



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO**

ANDREIA DO SOCORRO CONDURU DE SOUSA CARDOSO

**ANÁLISE DE EFICÁCIA E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS
PÚBLICAS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA**

**Belém
2011**

ANDREIA DO SOCORRO CONDURU DE SOUSA CARDOSO

**ANÁLISE DE EFICÁCIA E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS
PÚBLICAS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA**

Tese apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório para o título de doutor em Desenvolvimento Sustentável do Tropicó Umido, linha de pesquisa Estado, Políticas Públicas e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Ximenes Ponte

**Belém
2011**

Dados Internacionais de Catalogação de publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Cardoso, Andreia do Socorro de Sousa

Análise de eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia / Andreia do Socorro Conduru de Sousa Cardoso; Orientador, Marcos Ximenes Ponte. – 2011.

294 f.: il.; 30 cm

Inclui Bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011.

1. Planejamento regional – Amazônia. 2. Política pública. 3. Desenvolvimento sustentável – Amazônia. 4. Integração social - Amazônia. I. Ponte, Marcos Ximenes, orientador. II. Título.

CDD: 21. ed. 338.98115

ANDREIA DO SOCORRO CONDURU DE SOUSA CARDOSO

ANÁLISE DE EFICÁCIA E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

Tese apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório para o título de doutor em Desenvolvimento Sustentável do Tropicó Uímido, linha de pesquisa Estado, Políticas Públicas e Cidadania.

Aprovada em _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcos Ximenes Ponte
Orientador – NAEA/UFPA

Prof. Dra. Ana Cláudia Duarte Cardoso
Co-Orientadora – FAU/UFPA

Prof. Dra. Ana Paula Vidal Bastos
Examinador – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Josep Pont Vidal
Examinador – NAEA/UFPA

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima
Examinador – FAU/UFPA

Prof. Dr. Mauro Kleiman
Examinador – IPPUR/UFRJ

*Se pude ver mais longe, foi porque me
apoei em ombros de gigante.*

Isaac Newton

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu o dom da vida, me deu fortaleza, coragem e perseverança. Sem ele, eu nada seria ou poderia, só por sua vontade esta tese pode ser concluída.

À minha Nossa Senhora de Fátima, santa protetora e intercessora, com quem posso desabafar as minhas angústias, aflições, alegrias e esperanças. Por seu consolo, proteção e intercessão sempre.

Aos meus pais, Manuel e Analina, a quem devo a minha existência.

À minha avó Izabel, uma grande mulher, que é meu maior exemplo de vida por sua força e amor dedicados a sua família e especialmente a mim. A ela, meu eterno agradecimento e amor, por tudo que fez e continua fazendo para garantir que eu possa ir sempre em busca de novos caminhos. E que, em momentos de dificuldade, foi minha inspiradora e consoladora.

Ao meu avô Waldomiro, que de um lugar muito especial, olha por mim e guia meus passos. E que em vida, foi meu exemplo de retidão, honestidade, seriedade, me inspirando a lutar sempre e ser uma pessoa melhor, meu eterno amor e agradecimento por todos os ensinamentos e a lição de vida deixada.

À minha amada irmã Ana Beatriz, que com sua sensatez e alegria me permite refletir e desfrutar as alegrias que estão nos gestos mais simples da vida. E por mais uma infinidade de razões que com palavras eu não saberia explicar.

Ao Gustavo, meu melhor amigo, companheiro em todos os momentos e de toda uma vida, com quem compartilho as alegrias e angústias, os sorrisos pelas conquistas alcançadas e a solidariedade em dias tristes. A você o meu eterno amor.

Ao meu orientador, professor Dr. Marcos Ximenes Ponte, por suas correções, reflexões metodológicas, discussões filosóficas e orientação à concepção desta tese.

À professora Dra. Ana Cláudia Duarte Cardoso, com quem dividi experiências profissionais que influenciaram substancialmente as análises e as reflexões a respeito das políticas públicas. Além de sua atenção nos momentos mais difíceis, por suas contribuições, críticas e sugestões que provocaram uma inflexão nesta tese.

À professora Dra. Ana Paula Bastos, por sua atuação a frente da coordenação deste Programa de Doutorado, assim como por sua gentileza em me ouvir, apoio nas horas desesperadoras e pela presteza nas orientações apresentadas.

Ao professor Dr. Milton Farias Cordeiro Filho, por suas críticas e sugestões à concepção desta tese.

Aos membros da banca desta tese professores Mauro Kleiman, José Júlio Ferreira Lima, Joseph Vidal e Ana Paula Bastos, pelas contribuições assertivas sobre as políticas públicas e o desenvolvimento da Amazônia brasileira.

Aos professores do Programa de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará e aos professores do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro, grandes mestres, que não pouparam esforços em transmitir seus valiosos conhecimentos.

Ao professor Dr. Remo Magalhães de Souza pelo incentivo incondicional ao desenvolvimento do projeto de tese, a quem devo toda a orientação na fase de submissão de projeto.

Ao Instituto de Estudos Superiores da Amazônia – IESAM, pelo orgulho de fazer parte desta Instituição que tem o comprometimento com a transformação da nossa região, bem como pela compreensão nas ausências necessárias para o cumprimento de módulos de disciplinas e finalização da tese, momento em que minhas forças já se esgotavam. Contar com o apoio das pessoas que lá trabalham foi um alento, que chegou na hora exata e me deu forças para seguir.

À Universidade da Amazônia – Unama, um grande centro de conhecimento, do qual faço parte, que além de possuir um corpo técnico altamente qualificado e comprometido com um mundo melhor, possui a sensibilidade e a compreensão necessárias para garantir a formação de seus professores.

À bibliotecária Roselene Garcia Duarte do Instituto de Estudos Superiores da Amazônia – IESAM de pela valiosa contribuição a cerca da formatação e normatização desta tese.

Aos meus amigos do doutorado, em especial Rosana Fernandes, Roselene Portela, Laura Saré, Laura Nogueira e Alexandre Lima pela amizade, companheirismo, troca de experiências e incentivo ao longo desta jornada.

Às amigas Fabia e Juliana que nunca estiveram mais distante do que o alcance da minha necessidade, torcendo por mim, mandando boas vibrações, intervindo em meu favor e me esperando sempre de braços abertos. Vocês são meu investimento mais sábio.

Aos meus amigos de toda a vida, que, com sua presença, compreensão, gestos e palavras, contribuíram para a minha chegada em mais esta etapa.

**A Deus;
À Santíssima Trindade; e
À Virgem Maria**

RESUMO

Esta tese aborda o desenvolvimento ocorrido na Amazônia nos últimos 20 anos a partir da análise das políticas públicas de provisão de infraestrutura implementada na região pelos planos plurianuais Brasil Novo, Brasil em Ação, Avança Brasil, Brasil de Todos e Desenvolvimento com inclusão social, educação e qualidade de vida. Considera que a infraestrutura apresenta-se como uma variável condicionante para o desenvolvimento social e o crescimento econômico de uma região. O arcabouço teórico considera uma abordagem contextual sobre desenvolvimento regional, provisão de políticas públicas e avaliação de políticas públicas e infraestrutura. A metodologia utilizada considera a avaliação de políticas públicas através da eficácia e da efetividade das mesmas, bem como permite estabelecer correlações entre as variáveis demográficas, socioeconômicas e de infraestrutura e serviços, numa avaliação quali-quantitativa. Os resultados obtidos acerca da eficácia e da efetividade das políticas públicas e de suas intervenções revelam dados satisfatórios aos pressupostos da avaliação política. Esses resultados ainda revelam que, ao longo dos últimos 20 anos, as políticas para a Amazônia foram marcadas por um pretense desenvolvimento regional, todavia a região foi tratada de forma igual às demais regiões do país, quando na verdade a mesma apresenta peculiaridades que a tornam diferentes. Por fim, a efetividade social dos programas estudados mostrou-se favorável à medida que foi possível evidenciar mudanças significativas nas condições de acesso à infraestrutura, refletindo no bem-estar e na equidade social.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Políticas públicas. Infraestrutura. Amazônia.

ABSTRACT

This thesis addresses the development occurred in the Amazon in the past 20 years, through the analysis of public policies related to the provision of infrastructure, implemented in the region by the multi-annual plans New Brazil, Brazil in Action, Advance Brazil, Brazil from All and Development with Social Inclusion, Education and Quality of Life. It considers that the infrastructure is a conditioning variable for social development and economic growth in a region. The theoretical framework considers a contextual approach on regional development, provision of public policies and evaluation of public policies and infrastructure. The methodology considers the evaluation of public policies through their efficiency and effectiveness, and allows for correlations between demographic, socioeconomic and infrastructure and services variables in a qualitative and quantitative assessment. The results regarding the efficacy and effectiveness of public policy and their interventions unveil satisfactory data to the policy evaluation assumptions. These results also reveal that over the past 20 years the policies for the Amazon were marked by a supposed regional development, however the region was treated equally to other regions of the country, while in fact, it has peculiarities that make it different. Finally, the effectiveness of social programs studied was proved positive to the extent it was possible to show significant changes in access conditions to infrastructure, reflected in the well-being and in social equity.

Keywords: Regional development. Public policies. Infrastructure. Amazon.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 2.1 Componentes do novo paradigma do desenvolvimento.	35
Quadro 2.1 Dimensões do desenvolvimento sustentável/sustentabilidade.	48
Mapa 3.1 Área de atuação dos fundos constitucionais para as desigualdades regionais.	65
Mapa 3.2 Mapa com a representação simplificada da integração entre os sistemas de produção e transmissão de energia do Brasil	79
Mapa 3.3 Vetores logísticos na organização espacial brasileira.	82
Figura 3.1. O ciclo de vida de política.	90
Figura 3.2 Elementos-chave para análises de políticas públicas.	94
Figura 4.1. Sistema de aviamento da Amazônia: uma rede de relações internas e externas à demanda regional.	101
Mapa 4.1. Divisão político-administrativa da Amazônia legal brasileira.	113
Mapa 4.2 Elementos da reconfiguração espacial da Amazônia (1900-1964)	115
Figura 4.2 Programa de pólos agropecuários e agrominerais do POLAMA-ZÔNIA.	120
Figura 4.3 Eixos estratégicos de ocupação da Amazônia Brasileira.	121
Mapa 4.3. Densidade demográfica brasileira no período de 1960 a 2007.	128
Figura 5.1 Estrutura do PPA com base de alcance territorial.	137
Figura 5.2 Diretrizes do PPA, em programas finalísticos e de apoio às políticas.	138
Figura 5.3 Investimentos estratégicos, no longo prazo e em base territorial	138
Figura 5.4 Resultados concretos das políticas públicas pensadas para o Brasil no que tange à redução das desigualdades no período de 1970 a 2002.	139
Figura 5.5 Níveis de abordagem prioritária a partir da contextualização territorial.	140
Figura 5.6 Eixos de desenvolvimento – PPA 1996-1999.	149
Quadro 5.1 Áreas temáticas de infraestrutura do Programa Brasil em Ação.	149
Figura 5.7 Investimentos em infraestrutura do Programa Brasil em Ação	152
Mapa 5.1 Eixos nacional de integração (2000-2003).	158
Figura 5.8 Projetos de integração no setor de transportes.	162
Figura 5.9 Projetos de integração no setor de energia.	163
Figura 5.10 Dimensão territorial do planejamento enquanto subsídio para o desenvolvimento regional.	175
Quadro 5.2 Estratégias de desenvolvimento para a Amazônia.(1840-2010)	184
Mapa 6.1 Infraestrutura viária de integração da Amazônia com as outras regiões do país.	250
Figura 6.1 Estradas não oficiais na Amazônia	251

Figura 6.2 Malha ferroviária da Amazônia e do Brasil.	253
Figura 6.3 Hidrovias e portos brasileiros em 1990	255
Figura 6.4 Hidrovias e portos brasileiros em 2000	256
Figura 6.5 Hidrovias e portos brasileiros em 2010	257

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 Valores contratados dos fundos de investimento, no período de 1994 a 2003.	66
Gráfico 3.2 Evolução da cobertura de redes de água e saneamento nos domicílios brasileiros.	71
Gráfico 4.1. Volume de exportação da borracha brasileira no período de 1830 a 1930.	104
Gráfico 4.2. População de Belém e Manaus no período do ciclo da borracha.	105
Gráfico 4.3. Evolução populacional dos estados da Amazônia ao longo do último século.	125
Gráfico 4.4. Evolução populacional das capitais da Amazônia ao longo do último século.	127
Gráfico 5.1 Os três megaobjetivos do governo e a participação destes no PPA 2004-2007.	167
Gráfico 5.2 Participação das regiões frente aos três megaobjetivos do PPA 2004-2007	167
Gráfico 5.3 Desmembramento do setor infraestrutura econômico do megaobjeto econômico do PPA 2004-2007.	169
Gráfico 5.4 Investimentos do setor infraestrutura econômico do megaobjeto econômico do PPA 2004-2007, por regiões.	169
Gráfico 6.1 Relação demográfica dos estados na região amazônica em 1991, 2000 e 2010	193
Gráfico 6.2 Taxa de urbanização de urbanização dos estados, em 2010 em relação à região amazônica	199
Gráfico 6.3 Percentual do PIB e do PIB per capita dos estados na Amazônia	205
Gráfico 6.4 Evolução do PIB e do PIB per capita dos estados da Amazônia, no intervalo temporal de 1991 a 2010.	207
Gráfico 6.5 Evolução do PIB e do PIB per capita dos municípios da Amazônia, no intervalo temporal de 1991 a 2010.	211
Gráfico 6.6 Evolução do IDH dos estados da Amazônia, no intervalo temporal de 1991 a 2010, frente o IDH do Brasil.	218
Gráfico 6.7 Evolução do IDHM dos municípios no período de 1991 a 2000.	221
Gráfico 6.8. Participação dos estados na rede de abastecimento de água na Amazônia Brasileira em 2010.	231
Gráfico 6.9 Participação dos estados na cobertura por rede de esgotamento sanitário na Amazônia Brasileira em 2010.	234
Gráfico 6.10 Extensão de ferrovias por estado na Amazônia	254

