* do Programa Gestão Pública e Cidadania que é <http://www.fgv.br/innovando>

¹⁷ Todos os anos são publicados vinte textos, organizados em um livro intitulado “20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania”, no qual são descritos os projetos premiados, selecionados por um comitê técnico que procura observar em que medida eles são inovadores e qual a potencialidade das experiências para a manutenção

identificar, disseminar e premiar projetos e programas que se destacam pela inovação e eficiência em gestão pública no Brasil. Desde a sua criação o programa já possui em seu banco de dados 8.169 projetos inscritos e 200 projetos premiados.

Neste exemplo, selecionou-se os estados da Amazônia Legal, que se constitui pelo Acre, Amapá, Amazonas, Pará, parte do Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, e Tocantins, totalizando 805 municípios, o que representa 14,48% dos 5.561 existentes atualmente no Brasil. O estado que concentra o maior número de municípios dentro da Amazônia Legal é o Maranhão, com 26,96% do total da região e 3,9% em relação ao Brasil. O estado do Pará vem a seguir, concentrando 17,76% dos municípios da Amazônia Legal e 2,57% no Brasil. Os estados do Tocantins e Mato Grosso se igualam com o mesmo número de municípios, 139 cada, o que equivale a um percentual de 17,27% dos municípios da Amazônia e 2,5% cada no total nacional.

Para este exemplo foram lidos integralmente 35 textos finalistas publicados, que tratam de inovações na área da Administração Pública nos estados que compõem a Amazônia Legal, conforme mostra a distribuição na Tabela 3.

Tabela 3 - Número de municípios da Amazônia Legal finalistas no PGPC da FGV - EAESP

Inscritos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
AC	2	1	1	0	0	0	0	0	2	0	6
AP	0	0	1	1	1	2	0	0	0	0	5
AM	0	0	1	2	1	1	0	0	0	1	6
MA	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	6
MT	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
PA	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	4
RO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
RR	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
TO	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	4	3	5	5	2	5	2	1	5	3	35

Fonte: Fundação Getulio Vargas. EAESP. Programa Gestão Pública e Cidadania (2003)

Para se observar a noção de ação pública na Amazônia, por meio de uma pesquisa qualitativa, utilizou-se como técnica de pesquisa a análise documental, partindo-se dos 35

e/ou construção de políticas públicas nas regiões brasileiras. Os artigos finais que compõem o livro são escritos por experientes pesquisadores de reconhecidas instituições de ensino superior e renomados institutos de pesquisa do Brasil. A matéria-prima utilizada encontra-se nos livros publicados a cada ciclo de premiação do PGPC.

textos finalistas do PGPC que compõem os livros *20 experiências de gestão pública e cidadana*. Decidiu-se, nesse caso, por uma amostra intencionalmente selecionada em função dos interesses deste exemplo aqui, chamando atenção para a limitação estatística do trabalho, pois a amostra não é significativa para uma tentativa de generalização, que não é o caso.

Por meio de análise de conteúdo aberto, ou seja, sem a preocupação inicial de fixar categorias e parâmetros, três etapas foram realizadas: uma análise prévia do material coletado por meio da leitura de todas as introduções e conclusões dos trabalhos, com o objetivo de se familiarizar com o material impresso. Em seguida, o material foi lido integralmente, ano a ano, sem o critério de identificar os estados e municípios de origem. Nesta segunda etapa o intuito foi construir um quadro de referência geral, procurando sínteses unívocas e quadros divergentes, nas palavras dos pesquisadores. Por fim, buscou-se fazer com que o material interagisse um com o outro, não restringindo a análise apenas ao material lido, pois se levou em consideração outras fontes consultadas previamente (VERGARA, 2005; TRIVIÑOS, 1987). Vale ressaltar que não foram seguidas as três etapas rigidamente, pois, por muitas vezes, foi necessário reconstruir algumas inferências retomando etapas anteriores (STRAUSS; CORBIN, 1990).

Muitos foram os caminhos indicados pela leitura realizada do material, englobando os âmbitos econômico, social, político e cultural. No entanto, os resultados deste exemplo mostram que as alianças e as parcerias formam o eixo que perpassa todos os textos lidos, pelo menos na visão dos pesquisadores do PGPC ao olhar o terreno de estudo. Vale aqui apontar no Quadro 2 todos os 35 projetos e o nível de parceria identificado em cada um deles, pois esse foi o produto que evidenciou fortemente que as redes de relações parecem ser capazes de desenvolver projetos e programas inovadores.

Como se pode observar no Quadro 2, nenhum projeto finalista considerado inovador pelos pesquisadores e técnicos do PGPC, foi desenvolvido somente por um ator governamental. O que se observou na análise do material foi a construção de alianças e parcerias consubstanciadas por questões objetivas, reunindo informações globais, ideias gerais e recursos nacionais e internacionais. Os parceiros identificados são os mais variados possíveis ligados a organizações públicas, estatais e governamentais, relacionados ao governo, que é o responsável pela iniciativa. Os parceiros também podem ser intermunicipais ou interestaduais, de organizações da sociedade civil dos mais variados setores.

As organizações públicas podem ser entendidas como aquelas com algum tipo de participação do governo e atores da sociedade civil em âmbito federal, estadual ou municipal; as intermunicipais, as interestaduais ou entre países são organizações onde existe algum tipo

de parceria institucional entre municípios, estados ou países, algo que pode ser visualizado como horizontal; as organizações da sociedade civil, nacional e internacional, são aquelas onde estão presentes somente as instituições de iniciativa social; em iniciativa de um único ator são projetos desenvolvidos por uma única instituição; e outros são projetos desenvolvidos com parcerias diversas não descritas aqui.

Projeto	Tipo de Parceria
1)Pólo Agroflorestal	1,3 e 5
2)Projeto Casa Rosa Mulher	1,3 e 5
3)Projeto Jaburu	1,3 e 5
4)Projeto Conviver em Duque Bacelar	1 e 5
5)Auto-Declaração Madijá:Uma Aula de Governo dos Povos Indígenas	1,3 e 5
6)Projeto Auto-Estima das Crianças Negras	1 e 3
7)Projeto de Interiorização da Fundação Carlos Gomes	1,2 e 3
8)Projeto Cidadão-Cidadania e Política Pública na Cidade de Rio Branco no Estado do Acre	1,3 e 5
9)Parteiras Tradicionais do Amapá	1,3 e 5
10)Trienal de Medicina Tradicional do Povo Baniwa e Kuripako, da Organização Indígena da Bacia do Içana (OIBI)	1,3 e 5
11)Programa de Desenvolvimento Auto-Sustentável na Pré-Amazônia Maranhense	1,3 e 5
12)Os Krahós e a Reintrodução de Sementes Nativas	1 e 5
13)Programa Construindo uma Educação Escolar Indígena	1 e 3
14)Bolsa Família para a Educação - Bolsa Escola	1,3 e 5
15)Consórcio Intermunicipal de Abastecimento	1,2,3 e 5
16)Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania	1,3 e 5
17)Projeto Rede Autônoma de Saúde Indígena (RASI)	1,3 e 5
18)Programa de Medidas Socioeducativas-Macapá	1,3 e 5
19)Projeto Educação Ticuna-Aldeias Indígenas do Alto Solimões	1,2,3 e 5
20)Programa Família Cidadã	1,2 e 5
21)Projeto Castanha-do-Brasil	1,3 e 5
22)Projeto Arte Baniwa	1,2,3 e 5
23)Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento –CINPRA	1,2,3 e 5
24)Fundo Municipal de Geração de Emprego e Renda Ver-O-Sol	1 e 5
25)Projeto Anike	1,2,3 e 5
27)Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu	1 e 5
28)Ação Comunitária em Arte e Ofício - Experiências Educativas em Comunidades Rurais Negras no Pará	1,3 e 5
29)Desenvolvimento Florestal Sustentável na Amazônia Brasileira - Floresta Estadual do Antimary	1 e 5
30)Programa de Formação Intercultural Diferencial e Bilíngue de Professores Indígenas	1,3 e 5
31)Programa Legislativo Interativo e Participativo	1,3 e 5
32)Projeto Crescer	1 e 5
33)Projeto Educação Indígena do Alto Rio Negro	1 e 5
34)Fruta Sã, Indústria, Comércio e Exportação Ltda.	1 e 5
35)Unidades Produtivas Comunitárias para Criação de Peixes em Tanques-Rede	1,2,3 e 5

Quadro 2- Projeto e tipos de parcerias na Amazônia Legal no PGPC

Fonte: Fundação Getúlio Vargas – EAESP. Programa Gestão Pública e Cidadania (2003)

Legenda: 1 – Organizações públicas; 2 – Organizações intermunicipais, interestaduais ou entre países; 3- Organizações da Sociedade Civil, nacional e internacional; 4 – Iniciativa de um único ator; 5- outros.

Assim como no semi-árido brasileiro, a questão educacional mostrou-se como umas das principais preocupações descritas pelos pesquisadores do PGPC. Quando vislumbrada essa questão, tornou-se necessário um aprofundamento da leitura pelo fato dela não se apresentar diretamente nos projetos, mas estar sempre se relacionando com pontos fundamentais para o desenvolvimento local, como geração de emprego e renda, saúde, cultura, entre outros. Não foi possível analisar todo o banco de dados, mas as inferências mostram que parecem existir caminhos alternativos para se construir espaços de ações públicas sinérgicas, cooperativas e inclusivas.

Portanto, por meio dos exemplos apresentados as ações envolvendo Estado e sociedade civil organizada parecem dar contornos diferentes para as políticas públicas, ou seja, parece que há uma tendência de que, quanto maior o número de parceiros em torno de uma mesma política ou ação pública, mais sensível a política fica para no território.

Mas, o que torna a política sensível ao território? Os exemplos colocados até aqui apontam que tanto governo, por meio de processos decisórios centrados na realidade local, quanto sociedade, por meio de ações em parceria com diversos atores, pode ser uma possibilidade para isso. Entretanto, não respondem a pergunta supracitada, mas muito pelo contrário, os exemplos provocam a pergunta.

Para construir uma possível resposta a essa pergunta, torna-se necessário trabalhar o conceito de espaço e territorialidade e adotar um método que procure identificar no terreno de pesquisa o que faz com que as políticas sejam capilarizadas nos lugares. Para isso, optou-se em trabalhar no próximo capítulo o conceito de espaço trazendo para a discussão a categoria territorialidade e utilizando-se como referencial básico a noção de espaço de Henry Lefebvre (1969) e Milton Santos (2004), assim como a noção de lugar de Spink (2001b).

2

O ESPAÇO E A TERRITORIALIDADE

Pela discussão colocada até o momento, procura-se trabalhar com a idéia de que se precisa considerar a territorialidade dos lugares e o espaço, este último em seu sentido mais amplo apontado por Lefebvre (1969) e Milton Santos (1988), na formulação e processamento das políticas públicas no território. Apesar de não ser um conceito oriundo do campo da Administração Pública, territorialidade (SANTOS, 1988) pode ser utilizada em vários estratos (técnico, científico, político, cultural, social, entre outros) e, também, no sistema de políticas públicas que se relaciona de forma intensa com as ações do governo, sociedade e, principalmente, do cotidiano das pessoas, que formam culturalmente um lugar:

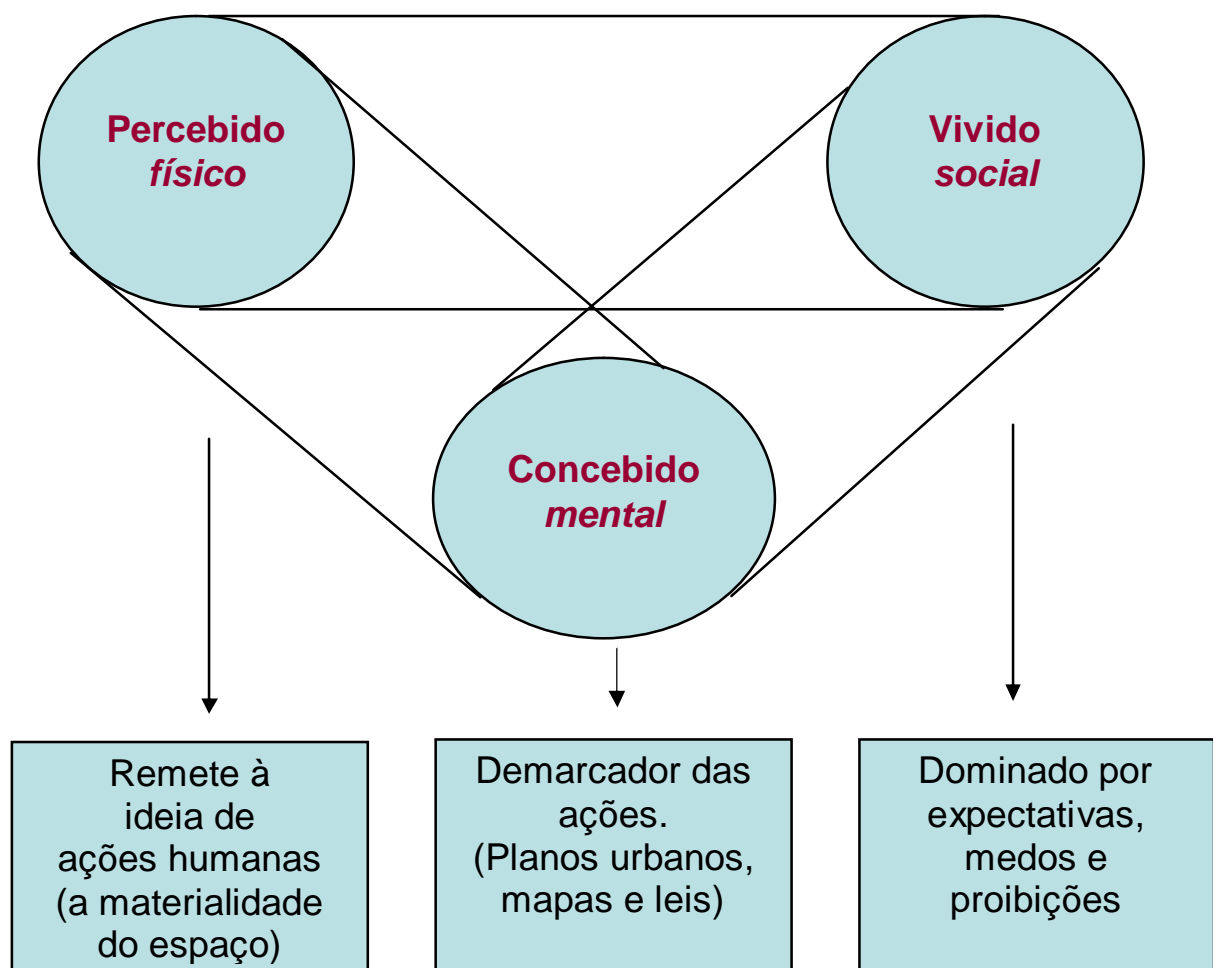
[...] cultura e territorialidade são, de certo modo, sinônimos. A cultura, forma de comunicação do indivíduo e do grupo com o universo, é uma herança, mas também um reaprendizado das relações profundas entre o homem e o seu meio, um resultado obtido através do próprio processo de viver. Incluindo o processo produtivo e as práticas sociais, a cultura é o que nos dá a consciência de pertencer a um grupo. O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, moramos, mas também um dado simbólico, sem o qual não se pode falar de territorialidade. Esta não provém do simples fato de viver num lugar, mas da comunhão que com ele mantemos (SANTOS, 1988, p. 83).

Na construção do conceito de territorialidade, considera-se em sua acepção outros conceitos, como espaço, território, poder e lugar, que em alguns momentos fazem parte dela e em outros ajudam-na a construir as demais, não podendo ser reduzidos, simplificados ou separados, pois estão unidos por um elo teórico complexo (MORIN, 2002) que considera o espaço e o tempo como meio que as produzem por meio da leitura, abstração e observação das relações que se processam nos territórios em uso (SANTOS, 1988). Em vários momentos duas ou mais variáveis dialogarão e estarão presentes nas análises conceituais, mas, inicialmente, torna-se necessário abordar o conceito de espaço.

2.1 O espaço como ponto de partida

De acordo com Lefebvre (1969), o espaço pode ser observado por meio de três feixes que estão entrelaçados em alguns momentos e em outros se sobrepõem, e em outras vezes se superpõem. São eles: as práticas espaciais (percebido – físico), representações do espaço (concebido - mental) e espaços de representação (vivido - social), sendo eles os três feixes conceituais que representam as práticas sociais de produção/reprodução. O esforço de separar esses três feixes e, também, de juntá-los quando necessário, faz com que a noção de espaço faça sentido (LEFEBVRE, 1969).

Segundo o autor, o *percebido* é, categoricamente, dentre os três feixes, o que representa a materialidade do espaço e remete à ideia de ações humanas, não podendo prescindir de suporte físico. O *concebido* representa formas concretas de parametrizar as ações dos habitantes racionais do espaço territorialmente demarcado, como, por exemplo, os planos urbanos, os mapas, as leis, os códigos e outros. O *vivido* são os espaços dominados por expectativas, medos e proibições da representação do espaço. Porém, o vivido pode ganhar proporções surpreendentes que, mesmo sob a dominação, pode transgredir o meio na tentativa de realizar desejos ainda suspensos no imaginário¹⁸, não esquecendo, como dito anteriormente, que este está entrelaçado com os demais feixes (DUARTE, 2001).



Esquema 1- Os três feixes de Lefebvre

Fonte: Esquema montado pelo autor a partir de Lefebvre (1969)

¹⁸ Segundo Duarte: “Como exemplo de espaços de representação, Lefebvre aponta a apropriação popular do espaço pelos moradores das favelas e guetos urbanos (apud Shields, op. cit.). Nessas áreas prevalecem formas de sociabilidade e códigos alternativos, a despeito das normas dominantes e das regulamentações estatais vigentes” (DUARTE, 2001, p. 144).

Procurou-se, no Esquema 1, sintetizar o pensamento de Lefebvre no que se refere à construção do conceito de espaço. Analisando as convergências no pensamento de Lefebvre e Milton Santos, Duarte (2001, p. 139) mostra que “[...] o conhecimento do espaço tem como ponto de partida a relação dialética estabelecida entre sociedade e espaço, entendendo o espaço como meio de produção da realidade”. Nesse espaço os lugares se inserem reafirmando a forma espacial do território e suas territorialidades. Para Lefebvre (1969) é sinônimo de territorialização a noção de espaço (Esquema 1) que considere o percebido, o concebido e o vivido.

Estudos sobre territorialização e políticas públicas vêm ganhando importância nas duas últimas décadas. Alguns recortes são efetuados para se estudar o conceito, dentre eles os recortes institucionais onde se observa a estrutura da Política Pública, e outros onde se considera o cotidiano. Ao se prender em análises documentais o conceito se restringe aos aspectos técnicos que induzem um tipo de leitura sobre a territorialização. Por exemplo pode-se citar a tentativa do SUS de territorializar as políticas de saúde por meio do Programa Saúde da Família (PSF), Programa de Agente Comunitário de Saúde (PACS), e Agente Comunitário de Saúde (ACS). Por intermédio da análise da Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS), do Sistema Único de Saúde (SUS), de janeiro de 2003, sugere-se que a territorialização da política pública ocorra por meio da construção de sistemas que aproximem o cidadão do *governo em ação* o que, por sua vez deveria garantir o acesso à política de saúde. Entretanto, a ideia concebida em contornos tecno-burocráticos corre o risco de deixar de captar as sutilezas do território e suas territorialidades.

Retomando os exemplos do semi-árido e da Amazônia Legal pode-se construir uma analogia em torno da questão. Observa-se que os índices gerais não captam as territorialidades dos lugares, pois se restringem a analisar questões macro. Porém, quando o nível de análise muda seu foco, como demonstrado no exemplo do PGPC e da Amazônia Legal, é possível captar particularidades e territorialidades dos lugares, em um nível micro. Portanto, para não se fechar em uma análise macro torna-se essencial para se avançar sobre o entendimento do processo de territorialização de uma política.

Santos (2000) mostra que a forma espacial do território está em constante uso, ou seja, o território em uso remete ao cotidiano da população, ao sentimento de pertencimento, ao reconhecimento de uma identidade própria produzida pelas relações sociais, nunca estáticas, consubstanciando-se pela construção da destruição e pela destruição da construção das relações diárias, por meio da informação e do conhecimento gerados e recebidos. Através

de seus atores, o território em uso é capaz de produzir e reproduzir poder e sentimentos de identidades culturais e de se pertencer a um lugar, ou seja, ele parece ser em certos momentos a própria territorialidade, onde as noções de poder e dominação parecem estar presentes sempre.

Durante algum tempo a noção da categoria território foi ligada ao poder legal que o Estado tem de interferir na delimitação de fronteiras físicas (RATZEL, 1990). Assim, a questão do poder do Estado se mostra como dominador do território, emergindo dessa concepção a questão da dominação e do poder exercido por um único ator, tomando outros atores dependentes do primeiro. Entretanto, o poder estatal não é o único presente nas relações. Santos (2000b) avança na conceituação de território quando propõe que os seres vivos, por meio de suas relações que se processam no espaço e no tempo, transformem o território constantemente, consubstanciando-o com suas funções (conjunto de ações) e dando forma (conjunto de objetos) a ele. Está explícita uma inseparabilidade e interdependência “entre a materialidade, que inclui a natureza, e seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política” (SANTOS, 2001). Apenas um ente não é capaz de tornar um território vivo, mas as relações existentes entre eles. Portanto, as constantes relações existentes entre o Estado, sociedade civil organizada, comunidades e pessoas transformam o território em algo vivo.

Para Santos (1988), território isolado é diferente do uso do território. O território em uso pode ser considerado a própria territorialidade, que (re)descobre¹⁹ a importância das dimensões territoriais, sociais e culturais, emergindo das relações cotidianas existentes entre os diversos atores e grupos sociais e refletindo o sentimento de pertencer a determinado lugar sendo ele uma família, um sindicato, um clube, uma comunidade, uma cidade, um grupo social, um país, entre outros. Assim, a categoria territorialidade se materializa no lugar e parece refletir as dimensões culturais, políticas, econômicas e sociais, organizando-se na desordem e na complexidade das relações diversas (SANTOS, 2004).

Spink aponta que:

[...] um olhar que encare a complexidade do lugar e se disponha a pensar o que é cotidiano, o que são limites, conexões, e horizontes, partes e todos,

¹⁹ Colocou-se o prefixo (re) no verbo descobrir, pois o debate sobre territorialidade não é exclusivo apenas da Geografia, muito pelo contrário, tem suas interfaces e origens principais na Filosofia, Sociologia e Antropologia. Portanto, dependendo de onde se olha e analisa esse conceito, o pesquisador pode (caso queira) aceitá-lo como um novo conceito ou um conceito redescoberto oriundo das disciplinas consideradas clássicas das ciências sociais.

formas de conhecimento local e senso comum, refletir sobre ação, forma, produção de sentido e disputa por hegemonias [...] é no lugar que se concretiza a sociedade civil (SPINK, 2001b, p. 11).

Portanto, o lugar é onde as relações sociais se iniciam dando sentido e vida ao território. Para Santos (2001) o território sem vida é meramente um espaço físico recortado geograficamente para delimitar algo, mas as ações existentes nele remetem à territorialidade. Desta forma o território se reveste de vida e utilidade, denominado pelo autor de “território em uso”, que nada mais é do que a própria territorialidade dos lugares.

Assim, além da definição jurídico-político de território, este trabalho utiliza principalmente a noção de território em uso de Santos (2001), e lugar de Spink (2001b) e de espaço de Lefebvre (1969) de maneira a analisar a territorialização das políticas públicas em ambientes microssociais. Para isso, encontra-se em Long (2001), no método de análise da interface centrada no ator, um suporte para se realizar as análises dos resultados obtidos na pesquisa. Isso será melhor tratado no próximo capítulo, em que também será abordada a noção da Observação Participante como postura no terreno de pesquisa para coleta de informações.

3
O MÉTODO E OS LUGARES

Este capítulo possui dois objetivos centrais: descrever o terreno geográfico dos estudos de casos fornecendo uma noção das dimensões territoriais, culturais, políticas, econômicas e sociais por trás de uma realidade desconhecida para muitos. O segundo objetivo é discutir o método de pesquisa aqui abordado, enfatizando de que forma estudar a territorialização das políticas públicas se torna relevante e coerente com o método em questão.

Dado que a escolha do método foi uma consequência do lugar, para atingir esses objetivos, inicialmente se fará aqui uma breve descrição sobre a Amazônia Legal e o estado do Pará, local onde se inserem os municípios de Santarém e Baião, onde estão situadas as comunidades de Suruacá e Baixinha, respectivamente, os casos aqui estudados. Por fim, procura-se tratar de alguns contornos da observação participante, a postura de pesquisa adotada em campo e finaliza-se com uma discussão sobre a análise de interface centrada no ator como método de análise dos resultados da pesquisa.

3.1 A Amazônia Legal e o estado do Pará

Este estudo foi realizado na Amazônia Legal, no estado do Pará²⁰, em duas comunidades ribeirinhas, sendo uma, Suruacá, localizada às margens do rio Tapajós, no município de Santarém, e a outra, Baixinha, no rio Tocantins, no município de Baião.

Algumas são as concepções oficiais sobre a Amazônia que existem na literatura e outras no imaginário de pessoas que não habitam a região. A Amazônia possui a maior floresta tropical do mundo, com uma biodiversidade heterogênea e abrigando 25% das espécies animais e vegetais da Terra, além da diversidade cultural dos povos indígenas e das populações tradicionais, como, por exemplo, os ribeirinhos (LITTLE, 2006).

A Pan-Amazônia ou Amazônia Continental possui 7.702.264 km² sendo que 85% deste território encontra-se em terras brasileiras, o que corresponde a 61% do território nacional. A Bolívia, o Peru, o Equador, a Colômbia, a Venezuela, a República da Guiana, o

²⁰ Chama-se a atenção para o fato de existir um movimento de determinados grupos de interesse em dividir o estado do Pará em dois, quais sejam: o estado do Pará e o estado do Tapajós. Caso isso ocorra, futuramente uma das duas comunidades estudadas aqui, a comunidade de Suruacá, pertecente ao município de Santarém, provável capital do estado do Tapajós, não pertencerá geograficamente mais ao estado do Pará. Mesmo que tal fato ocorra, isso não inviabilizará os estudos aqui realizados, como veremos mais à frente, em função de os contornos da territorialidade das duas comunidades estudadas serem muito parecidos do ponto de vista das demandas e das relações de poder como o Estado.

Suriname e a Guiana Francesa são os outros países que compõem essa região, sendo que os três últimos estão completamente imersos dentro da Pan-Amazônia²¹.

No Brasil, a referência oficial, utilizada pelos órgãos de Estado é a Amazônia Legal, concepção adotada para este trabalho. O conceito de Amazônia Legal é fruto de um conceito político definido pelo Governo Federal com o objetivo de planejar e promover o desenvolvimento da região, que foi instituído por meio da Lei 1.806, de 06.01.1953. Compõem a Amazônia Legal os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, parte do Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, e Tocantins, totalizando 805 municípios, o que representa 14,48% dos 5.561 existentes atualmente no Brasil. O estado do Pará é o segundo maior, concentrando 17,76% dos municípios da Amazônia Legal e 2,57% dos municípios brasileiros (IBGE, 2007).

A Amazônia Legal pode ser caracterizada atualmente como um lugar urbano, com elevada concentração das populações nas capitais – entretanto, com uma forte territorialidade rural representada por povos tradicionais, como índios, seringueiros, ribeirinhos e castanheiros, que lutam pela ocupação de suas terras neste espaço e com sérios problemas de pobreza rural.

A situação se agrava ao se observar como ocorreu o recente processo de ocupação da Amazônia, que contou com intervenção direta do Governo Federal com o objetivo de acelerar o processo de desenvolvimento (BECKER, 2005). No que se refere à formulação das políticas de desenvolvimento para a Região Amazônica, a participação dos municípios restringe-se a receber e executar as ações e investimentos decididos previamente pelo Governo Federal:

Os municípios e as microrregiões sempre foram tratados como receptores de investimentos e executores de políticas já decididas previamente. É uma realidade histórica que as comunidades raramente podem se empenhar na discussão sobre o rumo do desenvolvimento local, resultando, geralmente, em decisões pouco sustentáveis para as comunidades (GUTBERLET, 2002, p. 159).

Isso parece refletir um baixo nível de intervenção municipal, apesar da Constituição de 1988 ter considerado os municípios brasileiros entes federativos, com autonomia para elaborarem administrativa e financeiramente.

²¹ Bolívia, Peru, Venezuela, Colômbia e Equador possuem, respectivamente, 51,63%, 58,79%, 42%, 33,36%, 28,35%, de seus territórios dentro da Pan-Amazônia, enquanto que República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa possuem 100% do território nacional dentro dessa região.

Essa lógica está presente na região desde os Planos de Desenvolvimento da Amazônia em que os governos militares determinavam as linhas de atuação dos governos estaduais e municipais e dos órgãos de promoção do desenvolvimento, como, por exemplo, a SUDAM. Essa característica de dependência do nível central para a elaboração de políticas públicas que parece se refletir na manutenção das más condições de vidas econômica e social, como aponta o diagnóstico e a cenarização macrossocial da Amazônia Legal realizada em 2000 pelo Ministério da Integração Nacional, que objetivou avaliar as condições socioeconômicas dos municípios:

A despeito do crescimento econômico que caracterizou a região, durante o período 1960/1995, as condições de vida na Amazônia Legal continuam extremamente precárias. O crescimento econômico, embora tenha certamente contribuído para melhorar o padrão de vida da população, não foi suficiente para elevá-lo a níveis aceitáveis. A grande maioria dos municípios da região encontra-se bem abaixo do padrão brasileiro médio de desenvolvimento humano tal como mensurado pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Mesmo nas melhores situações – caso dos municípios dos Estados de Amapá e Rondônia –, apenas algumas municipalidades apresentam indicadores superiores à média nacional. No Estado do Pará, menos de 1% conseguiu alcançar esse nível e, no Maranhão, nenhum município atingiu a média brasileira. Torna-se, pois, necessário recorrer a políticas sociais capazes de corrigir essas distorções sob pena de se comprometer o crescimento de longo prazo da região (BRASIL, 2000, p. 1).

O diagnóstico do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2000) constatou que, no período de 1960 a 1995, as condições de vida na região são precárias se comparadas com a realidade nacional. Os municípios dos estados de Roraima e Rondônia – respectivamente 10,52% e 12,5 % –, são os que se encontram acima da média nacional em termos de IDH-M. Os piores resultados apresentados são do estado do Maranhão, onde nenhum município alcançou a média nacional. No estado do Pará, menos de 1% dos municípios (ou da população) encontra-se na média ou acima dela (BRASIL, 2000, p. 6).

À exceção do Índice de Gini, indicadores apresentados na Tabela 4 mostram que a situação dos estados da Amazônia legal, se comparados com eles mesmos, parece ter melhorado. Houve uma queda significativa, em todos os estados, nos índices sociais que mensuram de mortalidade infantil, a taxa de analfabetismo e o IDH. Por outro lado, com exceção de Roraima, a renda subiu em todos os outros estados, o que não significa uma melhora na qualidade de vida, pois na mesma proporção o Índice de Gini

também aumenta, o que pode demonstrar um aumento da renda concentrado nas camadas mais ricas dos estados.

Considerando especificamente os casos de Rondônia e Roraima, no período de 1991 a 2000, há um aumento de renda e o Índice de Gini, respectivamente, estagna e diminui, o que significa que a renda pode estar sendo melhor distribuída entre as classes, pois aparentemente a desigualdade se estagna ou diminui. O Maranhão continua sendo o estado com os piores indicadores, estando abaixo da média da Amazônia Legal em todas as situações, chamando atenção para o IDH, que é o mais baixo entre todos os estados (Tabela 4):

Tabela 4 - Indicadores socioeconômicos da Amazônia Legal (1991-2000)

Amazônia Legal-AL (UF)	Mort. Inft (1)		Analfbt (2)		Renda (3)		Gini (4)		IDH (5)	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Acre	41,9	30,4	38,9	29,6	144,7	180,7	0,62	0,65	0,624	0,697
Amapá	43,7	31,6	24,7	16,0	190,6	211,4	0,58	0,64	0,691	0,753
Amazonas	50,4	38,0	28,2	19,1	180,1	173,0	0,62	0,68	0,664	0,713
Maranhão	80,0	55,4	48,3	35,0	80,4	110,4	0,60	0,66	0,543	0,636
Mato Grosso	33,6	27,5	24,1	15,5	204,9	288,1	0,60	0,63	0,685	0,773
Pará	52,5	33,0	28,5	20,6	141,5	168,6	0,62	0,66	0,650	0,723
Rondônia	42,4	30,4	26,0	17,0	161,7	233,8	0,61	0,61	0,660	0,735
Roraima	49,3	33,8	26,3	17,5	252,2	232,5	0,65	0,62	0,692	0,746
Tocantins	63,6	44,2	38,0	24,0	125,9	172,6	0,63	0,66	0,611	0,710
Média AL	50,82	36,03	31,4	21,5	164,6	196,7	0,61	0,64	0,646	0,720

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2006)

(1) Mortalidade até 1 ano de idade (por 1000 nascidos vivos)

(2) Nível Educacional da População Adulta (25 anos ou mais), 1991 e 2000

(3) Renda per capita média (R\$ de 2000)

(4) Mede a desigualdade

(5) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Após a promulgação da Constituição de 1988, os municípios²² brasileiros foram considerados entes federativos autônomos e a todos eles foi dada autonomia de gestão, o que no dia-a-dia da Administração Pública municipal desnudou a falta de capacidade técnica, administrativa e, principalmente, fiscal dos municípios em sustentar sua estrutura. Boa parte

²² Observando-se o número de municípios por habitantes, verifica-se uma grande concentração de municípios com até 50.000 habitantes na Amazônia Legal, o que representa um total de 91,68% dessa região e 13,27% em relação ao Brasil. Mesmo que o número de municípios de grande porte seja inexpressivo do ponto de vista absoluto, apenas 3, esse pequeno grupo concentra a maior parte da renda per capita da região, seguindo a lógica nacional (IBGE e Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Consulta realizada em 17 de maio de 2006).

dos municípios brasileiros, principalmente os menores, foram inseridos em uma lógica da dependência das transferências de verbas federais e estaduais.

Nos municípios da Região Amazônica a situação se agrava, uma vez que muitos deles, que são de pequeno porte populacional, não têm fonte de geração de recursos, em função de que a maioria dos habitantes, tanto na zona rural, quanto na zona urbana, é considerada economicamente pobre. Dessa maneira, esses municípios têm baixa capacidade de geração de receita própria, oriunda da arrecadação de impostos como, por exemplo, o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), tornando-se dependentes de transferências de recursos federais.

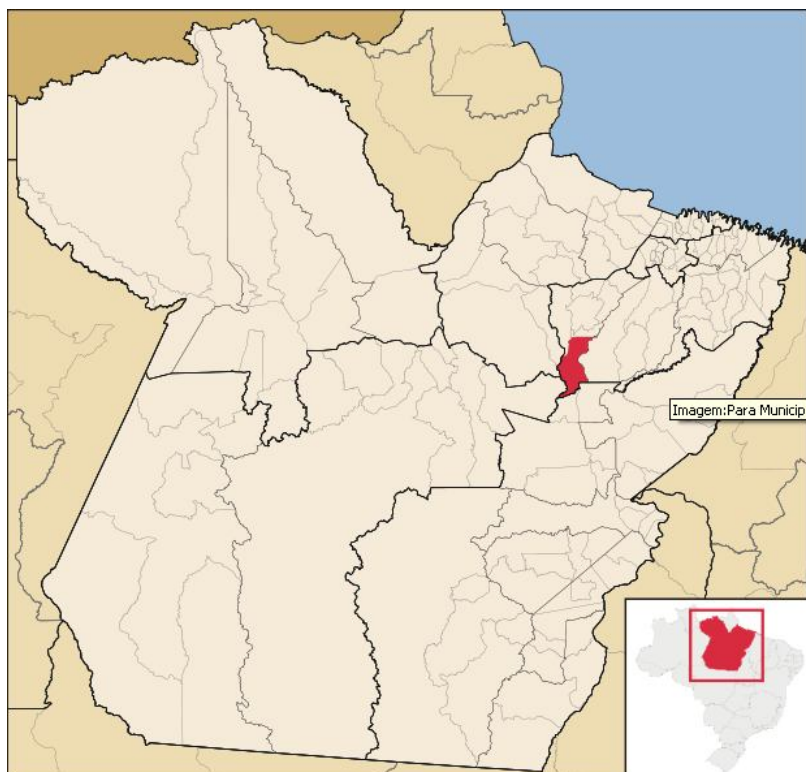
Outro problema grave na região é a preparação de quadros técnicos para gerenciar os recursos financeiros, humanos e ambientais nos quadros da Administração Pública, tanto estadual quanto municipal (CARVALHO, 2000). Os governos municipais e estaduais encontram grandes dificuldades em gerenciar as demandas administrativas do Governo Federal, as políticas públicas federais e atender às demandas sociais locais, o que parece aprofundar ainda mais os problemas de gestão do Executivo municipal impactando no cotidiano das pessoas que habitam a região, principalmente nas zonas rurais.

Para Gutberlet (2002), os problemas dos municípios amazônicos precisam ter soluções localmente identificadas, sem deixar de levar em consideração outras relações, como as intersetoriais, intergovernamentais e internacionais, que fazem parte do cotidiano da gestão da coisa pública e impactam diretamente nas comunidades mais pobres o que, segundo a autora, não ocorre nos municípios da Amazônia. Nos municípios de Baião e Santarém a situação é semelhante, como veremos em parte a seguir.

