



Capacidade estatal e implementação de política de desenvolvimento regional sustentável na Amazônia

State capacity and sustainable regional development policy in the Amazon

Marília Silva Oliveira - Doutoranda em ciência política pela Universidade de Brasília (UNB). Mestre em ciências sociais. E-mail: mariliasoliveira@gmail.com

Resumo

Este artigo tem o objetivo de avaliar a capacidade estatal do governo federal durante os processos de formulação e implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para o Eixo de Influência da Rodovia BR-163, Cuiabá-Santarém. Entende-se por capacidade estatal o poder do Estado em alcançar regiões remotas de seu território e de coordenar as relações no interior da burocracia estatal e com a sociedade civil. A pesquisa se baseou em 35 entrevistas realizadas com representante da sociedade civil e do governo em Brasília, Belém e Santarém entre os anos 2008 e 2009 e entre 2012 e 2013. Como complemento, foram examinados artigos acadêmicos e documentos publicados pelo governo e pela sociedade civil. A falta de comprometimento institucional dos órgãos governamentais, associada a uma burocracia desarticulada e a histórica ausência do governo na região foram elementos reveladores de um Estado com pouco poder infraestrutural para implementar políticas de desenvolvimento regional sustentável.

Palavras-chave

Capacidade estatal. Desenvolvimento regional sustentável. Estado. Sociedade civil.

Abstract

This article aims to assess the state capacity of the Brazilian federal government to formulating and implementing the Sustainable Regional Development Plan for the Area of Influence of the BR-163 Road. Shortly, State capacity is considered as both State power to reaching remote regions within its territory and to coordinating relationships within its bureaucracy and with civil society. This research is based on analysis of 35 interviews applied to both civil society and government representatives, during the years of 2008 to 2009 and 2012 to 2013. Besides it, additional analysis of public documents and academic articles has been undertaken. We concluded that a lack of governmental institutional commitment to that region associated with an uninterested and incoherent bureaucracy has led to failures during the formulation and implementation processes of the Sustainable Regional Development Plan for the BR-163 Road.

Keywords

State capacity. Sustainable regional development. State. Civil society.

INTRODUÇÃO

Em 2003, quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República no Brasil, um grupo de ativistas da sociedade civil e do Estado se mobilizou para tentar modificar a cultura de implementação de políticas de infraestrutura na Amazônia. A pavimentação de trecho da rodovia BR-163¹, que liga as cidades de Santarém, no Pará, a Cuiabá, no Mato Grosso, seria o meio pelo qual os ativistas lutariam para mudar essa cultura. Lideranças sociais locais e do movimento socioambientalista convidaram o governo federal para discutir sobre ações de desenvolvimento sustentável para a região que pudessem ser implementadas junto com a realização da obra na rodovia, mitigando, dessa forma, os impactos socioambientais que o anúncio da pavimentação já antecipava. Com o aceno positivo do governo federal, em 2006, foi lançado o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para o Eixo de Influência da Rodovia BR-163, Cuiabá-Santarém, considerado uma grande conquista para a causa socioambiental.

Entretanto, doze anos após as primeiras articulações entre governo federal e sociedade civil para a elaboração do Plano e oito anos após o seu lançamento, suas diretrizes não foram implementadas. Com o argumento de que a implementação do Plano da BR-163 falhou principalmente pela falta de capacidade do Estado em conduzir políticas de desenvolvimento regional sustentável, propomos uma imersão no processo de articulação e tentativa de implementação de políticas para a região afetada pela pavimentação da rodovia, a fim de compreender os elementos que caracterizaram esse processo. Destacamos, nesta análise, a baixa capacidade institucional do Estado em conciliar diferentes interesses em seu interior, sua dificuldade em alcançar áreas remotas de seu território e em dispor de uma burocracia interessada e articulada para implementar o projeto governamental.

O conceito de capacidade estatal é vinculado ao de poder infraestrutural do Estado, de Michael Mann (1993), especialmente no que diz respeito ao poder de alcance e ao poder relacional. Questionamos a capacidade institucional dos órgãos públicos responsáveis pelo Plano da BR-163 de enfrentar a realidade local e de avançar na implementação de políticas públicas mitigadoras do caos que se instalara naquela região. Para desenvolver a análise, concentramo-nos em um polo específico do Plano da BR-163, o Baixo Amazonas (BAM), que engloba a cidade de Santarém, entre outros municípios. Esse é um dos nove polos onde o movimento social é mais organizado e diversificado, que se destaca por hospedar maior número de ações tanto da sociedade organizada quanto do Estado².

¹ Estrada aberta pelo governo militar durante a década de 1970.

² Os polos do Plano BR-163 são: Calha do Amazonas Oriental (Santarém) ou Baixo Amazonas; Calha do Amazonas Ocidental (Parintins); Transamazônica Oriental (Altamira); Baixo e Médio Tapajós (Itaituba); Médio Xingu/Terra do Meio (São Félix do Xingu); Vale do Jamaxim

Focamos especialmente na ação institucional do governo federal e nas articulações para a elaboração e implementação do Plano da BR-163. Entendemos que, apesar dos reforços importantes vindos da sociedade e de algumas instituições governamentais que contribuíam para aumentar a habilidade do Estado em atuar localmente, a região continuou com os mesmos problemas estruturais. Concluímos com a avaliação de que a falta de comprometimento institucional dos órgãos governamentais, associado a uma burocracia desarticulada e desinteressada – com exceção daquelas poucas pessoas que possuíam interesse no desenvolvimento sustentável da região – e à baixa capacidade estatal de agir como árbitro de diferentes interesses e de alcançar áreas remotas de seu território impossibilitaram-no de modificar o modelo de implementação de obras de infraestrutura na Amazônia. Outros motivos também contribuíram para o fracasso dessa política, porém a intenção deste artigo é focar no processo de articulação no interior do governo federal, observando sua (in)capacidade para formular e implementar políticas de desenvolvimento regional sustentável na Amazônia.

A pesquisa foi realizada entre os anos 2008 e 2009 e atualizada entre 2012 e 2013. Durante o primeiro período de investigação, foram realizadas entrevistas em Santarém, Belém e Brasília, com atores sociais e governamentais envolvidos nesse processo. Participamos de eventos organizados tanto pela sociedade civil quanto pelo governo federal nas diferentes cidades citadas. No período de atualização da pesquisa, 2012 a 2013, foram realizadas entrevistas em Santarém, com lideranças sociais e representantes governamentais que articularam ações com o governo federal; em Belém, com representantes de ONGs e do governo estadual; e em Brasília, com representantes do governo federal. Ao todo, foram realizadas 35 entrevistas. Também foram analisados documentos produzidos pela sociedade civil e governo em diferentes épocas e políticas públicas federais endereçadas àquela região.

