

Universidade de Brasília

Instituto de Ciências Sociais

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas

Marília Silva de Oliveira

Autonomias Relativas:

Estado e sociedade civil no eixo de influência da rodovia BR-163

Brasília, fevereiro de 2010

Marília Silva de Oliveira

Autonomias Relativas:

Estado e sociedade civil no eixo de influência da rodovia BR-163

Dissertação apresentada ao Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, especialista em estudos comparados sobre as Américas.

Orientador: Prof. Dr. Lúcio R. Rennó Júnior

Brasília, fevereiro de 2010

Marília Silva de Oliveira

Autonomias Relativas:

Estado e sociedade civil no eixo de influência da rodovia BR-163

Dissertação apresentada ao Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, especialista em estudos comparados sobre as Américas.

Orientador: Prof. Dr. Lúcio R. Rennó Júnior

Aprovada em: 26/02/2010

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lúcio R. Rennó Júnior (Orientador)
(Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro
(Universidade de Brasília)

Prof^ª. Dra. Rebecca Neara Abers
(Universidade de Brasília)

O filósofo moral contemporâneo J. B. Schneewind investigou o que ele chama de “a invenção da autonomia”. “A nova perspectiva que surgiu no fim do século XVIII”, afirmava ele, “centra-se na crença de que todos os indivíduos normais são igualmente capazes de viver juntos numa moralidade de autocontrole.” Por detrás desses “indivíduos normais” existe uma longa história de luta.

Lynn Hunt, **A invenção dos direitos humanos**; uma história

Agradecimentos

Os acontecimentos e pessoas que nos cercaram ao longo desses dois anos de realização do mestrado são providenciais, no sentido de nos auxiliar nesta trajetória, ou, às vezes, perturbadores, conduzindo-nos ao improvável e inesperado. Com proteção divina, as providências foram mais constantes em minha jornada, tornando-a mais fluida e segura, portanto, eu só tenho a agradecer. Para cumprir as formalidades, meu primeiro agradecimento se dirige à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que, no segundo ano do curso, concedeu-me bolsa de estudo, crucial para minha dedicação exclusiva a esta pesquisa. Os recursos cedidos pelo Instituto de Ciências Sociais para participação em seminários e realização da pesquisa de campo foram fundamentais para garantir a concretização do trabalho.

Ao meu orientador, professor Lúcio Rennó, agradeço principalmente a compreensão e liberdade que me concedeu em escolher meus recortes e referenciais teóricos. Sempre disponível para uma conversa e atento aos meus argumentos, nunca deixou de refletir comigo e de me sugerir idéias e alguma bibliografia concernente ao assunto em questão. Apesar de interesses de pesquisa distintos, soube compreender minhas angústias e me socorrer em todos os percalços de um processo longo e tortuoso, mas que tornou-se mais tranquilo e instigante devido a sua orientação. Por tudo isso, meu sincero agradecimento.

Para a realização da dissertação, meus entrevistados foram pessoas fundamentais e imprescindíveis. Agradeço a cada um deles pelo tempo despendido, pela atenção e preocupação em responder cada uma daquelas intermináveis perguntas, contando casos e histórias que tornavam as entrevistas mais interessantes.

Agradeço aos professores do CEPPAC que auxiliaram em minha formação, especialmente no sentido de ampliar meus horizontes dentro das ciências sociais. A atenção da Alice e da Jacinta, secretárias do CEPPAC, foi importante para resoluções burocráticas, ainda mais quando, no meio do caminho, mudei de cidade.

Esse acontecimento está, ao mesmo tempo, dentro dos eventos perturbadores e providenciais. Mudar-me para Campinas foi perturbador pela novidade, pelo distanciamento que então teria do meu orientador e de algumas pessoas e

acontecimentos estratégicos para minha pesquisa. Muitos dos eventos e ecos de mobilizações sociais originárias na Amazônia se hospedam, de alguma forma, na capital do país, ou melhor, nos corredores e salas da Esplanada dos Ministérios. A providência foi a possibilidade de conhecer, ser aluna e discutir com minha principal referência teórica: Evelina Dagnino. Pessoa singular, de humor e rigor inigualáveis, professora dedicada tornou-se minha “bússola intelectual”. A ela, agradeço o muito que aprendi sobre as teorias de sociedade civil e também as sugestões sobre meu estudo.

Ainda em Campinas, devo agradecimento aos professores Fernando Teixeira e Silvia Lara, ambos do Departamento de História da Unicamp. No início, tive dificuldade com o primeiro professor que, jocosamente, afirmava que fora da história não há salvação. Mas, com o tempo, percebemos proximidades em algumas concepções e seus comentários sobre movimentos sociais e autonomia não me passaram despercebidos. A Silvia foi fundamental quando eu me organizava para iniciar a escrita da dissertação. Sua sugestão de começar pela introdução foi de grande valia, pois, de fato, ela foi o meu norte durante todo o processo, ainda que tenha sido revista e ampliada. E não posso me esquecer da Mariana Françoze, que me acolheu com carinho na nova cidade.

Quebrando a linha do tempo e voltando para Brasília, antes mesmo que eu me mudasse para Campinas, fiz a defesa do meu projeto de pesquisa. A banca foi composta pelas professoras Flávia Barros e Rebecca Abers, as quais agradeço pela leitura atenta e pelas dicas valiosas. A professora Rebecca ainda me foi gentil em outros momentos em que a busquei para aconselhamentos, e, novamente, volta a compor minha banca, dessa vez, para a defesa da dissertação. Isso é admiração! Ao professor Moisés Balestro, também agradeço o aceite em compor a banca de defesa da dissertação. Já no primeiro semestre de mestrado, o professor me dava sugestões para encaminhamento da minha pesquisa. Espero que ele goste do resultado.

Aos amigos “ongueiros”, de causas socioambientais e de direitos humanos, agradeço as oportunidades, o aprendizado, a atenção, o respeito, a paciência e as críticas que certamente permitiram meu amadurecimento profissional e pessoal. Gostaria de nomear Adriana Ramos, Márcio Santilli, Nurit Bensusan, Thaís Franceschini, Flávio Valente, Mauro Armelin, Shirley Hauff e Gilson Reis, pessoas marcantes em minha

trajetória. Muitas outras passaram pelo meu caminho, contribuindo de alguma forma. Deixo a vocês o meu muito obrigada.

Eu não poderia me esquecer dos amigos de jornada e de vida. Ticiania Egg, mesmo um ano a minha frente no mestrado, foi minha principal interlocutora e amiga, com quem troquei idéias, angústias e me diverti. Da graduação em ciência política, trago amigos de ofício e de vida: Daniela Ramos, Marco Carvalho, Ana Carolina Querino, Juana Lucini, Fernanda Proença. Agradeço a vocês pelo que sou hoje. Aqui, também incluo Nanan Lessa Catalão, amiga pra toda hora, Ana Flávia Rocha e Cláudia Correa, de quem gosto tanto.

Enquanto eu estudava e me concentrava para a realização dos trabalhos finais das disciplinas, meus cachorros foram a alegria e o descanso entre uma idéia e outra. Como em um ritual, eles me faziam parar para uma brincadeira ou agrado, que eu deveria dar, obviamente. No período da escrita da dissertação, meu convívio canino foi apenas com a Alice, nossa labradora amável e de olhar doce. Ela me obrigava a lhe dar cuidados e a levá-la para longas caminhadas, momento em que os argumentos se ajustavam e as idéias vinham como num *insight*. De coração, agradeço aos meus bichinhos por tanto bem que eles me fazem.

No meio do processo, a mudança de cidade foi uma consequência da minha mudança de estado civil. E com todas essas transformações, ganhei uma família nova, que me recebeu com muito carinho e aconchego. Em nome da Delith, da Clementina e especialmente da vó Lygia, agradeço às famílias Balaban e Caldas Pereira pela atenção, preocupação e apoio, sobretudo no meu “estado terminal”, digo, no meu estado de finalização da dissertação. Devo lembrar quando meu computador queimou nas primeiras palavras do último capítulo. Foi um desespero acalmado por amenizações e incentivos. Obrigada, pois eu poderia ter perdido o eixo naquele momento!

Agradeço também à minha grande família Pereira e Oliveira – especialmente a turma da tia Diva - que, de alguma forma, contribuiu para que esses anos de estudo fossem também divertidos e cheios de surpresas. Cada um expressava, à sua maneira, preocupação, apoio e estímulo.

A minha família nuclear foi surpreendente no suporte, na compreensão e no incentivo para vencer mais essa etapa em minha vida. Minha mãe, tão carinhosa, sempre

procurando ajudar no que era necessário, e também no que não era. Meu pai foi apoio e compreensão desde o momento em que resolvi parar de trabalhar, para voltar a me dedicar aos estudos, até esta etapa final. Sem o amor e o incentivo desses dois, eu não teria ido muito longe. Ao meu irmão, agradeço especialmente por compreender que, a partir do meu ingresso no mestrado, ele “cuidaria” sozinho dos nossos cinco cachorros. Isso não tem preço. (Essa eu não poderia perder! risos)

Ao Marcelo Balaban, meu marido, palavras de agradecimento são vazias diante de sua importância neste processo e em minha vida. Discutíamos minha pesquisa como se fosse um trabalho que ele estivesse desenvolvendo. De historiador e professor, soube ser cientista social e co-orientador todas as vezes em que dele precisei, e essas não foram poucas. A você, todo o meu amor como gratidão.

Pai, mãe, Deo, Marcelo: essa dissertação é, com muita felicidade e satisfação, dedicada a vocês.

Resumo

Este trabalho avalia as relações entre sociedade civil e Estado durante o processo de elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém. Neste estudo, sociedade civil compreende os movimentos sociais do pólo Baixo Amazonas, da área de influência da rodovia, e organizações não-governamentais socioambientais de atuação na região, especialmente o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM. Estado, por sua vez, diz respeito, sobretudo, ao governo federal conduzido pelo Partido dos Trabalhadores. O eixo teórico da pesquisa é o conceito de autonomia, trabalhado de modo relacional, de forma a evidenciar seus usos, potencialidades e significados. O limite deste conceito é a noção de eficácia política, que permite investigar e evidenciar as tensões intrínsecas à relação entre sociedade civil e Estado. Para adentrar nos meandros dessa relação, utilizamos as teorias de ação coletiva, sociedade civil e Estado, debates que deram suporte ao conceito de autonomia produzido neste trabalho. Esta dissertação defende o argumento de que autonomia é um conceito dinâmico, construído nas práticas políticas de atores distintos, que se relacionam em contextos diversos, os quais estão em constante transformação.

Abstract

The following dissertation assesses the relations between civil society and the state in the preparation and implementation of the Sustainable Regional Development Plan for the area of influence of the highway BR-163, Cuiabá-Santarém. In the present study, civil society is represented by the social movements of the Lower Amazon region and the area of influence of the highway, as well as by the environmental non-governmental organizations operating in the region, especially the Institute for Environmental Research of the Amazon – *IPAM*. Regarding the state, it refers to the federal government led by the Workers' Party. The concept of autonomy is the theoretical basis of the present study. As a form of emphasizing its uses, potentialities, and meanings, a relational analysis was employed. At the limits of this concept we arrive at the notion of political efficacy which allows an investigation and presentation of the intrinsic tensions between civil society and the state. To provide a broader context for the analysis of this relationship, as well as to support the concept of autonomy developed in this study, the theories of collective action, civil society and state have been incorporated into the text. This dissertation supports the idea that autonomy is a dynamic concept, developed in political practices composed by different actors from distinct social contexts which undergo constant changes.

Lista de Siglas

AM – Amazonas

AP – Amapá

AOMTBAM – Associação das Organizações das Mulheres Trabalhadoras do Baixo Amazonas.

BAM – Baixo Amazonas

CE – Comunidade Européia

CEFT-BAM – Centro de Estudo, Formação e Pesquisa de Trabalhadores e Trabalhadoras do Baixo Amazonas

CONDESSA - Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163

CPDA/UFRRJ – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

CPT – Comissão Pastoral da Terra

DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes

EOP – Estrutura de Oportunidade Política

FASE – Fundação de Atendimento Socio-Esducativo

FETAGRI-BAM – Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Baixo Amazonas, Pará

FNO – Fundo Constitucional do Norte

FORMAD – Fórum Matrogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento

FVPP – Fundação Viver, Produzir e Preservar

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

GTZ - *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* - Agência de Cooperação Técnica Alemã

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

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IMAFLORA – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE - Instituto Nacional de Pesquisa Espacial

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

ISA - Instituto Socioambiental

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

MIN – Ministério da Integração Nacional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

MT – Ministério dos Transportes

MT – Mato Grosso

NAEA – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

ONG – Organização não-governamental

PA – Pará

PAS – Plano Amazônia Sustentável

PMDB – Partido da Mobilização Democrática Brasileiro

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PR – Partido da República

PT – Partido dos Trabalhadores

RR – Roraima

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SBF – Secretaria de Biodiversidade e Florestas

SEMA - Secretaria Estadual de Meio Ambiente

SP – São Paulo

SRTR – Sindicato Rural dos Trabalhadores de Santarém

TMR – Teoria de Mobilização de Recursos

TNMS – Teoria dos Novos Movimentos Sociais

TPP – Teoria do Processo Político

USAID - Agência Internacional Norte-Americana para o Desenvolvimento

WWF-Brasil – World Wildlife Fund – Brasil

Sumário

Introdução: é hora de “unificar a luta, né?”	13
1. O caso	16
2. Os movimentos sociais e o governo petista	22
3. Organização, teoria e método	28
Capítulo 1 : Autonomia como estratégia	37
1. A vez foi a gente que fez	37
2. Bússola teórica	40
2.1. A escola norte-americana	41
2.2. A escola européia	43
2.3. Conjunção das teorias para fundamentação do argumento	46
2.4. Nossos argumentos	48
3. A construção da ação coletiva	50
3.1. O processo de mobilização de 2003	55
3.2. Sociedade e estrutura de oportunidade política	64
4. Considerações finais	73
Capítulo 2: A representação da autonomia	75
1. Introdução	75
1.1. Movimento socioambientalista ou ONGs socioambientalistas?.....	78
1.2. ONGs socioambientalistas na BR-163	79
2. A vez dos especialistas	81
2.1. O processo de profissionalização das ONGs	82
2.2. O problema de profissionalização das ONGs	84
3. O IPAM em análise	86
3.1. O IPAM em ação	88
4. Considerações finais	97
Capítulo 3: O Estado da autonomia	101
1. Confluência de propostas	101
2. Ponto de partida	105

3. O intuito governamental	112
3.1. Ação do GTI	117
3.2. “Lista de desejos”	123
4. Implementação do Plano da BR-163 Sustentável e do seu modelo de gestão..	127
5. Considerações finais	134
Conclusão: Os usos da(s) autonomia(s)	139
Bibliografia e entrevistas	142

Introdução: é hora de “unificar a luta, né?”

A Amazônia brasileira é tema contumaz nos principais debates nacionais e internacionais sobre conservação e preservação do meio ambiente. Fala-se da diversidade biológica e social, das riquezas naturais e da promessa sustentável para o mundo. Entretanto, pouco se discute a respeito da história dessa região, da gente que lá habita, de suas lutas e disputas em busca de um desenvolvimento justo, inclusivo e sustentável.

Com o foco nos projetos de desenvolvimento para a Amazônia e em sua população, a dissertação que ora apresentamos tem o objetivo de avaliar dinâmicas da relação entre Estado e sociedade civil durante o processo de elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163¹ Cuiabá-Santarém, lançado pelo governo federal em junho de 2006. O plano constitui um marco para os movimentos sociais do eixo de influência da rodovia, pois é o resultado de uma luta social iniciada há décadas, mas que, no ano de 2003, conseguiu envolver e comprometer instituições políticas que viriam a elaborar políticas públicas socioambientais e de infra-estrutura para a região. Essa experiência foi coroada por um ineditismo, pois não havia registros anteriores de participação social na elaboração de políticas de infra-estrutura para a Amazônia, sequer planejamento respeitando suas características socioculturais, econômicas e ambientais.

Mais especificamente, esta dissertação enfoca a relação dos principais atores desse processo, que são os movimentos sociais locais, organizações não-governamentais socioambientalistas (ONGs) de atuação na região e o Estado, representado pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT). A chave para análise desses atores e das relações que construíram neste processo é o conceito de autonomia, ligado diretamente às tensões que se criam quando buscam eficácia política em suas ações. Entendemos autonomia de duas formas, uma que se refere ao campo social e outra, ao sistema política: i) no campo social, autonomia é aqui tratada como a capacidade de integrantes

¹ Estrada que liga as cidades de Cuiabá (MT) a Santarém (PA), aberta na década de 70, quando outras grandes rodovias foram planejadas para a Amazônia brasileira, na tentativa governamental de estimular a ocupação e o desenvolvimento da região.

da sociedade civil de articular com o sistema político sem perder sua identidade, estratégias, o formato de sua ação e capacidade de mobilização, considerando que o contexto é determinante para a construção da autonomia; ii) tratar do tema da autonomia para o Estado significa avaliar a capacidade do governo de escolher seus objetivos e pô-los em prática no mundo capitalista, composto por heterogeneidades, diferentes projetos políticos e à mercê de conjunturas internacionais que alteram estratégias governamentais. Por eficácia política, entendemos que é a conquista dos objetivos pelos quais a sociedade civil se organiza e se põe na luta, ou seja, é o retorno político de suas ações.

Os movimentos sociais localizados no campo de influência da BR-163 há muito reivindicavam a presença de instituições públicas nesta região, especialmente com políticas de infra-estrutura e de reforma agrária, visto o caos rural que ali se instalou por conta da ausência do Estado e da ineficácia das poucas e equivocadas políticas de colonização destinadas para a Amazônia brasileira. Ao longo de muitos anos, em meio a lutas por sobrevivência, por inclusão social e econômica, os movimentos sociais da região oeste do Pará, estudada neste trabalho, acumularam formatos específicos de luta, criaram identidades e uma cultura própria que foi fortalecida durante a mobilização de 2003, que possuía um objetivo específico: mobilizar governo e sociedade para as carências e problemas vividos na região.

A eleição, em 2002, de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, para chefe do Executivo nacional, representou uma grande abertura de oportunidade política para a sociedade, haja vista a tradição popular do partido que procurou aparelhar a burocracia estatal com membros tradicionalmente oriundos dos movimentos sociais de diferentes ordens, sindicatos, dentre outros tipos de instituições. Essa era uma sinalização de que a sociedade civil teria mais oportunidades ou maior grau de participação no Estado. Esse fato, vinculado às discussões que governos estaduais da Amazônia Legal² realizavam com o governo federal para propor políticas de desenvolvimento e de sustentabilidade para a região, foi visto como uma grande chance para que os movimentos sociais, junto com instituições socioambientalistas de atuação local, se organizassem coletivamente para propor ao governo federal demandas e

² A Amazônia Legal compreende 9 estados: Rondônia, Acre, Roraima, Amapá, Amazonas, Pará, Mato Grosso, parte do Tocantins e ainda parte do estado do Maranhão.

sugestões de políticas públicas que mitigassem os efeitos da obra de pavimentação da rodovia, anunciada em 1998, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

Esse momento de convergência foi importante para ambos os setores: se de uma parte existia a sociedade clamando por inclusão política e se capacitando para isso, por outra, as instituições políticas aproveitavam todo o acúmulo social de debate e de estudo sobre a região para elaborar suas políticas e para efetivar seu compromisso participativo. Havia, nesse momento, um aparente “compartilhamento de projetos”, como defendem muitos autores (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

Neste sentido, propomos analisar as consequências que esse contexto político trouxe para a estratégia de ação dos movimentos sociais e das ONGs socioambientalistas, além de avaliar a própria atuação do governo federal diante de novas estruturas participativas e os conflitos que geraram no interior de um Estado heterogêneo. Uma outra questão direciona a análise a ser desenvolvida: em que essa nova estrutura político-institucional, advinda com o governo do PT, favoreceu ou desfavoreceu na interação entre sociedade civil e Estado? Para alcançarmos os objetivos deste trabalho, apoiamo-nos nas teorias de ação coletiva, sociedade civil e outras referentes à organização do Estado, com a atenção sempre direcionada para a tensão entre autonomia e eficácia política. Este aporte teórico nos possibilitou construir argumentos distintos sobre as especificidades da capacidade autônoma dos atores analisados. Os recursos utilizados foram principalmente as narrativas construídas por esses atores a partir de entrevistas realizadas em pesquisa de campo, nas cidades de Santarém e Brasília, análise de documentos produzidos tanto pela sociedade quanto pelo governo³ e participação em eventos públicos por eles coordenados.

De todo o eixo de influência de BR-163, selecionamos o pólo Baixo Amazonas, que se concentra na cidade de Santarém – Pará - e cobre outros distritos e municípios,

³ Em relação ao acesso aos documentos governamentais, deparamo-nos com uma dificuldade inesperada. As duas instâncias políticas coordenadoras do plano, o Ministério da Integração Nacional e a Casa Civil da Presidência da República, mudaram de endereço e alguns dos seus documentos sobre o processo da BR-163, até a finalização desta pesquisa, estavam encaixotados ou inacessíveis. Outra dificuldade foi referente ao trânsito constante de pessoas que discutiram a elaboração desse plano, muitas não estão mais lotadas nos cargos que antes exerciam, portanto, tivemos dificuldades para encontrar e conversar com algumas pessoas.

como veremos adiante. Este pólo foi selecionado especialmente pela sua maior diversidade e mobilização social. O recorte temporal proposto para este trabalho inicia em 2003, quando uma mobilização intensa para o desenvolvimento sustentável da região é coordenada pelas ONGs socioambientalistas juntamente com os movimentos sociais locais, até julho de 2009, ano em que se realiza a primeira reunião do fórum social do modelo de gestão do plano, com a presença de governo e sociedade civil, em Santarém. Ainda que o ano de 2003 seja nosso ponto de partida, consideramos experiências anteriores tanto dos movimentos sociais quanto das ONGs para caracterizar suas ações antes da mobilização conjunta de 2003.

1. O Caso

O estado precário das rodovias na Amazônia há muito se apresenta como grande obstáculo ao desenvolvimento na região e à melhoria da qualidade de vida de sua população (Brasil, 2006). Em 1998, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, procurando atender à demanda econômica do agronegócio mato-grossense, anunciou a pavimentação de trecho da rodovia BR-163, o qual correspondia a 993 quilômetros. Estabelecida como prioridade, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, confirmou a ação de pavimentação da rodovia no Plano Plurianual 2004-2007. A obra não foi concluída, devido a uma série de percalços, porém a estrada ainda se configura como uma das prioridades para melhoria da infra-estrutura do país e permanece na agenda governamental, dessa vez, no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, apresentado em janeiro de 2007, início do segundo mandato do Presidente Lula.

A rodovia BR-163 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). Por outro lado, 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.

O seu eixo de influência, reconhecido pelo governo federal, compreende uma área bastante extensa, são 1,232 milhão de Km² distribuídos entre os estados do Mato Grosso, Pará e Amazonas, ainda que a rodovia só corte os dois primeiros (Brasil, 2006).

Segundo o Plano, essa extensão não compõe um todo homogêneo, ela se caracteriza por diferentes combinações de povoações mais antigas com outras dinâmicas recentes de ocupação do território, estimuladas por variados processos econômicos de uso da terra e de seus recursos naturais. Por esse motivo, a área do Plano foi dividida em três mesorregiões, levando em consideração os diferentes “processos de ocupação, as características biofísicas, a estrutura e dinâmica econômica, a dinâmica demográfica, a organização social e política, o nível de desmatamento e outros aspectos”(11). As três mesorregiões estão divididas em subáreas:

- 1) Mesorregião Norte – Calha do Amazonas e da Transamazônica: Calha do Amazonas Oriental (Santarém) - 315, 856 km²; Calha do Amazonas Ocidental (Parintins) – 43.384 km²; Transamazônica Oriental (Altamira) – 89.789 km².
- 2) Mesorregião Central – Médios Xingu e Tapajós: Baixo e Médio Tapajós (Itaituba) – 123.603 km²; Médio Xingu/Terra do Meio (São Félix do Xingu) – 219.212 km²; Vale do Jamanxim (Novo Progresso) - 80.162 km²; Transamazônica Ocidental (Apuí) 79.240 km².
- 3) Mesorregião Sul – Norte Mato-Grossense: Extremo Norte mato-grossense (Alta Floresta/Guarantã do Norte) - 114.511 km²; Centro-Norte mato-grossense (Sinop/Sorriso) - 166.039 km².

A subárea Calha do Amazonas Oriental, mais conhecida como pólo Baixo Amazonas, no estado do Pará, compreende doze municípios, dos quais se destaca Santarém. É a maior área de abrangência do Plano bem como a mais populosa e diversificada, além de conter o maior registro de sindicatos e associações sociais. Por esses motivos, especialmente pela diversidade e maior mobilização social, tal subárea, que se localiza a oeste do estado do Pará, foi selecionada para estudo de caso desta dissertação.

De acordo com representante governamental, até o governo Lula, a região da BR-163 era esquecida. Mesmo para o governo do estado do Pará, era uma área remota. Os esforços de desenvolvimento se concentravam em Belém, no leste do estado, no eixo das rodovias Belém-Brasília e Transamazônica⁴. Com a construção do porto da empresa

⁴ Relato de representante governamental que atua no campo do desenvolvimento regional.

norte-americana Cargill, em Santarém, foi aberta uma possibilidade de escoamento da soja para o exterior a custos mais baixos de transporte, especialmente a soja produzida no norte do estado do Mato Grosso. A rota que ligaria o pólo de cultura sojeira ao porto da Cargill seria justamente a rodovia BR-163, Cuiabá-Santarém, porém a maior parte de seu trecho não estava pavimentada. Na década de 1990, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, os sojeiros já pressionavam para a pavimentação da estrada e, mais adiante, com o aumento do preço da soja no mercado internacional, eles próprios se ofereceram a pavimentar a rodovia. Quando esta proposta foi estudada, já estávamos no governo Lula, porém, ela não vingou devido ao porte da obra e as responsabilidades que, de fato, deveriam ser assumidas pela esfera pública. Tal conclusão demorou anos para ser assumida, o que interferiu diretamente no processo de implementação das políticas para a região da BR-163.

Apenas o anúncio da pavimentação da rodovia, entretanto, causara alterações impactantes na paisagem socioambiental da região. Intensificou-se a disputa pela posse da terra, especialmente por meio da grilagem, e pelo uso dos recursos naturais, constituído pela extração ilegal da madeira e abertura de fronteiras agrícola e pecuária. Além do aumento da população, esses foram combustíveis para intensificação dos conflitos fundiários já existentes.

Este cenário de conflitos, no estado do Pará, remete desde a época de abertura da estrada e da conseqüente destinação das terras ao seu redor. Os programas de reforma agrária eram considerados falsos em suas intenções, pois a despeito de divulgar as agrovilas a serem implementadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em atendimento aos colonos e à agricultura familiar, a verdadeira intenção governamental, na década de 1970, era de levar para a região o grande capital. A propaganda de preencher os “espaços vazios” não significava a mobilização de pessoas, mas de máquinas que trariam rendimentos significativos à economia nacional. Sob o falso título de reforma agrária, o governo, à época, levou para a região alguns colonos com o objetivo certo de abrirem as fronteiras para a chegada do latifundiário, a quem acenava com grandes incentivos fiscais (Torres, 2005).

Aos grupos econômicos eram oferecidas imensas extensões de terras sem a exigência de contrapartida ecológica, e aos colonos eram apenas distribuídas pequenas parcelas de terras, sem nenhum tipo de incentivo, sequer sua regularização. Essa política

contraditória trazia consigo todos os elementos para um explosivo conflito agrário, que atualmente se revela por meio da ocorrência constante de violência no campo. Conforme analisa Torres:

Os primeiros assentamentos não passaram de clareiras abertas na mata. As famílias não receberam auxílio, assistência técnica ou qualquer suporte que desse um mínimo de viabilidade à sua sobrevivência. As primeiras manifestações de descontentamento com tal tratamento foram respondidas, como de praxe, pelo governo militar, autoritário e avesso a qualquer tipo de oposição: com a violência e o encorajamento de seu uso por terceiros para reprimir as reivindicações (Torres, 2005, p. 283).

Dessa situação, surgem os capangas e pistoleiros, contratados pelo grande latifundiário, com o consentimento do governo militar, para evitar qualquer motim ou contestação da iminente agricultura familiar local ou de comunidades tradicionais. O Estado colocou suas agências e seu aparato policial a serviço do grande capital e contra os pequenos proprietários (*Idem*). Configurou-se um ambiente em que a pequena produção é, desde cedo, marginalizada, impondo uma cultura da lei do mais forte, estimulada pelo próprio poder público. A partir deste marco, toda sorte de irregularidades, como corrupção de órgãos públicos e de seu corpo funcional; fraudes na titulação de terras; bandidagem e pistolagem tornam-se recorrentes, notabilizando a ausência do Estado na região e configurando o estado do Pará como “terra de ninguém”.

Outro aspecto que veio a servir de combustível para esses conflitos foi a federalização das terras devolutas. O governo federal militar confiscou terras estaduais e os seus órgãos passaram a fazer a administração das novas terras (Torres, 2005). O governo era centralizado, sem diálogo com sua contraparte estadual, gerou-se assim um caos ao que se refere à questão fundiária no Pará: não se sabia o que era terra da União ou do estado. Até os dias atuais, 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).

Diante desse cenário, agravados pelas ameaças e impactos negativos que o anúncio da pavimentação da BR-163 já traziam, em 2003, as ONGs socioambientalistas de atuação na região juntaram esforços e, em parceria, procurou mobilizar as lideranças sociais locais para discutir os significados da pavimentação da BR-163, para que ela não

fosse registrada apenas como uma demanda do setor econômico, mas que viesse a beneficiar toda a população local. Este ano marcara a ação conjunta de instituições sociais e socioambientalistas para a promoção do desenvolvimento sustentável do eixo de influência da BR-163. Entretanto, é importante considerarmos que, desde a década de 1990, os movimentos sociais do BAM faziam um trabalho conjunto de combate aos grandes projetos de infra-estrutura para a Amazônia, numa dinâmica de organização unificada para garantir que esses projetos não viessem a atrapalhar a produção familiar na região, conforme narrativa de uma liderança social local:

E nesse mesmo período se junta outras organizações, sindicatos de trabalhadores, trabalhadores rurais, associações de mulheres, associações de pequenos agricultores, movimento de atingidos por barragem e trombetas, que era justamente para se organizar, unificar a luta, né? As bandeiras de luta eram a questão da terra, a questão ambiental e essa questão da organização, auto-organização da associação das entidades⁵

A passagem indica que havia uma avaliação a respeito daquele instante no qual os diferentes atores defendiam as mesmas bandeiras, ainda que os desdobramentos desses esforços compartilhados não tenham alcançado os termos desejados. Algumas organizações não-governamentais socioambientalistas⁶ já exerciam atividades na região, visando o fortalecimento da comunidade, antes mesmo do ano da grande mobilização, em 2003. É o caso do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, no Pará, e o Instituto Socioambiental – ISA, em Mato Grosso.

No ano de 2001, o IPAM realizou um mapeamento participativo o eixo de influência da rodovia, no oeste do Pará, o qual pretendia fazer um diagnóstico tanto geofísico quanto social da região. Eles perceberam que, apesar de algumas organizações, como movimentos de mulheres e sindicatos de trabalhadores rurais, dentre outros, trabalharem conjuntamente por melhorias em suas condições de vida e de produção, havia uma desmobilização social muito grande, uma estrutura ainda porosa

⁵ Entrevista com Irene Pinheiro, presidente da Associação das Organizações de Mulheres Trabalhadoras do Baixo Amazonas (AOMT-BAM). Santarém, julho de 2009.

⁶ Neste trabalho, os termos movimento socioambientalista e organização não-governamental (ONG) se misturam, visto que as principais instituições desse caráter que trabalharam na região eram formalizadas como ONGs. Essas instituições se intitulam ainda como socioambientalistas, por vincularem aos problemas ambientais questões de justiça social

em termos de ação coletiva, apesar do clima de união de bandeiras que pairava no ar. (IPAM, 2003).

Com esse diagnóstico, o IPAM vem desenvolvendo projetos com o intuito de promover a integração dos movimentos sociais da região e o seu fortalecimento⁷. Foram feitas capacitações técnicas sobre vários assuntos pertinentes ao uso da terra, conforme as necessidades locais, e sobre o funcionamento do aparelho do Estado, como o processo e o ciclo das políticas públicas. Como dito, um dos motivos para o desenvolvimento desses projetos era o de fortalecimento técnico e político da comunidade local para que eles mesmos pudessem dialogar e apresentar ao governo sua realidade e demandas, pois vivem numa área carente até mesmo de recursos básicos, como saúde, educação, segurança pública e saneamento (IPAM, 2003).

Durante os anos de 2003 e 2004, uma intensa dinâmica de trabalhos foi iniciada 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, ou seja, a intenção não era apenas de organizar demandas, mas também de propor soluções para os problemas regionais, a partir da experiência vivida pela população local. Esse trabalho foi capitaneado pelo movimento socioambientalista de atuação local, mas abraçado e articulado também pelo movimento social da região. Um trabalho engenhoso e bem orquestrado por organizações da sociedade civil foi necessário para que o Estado pudesse enxergar os problemas da região e assumi-la como prioridade política.

O governo federal, chefiado por Lula, que trazia em seu programa um projeto político democrático-participativo, foi envolvido no debate da BR-163 desde o início. Em resposta à pressão gerada pela mobilização social, em 2004, foi criado, pela Casa Civil da Presidência da República, um Grupo de Trabalho Interministerial⁸ para tratar, especificamente, da elaboração de um plano de ação para a região, com a participação da população local (Brasil, 2006). Essa dinâmica mudou a realidade dos movimentos

⁷ Vale observar que o IPAM também atua no pólo da BR-163, localizado na cidade de Itaituba, porém sua ação inicial se deu no pólo do Baixo Amazonas, área de Santarém.

⁸ O Grupo de Trabalho Interministerial, GTI, foi composto por 17 Ministérios, a Casa Civil e 2 Secretarias vinculadas à Presidência da República.

sociais que, de fracos e desarticulados (IPAM, 2003; Scholz, 2004; Torres, 2005), influenciariam a agenda governamental sobre as políticas de infra-estrutura para a Amazônia. Em 2006, o governo lançou o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém.

O plano da BR-163 passava a configurar como um projeto piloto de um planejamento maior que o governo construía para a Amazônia: o Programa Amazônia Sustentável, que apresentava diretrizes gerais a serem implementadas nos nove estados da Amazônia Legal. O plano da BR ainda se associava a outro piloto, o Plano de Ação e Combate ao Desmatamento, que já vinha produzindo resultados positivos na Amazônia Brasileira.

2. Os movimentos sociais e o governo petista

Com essa dinâmica, os movimentos sociais locais e socioambientalista se fortaleceram para tentar mudar uma cultura política dominante de execução de obras de infra-estrutura na Amazônia sem planejamento e participação popular. Historicamente, as obras de infra-estrutura para a região foram elaboradas num modelo *top-down* de tomada de decisões e de implementação de políticas públicas, sem considerar a realidade e a dinâmica sociocultural, econômica e ambiental locais. Os estragos sociais e as catástrofes ambientais com a realização de grandes projetos na Amazônia, como a Hidrelétrica de Tucuruí, no Pará, foram internacionalmente divulgados, o que comprometeu e envergonhou o governo brasileiro diante da opinião pública nacional e estrangeira (Fearnside, 1999, 2001). Dessa situação, políticas públicas “mitigadoras” são gestadas, porém insuficientes para resolver os problemas gerados pelos grandes projetos de infra-estrutura. Com o peso desse histórico em sua bagagem, a Amazônia foi constantemente ameaçada pelos grandes projetos de desenvolvimento, e ainda o é.

Entretanto, a atenção que o governo federal, do PT, dispôs para a elaboração de um plano sustentável para o projeto de pavimentação da BR-163, foi inédita. Diversas consultas públicas foram realizadas para que esta obra não acontecesse apenas como uma infra-estrutura de transporte, mas que significasse uma política de planejamento com a participação dos seus principais usuários: a população local. Os problemas, demandas e soluções para a região, identificados e discutidos em todos os seminários organizados pela sociedade civil mobilizada, propostos no documento-síntese *Carta de*

*Santarém*⁹, apresentado aos agentes públicos federais, em 2004, tornaram-se diretrizes do plano elaborado pelo governo (Toni et al., 2009).

Os seminários aconteceram em distintos espaços públicos. No Pará, ocorreram nos pólos de Altamira; Fórum BR-163 – Itaituba; Baixo Amazonas – Santarém. Nesses pólos, eram realizadas oficinas de capacitação e de discussão sobre o diagnóstico que tanto as lideranças sociais como representantes do movimento socioambientalista faziam de cada região. Esses espaços eram *locus* de fortalecimento social, em que as pessoas, “iguais em suas carências” (Durham, 1984), a partir do encontro com seus parceiros, compartilhavam problemas, opiniões e sugestões de melhoria para seu território. Essas atividades lhes davam condições para, nos espaços de encontros com o governo - sempre muito complexos e marcados por hierarquias e disputas de poder – terem uma participação de modo mais ativa, ainda que houvesse considerável assimetria informacional entre membros dos campos social e político.

Dessa união de movimentos, podemos destacar que sua composição era bastante heterogênea: os movimentos sociais de cada pólo da BR-163 eram diferentes na maneira de se organizar, no formato da ação, na mobilização dos recursos, nas condições de ação, na formação política, dentre tantas outras diferenças. Dentro dos pólos, essa heterogeneidade também existia, especialmente no Baixo Amazonas, conforme características já apresentadas. Deles se distinguiam completamente as ONGs socioambientalista, que trazia como bandeira não a terra como elemento de sobrevivência, mas de vivência presente e futura. Eram organizações não-governamentais estabelecidas administrativa e financeiramente, cujos membros tinham formação técnica avançada sobre questões socioambientais e de uso da terra, conhecimento sobre o funcionamento da estrutura estatal, informação política privilegiada – em comparação aos movimentos sociais locais -, negociavam projetos internacionalmente e transitavam por várias instâncias políticas. Lutavam pela

⁹ Conforme abordaremos no primeiro capítulo, foram realizados quatro seminários regionais, com a presença massiva de lideranças sociais, socioambientais e indígenas, em pólos diferentes da BR-163, para discutirem os problemas da região e proporem soluções. Esses seminários eram coordenados pelos movimentos sociais e socioambientalistas, que coordenavam toda a mobilização, e já registravam a presença de representantes governamentais, como os Ministros Ciro Gomes e Marina Silva, respectivamente dos Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente. No último seminário, acontecido em 2004, na cidade de Santarém, a sociedade civil entregou a representantes governamentais uma série de propostas e ações para a região, condensadas no documento *Carta de Santarém*.

preservação da Amazônia e de sua população, pelo respeito público à agricultura familiar e às comunidades tradicionais. Essas ONGs também eram heterogêneas em seu formato e na ação.