Um quadro geral sobre o município de Baião

O município está localizado no nordeste paraense, mais especificamente na micro-região de Cametá²³, a qual é composta também pelos municípios de Abaetetuba, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba e Oeiras do Pará. O Mapa 1 procura mostrar aproximadamente a localização do município dentro do estado do Pará.

²³ Recentemente o Governo do Estado do Pará colocou em prática uma nova regionalização do território paraense, cujo objetivo foi o Planejamento Territorial Participativo; partindo dessa nova regionalização, elaborou o seu PPA 2008-2011.



Latitude: 2° 47' 27" S

Longitude: 49° 40' 19" W

escala aproximada

-2.790833° S

-49.671944° W

1 : 75000

Mapa 1 - Localização do Município de Baião

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Bai%C3%A3o_%28Par%C3%A1%29

A capital do estado em linha reta está distante cerca de 200km da sede do município. Em termos comparativos, saindo do centro de São Paulo para o município de Botucatu com uma velocidade média de 80km/h, com pouco tráfego e considerando as paradas obrigatórias de pedágios, gasta-se em média duas horas e meia de viagem, ao passo que partindo de carro ou de ônibus, de Belém para Baião, a viagem varia de cinco a oito horas, no verão, e de nove a doze horas, no inverno, em função das condições da estrada.

Baião tem área total de 3.758 km², uma população de 26.190 habitantes (contagem IBGE, 2007), dos quais aproximadamente 50% residem na área rural. A sede encontra-se à margem direita do rio Tocantins, com a uma altitude de 30 metros acima do nível do mar. Além de recentes melhorias nas estradas que ligam o município de Mocajuba (23.258 habitantes) à sede do município de Baião, o rio Tocantins ainda é o principal meio de transporte da região, como aponta a ex-Secretária de Saúde do Município, Sra. Edna Ramos:

As estradas estão boas só no verão. Tem os ônibus, mas na época de chuva a gente fica meio enrrascada porque, quando chove muito, a estrada alaga muito e só dá pra chegar aqui de barco. Mas já foi pior. Como a gente precisa muito das coisas que vêm de Belém e Cametá, o rio ainda é um acesso melhor. Agora, para ir para o interior, a gente tem que ir de rabeta²⁴ mesmo (informação verbal)²⁵.

Pela nova divisão político-territorial, para execução do PPA de 2008-2011, Baião encontra-se na nova região do Rio Tocantins ao lado de outros nove municípios, sendo um dos que possuem menor densidade demográfica

Tabela 5).

Tabela 5 - Municípios da nova região – Rio Tocantins

Município	População	Área (Km²)	Densidade (hab/ Km²)
Abaetetuba	132.222	1.611	82,1
Acará	47.923	4.344	11,0
Baião	26.190	3.758	7,0
Barcarena	84.560	1.310	64,5
Cametá	110.323	3.081	35,8
Igarapé-Mirim	54.673	1.997	27,4
Limoeiro do Ajuru	23.284	1.490	15,6
Mocajuba	23.258	871	26,7
Oeiras do Pará	25.420	3.852	6,6
Tailândia	64.281	4.430	14,5

Fonte: IBGE, 2007 (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>)

Na área educacional, segundo dados do IBGE (2006), o município conta com 76 escolas de ensino fundamental distribuídas em seu território, sendo 75 sob responsabilidade do município e apenas uma privada. Na sede está localizada a única escola pública de ensino médio, não existindo nenhuma do setor privado. Apesar da quantidade representativa de escolas no município, alguns moradores questionam a qualidade do ensino, a infraestrutura

²⁴ Rabeta é um tipo de transporte marítimo de pequeno porte utilizado pela população da região para trafegar no rio Tocantins entre a sede e o interior e entre as próprias comunidades.

²⁵ Depoimento da ex-secretária de Saúde do município de Baião, 2006.

das escolas e a questão da descontextualização do ensino, como explicou o Sr. Carlos, comerciante e morador do município há mais de 40 anos:

Acho que a única escola boa mesmo hoje aqui é a de segundo grau. Se tu fores para o interior, a situação ainda é bem pior. Eu recebo muita gente aqui no meu comércio que vem comprar coisas aqui e vem com os filhos que deveriam estar na escola. A gente pergunta como vão as coisas, porque o menino não tá estudando e a resposta é que não tem professor, o gerador tá quebrado, não tem merenda. A coisa é preta aqui, rapaz. Tudo aqui é política! Se não for amigo de quem tá no poder, já viu!

A área da saúde não difere muito da educação, pois o número de profissionais para atender a demanda de todo o município é insuficiente. Segundo o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (2007), Baião conta com o total de dez enfermeiros e dez médicos, todos vinculados ao Programa Saúde da Família. O que parece amenizar a situação dos moradores, principalmente no interior, é a presença dos agentes comunitários de saúde (ACS) que, segundo a coordenadora local do programa “[...] é a salvação da lavoura, porque se não fossem eles eu nem saberia o que seria daquele povo”.

Um quadro geral sobre o município de Santarém

O município de Santarém, popularmente conhecido como a “Pérola do Tapajós”, localiza-se na região oeste do estado do Pará na confluência dos rios Amazonas e Tapajós e está distante cerca de 1.520 km de Belém. Segundo o IBGE, o município está situado na microrregião do médio Amazonas e na mesorregião do Baixo Amazonas. A população estimada em 2007, segundo o IBGE, é de 274.285, distribuída em uma área total de 22.887 km².



Latitude: 2° 26' 34" S

-2.442778° S

Longitude: 54° 42' 28" W

-54.707778° W

escala aproximada

1 : 75000

Mapa 2 - Localização do Município de Santarém

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Santar%C3%A9m_\(Par%C3%A1\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Santar%C3%A9m_(Par%C3%A1))

Em termos de execução orçamentária do PPA, o Governo do Estado do Pará definiu sua nova divisão política com Santarém mais 11 municípios, deixando de fora o município de Aveiro, que é circunvizinho do município de Belterra. Tal decisão tomada pelo estado vem desagradando alguns atores que compõem os movimentos sociais da região, mas nada é possível fazer, pois os agentes estatais alegam que a construção desse território foi realizada de forma participativa.

Tabela 6 - Região do Baixo Amazonas e Calha Norte

Município	População	Área (Km²)	Densidade (hab/ Km²)
Alenquer	52.661	22.282	2,4
Almerin	30.903	72.960	0,4
Belterra	12.707	4.398	2,9
Curuá	11.928	1.431	8,3
Faro	17.253	11.767	1,5
Juruti	33.775	8.304	4,1
Monte Alegre	61.350	21.703	2,8
Óbidos	46.793	28.021	1,7
Oriximiná	55.175	107.603	0,5
Prainha	26.436	12.599	2,1
Santarém	274.285	22.887	12,0
Terra Santa	15.316	1.901	8,1

Fonte: IBGE, 2007 (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>)

No que se refere à educação, o município de Santarém possui 137 escolas de educação infantil, 338 escolas de ensino fundamental e 31 escolas de ensino médio, entre instituições públicas e particulares, totalizando 506 escolas (IBGE, 2006). Possui, ainda, um *campus* avançado da Universidade Federal do Pará, um campus da Universidade do Estado do Pará e algumas instituições de ensino superior de caráter privado. Em 2007, o Governo Federal começou o processo de criação da Universidade Federal do Oeste do Pará, com o apoio do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal.

Na área da saúde, segundo informações da Secretaria Municipal de Saúde (2006), o município já possui implementado o Programa Saúde da Família (PSF), com 27 equipes distribuídas entre 127 ACS, 27 médicos e 27 enfermeiros, atendendo 12 bairros da cidade e 7 comunidades da zona rural, conseguindo dar assistência a 30% da população do município. Essas equipes desenvolvem ações básicas de saúde por intermédio de visitas domiciliares, palestras e reuniões com a comunidade, consultas médicas, odontológicas e de enfermagem, internações domiciliares, na tentativa de diminuir as internações hospitalares. Entretanto, existe discordância no que se refere aos dados, pois segundo o Conselho Regional de Medicina do Estado do Pará (2007), há 144 médicos em Santarém enquanto que, por meio do DATASUS, o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, aponta um total de 242 médicos e 137 enfermeiros. Tais discrepâncias reforçam a tese de que os municípios da

Amazônia, mesmo com um relativo número de dados, ainda são desconhecidos para muitos da sociedade.

3.2 Uma breve comparação entre os municípios

Os municípios de Baião e Santarém têm poucas similaridades, quando observados a partir de indicadores macro. As similaridades estão mais ligadas ao posicionamento geográfico, por se constituírem em municípios com parcelas da população vivendo às margens de dois grandes rios e, também, pela presença de populações tradicionais, como ribeirinhos e remanescentes de quilombos. Mesmo levando em consideração que um seja um município com grande núcleo urbano e grande população (Santarém) e o outro com um pequeno núcleo urbano e pequena população (Baião), os dois casos apresentam similaridades micro e essas similaridades justificam o estudo dos dois casos comparativamente.

Primeiro, Santarém é um município com grande número de comunidades ribeirinhas e, por isso, são influenciadas no cotidiano social, cultural e econômico pelos elementos simbólicos de “viver o rio”. A sua dinâmica é tipicamente a de pequenas comunidades ribeirinhas, onde os elementos simbólicos da modernidade (basicamente a cultura urbana) não se apresentam, ou não se manifestam como um fator de mudanças sociais (GUATARI; ROLNIK, 1996).

Em termos comparativos com o Brasil, o município de Santarém é de porte médio, mas para as proporções amazônicas é um município grande, contando como um território localizado a margem do rio Tapajós, em confluência com o rio Amazonas; com sua sede administrativa tendo o principal porto fluvial da região, se constituindo num verdadeiro elo com as demais comunidades e municípios vizinhos do baixo Amazonas. Por outro lado, Baião é um município pequeno e com grande parte da população vivendo de atividades ligadas ao campo ou de recursos naturais em torno do rio Tocantins e da agricultura familiar. Nesse caso, o município não é um centro dinâmico micro-regional, como Santarém.

Trata-se de dimensões territoriais e populacionais diferentes, mas, seja em Baião ou em Santarém, existe uma dinâmica política que prevalece, qual seja: as sedes municipais controlam o poder político, centralizam os recursos, promovem uma dependência dos cidadãos em relação à sede, controlam os recursos e parecem incentivar a relação de dependência dos atores locais, os quais estabelecem relações intermediárias com a comunidade e dificultam a ascensão de pessoas das comunidades distantes aos centros de

decisão política que se situam na sede municipal. Independentemente do tamanho do município e de sua população, as relações políticas e sociais são similares. Especialmente para esses locais, inicialmente percebe-se que os centros urbanos (ou sede do município) concentram os lugares onde as políticas públicas podem ser melhor acessadas, ou seja, esse contorno parece ser um bom começo para se entender uma das territorialidades das políticas públicas em lugares como a Amazônia.

Por meio do perfil dos municípios e pela breve comparação realizada, se os dados apresentados forem a referência de comparação, percebe-se que o contexto em que ambos se inserem, que é possível captar territorialidades gerais dos dois lugares, como por exemplo a situação de pobreza e a exclusão social. Entretanto, utilizá-los como instrumento de formulação e avaliação de políticas públicas, corre-se o risco de desconsiderar parte de uma territorialidade que só é captada por meio de análises microsociais. Para captar com maior profundidade as territorialidades das comunidades, optou-se adotar como postura no terreno de pesquisa, ou seja, nas duas comunidades, a noção de Observação Participante, assunto do próximo tópico.

A opção pelos contornos da Observação Participante

Como mencionado, utilizou-se aqui somente a noção de Observação Participante, pois o tempo de permanência nas comunidades não foi suficiente para realizar uma pesquisa com um cunho etnográfico profundo. Vale ressaltar que a pesquisa de cunho qualitativo não é o único método para se realizar pesquisas em áreas rurais, existindo outras formas de fazer esse trabalho. Também seria possível realizar uma pesquisa de corte quantitativo, mas a falta de confiabilidade nos dados e a ausência deles no que diz respeito a comunidades ribeirinhas parecem ser incontestes na Amazônia (SILVA, 2006).

Por exemplo: esforços técnicos e acadêmicos têm sido empreendidos na área da saúde para se conhecer melhor a Amazônia; entretanto, esses se concentram nos grandes centros urbanos, em cidades mais populosas, quais sejam: Belém, Santarém, Manaus, Boa Vista e Rio Branco (SILVA, 2006). Mesmo com os pequenos avanços, como a criação de uma base dados como o DATASUS e a presença de ONG que se dedicam em fazer levantamentos de dados nas áreas²⁶, ainda se sabe muito pouco sobre essas regiões e a

²⁶ Para exemplificar, citamos o Imazon (www.imazon.org) e o PSA (www.saudeealegria.org).

situação se agrava mais ainda quando se trata de populações tradicionais, como populações rurais não indígenas, ribeirinhas e caboclas, consideradas invisíveis aos olhos da ciência e do poder governamental, como aponta o autor:

Esse segmento que o antropólogo britânico Stephen Nugent chama de população “invisível” (NUGENT, 1993) permanece no limbo científico (SILVA, 2001). Como resultado, um percentual expressivo da população da região é simplesmente ignorado pelas estatísticas oficiais. Como ocorria há cem ou duzentos anos, milhares de pessoas continuam a nascer e a morrer nos rincões amazônicos todos os anos sem que o poder público tome conhecimento de sua existência (SILVA, 2006, p. 80).

Os números, índices e indicadores apresentados até o momento mostram uma espécie de retrato parcial da situação em que se encontram os estados e os municípios da Amazônia, sendo esta apenas uma faceta da realidade ainda submersa nos números. Dados apresentados sobre os municípios que compõem a Amazônia Legal ainda são insuficientes para demonstrar a situação das políticas públicas que incidem nos mesmos, e a situação é mais grave quando se coloca em estudo populações tradicionais como, por exemplo, comunidades ribeirinhas. Dentre vários exemplos de tal carência, Silva (2006) aponta a área da saúde como uma referência, pois, além de reduzido número de bases de dados, os dados gerados não são confiáveis:

A Amazônia continua a apresentar o segundo mais alto índice do país de mortes por “causas mal definidas”, isto é, não identificadas pelo médico que assinou o atestado de óbito (CFM, 2005; JATENE et al., 1993), perdendo apenas para alguns casos dos estados do Nordeste. Isto indica que as pessoas morrem antes de conseguir acesso a qualquer tipo de assistência médica (SILVA, 2006, p. 80).

Portanto, a carência de dados e informações confiáveis também foi um dos motivos para que se adotasse uma postura com contornos etnográficos no terreno de pesquisa, sendo a noção da Observação Participante a técnica que se mostrou mais adequada para realização deste estudo que procura observar a “sensibilidade territorial” das políticas públicas em comunidades ribeirinhas. Na seção seguinte, será explicitada a técnica em maiores detalhes.

3.3 Observação Participante como postura de pesquisa no terreno

Utilizou-se neste trabalho a noção de Observação Participante de William Whyte²⁷ (2005). O autor aponta alguns contornos essenciais que caracterizam a noção de observação participante e que foram adotados no terreno de pesquisa. A seguir, se organizou didaticamente a forma como a pesquisa foi conduzida, mas vale chamar atenção para que os passos descritos não ocorreram rigorosamente na ordem indicada, porque muitas vezes uma etapa se sobrepôs à outra, e em determinados momentos algumas aconteceram e outras não.

Negociação para entrar no terreno da pesquisa

Whyte (2005) mostra a importância de se realizar uma aproximação inicial na qual o pesquisador pretende desenvolver seu trabalho para que se possa sentir e entender como se poderá criar laços mútuos de confiança. Dessa maneira, foi desenvolvido um trabalho de aproximação com as comunidades de Baixinha e Suruacá, no qual se objetivou criar laços de confiança para que o acesso ao terreno de pesquisa fosse facilitado.

Na comunidade de Baixinha, o contato inicial foi realizado via sede do município, por meio da ex-Secretária de Saúde, Sra. Edna Ramos, filha do ex-Prefeito nascida no município²⁸. Por meio desse contato, foi possível identificar algumas pessoas que poderiam facilitar uma possível negociação para a permanência na comunidade. O ACS foi identificado como ator-chave nessa negociação.

Em Suruacá, no município de Santarém, a negociação para ir à comunidade e conhecê-la foi intermediada pelo Projeto Saúde e Alegria (PSA), que, da mesma forma, indicou o ACS da comunidade como negociador para entrar e permanecer no terreno da pesquisa. Em ambos os casos, o ACS foi o principal facilitador nesse processo.

Entretanto, a negociação com a comunidade não se daria apenas na entrada, mas durante todo o processo, pois a permanência do pesquisador no terreno é relevante para a postura de pesquisa adotada (WHYTE, 2005). No terreno de pesquisa, a negociação diária revela novos atores que começam a fazer parte desse processo, onde a cada dia novos

²⁷ Apesar dos estudos de Whyte (2005) estarem direcionados para a área urbana, observou-se que a postura da observação participante analisada pelo autor tornou-se útil no processo de construção de nosso trabalho, pois se conectou com o terreno de pesquisa e com o campo-tema.

²⁸ A Sra. Edna Ramos foi uma das entrevistadas na época em que o autor deste trabalho realizou sua dissertação de mestrado no município de Baião, estudando os impactos do processo de municipalização da saúde na gestão do próprio município.

elementos entram nessa negociação, tais como os hábitos e costumes locais que o pesquisador acaba por notar e, em muitos momentos, se sentindo um estranho naquele lugar, pois para pertencer àquele lugar deveria existir uma identidade cultural e política mínima (GUATARI; ROLNIK, 1996).

Dona Joana, ex-líder comunitária de Suruacá, aponta que, para pertencer à comunidade, é muito importante estabelecer laços de parentesco: “Olha aqui seu Henrique, se o senhor quiser morar aqui em Suruacá tem que casar com uma de nossas filhas. Então a gente dá pra vocês um pedaço de terra pra fazer a casa. Não pode entrar assim aqui não. O senhor só está aqui porque é amigo do Djalma”. Na comunidade de Baixinha isso não difere, em termos de permanência ou pertencimento, pois por se tratar de uma comunidade predominantemente de remanescentes de quilombobolas, também é necessário um grau de parentesco profundo, tal como em Suruacá.

O desconhecimento do terreno

Negociar com a comunidade a entrada no terreno de pesquisa, em ambos os casos, não foi garantia de saber o que poderia acontecer ou disso ser revelado durante a pesquisa. Whyte (2005) aponta que, inicialmente, algum tipo de expectativa é gerada sobre o lugar e que, em muitos casos, as entrevistas e conversas feitas nos contatos iniciais se revelavam de outra forma no terreno da pesquisa.

Por que estar no terreno?

Ter uma justificativa bem construída para ser aceito no campo é uma condição essencial para o pesquisador estar no terreno da pesquisa e ser aceito pelas pessoas desses lugares (WHYTE, 2005, p. 301). Porém, a razão pela qual ele se encontra no lugar deve ser um motivo que faça sentido aos interesses e sentidos das pessoas desses lugares.

A verdade como condição para uma negociação constante

Ser o mais franco possível com a comunidade mostrando os objetivos reais do que se pretende no campo é o caminho mais adequado para se construir uma relação de confiabilidade no lugar, sendo também uma garantia de manutenção do processo de negociação contínuo para permanência no lugar (WHYTE, 2005, p. 301). Vale chamar

atenção para que é necessário mostrar que a relação que existe é de pesquisador-comunidade, sem ter a pretensão de se fazer parte da comunidade.

Pessoa-chave no terreno

Ter uma pessoa-chave próxima possibilita que o pesquisador ganhe tempo para buscar informações, procurando identificar os costumes locais. Nos casos que serão apresentados aqui, os ACSs foram os interlocutores da negociação contínua para permanência no terreno da pesquisa e as pessoas-chave no processo de descobrimento dos lugares.

O pesquisador também é observado, mais ainda, monitorado!

A presença de um ator desconhecido no cotidiano da comunidade provoca ações de observações e monitoramento por parte da população nativa do lugar, ou seja, a presença estranha faz com que as pessoas observem e monitorem no dia-a-dia as ações do estranho, nesse caso do pesquisador.

Habilidades necessárias

Whyte (2005) aponta que a observação participante requer a habilidade e a competência do pesquisador em saber ouvir, olhar, sentir, ou seja, utilizar todos os sentidos possíveis para captar cada gesto, palavras e sentimentos das pessoas que se encontram no terreno de pesquisa.

Geertz (1989) ressalta que o pesquisador deve procurar observar as ações das pessoas com base na cultura e costumes locais, ou seja, a análise deve ser realizada e a interpretação feita de acordo com os costumes da própria comunidade. Assim, as habilidades se somam ao cuidado que se deve ter com os detalhes observados em campo com base no olhar do próprio ribeirinho.

Dessa forma, procurou-se observar em cada fala os gestos feitos pelos observados, procurando agregar isso às transcrições para análise.

Instrumentos de coletas de informações

A utilização de alguns instrumentos úteis em campo para registro das informações se faz necessária. O diário de campo, por exemplo, é fundamental para disciplinar e desenvolver uma rotina de trabalho, sendo que no mesmo deve ser tudo anotado no momento da observação ou no instante da revisão diária do caderno (WHYTE, 2005). Outros artefatos também foram utilizados para captar a sutileza do campo, como a máquina fotográfica digital, que permitiu coletar imagens para montagem de um painel de imagens no qual o cotidiano dos ribeirinhos fosse registrado.

Aprender com os erros

Olhar, anotar e descartar o que não deveria ser descartado. Aprender com isso faz parte do processo de observação. Muitas vezes não se anota um determinado evento e, no decorrer da pesquisa, é necessário lembrar dos fatos. Constitui-se um aprendizado o se anotar tudo, ficando-se atento aos fatos que podem fazer diferença no momento da organização ou da análise das informações

Devolução dos resultados

Segundo Whyte (2005), geralmente o pesquisador é cobrado pelos atores locais sobre os resultados da pesquisa, ou seja: qual o benefício que ela trará à comunidade investigada? O autor aponta que a devolução pode ser feita de várias formas, como, por exemplo, por meio de publicação de relatórios, seminários ou palestras. Tal atividade encerra o ciclo com a comunidade sobre a forma de como se fazer pesquisa por meio da observação participante, proporcionando ao pesquisador e à comunidade a troca de conhecimento e aprendizagem.

Por fim, na metodologia empregada pelo autor, se propôs estudar regiões consideradas pobres. Whyte (2005) não considera pobre sinônimo de miserável, mas aborda a questão da perspectiva em que nas regiões onde há pobreza existem relações construídas e reconstruídas diariamente nos lugares mais diversos ou, nas palavras do próprio autor, na “sociedade de esquina”.

Para análise dos resultados obtidos por meio da noção da Observação Participante, a Análise de Interface centrada no Ator, desenvolvida por Norman Long (2001), apresentou-se adequada para suprir as necessidades de análise dos resultados da pesquisa, lembrando-se que

o método surgiu em função das primeiras aproximações com o campo e com o terreno da pesquisa. No próximo tópico, será abordada a noção de análise da interface centrada no ator, de Long (2001).

3.4 Construindo os resultados na perspectiva da Análise de Interfaces

A perspectiva da Análise de Interfaces centrada no ator se insere em um debate mais amplo em que se acredita que o cotidiano do homem pode transformar os rumos da sociedade, consubstanciando sua própria história, mostrando uma outra face na análise do processo de desenvolvimento, centrando-se em áreas rurais. Long (2001) aponta que uma das partes mais ativas neste processo são as pessoas, não descaracterizando as instituições, mas trazendo para o debate que todas as ações externas são percebidas no cotidiano social das pessoas e dos grupos sociais afetados, onde são criados inconscientemente alguns filtros sociais e culturais mediados pelas estruturas internas.

Dessa forma, dado que se considera que as pessoas e atores das comunidades aqui estudadas se inserem dentro de um contexto de complexidade de relações sociais no qual estão presentes comunidades, agentes estatais²⁹, empresas e sociedade civil organizada, a noção de interface centrada no ator, de Norman Long (2001), possibilita analisar a maneira pela qual essas relações ocorrem.

A noção de interface social ultrapassa a ideia de que a interface é feita a partir de dois lados somente. Long (2001, p. 243) avança na discussão, apontando que nessa noção há uma convergência “[...] entre os mundos da vida, entre os campos sociais ou entre os níveis de organização social, nos quais as discontinuidades sociais, baseadas em discrepâncias de valores, interesses, conhecimento e poder, são possíveis de serem localizadas”.

Por meio desse entendimento, é mister neste trabalho compreender a noção de políticas públicas para a comunidade e quais delas estão mais presentes em seus cotidianos. Ademais, por meio do dia-a-dia da própria comunidade, é necessário identificar as situações de intersecções e discontinuidades que se apresentam no espaço das políticas públicas, que fazem interface com as relações entre atores presentes nas comunidades que, de alguma forma, se relacionam com as políticas públicas.

²⁹ Estende-se aqui agentes estatais como sendo aqueles com algum tipo de vínculo com o Estado, tanto no Executivo, Legislativo ou Judiciário, nas esferas federal, estadual ou municipal.

Para alcançar o objetivo proposto neste trabalho, é necessário evidenciar conexões e interconexões das pessoas e dos atores com as políticas públicas que incidem nas comunidades ribeirinhas de Baixinha e Suruacá. Assim, infere-se que os atores e pessoas presentes nas duas comunidades entendem e consubstanciam seus mundos sociais e que, da mesma forma, compreendem e constroem a forma de se relacionar com os espaços das políticas públicas.

Considera-se que a análise de interfaces do processo social, centrada no ator, equilibra a análise dos resultados coletados considerando os diferentes tipos de conhecimento, tais como o científico, o técnico, o senso comum e o conhecimento produzido pela própria comunidade. Vale ressaltar que a noção de interface não é uma bula para esta pesquisa, mas um importante apoio que traz conceitos relevantes para o trabalho. Dentre eles, encontram-se as noções dos conceitos de “intervenção”, “desenvolvimento”, “conhecimento” e “poder”.

“Intervir” é um verbo forte que dá a impressão de uma ação imposta, onde o receptor parece ser passivo ao que se é colocado. Para Long (2001), por meio da noção de intervenção pode-se compreender como as relações ocorrem nos processos sociais. O autor aponta que muitos estudos concebem essa noção como algo simplificado, no qual as relações assumidas são de caráter unilateral, ou de “cima para baixo”, e são vistas como um processo retilíneo e uniforme. Entretanto, a complexidade que se apresenta nesta noção está repleta de conflitos e consensos construídos em torno de interesses variados presentes no cotidiano das relações existentes no território em uso.

O autor critica a forma de intervenção “de cima para baixo”, pois nesse sentido a intervenção ganha contornos de imposição, como se algo incidisse em determinado lugar sem que as territorialidades desse lugar fossem consideradas.

Assim, no que se refere à noção de intervenção, o problema central apontado por Long (2001) é compreender o processo de intervenção dentro dos lugares dos grupos receptores das políticas, procurando identificar se os fatores externos se capilarizam no território. A intervenção realizada por agentes externos aos lugares em que as ações incidem é criticada por Long e Ploeg (1994), pois a mesma não é capaz de reconhecer as territorialidades dos lugares em função de suas diversidades e especificidades estarem dentro de um sistema microssocial próprio onde o olhar do agente externo pode não alcançar. Os autores apontam que se torna necessário considerar os interesses, as identidades e as perspectivas dos atores no próprio lugar. Ainda assim, identificar os modelos específicos de interação dos diferentes atores (coletivos e individuais) e observar suas histórias, recordações

e concepções espaço-temporais são pontos fundamentais na análise de interface (LONG; PLOEG, 1989).

Em termos gerais, no que se refere à questão do desenvolvimento, identifica-se um ponto em comum entre os pensamentos de Norman Long e Milton Santos. Para os autores, o desenvolvimento de um território ou de um lugar não necessariamente ocorre por meio de intervenções externas ao território ou através da tecnicidade prescrita pela inteligência forânea. Para eles o desenvolvimento também é o resultado de uma intervenção interna, ou seja, o processo de desenvolvimento de um território pode ser construído por meio dos seus lugares e de suas territorialidades. Processos de construção de experiências cotidianas e inovações ocorridas no território habilitam as pessoas dos seus próprios lugares a formular suas próprias políticas e interagir com as que são apresentadas por agentes externos³⁰.

Os conceitos de “conhecimento” e “poder” completam a análise aqui proposta. Long (2001) defende que, independentemente do conhecimento formal³¹ adquirido, as pessoas têm estímulos para produzir seus próprios conhecimentos e que este último tem o mesmo significado que outros tipos de conhecimento. No que se refere ao poder, ele é produzido por meio das interações entre os atores que agem em redes, quando necessário para a construção de projetos individuais e grupais. As interações estão imersas em meio a conflitos e consensos, com o objetivo final de se construir um projeto coletivo (LONG, 2001).

Nesse sentido, este trabalho procura utilizar-se das noções desses conceitos para explicar as maneiras encontradas para a territorialização de uma política pública no terreno de pesquisa, assim como observar o quanto as políticas públicas se territorializam em uma comunidade na qual existe a presença de um ator da sociedade civil organizada com legitimidade social (no caso de Suruacá, o PSA), frente a uma comunidade, e o quanto a política se territorializa em outra comunidade (Baixinha), na qual esse ator não existe.

Em termos gerais, os contornos da noção da análise de interface pode ser assim identificados para interesse deste trabalho:

- a) Estudar comunidades rurais por meio da análise proposta por Long (2001), requer entender que as mudanças não são lineares, mas altamente heterogêneas, procurando compreender a sociedade em seu cotidiano, observando e registrando as situações diárias e práticas sociais micro (LONG, 2001);

³⁰ Agentes de fora do lugar onde a intervenção está ocorrendo.

³¹ Conhecimento formal aqui entendido como aquele repassado por instituições especializadas, como por exemplo escolas ou universidades.

- b) Compreender que os atores sociais que fazem parte das comunidades são munidos de competência e habilidades para entender seu lugar e seu entorno. Em eventos que ocorrem em seu território, os atores são capazes de solucionar seus problemas imediatos, tendo a capacidade de interferir nas relações sociais captando e supervisionando suas ações e as ações de atores externos (LONG; PLOEG, 1994).

Por meio desse tipo de análise, foi possível refinar a problemática considerando os atores que participam do processo de pesquisa. Assim, a utilização da noção de observação participante pôde fazer sentido, porque no terreno de pesquisa é possível redefinir o problema de pesquisa. Dessa maneira, para este trabalho, as noções de interface e observação participante têm como ponto convergente algo que consubstanciou a problemática deste trabalho que se insere num processo de diversidades culturais, consensos e conflitos de interesses existentes nas comunidades estudadas. Objetivamente, pode-se afirmar que neste tipo de análise existe um ponto de intersecção entre os distintos tipos de territorialidades existentes nos lugares, ou seja, pontos que considerem as histórias dos atores, dos lugares, os interesses de grupos, os recursos disponíveis e os poderes presentes nos espaços das políticas públicas.

Contornos específicos da análise de interface em comunidades rurais

As interfaces são o cerne para o entendimento do espaço das políticas públicas em áreas rurais (LONG, 2001). Para realizar a análise condizente com este estudo alguns contornos analíticos específicos foram considerados, quais sejam:

- a) As interfaces procuram observar os conflitos (LONG, 2001) existentes nos lugares estudados, objetivando analisar as interações existentes no campo social micro;
- b) A noção de interface é utilizada aqui para compreender a sensibilidade das políticas públicas em comunidades rurais, ou seja, estudar em que medida as políticas públicas se territorializam nas mesmas;
- c) Para estudar comunidades rurais dentro da perspectiva apresentada neste trabalho, deve-se considerar que a produção do conhecimento parte da diversidade de fontes existentes tanto no ambiente microssocial quanto fora dele; entretanto, sua base de construção é o *lugar* onde os atores processam suas relações (SPINK, 2001b);
- d) É necessário reconhecer que em comunidades rurais existe certa heterogeneidade social, havendo diferentes maneiras de dominação social entre os atores no lugar.

Tal dominação se dá por meio das pessoas, das famílias, do Estado e das instituições, dependendo do nível de poder de cada um desses atores e dos recursos disponíveis no ambiente (LONG, 2001).

Limites apontados na análise de interface

Não cabe aqui qualificar ou justificar as limitações apontadas por outras correntes do conhecimento, mas apenas apontar as limitações colocadas. Um primeiro aspecto é perceber que existe um grande desafio para se delinear a forma e os conteúdos daquilo que se propõe estudar, pois isso implica em explicar o início do processo que muitas vezes se esconde por trás de uma outra cena explicada por outro ator presente no território. Long (2001) lembra que o principal é compreender **como** essas relações surgiram, e não **onde**, inferindo que, para cada começo, existem relações específicas em relação a situações passadas.

Tal abordagem também é acusada de deixar de fora da análise o macro ambiente das relações sociais, centrando suas análises na racionalidade instrumental e nos atores do lugar. Long e Ploeg (1994) não negam as relações entre o macro e o micro ambiente social, mas fazem a opção metodológica que faz das relações sociais específicas objeto principal da análise e defendem que elas retratam melhor as relações do micro ambiente social, chamando atenção que não é proposta deste método excluir a noção de estrutura, mas sim reconstruí-la a cada fato social que modifique o micro ambiente (LONG, 2001).

Portanto, o tipo de análise proposto aqui tem como um dos recursos mais importantes permitir que se identifiquem as diferentes formas de se observar as políticas de desenvolvimento no ambiente microssocial por meio da análise da interface centrada no ator (LONG, 2001), possibilitando, assim, que se verifique até que ponto as intervenções feitas por meio de políticas formuladas fora do ambiente microssocial são sensíveis territorialmente, ou seja, se elas consideram a territorialidade dos lugares.

3.5 Metodologia

Metodologicamente este trabalho foi consubstanciado por meio da leitura do material produzido pelo Programa Gestão Pública e Cidadania; de uma pesquisa bibliográfica e em seguida duas inserções no terreno de pesquisa, o que tornou possível a construção e refinamento da problemática aqui tratada. O interesse em estudar a Amazônia justifica-se por

meio de algumas razões, quais sejam: pelo fato de existir uma relação de envolvimento pessoal do pesquisador com a região e, em seguida, porque a Amazônia é caracterizada como uma região pobre, do ponto de vista do acesso às políticas públicas. Ademais, os temas Pobreza, Desenvolvimento Local e Políticas Públicas, são estudados pelo grupo de pesquisa do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP.

A partir da leitura e análise do material produzido pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, especificamente projetos e cadernos publicados sobre a Amazônia, identificou-se por meio da leitura de um relatório publicado por Barroso (2003) um ensaio crítico sobre a ONG Projeto Saúde e Alegria (PSA). Na leitura integral do ensaio foi possível observar que a atuação da ONG na região poderia ser considerada como algo inovador, dado que os resultados apresentados no ensaio são extremamente relevantes.

Assim, iniciou-se um processo de levantamento de informações sobre publicações realizadas sobre o PSA e encontrou-se artigos jornalísticos e matérias na Internet sobre as ações da ONG na região. Inicialmente foram feitos alguns contatos telefônicos com o ex-coordenador da área da Saúde da ONG, Rui Anastácio, que falou superficialmente sobre as atividades da ONG junto às comunidades ribeirinhas nos rios Tapajós e Arapiúns. Entretanto, em um dos contatos Ruy comentou sobre a existência de uma comunidade que surpreende em termos de organização comunitária:

Henrique, já que você está procurando comunidades que são diferentes, que sabem se virar com toda essa pobreza que tem aqui na região, eu te falo que tem uma aqui que deixa qualquer um surpreendido. Acho que tu deverias vir aqui em Santarém para conhecer Suruacá. Ali é um exemplo de comunidade. Os caras são muito organizados. Tem o Agente Comunitário de lá que é o Djalma que é nosso parceiro a muito tempo.

No mês de dezembro de 2005 foi realizada uma visita ao município de Santarém, à sede do PSA e, conseqüentemente à comunidade de Suruacá. Contatou-se que a comunidade dispunha de um sistema de organização comunitária eficiente, o que fazia com que as dificuldades diárias fossem enfrentadas com articulação entre as lideranças da comunidade e seus parceiros externos, sendo um deles o PSA. Foi possível também observar que mesmo em condições de pobreza a comunidade mantinha certo nível de acesso às políticas públicas de saúde, educação e comunicação. Com isso, algumas questões instigantes se colocaram, quais sejam: como uma comunidade nas condições de pobreza existentes na Amazônia aparentemente acessava, mesmo que precariamente, as políticas públicas? Até que ponto o

PSA seria responsável? Será que as ações do Estado nessa região se territorializavam? Então, como se territorializavam?

Nesse sentido, para saber o quanto uma política pública se territorializava com maior intensidade nessa comunidade do que em outras, procurou-se selecionar outra comunidade onde as políticas públicas não incidissem com intensidade maior. Assim, em meio a inúmeras opções de comunidades em condições precárias existentes na Amazônia, especificamente no estado do Pará, optou-se pelos seguintes critérios para escolha da outra comunidade, quais sejam:

- A comunidade selecionada também deveria ser ribeirinha e estar em condições de pobreza similar;
- facilidade de acesso aos contatos e coleta de dados e informações sobre a comunidade; e,
- não se localizar no Baixo Amazonas.

Vale chamar atenção que o último critério foi central, pois comunidades localizadas às margens do rio Tapajós também são passíveis da ação do PSA, o que poderia ser um fator negativo para analisar até que ponto as ações de territorialização seriam do Estado ou da ONG.

