

Estado e sociedade em apoio mútuo: a urgência da parceria para o fortalecimento de projetos políticos e suas consequências para as organizações sociais.

Resultado de investigação finalizada

GT20 - Sociedade civil: protestos e movimentos sociais

Marília Silva de Oliveira

Resumo

Quando Estado e sociedade civil intensificam as relações entre eles, a questão da autonomia social é posto como um problema. Comumente, considera-se que há uma perda de autonomia e de identidade das organizações sociais e uma cooptação por parte do Estado. Neste texto, abordamos que essa situação pode trazer uma reformulação da autonomia das organizações sociais em vez de sua perda, quando observamos que a autonomia foi relativizada em função da busca de eficácia política para as suas ações. Esse tema é trabalhado a partir de ferramentas da Teoria dos Novos Movimentos Sociais e da Teoria de Estrutura de Oportunidade Política, especialmente ao que se refere à relação dos movimentos sociais com o sistema político.

Palavras chaves: organizações sociais; Estado; autonomia

1. Introdução

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, o trabalho 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 demandas e da luta social iniciada há décadas, mas que, no ano de 2003, a partir da mobilização de atores sociais e da abertura política do governo federal, conseguiu envolver e comprometer instituições políticas que viriam a elaborar políticas públicas socioambientais e de infraestrutura para a região. Essa experiência foi coroada por um ineditismo, pois não havia registros anteriores de participação social na elaboração de políticas de infraestrutura para a Amazônia nem planejamento respeitando suas características socioculturais, econômicas e ambientais (Brasil, 2006).

Mais especificamente, focamos 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), que assumiu a presidência da república do Brasil, em 2003. A chave para análise desses atores e das relações que construíram neste

¹Estrada 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.

processo de interação é o conceito de autonomia, ligado diretamente às tensões que se criam quando buscam eficácia política em suas ações². Entendemos autonomia como a capacidade de integrantes 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. 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 ações³.

Como suporte para nossa discussão, utilizamos a teoria dos novos movimentos sociais (TNMS) e a teoria de estrutura de oportunidade política (TEOP), ambas sobre ação coletiva. Aproveitamos seus debates sobre a relação entre movimentos sociais e sistema político, focando a tensão entre autonomia e eficácia política, com a intenção de construirmos um conceito de autonomia que se adequasse ao nosso estudo de caso. Para a TNMS, nos termos apresentados neste trabalho, 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 (Melluci, 1996, Touraine, 1984). Para a TEOP, 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 (Tarrow, 1996, 1997).

Reconhecemos que a autonomia dos movimentos sociais é dinâmica, varia conforme as necessidades dos movimentos em alcançar eficácia política. Entretanto, percebemos que é importante estabelecer um equilíbrio entre autonomia e eficácia para que a capacidade autônoma dos movimentos não se transforme em dependência política. Compreendemos, então, que esse equilíbrio se estabeleceria principalmente numa função estratégia *versus* identidade (Tatagiba, 2008), ou estrutura *versus* conjuntura, nos moldes das teorias acima apresentadas. Lançamos o argumento 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. Buscamos, dessa forma, nos contrapor ao argumento raso de que, na relação com o sistema político, os movimentos sociais sempre perdem autonomia.

De todo o eixo de influência de BR-163, selecionamos o polo Baixo Amazonas, que se concentra na cidade de Santarém – Pará - e cobre outros distritos e municípios⁴. Este polo foi selecionado especialmente pela sua maior diversidade e mobilização social. O recorte temporal da pesquisa realizada inicia em 2003, quando uma mobilização intensa para o desenvolvimento sustentável da região foi 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 do governo federal e da sociedade civil, em Santarém. Os recursos de pesquisa utilizados foram principalmente as narrativas construídas por esses atores a partir de entrevistas realizadas em pesquisa de campo nas cidades de Santarém, Belém e Brasília; análise de documentos produzidos tanto pela sociedade quanto pelo governo; e participação em eventos públicos por eles coordenados.

2. O Caso

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

² A tensão entre autonomia e eficácia política das organizações sociais ao se relacionar com o sistema político foi discutida por Tatagiba (2008). O presente trabalho é baseado teoricamente nessa referência e apresenta reflexões empíricas, a partir de um estudo de caso, acerca dessa problemática.