1 CAPACIDADE ESTATAL

Ao analisar as ações do Estado, sua organização e habilidade em tomar decisões e implementá-las, abordamos, conseqüentemente, elementos de capacidade estatal. Hau e Soifer (2008), ao sistematizarem pesquisas cujo foco de análise era a capacidade do Estado em diferentes contextos, identificaram três dimensões de análise predominantes: i) a relativa autonomia estatal em relação à sociedade; ii) a profissionalização de sua burocracia ou o que chamam

(Novo Progresso); Transamazônica Ocidental (Apuí); Extremo Norte mato-grossense (Alta Floresta/Guarantã do Norte); Centro-Norte mato-grossense (Sinop/Sorriso).

de Weberianess; e iii) alcance ou poder estatal, que está relacionado com as variações subnacionais de poder. Os autores identificaram que aqueles trabalhos que analisavam o alcance ou poder estatal estavam, muitas vezes, explorando o conceito de poder infraestrutural de Estado, de Michael Mann (1993).

O conceito de poder infraestrutural, vinculado às relações de poder político, foi apresentado por Mann há mais de duas décadas e significa a capacidade do Estado de penetrar a sociedade civil e implementar ações em todo seu território (MANN, 1993)³. Tal conceito ainda exerce grande influência nos estudos destinados a compreender o poder ou a capacidade estatal, porém, foi e ainda é apresentado por termos distintos, como alcance ou força estatal, para abordar fenômenos semelhantes da competência estatal (HAU; SOIFER, 2008; MANN, 1993).

Os autores Hau e Soifer destacaram a dimensão espacial ou territorial do Estado e sua natureza relacional como grandes vantagens para se trabalhar com o conceito de poder infraestrutural. Para eles, as vantagens se justificam exatamente porque Mann considerou que a “habilidade do Estado de desenvolver seus projetos é territorialmente organizada e crucialmente formada pelas redes organizacionais que ele coordena, controla e constrói” (HAU; SOIFER, 2008, p. 4, tradução livre). Dessa forma, consideram que o poder infraestrutural do Estado chama atenção para as variações subnacionais de sua habilidade em exercer controle e coordenar a sociedade, fornecendo instrumentos para investigações das dinâmicas estatais em níveis local e regional. É com esses instrumentos que trabalharemos neste artigo.

A dimensão relacional implica a associação estatal não apenas com atores da sociedade – ou com pessoas, como retifica Mann (2008) –, mas também entre diferentes agências estatais, de perfis distintos, expressando o que Dagnino (2002) chamou de heterogeneidade do Estado. A forma como a estrutura estatal foi concebida, de acordo com a autora, é suficiente para confirmar sua heterogeneidade: no plano horizontal, o Estado é representado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; no plano vertical, sua diversidade é estabelecida pelos níveis federal, estadual e municipal de governo. Essas características, por elas mesmas, demonstram a pluralidade estrutural do Estado, além de sugerir dimensões diferenciadas de sua relação com a sociedade.

Dentro da visão do Estado como ente heterogêneo, Mann (1993) o apresenta constituído por complexas redes organizacionais, composto por

³ O conceito de poder infraestrutural se tornou público a partir de trabalho de Mann publicado em 1984. Em 1993, esse conceito foi bem apresentado no volume 2 do livro *The Sources of Social Power*.

partidos, governos, entes federados, grupos de pressão, entre outros que diversificam seu aspecto relacional. Nesse sentido, o autor se refere ao poder estatal coletivo em que o controle do território é exercido mais por meio das instituições do que por atores políticos, diferenciando o que chama de poder infraestrutural do poder despótico – esse último seria exercido por um Estado elitista e distributivo (Idem). O poder coletivo exige negociações entre diferentes grupos, o que pode gerar uma interdependência governada, nos termos de Weiss (2006)⁴.

O Estado é, portanto, um espaço ativo e complexo, dividido em setores ou áreas de gestão penehas de grande diversidade temática para lidar e se relacionar com a complexidade da sociedade, cujo elemento organizador é sua burocracia (O'DONNELL, 2011). O poder infraestrutural e a burocracia são dimensões distintas da capacidade estatal e devem ser trabalhadas separadamente, de acordo com Hau e Soifer (2008). Todavia, a burocracia pode fortalecer o poder infraestrutural do Estado, e vice-versa, interferindo em seu poder de alcance e no poder relacional. Dessa forma, a natureza da burocracia de um Estado e sua capacidade profissional podem fortalecer ou enfraquecer seu poder infraestrutural.

Autonomia é outra dimensão muito importante e associada ao debate sobre burocracia e capacidade estatal, conforme já registrou Mann (1993). Um Estado muito autônomo pode se tornar despótico, insulado, autoritário (O'DONNELL, 2011). Entretanto, certa autonomia estatal, construída a partir da formação de uma carreira burocrática bem formada e estruturada, é fundamental para habilitar o Estado a construir suas relações com a sociedade, ou o seu poder relacional, de forma a promover o seu desenvolvimento (EVANS, 2004).

Das três dimensões de análise da capacidade estatal abordadas – autonomia, burocracia e poder infraestrutural – as duas últimas se destacam na análise do caso aqui introduzido. Não vamos estudar o profissionalismo da burocracia nem sua natureza, mas a sua capacidade de promover articulação interna entre instituições governamentais. As dimensões burocracia/instituições e poder de alcance e relacional (poder infraestrutural) nos guiarão nesta tarefa e serão exploradas nas possibilidades de complementaridade entre elas. Observaremos, ainda, o poder relacional do Estado tanto no interior das suas instituições quanto com a sociedade. O debate sobre autonomia aparecerá como secundário.

⁴ Nessa relação, cada parte possui interesses independentes uns dos outros e o Estado permanece como árbitro das normas e objetivos da interação, na qual informações são trocadas, recursos são agregados e tarefas são partilhadas (WEISS, 2006, p. 168). Esse debate trazido por Weiss é um incremento na análise do poder relacional/infraestrutural desenvolvida neste trabalho e guarda pontos de proximidade com a proposta de parceria entre Estado e sociedade desenvolvida por Evans (2004)

Dos elementos que compõem o debate sobre capacidade do Estado, seu aspecto institucional tem evidência em nossa análise. As políticas brasileiras são caracterizadas por um componente informal significativo que deriva da natureza politizada das tomadas de decisões de políticas públicas. Nesse sentido, esse processo não segue uma regularidade, sempre pode apresentar grupos, procedimentos e interesses diversos, ao contrário de um Estado bem institucionalizado, cuja tendência é estabelecer normas para as decisões, um grupo de pessoas legitimadas para participarem dos processos de tomada de decisões e arenas para a ação (HOCHSTETLER E KECK, 2007, p. 17).