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 Evolução da população total dos estados da Amazônia brasileira ao longo do último século.	124
Tabela 4.2 Evolução da população total das capitais da Amazônia brasileira ao longo do último século.	126
Tabela 5.1 Obras de Infraestrutura previstas e não realizadas no período de 1991-1995.	144
Tabela 5.2 Participação dos setores abrangidos pelo megaobjetivo social do PPA 2004-2007.	168
Tabela 5.3 Participação dos setores abrangidos pelo megaobjetivo econômico do PPA 2004-2007.	168
Tabela 5.4 Participação dos setores abrangidos pelo megaobjetivo gestão do PPA 2004-2007.	170
Tabela 5.5 Ações para o setor de transporte.	171
Tabela 5.6 Ações para o setor de energia.	171
Tabela 5.7 Ações para o setor de saneamento.	172
Tabela 5.8 Ações para o setor de habitação.	172
Tabela 5.9 Investimentos do PAC, por região e tipo de infraestrutura.	177
Tabela 5.10 Investimentos nos modais de transporte.	178
Tabela 5.11 Investimento do PAC em saneamento e habitação	179
Tabela 5.12 Investimento em saneamento e habitação, por região	180
Tabela 5.13 Resultado da eficácia funcional por Programa no período de 1991 a 2010.	182
Tabela 5.14 Resultado da eficácia objetiva por Programa no período de 1991 a 2010.	183
Tabela 6.1 População total dos estados da Amazônia brasileira e a relação demográfica dos mesmos por faixas de período estudado.	192
Tabela 6.2 População total dos municípios estudados e a relação demográfica destes frente aos estados e à região por faixas de período estudado.	195
Tabela 6.3 Taxa de urbanização do Brasil, da Amazônia e dos estados da Amazônia.	198
Tabela 6.4 Taxa de urbanização dos municípios analisados da Amazônia.	200
Tabela 6.5 PIB e PIB per capita do Brasil, da Amazônia e dos estados que compõem a Amazônia Brasileira.	206
Tabela 6.6 Taxa de crescimento do PIB x Taxa de crescimento populacional nos intervalos temporais de 1991 a 2000 e 2000 a 2010.	208
Tabela 6.7 PIB e PIB per capita dos municípios analisados no recorte temporal de 1991 a 2010.	210
Tabela 6.8 Taxa de crescimento do PIB x Taxa de Crescimento populacional nos intervalos temporais de 1991 a 2000 e 2000 a 2010.	213
Tabela 6.9 Relação de convergência entre o PIB dos estados e o PIB do Brasil.	215
Tabela 6.10 IDH do Brasil e dos estados que compõem a Amazônia brasileira.	218

Tabela 6.11 IDH e PIB per capita Estadual e o Ranking de desenvolvimento dos estados no período de 1991-2000.	219
Tabela 6.12 IDHM dos municípios analisados no período de 1991-2000.	221
Tabela 6.13 IDHM e PIB per capita municipal e o Ranking de desenvolvimento entre os municípios analisados no período de 1991-2000.	223
Tabela 6.14 IFD do Brasil e dos estados que compõem a Amazônia legal, no período de 2000-2010.	224
Tabela 6.15 IFDM dos municípios analisados, no período de 2000-2010.	225
Tabela 6.16 População, por estado, com acesso a abastecimento de água.	230
Tabela 6.17 População, por município, com acesso a abastecimento de água.	232
Tabela 6.18 População, por estado, com acesso a esgotamento sanitário.	234
Tabela 6.19 População, por município, com acesso a esgotamento sanitário na Amazônia.	236
Tabela 6.20 População atendida pelos serviços de coleta de resíduos sólidos, por estado, no recorte temporal de 1991 a 2010.	238
Tabela 6.21 População atendida pelos serviços de coleta de resíduos sólidos, por município, no recorte temporal de 1991 a 2010.	239
Tabela 6.22 Índice de mortalidade infantil nos estados da Amazônia.	240
Tabela 6.23 Índice de mortalidade infantil nos municípios da Amazônia.	241
Tabela 6.24 População com acesso aos serviços de energia elétrica, por estados da Amazônia.	244
Tabela 6.25 População com acesso aos serviços de energia elétrica, por municípios da Amazônia.	245
Tabela 6.26 Extensão total de Rodovias na Amazônia.	249
Tabela 6.27 Extensão de ferrovias existentes na Amazônia.	253
Tabela 6.28 Acessibilidade dos municípios analisados a outros municípios de densidade populacional mais elevada pelo modal rodoviário.	259

LISTA DE ABREVIATURAS

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BASA	Banco da Amazônia
BCB	Banco Central do Brasil
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CF	Constituição Federal
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COHABs	Companhias de Habitação
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DNER	Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente
EUA	Estados Unidos da América
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FCO	Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FERROESTE	Estrada de Ferro Paraná Oeste
FERRONORTE	Ferrovias Norte Brasil
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNO	Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte
GEIPOT	Grupo de Estudo para Integração da Política de Transportes
GGSAN	Grupo Gerencial de Saneamento
GTI	Grupo de Trabalho Interinstitucional
IAPS	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAPP	Instituto Brasileiro de Políticas Públicas
ICV	Índice de Condições de Vida
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IESAM	Instituto de Ensino Superior da Amazônia
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFMs	Instituições de Financiamento Multilaterais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IQVU	Índices de <i>Qualidade de Vida Urbana</i>
ISA	Índice de Salubridade Ambiental
ISSQV	Índice Sintético de Satisfação da Qualidade de Vida
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LNSB	Lei Nacional do Saneamento Básico
LOA	Lei Orçamentária Anual
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OIP	Orçamento Plurianual de Investimentos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamentos Residenciais
PCN	Programa Calha Norte
PCV	Pesquisa de Condição de Vida
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNB	Produto Nacional Bruto
PNLT	Plano Nacional de Logística e Transportes
PNS	Política Nacional de Saneamento
PNSA	Política Nacional de Saneamento Ambiental
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPA	Plano Plurianual
PPG_7	Programa para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRODEST	Plano de Desenvolvimento do Setor de Transporte
PROFILURB	Programa de Lotes Urbanizados
PROSUL	Projeto Sul Americano
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
ReCiMe	Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias
SAVA	Superintendência para o Abastecimento do Vale Amazônico
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMTA	Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIN	Sistema Interligado Nacional

SNAPP	Serviço de Navegação e Administração do Porto do Pará
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Tramo-Oeste	Linha de Transmissão de Tucuruí
UFPA	Universidade Federal do Pará
UHE	Usina Hidroelétrica
UNAMA	Universidade da Amazônia
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	22
2.DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL: UMA VERTENTE TEÓRICO- CONCEITUAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA..	33
2.1 EVOLUÇÃO TEORICA SOBRE DESENVOLVIMENTO	36
2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL	39
2.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	47
2.4 COMO PODE SER MEDIDO O DESENVOLVIMENTO?	51
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS DE GESTÃO DE INFRAESTRUTURA	56
3.1 MAS O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?	60
3.1.1 Políticas públicas de Saneamento Básico	68
3.1.2 Políticas públicas de resíduos sólidos.....	73
3.1.3 Políticas públicas de energia	74
3.1.4 Política pública de transportes	79
3.1.5 Política pública de habitação	83
3.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	86
3.3 TIPOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	91
4. A FORMAÇÃO ECONÔMICA, POLÍTICA E SOCIAL DA AMAZÔNIA COMO MARCO TEÓRICO PARA O DESENVOLVIMENTO	99
4.1 A ERA DA BORRACHA (1840 – 1948).....	102
4.2 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO (1946 – 1990)	110
5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (1991 – 2010)	132
5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 1991-1995 – PROGRAMA BRASIL NOVO.....	141
5.2 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 1996-1999 – PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO	146
5.3 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 2000-2003 – PROGRAMA AVANÇA BRASIL	156
5.4 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 2004-2007 – PROGRAMA BRASIL DE TODOS.....	165
5.5 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 2008-2011 – PROGRAMA BRASIL: DESENVOLVIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	173

6. MÉTRICAS DO DESENVOLVIMENTO: CORRELAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO, RENDA E PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA.....	187
6.1 DENSIDADE DEMOGRÁFICA E URBANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMAZÔNIA	190
6.2 PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) E PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA.....	202
6.3 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E ÍNDICE FIRJAN.	215
6.3.1. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).....	217
6.3.2 Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal	223
6.4 INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS NA AMAZÔNIA	227
6.4.1 Saneamento Básico	228
6.4.1.1 Abastecimento de água.....	229
6.4.1.2 Esgotamento Sanitário.....	233
6.4.1.3 Coleta de resíduos sólidos.....	237
6.4.1.4 Impacto das políticas públicas de saneamento.....	239
6.4.2 Energia.....	242
6.4.3 Transporte	246
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	263
REFERÊNCIAS	271
APÊNDICE	291
ANEXOS.....	293

INTRODUÇÃO

Esta tese tem por objetivo o estudo das políticas públicas federais de infraestrutura¹ pensadas para o desenvolvimento da Amazônia, no recorte temporal de 1990 a 2010.

Desde os primórdios, a indução do desenvolvimento da Amazônia foi realizada por instâncias de governo superiores² aos níveis estaduais e municipais. De 1750 a 1780, o desenvolvimento da região foi apoiado na “ação da Companhia Geral do Grão Pará e Maranhão (...), sob os auspícios e interesses do Marques de Pombal, Primeiro-Ministro Português” (CORRÊA, 1987, p. 45). Já no período de 1850 a 1920, o desenvolvimento ganha nova dimensão, com papel significativo do capital estrangeiro e do capital nacional, sob a tutela do então Barão de Mauá (CORRÊA, 1987). Em 1966, foi criada a Amazônia legal, superposta a região norte, com uma estratégia de ocupação utilizada pelo Governo Federal de “superposição de territórios federais sobre os estaduais. A manipulação do território pela apropriação de terras dos estados foi um elemento fundamental da estratégia do Governo Federal, que criou por decreto territórios sobre os quais exercia jurisdição absoluta e/ou direito de propriedade” (BECKER, 1994, p. 14). Assim, a opção por trabalhar com este recorte de intervenções, a partir do Governo Federal, ocorre em virtude do planejamento realizado por esta instância governamental, ao longo dos anos para a Amazônia, além do que, esse recorte possibilita uma maior área de observação e integralização dos fenômenos políticos, socioambientais e econômicos a que esta tese se propôs a estudar.

A proposta desta tese remete-se para uma perspectiva territorial, onde o tema das desigualdades regionais é trabalhado a partir de uma abordagem das políticas públicas de provisão de infraestrutura como mecanismo indutor de um desenvolvimento que integre as dimensões sociais, econômicas, culturais e ambientais.

A tradicional³ teoria sobre o desenvolvimento aborda tal temática a partir de variáveis exclusivamente econômicas. Entretanto, um novo paradigma de desenvolvimento, introduziu uma reflexão sobre o processo e o significado do mesmo, a partir

1 Infraestrutura no contexto trabalhado nesta tese tem um enfoque setorial que considera os subsistemas viário, abastecimento de água, esgotos sanitários, energético e habitação (ZMITROWICZ, 1997).

² Governo Federal.

³ Considera-se tradicional teoria aquela oriunda da abordagem adotada por Adam Smith que considerava o desenvolvimento direta e exclusivamente relacionado ao capital e a economia.

de um contexto mais amplo, considerando um conjunto de variáveis atrelado às questões sociais, ambientais e culturais que permitam o atendimento das necessidades humanas básicas em nível territorial⁴ (SACHS, 2004).

Para que as regiões prosperem, faz-se necessário adotar uma estratégia de desenvolvimento a partir do contexto apresentado, entendendo-se que esta estratégia deve ser construída no debate com todos os agentes envolvidos (sociedade, governos, empresários) descrevendo o objetivo, a trajetória e a visão de para onde se quer levar esta região. Em nível governamental, uma estratégia de desenvolvimento é fundamental para estruturar e dar consistência intertemporal e democrática às suas políticas. E em nível operacional pode ser descrita como um conjunto de metas, instrumentos e responsabilidades explícitas em um plano plurianual de políticas públicas (CASTELAR, 2009; SICSÚ, 2009).

As políticas públicas, desta forma, têm grande relevância na funcionalidade dos territórios capitalistas, pois garantem o acesso às redes de infraestrutura e serviços⁵, necessárias ao fluxo material e econômico do capital, bem como contribuem para estabelecer a transversalidade com a dinâmica do bem-estar social e a da qualidade de vida da população, como função social (SEN, 2000).

Nesta perspectiva, a universalização da infraestrutura tem sido um tema recorrente no que tange aos seus impactos sobre o desenvolvimento regional/local e das premissas que levam a uma possível sustentabilidade⁶, capaz de amenizar as desigualdades no espaço territorial. Ao se eleger a infraestrutura como um dos eixos

⁴ A abordagem territorial parte do conceito de território capitalista apresentado por Milton Santos, Para o autor, o território deve ser compreendido como um local de mediação entre o mundo globalizado e a sociedade nacional e local e assumido como um conceito indispensável para a compreensão do funcionamento do mundo presente. Apresenta um recorte de espaço cognitivo que compreende parte de um município, rede de municípios, que possuam sinais de identidade coletiva; mantenham ou tenham capacidade de promover uma convergência em termos de expectativas de desenvolvimento; e promovam, ou seja, passível de uma integração econômica e social, no âmbito local e global. Desse modo, a configuração espacial do território independe das divisões geopolíticas (divisas municipais, regionais, estaduais e outras) e depende dos efeitos de proximidade cognitiva de suas redes, como: a articulação entre as empresas da atividade principal; regularidade e intensidade nos relacionamentos e nas articulações; relações de parcerias e cooperação; troca sistemática de informações e conhecimento que possibilite aprendizagem e ganhos comuns (SANTOS, 1994).

⁵ O sistema técnico de equipamentos de infraestrutura e serviços necessários ao desenvolvimento das funções são definidos sob os seguintes aspectos: 1) Aspecto social: visa promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança; 2) Aspecto econômico: deve propiciar o desenvolvimento de atividades de produção e comercialização de bens e serviços; e 3) Aspecto institucional: deve oferecer os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas da própria cidade (ZMITROWICZ, 1997, p.2).