³ Ver Tatagiba (2008).

⁴ Ao todo, são 5 polos.

BR-163, o qual correspondia a 993 quilômetros. Estabelecida como prioridade, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, 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 configura como uma das prioridades para melhoria da infraestrutura 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.

Apenas o anúncio da pavimentação da rodovia 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.

Diante desse cenário, ONGs socioambientalistas de atuação na região juntaram esforços e procuraram 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. 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.

Em resposta à pressão gerada pela mobilização social, em 2004, foi criado, pela Casa Civil da Presidência da República, um Grupo de Trabalho Interministerial⁵ para tratar, especificamente, da elaboração de um plano de ação para a região, com a participação da população local (Brasil, 2006). A atenção que o governo federal dispôs para a elaboração do plano sustentável para o projeto de pavimentação da BR-163 foi inédita. Isso reflete a postura do PT em tentar construir uma gestão democrática-participativa, com a inclusão de atores sociais no processo de decisão política.

Diversas consultas ao público foram realizadas para que esta obra não acontecesse apenas como uma infraestrutura 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 seminários organizados pela sociedade civil, viraram diretrizes que foram publicadas no documento-síntese Carta de Santarém. Essas diretrizes foram apresentadas aos agentes públicos federais e tornaram-se diretrizes do plano elaborado pelo governo, que foi lançado publicamente em 2006, após uma série de discussões com a sociedade. (Toni et al., 2009).

Esse feito só foi possível a partir da união entre os movimentos sociais locais e as ONGs, que possuíam prática de interação com o Estado. Dessa união, podemos destacar que sua composição era bastante heterogênea: os movimentos sociais do polo Baixo Amazonas 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. Deles se distinguiram completamente as ONGs socioambientalista, que eram estabelecidas administrativa e financeiramente e cujos membros tinham formação técnica avançada sobre questões socioambientais e de uso da terra, conhecimento sobre o funcionamento da estrutura estatal, informação política, negociavam projetos internacionalmente e

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

transitavam por várias instâncias políticas. As 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 infraestrutura na Amazônia e do uso dos seus recursos naturais.

Para a interlocução com o governo, aqueles que lutavam pela sustentabilidade da região se tornaram uníssonos, com uma articulação bem pactuada e estratégica, de forma a aproveitar cada canal de comunicação com o sistema político. Nesse 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 proativo. 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 (2005), as lutas institucionais são menos visíveis e apresentam menor potencial de mobilização, exigem um nível de capacitação que gera uma elite participativa, podendo distanciar os agentes participativos de suas bases.

3. Bússola teórica

A teoria de estrutura de oportunidade política (TEOP) e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) nos serviram de ferramentas para desenvolvermos os argumentos em torno da autonomia dos movimentos sociais. A TEOP diz respeito aos fatores que encorajam ou desencorajam os atores sociais ou políticos a usarem, de forma estratégica, seus recursos para formarem movimentos (Tarrow, 1996, p. 53). Ela considera 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.

Para a TNMS, os movimentos sociais devem ser analisados, primeiramente, dentro da estrutura de conflitos que integram as novas sociedades pós-industriais para, posteriormente, serem avaliadas as estratégias que seguirão (Munck, 1997). 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 (Tatagiba, 2008).

O conceito de autonomia, baseado na variável estratégia, estimada pela TEOP, 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. 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 (de la Porta e Diani, 2006).

Já a construção de autonomia, baseada na variável identidade, cara à TNMS, 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 (Tatagiba, 2008). 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 (*Idem*). 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 é 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 o significado 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 se estima 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.

4. 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 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 mazelas eram percebidas.

Os movimentos sociais se constituíam conforme suas bandeiras de luta, as quais os definiam e os diferenciavam. Inicialmente, a atuação era polarizada ou mesmo muito dispersa, porém, ao passo que as lutas se tornavam 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. As necessidades em comum criaram certa unidade entre os movimentos, ainda que o núcleo seja heterogêneo, que as organizações tenham características muito próprias e que haja embates políticos.

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.