2 MUDANÇA DE PERSPECTIVA

A rodovia BR-163, aberta na década de 1970 pelo governo militar, cobre uma extensão de 1.780 km e atravessa uma das regiões mais importantes da Amazônia brasileira, do ponto de vista do potencial econômico, da diversidade biológica, das riquezas naturais e da diversidade étnica e cultural (BRASIL, 2006). A região também é conhecida pelos constantes e intensos conflitos fundiários, pela exaustiva exploração dos recursos naturais, pela carência de políticas públicas e ações efetivas do Estado e pela violência no campo.

As primeiras tentativas do governo federal de conduzir políticas de reforma agrária e destinação de terras a colonos na região, durante o período militar, foram desacreditadas. As famílias não recebiam nenhum tipo de auxílio e, com as primeiras manifestações de descontentamento, o governo militar, avesso à oposição, respondeu com violência e encorajou o seu uso por terceiros para reprimir as reivindicações (TORRES, 2005). Dessa situação, conforme a análise de Torres, surgiram os capangas e pistoleiros, contratados pelo grande latifundiário, com o consentimento do governo militar, para evitar contestações da iminente agricultura familiar local ou de comunidades tradicionais ali presentes. O Estado se colocou a serviço do grande capital e contra os pequenos proprietários.

A partir desse marco, toda sorte de irregularidades, como corrupção de órgãos públicos e de seu corpo funcional, fraudes na titulação de terras e bandidagem se tornaram recorrentes, notabilizando a ausência do Estado na região e configurando o estado do Pará como “terra de ninguém”. A ausência de importantes órgãos governamentais na região e a fragilidade e sucateamento dos que lá existem, adicionado à corrupção do corpo funcional, favoreceram a expansão da grilagem de terras e da exploração ilegal da madeira. Essas duas atividades, ainda que ilegais, são fontes de emprego e de poder político e representam o “lastro da economia local” (ALENCAR, 2005).

Na década de 1990, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, os plantadores de soja do norte de Mato Grosso começaram a pressionar o governo para a pavimentação da estrada, pois escoar a soja para o exterior pelo porto de Santarém, que estava sendo construído pela empresa Cargill, seria mais econômico do que escoar pelo porto de Paranaguá, no estado do Paraná. Mais adiante, com o aumento do preço da soja no mercado internacional, eles próprios se ofereceram para pavimentar a rodovia (ALENCAR et al. 2005). Essa última proposta foi analisada na gestão do governo Lula, que também possuía interesse na pavimentação da rodovia, pois era uma obra de infraestrutura importante. Porém, por diferentes motivos, entre eles as oscilações do preço da soja no mercado internacional, a proposta não vingou. O governo acabou financiando a pavimentação da estrada, que ainda não foi totalmente concluída.

Entre os anos de 2002 e 2004, houve uma série de reuniões dos governadores da Amazônia Legal com a equipe do governo federal para discutir o desenvolvimento para a Amazônia. Nesses encontros, chegou-se à conclusão da necessidade de formular outro modelo de desenvolvimento para a região⁵. Imbuído desse espírito, o governo federal envidou esforços para elaborar coletivamente e de forma participativa um planejamento robusto para a região, o Plano Amazônia Sustentável e outros planos de apoio, como o da BR-163. Esse planejamento também se justificava pela intenção de não repetir os equívocos das problemáticas obras de infraestrutura e do setor elétrico na região, as quais tiveram consequências trágicas para a população local e para o meio ambiente⁶. Nesse sentido, como nos narra um agente público federal, o governo do PT reconheceu que para o desenvolvimento da Amazônia, com obras de envergadura previstas para a área de energia e transportes, deveria haver um novo modelo de gestão atento ao desenvolvimento regional e implementado com planejamento⁷.

No mesmo período, os atores sociais iniciaram uma intensa dinâmica de trabalhos na região, cujo principal objetivo era, além de discutir os impactos negativos e positivos que a pavimentação causaria, elaborar e discutir propostas de desenvolvimento sustentável. A intenção era propor soluções para os problemas regionais a partir da experiência vivida pela população local. Os atores sociais organizaram documentos que mapeavam os principais problemas sociais, econômicos e ambientais vividos na região e sugeriram propostas de ações políticas para o desenvolvimento local. Esse documento foi entregue ao governo federal e entrou para sua agenda política.

⁵ Entrevista com representante governamental. Brasília, outubro de 2013.

⁶ Vide o caso da Usina Hidrelétrica de Tucuruí.

⁷ Entrevista com representante governamental. Brasília, setembro de 2009.

Em março de 2004, o governo federal estabeleceu uma estrutura política com o encargo de elaborar e implementar o Plano de Desenvolvimento para a região da BR-163: o Grupo de Trabalho Interministerial Plano BR-163 Sustentável (GTI). Composto por 20 órgãos federais, entre Secretarias Especiais e Ministérios, o grupo estava sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, o que o cacifava politicamente. Nos anos de elaboração do Plano, 2004 a 2006, o GTI organizou uma série de reuniões para as quais solicitava a presença de membros de diferentes Ministérios. A intenção e a estratégia eram fazer com que o Plano refletisse o compromisso dos diferentes setores do governo com a região. Após uma dinâmica intensa de reuniões de trabalho visando a elaborar documentos prévios e levá-los às consultas públicas locais, o Plano foi lançado pelo governo federal, em junho de 2006, como parte de uma estratégia de desenvolvimento regional, referenciado no Plano Amazônia Sustentável.

Para servidor do governo federal que, na época de discussão sobre o Plano, compunha o GTI, representando o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a atuação dos movimentos sociais foi fundamental para que o governo assumisse de fato as responsabilidades com aquela região. Para ele, o apoio dos movimentos levou ao governo segurança para seguir adiante. A pavimentação da BR-163, demanda originária do setor privado, era uma obra consensual entre diferentes representações da sociedade e do governo⁸.

Nesse momento de confluência de ações e atenções para o eixo de influência da BR-163, datado precisamente entre os anos de 2003 e 2004, o governo estava em formação, políticas eram elaboradas, novos modelos de gestão administrativa eram discutidos, a estrutura burocrática era preenchida com ativistas sociais e militantes partidários para que se garantisse que o partido exercesse o controle do aparato estatal conforme seu programa.