O elemento aglutinador de toda essa diversidade era o de mudar a cultura tradicional e dominante da implementação de obras de infra-estrutura na Amazônia e do uso dos seus recursos naturais. Portanto, esses movimentos clamavam pelo desenvolvimento sustentável e com planejamento para o eixo de influência da BR-163, de modo a incluir a opinião da população local de forma ativa. O Executivo nacional, capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores, proporcionava aberturas de oportunidade política para a participação social, pois o governo tinha como proposta uma gestão democrática, com aumento e ampliação dos canais participativos. Era o momento certo para influenciar a agenda governamental e interferir nas tomadas de decisões.

Para a interlocução com o governo, aqueles que lutavam pela sustentabilidade da região se tornaram uníssomos, com uma articulação bem pactuada e estratégica, de forma a aproveitar cada canal de comunicação com o sistema político. Neste sentido, as diferenças de ação foram se misturando para fazer valer aquela que seria mais eficiente, isto é, aquela que as ONGs já praticavam há algum tempo: o “diálogo pró-ativo”. As escolhas desses grupos os guiaram para a participação institucionalizada, que, a despeito de ser um canal democrático, pode trazer alguns problemas para a mobilização. Como bem expressam Tatagiba e Teixeira:

[as lutas institucionais] são lutas menos visíveis, com menor potencial de mobilização como, por exemplo, a atuação nos Conselhos que exigem um processo de capacitação crescente dos atores, que às vezes acaba gerando uma “elite participativa”, cujas conquistas são menos evidentes e “definitivas”, já que pressupõem o acompanhamento e a vigilância constantes. (...) Se por esse lado, podemos falar numa certa tendência desmobilizadora resultante dos esforços necessários à participação institucional (Tatagiba, 2002), temos também que reconhecer, por outro lado, o impacto da abertura de canais institucionais de participação sobre o padrão associativo local. Ou seja, é preciso considerar o poder de convocação dos espaços participativos (Tatagiba e Teixeira, 2005, p. 50).

Outro ponto de atenção desse interessante processo se liga ao fato de termos um partido popular, que angariou muitos membros da sociedade civil para sua experiência estatal. Em 2003 e 2004, membros de organizações não-governamentais socioambientalistas e de organizações sociais de atuação no eixo de influência da BR-163 migraram para instituições do governo Lula. Em 2006 e em 2008, com a eleição do PT para o governo

do estado e para a prefeitura de Santarém, respectivamente, tal trânsito foi até mais intenso. Esse acontecimento alterou as formas de relação entre sociedade civil e Estado.

Por um lado, o contexto político vivido em 2003 colocava em tela a oportunidade de expansão participativa e a ampliação dos espaços de negociação, incluindo no debate político atores que, historicamente, possuíam poucos recursos de barganha na disputa política, em comparação a grupos de interesse com poderosos recursos econômicos. Por outro, avistava-se um fortalecimento significativo do movimento social do eixo de influência da BR-163 e um amadurecimento da ação conjunta entre os próprios representantes do movimento socioambientalista e entre esses com lideranças sociais. A partir da ação tanto da sociedade civil quanto da sociedade política, uma articulação entre esses setores surgiu e o resultado prático dessa relação foi o lançamento, em 2006, do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém, pelo Governo Federal.

Entretanto, é imprescindível analisar e questionar as conseqüências que esse contexto político trouxe para a estratégica de ação dos movimentos. Afinal, em que essa nova estrutura político-institucional, advinda com o PT, favoreceu ou desfavoreceu na interação entre sociedade civil e Estado? Até que ponto a transição de membros da sociedade civil para a burocracia estatal representou avanços ou entraves para a ação autônoma dos movimentos sociais e ONGs socioambientalistas? Esse trânsito, visto como um pêndulo, tendeu mais para a cooptação e instrumentalização dos movimentos, por parte do Estado, ou para o lado oposto da efetiva inserção institucional das lutas sociais na estrutura estatal, portanto modificando o *modus operandi* de se fazer política? Quando o Estado solicita da sociedade novas formas de participação, ou seja, uma reformulação na sua articulação e ação, quais os conflitos que trazem para o campo social? Mitigam ou intensificam as tensões intrínsecas da relação entre esses setores? Qual o espaço que a sociedade civil alcança neste governo e qual é sua eficácia política? Como o Estado, de natureza capitalista e heterogênea, atende as demandas sociais, organizadas por meio de maior participação institucionalizada, e qual sua capacidade de implementar seus projetos socioambientais? Quais são os tipos de embates políticos e de projetos no interior de um Estado que se torna ainda mais diverso? Essas são as questões que colocamos para compreender as dinâmicas entre sociedade civil de atuação no eixo de influência da BR-163 e o governo federal.

Para enfrentar tais objetivos, foi estudado o processo dessa dinâmica, bem como suas conseqüências na capacidade autônoma da sociedade organizada na relação que estabeleceu com as instituições políticas. Avaliamos os efeitos da participação na prática política, como a burocracia estatal gerencia as demandas por políticas públicas que chegam de forma mais direta e institucionalizada às instâncias políticas. Procuramos compreender os embates políticos no interior do Estado, as diferentes autonomias que se criam a partir dos projetos políticos defendidos. Para isso, analisamos o comportamento dos principais atores do processo de elaboração e implementação do plano da BR-163, entre o ano de 2003 e julho de 2009: os movimentos sociais que se localizam em um dos pólos da BR-163, o Baixo Amazonas; ONGs que atuaram na região, em especial o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM); e, por fim, representantes do governo federal que tiveram maior participação no diálogo com a sociedade e na articulação política para elaboração e implementação do plano.

O foco da pesquisa voltou-se para a relação entre sociedade organizada do pólo do Baixo Amazonas, da região de influência da BR-163, ONGs socioambientalistas e o governo federal do PT, eleito em 2002 com “renovação”¹⁰ do mandato em 2006. Entretanto, furtar-nos de considerar as eleições estadual e municipal de Santarém, nos anos de 2006 e 2008, respectivamente, que colocaram no poder Executivo estadual e municipal candidatas do Partido dos Trabalhadores, seria prejudicar algumas avaliações que a pesquisa nos permite. Porém, o interesse da dissertação está centrado nas ações do governo federal.

O motivo pelo qual este caso foi selecionado justifica-se pela trajetória do movimento social paraense ao longo das últimas décadas. É contumaz estudos, pesquisas e relatos sobre a região tratarem a atuação dispersa do movimento social local (NAEA, 2008; Scholz, 2004; Torres, 2005). Entretanto, alguns estudos também avistavam uma dinâmica contraditória: quando a agricultura familiar, o camponês, os silvícolas e também ambientalistas procuravam se integrar, juntar seus esforços para uma ação coletiva, por vezes, percebia-se resultados muito positivos¹¹. Essa foi a ordem

¹⁰ Por meio de eleições.

¹¹ Essa integração sempre obteve apoio da igreja, de instituições de ensino, de organizações não-governamentais ou de outras associações sociais.

para a luta e conquista de políticas de crédito, de incentivo fiscal, de auxílios econômicos para o desenvolvimento e escoamento da produção familiar¹². Portanto, a ação coletiva desses movimentos e a forma de sensibilizar o governo para o atendimento de suas demandas, e para a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável para a região, pareceu-nos algo inédito e de muita relevância política.

Para os efeitos dessa dissertação, o foco nos atores da sociedade civil será destinado àqueles que lutam pelo interesse coletivo, ou seja, os movimentos sociais e ONGs socioambientalista do eixo de influência da BR-163, pólo BAM. O setor patronal, também representado no termo sociedade civil, em nossa análise, representa grupos de interesse econômico, no sentido político pluralista, os quais possuem características diferenciadas de interação com o Estado do que aquelas dinamizadas pelos movimentos sociais¹³. A despeito de não serem atores-chave para a dissertação, serão considerados, especialmente quando se tratar de embates de projetos e conflitos fundiários.

Partindo do pressuposto de que “o contexto condiciona os caminhos da interação entre movimentos sociais e atores políticos” (Tatagiba, *mimeo*, p. 3), as hipóteses construídas a partir da avaliação do cenário político e social do caso em estudo são: i) a ampliação dos espaços de negociação e da participação social no campo político, promovida pelo governo, parece ter criado novas tensões para a ação coletiva, com necessidade de revisão de estratégias e das formas de mobilização de recursos por parte dos movimentos sociais e ambientalista; ii) há evidências de que o Plano da BR-163, publicado pelo governo federal, assim como a política ambiental brasileira, configura-se como um projeto de pessoas e não de governo, o que enfraquece sua base; iii) a forte migração de atores da sociedade civil para o governo nacional do Partido dos Trabalhadores é um fator importante para a quebra e relativização da autonomia da sociedade civil. Essa última hipótese apresenta uma discussão polêmica, pois é possível

¹² Ver Tura (1996), NAEA (2008), Brasil (2008), relatórios institucionais do IPAM, FVPP, IMAFLORA e outras instituições

¹³ Conforme relatado nas entrevistas com representantes do setor produtivo local, a relação política desse atores acontece, em sua maioria, com parlamentares que buscarão, ou não, à sua forma, atender as demandas de seu campo eleitoral. Entrevistas realizadas em Santarém, julho de 2009.

e mais comum avaliar que este trânsito trouxe benefícios e não ameaça à autonomia social.

Não se pretende aqui cair em abordagens que têm a tendência de avaliar os trânsitos de membros da sociedade civil para o Estado como a cooptação da sociedade civil, ou como uma “forma de acelerar a democratização do sistema político”, argumento que é visto como reducionista por Dagnino (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.70). Sem extremismos, pretendemos apenas utilizar esses trânsitos como um recurso metodológico de avaliação da transformação da autonomia da sociedade civil no governo Lula.

A situação e o debate são complexos. As questões abordadas e muitas outras se interpõem às experiências das relações entre sociedade civil e sistema político no Brasil, principalmente nos últimos anos de disputa pela construção democrática. A cada formato de governo e de projeto político implementado, percebe-se o estabelecimento de experiências diferenciadas de relação, bem como das tensões intrínsecas a essa prática.

3. Organização, teoria e método

Para desenvolvermos o assunto exposto, esta dissertação foi organizada em três capítulos, destinados, cada um, à análise dos atores já categorizados - movimentos sociais, ONGs socioambientalistas e Estado - e como se relacionaram durante o processo de elaboração e implementação do plano BR-163, bem como os efeitos dessas relações em suas capacidades autônomas. Como eixo teórico, decidimos trabalhar o conceito de autonomia e suas variações na ação de cada um desses atores em busca de eficácia política. Contudo, ao longo da dissertação, reconstruímos esse conceito, a partir de referenciais teóricos diferenciados, selecionados em função do ator e do caso específico em análise. Ou seja, nosso objetivo foi utilizar diferentes teorias, em cada capítulo, para então fazermos construções sobre os significados, potencialidades e os usos do conceito de autonomia, o fio condutor de todo trabalho. Neste sentido, não elaboramos um capítulo estritamente teórico, ao contrário, apresentamos e debatemos os

elementos sobre autonomia já discutidos nas teorias sobre ação coletiva¹⁴, sociedade civil¹⁵ e Estado¹⁶, no decorrer da dissertação, construindo uma ponte entre essas referências e nosso estudo de caso. Não se trata apenas de uma opção narrativa, mas de uma escolha ligada ao cerne do argumento desenvolvido nesta dissertação. Autonomia é aqui entendida como um conceito elástico e diz respeito, sobretudo, à relação entre os atores estudados.

No primeiro capítulo, destinado à discussão sobre os movimentos sociais do pólo Baixo Amazonas, no intuito de avaliar a capacidade autônoma de ação coletiva desses movimentos, analisamos sua formação, as identidades por eles criadas, suas estratégias e formas de luta e os recursos que comumente mobilizaram para sensibilizar a opinião pública. Em continuidade, identificamos os motivos e as causas para a atuação inédita de 2003, as parcerias estabelecidas, seus formatos e a relação com o outro – especialmente as ONGs socioambientalistas - e, a partir daí, os encontros com o governo. Os encontros são fontes para avaliar a qualidade dos canais de participação, o jogo de forças e as representações sociais e políticas. Apesar de abordarmos os encontros entre movimentos sociais e Estado, este assunto será melhor examinado no terceiro capítulo.

Como suporte teórico, utilizamos a teoria dos novos movimentos sociais (TNMS), de tradição europeia, e a teoria de estrutura de oportunidade política (EOP), norte-americana, ambas sobre ação coletiva. Aproveitamos seus debates sobre a relação

¹⁴ Dentro da teoria da ação coletiva, as principais referências teóricas foram Touraine (1984) e Melucci (1996), com a teoria dos novos movimentos sociais, e Tarrow (1996), com a teoria de estrutura de oportunidade política.

¹⁵ Sobre a teoria da sociedade civil, muito foi lido e pesquisado, entretanto, concentramo-nos nas produções de Dagnino (2002), sobre a capacidade representativa das ONGs, Landim (2002), acerca da construção identitária dessas organizações conforme as relações que constroem, e Hochstetler e Keck (2007), cuja contribuição foi principalmente em torno do processo de profissionalização das ONGs no Brasil e da formação do movimento socioambientalista.

¹⁶ O debate teórico sobre autonomia do Estado capitalista e as digressões apresentadas por Przeworski (1995) nos permitiu analisar o funcionamento do Estado vinculado à sociedade que representa, ou seja, o autor postulou que a autonomia relativa do Estado depende de sua sociedade. Esta foi a referência necessária para vincularmos este conceito ao de heterogeneidade do Estado e ao de projetos políticos, desenvolvidos por Dagnino (2002) e Dagnino et al. (2006), do qual analisamos o Estado e suas autonomias a partir dos diferentes projetos políticos defendidos em seu interior. Ainda tivemos a contribuição de Hochstetler e Keck (2007) para compreendermos a capacidade institucional dos órgãos e das políticas públicas brasileiras.

entre movimentos sociais e sistema político e a problemática da autonomia, com a intenção de construirmos uma noção desse conceito que se adequasse ao nosso estudo de caso. Para a TNMS, o conceito de autonomia é vinculado à consistência da identidade coletiva do grupo social, isto é, está voltada para os recursos internos e estruturais do grupo. Para a EOP, autonomia consiste em estratégia, em estabelecer laços variados com diferentes grupos para que a organização social não se torne dependente de nenhum, principalmente do sistema político. O foco está na conjuntura e na mobilização dos recursos externos.

Neste capítulo, trabalhamos o conceito de autonomia como a capacidade de membros da sociedade civil de articular, sobretudo, com o sistema político sem perder sua identidade, estratégias, o formato de sua ação e capacidade de mobilização, considerando que o contexto é determinante para a construção da autonomia. Reconhecemos ainda que essas categorias são dinâmicas, conforme as necessidades dos movimentos em alcançar eficácia política, entretanto, percebemos que é importante estabelecer um equilíbrio para que a capacidade autônoma dos movimentos não se transforme em dependência. Compreendemos, então, que este equilíbrio se estabeleceria principalmente numa função estratégia *versus* identidade, ou estrutura *versus* conjuntura, nos moldes das teorias acima trabalhadas. Concluimos que a autonomia dos movimentos sociais, no caso estudado, seria relativizada conforme a estratégia estabelecida para alcançar eficácia política em suas ações, a qual varia para cada grupo social.

Como interlocutoras dos movimentos sociais do BAM junto ao governo, as organizações não-governamentais socioambientalistas são tema do segundo capítulo. No processo de elaboração e implementação do plano da BR-163, as ONGs exerceram um papel dúbio: se por um lado, apoiavam técnica e estruturalmente o movimento social local, especialmente no que se referia à coordenação das atividades para o diálogo e encontros com os atores políticos, por outro, elas também assessoravam as instituições políticas. Elas atribuem o amadurecimento, a união e o fortalecimento do movimento social local ao poder aglutinador que tiveram, pois colocaram, por meio de projetos implementados a partir de recursos financeiros internacionais¹⁷, lideranças dispersas em

¹⁷ As organizações não-governamentais ambientalistas aqui trabalhadas desenvolvem seus projetos por meio de recursos financeiros, em sua maioria, adquiridos através de editais de instituições internacionais

seus espaços e causas, para dialogarem conjuntamente sobre os problemas e as necessidades da região. É o que elas chamam de construção de capital social, no sentido de Putnam¹⁸. Elas também enxergam que, sem a assessoria que deram ao governo federal, este não conseguiria estruturar o plano, acessar a população local, dispersa num território de dimensões titânicas.

Portanto, avaliamos qual o papel exercido por essas instituições no processo; se e o que alteraram na organização dos movimentos sociais; se sua contribuição interferiu na capacidade de ação desses movimentos e de que maneira. Por se posicionarem entre os atores sociais e políticos e ao mesmo tempo atuarem dentro dos seus campos, procuramos entender características dessas relações, para que lado sua ação foi mais eficiente e em que sentido.

Neste capítulo, utilizamos o argumento da TNMS que vincula o conceito de autonomia à consistência da identidade das ONGs. Contudo, de acordo com Landim (2002), essa identidade é situacional, conforme o tipo de relação que estabelecem com seus doadores, com a base que representam, com o Estado e entre si. Destas referências e, considerando o processo de profissionalização das ONGs, que ocorreu por meio da doação de recursos financeiros externos, especialmente vindos de agências internacionais, do setor corporativo e muitas vezes do próprio Estado, concluímos que elas são muito vulneráveis a conjunturas externas que interferem diretamente em sua identidade. Portanto, elas apresentam uma autonomia instável e dependente. Outro problema que se arvora nesta instabilidade autônoma é que a maioria das ONGs alega representar interesses difusos na sociedade, em especial dos movimentos sociais para os quais prestam assessoria técnica, sem ter com eles uma relação orgânica. Segundo Dagnino (2002), o distanciamento das ONGs em relação às suas bases e a perda da representação orgânica traz o problema de deslocamento da representação. Com sua autonomia e identidade comprometidas, essas organizações, por mais que sejam bem intencionadas, ao fim e ao cabo, representarão os interesses de suas equipes diretivas.

como a Comissão Européia, a Agência Internacional Norte-Americana para o Desenvolvimento – USAID, a Fundação Ford, dentre outros.

¹⁸ Ver Putnam, 1996.

Para o nosso estudo de caso, percebemos que o processo não foi diferente, as ONGs possuíam uma pauta estabelecida com a qual trabalhavam sem questionar as estratégias, o que implicou em não avaliarem os novos rumos que a mobilização tomava tanto em função da ação do Estado como pela ação dos movimentos sociais. Há ainda que se considerar a relação que estabeleceram com o governo do PT. Muitas lideranças socioambientalistas passaram a ocupar cargos estratégicos no Ministério do Meio Ambiente, que se transformou em “Palácio das ONGs”. O movimento socioambientalista foi esvaziado de suas lideranças, o que caracterizou, para alguns, seu comprometimento em termos de força mobilizadora. A relação com o governo e o poder de embate foram modificados, a ação se arrefeceu, enfraqueceu. Desta feita, concluímos que as ONGs representaram sua própria autonomia que é em parte definida pelos seus financiadores e pelas suas equipes diretivas ou mesmo pelas relações que estabelecem com o Estado.

A capacidade do Estado em implementar seus projetos é o assunto do terceiro capítulo. Dagnino (2002) e Dagnino et al. (2006) nos favoreceram com a análise sobre a heterogeneidade do Estado e a co-existência de diferentes projetos políticos¹⁹ que entram em disputa no jogo político. No governo nacional do Partido dos Trabalhadores - que surgiu a partir de concepções teóricas de esquerda, como a de hegemonia gramsciana - o projeto divulgado foi o democrático-participativo, entretanto, na prática, não é difícil encontrar neste governo traços fortes do projeto neoliberal e até mesmo do autoritário.

Nas décadas de 70 e 80, a luta popular era direcionada para a quebra de um projeto político autoritário. Na década de 90, a disputa era entre projeto neoliberal (Estado) e o participativo-democrático (sociedade). A partir de 2003, a disputa cede lugar para o dito compartilhamento de projetos políticos. É neste sentido que a

¹⁹ Os projetos políticos são construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Os atores que formulam e difundem os projetos políticos expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais; mas, por outro, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 28).

sociedade se sente estimulada a participar do governo, fazendo parte do seu corpo funcional, reforçando as diferentes formas e canais de participação, intensificados pelo governo do PT, praticando relações mais próximas e diretas com seus antigos companheiros, agora na burocracia estatal. Entretanto, a fluidez e as facilidades dessa interação não aconteceram da forma esperada pela sociedade, além de suscitar dúvidas acerca da cooptação e instrumentalização da sociedade, que enfrentou novos problemas na relação com o Estado.

Nos seus dois mandatos, o governo do PT firmou alianças políticas com diferentes setores para alcançar a tal governança política necessária para a boa gestão. Ministérios estratégicos para a implementação de infra-estrutura no Brasil, como os dos Transportes e de Minas e Energia, estão entregues, respectivamente, ao Partido da República (PR), e ao Partido da Mobilização Democrática Brasileiro (PMDB), de tendência mais conservadora. Essas duas administrações são acusadas de se guiarem por interesses eleitorais, chegando ao cabo de comprometer políticas governamentais.

As contradições dentro do governo sinalizam para os diferentes projetos defendidos em seu interior. Neste sentido, avaliar a capacidade do governo de elaboração e implementação do plano da BR-163 nos possibilitou colher informações e analisar o jogo de forças em disputa. Possibilitou-nos ainda examinar a autonomia do Estado em conduzir alguns de seus projetos, especialmente aqueles de cunho socioambiental.

No nosso estudo de caso, a partir das referências teóricas sobre a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, sobre os embates de projetos políticos defendidos em seu interior (Dagnino, 2002) e especialmente sobre a autonomia de um Estado capitalista em implementar suas escolhas políticas (Przeworski, 1995), nós analisamos o processo de elaboração do plano. Procuramos compreender como essa política foi conduzida pelos atores políticos e pelos Ministérios envolvidos, avaliamos sua institucionalidade e legitimidade dentro do governo petista, de declarados embates culturais e ideológicos, e as consequências dessa complexidade no processo de implementação do plano. Percebemos que, diante das autonomias particulares que se criaram no interior do Estado, devido aos diferentes projetos políticos defendidos, parte desse Estado foi instrumentalizado por ele mesmo. Isto é, diante dos diferentes projetos políticos, um se destacou, o projeto neoliberal ou conservador, que instrumentalizou o

projeto democrático-participativo, impedindo-o de implementar suas escolhas políticas. O Estado se tornou seu próprio refém e, nesta lógica, a sociedade civil também sofreu os impactos dessa instrumentalização.

3.1. Metodologia

O fio condutor desta pesquisa foi o conceito de autonomia que, no decorrer da dissertação, argumentamos que possui diferentes significados e usos, de acordo com o problema em análise e os atores em questão. Desta feita, este conceito se tornou as lentes para estabelecermos toda a metodologia de investigação. Diante do caso selecionado para estudo, era necessário delimitar o conjunto teórico que nos apoiaria. Como se tratava de analisar as relações entre sociedade civil e Estado, as teorias sobre esses campos nos eram mais que afeitas.

Ao nos lançarmos na aventura teórica de margear os nossos limites e usos da teoria, deparamo-nos com o problema da autonomia. A literatura que buscamos, sempre ao tratar da relação entre sociedade e Estado, colocava em questão a autonomia da primeira, ao mesmo tempo em que reconhecia a inevitabilidade dessa relação para o alcance de eficácia política por parte da ação social. Percebemos que a autonomia era concebida como um valor, que se perdia ou que se ganhava, e, no jogo das práticas políticas, a sociedade civil parecia sempre sair em desvantagem. Conforme analisávamos o nosso caso, questionávamos esta noção negativa de autonomia, identificando várias possibilidades de uso. Portanto, na busca de compreender os significados sobre autonomia, ela se tornou a questão para a nossa pesquisa.

Outro problema que encontramos nas teorias da ação coletiva e da sociedade civil é que o ocaso da autonomia era empregado apenas para a sociedade. Não se falavam em autonomia estatal. Isto nos fez embrenhar pelo caminho espinhoso da discussão sobre autonomia estatal e, ao final, ativemo-nos em um conceito simples, porém cheio de significados: “A autonomia é assim sempre “relativa”, no sentido de que o estado se torna autônomo apenas sob certas condições da sociedade” (Przeworski,

1995, p. 51)²⁰. E foi com esta referência de trabalho que avançamos sobre a análise da autonomia do Estado em nosso estudo de caso.

Com essas teorias compreendidas e com a leitura de vários documentos produzidos tanto pela sociedade civil quanto pelo Estado, precisávamos organizar nossa pesquisa de campo, portanto, mapear nossos interlocutores. Aqui, abro um parêntese, e mudo o discurso para a primeira pessoa do singular, para me situar diante desta investigação. Entre os anos 2001 e 2005, fui funcionário da organização não-governamental Instituto Socioambiental (ISA), uma das organizações que puxou o debate sobre a região da BR-163. Ainda que minhas atividades fossem voltadas para ação parlamentar, no Congresso Nacional, eu acompanhava de “bastidor” as discussões e elaboração de estratégias para a atuação local. Entre os anos 2006 e início de 2008, fiz parte da equipe do World Wildlife Fund - Brasil (WWF-Brasil), onde coordenava um projeto executado na região da BR-163. Portanto, antes de iniciar a pesquisa como mestranda, já conhecia a região e os principais atores envolvidos no processo, além de ter participado de importantes eventos e encontros entre movimentos sociais, ONGs e entre esses com o governo federal. Eu já havia acumulado “impressões e preconceitos” (Hobsbawm, 1995). O meu grande desafio era conseguir enxergar este caso com distanciamento e parcialidade.

Ao ingressar no mestrado, eu me desvinculei do WWF-Brasil, justamente para me dedicar à pesquisa, para me distanciar das minhas referências. Eu conhecia o agir das ONGs e suas leituras sobre os outros atores, agora deveria construir minha compreensão como pesquisadora. Esse desafio me acompanha até este momento, em que escrevo estas linhas.

Desta feita, fechamos este importante parêntese, voltamos para a primeira pessoa do plural e para a metodologia aplicada nesta investigação. Os atores envolvidos no processo de elaboração do plano eram os movimentos sociais locais, ONGs socioambientalistas e o Estado, um universo amplo de análise. Para que a análise se tornasse possível, fizemos um mapeamento e estudamos as características dos pólos do eixo de influência da BR-163. O pólo Baixo Amazonas se destacou entre os outros por

²⁰ Segundo o autor, o significado do “relativo” deve ser diferenciado por aquele introduzido por Poulantzas (1973).

concentrar maior diversidade social e cultural, além de cobrir uma área territorial maior. Dessa escolha, foi possível mapear as lideranças sociais a serem entrevistadas bem como os representantes da ONG de atuação no pólo, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. Os representantes governamentais selecionados para entrevista foram aqueles que participaram do processo de elaboração e implementação do plano, entretanto, é importante informarmos que, devido ao trânsito constante de atores governamentais entre sociedade civil e outras instituições políticas, tivemos dificuldades de entrevistar alguns atores-chave.

A primeira etapa da pesquisa de campo foi realizada em Santarém, em julho de 2009, quando foi possível entrevistar lideranças sociais, representantes do IPAM e do agronegócio local, totalizando doze entrevistas. Na segunda etapa, em Brasília, setembro de 2009, entrevistamos outros representantes de ONGs socioambientais e do governo federal, foram 7 entrevistas. Contabilizamos um total de 19 entrevistas com atores envolvidos diretamente no processo de discussão da BR-163 ou que participaram de alguma forma.

Aplicamos questionários semi-estruturados, com questões diferenciadas para cada campo – movimentos sociais, ONGs e Estado. Os questionários foram elaborados a partir da leitura teórica que acumulamos, documentos produzidos pela sociedade e pelo governo, além de anotações e relatórios produzidos quando eu fazia parte do mundo das ONGs. Novamente, o problema da autonomia deu o tom em todas as entrevistas e, para nossa surpresa, as narrativas que conhecemos nos revelaram realidades diversas daquelas que esperávamos, especialmente as que vieram dos movimentos sociais. Foi um momento de reconhecer nossas limitações e re-significar a pesquisa para o modelo que ora apresentamos.

Autonomia como estratégia

1. A vez foi a gente quem fez

Eu acredito o seguinte: se o povo humilde soubesse a força que tem, ninguém vinha abusar da nossa cara, ninguém! Porque enquanto eles são uns 15 ou 20%, nós somos 80%, (...) então, não tinha pauta que a gente não revertesse, não tinha.²¹

Desde a política de colonização e ocupação da Amazônia Brasileira, incentivada na década de 1970, pelo governo militar, que equívocos referentes a questões socioculturais são registrados na região. A famosa frase de incentivo à colonização amazônica, proferida pelo então Presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, já demonstrava desconhecimento das características culturais de seus ocupantes: “Homens sem terra à terra sem homens”. Uma invasão branca ao “deserto verde” foi estimulada para que aquelas terras se tornassem produtivas, um modelo de mega projetos era pensado para o desenvolvimento e integração regional.

O estímulo ao latifúndio e à grande produção, com incentivos fiscais, era a verdadeira campanha do governo militar, e, de fachada, eram implementados assentamentos do INCRA sem infra-estrutura nem apoio econômico aos assentados e aos agricultores familiares que pra lá se deslocavam (Torres, 2005). A presença de comunidades tradicionais, especialmente indígenas, representava o exótico, o estranho sem valor econômico. Foi neste compasso que a cultura da marginalização e da violência social se estabeleceu no campo amazônico, sob a anuência e incentivo do governo militar, que autorizava os grandes produtores ali instalados a disputarem, seja como fosse e com o uso dos recursos necessários, as terras para o desenvolvimento econômico. Dessa situação, emergem os conflitos rurais, a prática latente da pistolagem e as desigualdades.

O agricultor familiar, o camponês e as comunidades tradicionais tiveram de lutar para alcançar benefícios, ou melhor, direitos, por parte do Estado. Segundo estudo publicado, no ano de 2000, que detalha a luta dos movimentos sociais rurais por acesso ao Fundo Constitucional do Norte – FNO, tradicionalmente disponibilizado apenas para

²¹ Entrevista com Maria Rosa, coordenadora da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Baixo Amazonas, Pará.

grandes produtores, revelou que a produção familiar rural, após o acesso ao crédito na década de 1990, tornou-se responsável por 64,4% do Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuária da região amazônica, enquanto as grandes fazendas e os latifúndios empresariais, privilegiados desde sempre com políticas públicas, participavam, respectivamente, com 27% e 8,5% do VBP (Tura e Costa, 2000, p. 8). Dado que veio a questionar o formato de algumas políticas públicas direcionadas para a região.

Conforme esses autores, o movimento sindical rural do estado do Pará, nas décadas de 70 e 80, com o apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), da FASE e de outras ONGs, conquistaram o apoio da maioria dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e, em 1987, elegeram a primeira Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Brasil - FETAGRI, com representação nos estados do Pará e Amapá, com base completamente cutista (Idem). A FETAGRI PA/AP foi a principal articuladora na luta da agricultura familiar por acesso a crédito no Brasil e funcionou como modelo para formação de outras federações de trabalhadores rurais no país.

Esse histórico dá sentido à frase de dona Maria Rosa, pois sugere a força de um segmento social em luta por direitos. No Pará, as diferentes formas de violência no campo são publicamente denunciadas a fim de estancar o fluxo das injustiças e do sangue que jorra²². A porosidade e fraqueza dos movimentos sociais locais sempre foram expostas, porém se esqueceram de também analisá-los quando se organizam para luta, quando agem coletivamente em efetivas mobilizações. Este é o objetivo deste capítulo.

Pretendemos avaliar a eficácia política das ações dos movimentos sociais do pólo do Baixo Amazonas - BAM, bem como sua capacidade autônoma ao interagir com o governo federal do Partido dos Trabalhadores, durante a elaboração e parte do processo de implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém, lançado em junho de 2006, pelo governo federal.

Portanto, serão analisados alguns aspectos desses movimentos e de seus formatos de organização: identidades por eles criadas, suas estratégias e formas de luta,

²² Como exemplo, podemos citar o assassinato de Dorothy Stang, freira norte-americana que lutava por justiça no campo.

os recursos comumente mobilizados para sensibilizarem opinião pública e governos. São identificados os motivos e as causas para a atuação de 2003, as parcerias estabelecidas, seus formatos da ação e a relação com o outro – especialmente as ONGs socioambientalistas - e os espaços criados e utilizados pela sociedade civil, nos quais já ocorriam encontros com o governo federal. Neste capítulo, analisaremos o formato dos seminários regionais de discussão sobre a política de desenvolvimento regional organizados pela sociedade civil de atuação local. Os encontros coordenados pelo governo serão analisados apenas no terceiro capítulo, porém algumas de suas características já serão trabalhadas aqui. Esses seminários e encontros são fontes para avaliar a qualidade dos canais de participação, o jogo de forças, as representações sociais e políticas, o que nos permitirá tecer análises da tensão entre autonomia e eficácia política nas diferentes relações engendradas pelos movimentos sociais.

Da relação estabelecida entre o campo político e social, pretende-se compreender suas dinâmicas e seus efeitos para a ação coletiva. As hipóteses trabalhadas neste capítulo são: i) a ampliação dos espaços de negociação e da participação social no campo político, promovida pelo governo, parece ter criado novas tensões para a ação coletiva, com necessidade de revisão de estratégias e das formas de mobilização de recursos por parte dos movimentos sociais ii) com a transição de lideranças sociais para a estrutura do Estado, os movimentos se enfraqueceram, precisando novamente de reorientar suas estratégias de ação, o que interferiu diretamente na autonomia dos movimentos em relação ao Estado; iii) a autonomia dos movimentos foi re-significada. Neste sentido, ela não é tratada como um valor absoluto, que se perde ou que se ganha, mas como uma característica relativa que se altera pela própria dinâmica das relações estabelecidas entre os dois campos.

Autonomia é compreendida como a capacidade de membros da sociedade civil de articular principalmente com o sistema político sem perder sua identidade, suas estratégias, o seu formato de ação e capacidade de mobilização, ainda que esses processos sejam dinâmicos, de acordo com contextos políticos e sociais. Por eficácia política, entende-se os esforços despendidos pelos movimentos sociais para influenciar o jogo político e as tomadas de decisões de forma a favorecer a realização dos seus interesses.

2. Bússola teórica

A matriz teórica utilizada para a análise deste estudo é concernente à teoria dos movimentos sociais que, aqui, complementam-se em duas vertentes: a norte-americana, e a europeia. A partir de suas leituras sobre autonomia das organizações sociais frente o sistema político, construiremos nossa concepção, utilizando elementos de ambas, de forma que possamos compreender o estudo de caso apresentado.

A vertente norte-americana é representada principalmente pela Teoria da Mobilização de Recursos (TMR) e pela Teoria do Processo Político (TPP) ou Estrutura de Oportunidade Política (EOP). Essa última é uma tentativa de rever alguns problemas diagnosticados em relação à TMR e também de considerar aspectos da Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), de vertente europeia. As TMR e TNMS, a despeito de terem como foco de análise os movimentos sociais, adotaram matrizes teóricas muito distintas, que exclui o foco principal da outra (Tatagiba, 2008). Enquanto os norte-americanos estavam concentrados em compreender “como” os movimentos sociais se organizam e se formam, a preocupação europeia era a compreensão do “porque”. A ênfase da primeira era na estratégia, enquanto a segunda se apoiava na identidade dos movimentos.

Apesar das diferenças marcantes, os dois paradigmas reconhecem que os movimentos sociais envolvem grupos organizados com associações autônomas que, para a ação coletiva, assumem formas específicas de acordo com o contexto da sociedade civil cada vez mais plural. Consideram que a atuação se dá no campo dos conflitos e com sofisticadas formas de comunicação, especialmente as redes sociais. Ainda distinguem entre dois níveis de ação coletiva: a mobilização de larga escala ou manifesto e a menos visível e latente forma de organização e comunicação, que ocorre entre grupos que monitoram a vida diária e a continuidade da participação do ator (della Porta e Diani, 1999).

Elementos da relação entre sociedade e sistema político são abordados pelas duas escolas que preconizam a relação com atores políticos para o alcance dos objetivos de suas lutas. Entretanto, as práticas e os canais por elas motivados são distintos, bem como são os tipos de tensões entre autonomia e eficácia política: enquanto uma enfatiza a autonomia por meio da identidade, dos processos culturais dos movimentos sociais,

sem vínculo com governos e partidos políticos, a outra vê na diversidade das associações e alinhamentos políticos e sobretudo econômicos, externos ao grupo, os recursos para manterem-se autônomos frente às instituições políticas com as quais se relacionam. Ambas vêem como necessária a interação com o governo, com atores políticos para garantirem suas condições de eficácia política, porém o “fazer” dessas interações as diferenciam.

Na linha norte-americana, os movimentos sociais são como uma extensão do processo político (della Porta e Diani, 1999), as relações são constantes e latentes, já na européia, as relações acontecem quando necessárias, “os atores políticos devem ser capazes de se identificar e distinguir-se, eles próprios, do meio ambiente que os circunda” (Gohn, 2007, p. 159). São com essas lentes que se fará o recorte das vertentes aqui apresentadas.

2.1. A escola norte-americana

Pesquisadores da TMR enfatizaram seus estudos no papel dos movimentos sociais industriais e de sua organização no processo de mobilização. Eles são abordados como grupos de interesse, tais como os lobistas, competindo pelas mesmas fontes de recursos, e são analisados sob a ótica de uma organização. De acordo com della Porta e Diani(1999), os atores se engajam num movimento coletivo de forma racional, seguindo seus próprios interesses, e são parte do processo político. As organizações sociais e seus líderes possuem um papel fundamental para a mobilização de recursos coletivos. Considerando os incentivos e obstáculos externos, esses recursos podem variar em função das relações que os movimentos sociais têm com seus aliados, a tática usada pela sociedade para controlar ou incorporar a ação coletiva e os seus resultados. A avaliação dos custos e benefícios de participar em organizações de movimentos sociais é a questão principal a ser considerada (della Porta e Diani, 1999, p. 14).

Com ênfase posta na base utilitarista e da interação entre indivíduos racionais, poucos trabalhos dessa tradição consideraram o contexto social que pode influenciar a organização dos movimentos sociais (Rucht, 1996). Portanto, os movimentos formam-se conforme mudanças nos recursos, na organização e nas oportunidades para a ação coletiva (Cohen e Arato, 1992). Críticas contundentes foram construídas a respeito dessa teoria, sendo acusada de negligenciar a identidade, valores, normas, cultura e

projetos dos grupos sociais estudados, de possuir um individualismo metodológico implícito e de tratar superficialmente novos espaços de relação entre sociedade e Estado (Gohn, 2007).