Destarte, observando-se os critérios pré-estabelecidos identificou-se a comunidade de Baixinha como sendo adequada à comparação, pelos seguintes aspectos:

- ela também é uma comunidade composta por população ribeirinha;
- não se encontra no Baixo Amazonas, mas no Baixo Tocantins;
- sua situação socioeconômica é similar a da comunidade de Suruacá; e,
- o acesso à comunidade seria possível, porque a região onde ela se encontra, dentro do município de Baião, foi município estudado durante a realização da pesquisa por ocasião do mestrado.

Portanto, a partir do campo de pesquisa as comunidades de Suruacá e Baixinha foram selecionadas para estudo, o que possibilitou o contraste necessário para a realização da pesquisa.

Dessa maneira, pode-se realizar um estudo comparativo no qual, em um lugar, existe atuação de um ator, além do Estado, que em certa medida também trabalha com políticas públicas; na outra mão, uma comunidade na qual haja somente a presença das políticas públicas formuladas pelo Estado, especialmente na área da saúde. Assim, empiricamente procurou-se entender se a atuação de atores que não tenham relação direta com o Estado torna

as políticas públicas mais sensíveis territorialmente. Deve-se considerar que essa foi a motivação inicial e que nunca cerceou a possibilidade de se observar atuação de outros atores, sendo eles do Estado ou não, em razão da metodologia aqui proposta.

A imersão no terreno de pesquisa ocorreu na comunidade de Suruacá e no município de Santarém durante 10 dias e 5 dias no município de Baião e na Baixinha, procurando-se observar e acompanhar o cotidiano dos atores considerados pelas comunidades como aqueles que têm relação mais próxima com as políticas públicas. A escolha dos atores ocorreu por meio de uma consulta feita junto às famílias de ambas as comunidades, onde foi possível identificar no terreno de pesquisa os atores sociais com maior interface com as políticas públicas no cotidiano das comunidades estudadas.

O método adotado foi uma consulta para coletar a opinião por meio de instrumentos específicos com o nome dos atores presentes nas comunidades. Um primeiro quadro foi elaborado com o nome de alguns atores inicialmente identificados na literatura. Em seguida, testou-se esse instrumento no terreno de pesquisa, no mês de julho de 2006, com algumas famílias presentes nas duas comunidades. Após o teste, foram acrescentados ao quadro outros atores identificados pela própria comunidade para, então, fechá-lo e aplicá-lo definitivamente. As perguntas são fechadas e feitas diretamente às pessoas, solicitando-se que as mesmas respondam se reconhecem ou não os atores citados. As respostas foram tabuladas e traduzidas para uma linguagem visual na qual é possível observar quais atores aparecem no imaginário das famílias.

Optou-se, aqui, em detalhar o método de escolha nos capítulos em que os atores são descritos, para que se possa acompanhar como o processo ocorreu em cada uma das duas comunidades. Adianta-se que, na comunidade de Suruacá, o PSA e os ACS foram os mais reconhecidos, enquanto que, em Baixinha, o ACS e o Sindicato Rural foram os dois mais citados como aqueles que mais se relacionam com as questões políticas das comunidades. Assim, selecionou-se para análise de interface o PSA e os ACS na comunidade de Suruacá e o ACS para a comunidade de Baixinha. Vale ressaltar que o PSA não tem base de atuação na comunidade de Baixinha – o que enriquece a análise, no sentido de se verificar se um agente externo à comunidade tem relação com algum tipo de territorialização das políticas públicas.

No terreno de pesquisa, a postura e os instrumentos utilizados foram:

- a) A noção de observação participante, por meio da qual se objetivou presenciar sutilmente o cotidiano das pessoas e os principais lugares onde elas se reuniam. Também se procurou identificar as funções (conjunto de ações) e as formas

(conjunto de objetos) (SANTOS; SILVEIRA, 2001) das políticas públicas nas comunidades.

- Identificar as lideranças formais

Lideranças comunitárias formais identificadas em campo que, em alguma medida, se relacionam com o poder governamental. Aqui, também foram considerados os jovens que lideram grupos da igreja, presidentes de associações, clube de mulheres, clube de idosos, entre outros.

- Identificação de lideranças informais

Procurou-se observar nas comunidades os locais onde homens, mulheres, jovens e crianças se aglomeravam para, então, se perceber nesses lugares quem eram as lideranças informais.

- Comunitários

Pessoas nas ruas que se aproximavam espontaneamente para participar da pesquisa. É importante relatar que a curiosidade das pessoas em pequenas comunidades e a vontade de serem ouvidas foi um dos fatores que facilitou o processo de coleta de informações em ambas comunidades.

- as conversas informais com os ribeirinhos apontavam as dificuldades que se teria para analisar o material coletado, pois o ribeirinho falava de uma maneira geral do seu dia-a-dia, dos seus afazeres, da família e relações com outros familiares e vizinhos;

- de uma maneira geral, os ribeirinhos e atores entrevistados abordavam os principais problemas sociais e carências que ali estavam presentes;

- observou-se que, sempre que uma dificuldade era apontada, os mesmos informavam como superavam as lacunas deixadas pelo mau atendimento do Estado e a falta de acesso, na maioria dos casos, às políticas públicas.

- b) Coleta de informações por meio dos quadros elaborados para a identificação dos atores que fazem parte da análise de interface: em Santarém: ACS e PSA; em Baixinha: ACS e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
- c) Além dos atores entrevistados para análise foi possível conversar, também, com: o Presidente da Associação dos Moradores (SEREIA) e a Coordenadora da Associação dos comunitários e ex-Coordenadora da Associação. No município de Santarém, o Secretário de Saúde foi entrevistado. Na outra comunidade (Baixinha), foram entrevistados os seguintes atores: foram travadas conversas

informais com comunitários; com técnicos da EMATER e, no município de Baião, com a Coordenadora do PACS;

- c) Um dos pontos extremamente importantes no terreno de pesquisa foi a realização de entrevistas informais com as pessoas, nos campos de futebol, na beira do rio, e com as principais lideranças da comunidade de Suruacá. Em Baixinha só não foi possível conversar com todas lideranças locais, pois alguns encontravam-se sempre viajando para Baião ou Belém;
- d) A parte analítica do trabalho foi realizada por meio do material coletado no terreno de pesquisa, pela visualização das 800 fotografias registradas, das transcrições feitas das entrevistas e de anotações realizadas depois de conversas informais realizadas no terreno, além da leitura de atas e documentos fornecidos pelos atores presentes nas comunidades, realizando-se um estudo comparativo entre ambas, procurando retornar sempre aos referenciais teóricos presentes na bibliografia deste trabalho.

Por não se tratar de algo comum em trabalhos na área de Administração, vale aqui ressaltar que a utilização da fotografia como recurso foi útil para captar a forma das políticas e o cotidiano dos ribeirinhos.

Alguns trabalhos utilizam o uso da fotografia para demonstrar o cotidiano de populações tradicionais que são pouco conhecidas de uma maneira geral. Em seu trabalho Teixeira (1999) utilizou um conjunto de 79 fotografias para apresentar o cotidiano dos ribeirinhos da ilha do Combu, no estado do Pará, destacando as cenas das travessias, dos moradores, da produção do açaí, dos animais e vegetais presentes na ilha, dos centros comunitários e de todo o contexto que se relacionasse com sua problemática de pesquisa. A autora ainda procurou demonstrar como as populações tradicionais, especificamente ribeirinhos, se relacionavam com o ambiente natural para desenvolver mecanismos do cuidar da saúde. O painel de imagens foi utilizado neste trabalho como recurso analítico para se mostrar uma realidade pouco destacada na academia.

Portanto, para este trabalho procurou-se trazer as duas contribuições por meio das imagens, quais sejam: demonstrar a relação das comunidades de Baixinha e Suruacá com as políticas públicas em seu cotidiano e, também, mostrar a realidade rural ribeirinha desconhecida por muitos na área da Administração Pública.

Salienta-se finalmente que, por meio da noção da Observação Participante, a análise de interfaces centradas no ator obteve resultados que não devem ser generalizados, até mesmo porque essa não é a intenção deste trabalho e nem objetivo do método. Entretanto, foi possível

coletar informações que contribuíram para o debate sobre as formas de territorialização das políticas públicas em comunidades ribeirinhas da Amazônia.

Outro ponto importante a ser considerado é que as políticas públicas territorializadas também se referem às singularidades socioculturais e econômicas de muitas cidades amazônicas, especialmente, as cidades da chamada “frente pioneira” e “frente de expansão”, que estão mais concentradas no estado do Pará (MARTINS, 1983). Essas frentes pioneiras e de expansão que se iniciam ainda nos anos de 1940 e 1950 e avançam pelos de 1970 e 1980, amplamente tratados pela literatura especializada, foram ponto de partida para que o Pará, enquanto unidade da federação, adquirisse singularidades históricas na Região Amazônica (OLIVEIRA FILHO, 1979).

Entre essas singularidades, está a distribuição espacial no território de várias categorias sociais, resultantes de diversas etapas de alguns processos que têm relação direta com a entrada e a expansão do capitalismo na região. Por essa razão, as análises macro apresentam dificuldades ao tentarem explicar esse contexto (MARTINS, 1983) e, por isso, a proposta de micro-análise nas duas comunidades e da presença do Estado com suas ações e a busca por se perceber não somente a dificuldade estatal de trabalhar o território, mas da academia ao pesquisar a partir dessa visão.

Primeiro, faz-se necessário considerar que a ocupação após este processo de frente pioneira e frente de expansão dinamizou as regiões mais ao sudeste e sudoeste paraenses. As comunidades estudadas aqui estão em parte no oeste e em parte no nordeste paraense. Entretanto, as duas sofreram o impacto da urbanização, tal qual se deu nas duas regiões mais impactadas pelas frentes de ocupação.

Nos dois municípios, o processo de urbanização fez crescer a demanda por serviços. O município de Baião é impulsionado pela Usina Hidroelétrica de Tucuruí (UHT), tanto socialmente, com um aumento da população, quanto economicamente, com redução do estoque pesqueiro por causa da retenção das águas e formação do lago de Tucuruí (SIMONIAN, 1996). Já Suruacá, diretamente, sofre menos impactos com o processo de urbanização, mas a demanda pela urbanização recente impacta os serviços essenciais e as comunidades isoladas, que passam a receber menor atenção, porque as periferias de Santarém crescem e demandam mais atenção da esfera municipal de governo.

Esse processo recente se acelera com uma nova frente de expansão da fronteira agrícola, em Santarém, com o aumento da pressão de áreas para a plantação de grãos (especialmente soja) sobre áreas de floresta exploradas por madeireiros, além da pressão sobre áreas desmatadas feitas por pessoas ligadas aos movimentos sociais ligados ao campo, em

busca de terra para cultivo familiar (colonos que buscam assentamentos do INCRA). Em Baião, a pressão é menor, mas o número de pessoas que passam a viver do campo (agricultura familiar) aumenta, assim como o processo de urbanização. É um fenômeno comum na região do rio Tocantins.

Nesse sentido, as duas regiões, os dois municípios e suas comunidades, passam a conviver com categorias sociais distintas no modo de produção, cultura, valores simbólicos, reprodução social e demandas por serviços governamentais. São categorias sociais claramente diferenciadas a partir do agrupamento territorial. Tem-se, então ribeirinhos que vivem da pesca e da coleta, com o rio representando o local de produção material e reprodução social.

Já o “quilombola” (muito presente em Baião), a mais nova categoria social que demanda também apoio do Estado – no caso de Baião e da comunidade da Baixinha há uma forte presença dessa categoria que passou a adquirir direitos sociais, enquanto minoria social reconhecida pelo Estado – e atenção governamental, com ações do Governo do Estado nos anos 1990 e 2000, passou a ser uma categoria social com demandas próprias. No caso de Santarém, é menor a presença dessa categoria na região. Esta categoria é estudada por poucos pesquisadores, entre eles Castro e Marin (1993).

O “beiradeiro” é pouco focado e trabalhado pela literatura. São pessoas que vieram com a frente de expansão (especialmente os garimpos), muito comuns nas regiões de mineração do oeste do estado (região de Santarém). Desenvolveram-se a partir do comércio nos arredores de grandes empreendimentos, como hidrelétricas, projetos de mineração, garimpos, abertura de portos e estradas. São quase “nômades” e são responsáveis por uma grande parcela de população flutuante nas pequenas cidades e núcleos urbanos do Pará. Geralmente, vivem do pequeno comércio e de outros tipos de atividades comerciais; basicamente, imigrantes nordestinos. Também demandam serviços do governo local. Não têm identidade com o lugar e poucas vezes ficam instalados nas comunidades, mas com elas têm relações, muitas vezes, conflituosas.

Outra categoria social é formada pelos “colonos”, agora muito frequentes em toda Amazônia paraense. Estão presentes nas duas comunidades estudadas. Têm uma forte ligação com as atividades do campo (agricultura e pecuária familiar); não têm relação com o rio, mas algumas vezes estão em áreas próximas deles, próximos das várzeas ou nos arredores das estradas vicinais. Seus elementos simbólicos, valores culturais, produção econômica e reprodução social são muito diferentes dos do ribeirinho e do beiradeiro; muitas vezes, há conflitos entre essas categorias, embora fiquem sempre distantes quando assentados próximos

dos rios; impactam pequenas comunidades e são os expansionistas das pequenas vilas em torno dos núcleos urbanos.

Recentemente, o INCRA intensificou os assentamentos nas duas regiões estudadas, que já começam a apresentar problemas sociais graves nas municipalidades das duas regiões. Só como exemplo, o município de Aveiro (próximo a Santarém, que exerce influência nos pequenos municípios em seu entorno e é um pólo regional), em dois anos recebeu mais de 1.200 famílias assentadas em seu território – num município que tinha pouco mais de 14.000 habitantes, isso representa um impulso de aproximadamente 4.000 pessoas.

Por último, a população urbana (os urbanos), que cresce aceleradamente em todo o estado do Pará. Essa população é a principal demandante de serviços e da atenção geral dos governos estadual e municipal. Essa população é que “confunde” as ações das instituições estatais nas regiões estudadas, pois sempre é referência de atenção por parte dos governos. Quando se trata de política pública, as referências são as ações voltadas para essas populações urbanas. Esse é o principal problema para organizações estatais e seus agentes: caracterizar as populações para as quais são destinadas as suas ações de políticas públicas.

Portanto, esse é o principal fundamento da micro-análise proposta aqui como metodologia de estudo de políticas públicas em regiões da Amazônia e principalmente de pequenas comunidades. Por um simples fato: não há apenas um tipo de população em quase todos os municípios do estado do Pará. Num raio tão pequeno de um mesmo município é possível encontrar essas categorias sociais ao mesmo tempo e dependendo de ações específicas numa mesma área de política pública. Nesse caso, são necessárias ações específicas para cada agrupamento ou cada categoria social que possui territorialidades próprias. Daí a territorialidade ser extremamente necessária, como unidade de demarcação de políticas públicas e parâmetros de atuação do Estado, e a presença tão importante de um agente capilar para mostrar que as demandas são específicas.

4

OS DOIS CASOS EM ESTUDO

Este capítulo tem como objetivo apresentar os estudos de caso por meio das vozes e do cotidiano dos atores das duas comunidades e ainda identificar os atores mais importantes no imaginário do ribeirinho, para que sejam selecionados na análise da interface. Detalhar-se-á aqui o procedimento realizado para selecionar os atores para a realização da análise de interface. A observação participante, como postura no terreno de pesquisa, foi fundamental para identificá-los.

4.1 Comunidade de Baixinha

A comunidade de Baixinha encontra-se inserida, dos pontos de vista geo-político e administrativo, dentro do município de Baião e o acesso à comunidade é feito via barco, rabeta ou por meio de transportes terrestres pela Transcametá³². O tempo de viagem, partindo-se da sede, dura em média uma hora. Também é possível ir pela estrada, entretanto, nessa situação, é necessário partir do município de Cametá, pois pela sede do município de Baião não há acesso. Nesse caso o tempo dependerá da estação climática e das condições da estrada, que geralmente não são boas. A temperatura média mensal varia, em qualquer estação, entre a mínima superior a 18°C e máxima de 32°C, sendo que a variação térmica não ultrapassa 5°C. Entender sobre o ciclo das chuvas na comunidade é de extrema importância, pois ela tem relação direta com o transporte e a saúde dos ribeirinhos, conforme aponta o ACS da comunidade: “Quando chove por aqui, o negócio piora um pouco. A água fica ruim, o rio sobe e as crianças adoecem mais. A água não é potável e a gente não tem um sistema de tratamento”.

Entender a lógica de vida de um ribeirinho não é uma tarefa simples, pois o tempo é sentido pela ida, vinda das chuvas e pelo estado do rio, e o espaço é percebido de uma forma muito peculiar.

O relevo é composto pela presença de terras relativamente altas, se comparado com o nível do rio, com um terraço muito alto, sendo que para se chegar em terra firme, na comunidade, é necessário subir uma escada com aproximadamente 100 degraus, como é mostrado na Fotografia 8 no Capítulo 5. Inicialmente uma curiosidade se colocou: por que a comunidade possui o nome de Baixinha se o lugar está muito acima do nível do rio?

³² Também é possível chegar na comunidade de barco partindo-se do município de Cametá, entretanto o tempo de viagem dobra.

A história da comunidade é contada de diferentes formas por vários moradores. O Presidente da Associação Rural, José da Silva, conhecido popularmente como Zeca Preto, explica o seguinte: “A gente não sabe ao certo, mas aqui tudo é o contrário. Não sei porque o nome é Baixinha se para chegar aqui a gente tem que subir um bom pedaço de escada [rindo]. Aqui por essas bandas tudo é assim. Tem Baixinha que é aqui no alto”.

A altura da comunidade em relação ao rio é de aproximadamente uns 30 metros, alcançando em algumas outras comunidades 35 metros. A terra firme, ou seja, o solo, tem, segundo técnicos da EMBRAPA que estavam presentes no município na época da pesquisa, baixas reservas de nutrientes minerais, elevados teores de alumínio e “está relacionado, geologicamente, a sedimentos areno-argilosos do quaternário e terciário”, isto é, podemos dizer que o solo é arenoso, de modo que se tornam necessários cuidados especiais para a produção agrícola.

A estrada desta comunidade é o rio Tocantins, que é navegável por embarcações de pequeno porte e sua água é utilizada comumente pelos ribeirinhos para o banho, para lavar roupas e diversão da população. Além do rio, a área onde se localiza a comunidade é de floresta densa, com cobertura de diversos tipos de árvores com frutos variados e troncos, como maçaranduba, faveira, tachi, cupiúba, angelim e castanheira, todas essas caracterizadas pela comunidade como seu lugar.

Do ponto de vista administrativo, a comunidade de Baixinha está vinculada ao município de Baião, como foi mencionado; entretanto, vale salientar que em entrevista com o presidente do sindicato rural local e com o ACS a impressão que se tem é que tal vinculação está atrelada apenas do ponto de vista jurídico legal, pois no dia-a-dia “a comunidade não tem o apoio necessário da prefeitura e eles aparecem aqui somente no período de eleição. A gente tem que se virar por aqui”. Essa breve descrição mostra o ambiente em que se inserem os ribeirinhos da comunidade de Baixinha. Ademais, uma outra característica que marca a comunidade é que a mesma é constituída por remanescentes de quilombo, algo que pôde ser identificado nos primeiros dias por meio da Observação Simples.

Comunidade quilombola ribeirinha

O Pará é um dos estados que mais emitiu titulações de terras às comunidades, o que, segundo Castro (2000), se deve, em primeiro lugar, à maneira pela qual as entidades se organizaram para pressionar as organizações governamentais. Em função de tal pressão, os

legisladores incluíram na Constituição Federal, por meio do art. 68 do ADCT da Constituição Federal, o direito consagrado à terra aos remanescentes de quilombos. Ademais, a legislação estadual serviu de base para a formulação do artigo constitucional em questão.

A comunidade de Baixinha é predominantemente composta por famílias remanescentes de quilombolas³³, somando um total de 64 famílias, sendo que somente uma não pode ser considerada remanescente, segundo dados fornecidos pela Associação dos Remanescentes de Quilombos de Igarapé-Preto e Baixinha (ARQIB).

A comunidade de Baixinha faz parte da ARQUIB, criada, em 19 de outubro de 1999, como forma de defender os interesses dos remanescentes de quilombos presentes na região. Sendo uma mulher sua primeira presidenta, a Sra. Deodata Baia Machado Ramalho, uma das principais lideranças de Igarapé Preto, comunidade que fica a curta distância de Baixinha. Segundo o Estatuto da ARQUIB, seu objetivo é adquirir e defender os direitos quilombos da região no que se refere a questão fundiária.

Segundo Zeca Preto, além da ARQUIB, outros atores ajudaram na construção da Associação, tais como a Igreja Católica, sindicatos rurais, instituições de ensino superior. Outras pessoas ligadas à questão agrária também compuseram e compõem esse quadro de luta:

Eu lembro bem como foi o processo de luta. O pessoal da Igreja que começou e nós mesmos sentimos que a gente podia perder nossa terra aqui. Aí vieram uns pesquisadores da Universidade que nos ajudaram com alguns contatos em Belém. Mas o pessoal da madeira é f... e de qualquer jeito eles queriam nos intimidar. Eles vinham por aqui e prometiam mundos e fundos pra gente e queriam que a gente não se mobilizasse. Ameaçaram a gente de morte e até tentaram comprar o pessoal do ITERPA.

A comunidade é reconhecida pelos poderes públicos federal, estadual e municipal, como remanescente de quilombos, mas a própria comunidade tem dificuldades de se identificar como tal, pois parece que, no seu cotidiano, ser um remanescente está muito mais ligado às questões de concessões de recursos para financiamentos de projetos do que sua própria condição de remanescente, como mostra Zeca Preto: “quando é pra pegar recurso a gente é quilombola. Quando é pra resgatar nossa cultura a gente é o quê?”. As evidências que

³³ No Brasil, a Constituição de 1988 reconheceu essas populações como sujeitos de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, como forma de resgate da cidadania dos afro-descendentes. Segundo levantamento realizado pela Universidade de Brasília em 1999, existem 848 comunidades remanescentes de quilombos. Essas comunidades estão presentes em quase todos os estados brasileiros, com exceção de Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia e Distrito Federal. Já algumas entidades ligadas ao setor calculam que há 1098 comunidades quilombolas.

apontam para essa inferência são duas: a primeira é que, durante as entrevistas, poucos foram os momentos em que a comunidade se referiu às questões culturais locais; outra forte evidência é que, na maioria das entrevistas, muitos comunitários apontavam que já não existem na comunidade remanescentes puros, apenas seus descendentes.

O lugar também pode ser considerado de ribeirinhos, pois o cotidiano mostra a forte relação existente com o rio e a floresta (SHERER, 2004). Os ribeirinhos da comunidade de Baixinha não fogem das características gerais dos ribeirinhos de Suruacá, como se verá adiante, entretanto, a predominância de remanescentes de quilombolas compõe uma das faces da territorialidade desse lugar. Portanto, Políticas e Ações Públicas de proteção a comunidades remanescentes de quilombos, como, por exemplo, a criação da ARQUIB, podem ser consideradas como um diferencial nesse território, conjugando, talvez, uma nova denominação às pessoas que possuem tais características, qual seja, ribeirinhos remanescentes de quilombos. Isso foi constatado ao se observar o cotidiano das pessoas por meio da Observação Simples e por conversas informais com comunitários e líderes comunitários.

O dia-a-dia

Das crianças

A escola e o trabalho fazem parte da dinâmica de vida das crianças na comunidade de Baixinha. Em conversas com 4 crianças da comunidade, procurou-se saber como elas vivem e o que fazem. Ana, Pedro, Thiago e João³⁴ falaram de uma maneira geral que suas rotinas são marcadas pelas aulas, quando elas acontecem, assim como suas atividades na roça com os pais, como mostrou Ana: “A gente acorda cedo, né Thiago, vamos pra Escola; depois vem pra casa e vamos almoçar. A gente brinca na escola e de tarde a gente ajuda nossa mãe em casa. De tarde, a gente brinca e vai pro Igarapé brincar, come, de novo ajuda nossa mãe e depois dorme”. Thiago, de 12 anos, complementa, afirmando que também, às vezes, vai ajudar o pai na roça quando é preciso e, quando tem energia, gosta de ver programas de televisão. Geralmente, as meninas ajudam no cuidar da casa e na arrumação, enquanto os meninos acompanham os pais no roçado no trato da mandioca, entre outros plantios.

³⁴ Muitas crianças entrevistadas têm seus nomes relacionados a personagens bíblicos. Talvez uma das explicações para isso é a influência que a Igreja exerce nas comunidades da região.

Das mulheres

As mulheres vivem seu cotidiano em função dos afazeres domésticos e do dia-a-dia da escola das crianças, quando, em alguns casos, não ajudam seus esposos na roça. Um dos depoimentos nos mostra que: “Minha vida é aqui nesse lugar (falando da sua casa), cozinhando e cuidando dos meninos. Acordo cedo, preparo o café, arrumo os meninos pra aula, faço o almoço, cuido da casa e, quando meu esposo volta, faço a janta”. Em uma outra fala: “Eu fico muito sozinha a maioria do tempo, cozinhando. Acho bom quando vou com a comadre pro rio lavar roupa, quando é preciso, e às vezes vou pra roça pra ajudar na mandioca”. Nesses lugares, o conceito de tempo é diferente de outros lugares que não sejam dos ribeirinhos, pois é o acordar da criança para ir à escola, o almoço quando o marido chega, a conversa “fiada” no final da tarde em baixo das árvores e que mostram um outro tempo e um outro espaço, como mostra uma outra moradora: “quando eu vou lá na cidade tem que ir cedo, porque depois o sol cai e a gente tem que voltar com o horário do barco. Se perder, tem que esperar mais ainda”.

Dos homens

A rotina dos homens parece mostrar explicitamente como o tempo do ribeirinho é diferente do tempo do morador da sede do município ou do homem do meio urbano. O ribeirinho tem o tempo da natureza como guia das ações e, para o homem da sede do município ou do meio urbano, há o tempo do relógio. Zeca Preto brinca com a situação, apontando o seguinte:

Todo mundo acha que a gente é preguiçoso. Eu acordo com o sol, vou pra roça cuidar da pimenta e da mandioca, volto pra almoçar, deito um pouco, e às vezes eu volto. Mas depois, quando o sol tá caído, a gente vem pra cá [uma casa no meio da comunidade, como se fosse uma espécie de maloca] e a gente fica com conversa fiada [risos]. De noite a gente dorme cedo, porque tem que tá cedo com sol no outro dia.

A casa de farinha também faz parte do cotidiano dos homens. A farinha é um produto gerado da mandioca, considerada um dos principais produtos da comunidade. As casas de farinha na comunidade são rústicas, como aponta um morador:

Nós plantamos a mandioca, colhemos e trazemos pra cá. Aqui a gente [homem, mulher e às vezes crianças] descasca ela e mói aí [apontando para uma espécie de triturador de mandioca movido pelos próprios braços dos

homens]. Depois de moída, a gente coloca no tipiti³⁵ e leva pro forno alí. Depois a gente mexe a massa até esfarelar e vira farinha [olhando para a farinha com orgulho]. Ah, o caldo que sai do tipiti a gente faz tucupi e vende também. Mas a gente também usa.

A casa de farinha se apresenta como um lugar dentro da comunidade onde algumas vezes o homem, a mulher e as crianças parecem se reunir para trocar informações dos acontecimentos ocorridos na comunidade e passar o tempo. As casas de farinha são rústicas, sendo em sua maioria equipadas com um forno feito de barro com uma chapa de ferro onde a massa da mandioca é jogada para o preparo da farinha.

O cotidiano dos homens parece ser um pouco diferente do das mulheres e das crianças pela sazonalidade das atividades, ou seja, não se ocupam somente com o roçado, desenvolvendo outras atividades como a pesca. Carlos e Mário já não se consideram somente da roça, mas do rio, ou seja, pescadores que desenvolvem suas atividades de acordo com o tempo das chuvas.

Agora o peixe tá difícil, porque a barragem de Tucuruí foi que prejudicou a pesca, então a gente tem que fazer outras coisas também. Mas a gente tem que se arrumar com o novo costume dos peixes. Como tem pouco, a gente tem que saber onde eles estão. Antes, a gente tava com fome era só jogar a linha no rio que o peixe vinha, agora não tá mais assim.

Portanto, a mudança desse cotidiano parece que também foi influenciada pelos impactos da construção da Barreira da Usina de Tucuruí, que alterou a salinidade da água e o tempo dela³⁶.

Da comida no cotidiano

A variação da alimentação fica nítida desde as próprias proposições do cotidiano dos homens como vimos no terreno de pesquisa, até a própria alimentação servida durante nossa estada na comunidade. Comemos farinha, peixe e carne. A farinha é servida como acompanhamento do açaí do feijão e do arroz, estes últimos comprados em pequenas vendas na própria comunidade ou trazidos da sede do município. A carne é trazida da sede do

³⁵ Uma prensa para secar a massa que foi moída. Para conhecer o objeto ver a Fotografia 41 no Capítulo 5.

³⁶ Para saber mais sobre os impactos ecológicos, ambientais e sociais da construção da Barragem da Hidrelétrica de Tucuruí, ver trabalho desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia por meio do site <http://www.inpa.gov.br>.

município que mantém um abatedouro às margens do rio Tocantins, ponto de profunda discussão entre as comunidades, pois o sangue do abate desce diretamente para o rio, poluindo a água e, assim, prejudicando a alimentação dos ribeirinhos. Como aponta o Sr. Mário, pescador residente em uma comunidade chamada Vila Marariá, que visitamos em julho de 2007: “O Matadouro de Baião também polui a água. Vem muito sangue de lá e polui os peixes”.

No que se refere à alimentação, observou-se também o consumo de produtos enlatados trazidos da sede, como, por exemplo, a sardinha em lata, salsicha, entre outros produtos industrializados. A Sra. Maria argumenta que “quando a gente quer um sabor diferente a gente come isso”.

O lazer no dia-a-dia

O futebol, a Igreja, a bebida e as festas religiosas são consideradas lazer para os ribeirinhos de Baixinha. O campeonato realizado entre as comunidades e a festa religiosa da comunidade é o momento em que há um número maior de pessoas presentes na região. Para seu Antônio: “eu me divirto muito quando tem as festas e a bola. Meus meninos jogam e eu tomo uma pinga”. Pelo método da observação simples, observou-se o consumo demasiado de cachaça e rum na região, sendo essa prática considerada um lazer. Armindo aponta que: “A gente trabalha muito e depois pra se divertir toma uma cachacinha [sorrindo]. E quando a gente vai pescar pra espantar os carapanãs³⁷ também leva um tubo [garrafa] de cachaça”.

A comunidade também possui uma Igreja Católica que é considerada, além de uma religião, um local de diversão das mulheres. As festas religiosas também são consideradas pela comunidade como um tempo de diversão, onde várias outras pessoas das demais comunidades também participam. Nesse período, o consumo de álcool parece aumentar. Seu João comenta: “Quando a gente coloca rei a gente acaba ficando muito bêbado. Ih, nós se diverte”.³⁸

³⁷ Carapanã é uma espécie de pernilongo.

³⁸ “Colocar rei” é uma espécie de comemoração onde os homens se reúnem e andam pela madrugada nos bairros da comunidade, de casa em casa, cantando e pedindo dinheiro ou bebida. Quando não são atendidos começam a gritar e cantar totalmente desafinados na frente da casa que não os acolheu. Tivemos a oportunidade de participar de uma “tirada de Rei” e observar como a tradição é levada a sério pela comunidade.

Problemas do cotidiano

Não existe um grande problema, mas preocupações pontuais que, ao serem somadas, tornam-se tão relevantes quanto um grande problema identificado. Os adolescentes apontam que “a gente não tem nada pra fazer. Não tem um projeto que incentive a gente. Os políticos nem aparece aqui. Eles só vêm aqui na época de eleição” (Samuel, 17 anos, julho de 2007). Os pais demonstram a preocupação apontando que os jovens não querem se envolver nas atividades da Igreja e começam desde cedo a ingerir bebidas alcoólicas, como bem lembra a Sra. Joana: “Os meninos não têm muito o que fazer aqui. Vão jogar bola, se metem com bebida e logo cego arrumam um menino. Eu tenho 5 filhos que já tá tudo encaminhado, mas que me deram muito trabalho”.

As mães com as quais se conversou apontam que os problemas mais comuns envolvem seus maridos e filhos, principalmente quando estes se envolvem com bebidas alcoólicas. Ademais, as brigas entre jovens, questões de saúde e financeiras, são as que são apontadas por elas como as que lhes causam mais problemas.

Problemas anteriormente citados, como o da ausência de peixe, são enfrentados pelos trabalhadores com os projetos que o Governo do Estado procura implementar nas comunidades sem que estas possuam uma cadeia de produção – como a produção de mel que fica na própria comunidade pela falta de um sistema de distribuição. Zeca Preto coloca a questão da seguinte maneira: “O pessoal vem aqui, coloca pra comunidade a ideia, a gente cede, produz, mas a gente não tem pra quem distribuir. A produção fica toda aqui e, então, não adianta nada”.

O ACS da comunidade mostra que depender da sede do município para cuidar do Posto de Saúde e da Escola provoca um sentimento de incapacidade em seu trabalho, pois, sem o apoio necessário do poder público, seu trabalho é prejudicado e acaba sendo mal visto pela comunidade: “Eu não tenho apoio da Prefeitura. Nosso posto de saúde está aí.”; e continua fazendo uma brincadeira da relação da prefeitura com a comunidade, no que se refere à questão da saúde e da educação: “Aqui é uma fartura [ACS sorrindo]. Farta tudo: farta gente pra trabalhar no posto de saúde, farta remédio, farta manutenção da escola [continua rindo muito] – é uma fartura só”. Além dessa questão, o ACS mostra a dificuldade que as pessoas da comunidade têm para receber os valores referentes a aposentadorias e Bolsa-família, pois o sistema de transporte não é eficiente e, às vezes, não se consegue receber os benefícios na sede do município, tendo-se, frequentemente, que se deslocar para o município de Mocajuba.

Morar na comunidade

Segundo Zeca Preto e Adilton Alves Afonso (ACS), a maioria das famílias mora na comunidade há mais de 30 anos. Pertencer à Baixinha, ou seja, se identificar com a comunidade, pode ser sinônimo de paz ou, por outro lado, pode significar descontentamento, conforme relata Zeca Preto:

Morar aqui é bom e num é. Aqui a gente tá sossegado, não tem aquela correira de Belém ou Baião. Aqui nós temos o peixe e as frutas da mata, mas não tem o que fazer. Os meninos ficam sem fazer nada, aí começam a beber cedo, emprenhar a meninas por aí [Zeca Preto começa a rir]. Se tivesse uma atividade cultural, uma biblioteca, apoio mesmo dos políticos, acho que seria diferente. Mas sabe o que é também, a comunidade não quer se mobilizar, a gente chama pra reunião pra decidir as coisas e ninguém vem.

Adilton complementa a fala de Zeca Preto, afirmando que “morar aqui tá ficando ruim. Antes era só jogar o anzol e peixe vinha. Com a represa, agora até a comida tá difícil. Agora o Zeca tem razão, esse pessoal daqui é muito desmobilizado”.

Ao ouvir as mulheres, quatro moradoras jovens da comunidade, Célia (15 anos), Maria (14 anos), Nadir (16 anos) e Nilda (12 anos), mostram sua insatisfação em morar na comunidade. Célia argumenta que “não tem nada pra se fazer aqui. A gente gosta de ir em Baião” – sendo complementada por Nadir: “Me fala o que a gente tem pra fazer aqui. Lá em Baião tem escola, mas quem não tem parente por lá não tem como morar lá, aí fica aqui. Eu quero terminar a escola e ir pra Baião ou pra Cametá. Quero terminar o segundo grau e fazer faculdade pra ajudar minha família, porque aqui não tem nada pra fazer”.

Por outro lado, pelos depoimentos de pessoas que vivem há mais de 20 anos no lugar, é perceptível seu orgulho de pertencer a ele:

Eu gosto de morar aqui. Tô aqui desde muito cedo e não tenho vontade de ir para outro lugar. Aqui é um sossêgo só. Tem as dificuldades, mas tem coisa boa aqui. A gente, as frutas, a mandioca pra fazer nossa farinha de cada dia e o rio onde os meninos se acabam brincando. Eu tenho dois sobrinhos pequenos que vêm de Belém pra passar férias em Baião e sempre vêm por aqui.

Não há um consenso entre os moradores se morar em Baixinha é bom ou ruim, entretanto torna-se evidente o sentimento de pertencer à comunidade, até mesmo quando se

referem às dificuldades de acesso aos serviços públicos, pois no imaginário e na vontade das lideranças locais, o sentimento de melhora é presente, como aponta seu Firmino:

A gente tem muita dificuldade. Pensa num lugar que, quando alguém é ferrado de arraia e não tem um transporte pra levar pra Baião, pode perder o pé! Pois então! Aqui é assim. O ACS não pode cuidar disso, né Fátima (Falando com uma moradora)? O posto de saúde não tem gente e não tem remédio. Então, o único jeito é levar pra Baião e tentar ser atendido por lá. Mas a gente não desiste, porque morar aqui também é tranqüilo.