⁶ No âmbito da sustentabilidade, essas políticas deveriam ser capazes de universalizar o acesso da população aos serviços de infraestrutura econômica e social, mobilizando os recursos para satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades (TOLEDO, 2004).

de desenvolvimento regional/local, parte-se do entendimento de que a adoção de políticas públicas de provisão de infraestrutura é um fator condicionante para o desenvolvimento nacional, pois quando se fala em infraestrutura vale ressaltar que as atividades básicas que são desenvolvidas nas regiões, ou mais especificamente nos municípios, como morar, produzir, consumir, deslocar, divertir e etc. depende do suporte propiciado pelos sistemas de infraestrutura disponíveis (DOMINGOS, 2004). Nesse sentido, o efeito multiplicador do desempenho da infraestrutura inserida, influencia diretamente a competitividade de todos os outros setores da economia (IPEA, 2010).

A disponibilidade de infraestrutura tende a influenciar os diversos sistemas que propiciam a sustentabilidade da vida humana, constituindo-se em provedores de serviços que podem ser avaliados segundo parâmetros de qualidade, quantidade, universalidade, imprescindibilidade e relações econômicas. Ou seja, considerando-se tais argumentações é possível relacionar infraestrutura com crescimento econômico e disparidades regionais.

No Brasil, após várias experiências e/ou estratégias em busca do desenvolvimento regional, uma atenção às especificidades das regiões brasileiras tem permitido o estabelecimento de uma visão sobre o desenvolvimento⁷ que mostra que, o país é marcado por ser uma sociedade ainda em formação, com várias áreas de ocupação recentes, que permitem identificar que as desigualdades regionais não são fatores circunstanciais ou transitórios, mas sim expressões de uma crise em um sistema de exploração econômica que levou à migração e criação de cidades de forma desordenada e desigual, a partir de mecanismos de propulsão de oferta, na busca de oportunidades de exploração de recursos naturais, gerando a indução de demanda via melhoria de acesso a mercados mais desenvolvidos. Tal cenário levou os municípios da Amazônia a serem áreas que têm sofrido com essa exploração desordenada, trazendo consequências danosas para estas e, em especial para a região (FURTADO, 2002a).

Neste contexto, percebe-se que as desigualdades no Brasil não são observadas somente no âmbito inter-regional. Em uma análise das regiões brasileiras de forma isolada, percebe-se que a economia também está distribuída espacialmente de forma heterogênea. Fato que pode ser constatado na região Amazônia, onde a

⁷ A característica centralizadora do modelo de desenvolvimento brasileiro estimulou a formação de uma sociedade com um dos maiores índices mundiais de desigualdade (OLIVEIRA, 2005).

intervenção governamental corroborou para a heterogeneidade social e econômica. A implantação do Projeto Grande Carajás e a criação do polo industrial da Zona Franca de Manaus (ZFM) são exemplos, citados por Buarque (1997), que promoveram a fragmentação da região e não contribuíram para a redução das desigualdades intra e inter-regionais.

A vasta literatura que aborda a temática do desenvolvimento evidencia que as políticas públicas, foram incapazes de apreender e atender às necessidades reais das diversas regiões do país, além de desconsiderar tais especificidades internas nas suas etapas de planejamento. Em geral, essas críticas focalizam a perspectiva generalista do desenvolvimento, dissociada da dinâmica do bem-estar e da qualidade de vida (FURTADO, 1961; 2002; HIRSCHIMAN, 1961, 1984; CANO, 1998; ARAUJO, 2000; MARINI, 2004).

Os autores que defendem um novo paradigma desenvolvimentista argumentam que as políticas públicas não podem desconsiderar as especificidades que as suas intervenções assumem em cada realidade, seja ela regional, territorial ou local, desta forma, partem do pressuposto que essas deveriam ser desenvolvidas em um ambiente sustentável, sistêmico e integrado, onde dependendo das intervenções objetos das políticas, há uma escala espacial mais indicada a ser considerada, e esse universo é definido pelas características socioeconômicas, culturais e ambientais dos limites espaciais definidos (SCHUMPETER, 1982; AMARAL FILHO, 1996; PUTNAM, 1996; DRAIBE, 1997; SEN, 2000; SACHS, 2004; VEIGA, 2010).

Entende-se que o papel desempenhado pelo governo é fundamental no processo de desenvolvimento regional. Para tanto, fez-se necessário entender como este papel vem sendo conduzido. O modelo de desenvolvimento, estabelecido no Brasil, pelos *Planos Nacionais de Desenvolvimento* nas décadas de 50, 60 e 70, manteriam seu prestígio até o final da década de 70, entrando em declínio a partir dos anos de 1980, quando o novo paradigma desenvolvimentista fez emergir propostas de políticas públicas a partir de uma concepção de *desenvolvimento endógeno*. Vários fatores contribuíram para isso, principalmente o fato de que a estratégias dos planos de desenvolvimento suscitaram um forte crescimento econômico, porém

foram insuficientes para promover o país e as suas regiões à condição de desenvolvido⁸.

A década de 80, por sua vez, foi marcada por um “baixo crescimento econômico e grande instabilidade econômica”, fruto dos choques externos, mas principalmente do acúmulo de problemas gerados “pelos desequilíbrios estruturantes do modelo de desenvolvimento adotado, desde meados do século, no qual as distorções que aparentavam ser temporárias e localizadas, tornaram-se permanentes e cumulativas”. Foi a incapacidade deste modelo em continuar gerando taxas de crescimento, que levaram à máxima da mudança sistemática necessária ao desenvolvimento de um território, mostrando que as estratégias pelas políticas desenvolvimentistas até esse período, não estariam mais adequadas para dar continuidade à trajetória de desenvolvimento ensejada (CASTELAR, 2009, p.11).

Neste contexto, novas alternativas de desenvolvimento foram apresentadas para enfrentar os desafios e os problemas econômicos, sociais e ambientais da época, o desenvolvimento regional endógeno. Neste, seriam privilegiados os aspectos locais e, a interação entre os vários agentes envolvidos no processo de desenvolvimento. Todavia, estes discursos proferidos no início da década de 90, geraram resultados reversos, pois além de provocarem uma fragilização no aparato institucional existente desde os anos 50, o planejamento regional foi compelido pela crise mundial, que com a ausência de investimentos compeliu a dinâmica econômica e social, gerando reflexos nacionais que culminaram com a desarticulação de regiões potencialmente dinâmicas, bem como com o agravamento das desigualdades sociais e regionais (ARAÚJO, 1993).

A partir da segunda metade dos anos 90, o debate acerca do desenvolvimento regional voltou à agenda das políticas públicas, através da elaboração de um planejamento abrangente e integrado, mas até a segunda gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, os projetos elaborados restringiram-se a uma abordagem setorial, com um caráter muito maior de fragmentação do território do que de integração regional (VAINER, 2007). De 1995 a 2002, no intuito de implementar o desenvolvimento regional, o Governo Federal adotou como projeto os *eixos nacionais de integração e desenvolvimento*, que tinham uma visão muito mais setorializada,

⁸ De acordo com SEN (2000) e SACHS (2004), o desenvolvimento possui uma amplitude maior que crescimento econômico, engloba variáveis sociais, ambientais, culturais e políticas que interligadas promovem uma relação de bem-estar e qualidade de vida.

através das intervenções logísticas, que davam conta do setor produtivo e exportador, bem como da regularização e do crescimento econômico em detrimento de uma visão mais ampla do desenvolvimento territorial das regiões.

Já no período de 2003 a 2010, durante os governos do presidente Lula, a temática sobre o desenvolvimento foi expressa através de políticas de desenvolvimento territorial e regional, que foram elaboradas, mas não foram implementadas, sendo relegadas a um segundo plano frente aos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinham como premissa a dinamização da economia, mas que apresentou um viés para o desenvolvimento territorial, ao prever investimentos setoriais em infraestrutura (energética, logística e ambiental⁹), considerando-se que as ações setorializadas têm sido mais decisivas na estruturação do território, do que as políticas explicitamente elaboradas para intervir no mesmo (VAINER, 2007).

Essas estratégias de desenvolvimento apresentadas refletem a lógica das políticas de provisão de infraestrutura para as regiões brasileiras, inclusive a Amazônia, que se viram atreladas a um grau de dependência externa, imposta pela condição de polo primário-exportador, que norteou cada ciclo econômico brasileiro e interferiu decisivamente na produção do ambiente territorial brasileiro (MARICATO, 2008).

Diante destas constatações iniciais, e considerando-se que as políticas públicas de provisão de infraestrutura foram e são marcadas por uma dinâmica social inclusiva e excludente, surgiram alguns questionamentos que nortearam o desenvolvimento desta pesquisa: *como evoluiu o desenvolvimento na Amazônia brasileira nos últimos 20 anos? Qual o impacto das políticas federais de provisão de infraestrutura nos municípios da Amazônia? As políticas públicas de provisão de infraestrutura propuseram/propõem soluções aos problemas territoriais, contemplando um desenvolvimento socialmente equilibrado e economicamente sustentável?* Para responder aos questionamentos apresentados, esta tese se propôs a discutir a hipótese de que as políticas públicas de infraestrutura adotadas, no período de 1990 a 2010, tendem a reiterar as contradições históricas da ação do Governo Federal sobre a região Amazônica, corroborando a tradição a um desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual. Apesar de sugestões feitas pelo discurso oficial.

Na hipótese formulada, há referências às tendências de provisão de serviços delineadas pelos planos plurianuais analisados, bem como aos impactos gerados

⁹ ZMITROWICZ (1997) entende por infraestrutura ambiental a provisão de serviços de abastecimento de água, drenagem, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos.

por estes à região amazônica. Para estruturar a comprovação ou a refutação da hipótese, foram selecionados os planos plurianuais do Governo Federal correspondente aos períodos de 1991 a 1995; 1996 a 1999, 2000 a 2003, 2004 a 2007 e 2007 a 2011, bem como aos indicadores de infraestrutura e serviços disponíveis na base de dados do IBGE, referente ao recorte temporal.

Tal recorte foi escolhido por representar a fase contemporânea dos ciclos de desenvolvimento estabelecidos na Amazônia brasileira, bem como por representar um ponto de inflexão na política governamental. O ano de 1990 representa um marco no processo de redemocratização do país, que se iniciou em 1979, com a promulgação da Lei da Anistia¹⁰, culminou com a promulgação da nova Constituição Federal do Brasil em 1988, e consolidou-se através das eleições diretas para Presidente em 1989, considerando-se que a população estava sem direito ao voto desde 1966, ou seja, quase 30 anos sem direito de se expressar social e politicamente, representa também o início do processo de descentralização institucional.

Já o ano de 2010, foi definido como marco analítico, buscando-se a atualidade das informações contidas na tese, bem como coincide com a data do último censo realizado no Brasil. Para efeito de análise das variáveis de infraestrutura, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social definiu-se o recorte em dois períodos, um que vai de 1990 a 2000 e outro que vai de 2000 a 2010. O primeiro corresponde ao período de reestruturação econômica do país, cujas políticas estavam focadas no desenvolvimento econômico. E o segundo período representa uma fase de estabilidade econômica nacional, onde foi possível direcionar as ações das políticas em prol do desenvolvimento social.

O recorte espacial englobou, especificamente, as capitais da região Amazônica¹¹: *Belém, Boa Vista, Macapá, Manaus, Palmas, Porto Velho, Rio Branco e São*

¹⁰ A *Lei da Anistia* foi o nome popular atribuído à Lei n.º 6.683, promulgada em 28 de agosto de 1979, pelo então presidente João Batista Figueiredo, que estabeleceu em seu artigo primeiro a *concessão da anistia* “a todos quantos, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares” (BRASIL, 1979, p.1).

¹¹ A Amazônia é a região compreendida pela bacia do rio Amazonas, a mais extensa do planeta, formada por 25.000 km de rios navegáveis, em cerca de 6.900.000 km², dos quais aproximadamente 3.800.000 km² estão no Brasil. Já a Amazônia Legal, estabelecida no artigo 2 da lei n.º 5.173, de outubro de 1966, abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia,

Luís e as consideradas cidades médias¹²: *Várzea Grande (MT), Rondonópolis (MT), Araguaiana (TO), Gurupi (TO), Bacabal (MA), Caxias (MA), Imperatriz (MA), Santa Inês (MA), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Castanhal (PA), Marabá (PA), e Santarém (PA)*.

A opção pelo estudo dos planos plurianuais elencados partiu da constatação de que as ações previstas para a Amazônia davam sinais de reprodução da lógica de intervenção do Governo Federal no território regional, consolidada a partir da década de 50, calcada na implantação de grandes projetos de infraestrutura que priorizaram o crescimento econômico (CASTRO, 2005). Foi com esse olhar que se desenvolveu a análise dos planos plurianuais, através dos programas setorializados de infraestrutura, com o intuito de entender em que medida eles prolongaram as estratégias históricas da ação governamental sobre o espaço amazônico, reconhecidas como excludentes, bem como mapear quais os impactos gerados por essas estratégias e as relações estabelecidas com o crescimento econômico e o desenvolvimento da região.

Ressalta-se ainda, que esta tese está referendada na abordagem das contradições do desenvolvimento fundamentado na condição de dependência externa do país (FURTADO, 1977, 1982, 2002; CHICK, 1993; MARINI, 2004; CARDOSO; FALLETTO, 2004), na concepção de políticas públicas e nos moldes teóricos de avali-

Roraima, Tocantins, parte do Maranhão e cinco municípios de Goiás. Ela representa 59% do território brasileiro, distribuído por 775 municípios, onde vivem em torno de 13% da população nacional, sendo que 72% desse contingente em zona urbana (IBGE, 2007).