São a partir dessas críticas que reformulações sobre TMR surgem. Dialogando com esta última e considerando elementos da Teoria dos Novos Movimentos Sociais, a Teoria de Estrutura de Oportunidade Política (EOP) coloca em xeque o aspecto puramente organizacional e individualista da TMR, ativa o campo da cultura, entende que o problema da ação coletiva é social e a interpreta como um processo político, tratando o nível da mobilização como variável dependente.

De acordo com Tarrow (1997), teórico expoente da EOP, podemos elencar três variáveis para compreender a ação coletiva: seus recursos internos ou o “como” dos movimentos sociais; o “porque” desses movimentos, considerando a influência dos traços dos Estados e das sociedades contemporâneas; e, por último, a estrutura política ou o “quando” da formação dos movimentos sociais. Esta última variável é a novidade que autor nos trouxe, as outras são consequências, respectivamente, da TMR e da TNMS.

Por estrutura de oportunidade política, Tarrow refere-se aos consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou nacionais – sinais aos atores sociais ou políticos que os encorajam ou desencorajam a usar seus recursos para formar movimentos (Tarrow, 1996, p. 53). Para este conceito, o autor considera as seguintes categorias como condições de oportunidade política: abertura do acesso político; instabilidade na mudança de alinhamentos políticos; surgimento de aliados influentes; elites divididas. Em nossa análise, parece que, com essas categorias, a ligação entre movimentos sociais e atores políticos é mais fluida e constante, necessária para o alcance da eficácia política, contrapondo-se ao conceito de autonomia quando seu significado é o distanciamento dos movimentos sociais do sistema político.

O seu legado está distribuído em vários trabalhos, desde a década de 1980, entretanto o que se utilizou nesta pesquisa está registrado no livro *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, organizado por McAdam, McCarthy e Zald (1996). Aqui, Tarrow esclarece que seu conceito de estrutura de oportunidade política enfatiza não apenas

instituições formais como as instituições do Estado, mas o conflito e as estruturas de aliança que provêm recursos e impedem constrangimentos externos ao grupo (Tarrow, 1996, p. 54).

Para nossa discussão de autonomia e eficácia política, o uso dessa teoria carrega uma problemática ao considerar que os movimentos sociais são parte do processo político, portanto entende-se que o fluido das relações entre esses e os atores políticos são constantes. Ainda deposita uma importância grande nos efeitos externos, de conjuntura política, em sua maioria, para justificar a mobilização social, desconsiderando características próprias dos movimentos sociais, como valores, culturas, e sua capacidade de ação política. Outra questão crítica está relacionada à opinião comungada com a TMR de que quanto mais diversificados os alinhamentos políticos, e sobretudo econômicos, externos ao grupo, mais opções de recursos para manterem-se autônomos frente às instituições políticas com as quais se relacionam.

2.2. A escola européia

Opondo-se à vertente norte-americana, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais²³ negou a concepção de que os movimentos sociais pudessem ser compreendidos como atores estratégicos. Para essa teoria, os atores deveriam ser analisados, primeiramente, dentro da estrutura de conflitos que integram as novas sociedades pós-industriais para, posteriormente, serem avaliadas as estratégias a seguirem. É dentro da estrutura de conflitos de uma sociedade que se forma a identidade de um movimento social, ou seja, eles buscam fundamentar suas análises em uma base estrutural de identidade da ação coletiva (Munck, 1997). Entretanto, não fecharam os olhos para a existência do ator, considerado imprescindível para a ação coletiva.

²³ Esse título foi primeiramente posto por Melucci, entretanto o significado do termo ‘novo’ não é uma questão resolvida. Na obra *Challenging codes: Collective action in the information age* (1996), Melucci afirma que o conceito de ‘novo’ é uma questão em aberto. Por outro lado, há referências de que a novidade está no contexto da sociedade de informação e suas contradições, pois “esta sociedade produz níveis crescentes de autonomia para os atores coletivos e individuais” (Tatagiba, 2008, p. 11). O ‘novo’ da teoria também é tomado por diferentes estudiosos por quebrar com a prática analítica e o formato da ação coletiva desenvolvida pelos teóricos marxistas e também pela ação do movimento operário guiado por ideologias marxistas. Segundo Munck, “o significado maior das teorias européias está em romper com o estruturalismo típico das análises marxistas de classe” (1997, p. 109)

Essa característica da análise estrutural que gera os movimentos sociais demonstra a preocupação da TNMS com o nível macro de análise, da totalidade social. Também são características dessa teoria a preocupação com o campo cultural, onde ocorrem os principais conflitos e também de onde surgem as construções identitárias da ação coletiva; a autonomia e democratização da sociedade civil e do Estado; e, um formato igualitário, descentralizado e participativo dos movimentos contemporâneos (Tatagiba, 2008).

Se na estrutura marxista, os movimentos concentravam-se no campo econômico e tinham o Estado como possível força de oposição às dominações locais tradicionais, na TNMS, eles vêem o desenvolvimento do poder do Estado nos domínios da cultura e principalmente nos da informação como ameaça de totalitarismo contra a ação coletiva, colocando-se como oponentes desse poder crescente (Touraine, 1984, p. 170). O poder se encontra com quem detém conhecimento e informação, por isso, o conflito ocorre entre quem possui especialmente a informação da “tecnocracia estatal” e aqueles que estão excluídos dela (Tatagiba, 2008). Portanto, o comportamento é de hostilidade à estrutura estatal e o sucesso da ação coletiva, no processo de luta contra a dominação informacional e cultural, parece depender do seu distanciamento do campo político.

Entretanto, revelando a tensão e eventuais contradições entre a autonomia dos movimentos e a eficácia política para sua atuação, Touraine reconheceu que a fortaleza e a fraqueza dos movimentos sociais repousam justamente na sua relação com os atores políticos. Considerando os movimentos sociais como ação de conflitos em que diferentes organizações culturais são transformadas em organizações sociais, afirma que essa pluralidade necessita de uma coordenação que ele reconhece vir de uma estratégia política de esquerda:

(...) as suas condições de ação [dos movimentos sociais] dependem cada vez mais da intervenção do Estado. Tendem assim a dividir-se constantemente entre uma ética da convicção cada vez mais afastada da realidade histórica concreta, e uma lógica da eficácia, que os levam a submeterem-se à influência de atores políticos (Touraine, 1984, p. 217; Tatagiba, 2008, p. 11).

Na direção da abordagem de Touraine, Alberto Melucci (1996) assume que o debate sobre o significado da ação coletiva sempre leva em consideração as relações de poder, contestando ou defendendo uma posição específica ou forma de dominação. É contrapondo-se às tentativas de controle sobre a vida cotidiana que surgem os

movimentos sociais. Nesta perspectiva, apenas uma teoria da ação coletiva poderia fornecer uma base de análise significativa para o estudo dos movimentos sociais, a qual deve considerar a especificidade e a autonomia da ação coletiva e que possa dar um significado à coletividade que vá além da soma total de comportamentos individuais.

O autor identifica cinco problemas distintos para a análise da ação coletiva: 1) definição da ação coletiva, identificando o critério analítico e a delimitação empírica do campo; 2) sua formação, ou seja, o processo que puxa a ação coletiva, nesse nível é importante distinguir entre condições estruturais e fatores conjunturais; 3) os componentes que estruturam a ação coletiva; 4) as formas assumidas pela ação coletiva, que está diretamente associada aos seus componentes; e, por fim 5) o campo da ação coletiva, como o conjunto das relações sociais que provêm recursos ou dificuldades para a ação (Melucci, 1996, p.18).

São trabalhados no primeiro capítulo desta dissertação a construção da ação coletiva, que figura dentro do primeiro problema levantado por Melucci; o processo da identidade coletiva²⁴, que integra o problema de sua formação; a mobilização e participação política, referente aos componentes e ao campo da ação coletiva. Esse último aspecto trata principalmente da relação entre movimentos sociais e o sistema político. Sobre a interação entre esses campos, Melucci compreende que:

The area of movements is now a 'sector' or a 'subsystem' of the social. Recognizing this autonomy forces us to revise dichotomies like 'state' and 'civil society', 'public' and 'private', 'instrumental' and 'expressive'. The crisis of such polar distinction signals a change in our conceptual universe. The notion of 'movement' itself, which originally stood for an entity acting against the political and governmental system, has now been rendered inadequate as a description of the reality of reticular and diffuse forms of collective action (...) potent cultural meanings, and it is precisely these meanings that distinguish them so sharply from political actors and formal organizations next to them (Melucci, 1996, p. 3 e 4)

A TNMS foi conhecida especialmente por propor a autonomia dos movimentos sociais por meio de sua identidade e aspectos culturais. A interação com o sistema político era uma ameaça que enfraqueceria os movimentos. Porém, observando a citação de Melucci, essas idéias foram revistas pelos seus próprios teóricos que passaram a ver o

²⁴ Melucci é conhecido principalmente por ter problematizado e destinado bastante atenção à formação da identidade coletiva.

Estado como meio de realização de seus interesses, a despeito das relações entre esses campos serem bastante complexas.

Apesar das contribuições que a vertente norte-americana e a européia deram ao debate sobre movimentos sociais nenhuma conseguiu abordar de forma satisfatória as dificuldades naturais vividas pelos fundadores dos movimentos sociais quando buscam eficácia na mudança agindo estrategicamente junto ao meio político-institucional (Munck, 1997). O reconhecimento das benesses dessa interação é indubitável e estimulante, porém os impactos sobre a ação dos movimentos sociais é de difícil mensuração e até identificação, remetendo-se sempre à questão da autonomia.

Enfim, apesar de diferenças declaradas, que na maioria das vezes negam os atributos do outro, há também um movimento contrário que se apóia nas diferenças para reformular sua teoria, ou seja, pode-se encontrar certa complementaridade. Os extenuantes dessa prática são principalmente Tarrow e Melucci, de quem elementos teóricos - especialmente a estrutura de oportunidade política, a formação da ação coletiva e o processo de construção da identidade do grupo - foram utilizados para interpretar e compreender a ação coletiva dos movimentos sociais do pólo Baixo Amazonas - BAM do eixo de influência da rodovia BR-163. Mas antes de desvelarmos essa experiência, vamos apresentar nossa proposta teórica.

2.3. Conjunção das teorias para fundamentação do argumento

Neste capítulo, trabalhamos o conceito de autonomia como a capacidade de membros da sociedade civil de articular principalmente com o sistema político sem perder sua identidade, estratégias, o formato de sua ação e capacidade de mobilização, considerando que o contexto é determinante para a construção da autonomia. Reconhecemos ainda que essas categorias são dinâmicas, variando conforme as necessidades dos movimentos em alcançar eficácia política para a realização de seus interesses, entretanto é importante estabelecer um equilíbrio para que sua capacidade autônoma não se transforme em dependência. Compreendemos que este equilíbrio se estabeleceria principalmente numa função estratégia *versus* identidade, nos moldes das teorias acima trabalhadas.

O conceito de autonomia baseado na variável estratégia, de tradição norte-americana, considera os movimentos sociais como atores racionais, articulando em meio a um conjunto de recursos externos – políticos e econômicos – que os permitiriam construir alianças diversas de forma a não torná-los dependentes de uma única estrutura, a política, por exemplo. Os movimentos sociais seriam uma extensão do processo político, de tal modo que as relações entre os campos social e político seriam constantes e latentes. Isso nos permite interpretar que seria difícil aos movimentos sociais firmarem sua identidade e se distinguirem, eles próprios, do ambiente que os circunda, o que poderia ameaçar sua autonomia. O problema de atrelar o conceito de autonomia apenas à variável estratégia significa reconhecer que os movimentos estão e são dependentes de recursos externos à sua organização.

Já a construção de autonomia, baseada na variável identidade, concebe os movimentos sociais dentro de uma estrutura de conflito, com características culturais que vão dar origem às organizações sociais. É a identidade do movimento que o distinguirá de outras formas de organização, ou seja, a autonomia é construída principalmente pelos elementos internos culturais dos movimentos sociais. Essa concepção não ignora a necessidade de relação com o sistema político, pelo contrário, reconhece que a lógica da eficácia política os leva a se submeterem a atores políticos, pois a validade dos conflitos que a sua existência tornou visíveis depende da mediação desses atores. Portanto, ainda que o distanciamento da estrutura política seja uma garantia de autonomia dos movimentos, a possibilidade de que as demandas coletivas encontrem espaço, ou eficácia, depende do modo pelo qual os atores políticos conseguem traduzir as demandas provenientes da ação coletiva em garantias de democracia (Tatagiba, 2008).

Desta forma, se estabelece uma relação entre sociedade e Estado que lançará desafios aos movimentos sociais para encaminharem suas demandas sem que, para isso, haja desequilíbrio em sua capacidade autônoma. Consideramos que a identidade coletiva seja o elemento crucial para o fortalecimento dos movimentos sociais, portanto, para preservar o grau de autonomia do grupo. As estratégias, formas de atuação e mobilização estão intrinsecamente vinculadas à identidade do movimento, desta feita, nosso eixo de análise da capacidade autônoma de um movimento social será a consistência de sua identidade coletiva.

Ao reconhecer que o contexto influencia a capacidade autônoma do movimento social, pelo elemento estratégia, os atores sociais se relacionarão com os recursos de forma dinâmica e estima-se que também de forma estratégica para garantir eficácia política nas suas ações. Entretanto, uma atenção vigilante deve se direcionar aos recursos internos com o foco na identidade coletiva como expressão de um discurso próprio das experiências de luta dos atores sociais, falando de si mesmos. Ou seja, estaremos atentos aos fenômenos conjunturais e estruturais, conforme destacou Melucci (1996), para o exame das características autônomas dos movimentos sociais e da ação coletiva.

2.4. Nossos argumentos

No Brasil, as duas vertentes teóricas sobre ação coletiva e movimentos sociais tiveram seus adeptos, porém a produção teórica brasileira privilegiou a TNMS e seus modelos. Apesar de alguns estudiosos ainda buscarem distingui-las e oporem seus aspectos, neste trabalho, algumas de suas diferenças significarão complementaridade. Conforme relatado anteriormente, serão utilizadas categorias analíticas desenvolvidas por Tarrow (1996) e Melucci (1996) para compreendermos características dos movimentos sociais do Baixo Amazonas, do eixo de influência da rodovia BR-163, e a dinâmica compartilhada com o governo federal do Partido dos Trabalhadores durante o processo de elaboração e parte da implementação do plano de desenvolvimento para a região. A tensão autonomia *versus* eficácia política e, por conseguinte, o equilíbrio entre estratégia e identidade ou conjuntura e estrutura serão as lentes para a leitura dessa experiência.

Para cumprir com esse objetivo, serão analisadas a integração desses movimentos durante a mobilização, suas identidades, estratégias e formas de luta, os recursos que comumente mobilizam para sensibilizar tanto opinião pública quanto governo. Também serão examinadas características dessas organizações sociais antes do processo da mobilização de 2003, para que possamos avaliar diferenças no formato da ação e, portanto, na capacidade autônoma dos movimentos sociais locais. Os princípios da ação coletiva e as categorias trabalhadas por Melucci nos processos de construção da identidade coletiva e de mobilização nos darão suporte à análise. Ao caminharmos para a análise da participação política, do campo para onde se direciona a ação social e para a relação específica entre atores sociais e políticos, a teoria de estrutura de oportunidade

política, de Tarrow, ajusta-se como complemento. Trabalhamos as categorias próprias dessa teoria, a saber: abertura de acesso político; instabilidade na mudança de alinhamentos políticos; surgimento de aliados influentes; e, elites divididas.

Para este capítulo, vamos observar principalmente a relação entre movimentos sociais do BAM e ONGs socioambientalistas e suas interações com o meio político em busca de eficácia política. Os encontros entre sociedade e governo, organizados por este último, serão examinadas mais atentamente no terceiro capítulo, ainda que façamos algumas considerações sobre esses encontros no capítulo presente²⁵. Para isso, foram utilizados documentos produzidos tanto pelo governo quanto pelos movimentos, além da análise das narrativas das lideranças sociais e representantes governamentais entrevistados em pesquisa de campo, nosso principal recurso de análise.

O recorte temporal é de 2003²⁶, ano em que a mobilização ganha corpo, até julho de 2009, quando ocorre a segunda reunião do fórum do modelo de gestão do plano, com as lideranças do Baixo Amazonas, para discutir sua implementação. Durante os seis anos entremeados, dinâmicas diversas são operadas pela sociedade e também no campo político, a principal foi a reeleição do PT para o executivo nacional em 2006, o que causou alterações significativas na composição da estrutura burocrática estatal.

O contexto político estadual (Pará) e municipal (Santarém) também se alterou: foram eleitas para o executivo estadual e municipal, respectivamente em 2006 e 2008, candidatas do Partido dos Trabalhadores. Ainda que o foco da pesquisa fosse a relação com o governo federal, a situação política que se engendrou nessas outras esferas não pode ser ignorada, pois corrobora para melhor análise das relações entre sociedade e governo. É importante analisar e questionar as conseqüências que esses contextos políticos trouxeram para a estratégica de ação dos movimentos.

Com as eleições de candidatos do PT para o Executivo nacional, estadual e municipal, houve uma forte migração de membros originários da sociedade civil para a estrutura governamental, o que gerou uma crise no campo dos movimentos sociais que

²⁵ Esses encontros são as consultas públicas para elaboração do plano, ocorridas nos anos de 2004 e 2005, e a reunião-seminário do fórum social do modelo de gestão, ocorrida em Santarém, em julho de 2009.

²⁶ Apesar do recorte temporal formalmente iniciar em 2003, algumas agendas ocorridas em anos anteriores serão consideradas.

se viram esvaziados de suas principais lideranças. Se por um lado, essa migração desestabilizou a ação coletiva, por outro, trouxe ganhos como o de levar pautas dos movimentos populares para a agenda governamental. Parceiros de luta ocupantes de cargos no governo, quando atentos e em contato com os movimentos, criam novos canais de comunicação entre os campos, sejam eles institucionais ou pessoais (Tatagiba e Teixeira, 2005). Aproveitar esses canais faz parte da estratégia dos movimentos que, mesmo reconhecendo as perdas, precisaram focar nos ganhos que tal situação poderia gerar. Sem extremismos, pretendemos utilizar as migrações ou trânsitos como um recurso metodológico de avaliação da transformação da autonomia da sociedade civil no governo Lula.

Primeiro, analisaremos características dos movimentos sociais do BAM e os formatos de sua luta. Em seguida, tomará lugar o exame da parceria engendrada entre esses movimentos e organizações não-governamentais socioambientalistas, de atuação local, no intuito de prepararem uma grande mobilização para influenciar o governo federal. Neste momento, refletiremos as consequências dessa parceria para a identidade dos movimentos sociais e, portanto, para sua autonomia. Dando continuidade, a avaliação focará nos processos de interação entre sociedade e governo, evidenciando os trânsitos entre esses dois campos e seus efeitos na ação coletiva.

3. A construção da ação coletiva

As diferentes e heterogêneas ramificações dos movimentos sociais do Baixo Amazonas possuem uma raiz em comum: o movimento sindicalista. Foi por meio dos sindicatos de trabalhadores rurais que os movimentos sociais foram se constituindo, tomando suas formas, formulando suas pautas. O movimento sindical, na visão dos dissidentes da época, possuía uma atuação muito direcionada pela luta de classes, pela tomada do poder, visando aspectos econômicos que deixavam questões culturais e regionais pendentes, a despeito da importância fundamental de suas ações para a luta engendrada na região.

O apoio das comunidades eclesiais de base, com a teoria da libertação, também foi fundamental para a formação de associações orientadas para o trabalho coletivo, a pauta era unânime: luta pelo direito a terra e fim da violência no campo. Conforme essas pautas eram trabalhadas, outras necessidades eram percebidas: regularização das terras,

assistência técnica rural, infra-estrutura nos assentamentos, acesso ao crédito, incentivo e escoamento da produção familiar, reconhecimento das peculiaridades regionais e de culturas diversificadas, enfim, eram várias as pautas abordadas pelos movimentos.

Esses se constituíam conforme suas bandeiras de luta, as quais os definiam e os diferenciavam. Inicialmente, a atuação era polarizada ou mesmo muito dispersa, talvez pela própria dimensão titânica do território, porém, ao passo que as lutas tornavam-se mais públicas, no sentido de mobilizar e envolver pessoas, as pautas se cruzavam, dando suporte e fortalecimento aos diferentes movimentos que, aos poucos, iam apagando as fronteiras que os dividiam, criando associações e redes que comportam temáticas diferentes, porém complementares para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável da região.

O Centro de Estudo, Formação e Pesquisa dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Baixo Amazonas – CEFT-BAM, por exemplo, é uma rede que hoje congrega 76 instituições dos 17 municípios do oeste do Pará, atendendo mais de 36 mil famílias, o que o fez ser uma grande referência para a região. Chama atenção que, mesmo sendo remanescente do movimento sindical, todos os sindicatos do oeste do Pará hoje são afiliados ao CEFT-BAM, ainda que tenham sua representação regional formal que é a FETAGRI-BAM. Esse fato demonstra uma característica peculiar a este território: a luta pela terra, pelo desenvolvimento, por respeito às suas culturas e tradições e suas necessidades em comum criaram certa unidade, ainda que o núcleo seja heterogêneo, que as organizações tenham características muito próprias e que haja embates políticos.

Neste sentido, como a base de formação dos movimentos sociais é o sindicalismo, praticamente todas as lideranças são filiadas ao Partido dos Trabalhadores, se não o são, são simpatizantes. Das 8 entrevistas feitas com representantes sociais, apenas 2 não eram afiliados ao partido, mas eram verdadeiros simpatizantes. As tendências dentro do PT acabaram por definir o formato da ação e a luta desses movimentos, quais sejam: PT pra Valer, com uma característica esquerdista, autônoma, que se estabeleceu mais fortemente na região da Transamazônica, onde a luta social é antiga e mais dura, entretanto tem seus adeptos no BAM; Unidade na Luta, com uma posição mais centrista, pró-diálogo, estabelecida mais na região do Baixo Amazonas; e, Democracia Social, que se fortaleceu na região do BAM após a eleição da governadora

do estado, Ana Júlia, e que propõe uma ação mais “suave”, de parcerias e coligações partidárias²⁷:

(...) o PT, ele também é dividido por tendências políticas, pensam de certa forma diferente uma das outras, pensam no fortalecimento do seu grupo, agem com o partido e sem o partido, isso acaba trazendo toda uma dificuldade e, de certa forma, chegou até a dividir grande parte dos movimentos sociais em tendências. (...) Eu acho que essa é uma outra confusão que tem²⁸

Apesar das tendências serem um recurso metodológico para melhor compreensão da ação coletiva local, preferimos não trabalhar com ele, porque necessitaria de um estudo histórico aprofundado da formação dessas tendências, de seus adeptos, dos trânsitos entre elas e das alterações da ação social ao longo do tempo, o que supera as expectativas desta dissertação, que objetiva avaliar a mobilização de 2003, quando todas essas diferenças aparentemente se unem para uma disputa maior, e seus desdobramentos.

Buscaremos definir alguns aspectos da ação coletiva dos movimentos sociais do BAM, a pluralidade de atitudes, a diferenciação de objetivos e interesses, de significados e relações que advêm de suas dinâmicas. Segundo Melucci (1996), o que chamamos de movimento, supostamente constituído de unidade, é, na verdade, o resultado de processos heterogêneos e múltiplos, portanto, “devemos procurar entender como essa unidade é construída e quais diferentes resultados são gerados a partir da interação dos seus vários componentes” (20). O termo “movimentos sociais” torna-se, dentro dessa proposta, um conceito analítico, que o diferencia das outras formas de ação coletiva.

Desta feita, o ponto de partida para a análise dos movimentos sociais do BAM, são a construção desses movimentos e as formas de sua ação coletiva. Conforme posto no início desta seção, esses movimentos tiveram uma formação enraizada no sindicalismo, porém já caracterizada por divergências de pautas e de interesses, que adiante lhes dariam personalidades diversificadas. Algumas entidades se formavam para abraçar a luta das mulheres no campo; outras para a defesa das comunidades tradicionais; praticamente todos lutavam pela regularização da terra; por questões de

²⁷ A governadora Ana Júlia, candidata do PT, foi eleita, em 2006, com o apoio do PMDB local, chefiado por Jader Barbalho, político de tendência conservadora, representante do coronelismo paraense.

²⁸ Entrevista com Raimundo Mesquita, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém (STRS). Santarém, julho de 2009.

saúde e de previdência social, como fizeram os sindicatos; algumas se especializaram na luta por acesso ao crédito; pela paz no campo; por projetos de desenvolvimento; mas, por fim, perceberam que essas diferentes causas eram complementares, portanto, buscaram se unir. De acordo com Venilson, presidente do CEFT-BAM, os movimentos perceberam que, mesmo com pautas diferentes, eles estavam trabalhando de forma complementar em relação à bandeira principal que defendiam:

E, naquele momento, lá em 1998 (...) estava o CEFT-BAM trabalhando algumas propostas, o CEAPAC²⁹, a FETAGRI, os sindicatos dos trabalhadores rurais, mas a gente foi analisar que era a mesma bandeira de luta, só que nós estava separado, individual, aí que nós começamos a fazer um debate. Fizemos diversos seminários aqui na região, puxados pelo CEFT-BAM, e aí sai a proposta do Projeto Tucumã que era pensar um projeto de desenvolvimento para a região do Baixo Amazonas (...) que é um projeto para desenvolver a região num espaço de 15 anos³⁰.

As formas de atuação também foram diversas entre as organizações sociais e ao longo de sua história, desde o protesto que fecha estradas e ameaça causar danos físicos a instituições públicas, até o diálogo pró-ativo e pacífico, como observado na narrativa abaixo:

(...) se a gente tiver alguma coisa que merece uma conversa com secretário de estado de agricultura ou qualquer um outro membro do governo (...) as conversas são diretas (...) [mas] aqui nós já conseguimos, sem conversa com esse governo, nós transformamos o INCRA³¹ numa superintendência, já saiu dois de seus primeiros gestores na porrada mesmo (...) Saíram porque tiveram graves problemas lá dentro [denúncias de corrupção], não iam cumprir com os nossos interesses, então nós achamos que deveria sair. Então nós nunca fugimos desse princípio de bater se preciso³².

Essas narrativas nos permitem observar orientações diferentes da ação coletiva, exame necessário, conforme nos alerta Melucci (1996): um que se volta para a própria população, que elabora um projeto de desenvolvimento a ser implementado por eles próprios, ainda que os recursos venham de fontes externas diferenciadas; e o outro que se orienta para o sistema político, a partir das demandas e necessidades sociais locais; um na tentativa de trabalhar as capacidades sociais e regionais de forma estrutural; outro

²⁹ Centro de Apoio a Projeto de Ação Comunitária

³⁰ Entrevista realizada com Venilson Silva, presidente do CEFT-BAM. Santarém, julho de 2009.

³¹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

³² Entrevista realizada com Raimundo Mesquita, presidente do Sindicato Rural dos Trabalhadores de Santarém – STRS. Santarém, julho de 2009.

visando estabelecer uma ordem alheia ao campo social, mas que nele interfere diretamente.

A heterogeneidade nas representações sociais e nos formatos da luta mostrou-se complementar quando parcerias institucionais foram criadas e as pautas tornaram-se mais públicas. De acordo com Irene Pinheiro, presidente da Associação das Organizações de Mulheres Trabalhadoras do Baixo Amazonas (AOMT-BAM), já na década de 1990, os movimentos sociais do BAM iniciavam um trabalho conjunto de combate aos grandes projetos de infra-estrutura para a Amazônia, numa dinâmica de organização unificada para garantir que esses projetos não viessem atrapalhar a produção familiar na região:

E nesse mesmo período se junta outras organizações, sindicatos de trabalhadores, trabalhadores rurais, associações de mulheres, associações de pequenos agricultores, movimento de atingidos por barragem e trombetas, que era justamente para se organizar, unificar a luta, né? As bandeiras de luta eram a questão da terra, a questão ambiental e essa questão da organização, auto-organização da associação das entidades³³

A mobilização dos movimentos sociais contra obras impactantes de infra-estrutura na região nos parece antiga, tal como a intenção de trabalho unificado, de preservação da cultura local e da produção familiar. Isso nos permite observar que, mesmo antes do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), os movimentos sociais locais já possuíam uma estratégia de ação voltada para o campo político. Porém, ainda na fala de Irene, o formato da luta em governos anteriores ao do PT era diferente:

(...) antes do governo Lula, nós tínhamos o Fernando Henrique, que a nossa luta era muito mais assim na base de reivindicações, de ações de massas, de ir pra rua, pra ocupação de espaços do governo, entendeu? Pra que nós, movimento social pudesse ser atendido. Isso era no governo FHC e nos outros governos antes do Lula. Com o Lula, abriu-se mais espaço, mais oportunidade pra que os próprios movimentos pudessem estar diretamente com Brasília. Então, tinha espaço pra conversa, tinha espaço pro diálogo (...). Reivindicações sem baderna, sem ações de rua, mas propostas, proposições no papel para negociação.³⁴

Por essa narrativa, compreendemos que o processo de diálogo com atores políticos se deu a partir do governo Lula, quando mudou o formato de ação desses movimentos sociais. Antes desse marco, observamos que a mobilização social era mais caracterizada

³³ Entrevista com Irene Pinheiro, presidente da AOMT-BAM. Santarém, julho de 2009.

³⁴ *Idem*

por atividades de protesto do que por conversas e interações com o governo. Nesse sentido, ponderamos que os movimentos sociais se organizavam mais pela mobilização de recursos internos do que externos, visto que os alinhamentos ou construção de alianças políticas externas, naquele momento, não lhes pareciam ser muito favoráveis.

Antes de passarmos para a análise do processo de mobilização, iniciado em 2003, é importante informar que, segundo estudos realizados pela Agência de Cooperação Técnica Alemã - *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* - (GTZ, 2004) e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM (2001), o nível de atuação conjunta dos movimentos sociais da região do BAM ainda era muito baixo, considerando os objetivos que perseguiram. Seus estudos demonstram que havia experiências pontuais de parceria, como as que foram expostas acima, porém muito embrionárias, sem a eficácia política que desejavam.

3.1. O processo de mobilização em 2003

Com a proposta de pavimentação da rodovia BR-163, divulgada pelo governo federal, desde 1998, e assumida pelo governo popular recém eleito, em 2003, uma dinâmica diferenciada na região foi deflagrada. As organizações não-governamentais (ONGs) socioambientalista, de atuação na região, foram quem puseram combustível nas lideranças sociais locais para que elas se organizassem de forma a tentar influenciar no planejamento de mais um grande projeto de infra-estrutura para a Amazônia. Essas organizações foram as principais responsáveis pela união e avivamento dos grupos sociais locais e por fazê-los acreditar que, no governo de proposta popular, eles, amazônidas, deveriam intervir nas políticas públicas para sua região, de forma a chamar atenção para as características locais³⁵. O apoio técnico, financeiro e humano das ONGs socioambientalistas foi imprescindível para o sucesso da ação coletiva.

A união dos movimentos sociais com as ONGs significou o principal recurso alcançado por eles. Como as ONGs operam com instituições doadoras internacionais, por meio da aprovação de projetos, houve uma confluência de recursos internacionais para o desenvolvimento de projetos naquela região, principalmente os que estavam direcionados para a formação de capital social e capacitação técnica das lideranças

³⁵ De acordo com entrevista realizada com membro de uma dessas ONGs, que solicitou não ser identificado. Santarém, julho de 2009

sociais. Essas organizações eram administrativamente bem mais sólidas do que aquelas coordenadas pelos movimentos sociais, pois eram estruturadas por pessoas qualificadas tecnicamente, com contatos estratégicos, algumas possuíam trânsito livre nas instituições federais, o que facilitava o encaminhamento das propostas que surgiam durante os diversos seminários que promoveram.

Segundo a coordenação da FETAGRI-BAM, as intenções para a mobilização eram realizar seminários para juntar os segmentos e discutir a situação da região da BR-163, com o objetivo de tentar amenizar a situação das famílias que ali viviam em precariedade. Para esses seminários, eram chamados representantes para construir uma “fala no mesmo rumo”:

(...) E aí nós achamos uma forma de se juntar. Porque a BR-163 tem uma abrangência muito grande aqui na nossa região, então porque não discutir as coisas no conjunto para beneficiar todo esse segmento? Essa foi a forma que nós achamos pra ver se chegava mais rápido a nossa reivindicação pro governo, pra ver se eles se interessavam realmente em descer pra ver as nossas necessidades, a nossa situação. Então a questão do seminário foi muito eficaz exatamente para ajudar a fortalecer a nossa luta³⁶

As ONGs socioambientalistas junto com o movimento social local identificaram uma janela de oportunidade política para organizarem uma ação coletiva direcionada ao sistema político, mas com campo de atuação local. Era preciso unir os movimentos, construir um diálogo consistente entre eles para a interlocução com o governo, capacitá-los sobre o funcionamento do Estado, sobre o processo das políticas públicas, já que este governo propunha uma gestão participativa. Porém, essa estratégia não foi pensada pelos movimentos sociais locais, mas sim pelos líderes das ONGs, que passaram a atuar naquela região, preocupados com a dinâmica de impactos negativos no eixo de influência da BR-163. Essa dinâmica social era também estimulada pelas discussões que o corpo técnico e político do governo recém eleito do PT vinha desenvolvendo desde a época da campanha política, em 2002, para a Presidência da República. Nas suas idas à Amazônia, enquanto candidato, Lula discursava sobre a necessidade de pavimentação da estrada e os benefícios que ela traria, ainda que ela não estivesse em seu programa de governo.

³⁶ Entrevista com Maria Rosa, coordenadora da FETAGRI-BAM. Santarém, julho de 2009.

Durante o ano de 2003, muitas reuniões, encontros e capacitações com a população aconteceram na região do BAM, como também em outros pólos do eixo de influência da BR-163, com o objetivo de discutirem os efeitos da pavimentação da rodovia, o modelo tradicionalmente utilizado para implementação das políticas públicas de infra-estrutura na Amazônia e as ações governamentais necessárias para frear os impactos que apenas o anúncio da pavimentação já causava na região³⁷. Além do objetivo de identificar as principais carências regionais e da tentativa de propor possíveis soluções.

Em dezembro do mesmo ano, organizaram o “Encontro em Defesa da Sustentabilidade do Baixo Amazonas, promovido pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado do Pará, regional Baixo Amazonas – FETAGRI-BAM, Fórum da Produção Familiar do Baixo Amazonas, Fórum da Amazônia Oriental – FAOR, e Centro de Estudos, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Baixo Amazonas – CEFT-BAM. Ele fazia parte de uma série de seminários regionais ocorridos no final de 2003, com a estratégia de consulta, discussão e construção de propostas pelos movimentos sociais, socioambientalista e indígena, sobre os caminhos de desenvolvimento na região da BR-163, Transamazônica e Xingu, todas pertencentes ao eixo de influência da BR-163. Os outros seminários realizados foram a Conferência Popular em Altamira, organizada pela Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), em outubro de 2003, o Seminário BR-163 Sustentável, realizado em Sinop-MT, em novembro de 2003, pelo Instituto Socioambiental (ISA).

O evento de Santarém, que mais nos interessa, reuniu cerca de 200 representantes dos movimentos sociais de todos os municípios da região do BAM, 50 representantes de ONGs socioambientalistas e de pesquisa, além de órgãos governamentais e representantes dos pólos da Transamazônica, pólo BR-163 (eixo paraense) e pólo do Mato Grosso³⁸. O objetivo era “o amadurecimento das análises sobre ordenamento territorial da região frente o asfaltamento da BR-163 e o

³⁷ A expropriação indevida dos recursos naturais, aliada ao fluxo migratório, aos conflitos no campo e à falta de perspectiva econômica para as populações locais.

³⁸ De acordo com o relatório do evento (IPAM, 2003).

fortalecimento das organizações sociais de base para a consolidação de uma proposta que visasse o desenvolvimento para todos, principalmente para os setores produtivos menos favorecidos economicamente que ocupam o eixo das rodovias Cuiabá-Santarém e Baixo Amazonas” (IPAM., 2003, p. 8). O resultado do encontro foi resumido em documento final, contendo sugestões técnicas e políticas e indicando ações em forma de um plano de desenvolvimento a curto e longo prazo, a ser direcionado aos governos federal, estadual e municipal. As propostas desse documento se contrapunham ao modelo de desenvolvimento em vigor, historicamente implantado no oeste do Pará, para que os benefícios gerados em investimento de infra-estrutura na região pudessem realmente estar ao alcance da maioria da população regional (*Idem*).

A partir desse momento, a relação dos movimentos sociais com ONGs socioambientalistas se intensificou. Várias eram as organizações socioambientais que estavam à frente dessa mobilização, incentivando os movimentos sociais a participarem, os quais assumiram essa agenda em busca de melhorias para as condições precárias em que viviam no interior do Pará. Como dito anteriormente, essa pauta era principalmente das ONGs, portanto, eram elas que coordenavam os eventos e toda a dinâmica participativa que se deu na região. Porém, conforme alegavam, elas procuravam “dar voz” às demandas sociais locais, ou seja, organizá-las e direcioná-las ao sistema político, já que os movimentos sociais da região nunca tiveram a experiência de interlocução com o governo federal. Antes de estabelecerem uma interação com o Estado, os movimentos sociais do BAM a fizeram com as ONGs socioambientalistas, incorporando, por uma questão pragmática, o discurso e o formato de atuação dessas organizações.

Conforme nosso argumento sobre autonomia e suas implicações, consideramos que, com esta dinâmica que se estabeleceu, a estratégia dos movimentos sociais locais foi de construir alianças externas com as ONGs de forma a assegurar apoio técnico para suas ações e eficácia política quando partissem para os encontros com o governo federal. O resultado prático e de curto prazo dessa aliança foi uma alteração nos formatos de ação dos movimentos sociais, as estratégias das ONGs para aquela área tornaram-se suas também. Portanto, o que percebemos foi uma influência social externa agindo diretamente na estrutura interna desses movimentos, afetando sua capacidade autônoma. Vela observar que esta situação não era agradável nem mesmo confortável a

todas as organizações sociais do pólo BAM, o que causou certas rugas entre algumas dessas, ainda que poucas, e as ONGs socioambientais, em especial o Instituto de Pesquisa da Amazônia, que atuava diretamente no pólo³⁹. Este assunto será melhor explorado no próximo capítulo.