Havia abertura para que as propostas sociais que reforçassem o programa do governo do PT no início de seu mandato adquirissem o status de políticas públicas, dentro da ideologia partidária de construir as políticas de forma participativa. As janelas de oportunidades políticas estavam abertas a várias frentes, portanto era importante se organizar. Ademais, de acordo com representante da Casa Civil da Presidência da República, havia um ambiente político positivo para discutir e tentar implementar políticas de desenvolvimento regional, pois havia um ministro forte para direcionar essa discussão, Ciro Gomes. O Plano da BR-163, dessa forma, “sofreu de uma expectativa megalomaniaca”⁹.

⁸ Entrevista com representante da do governo federal. Brasília, setembro de 2009.

⁹ Entrevista com representante do governo federal. Brasília, outubro de 2013.

Esse também era o momento de o governo avançar em termos de alianças partidárias para facilitar a governança em seu mandato. O Partido dos Trabalhadores se unia a outros partidos conservadores, fornecendo cargos políticos importantes em certos órgãos públicos, que possuem uma estrutura que se engessa numa prática tradicional, construída pela gestão de partidos de tendência conservadora, com projetos políticos mais fechados, vinculados fortemente ao aspecto econômico e ao esvaziamento do Estado¹⁰. Por outro lado, os Ministérios com propostas de políticas redistributivas e da área social tinham seus quadros institucionais formados especialmente por lideranças socioambientais, militantes de diversas causas e partidários que lutariam por um governo mais democrático, de inclusão social e participativo (OLIVEIRA, 2010). Essa heterogeneidade estatal traria desafios para a relação entre as instituições governamentais e para suas interações com a sociedade.

3 ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Para a formação do GTI, em março de 2004, o governo acionou representantes de 17 Ministérios, da Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais e da Casa Civil da Presidência da República. Essa última era responsável pela coordenação geral do Plano e pela sua articulação política, todavia a participação efetiva aconteceu apenas por meio de quatro Ministérios que possuíam interesses diretos na área: Ministério do Meio Ambiente (MMA); da Integração Nacional (MIN); dos Transportes (MT); e do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este último sem o mesmo comprometimento que os anteriores.

Na opinião de um agente público entrevistado, não havia sentido envolver 17 ministérios, pois apenas alguns possuíam interesse na região. Em sua avaliação, não havia uma diretriz de comprometimento institucional desses órgãos. O que existia era apenas a ação de pessoas que ocupavam cargos no governo. Isso enfraquecia a condução do processo que não possuía rebatimento nas instituições, como era o caso do representante do MIN, responsável pela coordenação técnica do Plano. Conjugado a isso, a condução do GTI era lenta, o que gerou um trabalho de anos e anos sem nenhuma eficácia política¹¹.

O relato da condução morosa e desarticulada do GTI pela Casa Civil é comum entre as narrativas tanto da sociedade civil quanto de representantes governamentais, o que já ameaçava a institucionalidade do Plano. A presença

¹⁰ Ver Genro e Robaina, 2006.

¹¹ Entrevista com representante do governo federal. Brasília, setembro de 2009.

de membros de outros ministérios, que não o grupo dos quatro, era apenas “para constar” e o governo, especialmente a Casa Civil, construía um discurso de diálogo externo e de envolvimento de diferentes setores governamentais que, de fato, não existia. Os problemas da formação complexa do GTI, aliados à sua frágil articulação política, se refletiriam durante todo o processo de elaboração e implementação do Plano, na medida em que nenhum dos outros ministérios se comprometia efetivamente com as ações prioritizadas. Essa situação já nos sinaliza para os diferentes comportamentos dos ministérios diante de uma política governamental, que pareceu ser prioridade apenas de poucos no governo.

Mas quais seriam os motivos para esse desenho governamental com participação esvaziada? A Casa Civil, responsável pela coordenação do GTI, na expectativa de cumprir com as diferentes necessidades da região de influência da BR-163 e diretamente com as demandas apresentadas pelos movimentos sociais locais, procurou incluir uma gama ampla de ministérios no GTI, sem especificar suas ações na região. Em vez disso, segundo representante governamental, a coordenação deveria ter focado em ações emergenciais e específicas, de forma a concentrar esforços e garantir a otimização na articulação política para o desempenho das ações. Quando questionado sobre sua participação no GTI, representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) afirmou que politicamente estava aberto, porém perceberam que o órgão não identificava uma ação específica para comprometimento institucional, portanto sua participação era fraca.

De acordo com representante do MDA¹² – um dos ministérios que, segundo a coordenação do Plano, deveria ter uma atuação mais incisiva na região – o processo de discussão dentro do grupo era desorganizada, da mesma forma que foram caóticas as consultas públicas, coordenadas pelo GTI. Ele nos informou que não havia ações diretas do Ministério para a BR-163, apenas ações gerais que contemplariam aquela região. Nas diferentes entrevistas que realizamos com representantes governamentais, colhemos relatos semelhantes a esse, o que nos levou a postular que qualquer ação na região do Pará e Mato Grosso poderia ser incluída como atividade do Plano da BR-163, sendo sustentável ou não. Confirmamos esse fato mais adiante, quando a Casa Civil apresentou uma síntese das ações que eram implementadas na região e quando fizemos, em 2012, uma análise das políticas implementadas no polo do Baixo Amazonas.

O Plano, nesse sentido, era um aglomerado de ações genéricas e sem foco. Para representante do governo, o documento era um factóide de 150 ações, em vez de concentrar três ou quatro ações novas, com orçamento novo, com ideias para efetivamente mudar a situação de abandono daquela região. Havia

¹² Entrevista realizada em Brasília, setembro de 2009.

uma proposta inicial de voltar o Plano para os mais carentes, visto que eles seriam os mais afetados pela pavimentação da rodovia e, assim, concentrariam os objetivos em ações específicas. Porém as coordenações geral e técnica do GTI¹³ se contrapuseram a essa ideia, afirmando que o Plano era para todos. Dessa forma, envolvia quase tudo o que já havia no governo, como políticas universais e que não possuíam orçamento direcionado¹⁴.

Ao seguir as trilhas apontadas pelos entrevistados, parece-nos que a dinâmica do GTI não era suficiente para construir pontes institucionais nem ações de parcerias efetivas. Esses relatos nos trazem questionamentos a respeito da capacidade de organização do grupo e do Plano sobre a objetividade de suas ações e, por conseguinte, sua institucionalidade, visto que numa lista de 17 Ministérios e 3 Secretarias, o comprometimento vinha apenas de quatro instituições, com características peculiares, como veremos adiante.