¹² Nesta tese, faz-se o uso das preposições de Pereira (2004) para delimitação das cidades médias. Para o autor, a escolha das referidas cidades levou em consideração dados do IBGE, bem como com um olhar mais atento que identificou algumas características do porte dessas cidades, tais como:

1. Todos os municípios escolhidos possuem população acima de 50 mil habitantes e detêm 31,54% do total da população da Amazônia Brasileira;
2. Não são integrantes de áreas metropolitanas, das quais guardam relativa distância;
3. Da mesma forma, não cumprem papel de metrópoles regionais, mas constituem-se como polo de referência para pequenos núcleos urbanos a elas relacionados;
4. Essas cidades, constituem-se como novos vetores de crescimento econômico e demográfico (Trindade Jr, 1998);
5. São cidades que apresentam características funcionais complexas, ou seja, desempenham múltiplos papéis, relacionados a três tipos de interações espaciais: a de produção, a de distribuição e a de gestão.
6. Para o autor, as 20 cidades atuam como centros sub-regionais, que podem ser identificadas por suas características distintas e particulares, tais como: frente pioneira agropastoril e mineral – Araguaiana e Gurupi, Rondonópolis e Várzea Grande e Ji-Paraná e Vilhena; centros situados nas bordas dos estados – Imperatriz, Bacabal, Caxias e Santa Inês; centros que fazem parte da Amazônia tradicional e seu sistema dentrítico-ribeirinho – Porto Velho, Rio Branco, Santarém; e centros que margeiam as estradas, como Castanhal e Marabá.

Este recorte baseia-se no entendimento de Sposito (2001), que compreende que as cidades de porte médio que compõem as áreas metropolitanas, megalopolitanas, ou aglomeradas não seriam de fato cidades médias do ponto de vista funcional, apesar de que, pelo aspecto demográfico, poderiam ser consideradas como tais.

ação das mesmas (LASWELL, 1936; LYNN, 1980; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; PARSONS, 1996; WEISS, 1997; ARRETCHE, 1998; BANDEIRA, 1999; MOISÉS, 1999; BRESSER PEREIRA, 2000; FREY, 2000; CAVALCANTI, 2001; CHRISTENSEN; LAEGREID, 2001; BRIDGMAN; DAVIS, 2003; HELD, 2003; PAULA, 2003; PRETECEILL, 2003; FARAH, 2004; FARIA, 2005; COLEBATH, 2006; MAINARDES, 2006; BEHERING; BOSCHETTI, 2007; KNOEPFEL, 2007), assim como nas peculiaridades da formação da Amazônia brasileira, que elucida uma formação clássica das práticas patrimonialistas e clientelistas, em detrimento de projetos políticos de interesse social (COSTA, 1970; FREYRE, 1970; HOLANDA, 1997, 1983; BECKER, 1994, 2001, 2008; CORRÊA, 1989, 2000; MARTINELLO, 1988; CASTRO, 1989, 2005, 2010; PRADO JR, 1989; VAINER, 1992; D'ARAÚJO, 1992; IANNI, 1999; MONTEIRO; COELHO, 2004).

Para a comprovação da hipótese e para atender aos objetivos desta pesquisa, esta tese foi metodologicamente conduzida como uma pesquisa de cunho “Avaliativa”, a qual não possui métodos ou técnicas próprias, mas utiliza a modelagem adotada em pesquisas de cunho social (VASCONCELOS, 2002).

Em pesquisas de cunho social, os métodos de abordagem que fornecem as bases lógicas à investigação são: dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético e fenomenológico (LAKATOS; MARCONI, 2000). Para a realização desta tese, o método de abordagem utilizado foi o indutivo¹³, o qual apoiou-se na análise de políticas públicas de provisão de infraestrutura para o desenvolvimento regional da Amazônia, no período de 1991 a 2010.

O desenvolvimento da pesquisa acerca das políticas, planos e programas do Governo Federal baseou-se numa análise empírica e qualitativa, de cunho descritivo-analítico, buscando-se o aprofundamento da compreensão das políticas públicas adotadas, através de uma pesquisa documental (Planos plurianuais, relatórios, peças técnicas, documentos oficiais da Presidência da República, leis, discursos e mensagens dos governos). Bem como em uma análise quantitativa, buscando-se

¹³ O método indutivo é um método científico que consiste na obtenção de conclusões gerais a partir de premissas individuais. É considerado o método científico mais usual. Caracteriza-se por quatro etapas básicas: a observação e o registo de todos os fatos, a análise e a classificação dos fatos; a derivação indutiva de uma generalização a partir dos fatos; e a contração/verificação (POPPER, 1994).

expressar as relações de dependência funcional entre variáveis tratando do “como” dos fenômenos. Considerando-se que neste tipo de pesquisa os dados são métricos e a abordagem experimental, hipotético-dedutiva, verificada através dos dados primários coletados na base de dados do IBGE, com o uso de inferências estatísticas que contribuíram para a análise e avaliação dos resultados. Utilizou-se, ainda, pesquisas bibliográficas a partir de fontes secundárias (livros, teses, artigos científicos, periódicos e revistas).

Além deste capítulo introdutório, esta tese apresenta mais cinco capítulos. No segundo deles, é apresentado o marco teórico-conceitual sobre desenvolvimento, abordando-se a sua evolução teórica e suas vertentes através conceitos e reflexões sobre desenvolvimento regional e desenvolvimento sustentável, finalizando com o questionamento sobre como se pode medir o desenvolvimento de um país, uma região ou um município.

O terceiro capítulo apresenta uma síntese das principais abordagens teóricas sobre políticas públicas, enfatizando-se os conceitos clássicos e contemporâneos adotados para as mesmas e as suas várias classificações, os métodos adotados para se realizar uma avaliação de política e as políticas setorializadas de infraestrutura existentes no Brasil.

Com base no estudo da trajetória de implementação de infraestrutura no Brasil e na Amazônia, e os desdobramentos das políticas públicas que nortearam tais implementações, no capítulo quatro se fez uma descrição da forma, das regras e dos condicionantes exógenos e endógenos dos sistemas político, econômico e social, que moldaram o padrão de intervenção territorial na Amazônia brasileira, considerando-se dois ciclos de desenvolvimento. O primeiro ciclo compreendeu a era da borracha (1840-1948) e o segundo ciclo marca a era desenvolvimentista (1946-1990). Já o capítulo cinco aborda as análises qualitativo-descritivas dos planos pluri- anuais, objeto desta tese, a partir dos critérios de avaliação da eficácia funcional e objetiva, no recorte temporal de 1991 a 2010, com uma abordagem contemporânea da formação da Amazônia, pós-constituição de 1988.

Os procedimentos metodológicos aplicados à investigação quantitativa, que permitiram identificar os impactos e a trajetória do desenvolvimento através da provisão de infraestrutura nas 21 cidades da Amazônia, objeto espacial desta tese, bem como a análise dos dados primários do IBGE estão expostos no capítulo seis. Neste capítulo, apresenta-se uma análise sobre a avaliação da efetividade social resultante

da implementação da infraestrutura e suas relações com o desenvolvimento econômico e social da região.

Por fim, as considerações finais retomam o percurso analítico realizado na pesquisa para responder as questões norteadoras e a hipótese formulada, apresentar as recomendações, bem como as sugestões para o desenvolvimento de pesquisas futuras.

2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL: UMA VERTENTE TEÓRICO-CONCEITUAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Este capítulo mapeia as singularidades e diferenças existentes entre as várias definições adotadas ao longo do tempo para a palavra desenvolvimento, considerando a necessidade de se identificar a inter-relação existente entre elas e os pressupostos necessários para a realização e respectiva constatação do desenvolvimento regional/local. Para tanto, são apresentados a evolução teórica do tema desenvolvimento no item 2.1, o conceito e as vertentes sobre desenvolvimento regional no item 2.2 e a origem do desenvolvimento sustentável no item 2.3, por fim o item 2.4 apresenta as formas quantitativas disponíveis para se mensurar o desenvolvimento.

O desenvolvimento constitui objeto de debate que abrange diferentes visões e matrizes conceituais. Do ponto de vista puramente econômico, pode ser compreendido como decorrente da ação evolutiva dos regimes de acumulação, que alimentam dinâmicas de atividades produtivas e resultam em novos modelos de desenvolvimento, significativamente mais avançados em relação àqueles que lhes antecederam. Nesta interpretação, o desenvolvimento seria então fruto de um processo de permanente evolução dos meios de produção (ROSTOW, 1978; ROSENSTEIN-RODAN, 1969; LEWIS, 1969; HIRSCHMAN, 1980). O estágio de desenvolvimento avançado seria a etapa final de um longo processo a ser percorrido por todas as nações, em diferentes graus de posicionamento histórico e de velocidade de crescimento. Todavia este crescimento estaria atrelado a uma visão simplista que considera a renda per capita e a taxa de desemprego, atribuindo a um patamar inferior outras variáveis integrantes do indicador de desenvolvimento, tais como: tecnologia, meio ambiente, cultura, acessibilidade, política (capacidade institucional de gestão), sociedade, desenvolvimento humano, potencialidade de mercado. Para Graciarena (2000) e Wolfe (2000), é a visão integrada e interdependente destas variáveis que é capaz de contribuir para a promoção do bem-estar social²² e da qualidade de vida²³

²² O Estado de bem-estar social caracteriza-se como tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Nesse contexto cabe ao Estado regulamentar o social, a política e a econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, para garantir serviços públicos e proteção à população (SCHUMPETER, 1908).

²³ A qualidade de vida é um tema subjetivo que envolve aspectos físicos, sociais e ambientais. Autores como Zmitrowicz (1997) e Mascaró (2008) argumentam que a qualidade de vida está atrelada à qualidade do espaço no qual a pessoa está inserida e se prende a um conjunto complexo de fatores ligados não apenas à tipologia da construção como ao meio ambiente interno e externo, apoiados em equipamentos sociais e urbanos próximos, e nas redes de infraestruturas e serviços correspondentes.

das pessoas, apesar de se considerar que no Brasil, esses autores também destacam que o desenvolvimento é limitado tanto pela construção incompleta do projeto de nação, como pela própria condição histórica de dependência estabelecida (CANO, 1998; FURTADO^b, 2002).

No Brasil, além dos fatores citados, a diversidade natural e o vasto território geraram diferenças culturais, econômicas, sociais, ambientais e políticas entre as várias regiões do país, e essas diversidades são mais marcantes e/ou expressivas na Região Amazônica, uma região rica, de integração econômica mais recente ao país, com uma extensa área geográfica (cerca de 60% do território brasileiro), a maior bacia hidrográfica do mundo, com rios permanentemente navegáveis, e com um potencial hidráulico constituído; uma reserva florestal que corresponde a 78% das florestas brasileiras, porém paradoxalmente a esta riqueza física, vê-se uma região com uma baixa densidade demográfica, em que vivem apenas 12% do contingente demográfico brasileiro e com baixos indicadores de infraestrutura, ante a média brasileira como mostra o capítulo cinco desta tese (PANDOLFO, 1972; IBGE, 2011)

De acordo com Araujo (2000), para minimizar as desigualdades históricas existentes na região, faz-se necessário, pensar e agir no Brasil heterogêneo e diversificado, tratando como potencialidade, e não problemas, as diferenciações existentes entre as várias regiões e desenvolver e implementar um modelo de desenvolvimento que favoreça a Amazônia como um todo e não apenas pequenos grupos ou projetos, garantindo assim não apenas o crescimento econômico, mas o desenvolvimento humano e social da região a partir do envolvimento de todos os atores que contribuem direta ou indiretamente para o desenvolvimento regional sustentável, como: governos, empresas, instituições de ensino (escolas e universidades), instituições financeiras, entidades não governamentais e empresas de assistência técnica.

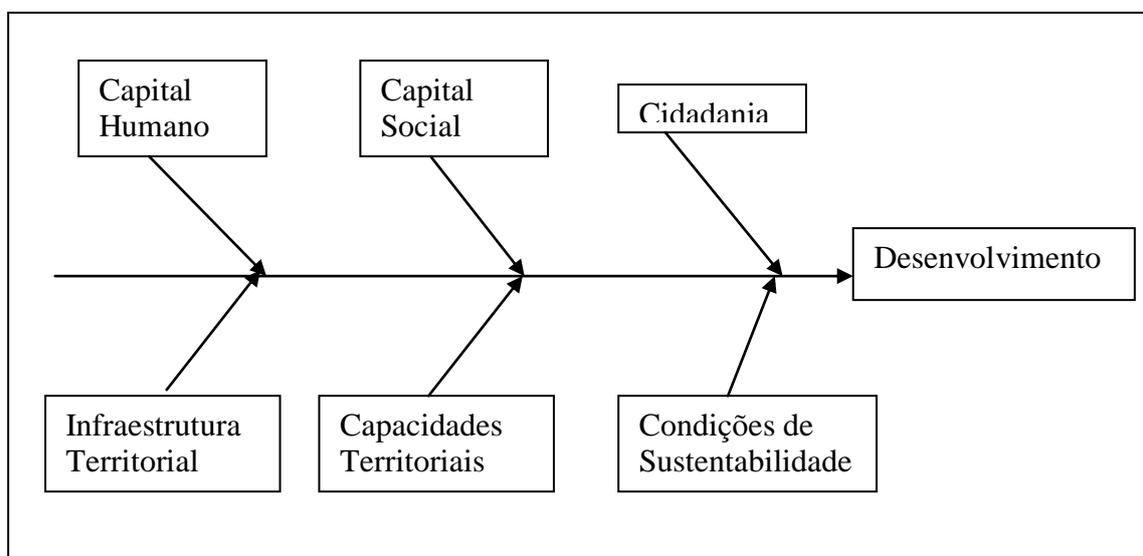
Desta forma, Furtado (1961), Prebisch (1968) Frank (1977) e Bielschowsky (2000) afirmam que são relevantes políticas públicas que garantam o interesse da sociedade, uma vez que o Brasil já foi marcado durante muitos anos pelo distorcido modelo de desenvolvimento, orientado para o crescimento econômico, e caracterizado por uma ausência de participação democrática, má focalização dos objetivos, mau planejamento dos gastos e baixa efetividade social. O conceito de desenvolvi-

^b E deve estar dentro das possibilidades de desempenho da população, nas suas condições econômicas e culturais específicas.

mento que se discute nesta tese é mais abrangente, e procura incorporar mais variáveis não se podendo limitar a poucas variáveis, mas considerando inclusive os conceitos de capital humano²⁴ e capital social²⁵.