Durante as conversas foi observado que, para os moradores mais antigos, morar na comunidade traz um sentimento positivo de tranquilidade. Para os líderes comunitários o pertencer está na luta diária por uma qualidade de vida melhor para as pessoas da comunidade, por meio de uma luta constante com os políticos e contra os políticos e, finalmente, para as(os) jovens falta esperança, principalmente no que se refere a um futuro melhor que possa ser construído com um sistema de ensino apropriado. Entretanto, duas coisas se destacam e podem ser caracterizadas como comuns no sentimento de pertencer à comunidade, que são: a presença do rio e da floresta em seus imaginários.

Como aponta Castro (2000), o rio é a estrada dos ribeirinhos e a floresta o quintal. Mais do que estrada, o rio também é o local onde se lava a roupa, onde as crianças brincam, onde os homens pescam e por onde as pessoas trafegam em direção a outras comunidades e outros municípios. Tudo chega pelo rio e tudo se vai pelo rio, sendo ele o canal por onde chegam as políticas públicas e por onde elas também não chegam. Mesmo as ações públicas locais, como, por exemplo, a criação da ARQUIB, tem o rio como o lugar por onde as pessoas trafegam para se encontrar e decidir coisas.

A relação com a sede

Na relação com a sede do município o Executivo Municipal e os políticos locais, como vereadores e deputados estaduais e federais, aparecem na consulta entretanto, pelas vozes dos atores são vistos negativamente onde os próprios interesses estão acima do bem-estar e interesse da comunidade. Seleccionamos, abaixo uma sequência de vozes que retratam bem a relação entre “os políticos” e as pessoas da comunidade:

A gente vota neles porque não tem outro. Só tem esses “políticos” aí!
Tanto faz em quem a gente vota, todos são farinha do mesmo saco.

Eles quando vem aqui ajuda a gente, dá um jogo de camisa pra comunidade, arruma alguém pra ajeitar o poço dos vizinhos [...]

Nós fica aqui abandonado por eles. Mas a gente tem que votar em alguém, não tem? Como a gente conhece eles e alguns ajudam a gente, nós vota neles.

Eles até ajuda a gente de vez em quando. Eu só voto em quem me ajuda. Tô falando a verdade, né moço? Agora o pessoal aqui fica falando mal deles e no fim tudo eles acabam votando nos mesmos safados. Eu escolhi um que eu voto tudo ano. Não tem quem faça eu mudar. Ele ajudou muito meus pais e colocou meus irmão para trabalhar lá em Baião, na prefeitura. Meu irmão não trabalha mais lá porque mudou o pessoal da prefeitura e ele saiu e entraram outras pessoas. Mas eu vou te falar uma coisa, se o pessoal dele vortar, meu irmão também vorta pro trabalho.

Hum, esse pessoal é um bando de safado. Eu num perco mais meu tempo pra saí de casa e votar em nenhum deles. Eu justifico meu voto. Eles não fazem nada pra mim. Só pensam neles. Mas tá que eu voto nesses pilantras!

Eles só aparecem aqui em época de eleição.

Frases mais ou menos como essas estão presentes no depoimento da maioria das pessoas com as quais se conversou, o que parece demonstrar uma relação de desconfiança entre a comunidade e os políticos. Entretanto, algumas vezes perguntou-se o motivo pelo qual sempre os mesmos políticos se elegiam e nada se obteve de resposta.

A relação das pessoas da comunidade com “os políticos” parece ser de dependência no que diz respeito a favores pessoais, observando-se através das vozes dos atores em campo que o clientelismo político ainda está presente na região. Para a comunidade, “os políticos” são os grandes responsáveis pela situação da falta de serviços públicos com qualidade e falta de acesso às políticas públicas.

A maioria das pessoas considera como “os políticos”: vereadores, deputados, secretários do Executivo municipal, e todos aqueles que de alguma forma, mesmo não tendo mandato, fazem algum tipo de articulação em prol de alguma ação pública. Por exemplo, como fala um morador da comunidade: “Ih, esse pessoal aqui envolvido que dizem que defende nossos interesses é tudo político. Nem pára mais aqui. Só vive na cidade”.

A palavra “político” para o imaginário dos riberinhos parece soar como algo negativo que representa o lado do auto-interesse. Além disso, quando algum ator de dentro da própria comunidade inicia algum processo de relação com atores externos a ela, e este ator necessita se ausentar por períodos longos de tempo, ele começa a ser visto como “político”, pois estar no terreno físico da comunidade é um dos fatores que parece dar o sentimento de pertencimento ao lugar. Portanto, essa relação com a sede parece ocorrer por duas vias principais, que são a política e a familiar.

Os atores no cotidiano da comunidade

Neste item, objetiva-se mapear os principais atores que se relacionam de alguma forma com as políticas públicas que incidem sobre a comunidade. Elaborou-se uma lista inicial com o nome de alguns atores identificados na primeira visita ao terreno de pesquisa, em julho de 2006. A partir dessa lista, testou-se o formulário na comunidade onde foram incorporados outros atores.

Pode-se classificar essa técnica como pesquisa de opinião estimulada, onde se mostra o quadro com o nome dos atores e as pessoas respondem de acordo com as opções presentes no formulário (VERGARA, 2005). Procurou-se respeitar as especificidades do lugar e das pessoas, possibilitando ao entrevistado a decisão sobre se o mesmo gostaria de preencher as respostas ou se preferiria que as opções fossem lidas em voz alta. Objetivou-se identificar os atores mais relevantes para a comunidade. Com isso, selecionou-se o ator na comunidade que participaria da análise da interface ao lado da comunidade.

Na comunidade de Baixinha, o número de formulários aplicados foi de 246 distribuídos em quatro comunidades, como aponta o Quadro 3. O método de coleta foi aleatório e utilizou-se o seguinte critério para a escolha: o interesse das próprias pessoas em olhar e contribuir com a pesquisa e, também, ao final de cada conversa ou entrevista formal, perguntava-se se a pessoa poderia contribuir para preencher o formulário.

Comunidade	Nº total de famílias	Média de pessoas consultadas (homens, mulheres, adolescentes e crianças)
Bailique Beira	19	30 formulários
Baixinha	65	161 formulários
Humarizal	Dado não informado pelo ACS	45 formulários
Vila Marariá	10	10 formulários
TOTAL	93	246

Quadro 3 - Pesquisa de opinião com comunidades ribeirinhas do rio Tapajós

Fonte: elaborado pelo autor; pesquisa de campo (2006)

Os resultados nessa comunidade apontaram que a Igreja Católica, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e o ACS são considerados os mais presentes e mais engajados no atendimento das demandas da comunidade no que se refere às questões fundiárias, da água, saúde e educação. A partir desses resultados, foram analisadas, também, as entrevistas e conversas preliminares com alguns comunitários para confrontar os resultados. O ator que

mais se destacou na comunidade foi o ACS, o que não significa dizer que este tem um nível de eficiência aceitável na comunidade.

*O Agente Comunitário de Saúde*³⁹

O ACS, como é popularmente conhecido pelas comunidades, faz parte atualmente do PACS que foi incorporado ao PSF nos anos de 1990. Uma de suas características principais inerentes ao cargo do ACS é que ele faz parte da própria comunidade, tendo como objetivo central, segundo as normas vigentes previstas pelo Ministério da Saúde: "orientar as famílias para a utilização adequada dos serviços de saúde"; a segunda, salienta que eles devem "informar os demais membros da equipe de saúde acerca da dinâmica social da comunidade, suas disponibilidades e necessidades" (BRASIL, 1998, p. 18).

Entretanto, pelo que foi observado em campo, considerando-se as atividades funcionais que o MS prevê para o ACS, o mesmo desenvolve atividades que vão além de suas obrigações legais. No terreno de pesquisa, pode-se identificar que os ACS desenvolvem as seguintes atividades que extrapolam suas funções legais, quais sejam:

- a) distribuem informações sobre outras políticas e programas que não sejam da área da saúde;
- b) informam às famílias das comunidades sobre o andamento de seus processos junto ao programa Bolsa-Família;
- c) em comunidades ribeirinhas, funcionam como uma espécie de responsável em receber os proventos do Programa Bolsa-Família na sede do município;
- d) trazem informações gerais sobre políticas e programas do governo que surgem nos mais diversos ministérios, como, por exemplo, o PRONAF desenvolvido pelo Ministério da Agricultura;
- e) funcionam como uma espécie de canal de informação que leva informações gerais da comunidade para a prefeitura ou para os parceiros da comunidade – no caso específico de Suruacá, a ONG.

Assim, as atividades de um ACS ganham contornos diferenciados dos demais agentes presentes nas comunidades, pois o mesmo encontra-se mais próximo da comunidade. Entretanto, vale ressaltar que nem sempre o ACS tem um nível de eficiência tão bom. Para

³⁹ Para saber mais sobre as funções específicas do PSF, PACs e ACS, ver em Oliveira e Spiri (2006); Nunes et al (2002).

que o mesmo possa agir de forma eficiente junto à comunidade, observou-se na pesquisa alguns fatores, que são: a fiscalização do PACS sobre as atividades do ACS; o nível de compromisso de ACS com a comunidade; a cobrança da comunidade junto ao ACS; e capacitação e aperfeiçoamento regulares nas atividades desenvolvidas por ele. Esses fatores, apesar de gerais, contribuem para que o ACS seja mais eficiente em seu atendimento, o que pode ser observado em certa medida no contraste dos estudos entre Suruacá e Baixinha.

Pode-se dizer que, na comunidade de Suruacá, o PSA tem certa responsabilidade pela boa atuação do ACS, pois o mesmo procura integrar a atividade do agente às suas próprias atividades, conectando-o com suas ações. A comunidade de Suruacá cobra as ações do ACS e o mesmo responde à altura, enquanto que na comunidade de baixinha não existe um agente externo – nesse caso, deveria ser o Estado, para incentivar as ações do ACS.

4.2 A comunidade de Suruacá

Suruacá localiza-se na RESEX Tapajós-Arapiuns, dentro do município de Santarém. Partindo-se da sede do município para se chegar à comunidade de Suruacá, o rio é o único elo existente, e o barco o único meio de transporte para uma viagem com uma duração média de aproximadamente quatro horas e meia. O percurso entre a sede do município e a comunidade podia ser realizado em um barco da própria comunidade, cujo valor para deslocamento era de R\$10,00. O barco pertencia a uma espécie de cooperativa informal existente entre os moradores da comunidade que o mantinham. Porém, existe na região um outro barco de propriedade privada que realiza o mesmo itinerário cobrando um valor de R\$15,00. A partida de barco para qualquer comunidade ocorre às terças-feiras do porto de Santarém, pela parte da manhã, não havendo qualquer tipo de terminal ou guichê para compra de bilhetes, sendo a transação feita dentro do próprio barco, geralmente com os próprios proprietários, sendo que às quartas-feiras o porto recebe todos os barcos que retornam das comunidades, com o objetivo específico de transporte de passageiros e mercadorias. A população do município já se habituou aos horários sem a necessidade de um local específico para a compra de bilhetes.

A FLONA possui 6.000km² e foi criada pelo Estado, em 1974, sob a égide das políticas desenvolvimentistas do Governo Militar. A lógica do Estado como planejador de políticas públicas de uma região pouco conhecida pelos militares trouxe consequências para a região, tanto positivas quanto negativas. A conservação da área pode ser concebida como um aspecto positivo do ponto de vista ambiental, mas, por outro lado, a sobreposição de poderes entre governo federal, estadual e municipal, o que atualmente se reflete no cotidiano de seus habitantes, aponta para resultados decepcionantes, como vem mostrando os primeiros resultados de uma pesquisa desenvolvida pelo CEAPG da FGV-EAESP, que tem como objetivo criar um sistema de monitoramento de políticas públicas de desenvolvimento local⁴³.

Como consequência do evento supracitado tem-se o município de Aveiro que fica localizado às margens do rio Tapajós e tem sua extensão territorial reconhecida como FLONA, possuindo um grande contingente de comunidades ribeirinhas. No início da década de 1990, parte de seu território foi desmembrado para a criação do município de Belterra, levando sua área territorial a ficar com 17.082.30 km² e uma população de 18.487 habitantes, segundo a última contagem do IBGE (2007). O município tem aproximadamente 80% de sua área territorial sob a jurisdição do Governo Federal. Tal apropriação tem história e período distintos, mas que segue os ditames sob intervenção territorial nos estados-membros.

A sede do município de Aveiro foi toda incorporada à FLONA, o que dificulta, por exemplo, a titulação de terras e que implica na impossibilidade de tributação como o IPTU. Segundo o Secretario de Gestão do Município, projetos de saneamento básico apresentados pela Prefeitura Municipal que objetivavam receber financiamentos da Caixa Econômica Federal foram rejeitados pelo agente financiador, em função do município não possuir a titulação das terras de sua sede administrativa, onde os projetos seriam implantados.

Por tratar-se de uma área de proteção ambiental, a legislação da FLONA vetava o direito de propriedade da população local dentro de seus limites territoriais, ou seja, a decisão tomada em âmbito federal à época não considerou a presença de famílias na região. Com a pressão das comunidades locais, diversos conflitos entre o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), mais tarde substituído pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e Prefeitura ocorreram na região, sendo esse problema somente contornado após a promulgação do Decreto nº 1298, de 27 de

⁴³ A pesquisa em questão está em andamento com previsão de término para julho de 2009.

outubro de 1994, quando foi conquistado o direito de permanência de populações tradicionais no local, como, por exemplo, as comunidades ribeirinhas.

Em frente à FLONA do Tapajós, do outro lado do rio, encontra-se a Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, criada em 6 de novembro de 1998, abrangendo parte dos municípios de Santarém e Aveiro, em função da pressão das comunidades ribeirinhas da área de proteção (IBAMA, 2006).

Diferente do que aconteceu na FLONA, segundo Miguel Lima, ex-presidente da Associação dos Moradores de Suruacá (SEREIA) e um dos participantes mais ativos na fundação da RESEX, “esta ação foi uma conquista das comunidades e, por esse motivo, suas ações e decisões são provenientes da voz dos ribeirinhos”, ou seja, a articulação entre os vários atores em torno de uma demanda conquistaram o direito de preservação de seus territórios, algo que não ocorreu com a FLONA, que fora criada dentro de uma lógica de *cima para baixo*. Esse tipo de informação, captada por meio de análises microssociais (LONG, 2001), aponta para dois caminhos: a forma de *cima para baixo* de se construir uma instituição (LONG; PLOEG, 1994) e, outra, que é realizada por meio das lutas em que os atores têm a possibilidade de se inserirem no debate para mostrar a territorialidade de seus lugares (SANTOS, 1999).

Em sua maioria, as pessoas que moram na comunidade têm ligação de parentesco umas com as outras, como lembra a ex-freira Maria Manoela: “antes de alguém morar em Suruacá, é convocado para a assembléia para todos conhecerem e para o indivíduo conhecer as regras da comunidade”, fato esse que tem como objetivo mostrar como a comunidade está organizada e apresentar as regras de convivência existentes no local. Ainda segundo ela, esse costume não foi imposto por qualquer órgão governamental, mas foi construído historicamente desde a formação da comunidade auxiliada pela Igreja Católica.

Dentro deste contexto de formação, a população local se auto-denomina como ribeirinhos, porém alguns moradores apontam que muitos dos que estão presentes na região são descendentes dos índios que percorriam as margens dos rios e se negaram a ser catequisados pela Igreja, tornando-se nômades do Tapajós. Segundo Dona Maria Manoela, para se descobrir a origem do povo de Suruacá é necessário um trabalho integrado entre um historiador, um antropólogo e um arqueólogo, sendo que “o historiador vai identificar as raízes das histórias aqui da comunidade, o antropólogo entender a nossa dinâmica e o arqueólogo estudar o que tem aqui por baixo do nosso chão”.

Durante as visitas às colônias, em lugar afastado da sede de Suruacá e nas áreas de plantação de mandioca, observa-se a presença de alguns artefatos desconhecidos, como, por

exemplo, tigelas antigas ou vasos, situados em uma espécie de sítio arqueológico coberto pelas plantações feitas pelos agricultores da comunidade. Para os moradores da comunidade, é comum encontrar esses objetos, principalmente no momento do preparo da terra, o que faz parte, também, do dia-a-dia das famílias suruacaences.

Nesse sentido, é importante reconhecer que o conhecimento dos moradores da comunidade não alcança a percepção da relevância de tais artefatos para a humanidade. Daí a importância do conhecimento científico, possibilitando que se possa construir com a comunidade espaços de preservação (CASTRO, 2000) das riquezas presentes abaixo do solo. Entretanto, tais sutilezas não são captadas por meio de análises macrossociais, mas por intermédio da observação do cotidiano das pessoas e grupos, ou seja, por intermédio da verificação do micro (LONG, 2001) e, nesse caso, até *nano*.

O dia-a-dia

Das crianças

A rotina das crianças se alterna entre a escola e as brincadeiras nos quintais, nas largas ruas e no rio Tapajós. As crianças também ajudam nos afazeres domésticos e, em alguns casos, na roça. Para um menino de 10 anos residente na comunidade o dia-a-dia se faz da seguinte maneira: “Eu acordo bem cedo, tomo meu café e vou pra aula. Lá na escola eu estudo e brinco e merendo. Venho pra casa almoçar e depois vou pra rua brincar com meus colegas e as vez eu ajudo a minha mãe em casa”. A maioria das crianças encontrava-se com suas atividades escolares ativas, ou seja, frequentavam regularmente a escola e se ressentiam da cobrança dos pais, pois prefeririam ficar na rua ou no rio.

Além da escola, os meninos e as meninas se misturam nas brincadeiras no rio, mas, quando se trata de ajudar os pais, geralmente os garotos seguem os pais para as colônias e as garotas ajudam as mães com as tarefas domésticas.

O tempo das crianças de Suruacá se assemelha ao tempo das crianças da comunidade de Baixinha, mas difere sobremaneira do tempo de uma criança da zona urbana, que é restringido pelo tempo da escola competitiva. A criança em comunidades ribeirinhas tem seu tempo e seu espaço consubstanciados por um cotidiano que se conecta com o tempo e o espaço da natureza, do rio e da floresta (CASTRO, 2000), ordenados pelo cotidiano das mães.

Das mulheres

As mulheres de Suruacá têm participação ativa e pró-ativa na gestão da comunidade e na família, como relata Dona Martinha: “Eu, com 17 anos, comecei a trabalhar na comunidade. Tô com 70 anos e tô cheia de pique”. Dona Martinha já foi uma das gestoras da comunidade e fez parte de vários grupos de jovens organizados pela comunidade com o apoio da Igreja Católica. Atualmente, a filha de Dona Martinha, Maura Bente, atua como coordenadora do conselho comunitário, lembrando que “com 15 anos, eu já coordenava um grupo de jovens em 1970”. Os moradores mais antigos procuram envolver os jovens nas atividades comunitárias, mostrando assim que o espírito comunitário é repassado de geração para geração, sendo algo que já faz parte do cotidiano e da territorialidade da comunidade.

Além disso, as mulheres de Suruacá participam de campeonatos de futebol intracomunitários e se divertem no campo jogando nos fins de tarde. As mulheres possuem um time organizado com uniforme completo, incluindo treinador, que faz a preparação técnica do time para participar dos campeonatos. Além disso, elas ainda trabalham no preparo da comida, na lavagem da roupa (no quintal ou na beira do rio) e ainda se dedicam às atividades da igreja e ajudam as crianças com as lições de casa, como mostra a Sra. Margareth: “O nosso time de futebol é bom demais. A gente ganha é quase tudo e olha que as vezes nem dá pra mim treinar, porque tem que fazer as coisas aqui de casa”.

Em várias ocasiões, as mulheres acompanham os homens para a colônia ou ajudam na preparação da farinha. Tal como em Baixinha, as atividades das mulheres concentram-se no lar, na colheita e na casa de farinha, entretanto, o lazer e a dedicação ao futebol são diferentes, assim como a atuação na vida da gestão comunitária.

Dos homens

O homem surucaense tem sua atividade relativamente parecida com os homens da comunidade de Baixinha. A ocupação principal é o trabalho na colônia, no plantio da mandioca para a produção de farinha, do tucupi e na precária coleta do látex. Ademais, os homens fazem o trabalho de capinagem e assumem a responsabilidade em fazer as compras na sede do município. Geralmente, acordam “junto com o sol” e já partem para a lida diária, retornam para o almoço e deitam-se cedo, “com o pôr-do-sol”. O interesse pela vida comunitária é acentuado, como mostra o Sr. Milguel Lima:

A gente tem que cuidar da comunidade também. Nós procuramos envolver todo mundo. Não é fácil, mas a gente faz o que pode e, no final, o pessoal acaba ajudando. O Puxirum é um exemplo disso. Quando precisa arrumar a comunidade todo mundo se junta, varre a rua, e faz o que precisa pra deixar tudo certinho.

O Puxirum é uma atividade de mutirão que ocorre para o desenvolvimento de alguma atividade coletiva, como para manter as ruas da comunidade limpas. Na comunidade de Baixinha não há uma atividade como essa, entretanto há o convite que uma família faz às outras para ajudar na roça. Holdgate et al. (1991) mostram que o sentimento de solidariedade do cuidar do cotidiano se interconecta com a conservação dos lugares em que as pessoas habitam.

Da comida no cotidiano

Dona Martinha lembra que “A farinha é o prato principal. O resto é acompanhamento [rindo]”. No andamento da pesquisa, tanto em 2006 quanto em 2007, observou-se a importância desse alimento do cotidiano dos ribeirinhos. A farinha é servida com o açaí, com o peixe, com a carne ou qualquer outro tipo de alimento. A produção da farinha é feita pela própria comunidade nas casas de farinha. No mês de julho de 2007, participou-se do processo completo da produção da farinha, desde a colheita da mandioca até o preparo no forno, observando-se uma similaridade nesse processo com o seu correspondente na comunidade de Baixinha.

O peixe é abundante na região, sendo um dos alimentos consumidos em grande quantidade pelos ribeirinhos. O processo de pesca se dá na comunidade de duas formas: pela linha e anzol ou pela tarrafa, chamada também de rede. Durante a pesquisa, participou-se de uma pescaria na qual se observou o processo de pesca com a tarrafa: jogava-se a rede para puxar o peixe que, mais tarde, seria servido à mesa para o jantar. O boto acompanhou toda a pescaria com o intuito de servir-se dos peixes capturados pela rede, hábito frequente deste, como aponta o Sr. Djalma: “Sempre é assim, esse safado só dá prejuízo. Fica rondando por aqui, a gente joga a rede e ele espera o peixe se emboletar na rede pra comer, mas ele sempre fura nossa rede”.

Observou-se ser necessária muita agilidade por parte do ribeirinho para puxar a rede no momento em que sentir que o boto está consumindo o peixe que será arrastado para dentro da bajara⁴⁴, complementa o Sr. Djalma: “Se vacilar ele vai comer toda a nossa janta!”.

Outro alimento consumido é a carne que é comprada na sede do município; em alguns casos, as verduras e os legumes também são comprados em Santarém, apesar do grande espaço disponível nos quintais das casas para a construção de hortas. Assim como ocorre na comunidade da Baixinha, também são consumidos na comunidade de Suruacá enlatados como sardinha e salsicha.

O lazer no dia-a-dia

Para os ribeirinhos, a principal atividade de lazer e talvez mais importante em Suruacá é o futebol. Existem dois clubes dentro da comunidade com campos de futebol e sede própria, que são o Santos Futebol Clube e o Norte Brasil, ambos com times masculino e feminino. Cada clube treina no seu próprio campo de futebol, que possui metragens oficiais, com jogos de camisas e bolas próprias adquiridas por meios próprios, entretanto com gramados irregulares que podem causar lesões ou torções nos jogadores. Os clubes se enfrentam regularmente e jogam também com clubes de outras comunidades.

Além do futebol, o rio é o espaço utilizado para o lazer – principalmente das crianças. Às terças-feiras, quando o barco de transporte de passageiros aporta em frente à comunidade e quando parte, às quartas, as crianças aglomeram-se desde cedo em frente e dentro do rio para receber as pessoas e se divertem durante a permanência do barco no local. As crianças também associam seu lazer à escola, como mostra o pequeno Djalma de apenas 11 anos: “[...] eu também gosto de ir para escola, porque lá a gente também brinca e merenda”.

As ações da Igreja Católica junto aos jovens também podem ser consideradas um lazer, não enquanto ação, mas enquanto momento de congregação dos jovens: “Além da gente se organizar, a gente também se diverte nos clubes de jovens. Mas, às vezes não tem o que fazer. A gente precisa de projetos pra cá. Tem muito jovem aqui com muito talento, mas não

⁴⁴ Bajara é o nome que se dá a um barco de pequeno porte, com ou sem motor, que é utilizado na pesca e no transporte diário do ribeirinho. Pode ser considerado o carro particular do ribeirinho, o qual nem todas as famílias têm condições de possuir.

tem apoio” (Rafael, 14 anos). O contexto apresentado retrata certa similaridade com as atividades de lazer existentes na comunidade de Baixinha.

Problemas do cotidiano

Tal como na outra comunidade estudada, em Suruacá os principais problemas da comunidade são pontuais, entretanto a questão da energia elétrica é a que está em pauta no momento na comunidade, em função da expectativa que vem sendo gerada pelo governo municipal em torno do Programa Federal “Luz para Todos”. Segundo Dona Martinha, “o pessoal da prefeitura, quando vem aqui, sempre tá falando desse tal de Luz para Todos⁴⁵, mas a gente tá esperando e também a gente tá cansado de esperar [abre uma risada bem alta]”.

A ausência de atividades complementares para os jovens também é lembrada na maioria das conversas e entrevistas, principalmente com os adolescentes e pais de adolescentes, como evidencia o Sr. Mauro: “A Igreja tem umas atividades muito boas, mas depois não tem o que fazer. Pra fazer uma coisa diferente tem que ir pra Santarém ou pra Manaus. Eu tenho um filho que trabalha em Manaus e ajuda a gente por aqui no que pode”. O êxodo entre os jovens varia de tempos em tempos, de acordo com as possibilidades dos familiares para encaminhá-los aos centros urbanos.

Uma questão que não chega ainda a ser um problema, mas vem sendo observada com reservas pela comunidade de Suruacá, é o êxodo entre as comunidades da FLONA e da RESEX, ou seja, o que se chama neste trabalho de êxodo intracomunitário. Dado que recentemente a comunidade de Suruacá implementou uma escola polo de ensino médio, vários jovens estão migrando para o local com o objetivo de estudar. As lideranças locais identificam dois lados nesse processo: “É bom, por um lado, porque a gente tem um lugar pra colocar os meninos aqui da comunidade pra continuar os estudos; mas a gente se preocupa porque vem gente de outras comunidades que às vezes a gente nem conhece e tem outro jeito” (Maura Bentes - Coordenadora do Conselho Comunitário, 2007). Outros problemas pontuais foram apontados pelos comunitários. O Sr. Djalma acrescenta que existe uma preocupação dos pais com relação à chegada da energia elétrica para a comunidade, pois as crianças

⁴⁵ O “Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos” é uma iniciativa do Governo Federal iniciado em 2004. Segundo o site do Ministério das Minas e Energia “O objetivo de levar energia elétrica para a população do meio rural” (http://www.mme.gov.br/programs_display.do?prg=8).

ficariam mais tempo expostas aos programas de televisão. A Sra. Maria Manoela, antiga moradora da comunidade, “Vai ser bom por um lado se a luz chegar, mas, por outro, a gente tem que ter cuidado com o que os meninos vão ver. A gente ouve tanta história. Bem, vai de cada família controlar o que o filho vai ver ou não, né?”.

Outros problemas do cotidiano são evidentes, como as doenças causadas em função do clima e da água ingerida. Tal como na comunidade de Baixinha, a falta de tratamento de água impacta negativamente na saúde dos ribeirinhos, causando-lhes febre, dores e verminoses. O ACS da comunidade lembra o seguinte:

Olha só isso... na época do inverno a coisa fica pior, porque os meninos vão tomar banho no rio e eles acabam ingerindo a água que tá muito suja; isso faz mal pra eles. Aí eles ficam com febre, dores e tem muito verme também. O pessoal do PSA que ajudou a gente aqui, com uns potes e hipoclorito pra tratar a água.

Além disso, as ferradas de arraia, picadas de cobra e de escorpião preto emergem como uma preocupação constante no cuidado que as mães têm com seus filhos. Dona Maria relata que ensina desde criança seu filho a entrar na água: “Eu falo pra esse zinho aqui, tu te cuida quando entrar na água. Vai arrastando o pé pra espantar elas da beirada”.

Long (2001) aponta que os problemas do cotidiano são geralmente acompanhados de soluções identificadas pela própria comunidade. O cotidiano que as vozes do terreno de pesquisa mostram fazem parte do dia-a-dia dos ribeirinhos, construindo os lugares da comunidade e suas representações. A conformação desse dia-a-dia não se dá pela representação somente dos bens materiais, mas por um cotidiano que entrecruza os diversos fatores internos ao homem a fatores externos, que compõem uma cultura própria, interagindo aspectos cognitivos, emotivos e corpóreos (BOFF, 1999) do homem com a natureza, do homem com o homem e do homem com o que é considerado externo ao seu lugar.

Morar na comunidade

A comunidade de Suruacá possui atualmente 113 famílias, sendo que a maioria reside na comunidade há bastante tempo, como é o caso de Dona Martinha, que mora nessa comunidade desde que nasceu, ou seja, há 70 anos. Como referência para este tópico, Dona Martinha fala que, apesar das mudanças ocorridas na comunidade nesse período, morar na comunidade pra ela representa paz:

Eu criei meus filhos aqui e todos com saúde e bem. A gente não é rico de dinheiro, mas é rico de outras coisas. Aqui tem peixe, tem a caça, tem fruta e tem a cervejinha também [rindo]. A gente gela ela no gelo que vem de Santarém. Aqui não tem violência. Não tem nem polícia. Nós mandamos ele embora daqui porque quando ele tava aqui a coisa era pior. Isso aqui é uma paz só.

Morar na comunidade também é sinônimo de segurança. Segundo a Sra. Maura Bente, na década de 1980, havia na comunidade um agente de segurança que fazia parte do quadro de funcionários da Polícia Militar do Governo do Estado do Pará, que tinha como principal função manter a ordem e dar segurança para os comunitários de Suruacá. Entretanto, Maura relata que a falta de preparo do agente para se relacionar e tratar das questões do dia-a-dia impactou negativamente no cotidiano das famílias suruacaences, pois, em casos de briga ou agressões mais violentas, o agente seguia as normas que o Estado determinava, ou seja, encaminhava o agressor para a sede do município para que as providências legais fossem tomadas.

Portanto, morar em Suruacá parece ser sinônimo de paz em função de vários aspectos, tais como ações da própria comunidade para manutenção da ordem pública, tranquilidade no que se refere à abundância de alimento e à solidariedade das famílias umas com as outras em ajudar no Puxirum ou em outras atividades coletivas.

A relação com a sede

Essa relação se dá via rio ou via rádio. O rio é o meio que conecta os ribeirinhos com a cidade, com as políticas públicas, com as outras pessoas de cidades como, por exemplo, Santarém, Belterra e Aveiro. Um dos principais apoios identificados pelo ACS e reconhecidos pela comunidade, como se verá no próximo tópico, é o Projeto Saúde e Alegria, uma ONG que atua na comunidade desde a década de 1980 na área de prevenção e saúde. O PSA é visto como um ponto de apoio da comunidade na sede e o ACS da comunidade como um ator que estreita a relação com a cidade e com a saúde. “Sempre que eu vou em Santarém, eu passo lá pelo PSA. Eles são como se fossem uma base pra gente lá” (Sr. Djalma, 2007).

Além do PSA, aqueles comunitários que possuem famílias em Santarém estreitam a relação com a sede, pois tendem a viajar com maior frequência. Para a maioria dos ribeirinhos de Suruacá, viajar para a sede do município é sempre um momento prazeroso que os coloca em contato com uma realidade distinta da vivida diariamente, como lembra um adolescente de

17 anos: “Eu gosto muito de ir pra casa da minha madrinha lá em Santarém. Sempre que eu posso eu vou por lá. Lá tem coisas diferentes daqui”. A relação inversa também existe, pois algumas crianças que mantêm parentesco com pessoas da comunidade encontravam-se brincando no rio em um dos momentos de observação. Em uma aproximação com elas, o seguinte relato foi feito: “A gente vem pra cá e brinca o dia todo com os nossos primos. A gente toma banho de rio e brinca na rua. Aqui, a gente pode correr à vontade porque não tem carro pra atrapalhar” (Evandro, 13 anos, 2007).

A relação com a sede também se dá por outros caminhos, como, por exemplo, pelos representantes políticos. Assim, na relação com a sede, o rio é o elo entre a comunidade, a cidade e os políticos; o PSA e a família parecem ser os pontos que conectam os dois espaços. Portanto, os políticos, as ONG e a família fazem parte de um sistema complexo que une dois lugares onde políticas públicas incidem, indo e vindo pelo rio, sendo conectadas e desconectadas por agentes que fazem parte do cotidiano das pessoas que vivem na comunidade.

Vários relatos coletados no terreno da pesquisa apontam essa forte identidade entre o ribeirinho e o rio Tapajós. Entretanto o relato do ACS, Sr. Djalma, chamou atenção ao falar de maneira simples e sintética o significado do rio para ele: “o rio é a nossa estrada e a nossa rua, como fala aquele carimbó⁴⁶, sabe qual é: ‘Esse rio é minha rua, minha e tua, mururê⁴⁷, piso no peito da lua, deito no chão da maré’ [ele termina a música com um largo sorriso no rosto]”.

Todo esse cotidiano será apresentado no próximo capítulo por meio de um painel de imagens baseado no princípio da etnofotografia, no qual o pesquisador procura captar por meio de imagens o que as palavras querem transmitir.

Os atores na comunidade

Inicialmente, vale esclarecer que a metodologia de identificação dos atores segue a mesma metodologia da realizada na comunidade de Baixinha.

⁴⁶ Carimbó é um estilo de dança tradicional que faz parte da cultura do estado do Pará.

⁴⁷ Espécie de árvore da floresta pluvial.

Nas comunidades do rio Tapajós, na opinião dos ribeirinhos, os atores mais presentes em seu imaginário são o PSA, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e o Agente Comunitário de Saúde. O IBAMA, o INCRA e a igreja também figuram entre os mais reconhecidos.

Ao confrontar os resultados apresentados no Gráfico 1 com os relatos do dia-a-dia da comunidade, identifica-se a importância do ACS e do PSA no cotidiano da comunidade. Os ACS que, independentemente da eficiência de sua atuação, estão presentes na pesquisa de opinião nos dois lugares apresentam-se como um ator possuidor de legitimidade junto às comunidades e, pelo menos em Suruacá, pela análise dos resultados e das transcrições das conversas e entrevistas com comunitários, ele é reconhecido como um funcionário com um bom nível de eficiência.

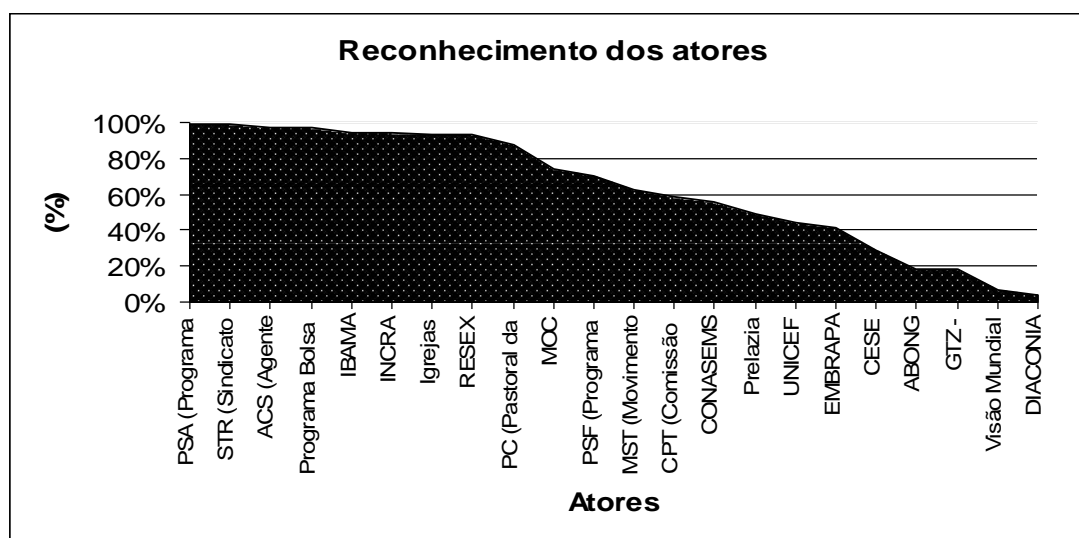


Gráfico 1 - Atores na comunidade de Suruacá

Fonte: elaborado pelo autor; pesquisa de campo (2007)

Assim, a análise da interface se centra no PSA e no ACS. O próximo tópico abordará o histórico e atuação do PSA na região, não sendo necessário aqui abordar aspectos mais gerais do ACS, uma vez que isso já foi realizado no tópico que trata da comunidade de Baixinha.

O PSA como ator nem público e nem privado

O Projeto Saúde e Alegria (PSA) surgiu em 1987, durante o período de explosão das ONG na América Latina, com financiamento inicial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e apoio da Universidade Federal do Pará (UFPA). Apesar dos esforços, o corte de gastos na área social e as políticas econômicas promovidas pelo governo

Collor colocaram o PSA em sérias dificuldades financeiras. Todavia, de acordo com Barroso (2003), os preparatórios para a Eco-92 deram grande visibilidade para a Amazônia:

Nessa época, o PSA se inseriu no movimento ambientalista, participando da fundação e coordenação do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA14). Esse contexto aproximou o PSA de uma grande diversidade de organizações nacionais e internacionais. Foi aí que a Fundação Konrad Adenauer, em conjunto com a União Européia, assinou um contrato de risco com o Projeto. A partir dessa parceria, que dura até hoje, organizações como o UNICEF, a OPAS (Organização Panamericana de Saúde), a OMS (Organização Mundial da Saúde), a Embaixada do Reino Unido, entre outras, começaram a apoiar o PSA, o que possibilitou a reestruturação do Projeto.