Para a maioria das lideranças sociais que se entregaram à aventura com as ONGs socioambientalistas, os seminários fortaleceram a ação coletiva local que ganhou corpo e personalidade⁴⁰. Para eles, aquela mobilização não significava apenas um agregado de pessoas, mas sim de atores que se reconheciam pertencentes a uma mesma integração social e que buscavam alterar uma estrutura dominante estabelecida que os desfavorecia.

Os movimentos sociais, no geral, reconheciam que a parceria com as ONGs trouxera unidade para suas lutas, de forma a fortalecê-los. Os encontros sociais, reuniões, seminários onde os diferentes movimentos construía uma agenda a ser direcionada ao sistema político tornaram-se o sistema de referência⁴¹ da ação coletiva. Partiam do sistema da ação local para o sistema político; a estratégia de mobilização, para esses movimentos, foi justamente a de construir parcerias com as ONGs, assumindo assim um formato de ação renovado, o do diálogo, num sentido de cooperação para o desenvolvimento sustentável da região. Ainda que as parcerias com as ONGs interferissem na estrutura interna dos movimentos, dando novos significados à sua ação, entendemos que eles se dispuseram a seguir neste caminho com o objetivo de encaminhar suas demandas ao governo federal, e as ONGs possuíam expertise técnica e política para a eficácia dessa ação.

Nesse primeiro momento, observamos que houve um amadurecimento da ação conjunta daqueles movimentos sociais e ONGs que se transformaram em um grupo maior, eles construíram uma mobilização com uma identidade específica. Isso lhes deu

³⁹ Análise construída a partir de entrevistas com as lideranças sociais locais do pólo do BAM e em especial com Fernanda Ferreira, mestrande do CPDA-UFRRJ e ex-funcionária do IPAM, equipe de Santarém. Santarém, julho de 2009.

⁴⁰ Entrevista com Maria Rosa, FETAGRI-BAM. Santarém, julho de 2009.

⁴¹ De acordo com Melucci (1996) A system is simply the complex of the relationships among its elements (...) does not possess a privileged nucleus that would contain the meaning of the whole. Each elements stands for itself to the others, and each variation in these relations affects the whole (26).

mais confiança, força para continuarem a luta que travavam. Para Melucci (1996), a identidade coletiva é uma definição interativa e partilhada, produzida a partir de indivíduos ou grupos se relacionando ativamente. As orientações da ação e o campo onde elas acontecem também são importantes para a definição da identidade (70).

No processo para a mobilização de 2003, os indivíduos - dos movimentos sociais e das ONGs - partilharam e discutiram conjuntamente suas estratégias, pautas, as possibilidades de ação, os recursos a serem mobilizados, os objetivos pelos quais estavam articulados. Criaram espaços societais que eram verdadeiramente seus sistemas de referências, e em novembro de 2004, criaram o Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 (CONDESSA), composto por 32 entidades atuantes em toda região da BR-163, coordenado pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), FETAGRI-BAM, FVPP, ISA, IPAM e pelo FORMAD⁴². O objetivo do CONDESSA era de ser interlocutor do governo federal para viabilizar a implementação de ações prioritárias levantadas pela sociedade em relação ao asfaltamento da estrada.

A estratégia era de trazer nosso seguimento para que todo mundo falasse a mesma linguagem (...) então a gente se reunia, tirava nossas dúvidas para quando a gente chegasse no local [de encontro com o governo], todo mundo estar falando a mesma coisa. Então é uma estratégia boa, a gente reforça o movimento, sua identidade (...). Porque muitas das vezes que a gente não tem essa estratégia, não se prepara, aí acaba os próprios movimentos entrando em conflito.⁴³

Ainda guiados pela definição de Melucci, identidade coletiva, no caso estudado, tem uma característica processual: uma rede ativa de atores que se relacionam, interagem de forma a influenciar uns aos outros, criando canais comunicativos e formas de organização próprias. A atuação conjunta de ONGs e movimentos sociais acabou por produzir uma identidade à mobilização por eles abraçada. Como dito na introdução dessa dissertação, as fronteiras, por um momento, foram apagadas. Dessa dinâmica, surgem o auto-reconhecimento e a auto-definição enquanto grupo que os distinguem das outras formas de organização social e os situam num sistema mais amplo de relações. Esses fatores são fundamentais para o fortalecimento da autonomia e independência do

⁴² Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento

⁴³ Maria Rosa, FETAGRI-BAM. Santarém, julho de 2009.

movimento social, eles se diferenciam do seu ambiente⁴⁴. Entretanto, é fundamental ter em mente que a identidade coletiva não é algo monolítico, estático, ela representa um sistema de relações com vetores de tensões, que a transforma continuamente.

No estudo dessa mobilização, identificamos diferentes organizações sociais que passaram a trabalhar em parceria e de forma complementar, formando uma identidade coletiva, entretanto uma observação mais atenta ao seu interior revelará que as disputas eram constantes, havia hierarquias, relações de poder que geravam tensões àquela coletividade⁴⁵. Se considerarmos as relações com o ambiente externo, com o sistema político, por exemplo, veremos que os vetores de tensão eram ainda mais numerosos. Portanto, a constituição da identidade depende de diversos fatores que a fazem tonar-se dinâmica.

Segundo as narrativas das lideranças sociais entrevistadas, todo esse processo de organização e fortalecimento institucional contava com uma participação efusiva de representantes dos movimentos sociais locais. Nos eventos realizados, eram aplicadas metodologias que agrupavam os indivíduos e estabeleciam pontes entre eles também em sua vida cotidiana. O território vivia uma experiência exaustiva de participação nos espaços sociais, o objetivo era harmonizar a estratégia de ação nos espaços de encontro com o governo, já que a ação era orientada para o sistema político⁴⁶.

⁴⁴ No mesmo período em que os movimentos sociais e ambientalistas organizaram essa mobilização, entidades do setor produtivo, em níveis bem menores de organização, também tentaram uma articulação voltada para o sistema político. Entretanto, o formato de sua ação era completamente diferente daquela implantada pelos movimentos: a relação com o político era direcionada principalmente para os parlamentares, seus porta-vozes em relação ao governo, o discurso não contemplava o desenvolvimento sustentável conforme clamavam os movimentos, para eles, o desenvolvimento desejado era principalmente o econômico, pois achavam as políticas ambientais exageradas.

⁴⁵ A opinião e atitude das ONGs ambientalistas, por sua capacidade técnica e mobilizadora de recursos financeiros, eram muito mais enfáticas do que as dos movimentos sociais, mesmo daquelas organizações que são antigas na região e já têm o respeito de seus afiliados, como o CEFT-BAM. Porém, essa situação desagradava outras instituições, como os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e o Sindicato da Agricultura Familiar, este último tem uma posição muito autônoma em relação ao governo e à interferência de outras instituições em suas atividades. Essa situação, apesar de velada, causava alguns desconfortos para os movimentos sociais, mas que, para atingir seus objetivos, acabavam agindo em parceria e aceitando as regras do jogo.

⁴⁶ A série de eventos ocorrida no final de 2003, em diferentes pólos da BR-163, já registrava a presença de representantes do governo, convidados por membros do movimento social e ambientalista. Entretanto, a dinâmica dos eventos era estabelecida pela sociedade.

Em março de 2004, como fechamento da série de seminários regionais, ocorreu outro grande evento em Santarém: “O Desenvolvimento que Queremos: Ordenamento Territorial da BR-163, Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu”. Segundo relatório, o encontro teve dois momentos: a sistematização e consolidação das propostas de planejamento dos quatro eventos regionais, ocorridos no final de 2003, sintetizadas na Carta de Santarém; e, a apresentação desta, entregue aos então Ministros da Integração Nacional, Ciro Gomes, e do Meio Ambiente, Marina Silva, bem como a representantes do Ministério dos Transportes. Para os movimentos, a Carta de Santarém fornece elementos para a “implantação de um modelo de desenvolvimento que respeite as comunidades locais, fortaleça a organização popular e reduza os impactos ambientais decorrentes de grandes obras na região, para que os benefícios gerados por este investimento possam realmente estar ao alcance da maioria da população regional, principalmente pelos setores produtivos menos favorecidos economicamente” (IPAM, 2004, p. 4).

Os esforços despendidos por lideranças sociais e socioambientalistas, os recursos investidos tanto em pessoal como financeiro, para eles, não foram em vão. Os movimentos souberam enxergar e aproveitar uma janela de oportunidade aberta, e o governo, por sua vez, soube aproveitar o momento, o capital social criado, além das informações e estudos produzidos sobre a área de influência da rodovia, para construir parcerias com a sociedade e pôr em prática o seu projeto político participativo, conforme podemos observar nas citações abaixo:

Para o Ministro Ciro Gomes da Integração Nacional este encontro comprova que a "inteligência coletiva" conduz a construção de Planos onde nenhuma área social, ambiental, política e econômica seja esquecida. Iniciativas como essa, segundo o Ministro, mostram que estamos aptos a "formar e unir um consórcio social e ambiental como um consórcio dos empreendedores. Se trabalharmos juntos, não nos desmobilizarmos, construiremos um modelo de um país para o futuro" (IPAM, 2004, p. 9).

Para a Ministra Marina Silva, do Meio Ambiente, essa obra - a BR-163 - não pode vir a ser ou deixar mais uma mazela social, ambiental ou econômica. Precisamos ter o compromisso de conversar, de dialogar, justamente pelas concepções estratégicas diferenciadas que possuímos. "Temos que ter a clareza, a consciência de que nossos projetos e propostas têm que ser maiores que nossas divergências e diferenças". Com relação às propostas apresentadas, a Ministra disse que "poderão ser viabilizadas desde que permaneçamos juntos e trabalhemos conjuntamente" (*Idem*)

A presença de atores políticos, inclusive de primeiro escalão, nos seminários organizados pela sociedade civil na região da BR-163, firmava um compromisso político do governo federal com a região e já permitia a esses atores colherem informações para os primeiros desenhos do que seria um plano para a área de influência da rodovia. Com um planejamento prévio, o governo realizou uma série de audiências públicas onde colheram sugestões da própria população local para a elaboração do plano e, depois, numa segunda etapa de audiências, confirmaram se as políticas para a região estavam adequadas.

Após o lançamento do plano, em 2006, o sentimento de vitória da população local e das ONGs ambientalistas de atuação regional era grande. O governo havia acatado várias de suas propostas, inclusive organizou a estrutura do plano de acordo com as cinco diretrizes da Carta de Santarém, quais sejam: infra-estrutura e serviços básicos rurais e urbanos; ordenamento fundiário e combate à violência no campo, estratégias produtivas e manejo dos recursos naturais; fortalecimento social e cultural das populações locais; gestão ambiental, monitoramento e áreas protegidas. Porém, uma outra luta ainda teria de ser travada, pois o modelo de gestão do plano, instrumento por onde aconteceria a parceria - para sua implementação - entre sociedade civil, setor produtivo e governo, possuía uma estrutura que mantinha a sociedade muito distante dos canais de tomada de decisão. Mas esse assunto será tratado melhor no último capítulo.

Nesta seção, avaliamos que, na busca de tentar influenciar a agenda governamental e de estabelecer um diálogo com os atores políticos, caminho pelo qual a eficácia política de sua mobilização se mostrava mais possível, os movimentos sociais se aliaram, estrategicamente, às ONGs socioambientalistas. Verificamos que essa parceria acabou por influenciar nos formatos e estratégias inicialmente estabelecidos por esses movimentos, portanto, também em sua identidade e capacidade autônoma.

O processo da mobilização em parceria criou uma nova identidade àquele grupo que se formava e atuava conjuntamente, o que os fortaleceram institucionalmente. Porém, havia hierarquias, as decisões e a interlocução com o governo eram geralmente conduzidas pelas ONGs, ainda que tentassem agir de forma inclusiva, com a participação dos movimentos sociais.

De acordo com a nossa leitura, os movimentos sociais fizeram uma escolha pragmática de diversificar suas alianças, buscando principalmente apoio técnico. Mas,

conforme já citamos, essa parceria interferiu diretamente em sua identidade e autonomia, de forma que elas foram reformuladas. Essa visão, ao nosso entender, contraria a noção de autonomia baseada apenas na variável “estratégia” – a de que é preciso construir alianças diversas para se manter autônomo. Entretanto, acreditamos que essa foi uma escolha dos movimentos sociais da região para alcançarem sucesso ou eficácia política para a mobilização na qual investiram. Eles relativizaram sua autonomia.

3.2. Sociedade e estrutura de oportunidade política

O ano de 2003, não coincidentemente, correspondia ao primeiro ano de mandato do governo do PT, quando um novo programa de governo era construído, a equipe governamental estava em formação, as estruturas burocráticas eram modificadas e o Estado se reconstruía. Essa mudança trazia consigo um significado expressivo, pois o Partido dos Trabalhadores, que se constituiu de maneira orgânica⁴⁷ na década de 1970, a partir de concepções esquerdistas, chegava ao poder com uma proposta de projeto democrático participativo, ou seja, de ampliação da intervenção social no processo das políticas públicas⁴⁸. Este novo governo também anunciava a retomada das responsabilidades sociais do Estado, privatizadas e terceirizadas pelo projeto político neoliberal, que caracterizava os governos que engendraram a abertura política no país e se consolidara nas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998-1999 a 2002)⁴⁹.

É importante observarmos que a eleição do Partido dos Trabalhadores, por si só, já representava uma oportunidade política para os grupos tradicionalmente excluídos. Dentre as categorias de estrutura de oportunidade política abordadas por Tarrow (1996)⁵⁰, as diferentes coligações políticas, inclusive entre partidos historicamente

⁴⁷ No sentido gramsciano.

⁴⁸ É imprescindível abordar que, para ser competitivo no sistema eleitoral e alcançar o Executivo nacional, o PT teve de fazer uma grande reformulação de suas propostas iniciais, além de apresentar projetos que satisfizessem a diversidade da população do país, incluindo os grandes empresários e o setor produtivo. A política econômica do PT, por exemplo, seguiu uma cartilha neoliberal.

⁴⁹ Com isso não quero negar que o governo do PT possua vários traços do projeto neoliberal, mas apenas caracterizar o contexto no qual ele assumia seu primeiro mandato e as propostas que estavam em jogo.

⁵⁰ Abertura de acesso político; alinhamentos políticos instáveis; aliados influentes; e, elites divididas.

opponentes, como o Partido dos Trabalhadores e o Partido Liberal, denotam uma mudança de alinhamentos políticos, além de também suscitar uma divisão entre as elites políticas. No sistema eleitoral brasileiro, prenhe de uma diversidade acachapante de representações políticas, a agenda popular acabou por infiltrar os programas mais conservadores de alguns partidos, e o discurso popular não estava apenas na boca do povo, mas na boca de coronéis mandatários, de políticos de direita, de centro, de esquerda, enfim, de posições variadas. Ainda que muitos não soubessem de fato o significado do seu discurso nem mesmo os sentidos dos termos dos quais se apropriaram para fazer frente ou apoiar o Partido dos Trabalhadores, o discurso político foi alterado.

Até mesmo a prática social foi transformada: se antes, no governo do Fernando Henrique Cardoso, o principal formato de mobilização era de protesto e reivindicação, com o governo do PT, a prática da ação coletiva passa a ser o diálogo, a interação, pelo menos em seu primeiro mandato.

Isso se deve especialmente pela ampliação dos espaços de debate e canais de comunicação que o governo nacional do PT procurou implementar. Ao longo de sua gestão, e especialmente no caso da BR-163, vários foram os formatos de encontros entre sociedade e governo. Os registros vão desde relações pessoais, conservando certo clientelismo na prática política, até os encontros institucionalizados que, conforme as narrativas retiradas das entrevistas de pesquisa de campo, foram maioria:

A gente considera que o lado político do debate de políticas públicas tem que ser feito por dentro do conselho, que coloque na mesa as propostas. Mas também, até aprovar uma política, um projeto ou os projetos dentro do conselho, não tem dúvida nenhuma que a discussão por fora, que eu chamo, com o secretário ou secretária, também é importante. (...) então sempre damos uma cobradinha por fora para poder agilizar as coisas, o processo ser mais rápido. Isso é muito importante, se faz e não tem jeito. Fazemos os dois caminhos, porque vc usa as ferramentas que tem, usa o conselho, mas também as influências políticas. (...) [Mas] Eu considero que o conselho, respeitando hierarquias de oportunidade e debate, o conselho tem muito mais força. Eu respeito e considero isso, os conselhos precisam funcionar com certa ou com muita autonomia para poder discutir as políticas de um município ou de uma região⁵¹.

As lutas institucionais, se, por um lado, representam ampliação dos canais de participação, que têm o poder de convocar até mesmo indivíduos sem vivência anterior de prática política, por outro, os esforços constantes para capacitação acabam afastando as lideranças do trabalho com suas bases. Para alguns analistas, essa pode ser uma

⁵¹ Entrevista com Venilson Silva, CEFT-BAM. Santarém, julho de 2009.

opção com conseqüências perigosas, pois consideram que a força, e adicionaríamos a autonomia, dos movimentos populares, consolida-se a partir do contato e da aproximação com suas bases (Helman, 1992). Isso gera um conflito para os próprios movimentos sociais, conforme percebemos em suas falas:

Tem que ter muito cuidado com essa questão de liderança com a base. Se você não tiver muito cuidado, você finda distanciando. Então nós do movimento social temos que ter muito cuidado, pois no momento que isso acontece, você fica muito envolvido com as coisas, e você finda não tendo tempo que precisaria para estar lá na ponta, lá na base. E aí que é importante investir mais em pessoas, mais em outros quadros. (...) É uma discussão que a gente tem aqui na região e isso seja por dentro do governo, por dentro do movimento, nós precisamos avançar muito, muito⁵².

A partir de uma escolha pela disputa institucional, a sociedade civil se envereda por lutas menos visíveis e com menor potencial de mobilização, gerando uma “elite participativa”, cujas conquistas são menos evidentes e “definitivas” (Tatagiba e Teixeira, 2005, p. 50). Com as audiências públicas e os encontros que o governo federal promoveu na região do BAM, observamos que a prática da sociedade civil precisou ser reformulada. Se antes protestavam e reivindicavam, no governo popular, dialogam. A participação política requereu lideranças capacitadas para o diálogo, modificando o *modus operandi* dos movimentos sociais locais e, como vimos, interferindo em suas autonomias.

Outra característica importante do governo em construção foi que seu quadro burocrático foi preenchido por pessoas que tiveram relações estreitas com o partido ao longo de sua história, como também diversos representantes de movimentos sociais. Entre as instituições que compunham a coordenação do CONDESSA, várias “cederam” seus representantes para o governo, inclusive ocupando cargos estratégicos como secretarias, diretorias e coordenações, especialmente do Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Por isso, a aposta de intervenção dos movimentos sociais e socioambientalista no sistema político era alta, havia uma ilusão de que governariam junto com o partido, alguns chegavam a acreditar na conquista do poder.

O Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, formou uma estrutura “ongueira”, onde os trânsitos entre sociedade civil e governo eram constantes, o que nos

⁵² *Idem*

permite afirmar que os movimentos sociais e especialmente o socioambientalista conseguiram “aliados influentes” na estrutura governamental. Se por um lado, tal trânsito significava facilidade dos movimentos em acessar as políticas públicas e a estrutura governamental, bem como dispor de mais informação, por outro, causava um desfalque na tessitura social que comprometeria a própria ação política desses movimentos. As principais lideranças socioambientais, pessoas responsáveis por organizar o movimento, por coordenar suas ações e estratégias, hoje, estavam defendendo os interesses do governo:

(...) eu acho que um dos maiores problemas que nós tivemos foi não preparar pessoas para assumirem o lugar daqueles que realmente foram para o governo. Eu acho que isso não foi um problema no sentido de ser fiel ou não, há uma diferença muito grande quando você é movimento social e quando você se torna governo. Porque quando você entra para uma secretaria, você passa a defender o governo e não mais os movimentos sociais. O discurso muda e há muita dificuldade de quem sai dos movimentos sociais e atinge uma secretaria de governo. Custa muito a aceitar que é governo, há uma confusão entre as duas partes, governo e movimentos sociais. Criou toda uma problemática entre movimentos sociais e movimento sindical. Eu diria que, de modo geral, o movimento sindical teve uma baixa muito grande no sentido de mobilizações, de gritar um pouco mais, de pressionar o governo, justamente pelos parceiros estarem lá⁵³.

A migração de representantes de movimentos social e socioambientalista para estrutura estatal do governo popular esvaziou-os de suas principais lideranças, obrigando-os a ressignificar sua ação e sua própria identidade. Conforme a TNMS, a presença de líderes sociais é crucial para a coordenação da ação coletiva, sua ausência pode comprometer o próprio movimento (Touraine, 1984). Houve o problema dos “iguais que ocupam espaços diferentes”, isto é, companheiros de luta social que passam para o campo político com outras pautas de trabalho, outro ritmo, um *modus operandi* que antes era ignorado por não saberem que existia. Neste sentido, vários foram os comportamentos daqueles que ocuparam a máquina estatal.

Alguns, que não dá para citar nomes, realmente estão lá, eles quando estavam no movimento, eles imaginavam que ao chegar lá, eles iam fazer uma revolução. “Chego lá e vou fazer diferente”. Mas quando chegaram lá, se depararam com as hierarquias de governo, com lei, com regras, mas tem gente que assumiu o cargo e não fizeram o que peitaram quando eram oposição, mas permanecem fiéis aos movimentos, respondem. Mas não tem jeito, em alguns lugares tiveram aqueles que se corromperam mesmo, e coisas que não deveriam acontecer, não vou citar nomes por questão de ética, mas tem gente assim em todo canto. Tem gente que assumiu o governo e tenta

⁵³ Entrevista com Raimundo Mesquita, STRS. Santarém, julho de 2009.

responder as expectativas, mas têm outros que às vezes eu falo que não sabem qual é o nosso poder⁵⁴

Nesta dinâmica, as quebras na identidade coletiva, na auto-identificação e reconhecimento uns dos outros acabaram por afetar a própria autonomia dos movimentos, visto que a identidade é um dos elementos para a construção autônoma de um grupo (Melucci, 1996, p. 73). A identidade, a liderança, a coordenação foi rompida. Os movimentos sociais e socioambientalistas se enfraqueceram e, inicialmente, ficou a mercê dos companheiros que estavam no governo para indicar o melhor momento de agir, de mobilizar, de protestar, ou seja, a ação coletiva ficou dependente das orientações de lideranças sociais que por ora eram representantes do governo. O campo social passou a agir nos meandros do campo político:

(...) Por outro lado, isso gera uma situação de, digamos, umas tentativas de controle e esfriamento e distanciamento do governo em relação à sociedade civil, porque você tem pessoas lá dentro que se colocam como um interlocutor privilegiado e ficam segurando a tua onda do lado de fora, né? E cortando as suas asinhas e dizendo: “Não, pera aí, segura a onda, não é o caso de se manifestar agora” ou “porque que vocês estão reclamando disso, pera aí que vocês não estão entendendo...” Entendeu? Você tem uma mediação da atuação como sociedade junto ao governo que não existiria se você não tivesse essas relações pessoais⁵⁵.

Essa situação demandou a revisão das estratégias dos movimentos sociais e socioambientais e a reorientação da ação social. Para continuar a participar do jogo político, sua força foi alterada e, como suas ações estavam, desde o começo, direcionadas para o sistema político, com quem começaram a interagir, a disputa passou a ter oscilações desfavoráveis aos movimentos, o que pôde ser observado nos diferentes espaços de encontros entre os dois atores. Entretanto, é indispensável abordarmos a outra face dos trânsitos de membros da sociedade civil para o Estado: a dos ganhos sociais.

Eu acho que em termos de eficácia, digamos, pragmática, sim [eficácia com a migração de membros da sociedade civil para o Estado]. Porque teve pessoas lá dentro trabalhando com agendas que você defendia aqui fora. As pessoas foram pra lá e conseguiram fazer as coisas funcionarem no âmbito de políticas públicas que a gente defendia fora. Então, nesse aspecto, sim⁵⁶.

⁵⁴ Entrevista com Venilson Silva, CEFT-BAM. Santarém, julho de 2009.

⁵⁵ Entrevista com Adriana Ramos, secretária executiva adjunta do Instituto Socioambiental (ISA). Brasília, julho de 2009.

⁵⁶ *Idem*

Apesar de o movimento ter tido um desfalque, eu considero positiva porque se não tivesse um caboclo, uma cabocla, um cidadão com esse olhar mais de carência, de pobreza, de problemas... a gente percebe que quando eles chegam lá, eles lutam pra caramba para tentar corresponder de forma positiva.(...) Não é o cara que está lá, mas é porque ele não conhece a realidade da ponta, lá do BAM, uma cultura diferente, uma vida muito diferente. Eu considero positiva. Até porque nós sempre defendemos, o CEFT-BAM sempre defendeu que precisava preparar quadros para um dia chegar no poder para um dia tentar fazer melhor com um povo mais forte. Então eu considero positiva⁵⁷

Não se pretende aqui, como explica Dagnino, cair na armadilha, muito comum, de avaliar os trânsitos como cooptação da sociedade civil ou como uma “forma de acelerar a democratização do sistema político” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.70). Nossa intenção, ao contrário, é utilizar os trânsitos como um recurso metodológico de avaliação da transformação da autonomia da sociedade civil no governo Lula. Se por um lado, os trânsitos significaram desfalque e enfraquecimento da ação coletiva, levando a uma alteração em sua capacidade autônoma, por outro, os movimentos os aproveitavam como recurso para garantir, de alguma forma, eficácia política. Parceiros de luta ocupantes de cargos no governo, quando atentos e em contato com os movimentos, criam novos canais de comunicação entre os campos, sejam eles institucionais ou pessoais (Tatagiba e Teixeira, 2005). Aproveitar esses canais faz parte da estratégia dos movimentos que, mesmo reconhecendo as perdas, precisaram focar nos ganhos que tal situação poderia gerar.

A perda de suas lideranças fez com que movimentos sociais e ONGs socioambientalistas revisassem suas necessidades e estratégias, ainda que esse processo não seja automático. Os novos canais de participação abertos pela renovada estrutura governamental também exigiram dos movimentos um aperfeiçoamento na ação. Como veremos no terceiro capítulo, a interação nos espaços governamentais de negociação foram desestimulantes para os movimentos e ONGs, pois repetiam uma estrutura hierárquica de disputa de poder, além de serem conduzidas num modelo *top-down* de proposta sobre políticas públicas. Entretanto, alguns movimentos, não com a mesma força nem capacidade mobilizadora, continuaram na tentativa de influenciar os tomadores de decisão e de garantir alguma eficácia política na ação para a qual se mobilizaram. Esse elemento é importante para avaliarmos a tensão entre autonomia e eficácia política, pois para alcançar essa última, é necessária uma estratégia que nem

⁵⁷ Entrevista com Venilson Silva, CEFT-BAM. Santarém, julho de 2009.

sempre preserva a autonomia dos movimentos que insistem na luta, mas a relativiza em função dos possíveis ganhos coletivos.

Vale lembrar que inicialmente a luta dos movimentos sociais do BAM não se restringia apenas a ganhos materiais, ela tinha um significado muito mais amplo, de mudança da cultura dominante de implementação de obras de infra-estrutura na Amazônia. Ela clamava pela presença do Estado para garantir a dignidade da população local que carecia de políticas básicas e universais, esses movimentos clamavam por inclusão socioeconômica com respeito à vida e ao meio ambiente.

Nesta lógica, para eles, não pareceu haver perda de autonomia, diante das conquistas, especialmente políticas, que tiveram durante o processo de mobilização, iniciado em 2003, o que nos permite avaliar que a autonomia faz parte das estratégias dos movimentos e que ela pode ser relativizada. Porém, há uma diferença em a autonomia ser relativizada por uma estratégia social ou por uma consequência de imposições governamentais. Esse foi o problema que aconteceu no processo de implementação do plano, a partir do seu lançamento no ano de 2006. Esse assunto será mais detalhado no terceiro capítulo, mas o abordaremos brevemente aqui para fecharmos nosso argumento.

A inexperiência do corpo governamental com práticas participativas fez dos espaços de encontro e interlocução com a sociedade um lugar teatral. De acordo com representante da FETAGRI-BAM, o governo, desde as consultas públicas para elaboração do plano, conduziu-as de forma a estabelecer sua vontade, chegava à região com as propostas prontas e a sociedade apenas legitimava as decisões governamentais⁵⁸.

Entretanto, durante a elaboração do plano, os movimentos sociais e ONGs percebiam as dificuldades e falhas do governo, mas consideravam que todos estavam aprendendo com aquelas experiências participativas, até mesmo a sociedade. Como eles viam que suas demandas eram incorporadas às versões prévias do plano, passaram a confiar que este documento realmente contemplaria seus interesses. E, como dito antes, foi o que aconteceu. Porém, na etapa de sua implementação, o governo se distanciou da sociedade, não dava respostas sobre as ações do plano que estavam em execução.

⁵⁸ Entrevista com Maria Rosa, FETAGRI-BAM. Santarém, julho de 2009.

Em outubro de 2008, o CONDESSA organizou o Seminário Plano BR-163 Sustentável: entraves, desafios e expectativas, ocorrido na cidade de Santarém. A intenção era de, mais uma vez, chamar a atenção do governo para a região e para o cumprimento dos compromissos assumidos com o plano:

Acreditamos, visualizamos que cada ator fará o seu papel nesse processo. O governo, nas diferentes esferas, também tem de fazer o seu papel, realizar o que for possível, discutindo com a sociedade civil. A responsabilidade que temos com o plano é dividida e nós conseguimos achar uma compreensão entre nós, mas isso foi quebrado desde o seu lançamento. O processo de elaboração foi bom, mas nós temos de avançar na instância de implementação desse plano (...) Não devemos ter uma participação passiva, não vamos perder a oportunidade de falar, e falar para quem precisa ouvir para melhor adequar o que precisa ser feito para a região⁵⁹

Durante o evento, a sociedade foi impiedosa com os representantes governamentais que, novamente, davam respostas evasivas e descomprometidas à sociedade, continuavam a fazer promessas. Para obter algum ganho neste encontro, o CONDESSA elaborou uma agenda de compromissos que versava especialmente sobre a implementação urgente do modelo de gestão e um sistema de monitoramento sobre as políticas e ações governamentais executadas na região. Os representantes do governo não tiveram alternativa, assinaram essa agenda de compromissos e se responsabilizaram a implementar o fórum social e o modelo de gestão do plano até janeiro de 2009.

Esse respiro da sociedade civil significou a tentativa de retomada do debate com o governo federal. Essa ação coletiva veio depois de um considerável período de inércia também dos movimentos. As promessas não cumpridas, a falta de vontade política para a implementação do plano, a incapacidade do governo de articulá-lo institucionalmente, os encontros com o governo federal em que os movimentos eram “passados para trás”, além das alterações no contexto político, ocorridas por conta das eleições de 2006, foram golpes muito fortes para os movimentos continuarem com unidade e força em sua ação.

No ano de 2006, alterações na conjuntura política vieram a contribuir para um cenário de desarticulação entre governo e sociedade local e de atuação no BAM: aconteceram eleições presidenciais e governamentais. Lula foi reeleito, porém houve uma dança das cadeiras na Esplanada dos Ministérios. Muitos dos adeptos da

⁵⁹ Entrevista com Rosana Costa, coordenadora de projetos do IPAM. Santarém, julho de 2009.

implementação do plano da BR-163 assumiram outras funções, expressão maior deste fato foi a saída do Ministro Ciro Gomes e de alguns de seus secretários do Ministério da Integração Nacional, que, junto ao Ministério do Meio Ambiente e a Casa Civil da Presidência da República, articulavam as ações sobre o assunto. A Ministra Marina Silva, do Meio Ambiente, continuou no cargo, porém um importante assessor responsável pelas ações do plano, Cássio Pereira, que vinha do movimento socioambientalista paraense, foi para outra instituição.

Diante deste cenário, a articulação do plano ficou comprometida tanto dentro do governo como fora, pois o CONDESSA já não tinha mais os mesmos interlocutores que participaram do processo desde o início, que acumularam informações e eram contatos estratégicos para o movimento. Neste mesmo ano, uma candidata do Partido dos Trabalhadores, Ana Júlia Carepa, foi eleita para o governo do estado do Pará. Para a composição de seu governo, ela convidou várias lideranças dos movimentos sociais e socioambientalista locais, o que correspondeu a mais um golpe na estrutura dos movimentos, depois daquele ocorrido em 2003, com a primeira eleição de Lula.

Esse contexto, que aparentemente poderia ser uma abertura na estrutura de oportunidade política, significou uma restrição, pois congelou a ação social que não conhecia mais os direcionamentos do “novo” governo e, de certa forma, perdeu os canais de informação privilegiada, ou seja, seus aliados. Isso demonstra os meandros da estrutura de oportunidade política que, com o mesmo fenômeno, o de formação de governo, pôde abrir e mesmo fechar as janelas de oportunidade. Foi o que aconteceu, respectivamente, nos anos de 2003 e 2006.

No caso estudado, examinamos que tanto as ONGs quanto os grupos sociais locais tiveram um desfalque grande em seus arranjos internos, com a ida de suas principais lideranças para a estrutura governamental, o que interferiu diretamente na identidade dessas organizações. As quebras na identidade coletiva e na auto-identificação acabaram por afetar a própria autonomia dos movimentos, pois, conforme destacamos em nosso argumento, a identidade é um dos elementos para a construção autônoma de um grupo. Durante o período de elaboração do plano, percebemos que a sociedade procurou relativizar sua autonomia em nome de uma eficácia política que acreditava ser possível. Porém, no processo de implementação, o equilíbrio entre

estratégia e identidade, estrutura e conjuntura, autonomia e eficácia política desfavoreceu os movimentos sociais.

4. Considerações Finais

Parece que a assimetria de poder e de informação gera uma dominação que desequilibra a negociação ou mesmo a obstrui, porém, se há o reconhecimento do outro como sujeito político portador de direitos e de responsabilidades, a negociação é possível. No caso exposto, avaliamos que a ascensão de um governo popular ao Executivo nacional, com a proposta de um projeto político participativo, criou oportunidades políticas diversas para que a sociedade se organizasse e buscasse seu espaço neste governo de reconhecimento das causas coletivas. A mobilização dos movimentos sociais do Baixo Amazonas com o suporte de ONGs socioambientalistas de atuação local, no início deste governo, alcançou conquistas inimagináveis diante do passado repressivo que conta sua história.

Entretanto, para interferir neste governo, vimos que a sociedade local precisou de se fortalecer, unir as lutas e criar instituições capacitadas para a interlocução com o governo, como foi o CONDESSA. Precisou rever suas estratégias, antes apoiadas em ações de protesto e reivindicativas, e agora construídas em bases propositivas de diálogo. Enfim, a estrutura política que se formou exigiu que os movimentos reformulassem seu formato de ação, o que, na nossa análise, os fortaleceram, criando uma identidade coletiva que os daria ânimo na luta, ao mesmo tempo em que relativizaram sua autonomia.

Ao convocar lideranças sociais e pessoas ligadas historicamente ao Partido dos Trabalhadores para comporem os quadros burocráticos, esse governo criou tensões na organização social que trariam efeitos negativos para a sua ação: os trânsitos de membros da sociedade civil para o Estado, como vimos, enfraqueceram os movimentos que, mais uma vez tiveram de se reformular. Esse fenômeno produziu uma quebra na identidade coletiva dos movimentos sociais do BAM e, como discutimos, sem suas lideranças, sem sua identidade consolidada, a autonomia desses movimentos também é abalada.

Com o lançamento do plano, em 2006, que inseriu a maioria das propostas e demandas da sociedade local, institucionalizando tanto as demandas quanto os

movimentos, esses se sentiram estimulados a permanecer na luta, mobilizados. Porém, o contexto político que se desenhou em seguida, a notável falta de vontade e articulação política para implementar as ações do plano e a morosidade na instituição do fórum do modelo de gestão desestimularam e desanimaram a luta dos movimentos em vários momentos.

Os meandros da negociação política, a monopolização das decisões por parte do Estado, os desfalques acontecidos em diferentes momentos das lideranças nas organizações sociais colocaram em questão as escolhas feitas pelos movimentos e sua própria autonomia. Porém, em todas as entrevistas com lideranças sociais e socioambientalistas, com exceção apenas de uma, quando perguntados se em algum momento perceberam uma queda em sua autonomia, eles responderam que não. Quando questionados se suas ações tinham eficácia política, responderam que depende da situação, mas que, no caso da mobilização para o desenvolvimento sustentável do eixo de influência da BR-163, viram que os ganhos políticos para a coletividade foram consideráveis, ainda que suas prioridades e propostas de políticas públicas não tenham sido efetivadas.

Avaliamos que, pelos motivos expostos neste capítulo, a autonomia é algo dinâmico que se altera conforme as conjunturas políticas e sociais (Paoli, 1995) e que, no caso exposto, ela se tornou uma estratégia para o alcance da eficácia política. A autonomia dos movimentos foi, sem dúvida, machucada e desconsiderada pelo sistema político, especialmente nos espaços de encontro com o governo federal, mas o que enxergamos é que o próprio conceito de autonomia foi re-significado por parte dos movimentos que a relativizaram em busca da eficácia política. Os ganhos para os movimentos sociais não foram materiais, mas especialmente políticos.

A representação da autonomia

1. Introdução

Não é possível escrever a história do século XX como a de qualquer outra época, quando mais não fosse porque ninguém pode escrever sobre seu próprio tempo de vida como pode (e deve) fazer em relação a uma época conhecida apenas de fora, em segunda ou terceira mão, por intermédio de fontes da época ou obras de historiadores posteriores. Meu tempo de vida coincide com a maior parte da época de que trata esse livro (...) ou seja, acumulei opiniões e preconceitos sobre a época, mais como contemporâneo que como estudioso (Hobsbawm, 1995, p.7).

A citação acima pode parecer estranha ao campo e ao assunto tratados nesta dissertação, porém, ela inaugura este capítulo com um propósito metodológico: o de revelar as dificuldades de análise e neutralidade quando se é ou foi parte do objeto estudado. Esta construção feita pelo notório historiador Eric Hobsbawm é meu álibi para estudar a ação das organizações não-governamentais (ONGs) de atuação no eixo da BR-163, especialmente no pólo do Baixo Amazonas - BAM.

Durante 8 anos da minha vida profissional, trabalhei em ONGs ambientalistas e de direitos humanos, acompanhei, de bastidor, o processo de discussão e organização para a grande mobilização socioambiental ocorrida nos anos de 2003 e 2004, no eixo de influência da rodovia BR-163. Nesta época, eu era assessora de políticas públicas do Instituto Socioambiental (ISA), e atuava junto aos parlamentares no Congresso Nacional. De 2006 a início de 2008, trabalhei também como assessora de políticas públicas e coordenadora de um projeto de atuação na região de influência da rodovia, entretanto, neste período, eu compunha a equipe do World Wildlife Fund - Brasil (WWF-Brasil).