Quando Mahbub ul Haq e Amartya Sen, em 1990, criaram o IDH (índice de desenvolvimento humano)²⁶, introduziram uma nova forma de mensurar o desenvolvimento, não apenas como uma questão economicista, mas incorporando a questão humana. Mostrando que a pobreza não deveria ser medida pelo nível de renda da população, mas também pela sua qualidade de vida, acesso ao saneamento, à saúde, educação, a sustentabilidade e sua interface com o meio ambiente, como mostra a Figura 2.1, abaixo (NALLE JR, 2006).

Figura 2.1 Componentes do novo paradigma do desenvolvimento.



Fonte: Adaptado de Sen, 2000 e Nalle Júnior, 2006..

²⁴ De acordo com Gerschuny apud Paiva (2001, p. 188) o capital humano economicamente relevante seria aquele relacionado as habilidades atuais, experiências, qualificações e conexões sociais que determinam suas opções de atividade econômica.

²⁵ O conceito de capital social está relacionado ao fator de desenvolvimento de uma sociedade, onde aquelas que o possuem, exploram este fenômeno a fim de absorver melhor as oportunidades ao seu alcance, tornar as organizações mais eficientes e competitivas, diminuir os chamados “custos de transação”, garantir que as instituições ali presentes funcionam de maneira otimizada, minimizam a violência na resolução dos conflitos, os atores sociais são atuantes, a sociedade civil vê-se fortalecida e o número de serviços pelos setores públicos e privados potencializados. Em síntese, a presença de tal fator impulsiona a prosperidade econômica e o desenvolvimento, tendo por base a democracia participativa (PUTNAM, 1996; BOURDIEU, 2001; FRANCO, 2001).

²⁶ O IDH produzido pelo PNUD caracterizou uma forma de mensuração do nível de desenvolvimento que não fosse aquela que considerava apenas a renda, mas que considerava fatores sociais como educação, saúde e longevidade.

A figura 2.1 mostra que para gerar um indicador satisfatório de desenvolvimento não basta apenas alcançar bons indicadores de crescimento econômico, mas sim desenvolver um modelo que agregue fatores sociais, ambientais e territoriais a fim de garantir um desenvolvimento mais abrangente. Agregando-se a isto, as considerações de Sachs (2004), que considera que o desenvolvimento, passa a ser visto como um processo, que exige dos governos locais maior flexibilidade e a presença de uma nova gestão pública.

2.1 EVOLUÇÃO TEORICA SOBRE DESENVOLVIMENTO

O pensamento sobre desenvolvimento é abordado na literatura a partir de três vertentes: a economicista, a que entende que o crescimento econômico é pressuposto para o desenvolvimento e a que considera que o desenvolvimento não pode ser explicado a partir da economia, mas sim a partir das relações existentes entre a economia e as variáveis ambientais, políticas, sociais e institucionais (SCHUMPE-TER, 1982; SEN, 2000; SACHS, 2004, VEIGA, 2010).

As teorias de desenvolvimento tiveram sua origem nos estudos elaborados por Adam Smith, no século XVIII, mais precisamente em 1776. À época, sua principal preocupação estava na discussão da dinâmica do crescimento e do desenvolvimento moldados no liberalismo econômico, como causa da riqueza das nações focado no acúmulo de riqueza em detrimento do bem-estar do homem. Smith reforçou a ideia da divisão do trabalho, onde cada pessoa deveria se especializar naquilo que soubesse fazer melhor, pois desta maneira contribuiria para o aumento da produtividade e da riqueza da nação. O autor criticava ainda as excessivas intervenções e restrições do governo sobre a economia, argumentando que economias planejadas atrapalham o crescimento econômico. Para contrapor Smith, Sismondi, defendeu, em 1836 a intervenção do Estado na economia estabelecendo a economia social, através dos princípios da ordem social, que influenciaram vários teóricos que o sucederam, inclusive Karl Marx (HUGON, 1998).

Em 1848, Marx e Engels (1999) apresentaram uma teoria para o desenvolvimento baseada em fases: feudalismo, capitalismo, socialismo e comunismo. Para os autores, a atividade política, social e cultural dos indivíduos seria determinada pelos interesses econômicos, exceto no sistema comunista. Para os autores, a sociedade

feudal seria destruída por permitir o crescimento da classe burguesa. A burguesia, por sua vez, também seria destruída em decorrência de tensões sociais criadas a partir da manutenção de baixos salários, e da competição por mercados. Para os autores, as crises econômicas e a exploração do proletariado levariam os trabalhadores a se apoderarem dos meios de produção, transferindo essa riqueza acumulada para o Estado. O capitalismo, por sua vez chegaria a uma fase superior, o imperialismo, onde os grandes grupos financeiros monopolistas tenderiam a dominar as economias periféricas. Logo, só a partir da revolução comunista, ter-se-ia progresso constante, ausência de crises, elevação do salário real e o fim das classes sociais, garantindo o bem-estar social do indivíduo, que passaria a produzir segundo suas capacidades e receber segundo suas necessidades (LENIN, 1982).

A teoria de desenvolvimento econômico proposta por Marx e Engels (1999) apresentavam algumas semelhanças com a teoria defendida por Rostow (1978). Em 1960, Rostow afirmou ser possível enquadrar todas as sociedades em suas dimensões econômicas, a partir de cinco categorias²⁷. Tais categorias apresentavam uma teoria acerca do desenvolvimento das sociedades sob uma ótica econômica, atribuindo às mudanças econômicas alterações no comportamento social, político e cultural dos indivíduos. Tanto nas teorias de Marx e Engels (1999), quanto nas teorias de Rostow (1978), as proposições visualizam a ação de grupos e classes no processo de desenvolvimento e estudavam esse desenvolvimento de forma setorial.

²⁷ A primeira categoria seria a da *Sociedade Tradicional*, uma sociedade cujo nível de produção é limitado, graças à baixa produtividade oriunda da falta de tecnologia. Tal sociedade dedicou a maior parte de seus esforços à produção agrícola. Esta categoria corresponde a todo o mundo pré-newtoniano, as dinastias da China, as civilizações antigas do Oriente Médio e Mediterrâneo e a Europa medieval. A segunda categoria foi intitulada *As condições para o Arranco* que abarca as sociedades em processo de transição. Passa a haver a aplicação da ciência moderna na produção agrícola e industrial, num ambiente de expansão internacional. Esta fase é marcada por condições não endógenas, por surgirem os empreendedores, os grandes bancos, o aumento nos investimentos em transportes e comunicação e a ampliação do comércio exterior. Todavia, essas transformações ocorreram num ritmo limitado devido à persistência de métodos antigos de produção, de antigos valores e estruturas sociais. A terceira categoria, *O Arranco*, representou um rompimento de todas as resistências ao desenvolvimento e à difusão do progresso tecnológico por toda a sociedade. Nesta fase, surgem novas técnicas agrícolas e industriais e a agricultura passa por uma profunda reestruturação, transformando o fazendeiro em empresário. A quarta categoria é chamada de *A Marcha para a Maturidade*, configurando-se pelo crescimento da produção superior ao crescimento demográfico. Nesta fase, viu-se surgir inúmeras indústrias e a expansão do comércio internacional. Os países possuem condições de produzir aquilo que acharem necessário, graças à disponibilidade tecnológica nas áreas produtivas. E por fim, tem-se a categoria da *Era do Consumo em Massa*, marcada pela urbanização da sociedade e por uma renda per capita elevada, o que contribui para um elevado padrão de vida. O consumo é focado em bens duráveis e surge a preocupação com os anseios pelo bem-estar social (welfare state) (ROSTOW, 1978)

Já a teoria do desenvolvimento trabalhada por Schumpeter em 1911, foi a base do arcabouço teórico-analítico e empírico do conceito de desenvolvimento regional/local integrado e sustentável. No seu livro *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*, o autor demonstra a influência de Marx e aborda que o desenvolvimento só acontece a partir de um processo de mudança endógena, sem a importação de valores, soluções, práticas e metodologias desenvolvidos em outros contextos. Ainda de acordo com o mesmo autor, o desenvolvimento não é um fenômeno que pode ser explicado a partir da economia, mas das relações existentes entre estas e as variáveis externas a mesma (social, cultural, ambiental e institucional), formando capital social (SCHUMPETER, 1982).

A visão de Schumpeter confirmava uma vertente da teoria econômica, a que considerava o crescimento econômico como uma variável quantitativa, enquanto o desenvolvimento envolveria variáveis qualitativas diretamente relacionadas ao modo de vida das pessoas, das instituições e do setor produtivo. Como apresentado no início deste tópico, constatou-se as três vertentes para o desenvolvimento, a de Schumpeter, a que entendia o crescimento como uma variável independente do crescimento econômico. A vertente proposta por Solow (1956) e Hirschman (1961) que viam no crescimento econômico um fator preponderante para o desenvolvimento, porém o crescimento por si só não se bastaria (SILVA; AMADO; IONG, 2007) e a teoria economicista iniciada por Smith.

Os teóricos economicistas entendiam que desenvolvimento estava atrelado ao crescimento econômico, desconsiderando os impactos ambientais e sociais provocados por tal crescimento, uma vez que, agregado a ele, estava a intensificação do uso da tecnologia, o aumento da competitividade e o aumento da produtividade. Em seu livro, *Teorias Econômicas do Desenvolvimento*, Hunt (1989) argumenta que os teóricos economicistas tinham por base o iluminismo²⁹, logo seus ideais atingiam a regularidade, a racionalidade e o uso racional dos recursos disponíveis. A relação existente entre homem e meio ambiente estava na capacidade do homem em explorar os recursos do meio para transformar em bens consumíveis, a partir do pressuposto de que a natureza possuía recursos inesgotáveis que serviriam de base para agregação de valor de uso e troca.

²⁹ Iluminismo foi um movimento que teve origem na França, e tinha como premissa o pensamento racional em substituição às crenças religiosas e ao misticismo. Pensadores como Locke, Rousseau, Voltaire e Montesquieu defendiam que o homem deveria ser o centro, e a ele caberia justificar as respostas para as suas inquietações/questions.

No Brasil, Sachs (2004) partiu da crítica aos modelos de desenvolvimento atrelados ao crescimento, corroborando a visão de Schumpeter (1982) e acrescentando que é necessário se conhecer a *eficácia social do desenvolvimento*. Para o autor, o desenvolvimento é um “conceito multidimensional: os seus objetivos são sempre sociais e éticos, (...) onde o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento, no entanto o crescimento não garante por si o desenvolvimento” (SACHS, 2004, p. 71). Exemplo desta constatação está em diversos países semi-industrializados, entre os quais o Brasil, que viram o crescimento econômico, na década de 50 não se traduzir em maior acesso de bens materiais e culturais, ressaltando ainda que, se esse crescimento não for bem conduzido pode levar a casos de desigualdade social, desemprego e pobreza, desta forma atribuindo então ao desenvolvimento endógeno um caráter social, ambiental, político e econômico (VEIGA, 2010).

Hunt (1989) reforça que, apesar das várias teorias apresentadas, todos tinham como ideia central, a necessidade de se alcançar o crescimento econômico, assim nos anos 30 do século passado, surgiu uma corrente de pensamento que ficou conhecida como *Escola estruturalista*. Tal escola questionava o porquê de certos países permanecerem pobres em relação a outros países, com economias vulneráveis e subordinação comercial, a partir de uma relação de dependência e desenvolvimento local, conforme discussão apresentada a seguir.

2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL

O desenvolvimento local foi/é um processo pontual de troca social que teve/tem como finalidade o progresso constante da região, ou da comunidade regional e de cada indivíduo residente nela, tendo como pré-requisito um processo de crescimento econômico e políticas públicas específicas, assim como a interação entre todos os atores envolvidos públicos e privados (BOISIER, 1996).

Para Vázquez Barquero (2001), o desenvolvimento regional/local é aquele resultante da disponibilidade de tecnologia aplicada às atividades produtivas e da utilização das economias externas, culminando com o crescimento econômico, onde o desenvolvimento acontecerá em função do potencial local agregado de valor pelo potencial externo e das relações estabelecidas pelos atores locais.

Myrdal (1965) e Hirschman (1961), em suas apologias epistemológicas, argumentam que as políticas de desenvolvimento regional se fundamentaram no conceito de polos de crescimento, com mudanças institucionais e sociais. Myrdal (1965) defende a validade do princípio da *interdependência circular*³⁰ ligada ao desenvolvimento, mas entende que existem problemas para caracterização deste desenvolvimento em países pobres. O desenvolvimento regional/local então passa a ser visto como uma avaliação das desigualdades existentes entre países ricos e pobres, o centro e a periferia resultante de instabilidades políticas, guerras e intolerância religiosa (CARDOSO; FALETTO, 2004).

Ao longo dos anos, novos paradigmas foram incorporados numa busca incessante pelo crescimento econômico e pela otimização dos recursos, no intuito de que ambos pudessem contribuir com o processo de desenvolvimento. Marini (2004), nesse contexto, acreditava que o desenvolvimento seria insuficiente quando vinculado às relações capitalistas de produção e Cardoso e Faletto (2004), associam estas afirmações a uma questão cultural, que perfaz a soberania das economias e/ou potências mundiais. Esses teóricos acreditam que os processos de subordinação, nos quais os países da periferia estão vinculados aos países do centro, atrelavam o crescimento econômico desses países, a uma relação de dependência.

O modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, de acordo com Marini (2004), foi de uma colônia produtora de metais preciosos e de gêneros exóticos que contribuiu para o aumento do fluxo de mercadorias e para a expansão dos meios de pagamento, sustentando o sistema manufatureiro e abrindo caminho para a criação das grandes indústrias. No âmbito dessa relação entre *matéria-prima e produtos* manufaturados, surgiu a verdadeira relação de dependência, entendida pelos autores citados como uma relação centro x periferia, marcada pela subordinação entre nações formalmente independentes, onde as nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência.