As formas de atuação dos movimentos 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 proativo e pacífico, como observado por representante do Sindicato Rural dos Trabalhadores de Santarém. Ao observar as diversas organizações sociais, registramos orientações diferentes da ação coletiva: uma que se volta para a própria população, que elabora um projeto de desenvolvimento a ser implementado por eles próprios, e outra que se orienta para o sistema político, a partir das demandas e necessidades sociais locais; uma na tentativa de trabalhar as capacidades sociais e regionais de forma estrutural e outra visando estabelecer uma ordem alheia ao campo social, mas que nele interfere diretamente (Oliveira, 2010). Porém, 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.

A mobilização dos movimentos sociais contra obras impactantes de infraestrutura na região nos parece antiga, tal como a intenção de trabalho unificado, de preservação da cultura local e da produção

familiar. De acordo com presidente da Associação das Organizações de Mulheres Trabalhadores 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 infraestrutura para a Amazônia, numa dinâmica de organização unificada para garantir que esses projetos não viessem a atrapalhar a produção familiar na região. Isso nos permite observar que, mesmo antes do governo do Partido dos Trabalhadores, os movimentos sociais locais já possuíam uma estratégia de ação voltada para o campo político. Porém, ainda conforme a presidente do AOMT-BAM, o formato da luta em governos anteriores ao do PT era diferente, o processo de diálogo com atores políticos se deu a partir do governo Lula, quando também mudou o formato de ação desses movimentos sociais. Antes desse marco, a entrevistada nos informou que a mobilização social era mais caracterizada por atividades de protesto do que por conversas e interações com o governo. Dessa forma, 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.

De acordo com 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.

Com a proposta de pavimentação da rodovia, assumida pelo governo popular recém-eleito, uma dinâmica diferenciada na região foi deflagrada. As ONGs socioambientalista puseram combustível nas lideranças sociais locais para que elas se organizassem de forma a tentar influenciar o planejamento de mais um grande projeto de infraestrutura 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 deveriam intervir nas políticas públicas para sua região, de forma a chamar atenção para as características locais (Oliveira, 2010). O apoio técnico e financeiro das ONGs foi imprescindível para o sucesso da ação coletiva, uma vez que eram bastante capacitadas sobre assuntos políticos e possuíam experiência na relação com o Estado. Ocorria ainda que alguns representantes dessas ONGs assumiram cargos políticos de elite na estrutura burocrática do governo federal. Estimava-se que isso facilitaria a interlocução entre sociedade e Estado. Assim, as ONGs assessoravam os movimentos sociais e também atores governamentais.

Com isso, 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 identidade e capacidade autônoma. Vale observar que esta situação não era agradável a todas as organizações sociais do polo BAM, o que causou certas rugas entre algumas delas e as ONGs socioambientais, em especial o Instituto de Pesquisa da Amazônia, que atuava diretamente no polo⁶.

Entretanto, 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 construam uma agenda a ser direcionada ao sistema político tornaram-se o

6 Análise construída a partir de entrevistas com as lideranças sociais locais do polo do BAM e em especial com ex-funcionária do IPAM, equipe de Santarém. Santarém, julho de 2009.

sistema de referência⁷ 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.

Dessa forma, movimentos sociais e ONGs construíram uma mobilização com uma identidade específica e, talvez, situacional. Isso trouxe mais confiança aos movimentos sociais e 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. Ela não é algo monolítico, estático, pois representa um sistema de relações com vetores de tensões, que a transformam continuamente. Uma observação mais atenta ao interior da mobilização e de seus participantes revelará que as disputas eram constantes, havia hierarquias, relações de poder que geravam tensões àquela coletividade (Oliveira, 2010). Se considerarmos as relações com o ambiente externo, com o sistema político, por exemplo, veremos que os vetores de tensão eram ainda mais numerosos. As decisões e interlocução com o governo eram geralmente conduzidas pelas ONGs, ainda que tentassem agir de forma inclusiva, com a participação dos movimentos sociais.