Como exposto na introdução, meu interesse em estudar os movimentos sociais locais, as ONGs socioambientalistas de atuação na região e suas relações com o Estado veio justamente da minha experiência profissional, das dúvidas e questões de âmbito político e sociológico que se acumulavam enquanto exercia meu ofício. A despeito de, ao iniciar o mestrado, eu me desvincular do WWF-Brasil, no intuito de me distanciar do objeto de estudo e de buscar uma avaliação mais isenta, reconheço, conforme nos adiantou Hobsbawm, que “acumulei opiniões e preconceitos (...) mais como

contemporâneo que como estudioso” (*Idem*). Entretanto, convém considerar que, ainda que estudar um objeto com o qual temos forte relação suscita problemas como o de neutralidade de análise, por outro lado, podemos acessar informações, ter impressões, fazer leituras que uma pesquisa de campo talvez não concedesse.

É neste contexto que pretendemos avaliar a ação de uma ONG socioambientalista, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, durante o processo de elaboração e implementação do plano da BR-163, suas relações com os movimentos sociais do pólo do Baixo Amazonas e com o Estado. O fato dessa ONG ter assessorado tecnicamente os movimentos sociais, ao passo que prestava serviços ao Estado, chamou nossa atenção para tentar compreender qual o papel de fato exercido pela organização.

No processo da BR-163, as ONGs exerceram um papel duplo: se, por um lado, apoiavam técnica e estruturalmente o movimento social local, especialmente ao que se referia à coordenação das atividades para o diálogo e encontros com os atores políticos, e executava atividades na região, por outro, elas também assessoravam, formal ou informalmente, as instituições políticas. Por se posicionarem entre os atores sociais e políticos e, ao mesmo tempo, atuarem dentro de seus campos, de que forma elas se relacionaram com cada um desses atores? Qual sua autonomia para agir em cada um desses campos? Qual foi a influência das ONGs para atuação dos movimentos sociais locais?

Em busca de respostas a essas questões, estudaremos o IPAM no intuito de compreender o papel de fato exercido por essa ONG; sua capacidade autônoma para execução dos projetos que se propunha a realizar, o modo e razão de chegar na região da BR-163, sua influência na organização e ação dos movimentos sociais locais. De que forma a ONG “representara” esses movimentos sociais e como aconteceu a interação com o Estado no caso apresentado.

Atualmente, para se manterem, as ONGs geralmente são financiadas por recursos internacionais, empresariais, governamentais ou mesmo pelos três. Por esse motivo, e conforme a origem de financiamento que recebem, elas terão um envolvimento mais dependente com alguma dessas instituições. Neste sentido, sua autonomia estará limitada pelo formato dos editais de financiamento que concorrem, o

que definirá sua forma de atuação e os projetos que desenvolverão. Não se pretende aqui analisar os editais dos diferentes projetos que essas instituições executam na região da BR-163 para saber o comportamento e atuação que cada um exige. Isso será apenas recurso para caracterizar as ONGs aqui estudadas.

Com isso, pretende-se demonstrar ao longo deste capítulo, que, como a atuação e a autonomia das ONGs estão atreladas às conjunturas internacionais e às diretrizes de seus financiadores, elas são muito vulneráveis aos ânimos externos, o que vai refletir diretamente nas ações que executam com o conjunto da sociedade civil. Neste aspecto, entra uma discussão forte e crítica sobre representatividade (ou deslocamento de representatividade), ou seja, a maioria das ONGs diz representar a sociedade civil, opinião fortalecida pelo Estado e agências internacionais por diferentes motivos. A representatividade que a maioria das ONGs confessa exercer é uma grande questão nas discussões acadêmicas sobre as teorias de sociedade civil. Dagnino faz uma interessante interpretação desse problema:

[as ONGs] Acabam por considerar que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses (Dagnino, 2002, p. 291).

Portanto, fazer atenção a esse aspecto é crucial para quem estuda as organizações não-governamentais, pois pode trazer embutido às suas práticas uma desqualificação das outras vozes ou organizações, ou seja, não considerar certos atores sociais como sujeitos capazes de avançar em suas próprias ações. No nosso caso, veremos que a atuação das ONGs não será orientada apenas para representar a sociedade civil local ou para a promoção de um “bem” coletivo e público, o plano, mas também para cumprir interesses de suas equipes diretivas interessadas na sustentabilidade - administrativa e financeira - de suas organizações.

A hipótese colocada neste capítulo é que as ONGs, pelos seus objetivos próprios, e não apenas públicos, de auxílio aos movimentos sociais, interferem na atuação desses, de forma a modificar seu formato tradicional de ação, agindo diretamente em sua capacidade autônoma.

1.1. Movimento socioambientalista ou ONGs socioambientalistas?⁶⁰

O socioambientalismo surge no Brasil a partir da avaliação feita por ambientalistas de que sua luta era parte de um movimento maior por democracia e justiça social, especialmente no final do período ditatorial. O movimento socioambientalista associou degradação ambiental à justiça social, de forma a incluir em suas causas setores da sociedade econômica e politicamente excluídos, ampliando sua luta (Hochstetler e Keck, 2007). De acordo com as autoras referenciadas, essa caracterização ocorre durante a terceira onda de ativismo ambiental, que traz a profissionalização das ONGs, quando a “ecologia de protesto” é substituída pela “ecologia de resultados”. Segundo leitura do Instituto Socioambiental (ISA), há um contexto que propicia essa configuração:

No final dos anos 1980, uma série de fatos e processos marcaram (sic) um período de intensas interações entre diferentes segmentos organizados da sociedade civil brasileira, nas vertentes sociais e ambientais: o processo de formulação e aprovação dos direitos sociais coletivos e do meio ambiente na Constituição Federal (1987/88); a campanha da Aliança dos Povos da Floresta (1989); o Encontro dos Índios em Altamira (Pará) para protestar contra um grande plano oficial de aproveitamento hidrelétrico da Bacia do rio Xingu (1989) e a formação do Fórum Brasileiro de ONGs, Movimentos Sociais Preparatório para a Rio 92 (1990) e a própria Conferência das Nações Unidas (1992)⁶¹.

Neste mesmo período, surge o termo ONG, carregado de novidade institucional que, segundo Landim (2002), eram organizações *sui generis*, que traziam consigo características que as proviam de identidades específicas. Entretanto, em mais de 20 anos de discussões sobre definições dessas organizações, o seu significado e identidade não são consenso, portanto, não se pretende aqui resgatar a história de seu surgimento nem um conceito congelado do que seriam as ONGs. Neste sentido, optamos por caracterizá-las, de acordo com o argumento de que as identidades e papéis das ONGs serão definidos conforme as relações, geralmente tensas, com outras diferentes organizações, sejam filantrópicas, movimentos populares, instituições financeiras, dentre outras. “Nessas sucessivas “*Relações com*” – que se estabelecem em debates,

⁶⁰ Como explicado na introdução dessa dissertação, o movimento ou ONGs ambientalistas, envolvidas neste estudo de caso, possuem a agenda ambiental intrinsecamente vinculada a questões sociais, portanto se intitulam como socioambientalistas.

⁶¹ <http://www.socioambiental.org/inst/index.shtm>

posicionamentos e práticas concretas no meio – confirma-se e se estabelecem distinções, definições e criam-se identidades, de modo situacional (Landim, 2002, p. 5).

Com essa deixa, e apoiados em outras referências, construímos nosso entendimento de que os socioambientalistas se definirão como movimento ou como ONG de forma arbitrária ou quando for, para eles, estratégico, sem nenhum prejuízo às razões de suas causas ou lutas. Neste capítulo, preferimos utilizar o termo ONG, que é como se apresentam às agências internacionais - suas principais fontes de financiamento.

1.2. ONGs socioambientalistas na BR-163

No início dos anos 2000, registrava-se um aumento significativo nas taxas de desmatamento em áreas críticas da Amazônia, como a Terra do Meio, localizada no eixo de influência da BR-163, no Pará⁶². De acordo com os dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE), as taxas de desmatamento no Pará, com destaque para a região da rodovia, atingiram uma escala bastante preocupante, apesar do anúncio de um plano de desenvolvimento sustentável para a região⁶³. Isso já sinalizava os efeitos do anúncio da pavimentação da rodovia, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, que produziu uma frente migratória para a área de influência da estrada que resultou em aumento da grilagem de terras e o uso indiscriminado e exaustivo dos recursos naturais dessa região tão rica em biodiversidade (Alencar et al., 2005; Brasil, 2006).

O aumento progressivo das taxas de desmatamento em torno da rodovia, junto aos impactos que o anúncio da pavimentação já traziam para o meio ambiente e para a população ali situada, preocupou sobremaneira as ONGs socioambientalistas de atuação local e as incentivou a se organizarem em rede e a convocarem os movimentos sociais, com quem já trabalhavam, para uma mobilização conjunta, na intenção de discutir um planejamento de ordenamento territorial e influenciar as políticas públicas de um governo recém eleito e que havia nomeado para o cargo de Ministra do Meio Ambiente,

⁶² <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1869>

⁶³ <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>

http://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/tabelaprodes_2001-2008.pdf

ninguém mais que a então senadora Marina Silva, cujo histórico na luta socioambientalista era tido como imaculado pelos militantes dessa causa.

A ONG socioambientalista Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM - com sede em Belém e filial em Santarém e em Brasília, iniciou suas atividades no eixo de influência da rodovia com o objetivo de coletar informações físicas e sobre a dinâmica social para elaborar um modelo georreferenciado, com a participação da população local, que registraria os cenários da pavimentação da rodovia e seus efeitos socioambientais num contexto com e sem governança, ou seja, com e sem a presença de planejamento governamental, ao longo de 20 anos, desde sua execução. Esse projeto fazia parte do Programa Cenários para a Amazônia, do qual surgiram outras propostas de trabalho, como a “Rodovia BR-163”, que hospeda distintos projetos de sustentabilidade para a região, financiados por agências e editais diferentes. O IPAM desenvolve outras atividades nos municípios incluídos na zona de influência da estrada, porém focaremos em sua ação referente ao plano de desenvolvimento sustentável para a BR-163 e sua interação com os movimentos sociais do pólo Baixo Amazonas e o Estado.

O Instituto Socioambiental (ISA) também foi guiado a atuar no eixo de influência da rodovia pela preocupação com o aumento das taxas de desmatamento. Entretanto, convém enfatizar que a ONG possui projetos em desenvolvimento há mais de 10 anos no estado do Mato Grosso, com base regional nas cabeceiras do rio Xingu. No conjunto de todas as ONGs que militaram pelo plano da BR-163, o ISA foi a que se destacou na articulação política com o governo federal durante o processo de elaboração do plano da BR-163, pois em seu escritório em Brasília⁶⁴, concentrava uma equipe bem treinada para o trabalho de *advocacy*. Com as dificuldades de negociação com o governo, que se estabeleceram na seqüência da implementação do plano, e da falta de compromisso deste último com as responsabilidades assumidas, a ONG foi se distanciando do projeto BR-163, concentrando sua atenção no trabalho que já desenvolvia no Mato Grosso.

⁶⁴ O ISA tem sede em São Paulo (SP) e escritórios em Brasília (DF), Amazonas (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Canarana (MT), Boa Vista (RR) e Eldorado (SP)

A despeito da inserção das ONGs socioambientalistas num projeto para a BR-163 ter sido, inicialmente, motivada pelo aumento das taxas de desmatamento e pela ameaça socioambiental que a pavimentação da rodovia traria para aquela área visada na Amazônia brasileira, outras ONGs também operaram no eixo de influência da rodovia e de diferentes formas. Entretanto, selecionamos apenas o IPAM, e sua atuação, para ser avaliado, o que se justifica por dois motivos: o IPAM foi a única ONG socioambientalista, cuja sede não estava na região, a atuar no pólo do BAM; além de atuar *in loco*, o IPAM também intermediava a relação dos movimentos sociais com o Estado. No início desta pesquisa, havia o interesse latente de analisarmos também a ação do ISA, mas pelos motivos acima expostos, decidimos nos concentrar apenas na ação do IPAM.

De todas as organizações socioambientalistas que atuaram na região, tanto no Mato Grosso quanto no Pará, essas duas se destacaram devido às suas estruturas sólidas e aos recursos humanos, financeiros e, principalmente, técnicos disponíveis. No período em que essas organizações voltaram sua atenção para a região, a maioria não tinha certeza sobre os benefícios da pavimentação, pois reconhecia que uma obra de infraestrutura naquele espaço seria uma grande ameaça ambiental.

2. A vez dos especialistas

Nesta sessão, pretendemos explorar algumas categorias desenvolvidas pelas teorias da sociedade civil a respeito do processo de profissionalização das ONGs e suas necessidades de financiamento institucional. Esse processo trouxe uma característica para essas organizações que interfere diretamente em suas autonomias: o financiamento pelos quais disputam - que normalmente são limitados às doações de organismos internacionais e multilaterais; do setor corporativo e do Estado -, acabam por gerar dependência institucional. De acordo com Hochstetler e Keck (2007) “This can promote a tendency among professional organizations to shape their agendas according to the kinds of projects that are being funded, a problem that some of Brazil’s most prominent environmental organizations lamented (...) (107). Neste sentido, o risco das ONGs serem vulneráveis às tendências internacionais e governamentais, sejam elas financeiras ou ideológicas, é grande e configura uma preocupação.

Essa questão tem o efeito de uma bola de neve quando levamos em consideração a representatividade que as ONGs geralmente assumem ter, por representarem interesses difusos. Se elas são, de alguma forma, institucionalmente dependentes de seus doadores, que autonomia terão para representar os interesses difusos da sociedade? Qual é sua representação, qual é sua autonomia? É o que pretendemos discutir nesta seção, tomando como ponto de partida o problema da dependência institucional de seus doadores, associado às identidades que constroem e suas relações com diferentes instituições. Para tanto, consideraremos principalmente a produção de Hochstetler e Keck (2007); Dagnino (2002), Dagnino et al. (2006) e Landim (2002), dentre outros.

2.1 O processo de profissionalização das ONGs

Durante a década de 1980, houve um movimento de profissionalização das ONGs brasileiras, as pioneiras foram aquelas destinadas ao apoio e assistência social. Um grupo de brasileiros, formados por acadêmicos, universitários e especialmente os exilados que retornavam ao país, tinha um plano de criar organizações profissionalizadas e *think tanks* (Hochstetler e Keck, 2007). O provimento para o processo de profissionalização dessas organizações viria principalmente de agências internacionais de diferentes ordens, portanto, o trabalho em busca de fazer e expandir contatos externos com instituições que poderiam apoiar essas iniciativas no Brasil era fundamental. Neste momento, as interações nacionais/internacionais eram especialmente individuais. As novas organizações produziam e distribuía informação, engajavam-se nas atividades de *lobby*, *advocacy*, educação popular e algumas vezes em prestação de serviços (Hochstetler e Keck, 2007, p. 100). Um expoente desse movimento foi Herbert de Souza, o Betinho que, à frente do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), estabeleceu administrativa e financeiramente esta organização, avançou em termos de tecnologia de informação e assumiu um trabalho que hoje é reconhecido no mundo.

Entretanto, o financiamento das ONGs no Brasil sempre foi uma grande preocupação para suas equipes diretivas. O país, por motivos diversos, não tem uma tradição filantrópica, como nos moldes norte-americanos, e o apoio fornecido pelas empresas brasileiras não é expressivo, portanto, essas organizações tornaram-se reféns do financiamento estrangeiro, quando não governamental. Isso não foi diferente para o movimento ambientalista.

Quando iniciaram seu processo de profissionalização, houve um embate ideológico no movimento: alguns preferiam manter seu formato de atuação voltado para funções menos complexas que se resolviam numa ação voluntariada, de protesto, e assim garantir sua autonomia sem vincular-se a nenhum tipo de instituição; por outro, havia um grupo que buscava expandir suas ações, que via necessidade de qualificação técnica para os confrontos com o governo e isso só aconteceria por meio de apoio financeiro externo. Era migrar da “ecologia de protesto” para a “ecologia de resultados” (*Idem*).

A Fundação SOS Mata Atlântica foi vanguardista no formato da “ecologia de resultados”. De acordo com Hochstetler e Keck (2007), “SOS sought autonomy, professionalism, and pragmatism in furthering environmental goals, all of which required institutionalization” (p. 102). Neste sentido, a instituição passou por uma série de transformações conforme diversificava seus objetivos e enxergava novas possibilidades de atuação. Aos poucos, novas ONGs ambientalistas foram se profissionalizando, o que foi impulsionado pelo processo de preparação da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, a Eco 92.

Após a Conferência, os contatos com organizações estrangeiras aumentaram e se intensificaram. Havia esforços para construir uma agenda ambiental internacional, porém que atentasse para os problemas locais, conforme o *slogan* “agir local, pensar global”. Dessa forma, o mundo voltou suas atenções para os problemas ambientais brasileiros, agravados pela má gestão histórica de governos desenvolvimentistas, e as ONGs ambientalistas tornaram-se estratégicas para a ação em favor do meio ambiente, ou melhor, aumentaram as chances de e as doações para esse tipo de organização.

Com o passar dos anos, o tipo de doações se diversificou e os principais doadores/financiadores/contratadores eram ONGs e agências de cooperação internacionais, o setor corporativo e governos. Se no começo do processo de profissionalização as ONGs ambientalistas negavam receber financiamento do governo, em meados da década de 1990, com o projeto neoliberal, elas passaram a ter um papel estratégico de prestação de serviços públicos para o Estado brasileiro.

O projeto neoliberal, marcado principalmente pela orientação de mercado, com as receitas de *Bretton Woods*, concebe a sociedade civil fragmentada e de maneira utilitária. Isso se deve ao fato de, ao “enxugar” o Estado com a privatização e a

publicização, este transfere para a sociedade civil responsabilidades sociais antes próprias do poder público. A relação passa a ser de interesse, os locutores são selecionados e os movimentos sociais passam a ser marginalizados. Neste projeto, a sociedade civil é acolhida num Terceiro Setor, o que é visto como uma despolitização dessa sociedade para tornar-se uma representação mercadológica (Dagnino et al., 2006; De Piero, 2005; Nogueira, 2003; Teixeira, 2002).

É pela capacidade de inserção social e competência técnica das ONGs, já profissionalizadas, que elas se tornam “parceiras” ideais do governo neoliberal (Dagnino, 2002). Essa situação cria uma crise no campo da sociedade civil que se via como instrumento de validação de um projeto político, o qual, no geral, não defendia⁶⁵.

As ONGs expunham o medo de cooptação, da manipulação dos governos e da perda de autonomia, porém, mesmo com esses receios e, muitas vezes pela necessidade de sobrevivência institucional, lançaram-se nos encontros e parcerias com órgãos governamentais (Teixeira 2002). Acreditavam também que, construindo parcerias com o campo político institucional, poderiam interferir no processo das políticas públicas e torná-las mais democráticas.

2.2 O problema de profissionalização das ONGs

De porte desse histórico, a preocupação que nos ressalta é que, para manter suas instituições e equipes, muitas vezes as organizações formam suas agendas de acordo com os editais e os tipos de projetos pelos quais são financiadas. Ainda que as ONGs tenham autonomia para selecionar seu campo de atuação, elencar suas prioridades, elas podem sofrer limitações em sua ação e, portanto, em sua capacidade autônoma, conforme as exigências e opiniões dos doadores⁶⁶. Este é um elemento diretamente

⁶⁵ Devo tornar claro que tanto na sociedade quanto no Estado há uma heterogeneidade que permite a (co)existência de diferentes projetos, ou seja, até dentro do governo neoliberal encontramos indivíduos e grupos que defendem propostas democráticas participativas ou mesmo autoritárias.

⁶⁶ Durante o período que trabalhei no WWF-Brasil, pude acompanhar o processo de elaboração de um projeto que atenderia a região da Terra do Meio, eixo de influência da BR- 163, no estado do Pará. Estudos foram contratados pra identificar os principais problemas da região para, depois, fazer um projeto que pudesse atender as demandas daquela área. O projeto foi enviado para o financiador, WWF-Netherlands, que sugeriu alterações nas propostas, do projeto, pois não estavam de acordo com o planejamento deles para a Amazônia. O projeto foi reelaborado outras vezes e enviado ao doador. Por fim, sua versão final, aquela aprovada pelo doador, em muito diferia da proposta original do projeto. Os

relacionado com o problema do poder de representatividade que as ONGs afirmam ter por darem voz aos interesses difusos. Muitas ONGs se fortaleceram a partir dos serviços de assessoria e suporte técnico dado aos movimentos sociais, com quem procuram agir em parceria, porém, geralmente as relações são desiguais, evidenciando um desequilíbrio de forças, em que as ONGs manejam os processos. Neste sentido, cria-se uma problemática no campo social que põe em xeque a atuação das ONGs, conforme sugere Dagnino:

(...) com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizavam em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (Dagnino, 2002, p. 292).

Esta dissertação procura avaliar a capacidade de ação autônoma de diferentes campos – movimentos sociais, Estado e ONGs socioambientalistas – no processo de elaboração e implementação do plano da BR-163. Como dito anteriormente, as ONGs tiveram um papel fundamental nesta dinâmica, principalmente ao intermediar os movimentos sociais locais nas suas relações com o Estado. Também serviu ao governo do PT neste processo, não em prestação de serviços contratados, mas em assessoria técnica, devido ao conhecimento acumulado que possuíam da região. Neste sentido, a dificuldade de autonomia das ONGs aliada à avaliação de Dagnino sobre a problemática de sua representatividade nos fornece elementos valiosos para investigar a atuação do IPAM neste caso estudado.

A situação de dependência dessas organizações aos seus doadores vai interferir diretamente em suas identidades e nas escolhas que farão. Retomamos aqui a citação de Landim feita na introdução deste capítulo: são nas “relações” com que as ONGs estabelecem distinções, definições e criam-se identidades de forma situacional. Ela considera três feixes de “relações com”: para baixo, com as bases, horizontalmente, entre si; e para cima, com as agências de cooperação. Nós consideramos que essas

problemas da região da Terra do Meio certamente não foram tratados conforme os relatórios de estudo de campo sugeriam.

relações são mais variadas, especialmente pela diversificação de doadores. A autora, nesta delimitação, desconsidera a relação com o Estado, tão constante no Brasil a partir da década de 1990.

Convém esclarecer que, mesmo agindo sob certas limitações, as ONGs possuem uma margem de jogo junto aos seus doadores, que vai variar de acordo com a ONG e a instituição doadora, o edital em questão, a proposta de cada uma dessas instituições, dentre outros motivos. Portanto, cada caso é específico e vai configurar uma situação diferente de dependência e autonomia, conforme as relações que estabelecerem⁶⁷.

Segundo a teoria de mobilização de recursos (TMR), trabalhada no capítulo anterior, a autonomia das organizações sociais é possível pela diversidade de relações que elas constroem, pois elas não se tornariam reféns de nenhuma instituição específica. Portanto, quanto mais diverso o número de financiadores que uma ONG tiver, maior será sua independência. Já para a teoria dos novos movimentos sociais (TNMS), também trabalhada no primeiro capítulo, a autonomia de uma organização social é possível quando ela consegue manter sua identidade ao se relacionar com outras instituições, especialmente com o Estado. Porém, considerando que a identidade das ONGs é situacional, conforme as “relações com” que elas constroem, pela TNMS, essas instituições não possuiriam uma identidade estável, portanto, uma autonomia desequilibrada. Para o problema que levantamos, o argumento da TNMS configura-se também como nosso recurso teórico.

Para o recorte feito neste capítulo, a autonomia das ONGs está limitada a contextos externos e aos projetos de seus doadores. As suas necessidades de sustentabilidade institucional e também seus interesses organizacionais fazem com que elas representem muito mais a si mesmas e suas relações com os doadores, contrariando assim seu próprio discurso de legitimação, de tal modo que o argumento de que representam a sociedade civil tem restrições.

3. O IPAM em análise

Nesta seção, pretendemos fazer uma avaliação especialmente da atuação do IPAM no pólo do Baixo Amazonas e o papel que desenvolveu na intermediação com o governo federal neste processo de elaboração e implementação do plano da BR-163.

⁶⁷ Neste sentido, fazemos alusão ao conceito de heterogeneidade da sociedade civil, abordado no capítulo 3 desta dissertação.

Especialmente no primeiro mandato presidencial do governo petista, representantes da instituição, dentre outros parceiros, tiveram acento nas estruturas burocráticas federais, o que veio a facilitar seu contato com essas instituições políticas.

O Instituto de Pesquisa da Amazônia é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, fundado em 1995, por um conjunto de pesquisadores com o intuito de gerar informações científicas e capacitar recursos humanos para promover os princípios do desenvolvimento sustentável. De acordo com documentos da instituição, seus objetivos são determinar as conseqüências ecológicas, econômicas e sociais do desenvolvimento da Amazônia, por meio da execução de programas de pesquisa científica e tecnológica; colaborar na formação de cientistas, educadores e extensionistas, contribuindo para uma visão de desenvolvimento voltada para as questões ambientais e formas sustentáveis de uso da terra; auxiliar na capacitação da sociedade civil para a implantação de formas sustentáveis de desenvolvimento (Alencar et al., 2004). Atualmente, o IPAM hospeda três programas de pesquisa: Programa Manejo Comunitário de Várzea e Florestas; Mudanças Climáticas; e, Cenários para a Amazônia. Para nosso trabalho, este último é o mais importante, pois abriga projetos desenvolvidos para a região da BR-163, quais sejam: Estradas Verdes; Programa de Planejamento Regional na BR-163; e, Projeto Diálogos. O primeiro foi financiado pela Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e os dois últimos foram financiados pela Comunidade Européia (CE), ou seja, seus projetos na BR-163 são patrocinados por recursos internacionais. Geralmente, essas instituições, ao lançar editais, fazem-no conforme suas estratégias e objetivos específicos⁶⁸. Neste sentido, impõem margens às atividades a serem desenvolvidas.

O Programa Cenários para a Amazônia tem colaboração multi-institucional e envolve instituições de pesquisa e movimentos sociais. De acordo com o IPAM, “um dos principais componentes deste programa está relacionado ao desenvolvimento de uma ferramenta de simulação de cenários para subsidiar os processos políticos de

⁶⁸ O edital ao qual o IPAM concorreu para a aprovação do Projeto Diálogos, financiado pela CE, impunha uma série de exigências, como a atuação consorciada com outras instituições e com forte parceria que, em vez facilitar a atuação das organizações, causou problemas para o consórcio em geral, a ponto de quase ser cancelado. As diretrizes rígidas de prestação de contas, de execução de projetos e de comportamento institucional fizeram com que as ONGs revissem suas estratégias e institucionais.

desenvolvimento territorial, aumentando a capacidade de visualizar possíveis futuros para a região e suas consequências ambientais, sociais e econômicas”⁶⁹. E, ao que veremos, o trabalho do IPAM na região do BAM foi centrado nestes propósitos, os quais foram realizados com a parceria de alguns movimentos sociais locais.

3.1. IPAM em ação

O IPAM chegou à região do BAM guiado por um motivo específico: antecipar-se à pavimentação da rodovia BR-163. O objetivo era iniciar um processo de prevenção dos possíveis impactos socioambientais normalmente gerados por uma obra de infraestrutura na Amazônia. A ONG já havia atuado na pavimentação da rodovia Belém-Brasília, porém só chegaram à região quando a obra já estava estabelecida, o trabalho, neste caso, restringiu-se a um esforço de mitigar os impactos gerados. Essa experiência fez com que a entidade mudasse sua forma de atuação, voltado para um esforço preventivo.

A estratégia de atuação na BR-163, desta feita, tinha de ser diferente. O IPAM decidiu internamente estabelecer uma equipe de atuação local e criar um escritório em Santarém⁷⁰. A intenção era começar um trabalho articulado com as organizações locais. Para isso, mapearam e identificaram algumas instituições que seriam estratégicas para auxiliar em seu projeto visando o fortalecimento das organizações sociais locais. Na avaliação do IPAM, o movimento social do BAM, apesar de ser antigo, tinha uma atuação muito regional, sem integração entre si e uma pauta que unificasse as demandas dos movimentos⁷¹. O trabalho inicial voltou-se para pesquisa, com o objetivo de construir um modelo de cenários de pavimentação sem e com governança. Nesse processo, desenvolveram parceria com duas instituições sociais locais: o Centro de Estudos, Formação e Pesquisa dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Baixo Amazonas (CEFT-BAM) e a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do

⁶⁹ <http://www.ipam.org.br/programas/item/id/1>

⁷⁰ Esse trabalho foi realizado ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, pois seu programa de governo “Avança Brasil” havia posto como prioridade a pavimentação da rodovia BR-163

⁷¹ Entrevista com Rosana Costa, coordenadora de projeto do IPAM. Julho, 2009.

Baixo Amazonas (FETAGRI-BAM)⁷², para que alcançasse capilaridade social na região, já que o modelo seria construído a partir de um mapeamento participativo, com os moradores locais, dos problemas vividos no pólo BAM.

A partir desse trabalho, a ONG foi percebendo as carências, necessidades, dificuldades da região e elaborou, junto ao CEFT-BAM e FETAGRI-BAM, uma estratégia conjunta para promover espaços de discussão sobre o desenvolvimento da região. O objetivo era fornecer subsídios aos atores locais para a definição de diretrizes de planejamento regional, tendo em vista a iminência da pavimentação da rodovia. Dessa forma, investiu no “fortalecimento institucional dos parceiros através do desenvolvimento e da disseminação de pesquisas com enfoque participativo, que visam práticas de manejo sustentável dos recursos naturais” (IPAM, 2007, p.1). O assessoramento era principalmente técnico⁷³.

Por meio dessas propostas, foram aprovados os já citados projetos de atuação na região da BR-163, com o objetivo de levantar, analisar e disponibilizar informações sobre a região, com base numa metodologia participativa – as oficinas de mapeamento participativo – para produção de diagnósticos em mapas. Segundo documento do IPAM, as oficinas tiveram o seguinte objetivo:

(...) engajar as comunidades e os governos locais em um processo de discussão sobre planejamento regional, a partir de sua visão sobre o uso dos recursos naturais e as principais ameaças para a região. O resultado dessa experiência são mapas temáticos que apresentam um diagnóstico qualitativo dos municípios do Baixo Amazonas, baseados na percepção local e nos temas de maior relevância para a área socioambiental da região (IPAM, 2007, p.1)

Esse diagnóstico, organizado por temas, formou a estrutura dos seminários regionais no final do ano de 2003 e começo de 2004⁷⁴, que subsidiaram o documento entregue ao governo federal com todas as propostas dos movimentos sociais e socioambientais para

⁷² O CEFT-BAM congrega 76 organizações sociais do oeste do Pará e a FETAGRI-BAM representa regionalmente os sindicatos de trabalhadores rurais dos 17 municípios do oeste do Pará. No primeiro capítulo, trabalhamos principalmente com essas instituições.

⁷³ Essas atividades foram realizadas principalmente por meio dos projetos Estradas Verdes e Planejamento Regional da BR-163.

⁷⁴ Já analisados no capítulo 1

o desenvolvimento sustentável da região da BR-163, a *Carta de Santarém*⁷⁵. Assim sendo, desde o início de sua atuação na região do BAM, o IPAM liderou, por meio de projetos financiados por instituições internacionais, as atividades realizadas com os movimentos sociais locais. Ainda que as atividades acontecessem em parceria com organizações sociais, quem definia as diretrizes, estabelecia as metodologias, possuía recursos técnicos e financeiros era o IPAM. Lembramos ainda que, para a ONG, uma das principais atividades a realizar na região era o fortalecimento das organizações sociais locais, o que nos leva a questionar até que ponto o fortalecimento das organizações sociais era uma determinação de princípios e valores do IPAM, que afirmava suas ações na lógica do cientificismo.

Apesar de haver construído parcerias fortes com o CEFT-BAM e FETAGRI-BAM que são, respectivamente, rede de movimentos sociais e federação regional de sindicatos dos trabalhadores rurais do BAM, havia organizações que demonstravam desconfiança e antipatia em relação ao trabalho do IPAM. A ONG não representava, orgânica ou genuinamente, as organizações sociais do BAM.

A partir de um trabalho realizado pelo IPAM na fazenda Tamburu, no estado do Mato Grosso, junto aos expoentes do agronegócio local, os sojeiros, as opiniões sobre a ONG se dividiram ainda mais, pois alguns acreditavam que ela também estava a serviço do agronegócio. Segundo ex-funcionária da instituição, há carta de protesto na internet alegando que o IPAM era a ONG do Magi⁷⁶, e que esse trabalho, dentre outras questões, teria sido elemento para o afastamento de alguns grupos da região do BAM. Ela cita a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Frente de Defesa da Amazônia⁷⁷.

Outro grupo que desconfiava do trabalho do IPAM era o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém (STRS), filiado à FETAGRI-BAM. Segundo leitura de Fernanda, o STRS possuía críticas ao trabalho do IPAM no sentido de que estavam ocupando um espaço grande que deveria ser dos movimentos sociais e não de uma

⁷⁵ Entrevista com Rosana Costa, coordenadora de projeto do IPAM. Santarém, julho de 2009.

⁷⁶ Governador do estado do Mato Grosso, maior sojeiro do Brasil e dono do grupo Magi.

⁷⁷ Entrevista com Fernanda Ferreira, mestrande do CPDA/UFRRJ e ex-funcionária do IPAM, equipe de Santarém. Santarém, julho de 2009.

ONG socioambientalista⁷⁸. Ainda criticavam o processo construído para a elaboração do plano da BR-163, pois se tratava de uma pauta introduzida pelo IPAM, não se constituindo em agenda de reivindicações originárias dos movimentos sociais.

Há sinais de que na “ponta”, nos municípios mais distantes de Santarém e que formam a região do BAM, a maioria dos representantes de organizações sociais não saibam o que é o plano, apesar de muitos terem participado de alguma capacitação, oficina ou seminário para a discussão de políticas de desenvolvimento regional, estimulados pelas ONGs. No trecho da entrevista abaixo, podemos analisar alguns sentidos desta intrincada questão:

O plano estava demorando, isso gerou uma expectativa muito grande (...) muita coisa ficou pela metade, muita coisa não foi implementada do jeito que foi passado, então houve uma desmobilização. A minha percepção hoje é que quem está participando mais são aquelas pessoas que estavam sempre participando, as ONGs, mas os movimentos sociais... como a FETAGRI, até que ponto, hoje, a fala dela teria colamento com o que está acontecendo? Não sei se as pessoas realmente na ponta estão preocupadas com a execução do plano da BR, até mesmo se chega para elas o plano da BR. Talvez, pra elas, o menos importante seja o plano, mas o mais importante seja acontecer a regularização fundiária, seja ser implantado o assentamento, seja chegar um crédito. Talvez lá na ponta mesmo, as pessoas não tenham noção da totalidade do que é o plano, é muito difícil. (...) Como é que a gente vai fazer a pessoa que está no assentamento e que não conhece direito o plano saber o que ela tem que monitorar, qual a informação que ela tem que dar para o sindicato, pro sindicato passar pra coordenação regional e chegar até o fórum social? Como eles iam poder saber o que eles tinham que monitorar? Porque, muitas vezes, eles nem conheciam o plano. Eu não sei te dizer se ela [Maria Rosa – FETAGRI-BAM, que constitui o fórum social do modelo de gestão da BR-163] está participando e também se é realmente, para ela, importante o plano. Talvez o plano seja mais importante pra gente fascinado em entender a política pública. Talvez seja mais importante a política chegar do que como se faz a política⁷⁹

A passagem é extremamente interessante para o argumento que estamos construindo. De um lado, é possível observar uma dificuldade de diálogo, em grande medida,

⁷⁸ Em entrevista realizada com o presidente do STRS, Raimundo Mesquita, ao ser questionado sobre a relação do sindicato com as ONGs, ele alegou ser positiva, porém citou apenas a parceria com o Greenpeace num caso específico de embate com os sojeiros que estavam migrando para a região do BAM. Para o IPAM, esse acontecimento de embate com os sojeiros atrapalhou em muito o seu trabalho na região do BAM, pois o setor produtivo local revidou esta represália com agressividade. Fizeram mobilizações para expulsão das ONGs ambientalistas da região, alegando que contribuíam para a internacionalização da Amazônia.

⁷⁹ Entrevista com Fernanda Ferreira, CPDA/UFRRJ e ex-funcionária do IPAM, equipe de Santarém. Santarém, julho de 2009.

relacionada a concepções e práticas políticas distintas, que direcionavam objetivos particulares. Por entender que, para os movimentos sociais, o plano não é necessariamente uma, ou a prioridade para a região, eles são entendidos como um problema a mais a ser enfrentado pelo IPAM. Parece, nesse sentido, haver um esforço de imposição de uma visão do processo. Os movimentos sociais aparecem antes como uma dificuldade para o desenvolvimento da política definida a priori pela ONG do que um parceiro que caminha junto.

Essa situação parece acontecer apenas a partir do lançamento do plano da BR-163, quando a sociedade civil entrou numa disputa com o governo para sua implementação, porém uma disputa pacífica, embasada no diálogo. No processo de elaboração do plano, o IPAM possuía um grande poder de convocação com a população local, pois os seus objetivos caminhavam na mesma direção: o desenvolvimento sustentável para a região. A mobilização conjunta entre movimentos sociais e ONGs socioambientalistas, iniciada em 2003, tinha uma pauta de ações concretas a serem sugeridas e demandadas ao governo federal, que as assumiu politicamente no formato do plano. Este era um ganho para todos, porém o comprometimento foi apenas político e não prático. Quando essa situação se torna clara para os movimentos e para as ONGs, os objetivos e formatos da luta conjunta pareceram trincar. Os primeiros, depois de três anos de diálogo com o governo desejavam que este cumprisse uma pauta específica, a de regularização fundiária e de assistência aos assentamentos – motivo genuíno para a participação social na mobilização -, já o IPAM continuava com a pauta do plano BR-163 insistindo na estratégia do diálogo, conforme praticado durante o período de sua elaboração.