Furtado (1982), Chick (1993) e Cardoso e Faletto (2004) entendem que apesar desta relação de dependência estabelecida com os polos hegemônicos do

³⁰ A interdependência circular foi um conceito introduzido por Myrdal para o desenvolvimento/subdesenvolvimento. Para o autor estes estágios são um círculo vicioso onde um fator negativo é, simultaneamente, causa e efeito de outros fatores negativos. Logo, os países ricos reproduzem a riqueza e os pobres reproduzem a pobreza. A partir desta relação, seria fácil esclarecer o subdesenvolvimento de países como o Brasil, que estava condicionado a mecanismos de apropriação e acumulação do excedente econômico, por um endividamento externo, por relações de trocas desiguais, pela dominação do capital financeiro, com a validação dos agentes da economia industrial que exerciam o controle do poder estatal (Myrdal, 1965).

sistema capitalista, países como o Brasil, apesar de organizado como um estado nacional, detinham um passivo institucional³¹, que o deixava para trás ante os países industrializados, porém estes países aspiravam por desenvolvimento e equidade social, através de novas políticas e instrumentos capazes de controlar a ação das forças econômicas. Para tanto, seria necessário um papel de planejador, intervencionista e articulador ao Estado, cabendo a este investir mais recursos na produção de infraestrutura, tais como energia, estradas e portos, além de indústrias de base.

Diante do exposto, na década de 60, o conceito de “crescimento econômico”, que estava vinculado ao indicador do Produto Interno Bruto (PIB), foi questionado, pois durante décadas, o PIB foi a medida corrente para avaliar o nível de desenvolvimento nos diversos países, inclusive o do Brasil. Este indicador não levava em consideração os princípios da equidade social, tão pouco os conceitos de bem-estar social. Os indicadores utilizados mostravam uma contradição entre os dados econômicos e os dados sociais, mesmo antes da formulação do IDH (DRAIBE, 1997; MARCELINO, 1998). O conceito de desenvolvimento, então, estaria vinculado à capacidade de satisfazer as necessidades dos indivíduos e gerar reflexos sociais.

Neste contexto, entretanto, as disparidades sociais aumentavam à medida que, em busca desse desenvolvimento, viu-se uma penetração de capital internacional, fazendo com que a concentração de renda se acentuasse cada vez mais, em uma relação econômica ditada entre o centro e a periferia. Hirschman (1961), Furtaido (1982) e Cardoso e Faletto (2004) destacam que, no que tange às relações sociais e políticas deste universo, o Brasil, como um sistema primário exportador, aliado à capacidade para criar uma oferta mundial de alimentos, veio contribuir para a formação de um mercado de matérias-primas industriais, cuja importância cresceu em função do próprio desenvolvimento industrial, revelando-se como o mais duradouro canal de comercialização e/ou dependência estabelecido.

Para Frank (1977), enquanto existisse essa relação de dependência entre países do centro e países da periferia, seria impossível aos dependentes alcançar o desenvolvimento. E as mazelas destas relações, de países desenvolvidos com países em vias de desenvolvimento e/ou subdesenvolvido, aceleraram-se na década de

³¹ Entenda-se como passivo institucional, a desvantagem do Brasil, em ter herdado instituições de sua metrópole, considerando-se que Portugal, como membro da Península Ibérica, colecionava instituições ineficientes, que não tinham calibre nem maturidade capazes de alicerçar o crescimento econômico moderno (VEIGA, 2010, p. 47). De acordo com North apud Veiga (2010, p. 47), o desenvolvimento depende essencialmente da qualidade das instituições de cada sociedade,[...], sendo tais instituições a expressão concreta da mentalidade das pessoas.

80. Neste momento, o Brasil viu-se inserido em uma economia internacional que permeou as relações sociais formadas, acentuando até o limite, as contradições que lhes eram próprias, com efeitos devastadores oriundos da negação das especificidades de cada região do país (DRAIBE, 1997; ARAÚJO, 2000).

Teve-se uma relação de exploração do centro à periferia, baseado em um ciclo de capital, que reproduziu em escala ampliada a dependência frente à economia internacional. Frente ao exposto, alguns teóricos economistas alegavam que a causa da crise no país era justamente devido à intervenção do Estado na economia, da submissão às grandes potências e de variáveis exógenas, como a crise de petróleo e as altas taxas de juros (FURTADO, 1982; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; CARDOSO e FALETTO, 2004).

Em busca do desenvolvimento econômico do país, foi proposta uma ampliação do mercado interno, através da “desestatização” e do livre mercado, bem como o aumento das exportações verticalizadas, ocasionando um enfraquecimento de welfare state. As chamadas correntes desenvolvimentistas, que acreditavam na necessidade de se industrializar o Brasil, viram na verdade, a criação de uma indústria subordinada à produção e à exportação de bens primários. Todavia, as corporações internacionais tinham um papel significativo, pois defendiam a hipótese de que ao investirem mais do que na simples exportação de matéria-prima contribuiriam efetivamente para a inserção do Brasil, na internacionalização da produção. Nesse novo contexto, o desenvolvimento pôde ser entendido como um processo de transformação social, que tinha como objetivo igualar as oportunidades, tanto sociais quanto políticas e econômicas.

Diante do novo paradigma desenvolvimentista, na década de 90, viu-se o foco no desenvolvimento regional/local, fruto do crescimento das políticas de descentralização (MYRDAL, 1965; VAZQUEZ-BARQUERO, 2001; FURTADO, 2002a). Onde, de acordo com Giddens (1996, p.26), o conceito de desenvolvimento local estaria relacionado a “uma ideia de localidade, que se refere ao cenário físico da atividade social como situado geograficamente”.

Diante do exposto, o desenvolvimento local foi visto como um promotor de sinergias entre vários atores envolvidos em busca de soluções inovadoras para enfrentar os problemas da sociedade atual (ALBUQUERQUE, 1998; ALBAGLI, 1999). Uma vez que, no local, o desenvolvimento favoreceria a potencialidade dos recursos, considerando que cada espaço tem suas políticas, culturas, economia, popula-

ção e sistemas de produção diferentes e que, portanto, precisam ser avaliados levando-se em consideração essas particularidades e o bem-estar social.

Percebe-se a necessidade de horizontalidade do processo de desenvolvimento regional/local, considerando que o mesmo pode acontecer através de um recorte geográfico, tal como um município, um bairro, uma região ou até mesmo um país, bem como um recorte conceitual e analítico considerando as políticas públicas e seus impactos no contexto econômico-social, pois caberia ao desenvolvimento local promover uma relação de superação das dificuldades frente às mudanças impostas pela inserção do Estado nos processos de globalização e atender às necessidades da população (BOURDIN, 2001).

Myrdal (1965) e Vázquez-Barquero (2001) ainda no que tange aos conceitos de desenvolvimento local, ressaltavam que o mesmo teve sua origem nos conceitos de desenvolvimento endógeno. O desenvolvimento endógeno teve sua origem na década de 1970, quando as propostas de desenvolvimento da base para o topo emergiram com maior notoriedade (AMARAL FILHO, 1996). Desde então, esta vertente veio ganhando destaque com a colaboração de novos enfoques ao problema do crescimento desequilibrado. Esta teoria focalizava a questão regional, apresentando contribuições para a problemática das desigualdades regionais e a sugestão de alguns instrumentos de políticas para sua correção, acreditando que o crescimento estava intimamente ligado a capacidade de agregação de valor por uma região (AMARAL FILHO, 2001).

A contribuição da teoria endogenista estava em identificar que fatores de produção atualmente decisivos, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as organizações, seriam fundamentais dentro de uma região e não exógenas a ela. Assim, poder-se-ia dizer que, a região dotada destes fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado.

De acordo com Amaral Filho (1996, p.37), o desenvolvimento regional endógeno predominante na década de 1990 pôde então ser definido como:

“[...] um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do pro-

duto, e da renda local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido”.

Com base no exposto pelo autor, foi possível identificar duas dimensões no desenvolvimento regional endógeno. A primeira econômica, na qual a sociedade empresarial local utilizava sua capacidade para organizar, da forma mais produtiva possível, os fatores produtivos da região. A segunda sociocultural, onde os valores e as instituições locais serviriam de base para o desenvolvimento da região (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

A ideia do desenvolvimento endógeno partiu das premissas de que a execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas poderia consolidar um desenvolvimento local, criando condições sociais e econômicas para a geração e atração de novas atividades produtivas, dentro da perspectiva de uma economia aberta (AMARAL FILHO, 1996).

A teoria endógena tornou-se ainda mais relevante por considerar a importância da sociedade e das relações sociais no processo de desenvolvimento da região. De acordo com Boisier (1996), a sociedade, e as suas relações locais de solidariedade, integração social e cooperação, puderam ser consideradas como o principal agente da modernização e da transformação socioeconômica de uma região. A importância dessas relações sociais foi, também, defendida por outros pesquisadores do desenvolvimento endógeno, como argumenta Godard et al(1987, p.139), onde a conexão do desenvolvimento local está na capacidade de cooperação/integração entre seus atores. Considerando-se que independente das formas de cooperação, que podem ser institucionais ou voluntárias, o foco da cooperação está em produzir entre eles contanto, para que o objetivo do desenvolvimento local seja alcançado.

Vázquez Barquero (2001) argumentava ainda que o desenvolvimento regional endógeno, ao considerar e dar relevância à sociedade local e aos seus processos de organização e relação social permitia que a região atingisse um crescimento equilibrado e sustentado ao longo prazo, sem entrar em conflito direto com a base social e cultural da região. O que, segundo Robert Putnam (1996, p.162), no mesmo pressuposto, em seus estudos sobre os diversos aspectos que condicionaram as diferenças regionais encontradas entre o norte e o sul da Itália, apresentou uma de suas mais importantes conclusões, de que "na Itália contemporânea, a comunidade cívica está estritamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e econômico”.

Em seus estudos, o autor acima mostra a inclusão da contemporânea concepção de capital social e sua influência no desenvolvimento econômico. Compreendido como sendo o conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação, pois, para o autor, o capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda comunidade.

Considerando-se estes pressupostos, acreditou-se então que uma estratégia política de desenvolvimento regional não poderia se ater somente em ações meramente econômicas, como linhas de crédito, incentivos fiscais ou de investimentos na formação bruta de capital fixo. Ela deveria também fundamentar-se no equilíbrio e na ampliação do estoque de capital social em sua comunidade, fortalecendo a auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns e promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais (BOURDIEU, 2001).

Nesta perspectiva, as novas estratégias de desenvolvimento local/regional colocam em voga conceitos de distritos industriais, *clusters*, arranjos locais e sistemas produtivos, dando relativa significância às micro, médias e pequenas empresas no processo de desenvolvimento da região. E aos Estados e/ou o setor público caberiam à abertura de novos campos de ação dentro da esfera governamental, voltadas para a percepção das capacidades e potencialidades locais, a partir de políticas de coordenação e promoção de infraestruturas necessárias (BUARQUE, 2002).

Desta forma, ficou evidente que o desenvolvimento regional/local permeou um projeto de inter-relações que envolvem a comunidade local, a esfera pública e a capacidade de articulação com o setor privado, a partir de um projeto de desenvolvimento integrado e sistêmico que vise o bem-estar social (VEIGA, 2010). Para Vázquez Barquero (2001), o desenvolvimento regional/local é marcado por dinâmicas próprias que revelam a capacidade de organização e integração em busca de políticas de desenvolvimento socialmente articuladas.

Todavia, North (1990) argumenta que de acordo com a realidade local, com o seu grau de desenvolvimento e com sua capacidade de mobilização de recursos econômicos, humanos e tecnológicos, os esforços e os impactos do desenvolvimento local/regional podem se apresentar de forma diversa, em muitos casos potenciali-

zando as localidades com melhor nível de desenvolvimento e fragilizando áreas mais debilitadas, provocando uma dicotomia conceitual e metodológica.

A este respeito, Brandão (2007) critica os autores que desconsideram as especificidades nacionais defendendo que nenhuma escala é pior ou melhor que a outra. Para o autor, as abrangências nacionais, regionais ou locais ganham maior ou menor significância em momentos históricos particulares, revelando muitos dos limites encontrados nas experiências de desenvolvimento local no Brasil.

Para Brandão (2007, p.21), “a análise de realidades como a brasileira e a intervenção de políticas públicas em países complexos, diversificados e desiguais [...] necessitam de abordagens em múltiplas escalas”, adotando-se propostas em níveis nacionais, regionais e locais, evitando-se, desta forma, um localismo exagerado que pode suscitar muitos desajustes sociais no país.

Particularmente na Amazônia, a boa condução das políticas públicas de desenvolvimento requer a integração entre as cidades da região em seus aspectos econômicos, sociais e políticos, considerando-as tanto no que se refere às suas bases econômicas e estruturas de emprego, como também aos padrões de comportamento social e político da região. No intuito de articulá-las de uma forma mais produtiva aos seus entornos agrícolas e florestais, de modo a reduzir, a um ritmo significativo, o êxodo rural em detrimento do crescimento populacional urbano (CARVALHO, 2006).

Considerando-se ainda que, para se mensurar o nível de desenvolvimento regional/local, faz-se necessário a inter-relação com o nível de desenvolvimento territorial, principalmente, através da infraestrutura disponível na região. Uma vez que, esse fator é primordial para a atração de investimentos em indústrias, projetos e empresas em vista ao desenvolvimento produtivo da região, bem como considerando-se que é também, através da infraestrutura que se avalia os níveis de desenvolvimento social e econômico da região de acordo com as especificidades de cada uma.

Vázquez Barquero (2001) ressalta ainda que, o desenvolvimento local visa garantir o desenvolvimento sustentável, através de uma inter-relação entre os fatores econômico, social e ambiental, em busca de uma equidade econômica e social da comunidade local, com uma dimensão espacial do desenvolvimento (BRANDÃO, 2007).

Vale ressaltar que a preocupação com a sustentabilidade teve seu ponto de partida na década de 60, como um movimento ecológico, que discutia o uso dos re-

cursos naturais e os efeitos da industrialização, sendo importante para demandar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, onde foi gerado o primeiro documento oficial sobre a necessidade de se relacionar desenvolvimento e meio ambiente. Em 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, a ECO-92, onde se constituiu a Agenda 21³⁴. O contexto de desenvolvimento regional sustentável teve como premissa a necessidade de se desenvolver uma região, considerando os impactos que podem ser gerados pelas atividades produtivas e a necessidade de se incorporar os conceitos de preservação ambiental e mecanismos de desenvolvimento limpo, em busca de uma estabilidade econômica, social e ambiental necessárias ao desenvolvimento (AGENDA 21 BRASILEIRA, 2000).