Em nossa leitura, os movimentos sociais fizeram uma escolha pragmática de diversificar suas alianças, buscando principalmente apoio técnico, o que interferiu diretamente em sua identidade e autonomia, de forma que elas foram reformuladas. Acreditamos que essa foi uma escolha estratégica dos movimentos sociais da região para alcançarem sucesso ou eficácia política para a mobilização na qual investiram. Eles assumiram novas práticas coletivas, partiram para o diálogo com o sistema político e, assim, ressignificaram sua ação em busca de eficácia política. Nesse sentido, entendemos que não se trata de afirmar que se perdeu autonomia, mas sim de relativizar sua importância em função dos ganhos simbólicos e políticos relativos aos projetos defendidos pelas organizações sociais.

5. Sociedade e estrutura de oportunidade política

Com o novo governo do PT, muitas lideranças sociais assumiram postos importantes na burocracia do Estado. O Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, formou uma estrutura “ongueira” (Losekann, 2009), onde os trânsitos entre sociedade civil e governo eram constantes, o que nos 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, naquele momento, estavam defendendo os interesses do governo, de acordo com entrevistado do Sindicato Rural dos Trabalhadores de Santarém.

A migração de representantes de movimentos social e socioambientalista para estrutura estatal do governo popular os desfalcou, obrigando-os a repensar sua ação. 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). 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 e às ONGs, o que pôde ser observado nos diferentes espaços de encontros entre atores sociais e

7 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).

governamentais. Entretanto, devemos também considerar a outra face dos trânsitos de membros da sociedade civil para o Estado, a dos ganhos sociais.

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 (Oliveira, 2010). 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 inexperiência do corpo governamental com práticas participativas fez dos espaços de encontro e interlocução com a sociedade um lugar teatral. De acordo com representante de movimento social local, 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 governamentais⁸.

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 o governo. Como eles viam que suas demandas eram incorporadas às versões prévias do plano, passaram a confiar que este documento realmente contemplaria seus interesses. E foi o que aconteceu.

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 do plano 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.

É importante 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 infraestrutura 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.

Nessa 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 (Oliveira, 2010).

6. Considerações finais

⁸ Entrevista com representante FETAGRI-BAM. Santarém, julho de 2009.

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 (Oliveira, 2010).

Avaliamos que, pelos motivos expostos neste texto, 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 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 ressignificado por parte dos movimentos, pois os ganhos para eles não foram materiais, mas especialmente simbólicos.

7. Bibliografia

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

BRASIL. (2006a) *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.

DAGNINO, E. (2002) *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.

DAGNINO, E. et al. (2006) *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.

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

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

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

GOHN, M. G. (Org.). (2007) *Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.

GOHN, M. G. (2007) *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola.

HELLMAN, J. A (1992). *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.

- IPAM. (2003) Relatório do Encontro Em Defesa da Sustentabilidade do Baixo Amazonas e BR-163. Dezembro de 2003. Santarém, Pará.
- IPAM. (2004) Relatório do Encontro o Desenvolvimento que Queremos. Março, 2004. Santarém, Pará, 2004.
- IPAM (2007) Diagnóstico em Mapas. Baixo Amazonas. Belém: IPAM.
- MELUCCI, A. (1996) *Challenging Codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUNCK, G. L. (1997) Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. *Dados*, v. 40. N. 1, Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA, M. S. 2010. Autonomias relativas Estado e sociedade civil no eixo de influência da rodovia BR-163. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.
- PAOLI, M. C. (1995) Movimentos Sociais no Brasil: Em busca de um estatuto político. In: HELMANN, M. (Org.). *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero.
- PORTA. D. D. e DIANI, M. (1999) *Social Movements: an introduction*. Oxford/Cambridge, MA: Blackwell.
- SCHOLZ, I. et al. (2004) *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.
- TARROW, S. (1996) 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.
- TARROW, S. (1997) *El poder in movimiento*. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madri: Alianza Editorial.
- TATAGIBA, L. (2008). Movimentos sociais e sistema político. Um diálogo (preliminar) com a literatura. *6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*.
- TATAGIBA, L. e Teixeira, A. C. C. (2005) *Movimentos Sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Polis/PUC-SP.
- TONI, F., MACHADO, L. e OLIVEIRA, M. (2009) 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.

TORRES, M.(2005) 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. .

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

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