Nesse sentido, avaliamos que a desmobilização aconteceu porque o principal interesse dos movimentos sociais é a melhoria em suas condições de vida e a resolução dos problemas fundiários. Se esses problemas fossem resolvidos, talvez o plano não fizesse sentido para eles. Por outro lado, o processo de mobilização para a elaboração dessa política e a relação que a partir de então conseguiram ter com o Estado é algo que deu segurança e aumentou a auto-estima do movimento local, conforme algumas narrativas das entrevistas realizadas em pesquisa de campo e trabalhadas nos outros capítulos. De acordo com representantes do IPAM e de algumas lideranças sociais, o governo do PT possibilitou uma dinâmica de ampliação de debate e disponibilização da

informação para a sociedade, o que foi considerado um ganho, talvez um passo para que outros ganhos fossem alcançados. Entretanto, quando a responsabilidade do governo voltou-se para o processo de implementação do plano, que ainda é caótica, foi percebido que os ganhos foram mais políticos que materiais. E, no geral, ou na ponta, conforme nos conta Fernanda, eles talvez não saibam o significado e o que fazer com esse ganho.

Outro aspecto fundamental que se junta a esta análise é que a relação dos movimentos sociais com o Estado foi sempre intermediada e orientada pelas ONGs socioambientalistas. Ainda que as demandas de políticas públicas de diversas ordens para a região fossem genuínas dos movimentos sociais, o formato da ação, da mobilização, da organização das demandas foi conduzido pelo IPAM, com sua experiência de envolver o governo, de desenvolver campanhas e de sensibilizar a opinião pública. É um trabalho de *advocacy*. Então, ao que pese o envolvimento de movimentos sociais e Estado, intermediado pelo IPAM, qual foi o alcance desse ganho político para os movimentos sociais? Como desenvolvemos no capítulo 1, os movimentos sociais, em busca de garantir eficácia política em suas estratégias, relativizaram sua autonomia na relação com o governo federal, porém com consciência do que estavam buscando e, para eles, o plano era um caminho para melhora de sua situação. Em relação às ONGs, utilizamos a mesma chave para compreendermos a estratégia desses movimentos. Eles também se utilizaram delas para alcançar seus objetivos e, com o tempo e as frustrações com o plano, o poder de convocação dessas organizações também se tornou menor.

Para a pesquisa de campo do trabalho ora apresentado, foi selecionada uma data que coincidia com um evento realizado pelo governo federal em Santarém⁸⁰. A expectativa geral - da pesquisadora, do IPAM, CEFT-BAM e do governo - era que viessem representantes de organizações sociais dos outros 12 municípios que compõem a região do BAM, porém, a participação foi esvaziada e se concentrou nas instituições situadas em Santarém, com algumas exceções. Neste evento, os presentes geralmente possuíam conhecimento sobre o processo do plano e seu significado, apesar das discordâncias com o governo, da descrença sobre sua implementação e dos reclames

⁸⁰ A primeira reunião do fórum social do modelo de gestão do plano, realizada nos dias 27 e 28 de julho de 2009.

relativos à ausência do Estado naquela região. Para a coordenadora de projetos do IPAM, essa era uma situação grave, pois os movimentos estavam deixando de participar, e o motivo desse comportamento, para ela, foi a demora e o descomprometimento do governo com o plano. Ela não visualizava, talvez por uma visão equivocada de atrelar os movimentos sociais ao comando do IPAM, que a decisão de não participar é, também, uma estratégia dos movimentos. O desinteresse e falta de compromisso do governo realmente teve seus rebatimentos tanto na ação dos movimentos sociais quanto na das ONGs, porém também não podemos deixar nas franjas desse texto que provavelmente o plano não seja mais a pauta dos movimentos sociais, interessados na resolução de sua situação fundiária.

Foram as ONGs que levaram a pauta da pavimentação e do plano àquela região e até mesmo ao Estado, na intenção de propor ações contra o desmatamento e de planejamento territorial para que os impactos da rodovia não fossem tão negativos. O que foi extremamente importante e gerou benefícios citados ao longo desta dissertação, mas a prática da ação social e política acabou por ser desenvolvida por elas e parece não ter mais a validade que possuía no início de todo esse processo.

No seminário Plano BR-163 Sustentável: entraves, desafios e expectativas, ocorrido na cidade de Santarém⁸¹, em outubro de 2008, organizado pelo CONDESSA e coordenado pelo CEFT-BAM, com forte apoio do IPAM⁸², foi registrada a presença de mais de 200 lideranças sociais de diferentes municípios, pólos e estados (PA, MT e AM)⁸³. As manifestações sociais se direcionavam no sentido de que nada foi feito para aliviar a situação indigna, de carência de todos os tipos, e ausência completa de políticas públicas em que aquelas populações viviam. Havia um reclame constante de que os movimentos sociais confiaram no governo do Lula, mas que sua gestão era uma grande

⁸¹ Trabalhado no capítulo anterior.

⁸² Na verdade, a coordenação estava sob a responsabilidade do CEFT-BAM apenas em ata, pois as estratégias, decisões, organização das oficinas de preparação para esse seminário foram levada adiante pelo IPAM, que se destacou até mesmo das outras ONGs socioambientais que compõem a coordenação do CONDESSA.

⁸³ Essa presença marcante deve-se ao fato do IPAM ter feito uma campanha ampla de que neste evento o governo seria “posto contra a parede” e que compromissos reais deveriam sair daquele evento. O IPAM, articulado com o CONDESSA, elaborou uma carta cujo conteúdo era direcionado estritamente ao governo para a implementação do modelo de gestão e, portanto, do plano da BR.

decepção em termos de políticas sociais. Aquela região continuava esquecida, apesar dos esforços empreendidos.

Neste seminário, as lideranças sociais fizeram várias críticas ao formato da ação que elas desempenharam desde as primeiras discussões para o desenvolvimento da região. Elas afirmavam que tentaram a participação neste governo, porém elas voltariam à ação de protesto, que era realmente como sabiam agir e o que, para eles, surtia efeito, pois com o diálogo não conseguiram mudar sua situação. Já vimos que o convencimento, mobilização e organização dos processos de discussão de desenvolvimento regional e, por conseguinte, do plano, foram feitos pelas ONGs. Não se pretende aqui desqualificar seu trabalho, que apresentou resultados muito positivos – na verdade, mais positivos do que negativos – mas, essas ONGs acabaram por imprimir nos movimentos sociais um formato de ação que não era natural para eles. Da mesma forma que os movimentos sociais aproveitaram os espaços que o Estado criou para alcançar alguma eficácia política, eles também fazem uso da ação das ONGs. Porém, como vemos, essas ações interferem em seus formatos de mobilização, necessitando de uma reformulação de estratégia que, pelo visto, adotará a ação de protesto⁸⁴.

Outro eixo de relação do IPAM foi com o Estado. Com a eleição do PT para o governo nacional, muitas lideranças sociais e socioambientais do Pará foram alçadas a cargos governamentais, especialmente no Ministério do Meio Ambiente e no Ministério do Desenvolvimento Agrário, devido à agenda tão afeita aos amazônidas. Com este trânsito, pessoas próximas ao IPAM assumiram cargos estratégicos, como o Cássio Pereira, ex- funcionário da instituição, que ficou como responsável, no MMA, pela coordenação do plano da BR-163. Conforme trabalharemos no próximo capítulo, este foi o único Ministério que esteve presente em bloco, como instituição política, muito por conta do trabalho realizado pela ministra Marina Silva. Também foi com este Ministério que o IPAM conseguiu imprimir relações mais constantes, com o intuito de obter acesso às informações políticas que normalmente são tratadas entre os burocratas como também assessorar tecnicamente algumas instâncias do Ministério, especialmente ao que se referia à região.

⁸⁴ Durante o evento realizado pelo governo, em julho de 2009, por algumas vezes, as lideranças sociais deixaram claro que suas estratégias iriam mudar, que eles não assumiriam mais uma posição de passividade diante do governo

De acordo com Rosana, coordenadora de projetos do IPAM, havia uma importância para os movimentos e ONGs terem pessoas de confiança no governo, o que poderia garantir que suas pautas adentrariam as portas do governo, entretanto, reconhece também que a situação era complexa, pois muitos não conseguiam atender as suas bases por diferentes motivos, então, essa situação acabava por trazer certa complacência dos movimentos e ONGs que não estavam dispostos a afrontar seus companheiros.

É um governo dito aliado, tem pessoas que eram antes da sociedade civil lá dentro, por um lado tem essa coisa que eu disse que é vantagem, de facilitar relações, mas por outro lado, dificulta você fazer o papel de sociedade civil mesmo. Fazer o papel de cobrança, de pressão e tudo o mais que é necessário, porque o governo, ele funciona sob pressão (...) e aquele que pressiona mais é que vai levando⁸⁵

Um dos argumentos desse capítulo é que as ONGs têm sua autonomia limitada ao passo que depende de financiamentos variados para executar seus projetos. Esses financiamentos podem vir do setor corporativo, de agências internacionais e até mesmo da prestação de serviços para o Estado. O argumento que estamos desenvolvendo agora diz respeito não a uma dependência financeira do Estado, mas revela uma dificuldade dos movimentos sociais e ONGs de trabalhar com um governo “dito aliado”, por inicialmente defender os mesmos projetos, o que é um problema levantado nesta dissertação.

De porte deste problema, façamos uma avaliação sobre a discussão do modelo de gestão feita pelo IPAM. Esse modelo propõe um compartilhamento de gestão, entre sociedade civil e Estado, para implementação e fiscalização das políticas públicas. O primeiro desenho proposto pelo governo era extremamente burocrático e foi muito contestado pelas ONGs socioambientalistas, que reclamaram e discutiram com seus “amigos” governamentais. Neste momento, o IPAM tinha acesso fácil ao Cássio Pereira e convocou conversas com ele e com o Júlio Miragaya, do Ministério da Integração Nacional, para discutirem sobre o modelo de gestão. Houve uma reunião em Belém, na sede do IPAM, com a presença de poucas lideranças sociais, em que os dois representantes governamentais tentavam relatar a situação e as limitações do governo,

⁸⁵ Entrevista com Rosana, IPAM. Santarém, julho de 2009.

porém, no geral, concordavam com o posicionamento das ONGs, o que deixava em aberto a tentativa de alterar a proposta.

Quando o plano foi lançado, apresentando o mesmo modelo burocrático de gestão, pareceu que as discussões entre as ONGs e seus amigos governamentais, nesse caso, não surtiram efeito, pois os últimos não tinham conhecimento suficiente sobre as prerrogativas do Estado para uma proposta de co-gestão, além de não possuírem gerência sobre as tomadas de decisão. Isto pode ser lido da seguinte maneira: a sociedade civil perdeu a oportunidade de negociar com aqueles que realmente eram responsáveis por essa elaboração, de tornar essa discussão pública, portanto mais forte, e se concentrou em relações pessoais com resultados até negativos para suas intenções.

Esse acontecimento vem ao encontro do nosso argumento das limitações das ONGs, não apenas pela via do financiamento, mas também pela via das relações políticas, que trazem consequências para sua identidade, portanto para a autonomia e eficácia de suas ações.

4. Considerações finais

A inserção do IPAM no eixo de influência da BR-163 aconteceu principalmente por meio da intenção de pesquisar sobre o desmatamento na região, para a qual a instituição mobilizou uma série de pesquisadores e envolveu até pessoas de outras universidades⁸⁶ neste projeto. As atividades realizadas pelo IPAM são justificadas no cientificismo de suas pesquisas, sua fundação ocorreu por esforços de pesquisadores da Universidade Federal do Pará, associados a outros institutos internacionais de pesquisa⁸⁷, que objetivavam estudar a Amazônia e a partir de então “produzir conhecimento” e realizar oficinas com a população local sobre “boas práticas”. Com isso, observamos que a ligação da instituição com a região e sua população não se configura a partir de laços orgânicos, mas sim por meio de estudos individuais ou de sua equipe que acabavam sendo as diretrizes norteadoras da dinâmica local. Como nos coloca Ferreira:

⁸⁶ Universidade Federal de Minas Gerais

⁸⁷ Woods Hole Research Center.

Hoje já paro e lembro de algumas coisas que a gente fazia, acho que a gente ia para os lugares, não vou dizer que a gente ia pra perder, mas a gente ia com muito claro o que a gente precisava passar, as propostas, a gente era muito focado nisso. Hoje eu paro para lembrar de determinados tipos de comportamentos que tínhamos e não, esse não é o melhor comportamento de se ter num contexto como esse. (...) Você está muito focado em um objetivo, tem que atingir esse objetivo, você está fazendo isso no científico⁸⁸

Parece que a ação se encerra no científico e esta é a validade do trabalho do IPAM, ainda que procurem agir junto e a favor dos movimentos sociais locais. O argumento de Dagnino (2002) de que, pelas ONGs não possuem mais uma ligação orgânica com os movimentos sociais e de assumirem cada vez mais um papel político independente em relação a eles, traz a questão da prestação de contas para a sociedade da qual se julga representante, em função dos interesses difusos. Para o caso estudado, e na lógica do IPAM, a instituição permitiu a formação de capital social entre as organizações sociais locais que, apesar de serem antigas, trabalhavam uma pauta específica que não unificava o movimento⁸⁹. O processo de mobilização no Pará, liderado pelo IPAM, em consórcio com outras ONGs, em 2003, segundo Rosana, foi o momento que trouxe os movimentos sociais locais a compartilhar seus projetos e para a tomada de consciência de que poderiam influenciar políticas públicas, participar da agenda governamental de alguma forma. Portanto, a instituição gerou benefícios para a população local, cumpriu com os objetivos de suas equipes e com as propostas dos projetos financiados pela comunidade internacional. Os problemas e as decepções que surgiram ao longo do processo foram motivadas pelo governo que não implementou as políticas, nesta lógica, não parece haver necessidade de reflexão sobre a contrariedade da população local, nem mesmo sentido em “prestar contas” para a população de quem falou em nome.

Em termos gerais, a identidade do IPAM é fundamentada num trabalho de pesquisa que permite a instituição executar projetos no sentido de mapear as características da região e então trabalhar com a população local na difusão de boas práticas agrícolas e fortalecimento institucional. Entretanto, o IPAM advoga um papel político destacado nas relações com o Estado, quando o assunto é BR-163, eixo paraense, ou seja, a instituição possui uma ação técnica e política.

⁸⁸ Entrevista com Fernanda Ferreira, mestranda do CPDA/UFRRJ, ex-funcionária do IPAM, equipe Santarém. Santarém, julho de 2009.

⁸⁹ Entrevista com Rosana Costa, IPAM. Santarém, julho 2009.

Esta instituição construiu um grau de profissionalização, de capilaridade da ação que se estende a várias esferas e setores, ainda que ao longo deste capítulo ressaltamos sua atividade com a sociedade do pólo do BAM. Neste sentido, reconhecer suas múltiplas facetas, posicionamentos e habilidades nos traz o argumento de Landim (2002) da identidade situacional, que se cria a partir dos diferentes tipos de relações que as ONGs estabelecem com atores distintos. Segundo a autora, elas as relacionam em três feixes: para baixo, com a base, o horizontal, entre si, e para o alto, com as agências financiadoras. Para este último, acrescentamos também o Estado e o setor corporativo. Sua identidade, prática, discurso irão variar conforme as relações que estabeleceram, como num processo dinâmico e de aprendizado.

Os projetos desenvolvidos pelo IPAM, com o objetivo de contribuir para o planejamento regional do BAM e o eixo de influência da rodovia BR-163 no Pará, eram financiados por organismos internacionais, USAID e CE, e executados conforme suas diretrizes. Para a discussão de autonomia que consideramos, as ONGs estariam limitadas pelos financiamentos que acessam. Com essas lentes, voltamos a esses projetos que foram inicializados e finalizados durante o recorte temporal desta pesquisa, do ano de 2003 a julho de 2009. Infelizmente, não pudemos fazer uma análise precisa de seus relatórios, da matriz que confronta as atividades planejadas daquelas executadas. Contudo, pelas entrevistas de pesquisa de campo, percebemos que a instituição teve um esvaziamento em sua equipe e necessidade de alteração de sua estratégia após a finalização dos projetos, o que afetou o conjunto de suas atividades, especialmente com os movimentos sociais, de acordo com o argumento que lançamos de que as ONGs, suas atividades e os terceiros que com elas constroem parcerias são diretamente vulneráveis aos humores externos. Esses projetos não puderam ser renovados porque as instituições financiadoras mudaram suas diretrizes em relação ao Brasil, ajudado pelo contexto internacional de escassez econômica.

Outro aspecto importante de ser abordado é que a interrupção do trabalho da instituição em determinados locais refere-se também às decisões tomadas pela sua equipe diretiva. De acordo com a coordenadora de projetos do IPAM, muitos dos funcionários que se dedicaram ao trabalho no eixo da BR-163 com o plano, decidiram, por motivos variados, em especial pela decepção com o governo e por não acreditar mais que o plano era possível, atuar em outros e novos projetos. No estudo de caso

desenvolvido, observamos que a atuação do IPAM ficou muito atrelada aos problemas de governança do Estado, o que desmotivou a equipe a atuar na região, por escolha própria, reforçando o nosso argumento teórico de que as ONGs, ainda que autonomamente vulnerável e limitada, representam seus próprios interesses diante da população com quem trabalham.

O Estado da autonomia

Olha, não tem sentido ter 15 Ministérios aqui. (...) desses 15 Ministérios, tinha 4 com engajamento forte. MMA [Ministério do Meio Ambiente], tinha o [Ministério] da Integração, com o Júlio. Nem era a Integração, era o Júlio⁹⁰.

1. Confluência de propostas

Em março de 2004, como parte de uma estratégia governamental de planejamento para a Amazônia Brasileira e em resposta às demandas de movimentos sociais e de ONGs socioambientalistas que atuavam no eixo de influência da rodovia BR-163, 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.

Entre os 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 elaborar documentos prévios e levá-los às consultas públicas locais, o plano foi lançado, em 2006, pelo governo federal como parte de uma estratégia de desenvolvimento regional, referenciado no Plano Amazônia Sustentável (PAS), que estabelece novas diretrizes para a Amazônia Legal.

Para o governo federal, o PAS “representa um grande avanço nas políticas públicas para a Amazônia, estabelecendo as diretrizes gerais para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento sustentável da região”, entretanto, sua característica fundamental é o “reconhecimento da necessidade de uma estratégia

⁹⁰ Entrevista realizada com Alberto Lourenço, representante da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, SAE, em Brasília, setembro de 2009. Nesta frase, ele se referia à composição e ação do Grupo de Trabalho Interministerial do Plano BR-163 Sustentável, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República

flexível e ‘regionalizada’, capaz de se adaptar à enorme diversidade social, econômica e ambiental da Amazônia Brasileira” (Brasil, 2006, p. 1). Seguindo as diretrizes do PAS, e interagindo com o plano da BR-163, o governo também lançou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, cujo objetivo geral é “promover a redução das taxas de desmatamento na Amazônia por meio de um conjunto de ações integradas nas áreas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, fomento às atividades produtivas sustentáveis e planejamento estratégico de obras de infra-estrutura” (*Idem*). Desta feita, o Plano BR-163 Sustentável foi gerado dentro de uma confluência de ações voltadas para dar mais atenção para região por meio da elaboração de políticas inovadoras para a Amazônia, tendo o PAS como o grande alicerce de planejamento para a região. Essas novas políticas constavam como prioridades governamentais e traziam consigo uma nova cultura de intervenção política regional e de tomadas de decisões. Em grande medida, tais políticas se fundamentavam em contemplar as culturas e dinâmicas locais. Esta perspectiva era, em grande medida, a novidade da gestão petista.

Para o governo federal, a pavimentação da rodovia, na ausência de um plano estratégico, poderia agravar os impactos sociais e ambientais na área, tais como: “aumento de migrações desordenadas, grilagem e ocupação irregular de terras públicas, concentração fundiária, desmatamento, queimadas, incêndios florestais e exploração não-sustentável dos recursos naturais, aumento da criminalidade e agravamento das condições de saúde pública, tudo isso agravado pela presença ainda insuficiente do poder público na região” (3). Isso demonstra o reconhecimento da necessidade de elaborar e implantar políticas que viessem a mitigar esses danos, no intuito de promover o desenvolvimento sustentável.

Na esteira da formulação de novas políticas públicas, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) possibilitou uma confluência de propostas de planejamento territorial para a Amazônia que sinalizavam uma preocupação diferenciada com a região. As novas diretrizes de desenvolvimento sustentável junto às propostas de gestão participativa, incluindo a população local, ganharam espaço neste governo, mobilizando seus diferentes setores e gerando grande expectativa na sociedade, o que a motivou a se organizar para uma ação política mais capacitada.

Diante desse cenário em que a região amazônica se torna pauta prioritária na agenda governamental, em que novos modelos de gestão são discutidos no sentido de se estabelecer regras alternativas e sustentáveis para o seu desenvolvimento, buscando superar uma cultura tradicional de planejamento voltada prioritariamente para o aspecto econômico, quais seriam os obstáculos para alcançar esse novo marco de gestão? Quais barreiras o governo do PT deveria transpor para executar o seu projeto? Essas são as questões que norteiam o presente capítulo. O foco é analisar a atuação do Estado no processo de elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Eixo de Influência da Rodovia BR-163, Cuiabá-Santarém.

Se a proposta e a intenção do governo estão claras, menos evidente é sua capacidade de executar as políticas públicas planejadas para a região da BR-163. Este capítulo busca avaliar os recursos mobilizados para formular e implementar o plano e os limites da atuação do Estado neste quadro. Tem a intenção de investigar as razões por meio das quais o Estado tem capacidade, ou não, de dar seguimento a seus planos e objetivos para a região. Em outras palavras, procurar avaliar o estado da autonomia do Estado brasileiro. Nesse sentido, integra os objetivos do capítulo um esforço de compreender as dificuldades para tomar decisões em relação às políticas socioambientais e de infra-estrutura; os obstáculos políticos para o governo atingir as metas listadas no plano da BR-163; como o governo se organizou, quais os projetos políticos em disputa na arena política e a capacidade autônoma do governo de realizar aquilo a que se propôs. Partindo do pressuposto de que vontade política não é sinônimo de capacidade política, o que estaria em jogo no processo de implementação do plano?

Para alcançar os objetivos propostos, algumas hipóteses são consideradas: este plano, desde seu processo de elaboração, foi assumido por pessoas e não por instituições, o que mais tarde, no decorrer do esforço de colocá-lo em prática, ficaria evidente; apesar de estar sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, o plano, bem como as principais instituições envolvidas em sua implementação, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Integração Nacional (MIN), possuem um grau de institucionalidade política baixo; o embate de diferentes projetos políticos na estrutura do Estado foi determinante para a priorização de outras políticas que não aquelas destinadas para o desenvolvimento da região. Nesse sentido, a tese aqui defendida é a de que a autonomia do Estado é relativa por que depende de projetos

políticos variados, de disputas internas de poder orientadas por prioridades que oscilam conforme os diferentes momentos do governo, bem como dos limites impostos pela burocracia do Estado (Dagnino, 2002; Przeworski, 2005; Cardoso Júnior, 2006; Dagnino et al. 2006).

Neste capítulo, continuaremos atentos às relações entre sociedade e Estado, consideradas tensas e permeadas por conflitos, e seus efeitos no campo político e social. Como desenvolvido no capítulo anterior, para os movimentos sociais, estas relações trazem a tensão entre eficácia política e autonomia. Essa tensão também se configura dentro do Estado, porém com significados e formas diferentes daqueles produzidos pela prática social.

Politicamente, o governo em exercício deve buscar representar os diferentes setores da sociedade e procurar atender suas demandas. Sabe-se que o governo sempre estará em débito com a sociedade, visto a complexidade e o volume das demandas a ele encaminhadas, muitas das quais sequer entram na agenda política. Neste sentido, o jogo político torna-se intenso, muitos serão os grupos em luta para o atendimento das demandas de seu setor, e, nesta disputa, os recursos mobilizados nem sempre são transparentes ou legais, no sentido jurídico da palavra. Há que se considerar ainda o papel do burocrata interessado em satisfazer seus propósitos dentro da administração pública, o que pode tornar o Estado, em alguns aspectos, fechado em si mesmo. Com esse enfoque, questiona-se a capacidade autônoma do Estado em fazer valer sua vontade, diante de inúmeros focos de demandas e da complexidade da disputa e levando em consideração limites estruturais à eficácia política. Então, as lentes da autonomia *versus* eficácia política⁹¹ também nos acompanham no debate que ora se apresenta. Em suma, tratar do tema da autonomia para o Estado significa avaliar a capacidade do governo de escolher seus objetivos e pô-los em prática num Estado capitalista, composto por heterogeneidades, diferentes projetos políticos e à mercê de conjunturas internacionais globais que alteram estratégias governamentais.

O caminho a ser percorrido será analisar o processo governamental de elaboração do plano e as audiências públicas realizadas entre os anos de 2004 e 2005; as

⁹¹ O conceito de eficácia política permanecerá praticamente com o mesmo sentido daquele exposto na introdução desta dissertação: a capacidade de alcançar os objetivos traçados.

dinâmicas de interação com a sociedade civil atuante no pólo do Baixo Amazonas; o esforço para fazer funcionar o fórum regional do modelo de gestão do plano, que pontua do ano de 2006 até julho de 2009, quando o governo realiza a primeira reunião com a sociedade civil no pólo do Baixo Amazonas; as dinâmicas e articulações entre os diferentes órgãos e atores políticos envolvidos no plano. Para tanto, serão examinados documentos produzidos pelo governo, pela sociedade civil de atuação local e instituições de pesquisas. No entanto, e novamente, a principal fonte analisada é as entrevistas realizadas com representantes governamentais de diferentes órgãos. Também serão analisadas, e cotejadas, as entrevistas feitas com representantes da sociedade civil envolvida com a mobilização social para o desenvolvimento da região do Baixo Amazonas.

O estofo teórico virá do debate apresentado por Dagnino (2002) e Dagnino et al. (2006) sobre a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado e os diferentes projetos políticos defendidos em seus campos, os quais entram em disputa constantemente no jogo político, com a prevalência de um ou outro, que caracterizará a tendência governamental. Na discussão sobre projetos políticos, a teoria de estrutura de oportunidade política, já apresentada no primeiro capítulo, nos fornecerá elementos importantes para observarmos o funcionamento do Estado, bem como sua relação com a sociedade. Também utilizaremos um debate sobre autonomia do Estado, neste caso, autonomia relativa, desenvolvido por Przeworski (1995) e trabalhado por Cardoso (2006). Uma análise sobre a baixa institucionalidade dos órgãos públicos brasileiros e sobre o trânsito constante de atores sociais para o governo, e vice e versa, será fundamental e apoiada na obra de Hochstetler e Keck (2007) e de Dagnino et al. (2006).

2. Ponto de Partida

As teorias de sociedade civil e de democracia participativa tendem, em grande medida, a separar sociedade civil de sociedade política (Dagnino et al., 2006). A primeira seria uma unidade imbuída de valores democráticos e de espírito participativo, enquanto o segundo, o Estado, também entendido como unitário, seria o espaço para os vícios políticos e de poder (Dagnino, 2002). O problema dessa perspectiva está, principalmente, no fato de ela produzir uma caricatura tanto do Estado quanto da sociedade, entendidos como campos opostos e unitários.

A atuação de movimentos sociais que se destacaram na luta contra o autoritarismo no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, a novidade que traziam em seus discursos e no formato da ação, totalmente desvinculada do Estado - a tão exaltada autonomia - foram elementos que se estabeleceram nas práticas sociais e que passaram a caracterizar a sociedade civil como pólo de virtuosidade democrática. Essa visão apologética da sociedade escondia uma característica fundamental: sua inexorável heterogeneidade. Suas práticas políticas e sociais eram e são desenhadas a partir de discursos variados, de culturas e valores específicos, de projetos divergentes, de formas variadas de interação com o Estado, mesmo quando o alvo a ser atingido for semelhante. De acordo com Dagnino et al. (2006), “essa heterogeneidade foi, em alguns casos, incentivada por políticas estatais dirigidas para atender seletivamente interesses ou demandas específicas, em lugar de promover e garantir o acesso a direitos gerais”(28).

Por outro lado, o Estado, também considerado homogêneo, porém autoritário, herdou a fama negativa da disputa política, entendido como a “encarnação do mal”. Entretanto, o modo como sua estrutura foi concebida constitui um primeiro argumento para contrapor o mito da unidade: no plano horizontal, o Estado é representado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; no plano vertical, sua heterogeneidade é estabelecida pelos níveis federal, estadual e municipal de governo. Essas características, por elas mesmas, demonstram a diversidade estrutural do Estado, além de sugerir dimensões diferenciadas de sua relação com a sociedade.

Uma outra crítica àquilo que se pode denominar de “equivocos da homogeneidade” da sociedade civil e do Estado, do consenso em relação à sociedade como o demiurgo democrático, do Estado como “encarnação do mal” está no conceito de projetos políticos⁹². Este conceito nos permite investigar tanto na sociedade quanto no Estado os diferentes traços culturais e valores que darão à prática política impressões distintas. Isto é, as pessoas, a partir de um complexo de elementos dinâmicos, se identificarão, criarão afinidades de forma a se organizar e defender um projeto que as caracterize. Vários são os projetos políticos na sociedade, por consequência, vários são

⁹² Este conceito, Segundo Dagnino, é utilizado “num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (2002, p. 282).

os projetos políticos no Estado. E, neste último, essa diversidade guiará a disputa política, definirá culturas e tradições que darão características ao seu formato, como também ao seu governo. Neste sentido, assumimos que o embate de projetos dentro da estrutura governamental interferirá diretamente na capacidade autônoma do Estado em fazer suas escolhas, em traçar seus objetivos e colocá-los em prática. A autonomia estatal será relativa conforme o enfrentamento de projetos, seja em seu interior, seja na sociedade⁹³.

Projetos políticos semelhantes podem ser defendidos tanto pelo Estado como pela sociedade civil, significando possibilidades de elo entre esses campos e até mesmo a construção de redes. São eles que, por vezes, aproximam atores sociais de atores políticos e permitem trânsitos dos primeiros para o campo burocrático institucional. Nesse sentido, a vantagem de trabalhar com essa categoria é a de que traz em sua concepção elementos que reforçam a política como prática do campo social e vincula cultura à política que ela expressa. Isso significa que a perspectiva aqui adotada dá ênfase à intencionalidade do sujeito na ação política e trata a política como um terreno estruturado por escolhas orientadas num conjunto de representações, valores e interesses. Adjacente a tal concepção está o reconhecimento dos conflitos intrínsecos à prática política (Dagnino et al., 2006).

No Brasil, de acordo com Dagnino (2002) são reconhecidos três projetos políticos principais: o autoritário, o neoliberal e o democrático-participativo. Esses são historicamente identificados na experiência brasileira: nos anos de ditadura militar, o projeto político autoritário era o cerne do governo no poder, porém também era possível identificar sua capilaridade na sociedade; com a abertura política, já na década de 1990, a característica principal do projeto político governamental era o neoliberalismo, que ressignificou em muito a ação social e sua relação com o Estado; e, com as eleições do Partido dos Trabalhadores para o Executivo nacional, ascende ao poder o projeto democrático-participativo, com neugas do projeto neoliberal, como veremos adiante.

⁹³ Partimos do princípio de que os governos possuem um projeto político característico, que o define, porém consideramos que estes não são estanques e assumem características de outros projetos. Como exemplo, o governo do PT, por sua tradição, foi identificado com o projeto democrático-participativo, porém, em seu governo nacional, pelas escolhas que fez, identificamos claramente elementos marcantes do projeto político neoliberal.

Os movimentos populares de diferentes ordens, associações, instituições, dentre outros, que lutaram contra a ditadura militar e que buscou se ajustar, ainda que de forma crítica, às demandas do neoliberalismo, enxergou no governo do PT a possibilidade de um compartilhamento de projetos. Entretanto, veremos que essa partilha, conforme a própria noção de projeto político, é caracterizada por conflitos. Segundo Dagnino, “o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham [do mesmo projeto político] – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas” (Dagnino, 2002, p. 280).

Há um consenso que, apesar da sociedade civil ser diversa e defender distintos projetos políticos em seu seio, as mobilizações sociais, especialmente dos movimentos populares, possuem características marcadamente do projeto democrático-participativo⁹⁴. Como vimos nos parágrafos anteriores, a ação social foi também definida pelo contexto político, o que nos oferece elementos para reconhecer sua ligação com as categorias trabalhadas na teoria de estrutura de oportunidade política.

A partir dos conceitos que trabalhamos, apoiados principalmente nos trabalhos de Dagnino e nas diferentes teorias sobre sociedade civil, consideramos, para este trabalho, que tanto sociedade como Estado são heterogêneos e formados por atores que defendem projetos políticos distintos e/ou semelhantes, e que as formas e formatos de interação entre governo e sociedade podem ser analisados por meio dos projetos políticos abraçados. O embate dos projetos influenciará diretamente a capacidade autônoma do Estado de formular e implementar seus objetivos. Por fim, consideramos que o contexto político-social é determinante para o formato da ação coletiva. Esses são os primeiros elementos que sustentam a discussão empírica deste capítulo, mas antes, ainda precisamos trabalhar outro conceito que enriquecerá a nossa análise: o de

⁹⁴ O projeto político democrático participativo propõe o aprofundamento da democracia por meio da participação da sociedade que é “concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma participação que se limita à consulta à população” (Dagnino et al., 2006, p. 48). A conquista desse projeto no Brasil se deu a partir da luta empenhada de movimentos sociais, ONGs, sindicatos, partidos políticos, intelectuais e outros atores da sociedade civil, por um Estado aberto que garantisse os direitos sociais, que desenvolvesse mecanismos efetivos de participação e de *accountability*, e que ampliasse os espaços públicos onde pudessem acontecer deliberações conjuntas (Estado e sociedade civil), a publicização dos conflitos, de debates.

autonomia estatal⁹⁵ e uma breve avaliação da capacidade institucional dos órgãos públicos brasileiros, enfatizando aqueles cujo envolvimento para elaboração e implementação do plano da BR-163 era maior – Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Integração Nacional.

Segundo Przeworski, o “Estado é autônomo quando os governantes têm a capacidade institucional de escolher seus próprios objetivos e de realizá-los diante de interesses conflitantes” (Przeworski, 1995, p. 46). Entretanto, o autor reflete sobre uma questão fundamental posta por Krasner: o Estado pode “formular e implementar suas preferências”? Ele defende que as capacidades de formular e implementar políticas não precisam vir juntas por duas razões:

i) os governantes podem ter a capacidade institucional de escolher seus próprios objetivos, mas podem ser barrados na busca de alguns cursos de ação e, assim, serem incapazes de gerar certos resultados; (...) ii) uma vez que o Estado adquire a capacidade de intervir na economia, os atores econômicos têm motivos para buscar controlar o Estado⁹⁶ (Przeworski, 1995, p. 47/48)

Numa leitura simples, poderíamos considerar que o Estado tem autonomia e capacidade institucional para escolher seus objetivos, porém, isso não garante sua capacidade de pôr em prática suas escolhas, o que pode ser justificado pela disputa dos projetos políticos em seu interior. Como exposto anteriormente, o governo do PT, na escolha de uma estratégia alternativa de desenvolvimento para a Amazônia brasileira e com apoio e boa relação com a sociedade civil, conseguiu levar adiante o processo de elaboração do plano da BR-163 e lançá-lo como uma prioridade governamental. Porém, mesmo durante o seu processo de formulação, as dificuldades de negociação e articulação políticas com outros setores do governo, no sentido de garantir a execução das políticas listadas no plano, comprometeram politicamente os atores governamentais e também sua implementação. Em um mesmo governo, as disputas políticas, acompanhadas das

⁹⁵ Há uma série de teorias que explicam o funcionamento do Estado e as políticas governamentais pelas preferências dos burocratas e pelas características das instituições estatais. O próprio conceito de autonomia apresenta diferentes leituras e interpretações dependendo das escolas em questão (weberiana, neo-weberiana, teoria da escolha racional, outras teorias econômicas etc.), o que torna o debate bastante espinhoso. Neste sentido, para a dissertação que ora se apresenta, trabalharemos apenas com o conceito de autonomia apresentado por Przeworski (1995), articulando-o com a noção de projetos políticos.

⁹⁶ Neste trabalho, o autor analisa a capacidade de um Estado dentro do mundo capitalista onde os grupos econômicos e de interesses privados pressionam constantemente o Estado para que suas demandas sejam satisfeitas. Ele dialoga com a teoria da escolha racional, dentre outras, numa perspectiva mais econômica.

variações na capacidade institucional do Estado, colocam em xeque objetivos considerados prioritários, ameaçando a capacidade desse Estado de cumprir com suas escolhas e objetivos, ou seja, relativizando ou anulando sua autonomia.

Ainda no sentido de interpretar a questão posta por Krasner, Przeworski utilizou um argumento de Rueschemeyer e Evans: “a penetração crescente da sociedade civil pelo Estado ativa reações políticas e aumenta a probabilidade de que os interesses societais procurem invadir e dividir o Estado” (Przeworski, 1995, p. 48), o que fez o autor concluir que a capacidade das instituições estatais de implementar os objetivos dos governantes é bem menor do que aquela de escolher esses objetivos. Neste sentido, o Estado será autônomo quando puder formular e executar suas metas, será instrumental se agir efetivamente como agente de interesses externos ou será irrelevante quando não conseguir fazer nenhuma dessas opções (Przeworski, 1995, 49).

O autor fez uma revisão bibliográfica dos diferentes conceitos de autonomia, apoiado principalmente na tradição marxista e weberiana. Neste exercício, ele nos apresentou um conceito para autonomia que se tornou referência para este trabalho: “A autonomia é assim sempre “relativa”, no sentido de que o estado se torna autônomo apenas sob certas condições da sociedade” (Przeworski, 1995, p. 51)⁹⁷. Como consideramos que Estado e sociedade estão em interação por meio dos projetos políticos, sejam eles semelhantes ou não, reformulamos o conceito de Przeworski, acrescentando que a relatividade não é condicionada apenas por aspectos sociais, ela também está enraizada no interior do Estado por meio dos conflitos causados por esses projetos. O Estado fragmentado representa essa sociedade diversa, complexa em interesses, e sua autonomia para agir está condicionada à gestão dos conflitos. Devemos ainda colocar em tela o interesse e o papel dos burocratas, cujos propósitos podem deflagrar situações contraditórias para o próprio governo.

Desta feita, optamos por avaliar a autonomia relativa do Estado como o resultado contingente de conflitos. De acordo com Przeworski, eles ocorrem em três dimensões: i) entre as próprias instituições estatais, que reconhecem que, pela natureza fragmentada do Estado, haverá dificuldade em lidar com “transformações específicas da

⁹⁷ Segundo o autor, o significado do “relativo” deve ser diferenciado por aquele introduzido por Poulantzas (1973).

sociedade e as relações de órgãos governamentais especializados com grupos externos ao Estado que possuem interesses especializados”; ii) entre os objetivos que devem guiar as ações do Estado, que pode se fechar em si mesmo; e, iii) no conflito entre órgãos governamentais e “atores sociais cujos interesses são adversamente afetados pela política pública” (Przeworski, 1995, p. 69). Essas dimensões são categorias para elencarmos tipos de conflitos no interior do Estado, seus diferentes projetos políticos ou autonomias e analisar quais prevalecem no jogo político.