A participação no GTI era tanto maior quanto mais estratégica fosse a região para os interesses dos ministérios: o MMA porque a taxa de desmatamento em 2003 foi alta e mais agravada no eixo da BR-163, portanto a região era prioritária e requeria atenção especial, entre outros motivos; o MT pela obriedade da rodovia, com atuação unicamente técnica ao que diz respeito à pavimentação; o MIN por causa das questões de planejamento e desenvolvimento territorial e especialmente pelo compromisso inicial do ex-Ministro Ciro Gomes e de um de seus membros; e o MDA, porém de forma evasiva com a questão da reforma agrária e dos assentamentos que, na verdade, eram responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Esses ministérios, com exceção do dos Transportes, têm uma atuação mais transversal, de característica socioambientalista, cujas políticas são construídas num formato mais participativo. Portanto, no processo de elaboração do Plano, tiveram uma relação constante com a sociedade, por meios institucionais e pessoais, visto que nesses órgãos vários representantes da sociedade civil assumiram cargos estratégicos. Essa prática difere daquela adotada por ministérios voltados para a representação do setor privado – como o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e o das Comunicações –, cujas maneiras de ação são mais conservadoras para a participação social. Suas obrigações com o Plano, naquela época, se referiam ao compromisso com a implementação de políticas gerais, dizia respeito a responsabilidades ordinárias. Dessa forma, para eles, não havia nenhuma demanda mais específica, apesar de a sociedade local já ter organizado documentos que listavam suas demandas emergenciais, as quais se direcionavam para praticamente todos os ministérios existentes.

¹³ Casa Civil e Ministério da Integração Nacional, respectivamente.

¹⁴ Entrevista com representante do governo federal. Brasília, setembro de 2009.

Observa-se que os órgãos que participaram com mais iniciativa no grupo e na elaboração do Plano, MMA e MIN, são fracos institucionalmente. O MMA, até pouco tempo, não possuía quadro de pessoal, os cargos eram, em sua maioria, preenchidos por contratos de cooperação com organismos internacionais (ABERS; OLIVEIRA, 2015). A mesma situação se aplica ao MIN. Esse último, ao longo de sua história, teve nome e funções reeditadas algumas vezes, chegou a ser extinto durante o governo do então Presidente da República Fernando Collor de Melo. Com tantas alterações, por um tempo, suas políticas não tiveram continuidade nem muita efetividade para o nível local ou regional (OLIVEIRA, 2010). Nas entrevistas realizadas com lideranças sociais do polo do Baixo Amazonas em 2012, praticamente ninguém reconhecia sua ação como Ministério. Identificavam apenas uma pessoa que estava a cargo da coordenação técnica do Plano da BR-163. Nesse caso, era sua ação específica de coordenador técnico que chamava atenção e não o ministério.

As carências institucionais desses ministérios provocaram uma descontinuidade política muito grande e enfraqueceram a aplicação e execução das políticas ambiental e regional. Os arranjos informais, o orçamento restrito, a descontinuidade política, o destaque nas pessoas e não nas instituições são elementos que enfraquecem institucionalmente esses órgãos federais e a implementação efetiva de suas políticas. Para além do MMA e do MIN, a maioria das pessoas do governo que se dedicaram a elaborar e a implementar o Plano da BR-163 não eram servidores públicos, mas pessoas que ocupavam cargos de confiança no governo federal, com destaque para os coordenadores político e técnico do Plano. Tal fato possibilita que o Plano seja tratado mais como um projeto de pessoas do que de instituições públicas.

Vislumbrando o caso da BR-163 e seu processo dentro da Casa Civil, parece-nos que o governo, no intento de atender ao seu princípio participativo, abriu-se de forma a perder o eixo estrutural e a objetividade na condução de uma política de planejamento, que acabou sendo estruturada por poucos. Houve também a descontinuidade administrativa, que abalou ainda mais a condução deste projeto. Conforme observa representante da Casa Civil, dos principais e poucos ministros que articularam a viabilidade da obra, todos foram substituídos por algum motivo. Por mais que se adotasse o entendimento de que houve continuidade, essas alterações influenciaram negativamente o desenvolvimento operacional do Plano¹⁵. Isso demonstra a falta de capacidade política para articular e mobilizar as partes necessárias para uma política acontecer, característica própria de um Estado com baixa institucionalidade, segundo Hochstetler e Keck (2007).

¹⁵ Entrevista com representante da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, setembro de 2009 e 2013.

Acreditamos que os diferentes propósitos, culturas e tradições dentro do governo, o que se traduz em distintos projetos políticos, contribuíram para esse cenário. Ao analisar a capacidade institucional do Estado de formular e implementar suas preferências, vemos que o governo do PT aproveitou o conhecimento acumulado de organizações da sociedade civil para construir uma agenda política para a região e teve capacidade de escolher seus próprios objetivos para o eixo da BR-163. Mas, no processo de elaboração do Plano, enfrentou as barreiras culturais, problemas institucionais, fragilidade do corpo burocrático e embates de projetos que comprometeriam a sua implementação. É o poder do Estado e sua capacidade de rodar suas engrenagens para os diferentes setores, e não apenas de sucumbir a uma tradição política específica, que estão em jogo. Há ainda de se considerar resquícios de falta de vontade política em realmente mudar a cultura estabelecida sobre a implementação de obras de infraestrutura na Amazônia. Segundo a coordenação técnica do plano, esse foi um aspecto crucial, pois ninguém no governo se empenhou efetivamente para o projeto acontecer.

4 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

A análise sobre execução das ações e metas determinadas pelo Plano da BR-163 e implementação de políticas públicas será guiada a partir das lentes das lideranças sociais do polo Baixo Amazonas, atuantes no Fórum Regional da BR-163, e dos representantes governamentais responsáveis por políticas destinadas àquela região. Para a institucionalização do Plano da BR-163, o governo criou um modelo de gestão que era uma estrutura colegiada com o objetivo de envolver e corresponsabilizar as diferentes esferas de governo e órgãos públicos, lideranças sociais e representantes do setor produtivo para o desenvolvimento sustentável da região. Segundo o governo, “o modelo de gestão procura viabilizar condições adequadas para a coordenação das ações, introduzindo instâncias de acompanhamento do Plano nos níveis normativo, estratégico, gerencial e operacional” (BRASIL, 2006, p. 130). Dentro desse modelo, havia um espaço denominado Fórum Regional do Plano BR-163¹⁶, por meio do qual instituições sociais se organizariam para acompanhar as ações do governo federal. Era por meio desse contrato político-social que as ações do Plano seriam monitoradas, portanto era vital seu bom funcionamento.