Desde 1987, o PSA trabalha junto às comunidades ribeirinhas da Amazônia atuando em parte dos rios Amazonas, Tapajós e Arapiuns localizadas nos municípios de Santarém, Aveiro e Belterra, no estado do Pará. Segundo Ruy Anastácio, o raio de atuação da ONG foi redefinido de acordo com o sistema de gestão pública vigente passando a organizá-lo por unidades de conservação abrangendo toda a população da Floresta Nacional do Tapajós, da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns e de suas microrregiões circundantes, totalizando aproximadamente 143 comunidades.

Recentemente o PSA construiu um barco-hospital com financiamento de R\$ 2,6 milhões doados pela ONG holandesa Terre des Hommes. O objetivo é atender as comunidades residentes às margens do rio Tapajós abrangendo os municípios de Santarém, Belterra e Aveiro. A regularidade na atuação do PSA é reconhecida e valorizada pelos ribeirinhos, estabelecendo-se uma relação de confiança baseada em reciprocidade e no diálogo (Relatório de Pesquisa Conexão Local, 2007, no prelo).

Por meio dessa relação de relativa confiança entre as partes, a proximidade do PSA com as comunidades do Tapajós permitiu a existência de um canal aberto para o diálogo com os ribeirinhos, especialmente ACS e lideranças da comunidade, assegurando a eficácia de suas ações no tocante às necessidades dos mesmos.

Segundo relatos dos ribeirinhos, um dos grandes empecilhos alegados para a ineficiente atuação estatal na região é a falta de recursos. Nesse ponto, o PSA possui a vantagem de possuir o apoio financeiro de grandes instituições internacionais, como a Terre des Hommes, a Fundação Konrad Adenauer, a Fundação Ford, entre outras. Tais instituições foram responsáveis pela viabilização de diversos projetos nas comunidades ribeirinhas, como, por exemplo, os sistemas de água em Pinhel e Suruacá. Atualmente, o PSA atua diretamente

na área de saúde comunitária, educomunicação e economia da floresta. Na área da saúde existe o Núcleo de Saúde Comunitária que mantém 5 sub-programas, quais sejam: 1. Organização e Gestão Comunitária; 2. Saúde Ambiental, Higiene e Saneamento; 3. Saúde Reprodutiva; 4. Saúde Oral; e, 5. Assistência Simplificada. Os programas são considerados estratégicos no atendimento do ribeirinho e, a maioria deles é operacionlizado por meio do Abaré.

O Abaré

A equipe de trabalho que trabalha no barco realizando atendimento às comunidades é composta por médicos, enfermeiros, dentistas, arte-educadores, pesquisadores e mais a equipe de apoio do barco. Em média, a cada 50 dias, o Abaré retorna às comunidades levando atendimento médico e odontológico. Segundo informações coletadas no PSA, no ano de 2007, o Abaré foi útil para realizar as seguintes atividades:

- 67 comunidades atendidas;
- 174 dias em campo, navegando pelos rios e atendendo as comunidades;
- 10.450 atendimentos médicos e de enfermagem;
- 3.366 consultas odontológicas;
- 6.228 procedimentos odontológicos;
- 1.829 atendimentos laboratoriais;
- 7.098 exames gerais;
- 941 acompanhamentos de hipertensos;
- 197 acompanhamentos de diabéticos;
- 777 exames PCCU;
- 695 acompanhamentos pré-natais.

Além dos serviços de saúde no rio Tapajós, por meio do Abaré, o outro barco do PSA, que atende ao rio Arapiuns, também registrou as seguintes atividades:

- 71 comunidades atendidas;
- 4 viagens realizadas;
- 22 dias em campo;
- 53 comunidades assistidas;
- 1951 atendimentos médicos;

- 255 consultas odontológicas;
- 323 procedimentos odontológicos;
- 44 atendimentos laboratoriais;
- 197 exames gerais;
- 58 acompanhamentos de hipertensos;
- 6 acompanhamentos de diabéticos;
- 240 exames PCCU realizados;
- 6 acompanhamentos pré-natal.

Ainda assim, a ONG realizou outras atividades educativas envolvendo crianças, adolescentes e adultos, sem perder de vista as características e especificidades locais. Segundo Fábio Tozzi, atual coordenador do Núcleo de Saúde Comunitária do PSA, foi criado um modelo de atendimento para as regiões ribeirinhas da Amazônia, especificando novos limites de atuação adequados à realidade dessas comunidades.

O barco-hospital se caracteriza como uma das principais ações do PSA. Sua forma é adequada à região e o barco tem facilidade para navegar nas águas do rio, pois seu formato foi desenhado para se adequar à região. Esse empreendimento social parece ter estreitado os laços de confiança entre comunidades e ONG, por meio da territorialização de uma ação de interesse público.

Os laços criados entre as comunidades e o PSA⁴⁸

Analisando mais especificamente a área de saúde compreendida pela atuação do PSA, por meio de entrevistas realizadas com o ACS de Suruacá e alguns comunitários, ficou evidente uma forte interação entre PSA e as comunidades ribeirinhas.

Nas palavras da Agente Comunitária de Saúde: “O PSA tem uma preocupação adequada com o povo ribeirinho”. Essa adequação parece ser um dos diferenciais do projeto, que vem consolidando parcerias com as secretarias municipais de saúde da região que, em conjunto, garantem o acesso e os direitos dos ribeirinhos à saúde básica. A ONG parece

⁴⁸ Não é objetivo deste trabalho entender o motivo pelo qual o PSA realiza suas atividades de intermediação de projetos entre a comunidade e as organizações internacionais. Entretanto, vale ressaltar que tais relações podem ser caracterizadas como estratégias de sobrevivência da ONG.

funcionar como um dos agentes que capilariza no território a política pública de saúde em seu modo básico.

Além do atendimento médico, o circo Mocarongo é uma das principais atrações quando o Abaré ancora para atender determinadas comunidades, como afirma um líder comunitário: “É uma verdadeira festa quando o pessoal do PSA chega aqui na comunidade. Além de trazer a saúde eles também trazem os palhaços que fazem uma verdadeira festa”.

Outro fator que chama atenção é que a promoção de parcerias entre as comunidades e diversas instituições, como a Fundação Konrad Adenauer, a Petrobrás, a Fundação Ford e o BNDE, viabilizaram diversos projetos, como, por exemplo, os 20 micro-sistemas de abastecimento de água e 144 poços semi-artesianos, distribuição de filtros de água e cloro, construção de pedras sanitárias, oficinas de higiene e saneamento, rádios comunitárias, agrofloresta, cestaria e outros programas de geração de renda, são intermediados pelo PSA.

Por meio das parcerias também foi possível a criação de um telecentro, que tem como objetivo capacitar moradores locais para inseri-los em um contexto tecnológico que outrora era distante da realidade ribeirinha.

Portanto, percebe-se que o PSA parece fomentar um enraizamento de algumas políticas públicas na comunidade, o que parece estreitar a relação e confiança entre a sociedade local e a ONG. Observou-se que se construiu uma relação de confiança entre a comunidade e o PSA, que não ocorre apenas pela boa estrutura física e pela capacidade dos recursos humanos de que essa ONG possui, mas também pela continuidade dos trabalhos. “O pessoal do PSA sempre volta e não deixa a gente na mão”, como nos relatou um morador, ao passo que as ações do Estado na região são caracterizadas por sua descontinuidade administrativa, o que, segundo relatos dos ribeirinhos, tem como justificativa por parte dos governantes a falta de recursos. A regularidade na atuação do PSA é reconhecida e valorizada pelos ribeirinhos, estabelecendo uma relação de confiança baseada em reciprocidade e diálogo.

Através do estabelecimento dessa relação entre as partes, a proximidade do PSA com as comunidades do Tapajós permitiu a existência e a manutenção de um canal aberto para o diálogo com os ribeirinhos, especialmente entre os Agentes Comunitários de Saúde e lideranças da comunidade, o que parece assegurar a eficácia de suas ações no que tange às necessidades dessas comunidades.

Por outro lado, essa relação entre a comunidade e a ONG tem seus riscos e limitações. A ONG não é o Estado e o seu compromisso segue até o momento em que houver recursos para prosseguir com o atendimento.

Essa situação reflete bastante a complexidade da parceria Estado-sociedade-ONG. De um lado – o mais necessitado – está a sociedade, aqui representada pelas comunidades estudadas. Essa pode ser considerada a parte mais frágil dos elos que formam essa corrente. As comunidades estudadas ressentem-se da falta de sensibilidade das políticas públicas – o que está presente nas políticas delineadas pelas organizações estatais. Por sensibilidade entenda-se conhecimento adquirido através da interação com a comunidade, como forma de melhor aplicar os recursos do Estado nas áreas demandantes de ações e ter a capacidade de contextualizar tais ações como forma de promover melhorias quantitativas e qualitativas para as comunidades objeto das ações.

Do lado do Estado, as organizações que o constituem e o representam, através do aparato burocrático e de seus agentes, se deparam muitas vezes com a impossibilidade de conciliar a técnica, a norma e a política. Dito de outra forma: um agente estatal em comunidades tradicionais pode ser recrutado dentro da própria sociedade, portanto, tem grandes chances de também agir de forma tradicional, mas, quando está no interior do aparato burocrático, se transveste de Estado e a autoridade não permite, muitas vezes, que se compreenda quais são as principais demandas sociais, uma vez que a política é colocada em primeiro plano. A técnica é a mais ausente nesse tipo de sociedade, porque os centros de difusão de ciência e tecnologia estão distantes e, quando estão próximos, comete-se os mesmos erros ao se tentar difundir soluções para problemas que não se originam nos lugares em que essas soluções são propostas, ou seja, muitas vezes os técnicos governamentais querem encontrar uma solução sem o real problema detectado.

De outro lado, se encontram as ONG que tentam implantar sistemas para o atendimento das demandas sociais, com uma lógica de resultados empresariais, mas com preocupações públicas. O conflito com as organizações estatais é frequente e, eventualmente, mostra as fragilidades da racionalidade estatal; diante desses problemas de falta de sensibilidade, conseguem uma aproximação maior com a comunidade objeto de suas ações, pois geralmente a variável política tem menor peso, manifestando muito mais a técnica, por sua vez, não sentindo o peso da norma – por isso, são mais flexíveis e conseguem apoio social. O caso da comunidade de Suruacá é um exemplo. A eficiência e o prestígio de que goza o PSA mostra como isso não acontece na comunidade da Baixinha, ou seja: na comunidade de Baixinha, a ausência de um agente da sociedade – local ou de fora da comunidade – mostra como se dá o tradicionalismo da ação política. Mas, nos dois casos, as organizações estatais e seus agentes estão com a imagem desgastada, ou seja, parece faltar legitimidade, porque as ações são pouco efetivas.

O contexto de tais políticas é dinâmico e reflete o entorno social e político. Os fluxos econômicos são menores devido à inserção dessas comunidades de forma mais lenta no capitalismo. São comunidades tradicionais, cujo modo social e econômico foge um pouco à dinâmica capitalista, pois se relaciona muito pouco com o mercado de produção de bens de consumo. A produção de matéria-prima é artesanal. A racionalidade empresarial do capitalismo não está totalmente presente e a reprodução social e econômica se dá na forma tradicional. O mercado econômico só está presente quando pessoas das comunidades se deslocam para fora, quando entram em contato com os centros urbanos mais próximos. A comunicação parcial com o mundo fora da comunidade de certa forma isolou essas localidades e exige ações estatais contextualizadas, ou seja, parte das ações estatais deve levar em consideração essa forma de ser da sociedade – é uma sensibilidade que parte do território, das características endógenas dos grupos sociais ali presentes.

Em estudo realizado recentemente sobre a dinâmica endógena das organizações estatais do Poder Executivo no estado do Pará, Farias Filho (2005) mostrou que, nos municípios paraenses, a presença da esfera estadual é muito reduzida e que algumas ações em busca da modernização da gestão pública, para melhor dinamizar as ações do Estado e ganhar capacidade de intervenção, não deram conta de alcançar seu objetivo por causa de uma cultura institucional muito tradicional. No estudo, o autor apontou as dificuldades que as esferas estaduais na Amazônia têm para executar políticas de regionalização, em razão da incapacidade técnica e gerencial presente nas organizações estaduais. Isso gera um efeito sistêmico nas organizações municipais, e se verifica nas comunidades estudadas.

No próximo capítulo, procura-se mostrar, por meio de um painel de imagens, o cotidiano dos ribeirinhos e a forma como as políticas públicas se apresentam nas comunidades estudadas. Vale salientar que, para a Administração Pública, o trabalho com imagens não é comum, mas, como se trata de comunidades nas quais, infelizmente, seu cotidiano é pouco conhecido, justifica-se a apresentação desse capítulo.

5

PAINEL DE IMAGENS: O COTIDIANO DOS RIBEIRINHOS

A viagem às comunidades

Para Santarém – Suruacá (PA)



Fotografia 1 – O rio Tapajós visto de cima. Chegando em Santarém

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Para Baião - Baixinha (PA)



Fotografia 2 – A chegada ao município de Baião pela estrada

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 3 – Partindo de Santarém para Suruacá via rio Tapajós

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 4 – Partindo de Baião para Baixinha pelo Rio Tocantins

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 5 – A Chegada em Suruacá

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 6 – Chegando em Baixinha

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

O cotidiano das comunidades

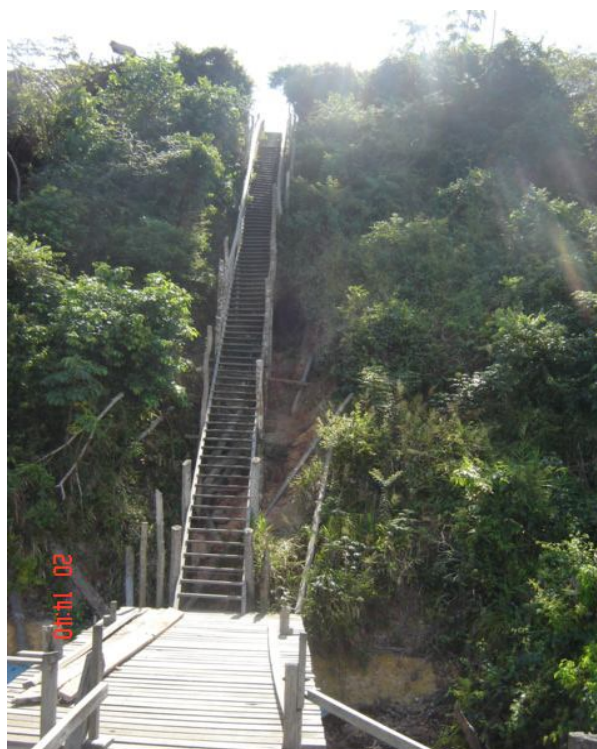
Suruacá (PA)



Fotografia 7 – A entrada de Suruacá – não tão alta quanto Baixinha

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Baixinha (PA)



Fotografia 8 – A entrada de Baixinha – uma comunidade alta

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 9 – Djalma (ACS) de camisa Branca (ao centro) e sua família

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 10 --José da Silva (Zeca Preto) a direita e Adilton Afonso (ACS)

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

O cotidiano das comunidades

Suruacá (PA)



Fotografia 11 – As ruas largas de Suruacá
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Baixinha (PA)



Fotografia 12 – As ruas de Baixinha
Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 13 – A casa em Suruacá
Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 14 – A casa de Baixinha
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

O cotidiano das comunidades

Suruacá (PA)

Fotografia 15 – A diversão em jogar futebol homens e mulheres

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Baixinha (PA)

Fotografia 16 – A boa conversa no quintal ou em frente da casa

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 17 – A estrada é o rio e a bajára é o transporte de pequeno porte

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 18 – O “casquinho” como meio de transporte

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

O cotidiano das comunidades

Suruacá (PA)



Fotografia 19 – Antena parabólica em Suruacá
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Baixinha (PA)



Fotografia 20 – Antena parabólica em Baixinha
Fonte: Heidtmann Neto (2007)



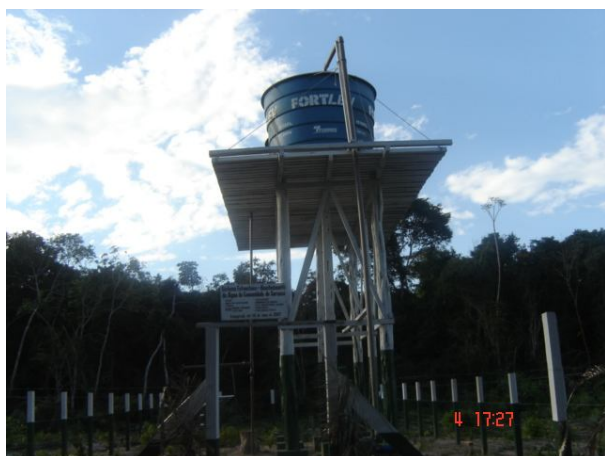
Fotografia 21 – Placas de armazenamento de energia solar do telecentro (em funcionamento)
Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 22 – Placas de armazenamento de energia solar da escola da comunidade (desativadas)
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

O cotidiano das comunidades

Suruacá (PA)



Fotografia 23 – Sistema de abastecimento de água de Suruacá (apoio do PSA)

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Baixinha (PA)



Fotografia 24 – Sistema de abastecimento de água de Baixinha (Prefeitura)

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 25 – Posto de saúde em Suruacá

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 26 – A escola da comunidade (multissérie)

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Um cotidiano similar das comunidades de Suruacá e Baixinha



Fotografia 27 – O gerador de energia movido a combustível

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 28 – O sistema de comunicação precário. Apenas o celular quando o ribeirinho vai para a beira do rio ou o rádio transmissor

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 29 – Os banheiros se assemelham, porque a maioria é fora da casa

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 30 – A presença da natureza por todos os lados

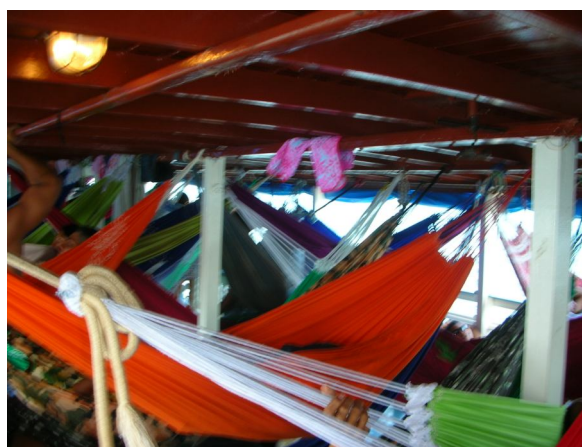
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Um cotidiano similar das comunidades de Suruacá e Baixinha



Fotografia 31– A alegria das crianças e adolescentes

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



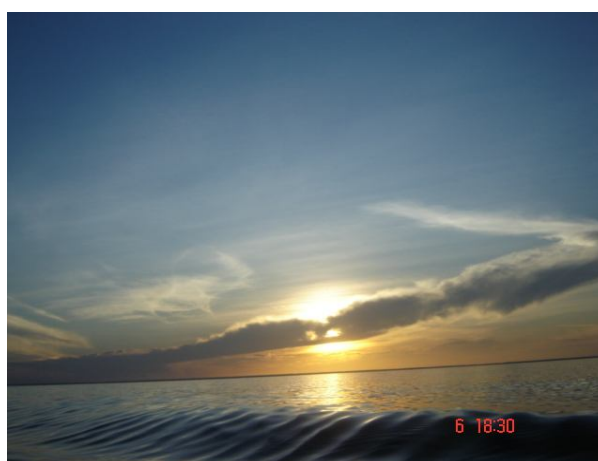
Fotografia 32 - As de barco no embalo das redes são comuns nas duas regiões

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 33 – Os barcos e o rio. As portas de entrada e saída das comunidades

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 34 – O rio é a estrada que une as comunidades

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 35 – Lavar a roupa no rio – coisa comum

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 36 – O banho no rio – um lugar de diversão

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Um cotidiano similar das comunidades de Suruacá e Baixinha



Fotografia 37 – A máquina que mói a mandioca

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 38 – A energia humana movendo a máquina que mói a mandioca

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 39 – O produto sendo moído

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 40 – A massa produzida para fazer a farinha

Fonte: Heidtmann Neto (2007)

Um cotidiano similar das comunidades de Suruacá e baixinha: a produção da



Fotografia 41 – O tipiti – artefato local que espreme a massa para ir ao forno
Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia O 42 – A massa produzida a partir da mandioca no forno. Finalmente a farinha
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

A comunidade de Suruacá e as ações do PSA



Fotografia 43 – O sistema de abastecimento de água. A água é bombeada para as casas por meio de um gerador alimentado por energia solar
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

A comunidade de Suruacá e as ações do PSA



Fotografia 44 – O telecentro da comunidade de Suruacá. Também é alimentado por energia solar

Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 45 – Rádio Japiim
Fonte: Heidtmann Neto (2007)



Fotografia 46 – Unidade de Abastecimento de Frutas

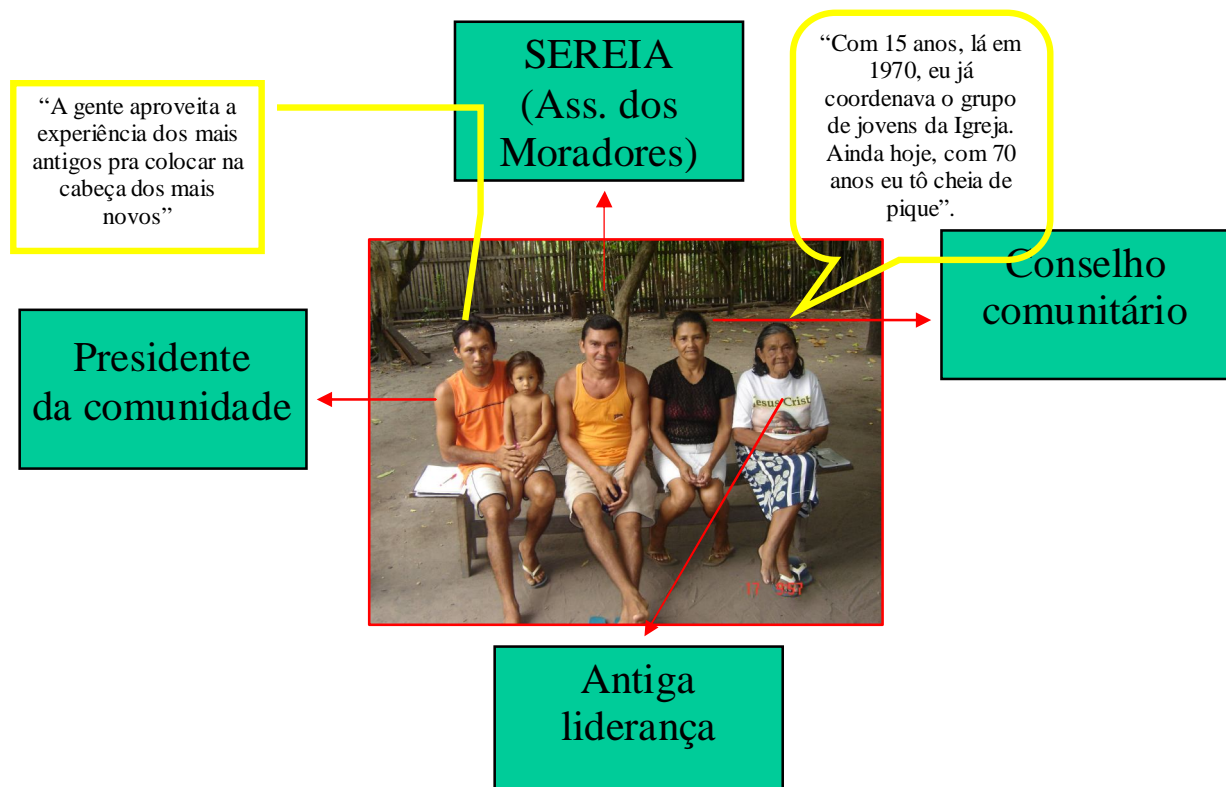
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

A comunidade de Suruacá e as ações do PSA



Fotografia 47 – O Abaré
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

A organização comunitária de Suruacá



Fotografia 48 – principais lideranças comunitárias de Suruacá
Fonte: Heidtmann Neto (2007)

6

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES

O objetivo deste capítulo é apresentar as políticas públicas que incidem nas comunidades em estudo. Isso foi possível por meio de entrevistas com pessoas da comunidade, dos relatos dos ACS e da ONG PSA, e por intermédio do painel de imagens apresentado no capítulo anterior. Ademais, se objetiva também elaborar um quadro comparativo e se verificar o quanto as políticas são sensíveis ao território.

6.1 As políticas públicas em Baixinha

A água e o abastecimento na comunidade

O planeta que habitamos é composto por 71% de água, sendo que apenas 3% desse total pode ser caracterizado como água doce, o que não significa que essa porcentagem seja de água potável, pois estudos apontam que dessa última porcentagem apenas 0,26% é apropriada para o consumo (CANELON PEREZ, 2004, p. 2). Além disso, o autor aponta que, dependendo do lugar, a água tem suas diversas interpretações, podendo ser caracterizada como um bem econômico ou como um bem público (CANELON PEREZ, 2004, p. 3).

Para o mundo das grandes empresas nacionais e internacionais de água, ela é um bem econômico que permite criar novos serviços, como de saneamento, eletricidade, transporte, etc., em troca de pagamentos. Para o mundo dos gestores públicos, a água é uma questão de política pública, de discussão sobre formas de regulamentação e controle. E, para as comunidades, a água é vista como sendo “da gente”, algo que a natureza fornece para as pessoas que por aí vivem.

Apesar do autor tratar da questão dos conflitos da gestão da água no Vale do Químbor, na Venezuela, o debate sobre a questão parece ganhar uma territorialidade própria, independente do lugar em que se esteja, principalmente no que se refere à questão da gestão e da água representar para as comunidades algo que dá o sentimento de pertencimento ao lugar, aliada ao lugar em que ela se acumula, no caso, o rio. A água nele presente não é propícia ao consumo, como aponta o ACS: “O pessoal toma banho no rio, mas a água não é boa pra beber. As crianças tomam essa água e ficam com verminose e outras doenças. Não tem um tratamento certo pra água. É tanta água, mas ela não é boa pra beber”.

As mulheres e mães da comunidade apontam que a falta de água potável é um problema para os filhos no que se refere à saúde e, também, ao dia-a-dia na escola. Dona

Antônia fala que por muitas vezes suas filhas não foram para a aula em função de dores na barriga, talvez provocadas pela água consumida:

Essas daí (apontando para as suas duas filhas, uma com 12 e outra com 13 anos) já voltaram do colégio com dor de barriga ou nem foram pra aula. Eu acho que a água do rio faz mal pra elas. O Agente Comunitário, quando vem por aqui, fala pra gente colocar cloro na água e não deixar as crianças beber água do rio. Mas não tem jeito, elas vão tomar banho e acabam bebendo.

Alguns líderes comunitários, em especial do sindicato rural, apontam que os riscos que a água oferece à saúde da comunidade são externos. Zeca Preto aponta que a população dos barcos e o matadouro existente na sede do município, que fica às margens do rio Tocantins, são fatores que contaminam as águas do rio.

Lá em Baião tem um matadouro que fica bem na beirada do rio. O pessoal mata o boi e o sangue escorre todo pra água e ninguém faz nada. Isso já é antigo. Tem pra mais de 10 anos, né Luiz [falando com o sr. Luiz, morador local]. Aí é que eu falo pro senhor, os políticos não fazem nada e as crianças ficam adoecendo. Pior é a situação de quem mora lá perto ou vai pra praia que tem lá na frente. Aparece mancha na pele, dá diarreia, pelo menos é o que eu sei. Mas deve de ter outras doenças. Quem pode te falar mais disso é o Adilton (ACS) que trabalha com isso e anda o interior todo daqui.

O Agente Comunitário de Saúde aponta que aqueles que moram mais próximo da sede, como por exemplo, na Vila Marariá, os impactos sobre a saúde são piores, em relação à comunidade de Baixinha. Constatou-se esse fato em visita que se fez a esta Vila, basicamente composta por pescadores. Conversou-se com os pescadores Carlos e Mário, respectivamente com 22 e 34 anos. Mário aponta que “a fossa de Baião vai direto pro rio. Ainda tem o matadouro e a água vai direto pro Tocantins. A fiscalização não funciona no matadouro.”

Além do que foi apontado pelos ribeirinhos (também comprovado durante a pesquisa), outros fatores parecem contribuir para a poluição da água. Abaixo, um breve mapeamento de alguns deles:

- a) viajando de barco da sede do município para a comunidade de Baixinha, pôde-se observar que os dejetos humanos depositados nos banheiros das embarcações são jogados diretamente no rio;
- b) o lixo produzido diariamente pelas famílias, não somente na comunidade de Baixinha é depositado em sacos plásticos e seu destino final, em muitos casos, é o rio;

- c) as necessidades fisiológicas dos ribeirinhos muitas vezes são feitas diretamente no rio.

Técnicos da EMBRAPA presentes no local foram entrevistados e chamaram a atenção para o seguinte: “Não é só isso que torna a água poluída. Tem outras coisas também. Animais mortos, salinidade da água e muitas outras coisas também tornam a água impura, sem contar o impacto da construção da barragem de Tucuruí”. Portanto, a impureza da água consumida pelos ribeirinhos parece ser reflexo de fatores naturais, falta de atuação de agentes governamentais do município, através da fiscalização dos barcos que trafegam pelos rios da região e ações dos próprios moradores que, em alguma medida, acabam poluindo o rio. Holdgate et al. (1991) chamam a atenção para que o planeta só se sustenta ambientalmente se o homem tomar consciência de que a mudança de postura é a única forma de torná-lo saudável e sustentável.

Não existe na comunidade de Baixinha o abastecimento de água potável através de sistema integrado de tratamento e distribuição, sendo o consumo feito apenas por poços existentes nos quintais ou poços coletivos. Mesmo com essas medidas, os ACS ainda distribuem a solução de hipoclorito e procuram orientar as famílias na forma de utilizar: “A gente repassa o hipoclorito, mas muitas vezes eles não usam. Não adianta, agente insiste, fala que se não usar o pessoal da casa pode adoecer...”.

Procurou-se saber com os comunitários os motivos pelos quais muitas vezes o hipoclorito não era utilizado como forma de purificação da água. Dona Antonia nos fala que não coloca o hipoclorito na água “porque o gosto fica diferente”. Uma das propriedades da água é não ter gosto, portanto, a água do rio ou do poço ingerida pelos moradores já possuía um gosto antes mesmo do tratamento⁴⁹.

A falta de um sistema dessa natureza, além de impactar na área da saúde, também tem relação com a agricultura, pois na época da estiagem as zonas de plantação longe dos cursos de água ficam prejudicadas pela falta de um sistema de irrigação apropriado, como aponta Zeca Preto: “Quando não tem chuva, as plantações ficam todas secas e, às vezes, agente perde tudo até. A gente tem que rezar pra Deus mandar a chuva e lavar nossas plantações. A roça e até mesmo o quintal fica ruim às vezes”.

⁴⁹ Foi possível provar os três tipos de água e percebeu-se que, de fato, o gosto varia nas três situações.

A água se relaciona com quase todas as outras políticas públicas dessas regiões. Além da questão da saúde o sistema de cultivo também necessita dela para fazer com que políticas públicas do sistema agrícola funcionem. Segundo Zeca Preto, o sistema de cultivo mais importante das famílias de Baixinha é a roça, pois ela é quem mantém as famílias da comunidade, sendo a principal atividade fomentadora de renda.

O trabalho na roça começa em julho, quando a gente planta principalmente mandioca. Mas, quando é mata ou capoeirão, a gente começa em junho. Os homens fazem a roçagem e a derruba e as mulher e os filhos ajuda na queima, no plantio e na colheita. Às vezes, a gente chama um convidado pra nos ajudar nos trabalhos.

Visitou-se um roçado já iniciado e um outro em época da colheita. Observou-se que o roçado é feito pelos homens com uma faca de grande porte, chamada na região de terçado, que é útil para cortar a vegetação baixa. Em alguns casos, a motosserra é utilizada para extrair árvores de porte maior. A família parte para a queima da mata, começando o processo espalhando folhas secas em alguns lugares e tocando fogo. Essas atividades são realizadas entre os meses de julho e novembro, período mais seco e propício para a realização das atividades. Segundo o Sr. Sabá, agricultor local, o próximo passo é cortar tudo que ficou após a queima para, em seguida, agrupar tudo em um só lugar e queimar novamente. Esse processo é chamado de coivara e, quando se encerra, a medira, que praticamente virou uma espécie de carvão, é recolhida pelas famílias para serem utilizadas nos fornos das casas de farinha.

Um dos agricultores locais esclarece que o plantio começa a ser feito no mês de Janeiro e que os principais produtos plantados são mandioca, milho, arroz, cana, macaxeira, pimenta-do-reino e banana, sendo que o feijão é plantado somente quando as chuvas iniciam. Ele ainda afirma que:

Isso funciona como uma espécie de rodízio pra gente sempre ter alguma coisinha pra comercializar e pra bóia da família também. A gente, quando precisa, convida outras famílias pra ajudar e, depois, ajuda elas também. Agora, quando falta chuva, a gente tem dar os nossos pulos por aqui, porque tem que ter água pra lavoura e não tem sistema de irrigação. A mandioca é que é a salvação da lavoura, porque ela dá todo ano e a água que tem é suficiente.

A mandioca é o principal produto da comunidade, pois, além da facilidade com que ela se reproduz, dela deriva a farinha, principal produto da comunidade. Entretanto, para fabricar a farinha é necessária uma casa de farinha, que não é privilégio de todas as famílias.

Assim, mais uma vez a solidariedade está presente, pois as famílias que possuem casa de farinha colocam-na à disposição das famílias que não possuem, para realizar a fabricação.

Outras culturas, como a pimenta-do-reino, também fazem parte do cotidiano da comunidade. Segundo os técnicos da EMATER presentes na comunidade, o cultivo da pimenta é uma experiência nova na região e que vem sendo financiada pelo Banco da Amazônia por meio da linha de crédito FNO, que é repassada via Associação do Mini e Pequeno Proprietário Rural de Baixinha. Um agricultor local aponta que existem inúmeros problemas no que se refere ao cultivo dessa cultura na região:

Olha só, o senhor, que é técnico, me explique o seguinte: por que a gente não tem assistência técnica de vocês? [O agricultor está toda hora falando e se dirigindo ao técnico da EMATER que estava conosco] Outra coisa, como é que vocês deixaram um monte de agricultor plantar a pimenta em área arenosa? Será que ninguém falou pro pessoal que pegou o dinheiro que é preciso conhecer um pouco de outra coisa que nós nunca plantou aqui? Veja, muitos de nós nem sabia que precisava de veneno pra pimenta pegar. É lógico que a gente orienta, mas parece que os outros querem enfiar na gente o que eles querem! O pessoal da EMATER só vem aqui pra aprovar ou desaprovar as coisas e esquece que agente também conhece nossa terra [pela primeira vez, Zeca Preto ficou muito sério ao encerrar uma frase].

Vários são os fatores apontados para que o plantio da pimenta esteja fracassando; entre eles, destacam-se: a falta de apoio técnico e a ausência de articulação com instituições de pesquisa com os atores presentes na comunidade que possuem o conhecimento da dinâmica local da comunidade.

Comunicação

O sistema de comunicação da comunidade pode ser classificado por dois pontos: a comunicação dentro da comunidade e a comunicação para fora da comunidade. Internamente, as comunidades se comunicam via rio, onde os moradores trafegam de barco de uma comunidade para outra, onde utilizam o barco para deslocamento; ou de bicicleta, onde utilizam as estradas de terra que são abertas por trás das comunidades, como aponta um dos moradores: “Quando a gente vai pra encontrar alguém, dar algum recado ou procurar, a gente vai de bicicleta. Quando não tem bicicleta, a gente empresta de alguém e vai lá. Muita gente aqui também tem celular, mas ele só pega em alguns lugares”.

Entre os moradores, a comunicação se dá a pé quando eles se deslocam de uma casa para outra pra falar sobre algum acontecimento ou comentar algum fato que aconteceu no

âmbito da comunidade: “Outro dia, eu tava no roçado e meu pai precisava mandar um recado pra Baião. Como não tem celular e eu tava sem bicicleta, fui correndo lá na beira pra falar o que ele queria”.

Somente em uma comunidade visitada observou-se a presença de uma torre da empresa de telefonia, a Telemar. Na comunidade em estudo essa torre não existe, dificultando a comunicação com a sede ou qualquer outro lugar. A comunicação por celular é possível em alguns pontos da comunidade de Baixinha; tendo sinal, em alguns casos somente na Beira do rio. Sistema de rádio não existe na comunidade, pela falta de apoio da Prefeitura, como aponta um moradora do local: “Em outras comunidades tem até rádio, mas aqui não tem. Se tivesse facilitaria muito nossa vida, porque, qualquer caso de doença, a gente falava pra Baião ou pra outra comunidade melhor e até recebia um apoio. Mas até pra isso é dificultoso, porque a gente precisaria de um barco”.