Dos elementos que compõem nosso debate sobre autonomia do Estado, sua capacidade institucional – ou a falta dela - é destaque 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. Neste sentido, o processo de tomada de decisões não segue uma regularidade, sempre pode apresentar grupos, procedimentos e interesses diversos, ao contrário de um Estado institucionalizado, cuja tendência é de 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).

As mudanças regulares tanto no pessoal quanto na estrutura da burocracia estatal também são características de Estados pouco institucionalizados. Neste aspecto, observaremos que os principais envolvidos no plano da BR-163⁹⁸, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional, MMA e MIN, respectivamente, apresentam características que confirmam sua baixa institucionalidade.

Em suma, o marco teórico que guiará a análise empírica do caso estudado baseia-se principalmente nas construções sobre projetos políticos, autonomia estatal e seus referenciais acima trabalhados. Pretendemos, portanto, analisar a dinâmica estatal no processo de elaboração e implementação do plano da BR-163 sempre atentos à interação entre Estado e sociedade, aos conflitos de um Estado fragmentado e, novamente, à tensão entre autonomia e eficácia política.

⁹⁸ A articulação política do plano foi feita pela Casa Civil da Presidência da República. A coordenação técnica ficou ao encargo do Ministério da Integração Nacional com apoio do Ministério do Meio Ambiente.

3. O intuito governamental

Em 2003, houve uma série de reuniões dos governadores da Amazônia Legal com a equipe do governo federal, com a presença do Presidente Lula, para discutir o desenvolvimento para a Amazônia. Nesse encontro chegou-se à conclusão da necessidade de formular outro modelo de desenvolvimento para a região. Imbuído desse espírito, o governo federal depreendeu esforços para elaborar coletivamente e de forma participativa um planejamento robusto para a região, o Plano Amazônia Sustentável e outros planos de apoio. Esse planejamento também se justificava pela intenção de não repetir os equívocos das problemáticas obras de infra-estrutura e do setor elétrico na região, as quais tiveram conseqüências trágicas para a população local e para o meio ambiente⁹⁹. Neste sentido, como nos narra um agente público federal, o governo do PT reconheceu que, para o desenvolvimento da Amazônia, deveria haver um novo modelo de gestão:

(...) nessa reunião dos governadores com o Lula, veio essa idéia [de que] precisamos de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia (...) temos que fazer um planejamento nesse novo modelo. Estão na pauta grandes obras de envergadura, vamos buscar desenvolver planos de desenvolvimento regional pras sub-regiões que vão ser impactadas por essas obras¹⁰⁰.

Dentro desse planejamento, a pavimentação da rodovia BR-163 tornou-se prioridade, necessitando, portanto, da elaboração de um plano de desenvolvimento para o seu eixo de influência. Ao mesmo tempo, os movimentos sociais da região e as ONGs socioambientalistas já estavam atentos às discussões governamentais sobre as obras para a região. Como já discutido na introdução e nos capítulos anteriores, uma dinâmica intensa de seminários, reuniões, capacitações foi organizada pela sociedade civil nos pólos do eixo de influência da BR-163. Isso resultou em documentos que mapeavam os principais problemas sociais, econômicos e ambientais vividos na região e ainda continham propostas de ações políticas para o desenvolvimento local. De acordo com representante da Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, que, na época de discussão sobre o plano, compunha o GTI, representando o MMA, a atuação dos movimentos

⁹⁹ Vide o equívoco da estratégia de construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, o qual mobilizou a opinião pública internacional contra a política ambiental brasileira.

¹⁰⁰ Entrevista com Júlio Miragaya, coordenador geral de planejamento e gestão territorial da Secretaria de Política e Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional – MIN. Brasília, setembro de 2009.

sociais foi fundamental para que o governo assumisse de fato as responsabilidades com aquela região:

Os movimentos sociais foram importantes no início. Chamaram atenção e, mais do que isso, os movimentos sociais se posicionaram a favor do asfaltamento da estrada e isso foi muito importante porque criou um consenso na região. Pensar numa obra que é consensual é a BR-163. Pouquíssima gente vai ser contra o asfaltamento da BR-163, porque para quem vive lá perto, aquilo é um drama. Então, todos eles apoiavam e isso foi importante, quer dizer, chamou atenção e deu essa sensação gostosa para o governo central e, de fato, foi positivo porque havia um consenso em torno daquilo ali¹⁰¹.

Parece-nos que o governo do PT demonstrava-se de fato atento à opinião da população local, e não apenas à função econômica que a pavimentação cumpriria. O fato das intenções serem compartilhadas acabou por definir uma relação mais fluida entre governo e os movimentos sociais e as ONGs socioambientalistas, os quais, numa ação organizada e direcionada para o Estado, chamaram atenção do governo e conquistaram espaço na agenda governamental. Essa situação já sinalizava para um empenho entre sociedade e governo na direção de juntar esforços para o desenvolvimento regional e mitigação dos impactos que já eram sentidos com o anúncio da pavimentação. O compartilhamento de propostas possibilitou o estabelecimento de redes de contato entre membros da sociedade e do Estado. Enfim, oportunamente, a esquecida população da BR-163 postou sua voz no intuito de garantir sua vez, e o retorno para os esforços por eles inicialmente empreendidos foram positivos.

Um aspecto chave que contribuiu para maior proximidade entre governo e sociedade foi a migração de atores sociais para órgãos públicos federais¹⁰². Os fluxos de informação entre esses campos e os canais de comunicação se estreitaram e intensificaram¹⁰³. Havia uma compreensão de que, com as lideranças sociais no governo central, as políticas públicas, no geral, seriam mais democráticas. Entretanto, quando

¹⁰¹ Entrevista com Alberto Lourenço, subsecretário da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, setembro de 2009.

¹⁰² Assunto exposto no primeiro capítulo, para o caso da região da BR-163.

¹⁰³ De acordo com entrevista realizada com Rosana Costa, coordenadora de projetos do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. Santarém, julho de 2009. Opinião compartilhada por Adriana Ramos, secretária executiva adjunta do Instituto Socioambiental – ISA. Há um fluxo de informação maior especialmente em relação aos assuntos referentes à política ambiental brasileira, visto que essas instituições se aproximaram mais do Ministério do Meio Ambiente. Entrevista realizada em Brasília, julho de 2009.

elas chegavam à administração pública, deparavam-se com os conflitos de projetos, com a difícil estrutura burocrática estatal - considerada engessada, fragmentada e cheia de vícios – e seus comportamentos eram variados. Alguns conseguiam manter contato com sua base e levar o projeto político adiante, outros eram barrados nas suas primeiras iniciativas, o que os frustrava e os fazia retornar ao seu campo de origem, muitos eram engolidos pelo “monstro estatal” e difamados em sua base, conforme expusemos no primeiro capítulo desta dissertação. Era preciso de articulação para lidar com as diferentes autonomias no interior do Estado

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 gestadas, 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. Mudanças estruturais aconteciam, a agenda política estava acessível, as possibilidades de parceria eram diversas, inclusive com o setor privado. Propostas sociais que reforçassem o programa do governo do PT, no início de seu mandato, adquiriam 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.

Esse também era o momento do governo avançar em termos de alianças partidárias para facilitar a governança em seu mandato, o que foi repetido em 2006, quando Lula foi reeleito Presidente da República. O Partido dos Trabalhadores se unia a outros partidos conservadores, fornecendo cargos políticos importantes, como de Ministros e Secretários, em órgãos estratégicos, como os Ministérios das Comunicações; de Minas e Energia; Previdência Social – este para que a reforma previdenciária fosse aprovada, Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; dos Transportes; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Prioridades partidárias compunham o Executivo nacional, as barganhas tornavam-se mais tensas, pois os interesses em disputa tornavam-se, dessa forma, mais diversificados. Construía-se

nichos, autonomias particulares que desequilibrariam a busca pela eficácia política, nos propósitos políticos do Partido dos Trabalhadores¹⁰⁴.

Certos órgãos públicos, tais como alguns dos citados no parágrafo anterior, 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 Estado. Essas estruturas têm personalidades formadas, mecanismos de relação com a sociedade que normalmente não passam por conselhos ou consultas públicas, mas que ocorrem por outras vias, como a prática de lobby no interior do Congresso Nacional, com interesses privados fortes. São outras práticas, são outros projetos, é outra cultura política, ainda que o sistema e o governo sejam os mesmos. Por outro lado, os Ministérios com propostas de políticas redistributivas e com forte apelo 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.

Com este *layout*, o governo do PT já configurava os embates políticos que enfrentaria ao longo de seu mandato e traçava uma linha que dividia o projeto neoliberal do democrático-participativo. Neste sentido, adiantamo-nos em afirmar que o governo do PT é composto por projetos conflitantes e, no caso da implementação do plano BR-163, alguma dessas culturas políticas prevaleceria no jogo político. Era um setor do governo que prometia inovação de políticas para a Amazônia, com órgãos aparelhados

¹⁰⁴ Ver Genro & Robaina. 2006. *A Falência do PT e a Atualidade da Luta Socialista*. Porto Alegre: L&PM. Nas duas gestões do Executivo nacional petista, Lula nomeou alguns Ministros de tradição conservadora. Entre 2004 e 2005, Amir Lando, do PMDB de Rondônia, considerado um grande ruralista de tendências conservadoras, foi alçado ao cargo de Ministro da Previdência Social. Posteriormente, quem assumiu o Ministério foi Romero Jucá (PMDB-RR), outro ruralista. Roberto Rodrigues, ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do governo de Fernando Henrique Cardoso, continuou no mesmo cargo no início do governo Lula. Ele é empresário rural em São Paulo e Maranhão e é um dos expoentes do agronegócio no Brasil. Mais adiante, esta pasta foi assumida por Ronald Stephanes, também ministro de FHC, porém em outra pasta, e deputado federal pelo PMDB-PR. O senador Édison Lobão do PMDB-MA foi nomeado Ministro de Minas e Energia, em 2006, diante de várias críticas e acusações de improbidade administrativa. Ele é conhecido como apadrinhado de José Sarney (PMDB-AP). Os Ministros Hélio Costa (PMDB-MG) e Alfredo Nascimento (PR-AM), o primeiro dos Ministérios das Comunicações e o outro dos Transportes, são vistos como aliados a interesses empresariais. Ver ainda <http://www.estadao.com.br/especiais/os-ministros-de-lula,7284.htm> e <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/10/02/materia.2006-10-02.3896509068/>

de forma a trabalhar e valorizar os mecanismos participativos, de um lado, e um outro setor, especialmente econômico e de infra-estrutura, que continuava com uma formação e estrutura institucional tradicional e fechada, do outro. Todos envolvidos no plano da BR-163.

De acordo com Brent Millikan¹⁰⁵, ex-representante do MMA, atuante na elaboração do plano da BR-163, e hoje é membro de uma organização não governamental ambientalista, a principal questão que colocava nas discussões de planos que envolvem vários setores do governo era de que apenas os órgãos de cunho socioambiental tinham o componente participativo para elaboração de políticas, ainda que “capenga”. Outros Ministérios tradicionais, como o de Minas e Energia, faziam apenas algumas consultas públicas mal elaboradas, sem retorno para a sociedade e, para o caso específico da BR-163, realmente não apresentavam nada participativo. Enfim, ele identificava um formato de ação muito distinto entre determinados órgãos e perguntava o porquê desse fato, visto que todos participavam de um mesmo governo.

Este governo que ascendeu na proposta de um projeto político democrático-participativo e reforçou sua campanha no cerne “Brasil, um país de todos” tinha o dever de ampliar seus eixos. Neste sentido, o seu projeto também se ampliava, se refazia, conforme as prioridades elencadas, e a principal era, sem dúvida, a estabilização e o desenvolvimento econômico, com políticas redistributivas. O governo do PT que inicialmente despertava fortes receios nos setores econômicos e mais conservadores da sociedade brasileira, com o passar do tempo, ganhou seu afeto, mas não por acaso. Como trabalhado nesta seção, o governo do PT se constituiu de uma diversidade dispare, conforme suas necessidades. O processo de construção de parcerias e alianças, de programas e projetos políticos para atingir eficácia política dependeu de uma infinidade de relações, de propostas, de barganhas e negociações, o que reforça nosso argumento da existência de embates políticos, de conflitos guiados por diferentes tradições políticas que geram autonomias particulares e relativas no interior do Estado brasileiro.

Para entendermos essa dinâmica aplicada ao nosso estudo de caso, vamos fazer uma avaliação do funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial do Plano BR-

¹⁰⁵ Entrevista realizada em Brasília, outubro de 2009.

163 Sustentável e dos processos e instâncias que deram continuidade ao seu trabalho para a implementação do plano e do modelo de gestão.

3.1. Ação do GTI

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 da Presidência da República e da Casa Civil da Presidência da República, responsável pela coordenação geral do plano e pela articulação política. Entretanto, 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), esse, sem o mesmo comprometimento que os anteriores. De acordo com representante da SAE:

Quando o [plano] foi para a Casa Civil, começaram as excruciantes reuniões. Primeiro formaram um grupo, um GT interministerial que foi crescendo. Começou ali, com sei lá, 10, 11, 14. No final tinha 14 ou 15 Ministérios. Chegou a 17, que horror! (...) E aí, faz reunião e eu falando: Olha, não tem sentido ter 15 Ministérios aqui. (...) Porque aí, cada nível desses 15 Ministérios, tinha 4 com engajamento forte. (...) [Eram o MMA], o MIN, com o Júlio, o MDA devia estar, mas também não estava, o MT estava muito interessado, tinha uma adesão forte (...). Os outros Ministérios: Indústria e Comércio; Cultura... descalabro. Cada vez mandavam alguém diferente do quarto escalão que não entendia bulhufas da região e que, em geral, (...) atrapalhavam e isso conjugado com aquela condução lenta, morosa (...) gerou essa coisa de anos e anos¹⁰⁶.

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 de membros de outros Ministérios, que não o grupo dos 4, era apenas “para constar” e o governo, especialmente a Casa Civil, construía um diálogo externo de envolvimento dos diferentes setores governamentais que, de fato, não existia. Os problemas da formação complexa do GTI, aliados à sua frágil articulação política refletir-se-iam durante todo o processo de elaboração e implementação do plano, na medida em que nenhum dos outros Ministérios se comprometia efetivamente com as ações priorizadas. 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.

¹⁰⁶ Entrevista com Alberto Lourenço, SAE. Brasília, setembro de 2009.

Mas quais seriam os motivos para esse desenho governamental com participação esvaziada? O governo do PT, na expectativa de cumprir com as diferentes necessidades da região da BR-163 e diretamente com as demandas apresentadas pelos movimentos sociais locais, procurou envolver uma gama ampla de Ministérios no GTI, em vez de focar em ações emergenciais e específicas, de forma a concentrar esforços e garantir otimização na articulação política para o desempenho das ações. Quando questionado sobre sua participação no GTI, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), afirmou que politicamente estava aberto, porém percebemos que o órgão não identificava uma ação específica para comprometimento institucional, portanto, sua participação se esvaziava.

De acordo com representante do MDA¹⁰⁷ - 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, mas sim ações gerais que contemplariam aquela região. Isso nos levou a postular que qualquer ação na região do Pará e Mato Grosso poderia ser incluída como atividade para a BR-163, o que confirmaríamos mais adiante, quando a Casa Civil apresentou uma síntese do que era implementado na região. O plano era tudo, mas, ao mesmo tempo, era nada em termos de orçamento, controle e efetivação das ações.

As reuniões [do GTI] eram reuniões sobre nada e ficava aquele blá, blá, blá de burocratas de terceiro escalão e no final das contas saiu um plano que, na minha opinião, não tem nada de plano, é só papel, e papel aceita tudo. Aquilo é um factóide. Ele tem 150 ações (...) Ao invés de concentrar em 3 ou 4 coisas mais novas, com dinheiro novo, com idéia nova para mudar, não, eles pegam tudo o que já existe no governo, por exemplo, políticas universais. (...) Isso é um engodo, é uma enrolação, de dinheiro novo não tinha nada¹⁰⁸

Essa narrativa reforça as observações feitas acima por representantes de outros Ministérios. A Casa Civil identificava as demandas da sociedade e corria a Esplanada dos Ministérios em busca de angariar compromissos, sem qualificá-los nem técnica nem politicamente. Na opinião dos mais críticos a esse processo, as ações que eram

¹⁰⁷ Entrevista realizada em 2006, no âmbito do Projeto Diálogos, WWF-Brasil. A utilização da informação foi permitida pelo entrevistado.

¹⁰⁸ Entrevista com Alberto Lourenço, SAE. Brasília, setembro de 2009.

incorporadas nos documentos do plano como prioritárias representavam única e exclusivamente uma lista de desejos, sem nenhuma viabilidade política. Em relação às reuniões serem sobre “nada”, a Secretaria de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego identificava possibilidade de trabalho na região da BR-163 e demonstrava interesse, porém, durante os anos em que participou do GTI, não sabia como se articular para atuar localmente. Assim, seguindo as trilhas apontadas pelos entrevistados, parece-nos que essas reuniões não eram suficientes para construir pontes e efetividade de ações. Esses fatos nos trazem questionamentos a respeito da 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 3 instituições, com características peculiares, como veremos adiante.

A forma de atuação dos Ministérios, conforme o setor que representa, também é uma questão preocupante no que diz respeito ao intento de incorporar o maior número possível de Ministérios no GTI. A participação 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 grave no eixo da BR-163, portanto a região era prioritária e requeria atenção especial, dentre 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.

Como já exposto, esses Ministérios, com exceção 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 tanto institucionais como pessoais, visto que nestes órgãos havia presença de vários representantes da sociedade civil. Diferente da prática de Ministérios voltados para a representação do setor privado como o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e o das Comunicações, cujas maneiras de ação são mais

conservadoras, possuem, alguns, um segmento muito bem definido cujas demandas não foram apresentadas para inclusão no plano, visto que interagem com o governo por outros canais¹⁰⁹. Neste sentido, suas obrigações com o plano se referiam ao compromisso com a implementação de políticas gerais, como energia e torres de comunicação, que seriam executadas com ou sem o plano. Dizia, assim, respeito à suas responsabilidades ordinárias, portanto, para eles, não havia nenhuma demanda mais específica.

Segundo representante da SAE, havia uma proposta inicial de voltar o plano para os mais carentes, visto que eles seriam os mais afetados pela pavimentação da rodovia e, dessa forma, concentrariam os objetivos do plano em ações específicas. Porém, a coordenação geral e técnica do GTI se contrapôs a essa idéia, afirmando que o plano era para todos. Conforme os próprios depoimentos da coordenação, em nenhum momento o governo conseguiu envolver o setor privado na discussão do plano, pois como já exposto, a forma de apresentar suas demandas ao Estado e de pressioná-lo é outra, diferente da prática dos movimentos sociais. Fato que a coordenação do GTI não soube compreender.

Os órgãos que participaram com mais iniciativa no grupo e na elaboração do plano, MMA e MIN, possuem características que podem comprometer o seu grau de institucionalidade e, por conseguinte, a implementação de políticas. O MMA, até pouco tempo, não possuía quadro de pessoal, os cargos eram, em sua maioria, preenchidos por contratos de cooperação com organismos internacionais, o mesmo se aplica ao MIN. Este 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. Nas entrevistas realizadas com lideranças sociais do pólo do Baixo Amazonas, praticamente ninguém reconhecia sua ação enquanto Ministério, identificavam apenas uma pessoa que estava a

¹⁰⁹ Apesar desses órgãos interagirem de forma mais próxima com os segmentos econômicos e de infraestrutura, eles são responsáveis pelo funcionamento da sociedade com obras estruturais como energia, comunicações, pesquisas de melhoramento genético de grãos, que servem a população como um todo, etc.. O que frisamos neste parágrafo é especialmente sua tradição fechada e mais conservadora e o envolvimento com setores que financiam ou que dão suporte à infra-estrutura brasileira de alguma forma. Não tiramos a responsabilidade de suas funções sociais.

cargo da coordenação técnica do plano da BR-163. Neste caso, era sua ação específica de coordenador técnico que chamava atenção e não o Ministério.

O MMA e a política ambiental brasileira são marcados pela ação individual de pessoas, geralmente ambientalistas que, em algum momento, passam pelo governo. De acordo com Hochstetler e Keck, “they [the skills necessary] are accumulated by individuals rather than institutions, although they can be learned collectively; and individuals carry them from one institutional setting to another” (2007, p. 57). Isso provoca uma descontinuidade política muito grande e enfraquece a aplicação e execução da política ambiental, causando danos irreversíveis, como o aumento das taxas de desmatamento, grilagem de terras, dentre outros. Os arranjos informais, o orçamento restrito, a descontinuidade política, o destaque nas pessoas e não na instituição são elementos que enfraquecem institucionalmente esses órgãos federais e a implementação efetiva de suas políticas.

Vimos que, na busca de garantir o funcionamento do aparato estatal conforme o seu programa, o governo do PT levou muitos militantes sociais e partidários a cargos-chave na administração pública. Por outro lado, também buscou efetivar alianças que o possibilitariam governar com mais fluidez num cenário multipartidário e de tradições conservadoras já consolidadas. Porém, questionamos qual a capacidade desse Estado de agir autonomamente diante da disputa de interesses.

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:

Dos cinco ministros que foram os primeiros que eu te falei, que articularam essa avaliação para ver se era possível fazer [a obra], todos foram substituídos por um ou outro motivo (...). E por mais que se adote o entendimento de que houve continuidade, não houve. Mas a gente sabe que institucionalmente isso reflete no operacional, e refletiu¹¹⁰.

¹¹⁰ Entrevista com Johanness Eck, subchefe adjunto de análise e acompanhamento de políticas governamentais da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, setembro de 2009.

As descrições acima narradas nos demonstram a falta de capacidade política para articular e mobilizar as partes necessárias para fazer alguma coisa acontecer, característica própria de um Estado com baixa institucionalidade (Hochstetler e Keck, 2007).

Acreditamos que os diferentes propósitos, culturas e tradições dentro do governo, o que se traduz em distintos projetos políticos, contribuíram para esse cenário. Voltando à análise de Przeworski (1995) a respeito da capacidade institucional do Estado de formular e implementar suas preferências, vemos que o governo do PT teve capacidade de escolher seus próprios objetivos para a região amazônica e em especial para o eixo da BR-163, mas já no processo de elaboração do plano, enfrentou as barreiras culturais, problemas institucionais e os embates de projetos que, como veremos adiante, comprometeria a implementação do plano. É a autonomia 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 infra-estrutura na Amazônia. Segundo a coordenação técnica do plano, esse foi um aspecto crucial:

(...) essas coisas acontecem quando ninguém se empenha efetivamente para a coisa acontecer. É porque ninguém está interessado, se tiver interesse, se tiver um ministro por trás daquilo, Dona Dilma [Roussef], resolve em uma semana. (...) E o que estava por trás desse desinteresse? Estava a questão da pavimentação. Tinha um imbróglio (...) tinha um problema muito grande em relação a um contencioso entre DNIT e IBAMA¹¹¹ (...). Havia uma boa dose de má vontade de parte a parte. (...) Preconceito total, o meio ambiente [IBAMA] vendo o DNIT como alguém que quer destruir a Amazônia e ponto, e o DNIT vendo o IBAMA como alguém que quer travar o desenvolvimento da Amazônia e ponto. (...) Eles não se resolviam, não chegavam a uma conclusão e todo mundo pagava o pato¹¹²

Esses problemas ficarão mais evidentes nos esforços para colocar o plano em prática. Mas antes, ainda vamos analisar o momento de interação entre governo e sociedade nos espaços públicos por ele coordenados: as consultas públicas realizadas entre os anos de 2004 e 2005. Colocar isso no começo.

¹¹¹ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

¹¹² Entrevista com Júlio Miragaya, MIN. Brasília, setembro de 2009.

3.2. “Lista de desejos”

A partir das discussões feitas internamente pelo GTI e de contribuições de origens diferenciadas – governos estaduais e municipais, fóruns da sociedade civil - o governo elaborou a versão inicial do plano. Na primeira versão, as ações foram colocadas como objetivos específicos, foram selecionados os locais para a aplicação das políticas públicas dentro do eixo de influência da BR-163 e uma importante diretriz foi estabelecida, dentre outras, a saber: “ampliação da presença do poder público e o estabelecimento do Estado de Direito na área de influência da BR-163” (Toni et al., 2009, p. 23). Esse documento foi o insumo da primeira etapa de discussões públicas, que ocorreu em julho de 2004. O objetivo era coletar sugestões de diferentes segmentos para a elaboração do plano.

Em abril de 2005, após o governo ter elaborado uma versão preliminar do plano com um “conjunto de estratégias e ações prioritárias”, aconteceu a segunda etapa de consultas públicas, dessa vez, com o objetivo de submeter essa versão à avaliação da sociedade civil local, “visando a negociação de acordos sobre diretrizes estratégicas, ações prioritárias e processo de institucionalização” (Brasil, 2006, p. 14). O avanço dessa versão em relação à primeira foi a divisão da área de influência em três mesorregiões, subdivididas em subáreas (Toni et al., 2009).

Ao todo, foram realizadas 16 audiências públicas, mas o seu formato foi bastante polêmico. Apesar da expertise que os governos estaduais e municipais do PT adquiriram em realizar oficinas e audiências com a sociedade, na experiência nacional, os representantes político-institucionais se desorientaram, demonstravam dificuldades em lidar com as lideranças sociais, de serem questionados em suas atitudes e em seu poder. Esses canais de comunicação e de interação, cujo objetivo inicial era de compartilhamento de informação, de planejamento, de construção conjunta de políticas pareceu não alcançar seus objetivos. Para algumas lideranças, as audiências foram uma “fraude”, o governo chegava à região com as propostas prontas e a sociedade apenas legitimava as decisões governamentais:

As audiências públicas para realmente ter a participação e ter a validade do que a população fala, ela devia iniciar dentro dos movimentos, mas é assim, as coisas é colocada por lá e depois trazem as propostas pra cá. (...) em cima daquilo, você só vai

dar o seu ponto de vista, mas você não tem como fazer muita coisa por aquela situação¹¹³.

Entretanto, também foram espaços para ampliação do debate:

(...) as audiências públicas se deram de forma que ofereciam uma oportunidade de debate, e eu acho isso interessante. As audiências são um instrumento de popularizar o debate, trazer mais gente pra dentro do debate¹¹⁴

A abertura para o diálogo com a sociedade foi um movimento importante por parte do governo, o que é compartilhado por todos os entrevistados, entretanto, parecia não satisfazer as expectativas sociais, como consta na primeira citação. O governo estabeleceu uma ponte com a sociedade local que foi importante principalmente para o amadurecimento da ação política dos movimentos sociais, porém é crucial analisar a qualidade dos espaços de debate, pois, ao que parece, eles funcionaram de forma a legitimar o planejamento governamental, em vez de cumprir o compromisso que propunham: construir de forma coletiva as políticas públicas para a região (Brasil, 2006).

No intuito de fazer um balanço das audiências públicas, alguns atores que dela participaram realizaram uma pesquisa por meio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA (Brasil, 2006a). Concluíram que a experiência foi positiva, porém identificaram gargalos que poderiam ter comprometido sua realização. O plano possuía uma linguagem técnica e inacessível a muitos, houve pouca divulgação sobre a realização das audiências, o que diminuiu seu poder de convocação, portanto, o nível de participação foi baixo, também pela falta de explicação sobre o plano e seus objetivos. Como a região possui dimensões titânicas, as áreas delimitadas para a realização de algumas audiências eram de difícil acesso e ainda estipularam pouco tempo para discutir questões muito complexas. A falta de segurança aos participantes foi um grande gargalo, pois esses eram ameaçados e monitorados por grandes fazendeiros, madeireiros, grileiros que tentavam impedir o contato dos atores sociais com o poder público federal, por esse motivo, muitas pessoas foram intimidadas a participar. A representatividade nas audiências aconteceu por meio de instituições, e muitos que não

¹¹³ Entrevista com Maria Rosa, coordenadora da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Rural do Baixo Amazonas, FETAGRI-BAM. Santarém, julho de 2009.

¹¹⁴ Entrevista realizada com Raimundo Mesquita, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém, em Santarém, julho de 2009.

eram vinculados às instituições, até mesmo por não se sentirem representados, ficaram de fora das discussões (Toni et al., 2009).

Por parte da sociedade, era demandado que o governo fizesse uma preparação prévia para a realização das audiências, solicitavam que, antes de sua realização, fossem enviadas aos movimentos sociais e às ONGs as diretrizes e ações que seriam discutidas nesses encontros, pois desejavam consultar e debater com suas bases. Mas essa demanda não foi atendida e as discussões eram encaminhadas pelo governo de forma que a participação social fosse comprometida. Por outro lado, a própria sociedade nunca havia vivido uma experiência parecida, não conhecia a dinâmica estatal para qualificar o debate, não dispunha de informação técnica para fazer intervenções, o que lhe restava era responder ao que lhe era colocado. Mas mesmo dentro dessa dinâmica, os esforços dos movimentos, especialmente das ONGs socioambientalistas, para qualificar tecnicamente a sociedade para participar de forma consciente dos debates, capacitá-la sobre o funcionamento do Estado e o ciclo das políticas públicas e levar até elas informações privilegiadas era hercúleo.

Não foram apenas os atores sociais que reivindicavam participar de forma pró-ativa, desde as discussões para a elaboração do plano até sua validade nas consultas públicas, representantes do Estado também sugeriram essa dinâmica:

(...) a gente insistia que os movimentos sociais fossem incorporados nas discussões lá da Casa Civil. Quem sabe a coisa melhorava, porque o pessoal ia trazer informação lá da ponta, então não ia ficar só de burocratas de Brasília que nunca foram no lugar, numa situação fácil, assim, no papel e trazer. Nunca foi permitido. Sempre aquele velho argumento: “Não, primeiro a gente discute aqui no governo, depois a gente vai e leva”. Aí leva para aquelas infundáveis rodadas de consultas públicas que é o seguinte: vai lá num dia, vota e aí é uma lista de desejos. (...) Tudo que você gostaria de ter na vida aparece e vai sendo incorporado. No final, o plano é aquela coisa balofa e aí não funciona

(...)

Então, o plano da BR 163 virou essa coisa balofa, imensa, amorfa e o resultado é o seguinte: todos os burocratas aqui, que vão jogando as coisas no papel, ficaram satisfeitos e depois falam assim: “ah, depois todo mundo esquece e a gente passa isso pra frente”. Mas lá na ponta, não esqueceram. Mas lá na ponta, todo mundo tá vendo que isso é um tremendo engodo, que isso não tem nada, que na região não aconteceu nada, que não tem nada de desenvolvimento a mais¹¹⁵.

¹¹⁵ Entrevista com Alberto Lourenço, SAE. Brasília, setembro de 2009.

Foi neste espírito de promessas e enganações que as audiências públicas validaram o projeto do governo e o plano de desenvolvimento da BR-163 foi lançado, não por acaso, em 2006, ano eleitoral. Os movimentos encontraram uma grande parte de suas propostas impressas neste documento¹¹⁶. Entretanto, conforme nos revelou o representante da SAE, havia uma estratégia funcional (ou não) para “contemplar” quase todas as demandas sociais. Os movimentos envolvidos nesse processo de mobilização sentiram-se vitoriosos, pois ainda não conheciam a estratégia governamental. Porém, em um aspecto do plano, eles se viram traídos: o seu modelo de gestão.

O espaço público é o *locus* de atuação de atores sociais. No Brasil, a Constituição de 1988 trouxe embutido à idéia de espaço público um novo paradigma de relação entre Estado e sociedade civil: o comportamento de confrontação e oposição cedeu lugar para a ação conjunta, de negociação e para a participação social organizada (Dagnino, 2002). Para Avritzer (2002), o uso do espaço público é um referencial da prática democrática, que se amplia quando diferentes interesses podem ser postos em discussão, em negociação por setores diversos da sociedade e estatais. A ação democrática coletiva abre novos espaços públicos para a participação e são neles que movimentos sociais e associações voluntárias introduzem práticas alternativas à cultura política dominante e ao processo de tomada de decisão. Entretanto, esses espaços, extremamente importantes, também expressam uma lógica perversa, onde as desigualdades sociais são reproduzidas, o modelo de dominação se consolida, os grupos “que não possuem voz” continuam excluídos das discussões ditas públicas e, portanto, do processo de tomada de decisões (Fraser, 1992).

Essas audiências que teoricamente seriam espaços públicos de intervenção social para a mudança da cultura de implementação de obras de infra-estrutura na Amazônia

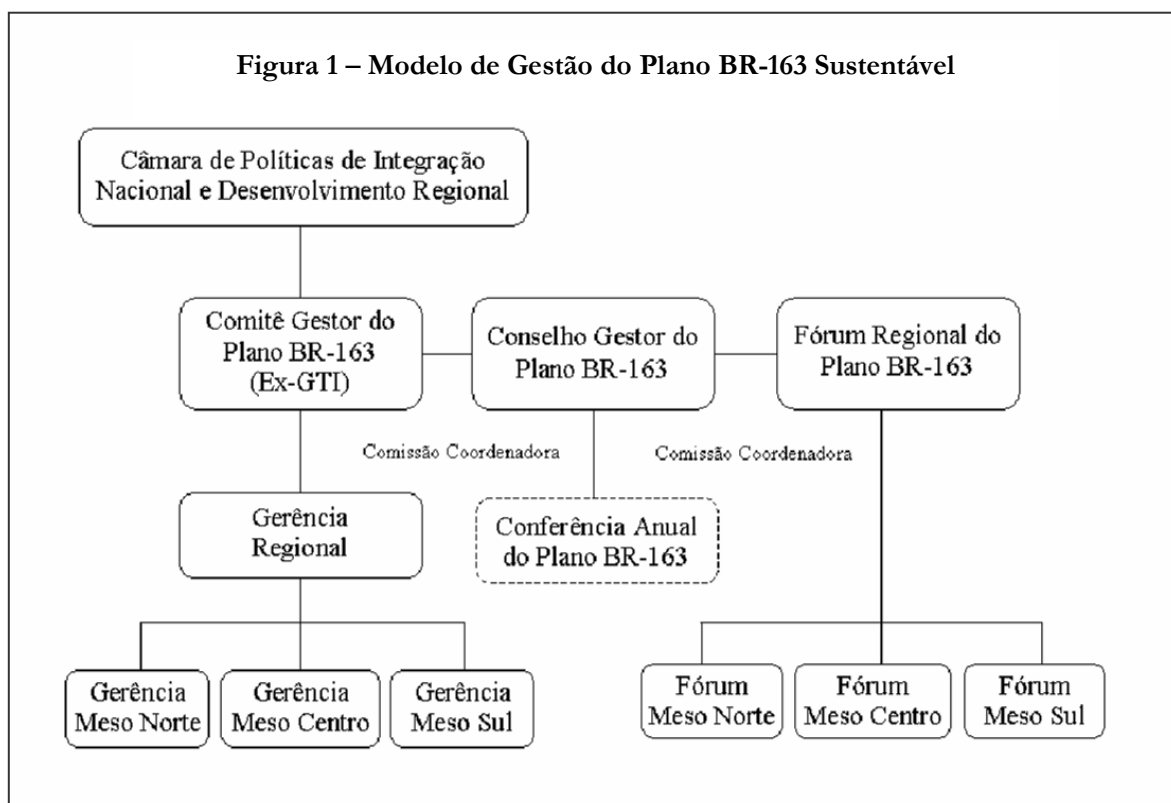
¹¹⁶ Toni et al., 2009, compararam as demandas da sociedade enviadas ao governo e quais foram atendidas pelo plano, conforme sua avaliação: “É indiscutível que os autores do plano incorporaram um volume considerável de demandas sociais surgidas tanto nas consultas públicas quanto em documentos preparados por organizações da sociedade civil. (...) A influência das organizações sociais se constata facilmente quando se compara, por exemplo, a Carta de Santarém com a versão final do Plano (...). A Carta de Santarém sintetiza as linhas gerais do que viria a ser o plano. Com pequenas modificações, esta se tornou a estrutura básica da versão final do Plano BR-163 (Toni et al, 2009, p. 22). Confrontado essa avaliação, representante do governo federal colocou que o plano foi escrito principalmente por uma pessoa, mesmo que depois alterações foram feitas ao texto. Mas sua conclusão é que a sociedade não participou de fato da elaboração do plano, ainda que tenha dado subsídio para as discussões do GTI.

deflagraram as debilidades do projeto democrático participativo do governo do PT, seja pela sua inexperiência, seja pelas dificuldades de romper com tradições conservadoras de não compartilhamento de poder, ou pelos embates políticos. O que observamos foi uma atuação desvinculante, visto que as escolhas políticas já estavam postas para a sociedade, essa com a capacidade consultiva comprometida e nada mandatória. A história se repetirá no processo de implementação do plano, com o estabelecimento do modelo de gestão.

4. Implementação do Plano BR-163 Sustentável e do seu modelo de gestão

Ainda que dificuldades e lacunas caracterizassem a atuação governamental, não se pode negar, como vimos até aqui, ter havido esforços de pessoas que integraram o GTI em estabelecer mecanismos de estreitamento do laço entre Estado e sociedade. Para garantir os mecanismos de gestão participativa e de controle social do plano, foi criada uma estrutura colegiada de gestão que procurou envolver e co-responsabilizar as diferentes esferas de governo e órgãos públicos, lideranças sociais e representantes do setor produtivo para o desenvolvimento sustentável da região. Segundo o documento, “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), conforme figura abaixo:

Figura 1 – Modelo de Gestão do Plano BR-163 Sustentável



Fonte: Brasil. 2006. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável par a Área Influência da Rodovia BR-163, Cuiabá-Santarém.

A Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional é a instância que formula as diretrizes e as políticas públicas de integração e de desenvolvimento regional, portanto, ela é instância normativa. O Comitê Gestor do Plano faz as vezes do GTI, é o setor de gerenciamento no “nível estratégico do governo”, que, conforme discutimos neste capítulo, tem uma atuação pífia. Braço executivo do Comitê Gestor, a Gerência Regional é a instância com visão global do plano, é orientada para sua implementação e possui representações em Brasília e nas mesorregiões para trabalhar de forma horizontal e garantir representação em toda região. É coordenada pelo governo federal e articula com governos estaduais, municipais e com a sociedade, apesar de sua composição ser estritamente governamental. O Conselho Gestor do Plano é o órgão máximo de monitoramento e discussão de implementação das ações do plano, composto paritariamente por governo e sociedade. É previsto que este Conselho organize uma conferência anual para avaliação da execução do plano. Por fim, a instância de participação ativa da sociedade: o Fórum Regional e os locais. De acordo com o plano, os fóruns possuem as seguintes atribuições:

Os fóruns funcionarão como instância de participação e controle social e como canal de interlocução das comunidades locais com os governos participantes, federal, estaduais e municipais, e terão papel importante na construção dos objetivos, prioridades, metas e estratégias do desenvolvimento dos territórios integrados pela BR-163. Terão também papel relevante na elaboração e acompanhamento da implementação das ações do Plano, orientando-as e propondo adequações às realidades locais, considerando suas especificidades em termos sociais, culturais, econômicos e ambientais (Brasil, 2006, p. 135).

Em uma explicação breve sobre cada caixa desse contrato de gestão e de suas funções, chegamos à conclusão de que o governo declarou a dependência social num formato corporativo, de cooptação e de distanciamento da sociedade em relação às instâncias estratégicas de tomada de decisão. Os fóruns funcionam conforme as orientações do governo federal e, apesar de terem funções de elaboração e acompanhamento da implementação do plano, são totalmente dependentes de informações governamentais e do que é decidido nas “caixas” superiores. Além disso, o modelo retalhou o ciclo das políticas públicas, criando grupos aparentemente estanques, com competências específicas, que dificilmente conseguirão estabelecer um fluxo de informação de qualidade e constante, necessário no processo das políticas públicas.

A despeito de ser debatido com a população local durante as consultas públicas - onde eram apresentadas as versões preliminares do plano - e do comprometimento do governo em efetuar alterações em sua estrutura, o modelo de gestão apresentou uma estrutura burocrática engessada, em que as esferas de tomada de decisão política encontravam-se muito distantes dos fóruns sociais regionais. Na leitura das lideranças, não seria possível cumprir as funções a eles delegadas nos fóruns, pois, pela estrutura do modelo, quando seus relatórios de avaliação e ajustes de implementação do plano chegassem ao alcance dos tomadores de decisão já seriam desatualizados. A função de avaliação também seria comprometida por esse distanciamento, pois não havia canais de comunicação fluidos entre sociedade e governo que pudessem fornecer informações à primeira do que é elaborado e posto em prática em termos de políticas públicas para a região.

O modelo de gestão é o ponto crucial do plano, ou seja, é um contrato político-social. É por meio dele que se pode medir o compartilhamento do poder, até onde age o Estado e qual o alcance da intervenção social. Infelizmente, a primeira impressão não foi positiva, pois esse modelo deixou à sociedade uma atuação muito distante daquela dos atores principais, ou seja, dos formuladores de políticas públicas.

Com esta situação e após tantos ganhos no envolvimento com o Estado, o Consórcio de Desenvolvimento Socioambiental pela BR-163 (CONDESSA), ainda em 2006, fez uma campanha para pressionar o governo a rever o que estava estabelecido naquele modelo. Em dezembro de 2007, o governo federal, por meio do Decreto 6.290, tentou expandir as responsabilidades e participação sociais, porém as alterações foram ínfimas e a gestão compartilhada ainda conferia plenos poderes de decisão política ao Estado. Foi por meio deste Decreto que o governo de fato instituiu o plano, um ano e meio após o seu lançamento. Isso causou revolta em diferentes integrantes dos movimentos, muitos abandonaram a luta, pois se sentiram trapaceados, enganados. Durante esses seis anos de mobilização, oscilantes devido às mudanças que aconteceram no contexto político e na própria disposição da sociedade em participar, o compromisso do governo ficava cada vez mais frouxo, nada era feito em termos de efetivação do plano e de suas ações.

No ano de 2008, a sociedade local, cambaleante devido à descrença que crescia em relação à ação governamental, conseguiu mobilizar-se novamente no intuito de avaliar em seus pólos quais eram as demandas mais críticas da população e de se organizar novamente para cobrar do governo a implementação do que foi estabelecido no plano. Em outubro do mesmo ano, foi realizado um grande evento em Santarém, organizado pelo CONDESSA, onde foram apresentadas ao governo federal, estadual e municipal as demandas emergenciais para a região. Registraram a presença de mais de 200 representantes sociais de todo o eixo da BR-163, todos os representantes do governo estadual e municipal estavam presentes, porém, do governo federal, foram ao evento apenas representantes dos órgãos públicos tradicionalmente compromissados com a região¹¹⁷, apesar do convite ter sido estendido a quase toda Esplanada dos Ministérios. Neste evento, os membros do CONDESSA cercaram o governo de forma a cobrar fortemente a criação do fórum social, para que a sociedade pudesse cumprir suas funções, designadas pelo próprio plano, de monitorar e auxiliar em sua implementação.

Em março de 2009, a Casa Civil da Presidência da República convidou os representantes sociais para a primeira reunião do fórum social, que aconteceu em

¹¹⁷ Foi registrada a presença de representantes da Casa Civil, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do MMA, MIN, MDA, ainda que a representante desse último Ministério não soubesse responder adequadamente as questões a ela postas.

Brasília. Estavam presentes representantes dos fóruns de todos os pólos da área de influência da rodovia, com uma formação heterogênea: setor social, produtivo e governamental. Em julho do mesmo ano, foi realizada a reunião no pólo do BAM, a qual vamos avaliar.

O encontro com a sociedade aconteceu em dois dias: o primeiro foi uma reunião com os representantes do fórum social e, no segundo dia, haveria um seminário com toda a população local para discutirem os problemas da região. No primeiro dia, a sociedade esperava que o governo apresentasse uma planilha com dados sobre o processo de implementação das inúmeras atividades propostas no plano. Entretanto, a dinâmica estabelecida pelo governo foi de apresentar à sociedade novos e antigos programas governamentais que pudessem ser úteis para aquela área. Para os representantes sociais regionais do fórum de gestão do plano – IPAM, FETAGRI-BAM e CEFT-BAM -, aquilo foi um descalabro:

a reunião deveria, pelo menos, pautar ações de gestão, de execução do plano, o que é que está sendo feito. “Nós [governo] estamos fazendo isso”. E nós [sociedade], precisamos saber se nós estamos no caminho certo, se essa é a prioridade... Pra mim, o funcionamento do comitê tinha que ter isso, mas aí vocês [governo] vêm fazer palestra do que é isso, do que é lei, do que é gestão... sabe, o fórum não é pra isso, é pra ações... Tem vários eventos que ele pode estar vindo aqui pra fazer isso¹¹⁸

Já havia passado três anos desde o lançamento do plano, um ano e meio desde sua institucionalização, e a Casa Civil com o Ministério da Integração Nacional, responsáveis pela coordenação do plano, não conseguiam apresentar nenhuma ação efetiva para a região. Outra reclamação foi a falta de capacidade de articulação do governo, de seriedade e vontade política para fazer as propostas e o fórum funcionar. 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, além de que, os atores sociais presentes foram todos convidados pelo IPAM e CEFT-BAM, inclusive com custos financiados por eles, visto que as distâncias entre os municípios da região são enormes, são dias de barco, transporte mais comum naquele local.

¹¹⁸ Entrevista com Rosana Costa, coordenadora de projeto do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. Santarém, julho de 2009.

Para a reunião, o governo federal trouxe representantes de Ministérios e Secretarias que, “falavam para o vento e nos deixavam a ver navios” (reclame de uma liderança social presente na reunião do fórum), pois o que apresentavam verdadeiramente não condizia com as necessidades priorizadas para a região. Segundo representante do MIN, ele reconhece que os Ministérios vão até a região e expõem programas que não têm “nada a ver” com os interesses da população local, mas ele justifica isso como uma falta de sensibilidade do Ministério que o fez, e não como uma falta de articulação da coordenação do plano.

Para o seminário, o governo federal, de improviso, convidou um representante do INCRA de Santarém para responder ao principal problema que era a regularização dos assentamentos. Porém, esse problema não pôde ser discutido, pois não havia nenhuma pessoa da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) competente para fornecer esse tipo de informação. A SEMA é o órgão estadual responsável pela licença ambiental necessária para o início do processo de regularização fundiária. Enfim, eram descompassos a todo 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 um motivo para desacreditar:

A questão das audiências só vem tornar público o que está planejado. Foi o que eu falei ontem na reunião: isso aqui, a questão das audiências, simplesmente fazem... “não, aqui tem a presença do movimento social, olhe a lista de presença e vê quem estava lá, fulano, fulano, fulano”. Ai tem muitas coisas que eu concordo e muitas coisas que eu discordo exatamente porque as coisas já planejaram, então vamos levar agora pro público pra poder eles tomarem ciência do que está acontecendo. Parceria mesmo nas decisões, nunca aconteceu¹¹⁹.

Em princípio, a estrutura de tomada de decisão deveria se fragmentar e expandir, aumentando a multiplicidade participativa de formas de governo. Mas o que observamos é um aparato que monopoliza as decisões concernentes à sociedade e efetivamente remove aqueles que serão afetados pela política do controle das decisões. O que acontece é uma proposta participativa de fachada com um aparente compartilhamento de poder.

Nos espaços de encontro de instituições políticas com as demandas coletivas, o que se observa é o surgimento de arenas de conflito e Melucci (1996) nos ajuda a explicitar o por quê:

¹¹⁹ Entrevista com Maria Rosa, FETAGRI-BAM. Santarém, julho de 2009.

The public space becomes the arena for the contended definition of what is political, that is, of what belongs to the *polis*. Its chief function is to bring into the open discussion the issues raised by the movements and promote their collective conception – not to institutionalize movements, but to enable society as a whole to assume its inner dilemmas precisely as its own, to transform them into *politics* (literally, into something concerning the *polis*). In other words, it is in the public space that the issues are subjected to negotiation, forwarded for decision-making, and thus transformed into possibilities of change without, however, annulling the specificity and autonomy of the conflictual actors in the process (Melucci, 1996, p. 221)

O governo federal, em linhas gerais, percorreu o caminho oposto que propõe Melucci, pois o que analisamos foi a institucionalização da ação coletiva, por meio do plano, e todas as atividades do governo com a sociedade foram guiadas por essa institucionalidade, sem promover o caráter político, público dos conteúdos sociais. O processo de negociação seguido de tomada de decisões não acontece quando o governo leva à sociedade decisões já tomadas para serem “legitimadas” e chanceladas pelo coletivo, isso não é política na concepção que foi adotada nesta dissertação. O campo social foi desconhecido como arena política e destituído de importância política.

Os espaços de encontros que foram organizados pelo governo constituíram-se, na tipologia de Nancy Fraser (1992), em espaços fracos, onde o monopólio e o controle das decisões permaneceram com os atores político-institucionais, sem partilha, sem resultados nem deliberações que vinculam politicamente os governantes. Já nos espaços sociais, onde as decisões eram mandatárias, o coletivo negociava e os resultados eram alcançados de forma pública, na essência da palavra, os conflitos eram menores e os espaços podem ser considerados como fortes.

Apesar dos esforços para a implantação de uma gestão participativa, para mudar os padrões do exercício político da sociedade em questão, de estimular a sociedade a se mobilizar e a acreditar que era possível construir políticas de forma partilhada, respeitando as peculiaridades da região amazônica, o funcionamento dos espaços de encontro entre sociedade e governo, no caso apresentado, demonstraram a baixa qualidade da prática participativa do governo do Partido dos Trabalhadores. Esse fato se justifica pelas limitações do Estado, conforme destacamos ao longo deste capítulo, a saber: a alta fragmentação do Estado, as autonomias particulares, a ausência de vontade política forte e orientadora para uma nova cultura de gestão política, a baixa institucionalidade do plano e dos órgãos com ele comprometidos, além do ineditismo da

ação tanto para o governo federal quanto para a sociedade ao que se refere à ampliação de mecanismos de participação.

Numa visão crítica, os resultados de suas ações foram: ampliar os canais de participação, porém com baixa qualidade; institucionalizar em documentos governamentais as demandas sociais e toda uma ação coletiva sem avançar na implementação dos compromissos assumidos; criar grupo de trabalho interministerial com representação múltipla e esvaziada; e, propor uma gestão de dependência social.

Como vimos no primeiro capítulo, ainda que essa experiência tenha sido problemática, foi importante para o amadurecimento da ação coletiva dos movimentos sociais do eixo de influência da BR-163, especificamente do pólo do Baixo Amazonas, pois, pela primeira vez, aquela gente esquecida se fez ouvir. Mas na análise da atuação do Estado, o comprometimento e a atuação política foram inexpressivos; o compartilhamento de projetos foi aparente, não acontecendo de fato. Esses acontecimentos reverberaram na ação social, suscitando dúvidas a respeito de seu caráter autônomo e sobre a cooptação que o Estado exercia sobre aquela sociedade, porém vimos que os movimentos sociais relativizaram sua autonomia de forma a garantir alguma eficácia política para os objetivos perseguidos.

Em relação ao Estado, a atuação desarticulada do governo para a criação do fórum social e implementação das ações do plano, conforme o seu modelo de gestão, refletiu todos os problemas já apontados durante o processo de formação do GTI e de elaboração do plano. Sem dúvida, essa situação foi negativa para que o governo alcançasse eficácia política em seu intento.

5. Considerações finais

Questionados sobre as dificuldades de implementação do Plano da BR-163, os representantes governamentais deram respostas que caminhavam para uma mesma direção. Analisemos as narrativas feitas deste processo. Segundo o coordenador político:

Tem uma disritmia na implementação do plano. Aconteceu isso por alguns fatores: o primeiro foi que o plano nasceu junto com a proposta de pavimentação da estrada. (...) E o projeto de pavimentação da estrada parecia que em três, quatro anos ia ser feita (...) o que aconteceu foi que houve uma demora significativa para o governo definir a forma como ia fazer a pavimentação (...). Somente neste ano, 2009, [seis anos após os primeiros debates do governo Lula sobre a pavimentação da rodovia] é que nós

teremos, hoje não temos, mas até o final do ano deveremos ter todas as situações de licenciamento e contratação da obra resolvidos.(...) Nós penamos, acho que isso derivado, boa parte, de uma incapacidade do governo, no geral, na parte em que tinha que executar políticas (...) Ele estava bastante desestruturado, a quantidade de obra de infra-estrutura que se lançou, que se comprometeu a fazer, não tinha rebatimento na capacidade que o Ministério dos Transportes e DNIT¹²⁰ têm de operar isso. E operar também, para fazer o licenciamento, não só com a obra, mas com toda a contratação¹²¹.

Na ótica do coordenador técnico:

(...) É uma tarefa difícil, há duas reuniões que nós estamos para levar o Ministério das Minas e Energia (...). É um órgão de governo e simplesmente não apareceram nas duas reuniões. Numa, não deu resposta, noutra, disse que não ia. Aí eu falei com o Johanness [Casa Civil] “olha, se o pessoal não for, eu também não vou, eu tô fora, porque aí não tem condições”. Qual é a legitimidade política que a gente tem se o próprio órgão do governo vira as costas pra gente? (...) Esse tipo de problema é recorrente, ou seja, as organizações de trabalhadores, movimentos sociais, o empresariado já descrêem da capacidade do governo de ter essa atuação articulada e a gente acaba... a gente faz um trabalho danado no sentido de convencer de que é possível que tenha, mas é como se tivesse dentro do próprio governo uma série de instituições ou sabotando, praticamente sabotando tudo isso, ou trabalhando de forma muito fria, pouco compromissada e que gera, aumenta essa descrença¹²².

Nessas narrativas, encontramos os elementos principais que ameaçam a autonomia do Estado de pôr em prática alguns de seus programas: o embate de projetos políticos, a baixa capacidade institucional, o trânsito de pessoas nas instituições-chave durante os processos de elaboração e implementação do plano, além da falta de vontade política. Neste sentido, o intento inicial do governo de modificar uma cultura política, já estabelecida, de implementar obras de infra-estrutura na Amazônia, conforme exposto na introdução deste capítulo, e de realizar essa mudança de forma a incluir a população local foi posto em xeque. Já no processo de elaboração do plano, os problemas que se estabeleceram eram sinais do que estaria por vir durante seu processo de implementação.

A principal questão deste capítulo foi sobre a capacidade política e autônoma do Estado em implementar o plano da BR-163, mas até agora, não conseguimos falar da implementação em si, porque ela não aconteceu. A institucionalização do modelo de gestão seria o marco para a implementação do plano, mas como analisado, ele não

¹²⁰ Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.

¹²¹ Entrevista com Johanness Eck, Casa Civil da Presidência da República. Brasília, setembro de 2009.

¹²² Entrevista com Júlio Miragaya, MIN. Brasília, setembro de 2009.

funciona. Segundo representantes da Casa Civil e do MIN, muita “coisa” está sendo feita na região, mas ninguém consegue monitorar, controlar essa “coisa”, nem mesmo eles.

O MMA, na gestão da Ministra Marina Silva, teve várias pessoas, em momentos diferentes, discutindo e articulando políticas para o eixo de influência da BR-163, mas apenas uma ação significativa foi realizada: a criação do mosaico de unidades de conservação da Terra do Meio, que quebrou toda a lógica de penetração e de desmatamento numa região muito vasta de floresta amazônica, que faz parte do eixo de influência da rodovia. Esse foi considerado o grande feito para a região. Mas de acordo com representante da SAE, esse fato não tem “nada a ver” com o plano da BR-163:

Quando mataram a irmã Doroty Stang, o Capobianco [ex-Secretário de Biodiversidade e Florestas - SBF - do MMA] viu uma janela de oportunidade, chegou pra Marina [ministra] e nós trabalhamos lá na SBF a toque de caixa, montamos os projetos e criamos toda aquela comunidade, aquele mosaico e fechamos a Terra do Meio. Genial! Tem nada a ver com o plano da BR-163, mas foi isso que aconteceu na região, só. O resto não tem nada¹²³.

Dados os problemas narrados pelos próprios representantes governamentais, vamos analisá-los de forma a compreender a autonomia do Estado para “implementação” do plano, já considerando que esta é relativa. Posto em tela que a relação entre Estado e sociedade é imbuída de conflitos e que a disputa de projetos políticos causa tensões constantes na arena política, optamos por avaliar a autonomia relativa do Estado como o resultado de um contingente de conflitos, ocorrendo em três dimensões: entre as próprias instituições estatais, que reconhecem que, pela natureza fragmentada do Estado, haverá dificuldade das instituições governamentais em lidar com as transformações sociais e com meio externo; entre os objetivos que devem guiar as ações do Estado; e, no conflito entre órgãos governamentais e atores sociais cujos interesses são adversamente afetados pelas políticas públicas.

No caso estudado, a chave para a compreensão da autonomia estatal encontra-se principalmente nas duas primeiras dimensões acima expostas. Analisamos que a tensão entre os órgãos públicos de natureza e tradições conflitantes impediram o governo de implantar os objetivos traçados para a gestão e execução do plano. Isso está em direta ligação com os embates políticos, no qual o projeto democrático-participativo pareceu

¹²³ Entrevista com Alberto Lourenço, SAE. Brasília, setembro de 2009.

declinar diante de outros interesses governamentais. Quando assumimos que a autonomia do Estado é relativa no sentido de que este se torna autônomo sob certas condições da sociedade, ao examinarmos a sociedade verdadeiramente interessada no plano, encontramos a população local mais carente do eixo de influência da BR-163 e ONGs socioambientalistas focadas na preservação socioambiental da Amazônia. Atores que historicamente lutam contra interesses puramente econômicos que geraram muitos danos à população e ao ambiente amazônicos.

Disso, concluímos que apesar do governo do PT, no início de sua gestão, perceber que o modelo econômico precisava ser substituído por outro sustentável, com atenção à população local, ele não conseguiu implementar seu projeto. Ou seja, o Estado foi capaz de escolher seus objetivos, mas se perdeu no jogo das disputas políticas. Neste sentido, este Estado foi instrumentalizado, continuou apoiando o setor produtivo e o grande capital, de forma que a sua engrenagem funcionou num direcionamento contrário ao beneficiamento social, isso agravado pela baixa institucionalidade política do aparato estatal brasileiro, em especial dos principais órgãos envolvidos no processo de gestão do plano.

O troca-troca de pessoas nos Ministério, que não davam continuidade ao ciclo das políticas públicas e a falta de vontade política em mudar um modelo tradicional de implementação de obra de infra-estrutura na Amazônia colocou em xeque a capacidade autônoma de transformação do Estado brasileiro e do governo do PT. Além de que o plano tornou-se um projeto de pessoas e não de instituições, conforme exposto na citação inaugural deste capítulo, com exceção do MMA ,que esteve presente em bloco nos diferentes embates para a defesa do plano, apesar de sua fragilidade institucional.

O debate sobre a autonomia e sua relatividade aponta para a diversidade de interesses e práticas dentro do Estado, para uma série de elementos internos que, de certo modo, definem esse Estado: interesses, mudanças de comando, descontinuidades, limites burocráticos, diferenças com a sociedade civil, dentre outros. O fato da elaboração do plano ter sido um processo embaraçoso internamente e no debate com a sociedade civil - além da avaliação que permite enxergá-lo como “balofó” ou como uma lista de desejos, sem funcionalidade política - diz muito da própria noção de implementação do plano e da capacidade de governos fazerem valer suas políticas e demandas históricas. O Estado, com suas travas, políticas, interesses e heterogeneidades

impedem, desde a formulação, certas ações. A autonomia do Estado, de cada parte dele, com seus interesses distintos, partes variadas, acaba sendo um limite para a implementação de certas políticas de governo. A autonomia de uma parte do Estado, a mais conservadora ou de caráter econômico, impediu a autonomia de outro, a socioambiental.

Por fim, o que observamos é que as práticas continuam as mesmas. Os projetos de obras de envergadura continuam em processo de implementação na Amazônia, a experiência social/política do plano da BR-163 não foi replicada em nenhuma das regiões onde esses projetos serão executados. As reivindicações das associações populares serviram apenas como matéria-prima para o governo desenhar uma política e não como um compromisso a ser vencido. A ênfase do PT nos grupos sociais organizados, minoritários, foi substituída por um estilo de gestão focado no poder Executivo “enquanto instância de negociação de múltiplos e divergentes interesses”, ou seja, apesar do fortalecimento dos mecanismos de participação, as decisões estavam no interior do Estado, com múltiplos interesses. Enfim, muita expectativa social para pouca capacidade política.

Conclusão: Os usos da(s) autonomia(s)

Para seguir a praxe de trabalhos acadêmicos, poderíamos optar por iniciar estas considerações finais retomando e esclarecendo os problemas que motivaram a pesquisa e os argumentos aqui desenvolvidos. Em seu lugar, optamos por caminho alternativo, lançamos uma questão provocativa: o que significa autonomia? Por uma questão de coerência, concluímos que, de pronto, uma resposta direta e única não seria possível, tampouco suficiente. Ao percorrer as trilhas seguidas ao longo deste trabalho, responderíamos que depende do referencial. Em uma palavra, autonomia é um conceito dinâmico.

Para os movimentos sociais, autonomia foi revelada como uma estratégia; para as organizações não-governamentais – ONGs, a autonomia seria possível se sua existência não fosse intrínseca aos recursos externos, tanto financeiros quanto relacionais; já para o Estado, a autonomia nos pareceu ser o embate de projetos políticos que, no nosso caso, tendeu mais para uma instrumentalização do próprio Estado do que para a relatividade de suas autonomias particulares. Essa conclusão só foi possível porque fizemos uma incursão às diferentes teorias sobre ação coletiva, sociedade civil e sobre o Estado. Cada uma, conforme o seu uso e o ator em análise, levou-nos à lugares distintos sobre os significados da autonomia e da relação entre Estado e sociedade civil.

Para iniciarmos a pesquisa, foi preciso estabelecer uma compreensão mínima sobre autonomia e eficácia política. Trabalhamos o conceito de autonomia como a capacidade de membros da sociedade civil de articular com o sistema político sem perder sua identidade, estratégias, o formato de sua ação e capacidade de mobilização, considerando que o contexto é determinante para a construção da autonomia. Reconhecemos ainda que essas categorias são dinâmicas, oscilando ao sabor das necessidades dos movimentos em alcançar eficácia política para a realização de seus interesses. Entretanto, vale ressaltar que se deve estabelecer um equilíbrio para que sua capacidade autônoma não se transforme em dependência. Por eficácia política, entendemos que é a conquista dos objetivos pelos quais a sociedade civil se organiza e se põe na luta, é o retorno político de suas ações.

Em busca da eficácia política em suas ações, assumimos que a sociedade deve se relacionar com o Estado. Cabe questionar, porém, até que ponto a sociedade deve investir nessa relação para que não se torne um instrumento do Estado ou dele dependente. No primeiro capítulo, utilizando a teoria de estrutura de oportunidade política (EOP), de tradição norte-americana, e a teoria dos novos movimentos sociais (TNMS), européia, construímos um argumento próprio sobre o que seria autonomia para os movimentos sociais estudados.

A EOP preconiza que, para se tornar autônomo, o movimento social deve manter-se alinhado à diversas instituições e de diferentes tipos, assim não se tornaria dependente de nenhuma em específico. Para a TNMS, encontra-se autonomia justamente na capacidade dos movimentos sociais de manter uma unidade coletiva que não comprometa o grupo, ainda que essa seja dinâmica conforme o contexto.

Para o nosso caso, se utilizássemos apenas uma dessas teorias, não teríamos êxito na análise, portanto, compartilhamos suas referências e construímos um novo argumento para autonomia: um equilíbrio entre estrutura (recursos internos e identidade) e conjuntura (recursos externos e estratégia). Dessa forma, conseguimos avaliar que os movimentos sociais utilizaram sua autonomia como uma estratégia para alcançar eficácia política na luta que assumiram. Ou seja, sua estratégia foi aliar-se a membros externos ao seu grupo, as ONGs, para alcançar a instância governamental, ainda que isso tenha lhe custado uma relativização na autonomia, portanto, mudanças em sua identidade. Neste sentido, a autonomia foi uma estratégia. Ao se relacionar com o governo, enquanto sua estratégia fazia sentido, os movimentos sociais permaneceram na luta, porém quando perceberam que a relatividade da autonomia não era mais coordenada por eles, mas imposta pelo Estado, suas táticas mudaram.

Para as ONGs, ainda que utilizássemos o recurso da TNMS para justificar a identidade como referência para a autonomia, tivemos que nos arvorar em outros conceitos, como o postulado por Landim (2002) de que a identidade das ONGs é situacional, conforme o tipo de relações que constroem, portanto, também o é sua capacidade autônoma. A autonomia das ONGs é bastante vulnerável ao contexto externo, especialmente em relação àqueles que financiam seus projetos: agências e organizações internacionais, o setor corporativo e o Estado. Como as ONGs advogam em nome de uma coletividade, por meio dos direitos difusos, elas alegam representar

alguns interesses, no caso estudado, dos movimentos sociais do pólo BAM. Entretanto, como observamos, essas organizações não possuem vínculo orgânico com os grupos sociais e, pela sua autonomia vulnerável, o argumento de sua representatividade é uma contradição. Neste capítulo, concluímos que as ONGs representam seus próprios interesses e bandeiras que são em parte definidos por seus financiadores e suas equipes diretivas, ou mesmo, como vimos, por suas relações políticas com o Estado.

Ao estudarmos a atuação do Estado durante este processo, aplicamos, como ponto de partida, um conceito simples para autonomia: a capacidade do governo de implementar suas escolhas num Estado capitalista composto por heterogeneidades, diferentes projetos políticos e à disposição de conjunturas globais internacionais que alteram estratégias governamentais. Auxiliados na discussão de heterogeneidade da sociedade civil e do Estado e utilizando como aporte teórico o conceito de projetos políticos, percebemos que a noção de autonomia caminhava para uma lógica de embate de projetos políticos, criando autonomias particulares no interior do Estado. Essas autonomias poderiam ser relativas se observássemos um equilíbrio no embate dos projetos políticos. Mas, o que avistamos, no nosso estudo de caso, foi a instrumentalização do Estado, garantindo o *modus operandi* tradicional e mais conservador, em prejuízo do projeto político democrático-participativo, ainda que se trate de um governo do Partido dos Trabalhadores, dito popular.

Neste sentido, a contribuição que procuramos deixar com este trabalho é principalmente teórica: a autonomia é um caminho para pensarmos estratégias e práticas políticas, tanto no campo social como no político. Tratá-la como um valor absoluto, que se perde ou que se ganha, seria continuar na mesma tradição das discussões suscitadas há décadas atrás, de cooptação ou instrumentalização social, com uma visão do Estado como “encarnação do mal”.

Dialogando com as teorias expostas ao longo deste trabalho, concluímos que autonomia é um conceito dinâmico, que se constrói a partir das práticas políticas conduzidas por atores distintos e diversos e em contextos específicos. As autonomias, principalmente numa relação entre sociedade e Estado, são construídas, relativizadas, instrumentalizadas, anuladas conforme a busca de eficácia política, que só pode ser determinada por aqueles que a buscam.

Bibliografia e entrevistas

1. Sites consultados

<http://www.socioambiental.org/inst/index.shtm> (informação sobre o socioambientalismo no Brasil)

<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1869> (informações sobre o desmatamento na Amazônia)

<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html> (informações sobre desmatamento na Amazônia)

http://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/tabelaprodes_2001-2008.pdf (informações sobre desmatamento na Amazônia)

<http://www.ipam.org.br/programas/item/id/1> (informações sobre o IPAM)

<http://www.estadao.com.br/especiais/os-ministros-de-lula,7284.htm> (formação do governo do presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva)

<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/10/02/materia.2006-10-02.3896509068/> (formação do governo do presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva)

2. Entrevistas

As entrevistas realizadas no decorrer da pesquisa seguiram o modelo de questionários semi-estruturados, previamente elaborados de acordo com o campo de atuação dos atores no processo.

Santarém – Pará (julho de 2009)

Adinor Batista – Coordenador do Sindicato dos Produtores Rurais do Baixo Amazonas

Fernanda Ferreira – Mestranda do CPDA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e ex-integrante da equipe do IPAM, Santarém.

Francisco Chagas – Presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Rural do Baixo Amazonas

Irene Pinheiro – Presidente da Associação das Organizações das Mulheres Trabalhadoras do Baixo Amazonas

Lúcia Cruz Bezerra – Secretária Executiva da Associação dos Mineradores de Ouro do Tapajós

Maria Rosa – Coordenadora da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Baixo Amazonas – Pará

Raimundo Mesquita – Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém

Rosa – Presidente do Centro de Apoio a Projetos Comunitário

Rosana Costa – Coordenadora de projetos do instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.

Sérgio Barreto – Presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Madeireira de Santarém, Rurópolis e Belterra.

Valéria Bentes – Coordenadora do Grupo de Defesa da Amazônia

Venilson Silva – Presidente do Centro de Estudos e Formação de Trabalhadores e Trabalhadoras do Baixo Amazonas

Brasília (setembro e outubro de 2009)

Adriana Ramos – Secretária executiva adjunta do Instituto Socioambiental.

Alberto Lourenço – Subsecretário da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Brent Millikan – Representante da organização não-governamental Amigos da Terra e ex-integrante do Ministério do Meio Ambiente.

Johaness Eck – Subchefe adjunto de análise e acompanhamento de políticas governamentais da Casa Civil da Presidência da República.

José Maria Cunha – Coordenador geral de projetos especiais, Ministério dos Transportes.

Júlio Miragaya - Coordenador geral de planejamento e gestão territorial da Secretaria de Política e Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional.

Luiz Augusto Azevedo – professor da Universidade Federal do Acre, ex-integrante do WWF-Brasil e do Grupo de Trabalho Amazônico.

3. Bibliografia

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

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

ALENCAR, A.; NEPSTAD, D.; MCGRATH, D.; MOUTINHO, P.; PACHECO, P.; DIAZ, M.C.V.; SOARES FILHO, B. **Desmatamento na Amazônia**: indo além da “emergência crônica”. Belém: IPAM, 2004.

Arato, A. & Cohen, J. L. **Civil Society and Political Theory**. News Baskerville: The MIT Press, 1994.

ALVAREZ, S. e ESCOBAR, A. (Orgs). **The making of social movements in Latin America**. Identity, strategy, and democracy. Oxford: Westview Press, 1992.

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. Sociedade Civil: Além da Dicotomia Estado e Mercado. AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

_____. La nueva izquierda, la crise de representación y la participación em América Latina. ARNSON, C. J et. al. (Orgs). **La “nueva izquierda” en América Latina**: derechos humanos, participación política, y sociedad civil. Woodrow Wilson Center Press, 2009.

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

_____. **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 2006a

CALDERÓN, F. & JELIN, E. Classes sociais e movimentos sociais na América Latina. Perspectivas e realidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº5 Vol. 2 out/1987, 1987.

CARDOSO JR, J. C. Autonomia versus interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. **Leituras de Economia Política**, Campinas, (12), jan. dez.2006/2007

CARDOSO, R. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº 03, vol. 1, fev. 1987.

CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. SORJ, B. ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.) **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CASTRO, E. (Org.). **Sociedade, Território e Conflitos: BR-163 em Questão**. Belém: NAEA, 2008.

COHEN, J. L. Redescobrimo a Sociedade Civil. Avritzer, L. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

COUTO, C. G. La participación irrelevante: una evaluación del gobierno de Lula. In: ARNSON, C. J et. al. (Orgs.), 2009. **La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política, y sociedad civil**. Woodrow Wilson Center Press, 2009.

DAGNINO, E., ALVAREZ, S. E. e ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

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.

_____ Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Org.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, E. et al. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. J. & PANFICHI, A. (Orgs.). **A Disputa pela Construção da Democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DE PIERO, S. **Organizaciones de la Sociedad Civil: Tensiones de una agenda en construcción**. Buenos Aires: PAIDÓS, 2005.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1995.

DURHAM, E., 1984. Movimentos Sociais – A Construção da Cidadania. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 1, Out/1984.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004

_____. **Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy**. World Development, Vol. 24, nº 6, 1996.

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

FEARNSIDE, P. M. . Environmental impacts of Brazil's Tucuruí Dam: Unlearned lessons for hydroelectric development in Amazonia. Environmental Management (New York), **New York**, v. 27, n. 3, 2001.

FELTRAN, G.S. **Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais**. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política, Unicamp, 2003.

_____. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. DAGNINO, E., OLVERA, A. J. e PANFICHI, A. (Orgs), 2006. **A Disputa pela Construção da Democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

FRASER, N. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of actually Existing Democracy. CALHOUN, C. **Habermas and the Public Sphere** (Ed.).Massachusetts: The MIT Press, 1992.

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

GOHN, M. G. (Org.). **Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.

_____. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 2007

GRUPO DE ESTUDO SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa. (texto de autoria coletiva). **Idéias**, IFCH-UNICAMP, 5/6, 2000.

HELLMAN, J. A. The study of new social movements in Latin América and the question of autonomy. ESCOBAR, A., ALVAREZ, S. (Orgs) **The making of social movements in Latin American**. Identity, strategy and democracy. Boulder: Westview Press, 1992.

HOBBSAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

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

HUNT, L. **A invenção dos direitos humanos**; uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IPAM. **Relatório do Encontro Em Defesa da Sustentabilidade do Baixo Amazonas e BR-163**. Dezembro de 2003. Santarém, Pará. 2003

_____. **Relatório do Encontro o Desenvolvimento que Queremos**. Março, 2004. Santarém, Pará, 2004.

_____. **Diagnóstico em Mapas**. Baixo Amazonas. Belém: IPAM, 2007.

KOWARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Anpocs, n. 3, vol. I, fevereiro 1987.

LANDIM, L. Múltiplas Identidades das ONGs. In: HADDAD, S. (Org.) **ONGs e Universidades** – desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Peirópolis, 2002.

MELUCCI, A. **Challenging Codes**: collective action in the information age. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MUNCK, G. L.,. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. **Dados**, v. 40. N. 1, Rio de Janeiro, 1997

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universal gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 52, junho, 2003.

OLIVEIRA, F. e PAOLI, M. C. (Orgs.), 1999. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e a hegemonia global. Brasília: NEDIC.

OLIVEIRA, M. S. Cultura e Política dos Movimentos Sociais no Eixo de Influência da Rodovia BR-163. **Desenvolvimento Territorial**: Diretrizes para a Região da BR-163. Volume 1. Brasília: Projeto Diálogos, 2009.

PAOLI, M. C. Movimentos Sociais no Brasil: Em busca de um estatuto político. In: HELMANN, M. (Org.). **Movimentos Sociais e Democracia no Brasil**. São Paulo: Marco Zero, 1995

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996

PORTA, D. D. e DIANI, M. **Social Movements**: an introduction. Oxford/Cambridge, MA: Blackwell, 1999.

- PRZEWORSKI, A. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- RUCHT, D. The impact of national contexts on social movements structures: A cross-movement and cross-national comparison. In: MCADAM, D., MCCARTHY, J. D. & ZALD, M. N. **Comparative perspectives on social movements**. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Nova York: Cambridge University Press, 1996.
- SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, B.S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. SANTOS, B.S. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHOLZ, I. et al. **Sociedade civil e política ambiental na Amazônia: Os casos da barragem de Belo Monte e da Rodovia Federal BR-163**. Bonn: Instituto Alemão de Desenvolvimento – GTZ, 2004
- TARROW, S. States and opportunities: The political structuring of social movements. MCADAM, D., MCCARTHY, J. D. & ZALD, M. N. **Comparative perspectives on social movements**. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Nova York: Cambridge University Press, 1996.
- TARROW, S. **El poder in movimiento**. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madri: Alianza Editorial, 1997.
- TATAGIBA, L. **Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente**. Reflexões em torno de uma agenda de pesquisa. *Mimeo*, 2009
- TATAGIBA, L. Movimentos sociais e sistema político. Um diálogo (preliminar) com a literatura. 6º Encontro da **Associação Brasileira de Ciência Política**. *Mimeo*, 2007.
- TATAGIBA, L. e Teixeira, A. C. C. **Movimentos Sociais e sistema político: os desafios da participação**. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2005.
- TEIXEIRA, A. C. C. A Atuação das Organizações Não-Governamentais: Entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002
- TONI, F., MACHADO, L. e OLIVEIRA, M. Políticas Públicas e Participação Social: Análise das Demandas da Sociedade Civil na Construção do Plano BR-163 Sustentável. **Desenvolvimento Territorial: Diretrizes para a região da BR-163**. Volume 2, Brasília: Projeto Diálogos, 2009.

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.

TOURAINÉ, A. **Le Retour de l'Acteur**: Essai de sociologie. Paris: FAYARD, 1984.

TURA, L. R. e COSTA, F. A. (Orgs) **Campesinato e Estado na Amazônia**: impactos do FNO no Pará. Brasília: Brasília Jurídica: FASE, 2000.