¹⁶ Esse fórum regional era composto pelo Fórum Meso Norte, Fórum Meso Centro e pelo Fórum Meso Sul, com representantes dos outros polos do Plano da BR-163. Apesar de terem funções de elaboração e acompanhamento da implementação do plano, os fóruns são totalmente dependentes de informações governamentais e do que é decidido em níveis superiores, diga-se governamentais, do modelo de gestão.

Diante de sua importância institucional, em 2009, acompanhamos um encontro entre Estado e sociedade, no âmbito das determinações do modelo de gestão, para compreender o seu funcionamento e para, junto com a sociedade local, discutir com o governo sobre as ações e políticas implementadas na região. O encontro que acompanhamos aconteceu no polo BAM, na cidade de Santarém. Mas, antes disso, em março de 2009, a Casa Civil da Presidência da República havia convidado os representantes sociais para a primeira reunião do Fórum, ocorrida em Brasília e fechada para pesquisadores. Estavam presentes representantes dos Fóruns de todos os polos da área de influência da rodovia, com uma formação heterogênea: setor social, produtivo e governamental. Em julho do mesmo ano, foi realizada a segunda reunião no polo do BAM, a qual vamos avaliar.

O encontro com a sociedade aconteceu em dois dias: no primeiro, houve uma reunião com os representantes do Fórum Regional e, no segundo, houve um seminário com toda a população local para discutirem os problemas da região. Nas atividades do primeiro dia, as lideranças sociais esperavam que o governo apresentasse uma planilha com dados sobre o processo de implementação de políticas das inúmeras atividades propostas no Plano, pois nunca tiveram retorno do governo nesse sentido. Mas a dinâmica estabelecida pelo governo foi de apresentar à sociedade novos e antigos programas governamentais universais que pudessem ser úteis para aquela área e não ações que atendessem diretamente as necessidades da população local. Para as lideranças sociais do fórum de gestão (Fórum Regional) do Plano¹⁷, aquilo foi um desrespeito. Para eles, a reunião deveria, pelo menos, indicar as ações de gestão e de execução do Plano. E o governo, ao contrário disso, “fez palestra sobre o que é lei, o que é gestão e, mais uma vez, fugiu de suas responsabilidades com a sociedade e com a região”¹⁸.

Já havia passado três anos desde o lançamento do Plano, um ano e meio desde sua institucionalização por meio do modelo de gestão, e a Casa Civil com o Ministério da Integração Nacional não conseguiam apresentar nenhuma ação efetiva para atender as necessidades emergenciais da região. Outra reclamação foi a falta de capacidade de articulação do governo, de seriedade e esforço para fazer as propostas políticas e o Fórum funcionar como proposto pelo Plano. Para a reunião do Fórum e para o seminário com toda a população da região, o governo federal não conseguiu mobilizar praticamente ninguém do governo estadual nem municipal. Ademais, os atores sociais presentes foram todos convidados

¹⁷ IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, FETAGRI-BAM – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar, regional Baixo Amazonas e CEFT-BAM – Centro de estudo, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas.

¹⁸ Entrevista com representante de ONG. Santarém, julho de 2009.

por organizações sociais¹⁹, inclusive com custos financiados por eles, uma vez que as distâncias entre os municípios da região são enormes, são dias de barco, transporte mais comum naquela área.

Para a reunião, o governo federal trouxe representantes de ministérios e secretarias que “falavam para o vento e nos deixavam a ver navios”²⁰, pois o que apresentavam não condizia com as necessidades priorizadas pela sociedade local. Representante do MIN reconheceu que os ministérios vão até a região e expõem programas que não têm rebatimento com os interesses da população local, mas ele justifica isso como uma falta de sensibilidade do representante ministerial que o fez, e não como uma falta de articulação da coordenação do Plano. Eram descompassos a todo o momento. Por parte do governo, estavam fazendo o seu trabalho, conscientes de que havia falhas, mas as tratavam como naturais do processo. Por parte da sociedade, mais motivos para desacreditar. Outros poucos encontros entre governo e sociedade foram organizados no âmbito do modelo de gestão, mas as reclamações são sempre sobre os mesmos aspectos.

Em uma atuação diferenciada, em 2009, dentro da proposta do Plano da BR-163, o Ministério do Meio Ambiente²¹ iniciou o Projeto BR-163: Floresta, Desenvolvimento e Participação, em parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ONU/FAO-Brasil), que cuidou do apoio técnico e da gestão financeira do projeto, e da Comissão Europeia, doadora dos recursos. Esse projeto, que encerrou suas atividades no final de 2012, possuía três componentes: manejo das florestas públicas no Distrito Florestal da BR 163; apoio às iniciativas de produção sustentável; e fortalecimento da sociedade civil e dos movimentos sociais. As ações desse último componente foram executadas pela organização social Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, com o acompanhamento do Departamento de Articulação de Ações na Amazônia do MMA.

Em entrevista realizada com representante da FETAGRI, instituição que compunha o Fórum Regional, também responsável pelo monitoramento das ações governamentais na região, apenas o MMA desenvolveu ações de continuidade do Plano da BR-163 e, segundo o entrevistado, elas foram tímidas, longe da proposta inicial do projeto. Confrontando essa posição, funcionário do MMA apresentou em seminário ocorrido em Santarém, no ano de 2012, um conjunto de atividades realizadas pelo Ministério e suas autarquias²² referentes aos dois primeiros componentes do projeto BR-163. Mas o próprio GTA, parceiro de execução do

¹⁹ IPAM e CEFT-BAM

²⁰ Entrevista com representante do movimento social local. Entrevista realizada em Santarém, julho de 2009.

²¹ O MMA também vinha desenvolvendo, desde 2006, ações no Distrito Florestal da BR-163.

²² Serviço Florestal Brasileiro e Instituto Chico Mendes de Biodiversidade e Florestas.

mesmo projeto, informou que era preciso o MMA revisitar a estrutura para o manejo de florestas, que não atendia as necessidades da região, e identificou outros problemas de execução do ministério, como a demora na liberação das licenças ambientais dos assentamentos rurais. Complementou ainda que o governo tem dificuldades em avançar nas questões fundiárias e ambientais²³.

Em janeiro de 2013, após solicitação do GTA, lideranças sociais da região da BR-163 e representantes do Fórum Regional realizaram reunião com o Secretário de Articulação Social da Presidência da República, em Brasília, para cobrar a implementação de políticas públicas. Nessa reunião, o GTA apresentou um estudo que demonstrava a baixíssima porcentagem de execução das políticas destinadas para a área de influência da BR, em diferentes setores, confirmando a dificuldade da presença do governo federal naquela região. Em resposta, o Secretário marcou uma nova reunião, que ocorreu em abril do mesmo ano, para a qual convocou representantes de diferentes ministérios para informar as lideranças sociais sobre o cumprimento das metas do Plano da BR-163.