Educação

A única escola que funciona na comunidade é multissérie e atende de primeira à quarta série em uma única sala de aula com professor da própria comunidade. Apenas as comunidades de Igarapé-Preto e Araquembaua possuem uma escola com ensino fundamental. Na comunidade de Baixinha, quando as crianças concluem a última série, poucos têm a oportunidade de continuar os estudos em função das condições de transporte ou em função da ausência de condições de encaminhar os concluintes para a sede ou para outras comunidades onde o ensino fundamental funciona, como lembra uma mãe:

Meus filhos terminaram aqui o mobral [maneira antiga de se referir ao término da quarta série] e nós não tem condições de mandar eles pra Baião. Não tem ninguém por lá pra eles fica. Araquembaua é mais perto, mas não dá pra mandar todo dia os meninos pra lá. Então eles ficam por aqui ajudando na plantação e ficam brincando aqui mesmo. Eu tenho até medo de mandar eles sozinhos pra Baião. Lá tem muita droga e muita briga. Hum, eu heim! [O olhar de dona Raimunda é de conformação, alternando pequenos momentos de sorrisos com seriedade].

A escola da comunidade possui um sistema de energia que funciona por meio de energia solar e a merenda escolar não é regular, pois a Prefeitura não encaminha com frequência o material para o preparo da comida. O preparo da merenda é feito pelas próprias mães da comunidade, sem remuneração, sendo que as mesmas se revezam no preparo do

lanche que chega de barco desde a sede do município. A solidariedade da comunidade, novamente, faz parte do cotidiano da vida das pessoas.

Durante a pesquisa, se analisou os livros escolares que são disponibilizados na escola e observou-se que as ilustrações e exemplos utilizados neles se referem em muitos casos a situações da vida urbana. Ilustrações como carros, prédios, entre outras, parecem descontextualizar a educação do lugar. Como consequência da educação descontextualizada, a violência simbólica parece fazer efeito no imaginário das crianças e adolescentes que frequentam a escola (FREIRE, 1988). Rafael, com apenas 10 anos de idade, demonstra sua curiosidade por descobrir coisas como “eu quero andar nesse carro aqui” [Apontando para um desenho em seu livro]. A violência simbólica pode causar no imaginário das crianças o descontentamento com o lugar onde moram, incentivando-as, desde cedo, à prática do êxodo para lugares apontados nos livros didáticos.

Em alguns casos nos quais a família tem condições de encaminhar seus filhos para dar continuidade ao processo educacional formal, o transporte é um dos fatores que fazem com que muitos não continuem os estudos: “Às vezes, o barco não vem para mandar eles pra escola lá em Araquembaua. Eles até vão de canoa”.

Os professores desenvolvem suas atividades com dificuldades no local, apontando, dentre outras, a falta de material didático adequado e o local inapropriado para o desenvolvimento das atividades. Do ponto de vista da infraestrutura física, observou-se a situação precária das instalações do prédio, da lousa e das carteiras. A infraestrutura e as más condições de trabalho transformam o cotidiano da professora da comunidade em um desafio diário no processo de ensino-aprendizado dos alunos.

Os professores locais, não só da comunidade de Baixinha, demonstram o prazer em lecionar e participar do processo de formação das crianças do lugar onde nasceram. O sentimento de compartilhar, de ser útil (BOFF, 1999), de fazer o máximo possível nas condições existentes, torna prazeroso e útil o trabalho desenvolvido, pois, segundo depoimento de uma professora: “quando a gente vê que encaminhamos pelo menos uma criança e que elas não desistiram de estudar, isso é uma felicidade única pra gente”. Observou-se que as atividades desenvolvidas pela professora não são apenas as atividades técnicas, mas, pela proximidade e convivência diária com seus alunos na comunidade, fora da sala de aula, o aprendizado se torna rico, pois os exemplos que emergem do cotidiano enriquecem o processo de aprendizagem, superando as lacunas e a descontextualização, que se fazem presentes nos livros didáticos fornecidos pelo Estado, que parece desconhecer o contexto local.

Entretanto, além das lacunas deixadas pelo Estado, a professora também coloca como fator preponderante na formação das crianças o apoio familiar, no acompanhar e participar da formação educacional de seus filhos:

A gente até entende que os pais não sabem ajudar os filhos no dever de casa, mas poderiam pelo menos colocar os meninos pra estudar em casa. Eles levam os meninos pra roça ou deixam brincando dia todo sem cobrar deles. Agora alguns estão até cobrando mais, porque podem perder o Bolsa-Família.

Além das questões colocadas, outros fatores são apontados pela professora, pela Associação e pelo ACS, como: a inexistência de um sistema de capacitação para o aperfeiçoamento do trabalho dos professores e a não inserção, no processo de formação das crianças, de um sistema de valorização da cultura quilombola. Os livros didáticos fornecidos pelo poder governamental não alcançam tais peculiaridades do lugar e a comunidade não é organizada o suficiente para inserir nesse processo tais especificidades dessa territorialidade, como aponta Zeca Preto:

Na escola, eles não aprendem de onde os pais deles vieram, os costumes que a gente tem e eles nem sabem o que é um quilombo. Se não fosse eu me interessar eu ia acreditar até hoje que a gente nasceu pra ser escravo. É só ler nos livros de história que chega aqui. Só fala no negro como escravo. Eu acho que isso faz até mal, porque quem vai se orgulhar disso? Tem que fixar a nossa luta também!

Energia elétrica (luz)

A palavra utilizada pela maioria das pessoas presentes na comunidade, quando se referem a energia elétrica, é “luz”, ou seja, “não tem luz”, “falta luz”, “sem luz é difícil fazer as coisas”. Apesar da comunidade estar localizada próxima a redes de transmissão elétrica do Linhão de Tucuruí, não há energia elétrica fornecida por este sistema. Existe na comunidade um sistema de energia para a Escola que é alimentado por energia solar armazenada em baterias para gerar energia para esse fim específico. A comunidade possui também um pequeno motor que funciona com óleo diesel e seu período de funcionamento varia entre 2 e 4 horas por dia, não atendendo todas as residências. A maioria das casas possui televisores e seu funcionamento é condicionado ao tempo de funcionamento do gerador.

Água potável gelada e local adequado e iluminado para leitura durante a noite são praticamente inexistentes, salvo nos momentos em que a comunidade se reúne para colaborar

na compra de diesel para que o motor funcione por mais tempo. Para que o motor funcione, cada família colabora com uma quantia para a compra do combustível, sendo esse pagamento realizado no final de cada mês. Assim, as políticas de educação e energia se entrelaçam mostrando a complexidade existente no processo de construção de políticas públicas que se conectam localmente.

Saúde

A política pública de saúde, enquanto ação do governo, é materializada na comunidade na pessoa do ACS remunerado pelo Governo Federal e fiscalizado pela prefeitura. Na comunidade, existe um prédio em condições precárias, denominado posto de saúde, onde não existem equipamentos e nem condições mínimas de atuação de um auxiliar de enfermagem, ou seja, existe apenas um prédio sem que nele nada esteja em funcionamento. O ACS da Comunidade, Sr. Adilton, reclama das péssimas condições de trabalho:

Eu faço o que eu posso por aqui. Visito as casas e tento orientar as famílias. Agora a gente faz o que dá. O básico a gente não tem. Não tem nem balança pra pesar as crianças. A bicicleta para visitar as casas mais afastadas, que eu uso, é a minha e meu salário não dá pra fazer nem a manutenção. Tenho que dar meus pulos. Mesmo assim, eu visito o pessoal pelo menos uma vez por mês. Quando a coisa é séria, a gente encaminha pra Baião e, às vezes, o pessoal de Baião encaminha pra Cametá.

Segundo o ACS as doenças mais frequentes são: diarreia, verminose, amebíase e infecção respiratória aguda (quase uma pneumonia). Com a falta de estrutura para a assistência à saúde, as enfermidades são tratadas com medicamentos naturais, como o mel, jatobá, cascas e ervas do próprio lugar, pois, segundo dona Raimunda, moradora local, “aqui não existe apoio necessário da prefeitura”. Casos mais graves também são identificados, como leshimaniose e hanseníase – que necessitam de tratamento específico e isolamento.

Além das doenças supracitadas acidentes, na época da chuva, ferradas de arraia e picadas de cobra, ocorrências essas que já causaram óbito por falta de atendimento no local, sente-se a falta de transporte em tempo hábil e a ausência de um sistema de comunicação com a sede do município. Segundo uma moradora local:

Acontece, às vezes, de alguém cair numa árvore, ser picado de cobra ou lavar uma ferrada de arraia. Já aconteceu de morrer gente, porque não dá tempo de chegar no posto. Lá em Araquebaua até tem como cuidar, mas o certo mesmo é levar pra Baião. Agora, como a gente vai se comunicar com

eles lá? Não tem barco toda hora aqui e a gente tem que esperar. A gente precisa de apoio, porque uns acidentes como esses, se a gente tivesse condições aqui, com certeza as coisas seriam de outra forma.

O ACS é um dos principais atores que conecta a comunidade com a política de saúde. A atuação destes agentes em comunidades rurais é o mínimo de acesso que as pessoas têm às políticas de saúde. Entretanto, o atendimento dos ACS depende em grande medida da atuação deles no lugar, pois a fiscalização do poder governamental é de baixa qualidade, como aponta a coordenadora do PACS, no município de Baião:

Olha Henrique, ser coordenadora do PACS é complicado aqui. Tu tens andado por aí e estás vendo como as comunidades são longes. Eu não tenho condições de tá em cima toda hora. Daqui pra Joana Perez de barco demora 4 horas. Imagina se eu tiver que fazer isso toda semana pra ficar tomando conta de ACS, aí eu não faço meu trabalho por aqui. O deslocamento é complicado e acaba comprometendo a fiscalização. Às vezes eu recebo reclamação quando eu vou nas comunidades. Essa semana eu fui lá em Bailique Beira e faz pra mais de 3 meses que a ACS não aparece por lá. Eu conversei com eles e tento sensibilizar, mas às vezes não tem jeito, porque se eu dispensar a ACS pra arranjar outra é muito difícil. Eu tô com duas áreas descobertas agora mesmo, porque, às vezes, não têm o perfil e o pessoal fala que ser ACS é não ter sossego.

Na comunidade de Baixinha a atuação deste profissional é considerada por muitas famílias como razoável, como aponta uma moradora: “Olha, eu acho que ele faz o que pode, mas ele só vem aqui de vez em quando. Às vez a gente chama ele e ele não vem, manda dizer que tá ocupado e demora pra vim aqui. Às vez passa é mês sem aparecer. Quando vem eu até brinco e pergunto se ele se perdeu no caminho” [rindo]. Outro morador comenta: “Um dia desses aí eu tava com mal da barriga e com febre. Tomei meus remedios caseiros e não adiantou. Eu pensava que ía morrer. Como fica longe da casa dele, pedi pro meu menino chamar ele lá e ele nem apareceu. Faz é tempo que ele não vem por aqui”.

Um outro ponto que nos chamou atenção é a ausência de um auxiliar de enfermagem na comunidade, que tem como função realizar atendimentos de baixa complexidade, como por exemplo, aplicar uma injeção. O ACS, por sua vez, realiza tal atividade quando necessário e quando viável, pois não há seringas disponibilizadas pelo poder governamental.

Segurança pública

Não existe na comunidade uma delegacia ou agente de segurança do Estado. As ocorrências são encaminhadas para Araquembaua ou para a sede do município. Os problemas

mais comuns ocorrerem na época de festas onde os moradores relatam que algumas pessoas aumentam o consumo de bebida alcoólica, perdendo os sentidos próprios, provocando brigas e desavenças. Em algumas vezes, as brigas são de caráter físico e acontecem por chutes, socos, facadas ou “terçadas”, conforme relato de morador local:

Uma vez um colega de outra comunidade veio pra uma festa aqui e acabou se desentendendo com o pessoal aqui. O pessoal baixou a ripa nele e deixou ele todo quebrado. Ficou jogado aí até que apareceu uma alma boa e levou ele pra casa. Teve que esperar o barco pra ir pra Baião e, como aqui não tem posto, ele teve que esperar mesmo. O pessoal deu até terçada nele.

Pelo relato do morador, observa-se o difícil acesso às políticas públicas na comunidade. Também é possível verificar as limitações do transporte público, de saúde e de segurança pública, o que coloca em risco de morte os próprios comunitários, como lembra o ACS: “Agora, se tivesse aqui um barco ou uma delegacia, isso seria resolvido rapidinho. Mas isso é assim mesmo, depois tá todo mundo junto de novo”.

Transferência de renda

O programa Bolsa-Família e as aposentadorias são os programas mais presentes na comunidade de Baixinha. Aproximadamente 50% das famílias da comunidade recebem os benefícios desses programas. De acordo com os dados da Caixa Econômica Federal (janeiro de 2008), no município de Baião 2.711 famílias são beneficiadas pelos programas, o que equivale a aproximadamente 12% das famílias do município. Para receber o benefício do Programa Bolsa-Família, algumas condicionalidades foram criadas pelo Governo Federal, como: a atualização das vacinas; obrigatoriedade do acompanhamento biométrico das crianças; frequência escolar e aprovação. Entretanto, essas são as condicionalidades legais e regimentais. Na comunidade de Baixinha, outras condicionalidades estão presentes, mas no que se refere ao acesso ao programa:

- a) É necessário que alguém da família se desloque da comunidade para a sede do Município de Baião, onde deveria haver um centro lotérico ou uma agência da Caixa Econômica Federal; para ir até a sede do município se gasta em média de R\$5 a R\$10,00;
- b) A permanência na sede: durante a permanência na sede a pessoa geralmente faz um lanche, que custa em torno de R\$3,00 a R\$5,00;

- c) As compras na Sede: geralmente o responsável faz as compras na sede do município, levando consigo os mantimentos e material;
- d) O retorno à comunidade: o retorno custa em média R\$5,00.

Nesse percurso, somente o custo com transporte e lanche na sede do município compromete cerca de 70% da receita recebida. Com a compra dos produtos sendo realizada na sede municipal, a renda toda do recebimento do Programa gira na própria sede do município. Na comunidade de Baixinha, existem poucos postos de vendas de produtos alimentares, conhecidas pelos moradores como “tabernas”.

Uma alternativa foi criada pelos moradores para minimizar os gastos e aumentar a receita do benefício: algumas famílias se reúnem e apenas uma pessoa vai à sede do município receber o dinheiro. O responsável leva a lista de todos que se reuniram para trazer o que foi solicitado e as despesas são rateadas.

Entretanto, em segunda visita à comunidade de Baixinha, em julho de 2007, foi informado que, por motivos de segurança, o centro lotérico e a agência da Caixa Econômica Federal haviam sido fechados na sede do município de Baião, o que dificultou, ainda mais, o recebimento do benefício. Nessa situação, os beneficiados se deslocavam até o município de Mocajuba, passando por Baião, o que encarece ainda mais o traslado, pois seria necessário ir de moto-táxi ou de ônibus da sede do município de Baião até a o centro de Mocajuba. Portanto, apenas ter o benefício não é garantia de recebê-lo, pois para isso outras ações e políticas públicas precisam estar conectadas, como uma engrenagem de um relógio que, para funcionar marcando a hora corretamente, torna necessários certos ajustes.

6.2 As políticas públicas em Suruacá

A metodologia para identificar as políticas públicas em Suruacá segue a mesma lógica de Baixinha. A diferença, nesse caso, é que, além do ACS, a ONG é reconhecida como ator para análise da interface.

A água e o abastecimento na comunidade

As distâncias parecem ser um dos diferenciais da Região Amazônica que diminuem a velocidade de locomoção de um lugar para o outro. Como mencionado, possui grande extensão territorial do país e sua hidrografia permite a larga utilização de embarcações pela

navegabilidade de seus rios. Assim sendo, o principal meio de acesso e de transporte de bens, pessoas e informações na localidade estudada são os rios, mais especificamente o rio Tapajós.

A importância do rio reflete-se na noção de tempo e ritmo de vida das comunidades ribeirinhas dada pelas cheias e vazantes do rio que determinam as melhores épocas para a pesca e a navegação até certos trechos. Ele funciona como um canal de ligação entre as comunidades e entre as comunidades e outras localidades, trazendo e levando notícias, informação e conhecimento. Entretanto, nas comunidades o que se viu foi o transporte escolar por barco para alunos provido pela prefeitura para os que estudam em outras comunidades; no entanto, em algumas épocas do ano precisam adicionar alguns quilômetros a mais de caminhada, pois o percurso de barco fica reduzido com a seca do rio.

Há também barcos de linha que funcionam da mesma forma que um ônibus, são de propriedade privada e fazem o itinerário de ida e volta até as cidades mais próximas (Santarém, Aveiro, Belterra e Itaituba), o que pode levar horas de viagem – adiciona-se a isso o fato de que as passagens têm um valor relativamente elevado para os ribeirinhos. Portanto, a ida para a cidade só ocorre quando é realmente necessária, por exemplo, quando há necessidade de ir ao médico ou de retirar o dinheiro do Bolsa-Família, entre outros – sem que se perca de vista que parte do dinheiro retirado vai para o pagamento da passagem.

Ademais, alguns ribeirinhos possuem barcos rústicos de fabricação própria, as chamadas bajaranas, nas quais é acoplado o motor à gasolina, que têm utilização própria para pesca, transporte e também podem ser emprestados para outros fins comunitários. O rio Tapajós, além de fazer parte na cultura local como fonte de sustento, alimentação e lazer; como meio de acesso, permite não só o afluxo de bens, pessoas e informações, como também o acesso à saúde.

Comunicação

O conhecimento cumulativo é uma das maiores fontes de riqueza da sociedade e, para isso, o acesso à informação precisa ser contínuo, caso contrário conhecimentos prévios e habilidades se tornam inúteis ou ficam subutilizados. Assim sendo, a comunicação se traduz num processo de socialização de informação essencial para troca de conhecimento e experiências.

Os meios mais comuns de se ter acesso à informação são as conversas entre pessoas; o rádio; o jornal; a TV; e a Internet, em raros casos. No âmbito local, as conversas formais,

tais como palestras informativas, oficinas de capacitação, reuniões e assembléias da comunidade, e as conversas informais do dia-a-dia são o meio mais comum para difundir as informações. Tais conversas são fundamentais para estabelecer uma relação de confiança com o outro, de modo a permitir a formação de um senso de coletividade que implica na organização social para mobilização. Da mesma forma, funcionam a rádio e o jornal que fornecem, além de notícias da região, informações de utilidade pública e informes culturais sobre hábitos e costumes tradicionais. Em entrevista com o primeiro presidente da Associação de Suruacá, a idéia de criar uma associação surgiu quando o mesmo ouviu pelo seu rádio, alimentado por meio de pilha, informações de como criar uma associação e suas vantagens para a comunidade.

O fornecimento de energia elétrica é limitada pelo número de litros de diesel disponíveis para o gerador. O gerador só funciona quando há necessidade, mas geralmente só quando se tem o combustível. Nesse cenário, observou-se que o fornecimento de energia depende basicamente da renda que cada comunidade possuiu para alimentar seus geradores, comprando combustível na sede do município, ou seja: existe energia se houver recursos financeiros dentro da comunidade para a compra do combustível. De acordo com o PSA, em cada casa onde há uma TV, existem pelo menos uma ou duas pessoas aposentadas ou professor na família. Observou-se que parece haver aqui uma relação entre as pessoas que possuem uma renda fixa com aquelas que possuem televisores em casa.

O Projeto Luz para Todos, do governo federal, já está sendo colocado em prática em algumas comunidades da região, mas ainda não está implantado em Suruacá. Há uma expectativa por parte da comunidade com a chegada do programa:

Vai ser uma glória quando a luz chegar. A gente não vai mais precisar beber água fria e a gente vai poder ver a novela e os homens o futebol sem precisar fazer coleta sempre que passar um jogo. Pelo que a gente houve falar, a luz vai chegar pelo governo, pelo “Luz para todos”. Tomara que não seja mais uma promessa (Moradora de 64 anos da comunidade de Suruacá).

Por outro lado, em alguns casos, isso está gerando certo receio para os comunitários com relação ao conteúdo veiculado pela TV e como isso irá impactar na comunidade e na cultura local, pois, a partir do momento em que uma criança prefere deixar de nadar no rio para assistir TV, isso é um indício de que está se perdendo a referência local.

No que tange à comunicação entre as comunidades, algumas possuem telefones públicos e rádio-amadores. Todavia, o número de telefones públicos nas comunidades ribeirinhas visitadas é muito reduzido, sendo ainda um meio muito restrito.

O rádio-amador é um instrumento de comunicação existente na comunidade. Este instrumento foi produto de doação da ONG Projeto Saúde e Alegria (PSA). Sua finalidade fica restrita a casos de emergência que possam ocorrer na comunidade e requeiram ação imediata, como por exemplo, picadas de cobra e ferroadas de arraia, ou para monitoramento e vigilância da área pelo IBAMA.

Educação

A educação é potencializadora do desenvolvimento, pois ela fornece as bases do conhecimento à medida em que estimula a compreensão e análise da realidade e das informações (DOWBOR, 2006). Em Suruacá não existe educação infantil, ao contrário do que prevêm os artigos 29 e 30 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Entretanto, como se trata de uma comunidade com uma forte territorialidade cultural onde as pessoas tendem a ser colaborativas, a ausência da creche parece não fazer diferença.

As escolas, o elevado número de crianças e jovens em idade escolar e o razoável número de famílias que recebem o dinheiro proveniente do Programa Bolsa-Família são elementos que constituem um quadro que mostra a presença das políticas públicas de educação na comunidade. As salas são multisseriadas; abarcam até a quarta série, pois não é possível formar uma única turma de cada série, sendo que a maioria do corpo docente que ministra aulas para o ensino básico é da própria comunidade. O ensino médio é realizado de forma modular e periódica, sendo os professores provenientes da sede do município alojando-se em casas construídas pela prefeitura para esse fim.

Observou-se nas entrevistas informais com os ribeirinhos que um dos maiores problemas diz respeito à continuidade das ações que lhes são propostas. Como mencionado, o sistema do ensino médio é modular, ou seja, é lecionada intensivamente uma única disciplina por vez com todo o conteúdo relativo aos três anos. De acordo com o líder do grupo de jovens da comunidade de Suruacá, o problema do ensino modular é a vinda dos professores, pois são poucos os que têm disponibilidade para ficar alguns meses nas comunidades ribeirinhas.

Além da falta de assiduidade dos professores do ensino médio, o problema do conteúdo descontextualizado do material didático é presente também em Suruacá. Segundo o coordenador da área comunitária do PSA, nos livros utilizados em sala o conteúdo remete a uma realidade desconhecida para muitos alunos. Um professor da comunidade lembrou de um caso ocorrido em uma de suas aulas em que teve de explicar a um aluno o que era uma uva.

As questões apontadas podem fazer com que haja uma perda paulatina da sua identidade cultural, uma das grandes preocupações de Maria Manoela Francisca de Souza, moradora da comunidade de Suruacá, que crê no papel da educação como meio para a garantia das tradições e da existência da própria comunidade.

No que tange ao transporte escolar, as prefeituras de Aveiro e Santarém disponibilizam alguns barcos para deslocamento dos professores do ensino médio. O ACS da comunidade diz que muitos jovens acabam optando por ficar em suas comunidades trabalhando no roçado pela falta de apoio da prefeitura, pois não há meio de locomoção para ir à escola. Em alguns casos, quando chega a época da vazante e o rio seca, os barcos param muito longe das comunidades, ocasionando uma caminhada de alguns quilômetros para os alunos.

As instituições de ensino superior da região estão localizadas em Santarém e, portanto, para a continuidade dos estudos a opção mais próxima seria ir para Santarém. Contudo, as famílias não possuem condições financeiras para sustentar seus filhos na cidade, nem para pagar curso superior universitário; por esse motivo, a maioria permanece na comunidade participando dos trabalhos comunitários e alguns poucos vão para Santarém ou para Manaus, com os objetivos de trabalhar e continuar os estudos.

Energia elétrica (luz)

Tal como na comunidade de Baixinha, a palavra mais comum para se referir à energia é “luz”. Suruacá possui um sistema de energia elétrica alternativa de motor movido a óleo diesel e sua periodicidade de uso é variável. A energia gerada alimenta o sistema elétrico das residências e a manutenção e abastecimento é por conta da comunidade. A escola possui um gerador próprio fornecido e mantido pela prefeitura. Atualmente, a grande expectativa gira em torno do Programa Luz para Todos, que vem sendo assunto de promessa por parte dos agentes estatais. As ruas da comunidade possuem postes com luminárias, mas que raramente funcionam, a não ser quando o motor está ligado.

Mesmo que não haja um sistema permanente de energia elétrica, a maioria das famílias possuem televisores e em algumas casas é possível identificar antenas parabólicas, como pode ser observado no Capítulo 5, pela Fotografia 19.

A comunidade possui um telecentro, que foi financiado pela Fundação Konrad Adenauer e intermediado pelo PSA. A energia que alimenta o telecentro é gerada por um sistema de células solares.

Saúde

A prestação dos serviços de saneamento básico para a população é essencial para a criação de um ambiente favorável à promoção da saúde do indivíduo. O abastecimento de água potável e o esgoto sanitário não existem na comunidade. Conforme a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que define as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, o abastecimento de água potável aparece como um dos serviços compreendidos pela política. Contudo, durante o trabalho de campo, pôde-se perceber que o fornecimento de água própria para consumo ainda é um problema para os “povos das águas”. Na medida em que algumas comunidades ribeirinhas visitadas possuem água encanada através de um sistema de bombeamento da água do rio ou de poços, outras ainda retiram a água diretamente do rio para consumo imediato.

Em Suruacá o sistema de água é um dos mais modernos da região e consiste numa bomba movida por energia solar que bombeia a água de um poço de 60 metros, fornecendo água potável para todas as casas.

Com relação ao esgoto sanitário, não há rede de esgoto nas comunidades; ao invés disso, a maioria das famílias faz uso da pedra sanitária que é um piso de cimento com um buraco no centro para que os dejetos sejam depositados.

De outra perspectiva, os impactos de más condições de saneamento básico nas comunidades ribeirinhas, aliados à falta de água potável, podem refletir em um aumento dos gastos do governo com saúde, uma vez que, com a proliferação de doenças e contaminações, os problemas se ampliam e começam a adquirir uma complexidade maior. Para tanto, as políticas públicas mais presentes na região visitada que possuem esse caráter preventivo correspondem ao Programa Saúde da Família (PSF) e/ou ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) que foi incorporado ao PSF, no qual a atenção básica é ampliada.

Segundo o ex-coordenador da área de saúde do PSA, o fator agravante na Região Amazônica são as distâncias que implicam no meio de transporte e nos custos incorridos nisso. Esses altos custos com tratamento fora de domicílio constituem, juntamente com outras

variáveis, o “fator amazônico”, ou seja, o que diferencia a atenção básica na Amazônia do que preconiza a portaria da atenção básica. Atualmente, para casos de emergência o PSA dispõe de uma “ambulancha”, lancha que cumpre a função de ambulância; e a Prefeitura de Santarém, conta com duas ambulanchas. Essas ambulanchas são acionadas via rádio-amador e as mesmas, ao chegarem nas comunidades, encaminham os pacientes para atendimento médico. De acordo com o Secretário Municipal de Saúde de Santarém, são feitas de 60 a 80 chamadas mensais, numa média de 2 a 3 chamadas diárias.

O ACS entrevistado que as condições de trabalho são muito precárias e, em muitos casos, isso gera um sentimento de incapacidade diante dos problemas que encontram. Por exemplo, quando um ACS é responsável por duas comunidades ou uma comunidade com muitas famílias, para realizar todas as visitas de rotina necessárias, eles têm de percorrer longas distâncias a pé, pois existem famílias que vivem nas colônias que ficam mais afastadas do rio adentrando-se na floresta. Em certas épocas do ano, para cumprir seu trabalho o ACS tem de percorrer trechos alagadiços, com perigo de ser picado por cobras.

Outra entidade que trabalha bem próxima do ACS e das comunidades é o PSA. Em julho de 2007, acompanhou-se, em parte, o trabalho de atendimento médico e odontológico; com a organização comunitária da ONG junto às comunidades ribeirinhas ao longo do rio Tapajós. Nesse período se observou certa confiabilidade e a valorização do trabalho do PSA por parte dos ribeirinhos. Isso ficou evidenciado na análise das transcrições quando os ribeirinhos atendidos declaravam que o PSA significava para eles uma “esperança de vida”, e “um parceiro que a gente pode contar”. Entretanto, os ribeirinhos por várias vezes inevitavelmente comparavam o atendimento do poder público com o do PSA, explicitando que atualmente existe uma relação de confiança entre as partes, pois, segundo algumas lideranças o PSA “são os únicos que voltam”.

Segurança pública

No início da década de 1990, as lideranças locais se reuniram e decidiram solicitar o afastamento do agente estatal de segurança pública que trabalhava na comunidade, mas não somente daquele servidor público, mas qualquer outro que tivesse relação com a polícia, pois, segundo uma das lideranças locais:

A polícia não dava conta. Acabamos com a polícia e passamos essas coisas para o conselho de lideranças. Não tem delegado, nem agente de segurança pública. Quando tem problema, a própria comunidade resolve. Não tem

uma morte de morte matada há muito tempo. A última vez que aconteceu foi um homem de outra comunidade que matou um ancião daqui. Mas foi numa festa. Nós criamos nossas próprias leis. Vamos criando de acordo com que as coisas vão acontecendo.

Ter segurança para a comunidade também é sinônimo de paz. Observou-se em campo que, durante a noite, algumas pessoas atam suas redes na rua, entre uma árvore e outra, e dormem do lado de fora da casa, principalmente em noites onde a temperatura se eleva dentro das residências. Para muitas mulheres o que chega a incomodar a segurança local é o excessivo consumo de bebidas alcoólicas por parte dos homens jovens e adultos, que em alguns casos acabam se desentendendo e brigando, chegando, algumas vezes, a agressões físicas. Nos casos de agressões físicas, as lideranças comunitárias se reúnem e procuram identificar quem são os perturbadores da ordem para conversar e aplicar as punições cabíveis segundo os costumes locais, como aponta Dona Marta:

Às vezes, o pessoal exagera na bebida e acaba fazendo besteira, brigando e se batendo. Na última festa que teve aqui na comunidade dois rapazes brigaram lá no campo e ninguém ficou sabendo. Eles esconderam de todo mundo que tinham brigado. A gente descobriu porque no outro dia os dois apareceram com a cara toda ferida. Eu chamei os dois aqui e perguntei o que tinha acontecido, e falei que se eles mentissem seria pior. Mas eles confessaram a verdade.

Nesses casos a liderança local solicita que ambos apertem as mãos, selando a paz. Caso os infratores se recusem a fazer a reconciliação da amizade, a punição inicial aplicada é que as principais ruas da cidade sejam varridas por eles. Em infrações mais graves a família toda é convocada para uma reunião com o Conselho de Lideranças, para que providências mais severas sejam tomadas – o que, no limite, pode chegar até a expulsão do infrator da comunidade.

Isso mostra a descontextualização das ações estatais e o pouco adequamento que elas mostram no sentido de se compreenderem as singularidades e de se adaptarem à norma e à técnica em espaços comunitários. Isso tem a ver com territorialidade e sensibilidade das políticas e ações das organizações estatais.

Transferência de renda

O Bolsa-Família e as aposentadorias são os programas mais presentes nessa comunidade. Entretanto, o acesso aos recursos se torna complicado em função da distância da

sede do município, local onde se localiza o banco para saque. Nesse caso, tal como em Baixinha, os ribeirinhos também necessitam de formas alternativas para superarem as dificuldades advindas da distância e do transporte. Os custos de transporte para se receber o dinheiro do programa pode comprometer até 90% do valor total do benefício em função da necessidade de se pagar o transporte para o deslocamento até a sede do município. Para receber os recursos, as formas identificadas foram as seguintes:

- a) Alguém da família pode se deslocar, via rio por meio de barco ou bajara, da comunidade para a sede do município de Santarém, onde há uma agência que realize o pagamento do benefício. Outra forma encontrada pelos ribeirinhos para superar tal dificuldade foi a utilização dos serviços do ACS, pois, quando o mesmo tem que viajar até a sede do município, ele leva consigo os cartões e de uma vez só faz a retirada dos recursos;
- b) Para deslocamento até a sede do município e para o retorno, se gasta em média R\$30,00, sendo as compras levadas até a comunidade, dentro dos barcos. Nesse percurso, somente o custo com transporte e lanche na sede do município compromete cerca de 70% da receita recebida. Com a compra dos produtos sendo realizada na sede municipal, a renda total do recebimento dos programas gira na própria sede do município. Na comunidade de Baixinha, existem poucos postos de venda de produtos alimentares, conhecidas pelos moradores como “tabernas”;
- c) Uma alternativa foi criada pelos moradores para minimizar os gastos e aumentar a receita do benefício: algumas famílias se reúnem e apenas uma pessoa vai à sede do município receber o dinheiro. O responsável leva a lista de todos que se reuniram, de modo trazer o que foi solicitado – as despesas são rateadas.

6.3 Comparando os casos

Objetiva-se, aqui, comparar os casos das comunidades de Suruacá e de Baixinha. Em termos gerais, a comunidade de Suruacá, em Santarém, tem a mesma dinâmica social que a comunidade de Baixinha, em Baião. Ambas têm uma cultura social e econômica ligada ao rio. O rio é o ponto inicial de semelhanças mais fortes entre essas comunidades, pois ele é que fortalece a identidade das comunidades. Ele faz parte da territorialidade dos lugares ribeirinhos e dá a identidade a esses lugares. Santos (2001) mostra que para se construir uma identidade é

necessária uma referência; e tal referência encontra-se no *lugar*, pois é nesse espaço que a materialidade, a política e o convívio social ocorrem.

O rio: territorialidade marcante das comunidades

As comunidades estudadas perceptivelmente se identificam com o rio, pois ele é o lugar que materializa o dia-a-dia delas. Nele existe, ao mesmo tempo, muita água e pouca água. Por ele é que as pessoas, mercadorias e até políticas públicas – em um sentido mais abstrato – trafegam e circulam. O rio também é o lugar em que a sobrevivência das famílias está em jogo, sendo nele que as pessoas se espelham e se identificam como riberinhas.

Tanto no rio Tapajós quanto no rio Tocantins, apesar do excesso de água, a água ao mesmo tempo não existe para o ribeirinho, pois ela não é apropriada para consumo humano. Nos dois casos, os ACS e a ONG chamam atenção para que o consumo da água do rio causa doenças, principalmente nas crianças e nos mais idosos. A situação se agrava na comunidade de Baixinha, porque existe um matadouro no município de Baião que despeja nas águas do rio os dejetos de abate de animais, como o sangue. De qualquer forma, para ambos casos, a água do rio não é boa para o consumo. Uma das coisas que diferencia ambas as localidades são as ações para se trabalhar a qualidade da água nas duas comunidades.

Na comunidade de Suruacá, o ACS fez o seguinte relato: “O pessoal do PSA forneceu um filtro pra gente. A prefeitura também entrou com o hipoclorito, mas a mulherada utiliza pra lavar roupa. Aí num dá!”. O PSA por sua vez, afirma, por intermédio do Sr. Fabio Tozzi, que, apesar dos esforços em se disponibilizar equipamentos, as pessoas assim mesmo consomem a água do rio:

Um controle sobre isso é muito difícil. O pessoal toma banho no rio, lava roupa no rio, as crianças brincam no rio e acabam ingerindo a água”. Alguns moradores de Suruacá afirmam que a situação já foi pior: Antes, quando o PSA não estava aqui, a gente sofria mais. Agora, a coisa é um pouco melhor. Não é 100%, mas tá melhor.

O ACS da comunidade de Baixinha aponta que a ação mais efetiva existente na comunidade é a distribuição de hipoclorito por parte da Prefeitura Municipal, o que não resolve a questão. Relatos de alguns moradores apontam que o gosto da água fica diferente e, portanto, os mesmos acabam por optar em não consumir a água tratada. Isso se reflete

diretamente na saúde das crianças, adolescentes, adultos e idosos das duas comunidades, porém em proporções diferentes.

Como as ações da saúde na comunidade de Suruacá estão mais articuladas entre o ACS, o PSA e a Prefeitura, é possível afirmar que os resultados encontrados, no que se refere especificamente a essa questão, são bem melhores do que em Baixinha, pois a quantidade de reclamação recebida pelos ACS de Baixinha é bem maior que pelos de Suruacá.

O rio também é a estrada da comunidade, sendo por onde as pessoas, mercadorias e até a políticas públicas trafegam e circulam. É pelo rio que as comunidades se relacionam com o poder público, com as ONG e com outros atores.

Nos dois casos aqui relatados e analisados, percebe-se que se trata de duas comunidades que, embora distantes por mais de 560 km⁵⁰ em linha reta, se assemelham muito e o diferencial entre elas, do ponto de políticas públicas para a prestação dos serviços nas áreas sociais básicas, é apenas a presença de um agente externo: uma ONG. Nos dois casos, a presença de serviços sociais básicos promovidos pelas instituições estatais é insuficiente quando se compara com a mesma presença nos centros urbanos onde se localizam as sedes administrativas dos municípios.