2.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

O desenvolvimento local sustentável foi caracterizado como um novo paradigma para abordar um antigo problema: o *desenvolvimento*. Que neste contexto, conforme as argumentações do início deste capítulo, por muito tempo esteve vinculado à noção de crescimento econômico, mas que graças a teóricos como Schumpeter (1982) e Sachs (2004) extrapolaram o domínio da economia através da sua integração com as dimensões social, ambiental, cultural e institucional, em um crescimento que envolve a incorporação dos conceitos de endogenia e de sustentabilidade, como mostra o Quadro 2.1.

³⁴ Um documento de 40 capítulos e um anexo, que se constitui como a mais ousada e abrangente tentativa de se estabelecer um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (AGENDA 21 BRASILEIRA, 2000).

Quadro 2.1 Dimensões do desenvolvimento sustentável/sustentabilidade.

QUADRO 1 - Definições das cinco dimensões da sustentabilidade	
I. Dimensões	II. Definição
<i>sustentabilidade social</i>	– que se entende como a criação de um processo de desenvolvimento sustentado por uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e de bens, de modo a reduzir o abismo entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres
<i>sustentabilidade econômica</i>	que deve ser alcançada através do gerenciamento e alocação mais eficientes dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados.
<i>sustentabilidade ecológica</i>	que pode ser alcançada através do aumento da capacidade de utilização dos recursos, limitação do consumo de combustíveis fósseis e de outros recursos e produtos que são facilmente esgotáveis, redução da geração de resíduos e de poluição, através da conservação de energia, de recursos e da reciclagem.
<i>sustentabilidade espacial</i>	que deve ser dirigida para a obtenção de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas.
<i>sustentabilidade cultural</i>	incluindo a procura por raízes endógenas de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, que facilitem a geração de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área.

Fonte: Souza, Borges Filho, 2007, p. 5.

O Quadro 2.1 demonstra que as dimensões abordadas não são apenas referências teóricas, mas estratégias condicionantes para o desenvolvimento sustentável.

O conceito mais conhecido e amplamente discutido sobre desenvolvimento sustentável reporta-se ao documento conhecido como relatório Brundtland. Este relatório “caracterizou o desenvolvimento como um conceito político e um conceito amplo para o progresso econômico e social” (VEIGA, 2010, p.113). Ainda nesse relatório, ficou estabelecido que o desenvolvimento sustentável seria aquele capaz de satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades (UNITED NATIONS, 1987). Tal discurso foi reforçado no Encontro da ECO-92 no Rio de Janeiro, apesar das contraposições dos Estados Unidos.

Desde então, o desenvolvimento passou a ser tratado a partir das premissas do desenvolvimento sustentável considerando-se de forma interligada e interdependente as variáveis econômica, social e ambiental, em busca de melhores condições de vida e equidade social. Todavia, sua implementação depende da ruptura com a visão unidisciplinar, propondo uma interpretação totalizante, sintética e holística da

sociedade, bem como está condicionada ao comprometimento desta sociedade, uma vez que implica em mudanças no modo de agir dos atores sociais, bem como significa dizer que “o desenvolvimento leva a mudanças estruturais naquilo que as economias produzem” (BRUZEKE, 1994; VEIGA, 2010, p. 114).

Na concepção de Haddad (2003), o desenvolvimento sustentável expressa o objetivo de se construir uma via de desenvolvimento além dos conceitos de crescimento econômico, só sendo possível/viável a partir da internalização do desenvolvimento endógeno, que mapeara os recursos latentes da região, a capacidade produtiva, as relações econômicas com o empresariado local, e as políticas públicas estabelecidas para o desenvolvimento, através de um alicerce de interesses comuns.

Costa (1995) e Acselrad e Leroy (1999) argumentam que ao longo dos últimos 30 anos, os debates em torno da sustentabilidade têm gerado uma série de discussões e controvérsias. Para os autores, o conceito de sustentabilidade é um fenômeno em construção, sobre o qual não existe uma hegemonia de pensamento. É uma proposição meramente normativa, que nunca chegou ao nível de referencial teórico capaz de subsidiar políticas de desenvolvimento. Tais políticas só acontecerão de forma ascendente à medida que todos os pré-requisitos e condições de desenvolvimento passem a existir (HIRSCHMAN, 1961).

Para Fearnside (1992), não é possível se desenvolver de forma sustentável em grupos isolados de uma região, uma comunidade ou um bairro, uma vez que as relações comerciais, econômicas e sociais perpetuam-se num modelo sistêmico aberto e interligado em termos econômicos e comunicativos. Assim, a sustentabilidade seria a precursora de um processo de institucionalização do meio ambiente na agenda política internacional, tornando-a parte integrante da “formulação e implantação de políticas públicas em todos os níveis nos estados nacionais e de caráter supranacional”.

Fearnside (1992), Costa (1995) e Haddad (2003) têm consenso de que a própria concepção de “desenvolvimento sustentável” como promotor de qualidade de vida para a população apresenta-se contraditória frente às relações capitalistas de desenvolvimento, indo de encontro aos interesses dos países centrais e independentes. Para atender tais interesses, viu-se ao longo do tempo, uma reestruturação no discurso sustentável, a questão ambiental que era a mais fortalecida, graças aos argumentos capitalistas deu lugar a aspectos como o desenvolvimento humano, o

socioeconômico e o político-institucional, numa visão equitativa dos benefícios econômicos, do acesso a bens e serviços e da inclusão social (SACHS, 2004).

Os debates que consideram os conceitos de igualdade, democracia participativa e direitos humanos passam a ser incorporados na formulação das políticas e nas prioridades dos governos que vislumbram o desenvolvimento sustentável, assim como a resiliência do meio ambiente. Tais fatores passam a orientar as pesquisas e o debate acerca do desenvolvimento, sendo adotado por políticas governamentais, organizações não governamentais e projetos sociais (COSTA, 1995; COSTA, 2000; CASTRO, 2005).

Ainda do ponto de vista das sociedades periféricas, os fatores sociais atrelados aos fatores ambientais, numa perspectiva de efetiva coordenação de ação público privada, a médio e longo prazo, potencializando as dinâmicas locais é que fazem sentido, uma vez que nesta só a garantia do desenvolvimento atende às necessidades das gerações presentes e futuras (COSTA, 1995).

Para Franco (2000), o desenvolvimento regional/local integrado e sustentável é uma quebra do paradigma de desenvolvimento, considerando que todas as comunidades são capazes de atender suas necessidades imediatas, a partir de um conjunto de vocações e potencialidades que alicerçadas e/ou articuladas com agentes externos, num equilíbrio dinâmico contribui para um processo de desenvolvimento participativo e sustentável.

O desenvolvimento regional/local sustentável apresenta-se como uma ferramenta desafiadora em termos de políticas públicas, pois mesmo reconhecendo que o local, por si só não é condição suficiente para a promoção do desenvolvimento, ele é alicerce para a tomada de decisão e alocação de estratégias governamentais, que se refletem em nível global, regional e local, visando minimizar a pobreza e diminuir as desigualdades regionais (SACHS, 2004).

Desta forma, o que se viu é que o termo “desenvolvimento” vem sendo um dos mais discutidos ao longo dos anos, tanto na formulação de paradigmas, quanto em pesquisas e teses, todavia, o mesmo sofreu, ao longo dos anos, variadas interpretações e significados. De acordo com Ferreira (2001), o seu significado etimológico versa sobre crescer, prosperar, propiciar uma mudança que ocorre de modo sequencial, ordenado e interligado por estágios bem definidos, de forma que sua ordem se altere conforme o tempo e o processo.

De acordo com Furtado apud Veiga (2010, p. 81-82)

o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas, quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.

A partir destes referências, foi apresentada uma trajetória da teoria desenvolvimentista, resgatando os elementos pertinentes ao paradigma do desenvolvimento regional/local, considerando-se a necessidade de se ter políticas públicas capazes de propiciar o processo de desenvolvimento endógeno atrelado às dinâmicas sociais/ambientais, considerando a base teórica do crescimento econômico.

2.4 COMO PODE SER MEDIDO O DESENVOLVIMENTO?

A partir das referências teóricas apresentadas, é possível se apresentar as seguintes perguntas: *como pode ser medido o desenvolvimento? Como pode ser medido o desenvolvimento na Amazônia brasileira? Qual a tendência do desenvolvimento na Amazônia brasileira nos últimos 20 anos? E qual a relação existente entre o desenvolvimento da Amazônia Brasileira e o desenvolvimento nacional?*

Quando de se fala em mensurar o desenvolvimento de uma determinada localidade, região, estado ou país, corre-se o risco de se falar da mensuração de uma categoria abstrata, ampla e extremamente subjetiva, que de acordo com o aporte teórico trabalhado, possui três vertentes estabelecidas.

Corroborando com os teóricos economicistas, o desenvolvimento pode ser medido a partir do crescimento econômico, mensurado através dos índices do Produto Interno Bruto - PIB³⁵, do Produto Nacional Bruto – PNB, do PIB per capita³⁶ e de outros fatores econômicos. A esta vertente, a Unesco (1999) trata como uma avaliação através de uma meia-verdade, uma vez que não fazem parte do mesmo bloco, por exemplo, o acréscimo de renda que uma pessoa pobre sofre e o acréscimo de renda que uma pessoa de classe média consegue, considerando-se que há vin-

³⁵ O PIB representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região em um determinado período de tempo (BLANCHARD, 2001).

³⁶ O PIB per capita é a relação entre o PIB e a população de uma determinada localidade, região ou país. O valor *per capita* foi o primeiro indicador utilizado para analisar a qualidade de vida (BLANCHARD, 2001).

culado ao acréscimo da renda o passivo do acúmulo de bens e outros benefícios alcançado ao longo dos anos. Para a Unesco (1999), tal medida representa uma parte da mentalidade do século XX, que considerava que o quantitativo (renda) era mais importante que o qualitativo (qualidade de vida, estado de bem-estar social). Todavia, esta tese apesar de ter sua base empírica assentada na teoria apresentada por Schumpeter e aprimorada por seus seguidores, especialmente Sachs, não pode deixar de considerar as teorias apresentadas por Smith e seus seguidores, que tratam o desenvolvimento a partir do crescimento econômico, considerando-se que esta é uma variável integrante da máxima do desenvolvimento (BERKELEY, 1992)

A partir das bases empíricas de Schumpeter e Sachs, o tratamento dado ao desenvolvimento no final do século XX e início do século XXI permitiu que o PNUD, através de seus economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen, pudessem desenvolver um indicador que fosse capaz de fornecer aos seus usuários uma espécie de hodômetro do desenvolvimento como alternativa ao indicador de renda per capita (economicista). Considerando-se que desenvolvimento estaria atrelado à “eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social”, não como meras políticas, mas como um projeto de desenvolvimento equilibrado da sociedade (BRUZEKE, 1994; VEIGA, 2010).

O PNUD então, a partir do diagnóstico de um conjunto extensivo de indicadores, que versavam desde a esperança de vida ao nascer até a qualidade da água, desenvolveu o IDH (Índice de desenvolvimento humano), que foi apresentado como um indicador que fornece medidas para mensurar o desenvolvimento, considerando as várias dimensões que este possa adotar (VEIGA, 2010). Este mesmo autor ressalta ainda que, apesar do IDH, ser apenas um ponto de partida, não sendo uma medida de compreensão totalitária, pois deixa de fora fatores como participação na tomada de decisão e o respeito nas comunidades. Entretanto, ao se considerar as dificuldades de elaboração de indicadores de bem-estar³⁷ e as possíveis contribuições para as decisões políticas, o IDH constitui-se como um forte indicador e/ou balizador para a formulação de políticas públicas orientadas para a sustentabilidade (VEIGA, 2010).

³⁷ Para Lefebvre (2002) *optimum* do bem-estar apresenta muitas objeções dada a dificuldade de definição de critérios objetivos. Para o autor o *optimum de bem-estar* desejável na verdade é o *optimum de bem-estar* administrável, ou seja, exequível em determinado local e contexto.

O IDH apresenta-se com um indicador, internacionalmente difundido, que visa mostrar a diferença entre rendimento e bem-estar, com potencial para a busca de maior transparência na gestão pública e para o fortalecimento da *accountability*, baseado em um tripé que versa sobre a renda, a escolaridade e a longevidade, sendo categorizado em três estágios: baixo desenvolvimento (IDH menor que 0,500), médio desenvolvimento (IDH entre 0,500 e 0,800) e alto desenvolvimento (IDH maior que 0,800) (BLANCHARD, 2001; JANNUZZI, 2004).

No que tange ao uso de indicadores, no Brasil, entretanto, o que se tem é uma dificuldade de aferição, tanto pela periodicidade do mesmo, que acontece em geral de 10 em 10 anos, quanto pela defasagem da informação estatística, bem como o banco de dados públicos tem pouca transparência e disseminação desses dados e há uma carência pela apropriação de informações públicas (JANNUZZI, 2004).

Sendo assim, em países marcados por realidades institucionais, regionais e sociais tão continentais e diversas, como o Brasil, e dada à subjetividade e a abstração do conceito de desenvolvimento, torna-se necessário conhecer os principais índices que se propõem a mensurar o desenvolvimento, alternativos ao IDH e ao IDH municipal³⁸, tais como, o formalmente estabelecido, índice FIRJAN³⁹.

Ainda como suporte empírico, vale ressaltar a *Pesquisa de Condições de Vida* (PCV)⁴⁰ desenvolvida pela Fundação SEADE na Região Metropolitana de São Paulo; a *Pesquisa de Padrão de Vida do IBGE*, realizada entre os anos de 1996 e 1997; a *Pesquisa Evolução Comparada da Qualidade de Vida nos Municípios Brasileiros: O Melhor Desempenho de uma Prefeitura*⁴¹ realizada pelo Instituto POLIS através do

³⁸ O IDH-M é uma versão, para os municípios, do IDH que foi desenvolvido pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ipea para o estudo pioneiro sobre o desenvolvimento humano nos municípios (JANNUZZI, 2005).