De acordo com notícia publicada pelo GTA²⁴, muitos assuntos e demandas ficaram sem soluções efetivas, mas alguns ministérios levaram informações sobre iniciativas em desenvolvimento na região que foram consideradas interessantes. Na área da saúde, educação e telecomunicações, tiveram uma boa impressão das propostas governamentais. Mas no campo da regularização fundiária, regularização ambiental e de infraestrutura rural, os grandes gargalos do mundo rural, as ações são consideradas precárias e equivocadas. Para representante do GTA, as propostas apresentadas não atendem as deficiências em curto prazo, as quais, vale frisar, são carências que existem há décadas. De acordo com sua análise, na área fundiária, de competência do MDA e do INCRA, é necessário construir outra estratégia de atuação, pois, com a atual, não se consegue avançar. O problema é estrutural.

O encaminhamento dessa reunião, estabelecido pelo Secretário de Articulação Social, foi tentar construir processos bilaterais de diálogos entre governo e sociedade de forma a aproximar suas agendas. Foram propostas reuniões nos estados ligados ao Projeto da BR-163 (Mato Grosso e Pará), além de solicitado aos Ministérios a produção de informes que serão enviados às lideranças sociais.

No segundo semestre de 2013, entrevistamos funcionário de ONG²⁵ que, na época de elaboração do Plano, ocupava cargo de confiança no MMA e era o

²³ Entrevistas realizadas com representantes da FETAGRI-BAM e do GTA. Santarém, dezembro de 2012.

²⁴ Fonte: <http://www.gta.org.br/newspost/movimentos-sociais-da-br-163-cobram-resultados-do-governo/>, acessado em 10 de dezembro de 2013.

²⁵ Entrevista realizada em Belém, em agosto de 2013.

principal articulador dessa iniciativa no ministério. Depois dessa experiência, foi Secretário de Agricultura no Estado do Pará e possuía bom conhecimento sobre as articulações e ações empreendidas na região. Questionado sobre a implementação de políticas públicas vinculadas ao Plano da BR-163, o entrevistado informou que houve atuação do governo federal na região, mas muito pouco do que fez está dentro das metas do Plano. Para ele, as diretrizes do modelo de gestão, que orientavam o governo a implementar as políticas em parceria com os governos estaduais e municipais e sob o monitoramento de organizações da sociedade civil também nunca foram seguidas. Com isso, considerava muito difícil ter uma percepção real do que o governo implementou na região.

Contudo, diante de sua experiência em diferentes esferas do governo, pôde perceber que houve execução de políticas universais como o Bolsa Família e políticas de saúde e educação, e que o governo federal também atuou em parceria com os governos municipais, destinando recursos específicos para determinados municípios. Observou ainda que as ações executadas não seguiam as demandas emergenciais ou estruturais da população local, também não havia imbricações com as diretrizes do Plano. Dessa forma, o Plano, para ele, não possuía valor na administração pública.

Além dessas ações pontuais, o governo federal também criou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania, cujos objetivos eram promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. O programa depende da integração de ações entre governo federal, estados e municípios para a construção dessa estratégia²⁶. Vários municípios dos polos do Plano da BR-163 estão contemplados neste Programa – há, inclusive, o território Baixo Amazonas no Pará. As organizações sociais locais e as ONGs socioambientalistas, bem como representantes do governo, consideravam que esse Programa poderia incrementar e trazer algumas soluções para os problemas da área de influência da rodovia.

A par dessas informações, fizemos um cruzamento dos municípios contidos no Plano da BR-163 e daqueles cobertos pelo Programa Territórios da Cidadania²⁷. Com o objetivo de avaliar a implementação de políticas públicas no território Baixo Amazonas, analisamos o único relatório completo de execução

²⁶ Fonte: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/oprograma> Acessado em 15 de dezembro de 2013.

²⁷ Em 2012, pegamos o único relatório completo de implementação de ações do Território da Cidadania até então publicado pelo governo federal e procedemos à avaliação. Apenas o relatório de execução do ano de 2010 estava completo. O de 2009 estava incompleto, portanto sem poder ser analisado. No segundo semestre de 2013, de acordo com o responsável pelo Programa Territórios da Cidadania na Presidência da República, o governo atualizou as informações disponibilizando informações de 2009 até 2012.

financeira de políticas públicas disponível, que era o do ano 2010²⁸. Havia 55 políticas de diferentes ministérios destinadas a esse território/polo. Praticamente todas as políticas eram descentralizadas e sua implementação acontecia a partir de convênios com prefeituras, com o estado do Pará ou com organizações sociais.

Os ministérios que mais executaram políticas foram o do Desenvolvimento Social e os da Saúde e da Educação. Desses, apenas o Ministério da Saúde possuía política específica para os Territórios da Cidadania. As outras políticas eram universais. O Ministério das Comunicações e o Ministério de Minas e Energia, por exemplo, só tinham, cada um, uma política no BAM, que eram, respectivamente, “Operação do Sistema de Acesso à Banda Larga” e “Programa Luz para Todos”, que são também políticas universais. Os ministérios cujos representantes destinaram maior atenção ao Plano da BR-163 – MIN, MMA, MT e MDA – tiveram um nível muito baixo de execução de ações no BAM ao longo daquele ano. Tal como o representante da ONG afirmou, algo foi feito na região em termos de políticas universais, mas não no sentido de implementar as metas estabelecidas pelo Plano, com acompanhamento da sociedade. Aparentemente, o Programa Territórios da Cidadania não correspondia às expectativas da sociedade para solução dos problemas do BAM.

Em entrevista com o coordenador político do Plano da BR-163, em 2013, ele nos informou que o Programa Territórios da Cidadania também sofreu problemas de execução e era mais voltado para questões rurais, não atendendo as demandas do meio urbano do eixo de influência da rodovia. Portanto são duas políticas regionais que fracassaram em seu intento. Para o entrevistado, a condução do Plano só foi possível porque à época dois ministros fortes conduziram o debate: Ciro Gomes (MIN) e Marina Silva (MMA)²⁹. Era especialmente Gomes que conseguia o compromisso de agentes de outros ministérios para compor o GTI e propor um planejamento de desenvolvimento regional sustentável para a Amazônia.