Ainda que os serviços nas sedes dos municípios, em alguns casos da área de assistência básica, não sejam bons, sempre são melhores que nas pequenas comunidades distantes e isoladas geograficamente. Para se ter um parâmetro e se mostrar como as duas comunidades atravessam o mesmo problema, mesmo estando tão distante uma da outra, se uma pessoa da comunidade de Baixinha fosse visitar uma pessoa da comunidade de Suruacá, seguindo um percurso comumente seguido por pessoas com o perfil médio dos moradores das comunidades, faria o seguinte:

- 1) iria se deslocar até a sede do município de Baião (custo⁵¹: R\$15,00 - tempo: 2 horas);
- 2) ao chegar na sede de Baião, teria que pegar um ônibus em condições não favoráveis de segurança e higiene, para ir até Belém (custo:R\$15,00 - tempo: 4 horas);
- 3) ao chegar em Belém, teria que pegar um barco para Santarém⁵² (custo: R\$75,00 - tempo:2 dias e 5 horas);

⁵⁰ Google Earth, consultado em outubro de 2007.

⁵¹ Os valores de custo e tempo são aproximados, pois variam de acordo com o período e o meio de transporte.

- 4) ao chegar em Santarém, teria que pegar um barco e ir até Suruacá (custo: R\$15,00 - tempo: 5 horas).

Ao final, essa pessoa se deslocou por 2 dias e 16 horas gastou R\$120,00⁵³ para chegar a uma localidade que fica há 560 km em linha reta.

Retomando a comparação entre as duas comunidades, tanto uma como a outra têm que enfrentar um problema comum à maioria das comunidades amazônicas: transporte deficiente em número e qualidade, com poucas opções, quase sem fiscalização das condições de segurança e com alto custo. No entanto, parte desse percurso é regularmente feito por pessoas das duas comunidades, não para visitas, mas para tratamento de saúde, para estudar ou simplesmente para receber benefícios sociais como aposentadorias, pensões e recursos de programas sociais como o Bolsa-Família. Certamente, não são percursos tão longos. O exemplo serve apenas de ilustração para mostrar como duas comunidades tão distantes, mas que por estarem às margens de dois grandes rios e distantes de suas sedes administrativas sofrem efeitos similares de dificuldades de deslocamento, e isso afeta as demais áreas de políticas e serviços que recebem (ou que deveriam receber).

A distância apenas apresenta uma referência de como políticas para regiões e localidades como as duas comunidades estudadas devem ser melhor consideradas do ponto de vista dos fatores territoriais, ou seja, devem ser sensíveis às peculiaridades territoriais e socioculturais. Não é a distância que faz o fator território distinguir as ações estatais, mas a forma como essas ações estatais podem ser ineficientes, porque as condições em que se encontram as comunidades são naturalmente desfavoráveis às ações estatais. Estas ações estatais precisam estar articuladas com as comunidades de forma a melhorar as condições de vida e levando em consideração a cultura comunitária, para que as ações não se transformem em verdadeiras intervenções que visem modificar as condições de vida de forma agressiva ou simplesmente levar às comunidades ações pautadas em referenciais de hábitos, costumes e valores da vida urbana. A busca da urbanização parece estar presente nas ações estatais na região.

Nesse momento, faz-se necessário a presença de um agente que aponte o que os fatores que tornam uma política mais sensível ao território, ou seja, que se capilarize. Assim,

⁵² Geralmente, as pessoas que viajam de barco dentro da Amazônia atam redes dentro das embarcações para descansar até a chegada ao destino final. Basta observar isso no capítulo cinco deste trabalho, e visualizar a Fotografia 32.

⁵³ Não foi somada a este valor a despesa com alimentação nos dois dias e 16 horas de viagem.

entra a importância do agente capilar comunitário, para a busca de sensibilidade para a territorialidade das políticas e ações estatais, para que essas tenham mais aceitação social.

Do ponto de vista da saúde, ficou evidente que essas populações, por serem tradicionais, sempre conseguem uma alternativa, nas próprias condições de conhecimento e proximidade da flora e fauna amazônicas, para buscar soluções em ervas e outras formas de remediar enfermidades (TEIXEIRA, 1999), mas a prevenção, que deveria ser uma solução, é um problema, assim como algumas urgências de acidentes. No caso da comunidade de Suruacá, a ONG PSA é um diferencial que dá suporte em face da dificuldade nas áreas de assistência à saúde prestada pelas esferas estadual e municipal, por causa das dificuldades de deslocamento. A ONG, por ter meio de transporte próprio e bem estruturado para prevenção à saúde e até em certos casos de urgência, tem mais condições de prestar assistência do que a própria prefeitura.

Na comunidade de Baixinha, como não há atuação do PSA ou de outra ONG, o transporte para deslocamento de pacientes tem maior dificuldade, mas as distâncias e a falta de estrutura de atuação na área de transporte municipal refletem-se nas políticas de saúde, principalmente em comunidades com um menor número de agentes que se articulam para conectar as políticas.

Para essas ações o poder de intervenção a partir do conhecimento faz sentido (LONG, 2001), para que os agentes se organizem em rede – e esse parece ser o diferencial da comunidade de Suruacá. A intervenção e o poder do ACS junto à comunidade, aliados ao conhecimento “forâneo” da ONG, se articulam momentaneamente em rede para procurar territorializar e capilarizar algumas ações, por isso eventualmente se constituem em agentes capilares de políticas municipais de assistência à saúde. Esse tipo de intervenção é ausente em Baixinha, pois parece que com a ausência da ONG falta algum ponto para capilarizar a política, uma vez que os agentes comunitários ficam mais isolados e não conseguem apoio para se constituírem em agentes capilares.

Entretanto, o risco de se esperar por iniciativas isoladas de organizações da própria comunidade ou de outra organização não governamental ou até mesmo (e isso não raramente acontece em comunidades amazônicas) de iniciativas de empresas privadas, deixa as instituições estatais frágeis, do ponto de vista da legitimidade social e desincentiva a participação da sociedade nas áreas de política pública, seja como fiscalizadora ou como co-participante das ações, reduzindo o sentimento de responsabilidade cidadã.

Na área de educação, são comuns às duas comunidades os mesmos problemas. Dificuldades de infraestrutura, falta de profissionais qualificados e custos elevados para se

manter em pequenas localidades unidades escolares com poucos alunos justificam a presença de escolas com turmas multisseriadas e, em consequência, um desestímulo gerador de um aprendizado mínimo. Quando a oferta de escolas mais aparelhadas acontece e com maior presença de profissionais qualificados, elas estão distantes das comunidades, geralmente na sede dos municípios ou em comunidades com uma demanda maior por alunos, o que exige de muitas comunidades esforços próprios para arcar com os custos dos deslocamentos e todos os problemas inerentes às condições de transportes de passageiros na Amazônia. Assim, as comunidades procuram resolver seus problemas a partir das dificuldades do cotidiano e, retomando Long (2001), os problemas locais podem ser resolvidos dentro do próprio contexto local.

As ações da esfera estadual e, especialmente, da municipal, já que a municipalização do ensino básico é uma realidade no estado do Pará, são ineficientes e os dois casos descritos mostram isso. Um ponto em comum que transcende o processo de municipalização é a questão da descontextualização da educação. Ao analisar os cadernos escolares das duas comunidades, observou-se que os exemplos colocados não fazem parte da realidade local. Um exemplo claro foi colocado por um professor de Surucacá: “Os livros que vêm pra cá vêm com exemplos de frutas que não são da região. Uma vez eu tive que explicar para um aluno o que era uma uva!”. Em Baixinha o fato é similar, tanto com o processo de ensino, quanto na questão da merenda escolar, como aponta uma moradora: “Fica difícil aqui porque a merenda não chega. A prefeitura não manda.”

Nesse caso, observa-se que os agentes não conseguem se articular em redes para prover as necessidades locais. Talvez a presença de um outro agente que capilarize a política pública de educação pudesse fazer com que o sistema de ensino e distribuição de merenda funcionasse melhor.

Independente da categorização da população (caboclo, quilombola, colono, ribeirinho, beiradeiro e urbano), as evidências mostram que a presença de agentes que territorializam as políticas públicas é essencial, pois mesmo em comunidades de remanescentes de quilombos, com é o caso de Baixinha, não há uma sistema educacional contextualizado à realidade deles, como lembra Zeca Preto: “A gente estuda aqui as coisas do pessoal da cidade. Se não for a gente mesmo, contando as histórias, os meninos não aprendem nada da história dos quilombos na escola”.

O rio também é o lugar que identifica o ribeirinho, pois as pessoas que habitam as comunidades em estudo se autodefinem em função de duas lógicas, quais sejam: a diferença existente com as pessoas dos centros urbanos e o fato de habitarem as margens dos rios, como

lembra o ACS de Suruacá ao falar do significado do rio, afirmando que o rio é a estrada e a rua da comunidade.

Em Baixinha, o ACS lembra que: “Eu não consigo morar no centro, porque lá é tudo diferente. Nós temos costumes diferentes”. Para ele, o hábito de conviver na beira do rio é que torna a população diferente.

A partir dessa contextualização, é possível observar que uma das mais importantes faces da territorialidade das comunidades ribeirinhas é o rio. Assim, também é possível dizer que, nesse tipo de território, o rio deve fazer parte da territorialidade das próprias políticas públicas para que as mesmas possam territorializar-se e capilariza-se nos lugares, enquanto ações conectadas por agentes capilares.

6.4 Comparando a intensidade das políticas nas comunidades

O objetivo aqui é comparar a intensidade com que as políticas públicas selecionadas *in loco* incidem nas duas comunidades estudadas. O Quadro 4 procura demonstrar a comparação entre as intensidades, ou seja, o quanto a política se territorializa nas comunidades. Não se pretende aqui avaliar a política, mas comparar o quanto uma incide de forma mais eficiente do que a outra, ou seja, o quanto ela se territorializa mais em uma do que em outra comunidade. Portanto, trabalha-se aqui com a ideia de que a territorialização de uma política é sua capacidade de ser adaptada à realidade comunitária, e esta capacidade foi aqui observada pelo acesso e pela aceitabilidade (legitimação) da política por parte das pessoas e dos atores da comunidade.

Um bom nível de territorialização (+ +) significa que, por meio dos depoimentos dos atores, fotos e percepções, foi possível observar que as pessoas de uma comunidade são melhor atendidas que de outra. Um nível médio (+ -) quer dizer que o acesso à política não é tão bom quanto a que melhor foi acessada, ou seja, pode-se dizer que é uma política de alcance e aceitação regular. Um nível baixo (- -) quer dizer que a comunidade não consegue acessar a política e a situação da comunidade é precária.

Políticas / comunidade	Suruacá	Baixinha
A água e o abastecimento na comunidade	(+ -) (Parceria com a ONG)	(- -)
Comunicação	(+ -) (Parceria com a ONG)	(- -)
Educação	(- -)	(- -)
Energia elétrica (luz)	(- -)	(- -)
Saúde	(+ -) (Parceria com a ONG)	(- -)
Segurança Pública	(- -) (Governo em ação) (+ +) (Territorialidade cultural – ação comunitária – sem ONG e sem ação estatal)	(- -)
Transferência de renda	(+ -)	(+ -)

Quadro 4 - Quadro comparativo das políticas públicas nas comunidades

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da pesquisa (2007).

Legenda: (+ +) Bom nível de territorialização; (+ -) Médio nível de territorialização;
(- -) Baixo nível de territorialização.

Apesar da comunidade estar em frente ao rio, a água do rio não é utilizada para abastecer a população. Para isso seria necessário alto investimento por parte do Estado, de modo a construir uma estrutura que retirasse a água do rio e a torna-se própria para consumo⁵⁴. Em Suruacá existe o sistema de abastecimento de água potável financiado por fundações internacionais intermediadas pelo PSA. Esse tipo de sistema permite que a qualidade de vida da comunidade seja melhor do que nas que ele não existe, como lembra o ACS: “Agora nós temos um sistema que foi feito pelo pessoal do PSA. Ele abastece a nossa casa e dá pra tomar banho numa boa”. O PSA lembra que: “Essa ação de colocar o sistema de abastecimento de água em Suruacá é complementar para a questão da saúde”.

Em Baixinha as dificuldades são maiores, pois o sistema de abastecimento de água potável é gerenciado pela prefeitura, por meio do fornecimento de filtros e o escavamento de poços – na maioria das vezes, feitos pelos próprios comunitários. Por muitas vezes há a falta de água, o que obriga os ribeirinhos a recorrerem ao rio, o que, conseqüentemente, os faz entrar em contato com água imprópria para consumo, às vezes contaminada por resíduos do

⁵⁴ Um sistema de abastecimento por água do rio existe no município de Aveiro, no baixo Amazonas, mas foi construído na década de 1930 quando a empresa Ford construiu uma fábrica na localidade de Fordlândia.

matadouro municipal, como lembra o ACS: “Quando não tem água a gente vai tomar banho no rio. De qualquer jeito, entrar em contato com essa água acaba fazendo mal pra saúde”.

Se, comparado com o da comunidade de Baixinha, o sistema de comunicação da comunidade de Suruacá é muito eficiente, tanto interna quanto externamente, pois internamente o PSA possibilitou a criação da rádio comunitária Japiim. Para comunicação externa, a Prefeitura disponibilizou rádio-transmissores para a comunidade. O ACS faz o seguinte relato:

Esse rádio quebra um galhão! Quando acontece algum problema aqui, algum acidente, a gente aciona lá o pessoal da prefeitura ou do PSA para providenciar um transporte. O PSA faz a seguinte inferência: Quando nós somos acionados pelo Djalma, geralmente é algo sério, algum acidente. Se o nosso barco estiver perto de Suruacá, a gente manda lá. Se tiver aqui, a gente pede para eles irem por lá fazer o procedimento. Não adianta, tem que ter comunicação e transporte pra atender as comunidades, senão a coisa não funciona.

Por meio da observação do cotidiano dos ribeirinhos de Suruacá foi possível perceber que o telefone celular também é uma forma de se comunicar com outros lugares; porém, para que isso ocorra, as pessoas que possuem os aparelhos têm que se deslocar para a beira do rio, local onde a transmissão é melhor.

Na comunidade de Baixinha não existe uma rádio comunitária e o sistema de comunicação com a Prefeitura é precário. O ACS faz o seguinte relato: “Quando tem algum problema fica difícil atender, porque como a gente vai se comunicar com o pessoal de Baião? O telefone às vezes nem pega. Depois, se não tiver barco, se for uma coisa grave, como é que manda a pessoal pra Baião?”

As dificuldades são explícitas na comunidade de Baixinha, sendo o acesso à comunicação extremamente precário. Não há rádio comunitária dentro da comunidade e a forma de comunicação entre as pessoas é a interação direta. Portanto, o nível de acesso a essa política por parte dos atores é baixo.

Outro aspecto a se notar é o baixo nível de acesso, por parte da comunidade, no tocante ao sistema de energia elétrica. Nos dois casos, há a existência de motores para alimentar de energia as comunidades, mas com um custo para as pessoas, ou seja, é necessário financiar o combustível para que o motor funcione. Interessante notar que, em ambos os casos, agora é que o programa do Governo Federal “Luz para todos” está chegando a esses os lugares. Um fato relevante de se perceber é que a comunidade de Baixinha fica a curta distância do linhão de Tucuruí e a energia elétrica ainda não é uma realidade para a

comunidade. De uma maneira geral, pelas observações em campo, parece que a ausência de energia faz com que as pessoas tenham um cotidiano integrado com a natureza, acordando logo que o sol nasce e, geralmente, se recolhendo quando se põe, hábito diferente das populações urbanas. Nos dias em que o motor funciona e a energia é fornecida, as pessoas se recolhem mais tarde para o descanso, entretanto continuam com o costume de se levantarem nas primeiras horas do dia.

Assim, faz todo sentido inferir que o tempo e o espaço (SANTOS, 1999) dessas comunidades são outros, se comparados com os hábitos urbanos, e que, na medida em que algumas políticas públicas vão se territorializando nos lugares, o cotidiano das pessoas também sofre alterações. Nesse sentido, a preocupação de algumas lideranças comunitárias de Suruacá faz sentido, quando apontam que a inserção da energia elétrica por meio do programa federal “Luz para todos” pode mudar os hábitos das pessoas da comunidade, colocando em risco, por exemplo, o cotidiano de crianças e adolescentes, ao ficarem expostos a programas de televisão elaborados fora da realidade local.

As políticas de energia elétrica também fazem interfaces com as políticas de educação. A escola da comunidade de Baixinha funciona com células de energia solar, enquanto que em Suruacá há um motor próprio que funciona para a escola, quando necessário. O motor e o combustível são fornecidos pela Prefeitura e os gastos controlados pelos líderes comunitários.

Ademais, existe na comunidade de Suruacá um telecentro, financiado pela Fundação Konrad Adenauer e intermediado pelo PSA. O sistema de energia desse projeto é à base de células de energia solar e os computadores foram fornecidos por meio de doações conseguidas pela ONG. Nesse caso, projetos como esse, onde agentes estatais não atuam, são espaços preenchidos por agentes externos que capilarizam ações na comunidade, nas quais promovem inclusive treinamentos e capacitações para jovens na área de tecnologia da informação. A comunidade de Baixinha não possui um telecentro.

Porém, vale ressaltar que ações dessa natureza são úteis na medida em que se garante a continuidade dos projetos, pois no momento da descontinuidade (LONG, 2001), a ação se desterritorializa, podendo alterar as relações entre a comunidade e o agente capilar, o que pode colocar em risco a relação de confiança e a legitimidade adquirida pelo agente.

Nesse sentido, outras interfaces são visualizadas, pois ações como telecentros em comunidades afastadas não são comuns, principalmente na Amazônia. No caso de Suruacá, o telecentro possui equipamentos caros que necessitam de certa segurança para que não sejam subtraídos. Assim, aparentemente, seria interessante que se tivesse na comunidade de Suruacá

um sistema eficiente de segurança pública; porém, essa interface não apareceu, pois nesse caso específico existe uma peculiaridade no sistema de segurança comunitário (++)).

Na comunidade de Suruacá não há um homicídio há aproximadamente 30 anos e as pessoas sentem-se seguras na comunidade. Não há registros de furtos ou roubos, a não ser naqueles casos em que uma galinha ou um pato some de um quintal, mas isso não é visto como um delito, mas encarado de outra forma, como aponta o ACS: “É muito difícil acontecer roubo por aqui. O pessoal se respeita e todo mundo conhece todo mundo. O que acontece é que o pessoal às vezes bebe um pouco de mais e de madrugada rouba uma galinha de alguém pra fazer uma caldo [ACS dispara um sorriso alto]. Mas isso é molecagem”. O ACS e os líderes comunitários explicam que o que houve foi uma decisão da comunidade em assumir para si as ações de prevenção de segurança pública. Identifica-se nesse ponto uma ação que não parte nem do Estado e tampouco de agentes capilares, mas uma ação que surge em função do mal funcionamento de uma política pública de segurança que não observou as territorialidades do lugar.

Na verdade essa ação comunitária é muito mais do que micro. Isso não significa dizer que não seja importante, muito pelo contrário; essa ação ocorre porque o Estado interveio por meio de uma política que não se territorializou no lugar. Dessa forma, os atores pertencentes à comunidade e a própria população decidiram intervir na ação estatal. Nesse caso, aconteceu o inverso do que ocorre normalmente, ou seja, a intervenção ocorreu de dentro para fora.

Desse modo, parece que uma ação pontual muito pequena, aos olhos de quem não participa do cotidiano das pessoas, tende a ter potencial de agir de forma conectada. Para o olhar forâneo, talvez esse evento possa ser classificado como uma “nano ação” tendo um impacto positivo para promover a qualidade de vida da comunidade, sendo que há alguns anos não ocorre um homicídio na comunidade.

Uma analogia pode ser feita: se para se provocar uma reação nuclear é preciso se descobrir um átomo, e depois descobrir suas partes para provocar uma explosão, talvez a partir das “nano ações” comunitárias, como no caso da segurança pública em Suruacá, seja possível se provocar explosões de melhorias de qualidade de vida em vários lugares, não somente em comunidades ribeirinhas, mas em locais de extrema pobreza de grandes centros urbanos.

Nesse sentido, vale chamar a atenção para que as noções de poder, intervenção e conhecimento (LONG, 2001) são partes das “nano ações” que desencadeiam um processo de melhoria da qualidade de vida das pessoas e, também, parecem garantir a continuidade das

ações, pelo menos até o momento em que os atores sentirem a necessidade de mudança. Nesse caso, a mudança não é sinônimo de descontinuidade, pois a intervenção é legítima e é produzida pelos próprios atores que desencadearam as reação por meio da “nano ações”. Long e Ploeg (1994) mostram que os atores têm o conhecimento e poder necessários para promover a intervenção, pois os mesmos têm a capacidade de resolver os problemas que surgem em seu cotidiano.

Portanto, as “nano ações” são provocadas, pelo menos nesse caso, por situações em que os atores necessitam de uma solução para problemas do cotidiano que podem, ou não, ter motivações externas. Dessa forma, as noções de intervenção, poder e conhecimento (LONG, 2001) se mostraram presentes nesse evento que só foi possível ser capturado por meio de uma investigação que privilegiou um olhar do cotidiano dos atores e das pessoas presentes em comunidades ribeirinhas.

Entretanto, isso não basta para dar alguns contornos conceituais para a “nano ação”. Outra noção importante é a de lugar (SPINK, 2001b), pois:

[...] um olhar que encare a complexidade do lugar e se disponha a pensar o que é cotidiano, o que são limites, conexões, e horizontes, partes e todos, formas de conhecimento local e senso comum, refletir sobre ação, forma, produção de sentido e disputa por hegemonias [...] é no lugar que se concretiza a sociedade civil (SPINK, 2001b, p. 11).

Portanto, é no lugar que as “nano ações” podem ser vistas. Ademais, a “nano ação” perceptivelmente considera a territorialidade do lugar e ela própria tem sua territorialidade. Territorialidade no sentido apresentado por Santos (1988), quando mostra que:

[...] cultura e territorialidade são, de certo modo, sinônimos. A cultura, forma de comunicação do indivíduo e do grupo com o universo, é uma herança, mas também um reaprendizado das relações profundas entre o homem e o seu meio, um resultado obtido através do próprio processo de viver. Incluindo o processo produtivo e as práticas sociais, a cultura é o que nos dá a consciência de pertencer a um grupo (SANTOS, 1988, p. 83).

Portanto, no caso de Suruacá, a noção de “nano ação” também contém a cultura da comunidade que reagiu ao mal atendimento do Estado e à ausência de agentes estatais capazes de reconhecer a territorialidade do lugar e formular políticas públicas capazes de captar as sutilezas dos territórios.

Retomando a comparação, na comunidade de Baixinha isso não foi identificado. Ocorre que o sentimento de segurança não é o mesmo. Esse fato demonstra que em algumas

áreas de política pública cabe à comunidade a iniciativa para atuar de forma mais integrada. As ações estatais juntamente com a comunidade podem apresentar retornos melhores. Baixinha mostra a falta dessa iniciativa comunitária de autogerenciamento de problemas comunitários.

Por fim, a área da saúde é a que fecha a comparação. Em Suruacá, o PSA é reconhecido pelo ACS como um facilitador das políticas públicas. O ACS fez o seguinte relato:

Se não fosse o PSA, a coisa seria braba. Eles ajudam muito a gente aqui. Além da saúde, eles trazem projetos pra comunidade. Mas mesmo assim ainda falta muita coisa. Basta olhar o nosso posto de saúde, que não é equipado e é precário. Pra mim fazer minhas visitas eu é que tenho que fazer a manutenção da minha bicicleta. Eles deram a bicicleta, mas não faz a manutenção.

Mesmo com a atuação do PSA em conjunto com o ACS, a pouca efetividade do Estado acaba sendo um ponto de estrangulamento à capilarização da política de saúde na comunidade, não somente por não ter o posto adequado e tampouco a quantidade necessária de profissionais para atender a comunidade, mas por não perceber que a ação dos agentes em rede e a integração das políticas públicas são condições essenciais para o acesso das comunidades às políticas públicas, ou seja, para a capilarização mais intensa (+ +) de uma política no território.

Em Baixinha a situação é diferente, pois além de não existir um agente capilar como uma ONG com as características do PSA, a atuação do Estado é precária, como lembra o ACS: “Nosso posto tá jogado. Não tem médico e falta equipamento. Eu não tenho nem balança pra pesar as crianças”.

Portanto, parece razoável inferir que a intensidade das políticas públicas nas comunidades parece depender de alguns aspectos, quais sejam: a ação integrada em rede dos agentes nas comunidades; a presença do Estado para ingressar na ação em rede; Estado e comunidade compreenderem que uma política está integrada com outra, ou seja, uma política de saúde para se territorializar com alta intensidade depende das políticas de transporte e de comunicação. Assim, é necessária uma interface entre as políticas, e entre as políticas e os atores, e, finalmente, entre os próprios atores, considerando que nessas relações sempre estão presentes as noções de intervenção, poder e conhecimento (LONG, 2001).

Entretanto, a territorialização não garante o acesso às políticas públicas, pois a territorialização apresenta a política ao território. A interface e conectividade das políticas somada à articulação e ação em rede dos agentes capilares, acrescentam à noção de

territorialização algo que contribui para que o acesso a elas por parte dos ribeirinhos seja mais eficiente. Nesse caso há um movimento de capilarização por parte dos agentes envolvidos.

A capilarização é feita pelos agentes capilares (internos ou externos aos lugares que as políticas incidem). A territorialização, se vista pela ótica tecno-burocrática encontra-se tanto mais próxima do governo em ação (política pública, descentralização das políticas, entre outras.) e se analisada pela noção de espaço de Lefebvre (1969) aproxima-se mais do cotidiano das instituições e agentes presentes nos lugares. Portanto os dois processos se misturam e para propor a diferença entre elas é preciso analisar política por política.

Como exemplo, pode-se citar o Programa Bolsa-Família que se territorializou nos mais variados territórios, mas não se capilarizou, pois o acesso a ele depende de várias condicionantes gerais, desenhadas pelo Governo Federal, o que parece não ter considerado as territorialidades dos lugares. Para que essa política ganhe intensidade maior e se capilarize existe um agente capilar que age para que isso aconteça, mesmo não estando dentro do desenho de territorialização da política. No caso do Bolsa-Família, nas duas comunidades estudadas o ACS é um agente capilar que procura capilarizar o programa, mas encontra dificuldades para isso, justamente porque para que uma política se capilarize é necessário uma ação em rede, inclusive com agentes estatais. Sem questionar o objetivo do programa, que não é objetivo deste trabalho, o Bolsa-Família foi desenhado para áreas onde exista um conjunto de agentes capilares que possam permitir o acesso a política, ou seja fazer com que o cidadão ribeirinho tenha condições de acessibilidade aos recursos provenientes do Programa. Nesse caso, falta na região um processo de capilarização onde outros agentes, como bancos ou centros lotéricos, possibilitem a capilarização da política.

Há uma sutil diferença entre os processos de territorialização e capilarização, não que uma seja diferente da outra, mas complementares e se misturam. A capilarização não vem nem antes e nem depois da territorialização, porque ela acontece quando agentes estão ativos; ela pode capilarizar uma política que já está territorializada, mas que não é acessada pelos ribeirinhos. No caso da descentralização da saúde a política de saúde foi territorializada, pois foi um processo social deflagrado por uma instância política, mas ela não se aproxima do usuário ribeirinho de forma satisfatória. Sendo assim, torna-se necessário a presença de atores que aproximem a política pública dos usuários, ou seja, tornando-a acessível e capilarizando-a e assim tornando-a mais sensível ao território.

Esses atores são os agentes capilares munidos de legitimidade social e poder de agir em rede. Ademais, os agentes por conhecerem a territorialidade (SANTOS, 2001) dos lugares e se relacionarem com outros agentes (capilares ou não) demonstram ter conhecimento

(LONG; PLOEG, 1994) sobre o lugar e sobre as políticas públicas. Desta forma conseguem captar as interfaces (LONG, 2001) existentes entre as políticas públicas.

Mesmo que a política seja territorializada ela pode não estar sendo capilarizada. Assim, a comparação entre Baixinha e Suruacá vem respondendo no decorrer deste trabalho que a territorialização da política pública considera a territorialidade dos lugares na medida em que haja um número suficiente de agentes capilares que capilarizem as políticas públicas.

7

**CONCLUSÕES INICIAIS AO RETOMAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A
CAPILARIDADE E A CONECTIVIDADE**

Talvez um número maior de agentes capilares seja importante para tomar a política mais territorializada ou, pelo menos, para abrir o canal de capilarização para a mesma. A ideia central aqui é que o agente capilar, ou seja, uma pessoa ou entidade/instituição possa ser capaz de compreender o espaço e a territorialidade dos lugares (SANTOS, 1988), com o intuito de se verificar as demandas presentes no território, influenciando as ações do Estado. Mas quais as características desse agente foram identificadas?

Um agente capilar somente não é suficiente para capilarizar uma política pública. Ele precisa agir em rede e essa rede deve ser previamente articulada em torno de um objetivo-ação. A racionalidade de percepção da rede é o diferencial na ação em rede e o agente capilar é a base dela – que gira em torno dos objetivos comunitários. Por sua vez, eles são a base da rede de ação para se adquirir a visibilidade necessária para que o Estado e seus representantes se sintam pressionados por um conjunto de agentes conectados, e não por um agente apenas.

Observando o PSA enquanto agente capilar das políticas de saúde nas comunidades ribeirinhas do rio Tapajós, principalmente em Suruacá, verifica-se uma intensa conexão com outro agente capilar, qual seja: o ACS. Suas ações aproximam o conhecimento e a base de articulação comunitária que possui o ACS. Na outra ponta, o PSA, como agente capilar, se conecta ao agente estatal, no caso as prefeituras de Santarém, Belterra e Aveiro (municípios próximos). Em um outro ponto de capilarização, o PSA se conecta com instituições de ensino superior, provocando a conexão entre o conhecimento produzido na própria comunidade, a tecnicidade do agente estatal e o conhecimento científico produzido pelas instituições de ensino e pesquisa.

Essa articulação de ações e saberes parece possibilitar a capilarização das políticas públicas nas comunidades. O caso da política de saúde é um exemplo disso, pois, quando o PSA circula com o Abaré (o barco do PSA) e chega às comunidades, a receptividade ao atendimento por parte dos ribeirinhos é alta. Dentro do Abaré encontram-se agentes estatais, com profissionais da saúde das prefeituras dos municípios de Santarém, Aveiro e Belterra. Também se encontra um outro agente capilar, no caso o ACS, e, também, profissionais da área da saúde das universidades como, por exemplo, residentes em medicina. Assim, observa-se que as conexões movimentam os espaços das políticas públicas.

No caso do ACS como agente capilar da comunidade de Suruacá, ele também utiliza suas conexões com agentes estatais e com outro agente capilar, qual seja, o PSA. Um exemplo disso foi uma ocorrência de uma ferrada de arraia registrada na comunidade. O ACS de Suruacá relatou o seguinte: “Uma pessoa aqui foi ferrada de arraia. Como o posto de saúde

não tá equipado, eu passei um rádio pro PSA, que já entrou em contato com o hospital de Santarém pra providenciar o atendimento da pessoa”.

Entretanto, tal ação não seria possível se a conexão com outro agente capilar estivesse desativada. Ademais, se o rádio não estivesse funcionando, provavelmente o atendimento, mesmo que demorado, não seria realizado e a consequência para a pessoa poderia ser a amputação do membro atingido. Assim, pode-se perceber que a política de saúde não seria ativada se uma ação pública na área de comunicação não estivesse conectada com um agente capilar. O PSA disponibilizou o equipamento de rádio para que o sistema de comunicação entre a comunidade e a sede do município pudesse ocorrer. Cabe ressaltar, também, que em lugares como Suruacá o transporte é um outro ponto de estrangulamento para se conectar as políticas públicas às pessoas que moram na comunidade.

O agente estatal, no caso a prefeitura, disponibiliza o barco para transporte, entretanto nem sempre no tempo certo para um atendimento. O Secretário Municipal de Saúde de Santarém justifica que, pelas restrições orçamentárias, não é possível colocar mais barcos à disposição do atendimento.

Essa combinação possibilita um atendimento com certa frequência a ocorrências dessa natureza. Nesse caso, considerar a territorialidade desses lugares (SANTOS, 1988; SPINK, 2001a) é fundamental para que as políticas públicas possam se territorializar na comunidade e, também, serem acessadas pelas pessoas.

Importante ressaltar que o agente capilar é um dos instrumentos de capilarização da política. Mas quem é esse agente? Os resultados da pesquisa mostram que, em primeiro lugar, é necessário que haja a legitimidade social do agente capilar em sua comunidade e que o mesmo tenha um adequado conhecimento dela. As relações horizontais, ou seja, a interação com outros agentes presentes em seu lugar e no território também são fatores fundamentais para que a ação de capilarização da política ocorra.

Retomando a noção de espaço (LEFEBVRE, 1969), observar-se-á que os agentes capilares têm relação com o espaço das políticas públicas para a territorialização e a capilarização das mesmas. O tipo ideal para agentes capilares com altos níveis de territorialização seria ter alto conhecimento dos espaços *percebido*, *concebido* e *vivido* (LEFEBVRE, 1969), provocando ações entre agentes estatais, comunidade e outros agentes capilares.

Entretanto, esse tipo ideal não foi encontrado no terreno de pesquisa. Por meio da análise dos resultados da pesquisa, foi possível projetar o quanto os atores possuem o conhecimento necessário sobre o espaço das políticas para provocar a capilarização, conforme

é mostrado no Quadro 5. Na comunidade de Suruacá, observou-se que o ACS, enquanto agente capilar possui uma noção relativamente alta dos espaços *percebido* e *vivido*, enquanto que, no que tange ao espaço *concebido* da política, este deixa a desejar, complementando sua ação de capilarizar com a interação com outro agente capilar, no caso o PSA.

O PSA, enquanto agente capilar, possui um médio alcance no que se refere ao *percebido*, interagindo com o ACS para suprir tal lacuna, ocorrendo o mesmo no espaço *vivido*. Isso ocorre porque esses espaços das políticas são melhor observados por agentes da própria comunidade, que captam e constroem as territorialidades (SANTOS, 1988) dos lugares. O espaço *concebido* das políticas públicas e seu nível de interação com a tecnicidade das instituições estatais e de ensino tornam o seu conhecimento sobre o espaço concebido alto, ou seja, o conhecimento sobre os programas e projetos de saúde para a região são concebidos por esse agente. Ademais, a tecnicidade da medicina é incorporada na medida em que as relações com as instituições de ensino e institutos de pesquisa se consolidam.

Espaço	Representações	Remete à idéia de:	Nível de percepção ACS	Nível de percepção PSA
Percebido (físico)	Práticas espaciais	Ação humana	Alto	Médio
Concebido (mental)	Materialidade do espaço	Demarcador da ação	Médio	Alto
Vivido (social)	Espaços de representação	Expectativas, medos e proibições	Alto	Médio

Quadro 5 - A percepção do espaço para os agentes capilares em Suruacá

Fonte: Elaborado pelo autor com base na noção de espaço de Lefebvre (1969)

Cabe uma outra observação aqui: Lefebvre (1969) aponta que, mesmo que o espaço seja observado por meio do *percebido*, *concebido* e *vivido*, estes não se separam, pois estão sempre entrelaçados em alguns momentos e em outros se sobrepondo. Isto é, suas conexões não são retilíneas ou homogêneas, mas são complexas, unindo saberes científicos, técnicos e de senso comum.

Com isso, se um agente capilar consegue influenciar nas decisões estatais de forma a combinar interesses da comunidade e dos agentes do Estado, tornando uma política mais sensível ao território, isso nada mais é do que a combinação do conhecimento que o agente capilar possui para entender a relação entre as políticas públicas e ações sociais, que podem resultar em *ações públicas* (TEIXEIRA; SPINK, 2007), que por sua vez incorporam a *territorialidade dos lugares* (SANTOS, 2000). O agente capilar não precisa necessariamente

entender as relações sociais didaticamente organizadas, pois elas não se processam ordenadamente no território, mas, também, necessita ter o conhecimento do terreno e entender o sistema de poder e intervenção dentro e fora das comunidades.

Por sua vez, o agente capilar, em sua relação com os agentes estatais, que em algum momento também podem ser agentes capilares, pode ser convencido pela *ação técnica do Estado* (SANTOS, 2000) de que as demandas da sociedade não são apropriadas ao tipo de estrutura estatal disponível nessas localidades. Quando isso acontece o Estado age, mas não alcança alguns objetivos essenciais para comunidade, sendo um deles o acesso às políticas, e algumas políticas não se capilarizam no território e deixam de se tornar uma ação pública.

Essa “falha” que aparentemente isola a política ou torna ineficiente seus resultados pode também estar de certa forma “camuflando” relações de poder. Essas relações estão muito presentes em um agente estatal com a função de representar a comunidade junto às “agências” do Estado ou a suas instituições, sendo um deles o vereador. Formalmente, um vereador é um representante dos seus eleitores ou da comunidade de eleitores.

As relações de poder nas comunidades estudadas são inevitáveis, como em qualquer espaço social, que as manifestações de poder político se apresentem. Pela estrutura do sistema político brasileiro, o vereador é um dos agentes estatais mais próximos das comunidades.

Considerando que um dos agentes políticos com mais trânsito nas comunidades deveria ser o vereador, ele muitas vezes consegue “dizer o que a população quer ouvir” e isso faz com que uma parcela da comunidade se influencie pelas relações de poder e mando. Quando se fala de agente capilar, o vereador poderia fazer esse papel nas comunidades, mas ele também precisa sobreviver enquanto agente do Estado em uma pequena localidade, com pouca população; mas poucos eleitores não são capazes de sustentar um mandato parlamentar, em se manifestando a competição eleitoral e a necessidade de sobrevivência política. Isso parece ser o resultado do sistema representativo nacional, portanto, uma “corrente institucional” que aprisiona o representante e faz dele um estrategista que “caça” o voto e as comunidades representadas não são capazes de captar este fato, que aparentemente é uma característica da arquitetura institucional, mas que, ao final, isola localidades pequenas ou com pouco peso político-eleitoral.