Quando o Plano foi lançado, em 2006, o ministro já havia saído do governo, o que enfraqueceu a condução dessa política. Para o entrevistado, venceu a cultura dominante de implementação de obras de infraestrutura sem planejamento, sustentabilidade e sem considerar as demandas das populações locais. Ele atribuiu esse fracasso ao fato de que, atualmente, não se sabe mais fazer planejamento para o desenvolvimento, especialmente no Brasil, e que aqueles agentes governamentais que deram apoio e suporte ao Plano, ao longo dos anos, saíram do governo.

²⁸ Essa análise foi realizada em julho de 2013. Representante do governo informou que, ainda naquele ano, novas informações seriam disponibilizadas, visto a proximidade das eleições gerais de 2014.

²⁹ Entrevista realizada em Brasília, agosto de 2013.

As metas do Plano da BR-163 foram estabelecidas em 2006. A atualização dessa pesquisa foi realizada entre 2012 e 2013, e percebemos que as carências continuam praticamente as mesmas. Em algumas situações, conforme as entrevistas realizadas em Santarém, Belém e em Brasília, especialmente com representantes do governo federal, observamos que as dificuldades para alcançar aquele território são imperativas. Apesar de alguns avanços, o poder infraestrutural do Estado de, junto com a sociedade civil, implementar ações em todo seu território ainda é fraco. O compromisso de relação e troca com os movimentos sociais e ONGs socioambientalistas, assumido há 12 anos pelo governo federal, mostrou-se falho durante todos esses anos. O fluxo informacional atual é exíguo, a sociedade não consegue acompanhar, conforme previsto, a atuação do governo federal na região, o que também é consequência de uma agenda pouco implementada em termos de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de pesquisa sobre ação governamental, cuja proposta é alcançar com políticas públicas e presença institucional uma região remota do território brasileiro, sob a influência da rodovia BR-163, analisamos a capacidade do Estado de executar uma política de desenvolvimento regional sustentável e de tentar modificar o padrão de implementação de obras de infraestrutura na Amazônia. Avaliamos sua capacidade em conciliar diferentes interesses em seu interior, seu poder de alcance territorial e em dispor de uma burocracia interessada e bem articulada para implementar o projeto governamental. Para tanto, vinculamos o conceito de capacidade estatal ao de poder infraestrutural de Mann, uma vez que este trabalha a dimensão territorial do Estado e sua natureza relacional e chama atenção para as variações subnacionais da habilidade estatal em exercer controle e coordenar a sociedade.

Neste artigo, trouxemos os problemas vividos pela população da área de influência da rodovia BR-163, especificamente do polo Baixo Amazonas, e as iniciativas da sociedade civil em parceria com o Estado para realizar seus objetivos. Demonstramos que a baixa capacidade do Estado de implementar as ações do Plano refletiu todos os problemas já apontados durante o processo de formação do GTI e de elaboração do Plano da BR-163. Essa situação foi negativa para que o governo alcançasse êxito em seu intento. Houve uma série de limitações durante todo o processo: a alta fragmentação do Estado; pouco poder relacional para articular os diferentes interesses no interior da burocracia e para orientar no sentido de uma nova cultura de gestão política de desenvolvimento regional;

baixa institucionalidade do Plano e dos órgãos públicos com ele comprometidos, cujo destaque está nas pessoas e não nas instituições; além do ineditismo da ação tanto para o governo federal quanto para a sociedade no que se refere à ampliação de mecanismos de participação social.

Concluimos com a avaliação de que a falta de comprometimento institucional dos órgãos governamentais, associada a uma burocracia desarticulada e desinteressada, e a histórica ausência de poder público para controlar o funcionamento institucional e a sociedade na área de influência da BR-163, especificamente no BAM, foram elementos reveladores de um Estado com pouco poder infraestrutural para implementar política de desenvolvimento regional sustentável.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. ONGs, Partidos e Governo do PT: imbricações vistas através da nomeação de ativistas da sociedade civil no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013). **Opinião Pública**, agosto, 2015 (No prelo).

ALENCAR, A. MAPAS – Mapeamento Ativo da Participação da Sociedade. Relatório do Projeto, 2005. P. 94

ALENCAR, A. AMEND, M.; MICOL, L. OLIVEIRA, M. S.; RAID, J. HOFMANN, V. **A pavimentação da BR-163 e os desafios à sustentabilidade: uma análise econômica, social e ambiental**. Belo Horizonte: CSF, 2005. 29p.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163** (Cuiabá-Santarém). Brasília: Presidência da República/Casa Civil, 2006. 156p.

———. Avaliação e planejamento integrado no contexto do Plano BR-163 Sustentável: o setor soja na área de influência da Rodovia BR-163. **Relatório Final**. Brasília: MMA, PNUMA, junho de 2006. p. 129

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002. p. 279-303

EVANS, P. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Tradução de Cristina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.401 p.

FEARNSIDE, P. M. Social Impacts of Brazil's Tucuruí Dam. **Environmental Management** (New York), New York, v. 24, n. 4, pp. 483-95, 1999.

FEARNSIDE, P. M. The evolving context of Brazil's environmental policies in Amazonia. Belém, **Novos Cadernos NAEA**. Vol. 16, n. 2 p. 9-25, jul-dez 2013

GENRO, L.; ROBAINA, R. **A Falência do PT e a Atualidade da Luta Socialista**. Porto Alegre: L&PM, 2006. 160p.

HAU, M; SOIFER, H. Unpacking the “Strength” of the State: The Utility of State Infrastructural Power. **Studies in Comparative International Development**, v.4, Issue 3-4, pp. 219-30, 2008.

HOCHSTETLER, K, & KECK, M. E. **Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society**. Durham & London: Duke University Press, 2007. 273p.

MANN, M. A Theory of Modern State. In: MANN, M. **The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914**. Volume II. New York: Cambridge university Press, 1993. p. 44-91.

O'DONNELL, G. **Democracia, agência e estado: Teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 314 p.

OLIVEIRA, M. S. Autonomias relativas: Estado e sociedade civil no eixo de influência da rodovia BR-163. 2010. 150p. Dissertação (Mestrado em ciências sociais). Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

TORRES, M. Considerações sobre a ausência do Estado e exclusão social nos municípios paraenses do eixo da BR-163. In: TORRES, M. (Org.). **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília: CNPq, 2005. Pp. 271-320.

WEISS, L. Infrastructural power, economic transformation, and globalization. In: HALL, J. A; SCHROEDER, R. (Ed.) **An Anatomy of Power: The social Theory of Michael Mann**. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 167-186.

Texto submetido à Revista em 24.11.2014
Aceito para publicação em 02.08.2015