Nesse caso, o agente estatal – o vereador – parece não atender às demandas locais porque também precisa barganhar junto ao Poder Executivo – prefeitura – e está distante das esferas mais altas no escalão da federação – a esfera estadual e federal. Pode entrar um novo ator: o deputado. Mas esse também tem sua “contabilidade eleitoral” e, mais uma vez, comunidades pequenas ficam isoladas e o número de votos não é tão representativo se

observada a proporcionalidade com os centros urbanos. Entretanto, vale salientar que o residual pode decidir a eleição. Cabe aos vereadores estabelecer relações mais diretas com o poder que executa as políticas – o executivo –, mas é nesse momento que surgem as relações de poder interno e o agente capilar pode intermediar o impasse, ou seja, ter a capacidade de estar no interior da comunidade articulando os interesses e ter o cuidado de não ser cooptado pelos agentes do Estado.

Há outra forma de se analisar em que, talvez, a situação seja mais grave em comunidades pobres ribeirinhas, pelo fato de que a quantidade de votos existentes nessas regiões seja proporcionalmente baixa. Observando-se o número total de eleitores presentes em Suruacá e Baixinha, e comparando-os com o total de eleitores em seus respectivos municípios, pode-se verificar que não há um grande peso eleitoral nas comunidades. Entretanto, quando se compara o número de votos necessários para se eleger um vereador, vê-se que o peso eleitoral de uma comunidade pode influenciar no seu futuro.

Chama atenção que nas eleições municipais de 2004 o vereador com menor número de votos no município de Baião conseguiu 263 votos (2,13% do total de votos válidos). Os eleitores da comunidade de Baixinha representam 1,03% do total de eleitores do município de Baião (14.537 para as eleições municipais de 2004). Se comparado com o número de eleitores na comunidade de Baixinha, que é de 170 eleitores, então se pode afirmar que um comunitário de baixinha não pode eleger um vereador apenas com os votos da comunidade, assim como um vereador não pode depender apenas da comunidade de Baixinha para se eleger, mas os votos dos eleitores da comunidade podem ser decisivos numa eleição municipal, pois representaram nas eleições de 2004 aproximadamente 64,6% do total de votos necessário para eleger um vereador. Portanto um número significativo de eleitores.

A pergunta que se segue a essa análise é: por que a comunidade de Baixinha não consegue uma atenção maior do representante político local (o vereador), dado seu peso eleitoral ser significativa?

No caso da comunidade de Suruacá, o peso político da comunidade é muito baixo. A comunidade tem 269 eleitores, o que representa 0,14% do total do eleitorado que era de 172.269 nas eleições municipais de 2004. Para eleger um vereador no município foram necessários, naquelas eleições, 1.969 votos (menor quantidade para um vereador eleito, representando 1,45% dos votos válidos naquelas eleições), portanto os votos da comunidade de Suruacá representaram 13,7% dos totais necessários para eleger um vereador. Dessa forma, observa-se que Suruacá, tem peso político muito baixo, mas consegue ser mais desenvolvida e articulada com os poderes locais.

Segundo relato dos dois ACS, nas duas comunidades, detectou-se que não existe um movimento para organizar a comunidade em torno de um “nome” para representá-los em suas respectivas câmaras municipais. As minorias isoladas – como são os casos aqui analisados – se ressentem de grandes dificuldades, de se fazerem ouvir e serem percebidas pelos agentes estatais e políticos – e estes trabalham com a lógica imposta pelo sistema político, eleitoral e partidário “um eleitor, um voto”, ou seja, há um desincentivo institucional para aproximar comunidades pequenas de um vereador.

Na comunidade de Suruacá, o ACS faz o seguinte relato: “Aqui é o seguinte: a gente não se organiza pra eleger ninguém, porque o olho cresce em cima do outro. E tem mais, depois que se elege, o pessoal some. A gente acaba votando nos candidatos de fora”.

Na comunidade de Baixinha, o ACS colocou a questão da seguinte maneira: “Não dá, porque, depois que se elege, eles somem daqui. A gente tem que se virar lá pela cidade, falando com algum secretário ou algum prefeito”.

Os relatos mostram duas preocupações que são motivadas pelos desincentivos institucionais: o primeiro problema gerado e percebido pelo comunitário entrevistado, que “depois que se elege, eles somem daqui” (sic), só confirma a necessidade de se ampliar a base eleitoral, pois para um vereador contar com votos de uma só localidade é muito arriscado, pois pode ficar sem mandato. Mesmo que tenha a melhor das intenções para com a comunidade, não conseguirá se manter apenas com os votos gerados entre seus eleitores. Segundo, o fato de votar nos candidatos de fora da comunidade reflete, como informado, uma desconfiança interna com qualquer pessoa que venha a ter pretensões político-eleitorais. Mostra, assim, que a própria comunidade não tem tanta unidade ou não conhece o funcionamento do sistema político-eleitoral. Ela também é afetada pelo desincentivo institucional de fazer valer os interesses de pequenas localidades.

O PSA, enquanto ator presente para análise da interface, por meio do coordenador de articulação comunitária, relatou o seguinte:

O pessoal nas comunidades não acredita nos políticos e eu acho que isso é que faz com que eles não se articulem pra ter um representante. Mas sem dúvida ter um representante na câmara municipal, ter alguém pra cobrar, seria muito importante para as comunidades.

Talvez o cargo de vereador não seja tão importante aos olhos das comunidades e, até mesmo, pois, em um estudo feito em regiões metropolitanas, Marco Teixeira (2000) aponta que em São Paulo uma das principais funções de vereadores é denominar nomes para ruas e

praças. Esse é um legado da atual Constituição Federal que deixou poderes residuais aos poderes legislativos nas três esferas de governo quando comparados com o Executivo. Talvez, nesse caso, uma das contribuições deste trabalho também seja apontar pesquisas que podem ser realizadas em comunidades ribeirinhas, e uma delas pode girar em torno da problemática das funções dos vereadores nas comunidades ribeirinhas.

As evidências apontam que, com o atual modelo político-partidário existente no Brasil e com a estrutura política das comunidades estudadas, um vereador não figura como um agente capilar porque não há um incentivo institucional para que um vereador realize seu trabalho mais próximo das comunidades. O custo de oportunidade é muito elevado. Um vereador não pode concentrar seus esforços políticos apenas numa pequena localidade, mesmo que ele seja oriundo dela, daí a visão que a comunidade tem de que, uma vez eleito, o representante “some”, porque áreas com poucos eleitores diminuem a possibilidade de reeleição.

Do ponto de vista micro social, as relações de poder acontecem como nas demais dimensões macro social, porque elas têm o mesmo sentido, as mesmas expectativas, os mesmos interesses, porém, na dimensão microssocial, elas têm um efeito mais forte, no sentido de desestruturar a comunidade. Por exemplo: um ACS, enquanto agente capilar que atua numa comunidade como as aqui estudadas e consiga de alguma forma a proximidade com vereadores ou deputados, passa a ser cobrado duplamente, pela comunidade e pelo agente do Estado, e por isso corre um grande risco de perder a credibilidade social tão importante em pequenas comunidades tradicionais, marcadas pela informalidade nas relações. Isso coloca em risco o papel do agente capilar, mas não o descredencia para outras atividades de apoio à comunidade.

Uma conclusão a ser testada

Com a presença do agente capilar, as políticas públicas podem se tornar melhores. O PSA procurou articular suas ações entre instituições de ensino, as prefeituras de Santarém, Aveiro e Belterra, utilizando o nível de presença dos ACS nas comunidades para realizar os atendimentos locais. Na comunidade de Suruacá, o ACS é o principal agente que capilariza as ações do PSA e do Estado. Ademais, outras políticas públicas são efetuadas na comunidade de Suruacá por meio das ações do ACS e do PSA. Uma prática do ACS em Suruacá é prover

a comunidade de informações para se inscrever e acessar as políticas de transferência de renda, em especial o Bolsa-Família.

No que se refere à questão da água, o PSA e o Estado, mesmo com ações separadas, procuram capacitar os ACS para mostrar à comunidade formas alternativas de tornar a água do rio adequada para consumo. Ele faz intervenção planejada e orientada para a prevenção de enfermidades, porque está mais próximo da comunidade, conhece pontualmente os problemas, é orientado para a ação; tem trânsito livre entre pessoas da comunidade, que sempre têm reservas de credibilidade e aproximação com agentes de fora. A construção da confiança entre agentes do Estado e pessoas da comunidade é um dos principais desafios a serem vencidos, o que é tarefa relativamente fácil para o agente comunitário; por isso, se transforma num agente capilar de ações estatais.

Comunidades tradicionais são marcadas pela informalidade nas relações e esta se dá com mais frequência com elementos internos a ela; daí a importância de se construir a noção de agente capilar como um intermediador das ações dos agentes do Estado com a sociedade local. Portanto, essa sensibilidade é o que parece faltar em quantidade maior, porque as políticas estatais não conseguem conectar essa parceria no nível micro, como foi feito com a institucionalização dos ACS.

Outro fator importante é que o conhecimento produzido pelo senso comum e o conhecimento acadêmico e científico das universidades são ações presentes nesses territórios, apontando para uma complexidade e não para o reducionismo da ação e da produção do conhecimento (MORIN, 2002).

Nos casos estudados pode-se observar principalmente na comunidade de Baixinha, que quando a técnica estatal se sobrepunha ao conhecimento presente nos lugares da comunidade as políticas não tendiam a se territorializar e apresentavam um baixo nível de sensibilidade. Um exemplo disso, em Baixinha, é o cultivo da pimenta-do-reino. Os técnicos e seus cálculos impuseram aos lugares da comunidade uma forma de plantio descontextualizada do referencial local, o que inviabilizou o cultivo e a colheita.

Nesse caso, por meio de uma análise micro social (LONG, 2001) observou-se, por meio dos depoimentos dos ACS das duas comunidades, que as políticas públicas se interconectam em algum momento, mas isso é evidenciado em momentos críticos, como o do exemplo acima. Essa interconexão atravessa os espaços percebidos, concebidos e vividos (LEFEBVRE, 1969) das comunidades.

Nesse contexto de interconexões das políticas em comunidades ribeirinhas, o ACS ganha importância, pois, por meio da relevância de seus depoimentos, observa-se a

importancia dele no processo de percepção e capilarização das políticas, não somente da saúde. O ACS revelou a importância da interconexão entre as políticas deixando claro que a interação entre as mesmas é o caminho para que elas se tornem sensíveis ao território. Ademais, como agente capilar, o ACS é o responsável por aproximar as políticas públicas de saúde, na qualidade de prevenção, até o comunitário, pois além de ser um representante da própria comunidade ele também é um agente do Estado.

Com a atuação dos agentes capilares em comunidades pobres, sua capacitação é fundamental para que os ganhos técnicos produzidos pelas instituições de pesquisa (entre outras) e pelo Estado possam ser incorporados e, se necessário, aproveitados pelos agentes para uma melhor capilarização das políticas.

Para o caso específico da Amazônia, na análise de interface observou-se, por meio dos atores, que as grandes distâncias, a precariedade no sistema de comunicação, transporte, a descontinuidade das ações do Estado, a falta de articulação entre as comunidades e entre as comunidades e o governo são fatores imperativos para que as políticas públicas não se capilarizem no território. É justamente o que se defende aqui: a falta de sensibilidade é uma forma de não perceber as singularidades locais por agentes do Estado. Mesmo políticas municipais descentralizadas não são garantias de que irá melhorar a vida da comunidade, porque a própria comunidade muitas vezes fica distante territorialmente e politicamente dos centros de decisões e sua pequena importância político-eleitoral a deixa ao largo do processo.

Generalizar e tentar falar sobre o que são políticas públicas na Região Amazônica não é possível, pois a diversidade da região parece mostrar um “governo em ação” diferente das regiões com alta concentração populacional. Souza (2003) afirma que não existe um consenso sobre o que seja política pública, mas, na pesquisa realizada neste trabalho, verifica-se, como mostra o Quadro 6, alguns contornos gerais sobre o que seja uma política pública e uma ação pública (a partir da pesquisa realizada em comunidades ribeirinhas). Talvez por meio do princípio da *repetição* (RAGIN, 1992), comparando dois casos com características parecidas nas mesmas condições e utilizando o método de análise de interfaces centrada no ator (LONG, 2001), utilizando a noção de observação participante (WHYTE, 2005) como postura em campo, possa-se refinar esse conceito para a região.

Como visto até o momento, os agentes capilares apresentam-se como atores que têm as condições necessárias para capilarizar uma política, mesmo estando ela dentro de uma lógica *de cima pra baixo*. Esses agentes podem, ao mesmo tempo, atuar como agente político, ou agente estatal ou agente governamental. Isto é possível por meio de uma ação em rede observando-se as interfaces entre as políticas e as ações públicas.

Souza (2003) aponta que ainda não se tem uma definição do que seja uma política pública. Durante o trabalho foi possível se observar alguns contornos das políticas públicas, analisadas *in loco*, que incidem nos casos estudados. O Quadro 6 apresenta uma visão geral do que podem ser políticas públicas e ações públicas para comunidades ribeirinhas, captadas por meio da análise de interface centrada no ator (LONG, 2001).

Contornos	Políticas públicas	Ações públicas
Características gerais	<ul style="list-style-type: none"> • Centralidade • <i>De cima pra baixo</i> • Governança estatal • Generalização das políticas para todos os lugares 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralidade • A partir da demanda/problema territorial • Uma governança com interação de atores locais da sociedade civil e governo • Políticas públicas já territorializadas existentes no território;
Foco	Prioridade nos resultados quantitativos	Foco nos resultados quantitativos e qualitativos
Agentes mais presentes	Estado	Estado; empresas; igreja; organizações locais; ACS (caso especial); ONGs; instituições de ensino superior; agentes capilares.
Resultados	Menor capilarização	Maior capilarização

Quadro 6 - Contornos de políticas e ações públicas em Suruacá e Baixinha

Fonte: elaborado pelo autor, com base em pesquisa de campo 2006-2007

No que tange às políticas públicas, inicialmente o quadro apresentado corrobora a visão de Sousa (2003), ou seja, mostrando que políticas públicas é realmente o governo em ação, com características que primam pela generalização no desenho da política com foco nos resultados quantitativos. O agente estatal é o que direciona o processo de territorialização das políticas, quando este ocorre. As ações públicas corroboram a visão de Teixeira e Spink (2007) ao propor que a ação pública pode ser uma política pública somada a uma ação social. Com isso, parece razoável inferir que uma política pública territorializada, independe do nível de formulação (federal, estadual ou municipal), mas, sim, do nível de articulação entre os atores em torno dela. Sendo assim, sua concepção parte do próprio lugar onde a política pública incide, com foco nos resultados qualitativos e quantitativos considerando os diversos atores interessados no processo, principalmente os agentes capilares. Como resultado da ação pública o nível de capilarização é mais intenso, pois a presença do agente capilar parece intensificar melhores resultados.

Inicialmente os estudos de caso mostram que para capilarizar, ou seja, para fazer com que o acesso a política seja melhor, é necessário que haja os agentes capilares. Assim, os

agentes agem em rede para intervir (LONG, 2001) e realizar ações que procuram capilarizar as políticas públicas tornando-as mais próximas dos cidadãos e, conseqüentemente, mais sensíveis ao território. Entretanto capilarizar uma política pública não significa que o acesso a ela esteja garantido constantemente, porque a rede que está agindo em torno da política pode se desfazer, por vários motivos e assim, tornar a capilaridade inviável. Como exemplo disso pode-se fazer um exercício normativo em torno do caso de Suruacá, qual seja: o que aconteceria com a capilarização da política de saúde em Suruacá se o PSA encerrar suas atividades na região? Não é possível inferir nada a respeito disso porque não há um contraponto de exemplo, nas mesmas condições, para inferir se a capilarização se esvaziaria ou que ela permanecesse, mas no mínimo, levantar essa questão é importante para chamar atenção que um número maior de agentes capilares poderiam ser a garantia da capilarização da política.

O agente capilar não necessariamente sensibiliza outros agentes, mas procura conectar o que está desconectado no território. Políticas de saúde e educação descontextualizadas, como se mostrou aqui, podem trazer resultados desastrosos para a comunidade, provocando até mesmo o êxodo. A ação do agente capilar em conexão com outros agentes desperta na comunidade o sentimento de cidadania, o que torna a comunidade um ator que pressiona o Estado para cumprimento de suas funções procurando contextualizar o que é necessário.

Um agente estatal se conectando com agentes capilares, ou até mesmo se tornando um deles e se conectando com outros agentes, pode ser um caminho para se compreender as territorialidades dos lugares que dão contorno às políticas públicas no território. Por mais que a formulação de uma política ocorra dentro de uma lógica *de cima pra baixo*, a presença dos agentes capilares e suas interconexões parecem adequadas à lógica para uma aproximação da política com a comunidade, transformando políticas públicas em verdadeiras ações públicas territorializadas. Quando isso não ocorre, a política pública se torna insensível ao território, como mostrado no exemplo do caso da pimenta-do-reino na comunidade de Baixinha. É um projeto rural que está dentro de um quadro formulado por agentes estatais que não conhecem a territorialidade da comunidade e suas interconexões e, o mais grave, não sabem que são agentes capazes de tornar a política mais sensível ao território.

Nesse caso, o agente estatal conhece com propriedade o espaço *concebido*, mas formulou esse espaço sem ter a noção do *percebido* e do *vivido*. Dessa forma, parece razoável inferir que, se o agente estatal captasse as singularidades do território, por meio das territorialidades dos lugares, as organizações do Estado poderiam melhorar sua imagem frente

à sociedade, lembrando que para a comunidade uma boa imagem está relacionada à construção de laços de confiança. Como lembra dona Martinha: “O PSA sempre volta! Mas os políticos só aparecem aqui na época de eleição ou de vez em quando!”

Uma combinação entre o agente capilar, o agente estatal ou a forma de organização da sociedade, como mostrado no caso de Suruacá, parece ser uma “boa mistura” para uma melhor capilarização das políticas públicas.

Apesar de ser uma questão normativa, vale aqui salientar que, para melhorar a relação Estado-comunidade-ONG em contextos em que as carências são grandes, é necessária uma combinação de fatores. Um dos fatores é a interconexão entre agentes capilares e agentes estatais, o que pode tornar as políticas públicas mais sensíveis ao território.

A ONG se apresenta como agente capilar porque consegue articular as ações entre a comunidade e as políticas públicas de saúde. Ademais, utiliza o ACS como um ator importante na condução da capilarização da política de saúde na comunidade de Suruacá. Em suas ações, a ONG considera a territorialidade dos lugares em que atua e procura diferenciar-se do Estado em função dessa questão, ou seja, ela articula diversos conhecimentos para territorializar as políticas de saúde, mesmo que suas ações sejam para manter suas fontes de financiamento o que é justamente o que lhe mantém em operação.

O ACS possui uma das características mais importantes para ser um agente capilar, se comparado com a ONG. O ACS é parte da comunidade, vive o cotidiano, conhece as territorialidades da região na qual atua e sofre pressão social direta dos comunitários. O ACS também é parte do Estado e parte da política pública de saúde, atuando em função das normas estatais e, também, das pressões locais. A principal diferença entre esse tipo de agente e a ONG é que o segundo não tem a obrigatoriedade de permanência no território, independente de sua atuação, pois, se a fonte de recursos se esgotar, a ONG se retira do processo e pode causar à comunidade sérios problemas, pois, ao longo do convívio entre a sociedade e a ONG, foram criados laços de confiança e dependência. A ONG não é o Estado e tampouco a formuladora de políticas, mas parte de um processo de construção de um espaço de capilarização de políticas públicas. O papel dela também pode ser visto como um agente capilar que aponta os avanços e retrocessos de políticas implementadas pelo Estado, assim como o papel de um agente capilarizador que participa de ações públicas onde o Estado também está presente.

Por outro lado, o Estado tem a obrigação constitucional de atuar junto às comunidades. Portanto, o conjunto de agentes capilares pode ser útil para se criar canais de capilarização das políticas estatais. Talvez, um conjunto de agentes seja necessário para se

cumprir esse papel, pois é necessário reconhecer que a presença do Estado no território é de fundamental importância para a sobrevivência de comunidades pobres. Levar o Estado para essas comunidades, por meio de ações e políticas públicas, também é papel do agente capilar. Porém, no território, a territorialidade do lugar é que aponta a intensidade de atuação de cada agente capilar.

Os agentes capilares podem ser um instrumento de aprendizagem extremamente importante para o Estado. Um dos principais ensinamentos que os agentes estatais podem ter de parte dos agentes capilares é que, para que uma política pública possa efetivamente ser uma ação pública, é necessário reconhecer a territorialidade dos lugares em que se quer implementar essa política.

Mas, o que o Estado pode aprender com essas ações? Pode começar a pensar em formular políticas mais flexíveis para que as ações públicas possam dar os contornos territoriais necessários para sua capilarização e territorialização, promovendo assim, quem sabe, um desenvolvimento territorial.

Portanto, a contribuição da pesquisa é propor novas formas de concepção da política como ação do Estado num determinado território e a interação com as diversas categorias sociais presentes, assim como compreender o papel da cultura inerente a cada sociedade/comunidade, potencializando novos agentes de intermediação (agentes capilares), promovendo interfaces de políticas, a partir da territorialidade dos lugares. Mas precisa continuar sendo testado!

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. Estudos geográficos da cidade no Brasil: evolução e avaliação (contribuição à história do pensamento geográfico brasileiro). *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1/4, jan.-dez. 1994.

ABRUCIO, Fernando; COSTA, V. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública; um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 10, 1997.

ALBAGLI, Sarita. Território e territorialidade. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Cristiano; MORELLI, Gustavo. *Territórios em movimentos: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília: SEBRAE, 2004.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 jan. 2005.

_____. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 1998.

ATLAS do desenvolvimento humano do Brasil. Brasília: PNUD; Rio de Janeiro: IPEA, 2003. Disponível em <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 15 maio 2006.

BARROSO, Mônica. *Projeto Saúde e Alegria: um ensaio crítico* Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad24.pdf>. Acesso em: maio 2005.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 mar. 2007.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOFF, L. *Saber cuidar*. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Agentes comunitários de saúde, equipes de saúde da família e equipes de saúde bucal, em atuação: competência março/2007*. Brasília, 2007. Disponível em:

<http://dtr2004.saude.gov.br/dab/documentos/resumo_por_uf_03_2007.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2007.

_____. Ministério da Saúde. *Atenção básica e a saúde da família*. Brasília. Disponível em: <<http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencaobasica.php#acs>>. Acesso em: 01 jun. 2007.

_____. Ministério da Saúde. *Relatórios de Pesquisa*. Disponível em: <http://dtr2002.saude.gov.br/ascom/indicadorespsf/intr_sint.htm>. Acesso em: 15 ago. 2007.

_____. Ministério da Saúde. *Modalidade de contratação de agentes comunitários de saúde: um pacto tripartite*. Brasília, 2002.

_____. Ministério da Integração Nacional, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Departamento de Recursos Humanos (PNUD Projeto BRA/96/025). *Diagnóstico e cenarização macrosocial da Amazônia Legal e o contexto brasileiro*. Belém, 2000.

_____. Ministério da Saúde. *Saúde da Família: uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial*. Brasília, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CADASTRO NACIONAL DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE. Disponível em: http://cnes.datasus.gov.br/Mod_Profissional.asp?VCo_Unidade=1200402001586. Acesso em 28 set. 2007.

CAMAROTTI, I.; SPINK, P. K. (coord.). *Estratégias locais para a redução da pobreza: construindo a cidadania*. São Paulo: FGV/EAESP/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

CANELON PEREZ, Jesus Eduardo. *A gestão de água no Vale de Quibor: uma análise psicossocial de uma forma tradicional de manejo de um bem comum*. 2004. Tese (Doutorado) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. 2. ed. México: Siglo XXI, 1970. 166 p.

CARVALHO, David Ferreira. Pacto federativo e descentralização fiscal-regional no Brasil: 1990-1999. *Papers do NAEA*, Belém, v. 158, p. 1-22, 2000.

CASTORIADIS, Cornélius. A criação histórica e a instituição da sociedade. In: CASTORIADIS, Cornélius et al. (org.). *A criação histórica*. Porto Alegre: Artes Ofícios, 1992.

_____. A instituição da sociedade e da religião. In: _____ (org.). *Os destinos do totalitarismo & outros escritos*. Porto Alegre: L & PM, 1985.

CASTRO, Edna. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: DIEGUES, Antonio Carlos (org.). *Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza*. São Paulo: Hucitec, 2000. p. 165-182.

CASTRO, Iná Elias de et al. (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CASTRO, Edna M. R.; MARIN, Rosa E. Acevedo. *Negros do Trombetas*. Belém: NAEA/UFPA, 1993.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1996.

CHARTIER, Roger. *A história cultural: entre práticas e representações*. Lisboa: DIFEL, 1988.

CLAVAL, Paul. *A geografia cultural*. Florianópolis: UFSC, 1999.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Revista do Instituto de Estudos Avançados*, São Paulo: USP, v. 15, n. 41, p. 21-34, jan.-abr. 2001.

COSGROVE, Denis E. A geografia está em toda parte: cultura e simbolismo nas paisagens humanas. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDHAL, Zeny (orgs.). *Paisagem, tempo e cultura*. Rio de Janeiro: UERJ, 1998. p. 101-102.

DOWBOR, L. *Educação e desenvolvimento local*. Disponível em <<http://ppbr.com/ld/06edulocal.doc>> Acesso em: 21 maio 2006.

_____. *O mosaico partido: a economia além das equações*. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 118, p. 95-118, jan.-jul. 1994.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN (org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1999.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais?: reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, p. 3-21, 1997.

_____. *Metodologia de análise comparativa de programas sociais*. Campinas: NEPP-UNICAMP, 1991. Trabalho aprestado em Seminário da CEPAL, em Santiago, Chile, 6-8 maio 1991.

DUARTE, C. F. Espaços de convergência e utopia: um diálogo entre as obras de Milton Santos e Henri Lefebvre. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 137-146, jan.-jul. 2001.

DUNCAN, James; DUNCAN, Nancy. Reconceptualizing the idea of culture in geography: a reply to Don Mitchell. *Transactions of the Institute of British Geographers*, London, v. 21, n. 3, 1996.

FARAH, Marta Ferreira. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais*. São Paulo: FGV-EAESP, Fundação Ford, 2000. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18.

_____. *Governo local e nova forma de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil*. São Paulo: FGV/EAESP, 1997. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 4.

FARIAS FILHO, Milton C. *Organizações burocráticas e instituições forjadas: as mudanças no Poder Executivo do estado do Pará (1995-2005)*. 2005. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

FARIAS FILHO, Milton C.; MATHIS, A. O sistema político na Amazônia. In: SOARES, Ilmar Lopes(org.). *Problemas contemporâneos da Amazônia*. Belém: UNAMA, 2005. p. 39-66.

FIORI, José Luís. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 43, p.157-172, nov. 1995

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 18. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

FRIEDMANN, J. *Empowerment: the politics of alternative development*. Oxford: Basil Blackwell, 1992.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Revista BIB*, São Paulo, n. 49, p. 79-94, 1 sem. 2000.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. EAESP. Programa Gestão Pública e Cidadania. *Banco de dados*. 2003. Disponível em: <<http://inovando.fgvsp.br/conteudo/dados/default.asp>>. Acessos de: 30 mar. a 07 set. 2006.

GEERTZ, Clifford. *O saber local*. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1989.

GIDDENS, A. *Central problems in social theory*. Berkeley: University of California Press, 1979.

GIST, Noel P.; HALBERT, L. A. *A cidade e o homem*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GUATARI, Félix. Espaço e poder: a criação de territórios na cidade. *Espaço & Debates*, São Paulo, ano 5, n. 16, p. 109 - 120, 1985.

GUATARI, Félix; ROLNIK, Suely. *Micropolítica: cartografias do desejo*. Petrópolis: Vozes, 1996.

GUTBERLET, Jutta. *Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 46, dez. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-0142002000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 dez. 2005.

HABERMAS, J. *Técnica e ciência como ideologia*. Lisboa: Edições 70, 1987a.

_____. *Teoria de la acción comunicativa*. Madri: Taurus, 1987b. 2v.

HAESBAERT, Rogério. A noção de rede regional: reflexões a partir da migração "gaúcha" no Brasil. *Território*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 55 - 71, jan.-jun. 1998.

_____. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: HILLMAN, James. *Cidade & alma*. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

HOLDGATE, M. W. et al. *Cuidando do planeta Terra*. São Paulo: UICN; PNUMA; WWF, 1991.

HOLZER, Werther. Uma discussão fenomenológica sobre os conceitos de paisagem e lugar, território e meio ambiente. *Território*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p.77-85, jul.-dez. 1997.

HOWLETT, Michael. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opin. Pública*, Campinas, v. 6, n. 2, out. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762000000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 dec. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Canal Cidades 2007*. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php> Acesso em: out. 2007.

_____. *Cidades@*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Acesso em: 28 maio 2006

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. 2006. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/>>. Acesso em: 17 nov. 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2007. 152 p.: il. ISBN 858617099-22007

JACKSON, Peter. The idea of culture: a response to Don Mitchell. *Transactions of the Institute of British Geographers*, London, v. 21, n. 3, 1996.

LEFEBVRE, Henri. *The production of the space*. Paris: Ed. Anthtopor, 2000.

_____. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.

_____. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península, 1971.

_____. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

LEITE, I. N. O debate sobre desenvolvimento na América Latina: uma retrospectiva para uma prospectiva. *La Fogata*, Buenos Aires, v. 01, p. 06, 2003.

LEVI-STRAUSS, C. As discontinuidades culturais e o desenvolvimento econômico. In: _____. *Antropologia Estrutural Dois* (1973), Capítulo XVII Tempo Brasileiro, 1993. p. 317-327.

LITTLE, Paul Elliot. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 12, n. 25, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832006000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 out. 2007.

LONG, Norman. *Development sociology: actor perspectives*. London and New York: Routledge, 2001. 293 p.

_____. From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. In: LONG, N.; LONG, A. *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. London and New York, 1992, 300 p., p. 16-45.

_____. *Introdução à sociologia do desenvolvimento rural*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 237 p.

LONG, N.; PLOEG, J. D. Reflections on Agency, ordering the future and planning. In: FLERKS, G.; OUDEN, J. (ed). *In search of the middle ground: essays on the Sociology of planned development*. Wageningen Agriculture University, 1995. 238 p.

_____. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In BOOTH, D. *Rethinking Social Development theory, research and practice*. England, Longman Scientific & Technical, 1994. p. 62-90.

_____. *Demythologizing planned intervention: an actor perspective*. Sociologia Ruralis, Vol XXIX, 1989, p. 226-249.

LYNCH, Kevin. *La imagen de la ciudad*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 1974.

MACHADO, Mônica Sampaio. A territorialidade pentecostal: uma contribuição à dimensão territorial da religião. *Espaço e Cultura*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 37 - 51, dez. 1997.

MAGNANI, José Guilherme C. Quando o campo é a cidade: fazendo antropologia na metrópole. In: MAGNANI, José Guilherme C.; TORRES, Lilian de Lucca (org). *Na metrópole: textos de antropologia urbana*. São Paulo: EDUSP, 1996. p. 12-53.

MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1983. Cap. I

MAYOL, Pierre. Morar. In: CERTEAU, Michel; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre (orgs.). *A invenção do cotidiano 2 - Morar, cozinhar*. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 31-69

MORIN, Edgar. *Educação e complexidade: os sete saberes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. *Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

NUNES, Mônica de Oliveira. Community-based health workers: building the identity of this hybrid, polyphonic character. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1639-1646, nov-dez. 2002.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco. O caboclo e o brabo: notas sobre duas modalidades de força-de-trabalho na expansão da fronteira amazônica no Século XIX. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 101-140, 1979.

OLIVEIRA, Elaine Machado de; SPIRI, Wilza Carla. Family Health Program: the experience of a multiprofessional team. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, n. 4, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102006000500025&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 ago. 2007.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o sector público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARÁ (Estado). *Construindo um Pará para todos e todas, Plano Plurianual 2008-2011*. Belém: SEPOF, 2007.

PASTORAL DA CRIANÇA. *Institucional: missão*. 2003. Disponível em: <http://www.pastoraldacrianca.org.br/htmltonuke.php?filnavn=pastcri-dev/arquivos_genericos/portal/missao.html>. Acesso em: 31 jan. 2008.

PAULICS, Veronika. *Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

PRADO, Rosane Manhães. Cidade pequena: paraíso e inferno da pessoalidade. *Cadernos de Antropologia e Imagem*, Rio de Janeiro, n. 4, p.31 - 54, 1997.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro. v. 3, n. 3, p.9-54, set. 1949.

RAGIN, Charles. Introduction: cases of is a case? In: RAGIN, Charles; BECKER, Howard S. *What is a case? Exploring the foundations of social inquiri*. Cambridge: Cambridge University press. 1992.

RAFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, Friedrich. Geografia do homem (Antropogeografia). In: MORAES, Antônio Carlos R (Org.); FERNANDES, Florestan (Coord.). *Ratzel*. São Paulo: Ática, 1990. p. 32-150. (Col. Grandes Cientistas Sociais, 59)

RIBEIRO, Miguel Angelo Campos; MATTOS, Rogério Botelho de. Territórios da prostituição nos espaços públicos da área central do Rio de Janeiro. *Território*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, P. 59 - 76, jul.-dez. 1996.

RONCAYOLO, Marcel. Território. In: ENCICLOPÉDIA Einaledi: região. Porto: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1986. v. 8.

SACK, Robert. *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2004.

_____. Entrevista a Cassiano Elek Machado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02 fev. 2001, Seção Folha Ilustrada.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Record, Rio de Janeiro, 2000a.

_____. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000b.

_____. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 2, p.15 - 25, ago./dez.. 1999.

_____. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1997a.

_____. *Técnica, espaço, tempo, globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1997b.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996a.

_____. *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec; Anpur, 1996b.

_____. *Espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1988.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton et al. (org.). *A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço em fim de século e globalização*. São Paulo: Hucitec, Anpur, 1993.

SAUER, Carl O. Geografia cultural. *Espaço e cultura*, Rio de Janeiro, n. 3, p.1-7, jan. 1997.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHERER, E. F. O defeso e a defesa do meio ambiente. In: *II Congresso da Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

SILVA, Hilton. A saúde humana e a Amazônia no século XXI: reflexões sobre os objetivos do milênio. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, 09 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.naea-ufpa.org/revistaNCN/ojs/viewarticle.php?id=71>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

SIMONIAN, Lígia T. L. Hidrelétrica de Samuel (RO) e populações tradicionais: deslocamentos compulsórios e outras questões. In: MAGALHÃES, Sônia Barbosa; BRITTO, Rosyan de Caldas; CASTRO, Edna Ramos de (Org.). *Energia na Amazônia*. Belém: MPEG/UFPA/UNAMAZ, 1996. v. 2. p. 571-590.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. As drogas e a "questão urbana" no Brasil: A dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, Iná Elias de et al. (Org.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

_____. O território. Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P. C.; CORREA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 1 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 140-164.

SPINK, P. K.; CAMAROTTI, I.; ATANASIO, F.; HEIDTMANN NETO, Henrique. G. C.; IIZUKA, E. S.; SANTOS, F. B. P.; GODOY, M.; FRANCEZE, C.; NASSIF, J.; LOTTA, Gabriela. *Crianças e adolescentes: situação no semi-árido brasileiro*. São Paulo: FGV, 2007. (Relatório de Pesquisa)

SPINK, Peter. *Avaliação democrática: propostas e práticas*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001a. Coleção ABIA, Fundamentos de Avaliação, n. 3.

_____. O lugar do lugar na análise organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, Edição Especial ANPAD, v. 5, p. 11-34, 2001b.

_____. O resgate da parte. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 26, n. 2, p.3-11, abr.-jun. 1991.

_____. Pesquisa-ação e a análise de problemas sociais e organizacionais complexos. *Psicologia*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 31-44, 1979.

_____. *Pesquisa-ação e a análise de problemas sociais e organizacionais complexos*. 28ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Brasília, 1976. Não publicado

STRAUSS, A.; CORBIN, J. *Basics of qualitative research*. Thousand Lage Daks: Lage Publications, 1990. 267 p.

TEIXEIRA, E. *Travessias, redes e nós: complexidade do cuidar cotidiano de saúde entre ribeirinhos*. Belém, 1999. 296f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Tropicó Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1999.

TEIXEIRA, Marco Antonio; SPINK, Peter. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da Administração Pública visto com base no Programa Gestão Pública e Cidadania. In: GUEDES, Álvaro M.; FONSECA, F. (orgs). *Controle Social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro, 2007. p. 43-74.

TEIXEIRA, Marco Antônio. *Entre o técnico e o político*. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o controle financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996). 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

VELHO, Gilberto. Unidade e fragmentação em sociedades complexas. In: VELHO, Gilberto (org.). *Dois conferências*. Rio de Janeiro: Câmara de Estudos Avançados/FCC/UFRJ, 1992.

_____. *A utopia urbana*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

VERGARA, Silvia. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEISSHEIMER, M. A. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

WHYTE, William Foote. *Sociedade de esquina: estrutura social de uma área urbana pobre degradada*. Tradução: Maria Lucia de Oliveira. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005. 390 p.