³⁹ A metodologia pioneira e única do IFDM distingue-se por ter periodicidade anual, recorte municipal e abrangência nacional. Estas características possibilitam o acompanhamento do desenvolvimento humano, econômico e social de todos os 5.564 municípios brasileiros de forma objetiva e com base exclusiva em dados oficiais relativos às três principais áreas de desenvolvimento: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Constitui-se também em uma importante ferramenta de gestão pública e de *accountability* democrática (SISTEMA FIRJAN, 2010, p. 8).

⁴⁰ Com a finalidade de abastecer de dados primários os estudos sobre pobreza urbana, a PCV adota, desde suas formulações iniciais, a ótica multidimensional do tema que considera, além da renda, os aspectos de moradia, educação, saúde e inserção no mercado de trabalho [...]. Além dos dados que compõem o escopo básico da pesquisa – habitação, acesso a serviços de saúde, educação, inserção no mercado de trabalho e rendimentos –, o levantamento incluiu a investigação sobre o acesso da população a programas sociais implantados no estado de São Paulo, particularmente os de transferência de renda. Tal procedimento, por meio de pesquisa primária domiciliar, permite avaliar a cobertura e focalização dos benefícios concedidos e, com isso, subsidia o aprimoramento das ações públicas de combate à pobreza e de proteção social (PCV2006, 2006, p.1)

⁴¹ O Instituto PÓLIS se propôs a construir índices de qualidade de vida e de gestão municipal. Para testar a hipótese de que os índices eram uma ferramenta útil para explicar a realidade, foram escolhi-

seu Núcleo de Gestão Municipal, considerando-se que estas pesquisas tinham por objetivo básico a construção de índices ou indicadores de qualidade de vida e desenvolvimento.

Ainda no que tange às pesquisas sobre desenvolvimento e bem-estar social, tem-se o relatório *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*⁴², cujo foco era a situação do desenvolvimento no país à época; além dos índices de *Qualidade de Vida Urbana (IQVU)*, de *Vulnerabilidade Social (IVS)* e de *Salubridade Ambiental (ISA)*⁴³, calculados a partir de indicadores georeferenciados, que tinham como objetivo instrumentalizar o poder público municipal na gestão e alocação de recursos considerando as variáveis: abastecimento alimentar, assistência social, cultura, educação, esporte, habitação, infraestrutura, saúde, segurança urbana e serviços urbanos; e o índice Sintético de Satisfação da Qualidade de Vida⁴⁴ (ISSQV) que visava expressar o acesso da população a grupos de necessidades, tais como: habitação, saúde, educação e transporte (BRASIL, 2004).

Em comum, percebe-se que a exceção do relatório *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros* há cinco variáveis presentes em todos esses modelos: habitação, infraestrutura, saúde, educação e renda, ainda que apresentados sob diferentes terminologias e mensurados através de diferentes ponderações e indicadores.

Nestes termos, esta tese, ao buscar responder as questões levantadas no início deste tópico, como parte integrante do seu objetivo, analisou no capítulo quatro os marcos teóricos da teoria do desenvolvimento que estavam contidos nos planos e programas pensados para a Amazônia pelo governo federal, assim como analisou

dos 14 municípios de diversos portes em vários estados do país, aplicando-se, para todos, um mesmo padrão de análise: Porto Alegre-RS, Niterói-RJ, Curitiba-PR, Florianópolis-SC, Vitória-ES, Parai-paba-CE, Icapuí-CE, Santos-SP, S. Paulo-SP, Santo André-SP, Osasco-SP, Jaboticabal-SP, Taquaritinga-SP e Diadema-SP. O estudo incluiu também uma avaliação das ações das gestões municipais nos últimos anos. A metodologia utilizada para a construção dos índices inspirou-se no conceito formulado por Amartya Sen. Neste conceito, baseou-se o Banco Mundial para comparar os estágios de desenvolvimento humano de diferentes países - o Índice de Desenvolvimento Humano, foram sistematizados em quatro índices a saber: de Renda, de Habitação, Ambiental e de Alfabetização (VAZ, 2007).

⁴² Este relatório foi resultado de uma parceria estabelecida entre o PNUD, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE), que apresentava um índice de desenvolvimento humano elaborado a partir do IDH, do IDH-M e o ICV (IPEA, 2000).

⁴³ Os dois primeiros foram formulados pela Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte juntamente com uma equipe da PUC – Minas. E o ISA foi desenvolvido por técnicos do Grupo Gerencial de Saneamento (GGSAN) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

⁴⁴ Realizado pela Universidade Federal do Paraná em parceria com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba.

os indicadores de desenvolvimento apresentados pelos teóricos economicistas, tais como PIB e o PIB per capita, bem como os indicadores que consideram o desenvolvimento como uma relação estabelecida entre variáveis econômicas, sociais e ambientais, como o IDH, o IDH municipal⁴⁵ e o índice Firjan⁴⁶ de desenvolvimento municipal e sua relação com a variável demográfica⁴⁷ e a taxa de urbanização⁴⁸, entendendo-se que a maior dificuldade em mensurar o desenvolvimento está na natureza multidimensional do processo de desenvolvimento, da sua relação com as políticas públicas implementadas com tal propósito como mostra o capítulo três desta tese e da disponibilidade da série histórica dos dados analisados (VEIGA, 2010).

Ainda a partir do referencial apresentado e considerando as questões levantadas, no capítulo cinco são apresentadas as análises relativas as variáveis de infraestrutura e serviços implementadas na Amazônia nos últimos 20 anos na Amazônia, e as relações existentes entre estas e os indicadores propostos por Jannuzzi (2004) e Veiga (2010).

⁴⁵ Nas análises realizadas no capítulo cinco desta tese, o recorte temporal foi dividido em dois períodos, um que vai de 1991 a 2000 e outro que vai de 2000 a 2010. O IDH foi utilizado como índice para mensurar o desenvolvimento ocorrido nos estados e municípios analisados no intervalo temporal de 1990 a 2000, uma vez que o IDH de 2010 ainda não foi finalizado e desta forma não foi disponibilizado pelo PNUD, já para o período de 2000 a 2010 o índice adotado foi o índice Firjan.

⁴⁶ O Índice Firjan visa o acompanhamento do desenvolvimento humano, econômico e social de todos os 5.564 municípios brasileiros de forma objetiva e com base exclusiva em dados oficiais relativos às três principais áreas de desenvolvimento: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Considera o aporte temporal de 2000 a 2010, entendendo-se que a leitura dos resultados é bastante simples, variando entre 0 e 1, sendo quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento da localidade. Para facilitar a análise, foram criadas as seguintes classificações: municípios com IFDM entre 0 e 0,4 são considerados de baixo estágio de desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6, de desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8, de desenvolvimento moderado; e entre 0,8 e 1,0, de alto desenvolvimento (SISTEMA FIRJAN, 2010, p.3).

⁴⁷ A evolução demográfica da Amazônia representa uma das variáveis fundamentais para a análise da formação econômica e social da região, apresentada no capítulo quatro e desenvolvimento da mesma. Considerando-se que tal variável tem uma relação direta com as políticas públicas implementadas na região, que se configuram de forma decisiva para o desenvolvimento e o crescimento econômico da Amazônia.

⁴⁸ A taxa de urbanização caracteriza um indicador social, o qual dimensiona a parcela da população nacional, regional ou local que reside em áreas urbanas, com acessibilidade aos serviços básicos de infraestrutura urbana (JANNUZZI, 2004).

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS DE GESTÃO DE INFRAESTRUTURA

Nesta tese, a análise de políticas públicas tem como objetivo a sua compreensão epistemológica, apresentada no item 3.1, os princípios que norteiam a avaliação das políticas públicas, conforme o item 3.2 e seleção de estratégias adotadas para avaliação, que foram abordadas nesta pesquisa, de acordo com o item 3.3. Considerando-se ser esta a base necessária para se aumentar o conhecimento sobre as intervenções políticas de provisão de infraestrutura na Amazônia adotadas no período de 1991 a 2010.

No Brasil, as políticas públicas são discutidas mais verossimilmente após a década de 1930, quando se conhece, internacionalmente, um crescente e veloz processo de globalização da economia (MOISÉS, 1999). Esse processo de modernização era induzido e articulado pelo Estado, o principal agente da inovação, que buscava através da inserção do planejamento um predomínio das ações de governo (MOISÉS, 1999).

Com a crise do modelo de acumulação do capital nos países capitalistas na década de 70, emergem as primeiras experiências de desenvolvimento, em âmbito local, conforme apresentado no capítulo dois. Cabe ao setor público atuar como o motor do processo de desenvolvimento e o articulador político desse processo em nível mundial (BNDES/PNUD, 2000).

“Nos anos 50 e 60, o capital físico e a infraestrutura eram considerados a principal via para o desenvolvimento. Nos anos 70, iniciou-se a conscientização de que o capital físico não era suficiente” (BNDES/PNUD, 2000, p. 17) e que seria necessário estimular o desenvolvimento do sistema de infraestrutura, aliada à tecnologia, para que o Brasil pudesse competir mundialmente. Nesse período, a Amazônia experimentou a introdução de um conjunto de políticas de incentivo à infraestrutura, em especial de transporte e energética, o que acompanhou o modelo de produção capitalista industrial⁵⁰ que beneficiava o mercado de “capital” que se encontrava, em especial, nas cidades mais importantes da Amazônia e nos projetos eletro-

⁵⁰ Os novos sistemas de produção industrial flexível, estruturalmente desverticalizados e geograficamente descentralizados, oportunizaram o surgimento de megacorporações industriais, comerciais, financeiras e de serviços, que, na busca de novos mercados, tanto consumidores quanto fornecedores, contribuíram para eliminar as tradicionais barreiras políticas e geográficas, reduzindo o poder dos países no ordenamento social e econômico, e impondo novos padrões e formas de organização (CASTELLS, 2001b).

intensivos, que correspondiam a 23,1% do consumo de energia do país. (GOLDEMBERG, MOREIRA, 2005).

Todavia, de acordo com Rocha e Silva (200?, p.1) essas políticas de incentivo à infraestrutura não atingiram seus objetivos quando “geraram também um esquecimento das populações dispersas na área amazônica, com densidades populacionais às vezes menores que 1hab/km², mas que no total atingem cerca de 20 milhões de habitantes sem oferta adequada de qualquer tipo de infraestrutura”, bem como quando foram desenvolvidos projetos infraestruturantes para a região sem considerar os impactos econômicos, sociais e, sobretudo, ambientais que os mesmos apresentariam.

“Nos anos 80, após a crise da dívida e a recessão global, a ênfase passou a ser dada à melhoria da gestão econômica e liberação do mercado. Nos anos 90 (...), os Estados são desafiados a enfrentar a luta pela competitividade de sua economia e, ao mesmo tempo, sua indelegável missão de viabilizador de serviços públicos essenciais à população nas áreas de saúde, educação, habitação e amparo aos socialmente excluídos. (BNDES/PNUD, 2000, p. 17).

Neste momento, as mudanças sociais, no contexto político eram tão intensas quanto os processos de transformação tecnológica e econômica, criando um novo sistema que Castells (2001a) chama de economia informacional. O novo paradigma pós-fordista, visava integrar o aspecto humano a todos os processos de produção. A inserção de políticas públicas passaria também por um processo de transformação estimulado pela Agenda 21 que iria ressaltar a necessidade de desenvolvimento social e econômico para uma melhor qualidade de vida, considerando um desenvolvimento sustentado das regiões.

Em nível teórico e mundial, as respostas políticas disponíveis para todo esse complexo cenário de mudanças, suscitado no capítulo dois, foram confusas e retóricas (BNDES/PNUD, 2000).

Para dar respostas a essas mudanças, os sistemas político-administrativos se embasaram em um complexo conjunto de normas e valores relacionados com o controle político, a responsabilidade democrática, a ética no serviço público, o desenvolvimento e a participação dos grupos ambientalmente afetados (CHRISTENSEN, LAEGREID, 2001).

Muitos entendem as políticas públicas de forma atrelada aos conceitos de administração pública, considerando que ambas são implantadas para dar referên-

cias aquilo que o governo faz, ou seja, firmando as ações coletivas em busca de um compromisso com áreas específicas da gestão pública (FARAH, 2004).

Assim sendo, as políticas públicas têm a capacidade de criar e transformar os espaços, uma vez que sua atuação se dá, principalmente através de investimentos em infraestruturas e outros equipamentos públicos, promovendo ou não o bem-estar econômico e social (PARSONS, 1996). Entretanto, as discussões sobre os impactos que essas políticas podem provocar no bem-estar social, ainda são questões pluralistas que precisam ser exploradas de acordo com os conceitos interligados de políticas e desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, Knoepfel (2007) argumenta que as análises políticas propõem uma interpretação mais geral com relação aos processos político-administrativos e devem considerar seus reflexos nas questões econômicas e sociais, considerando que os mesmos são marcados por uma interação entre atores públicos e privados.

Diante do exposto, entende-se que a avaliação de políticas públicas deve considerar não apenas as características individuais dos usuários destas políticas, mas também as características do ambiente onde estas políticas serão implementadas e as relações entre diversos atores envolvidos (KNOEPFEL, 2007).

A abordagem de desenvolvimento passou a ser focalizada na capacidade tanto do Estado quanto da iniciativa privada e da sociedade civil como agentes do processo, havendo uma ênfase na natureza democrática da governança que abrange os mecanismos de participação, de formação de consensos e de envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento (HELD, 2003; KNOEPFEL, 2007).

O conceito de governança surge das reflexões produzidas pelo Banco Mundial, a partir da necessidade de se identificar as condições que garantem um Estado eficiente, desta forma, passando a ser um conceito mais abrangente que o de governo, pois abordaria as dimensões sociais e políticas da gestão pública. De acordo com o Banco Mundial apud Silva (2001), em seu documento *Governance and Development* de 1992, a governança pode ser vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerenciar um país em todos os níveis, visando o desenvolvimento e a formulação e implementação de políticas. Esta compreende os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem com suas obrigações e mediam suas diferenças (HELD, 2003).

A governança abrange, portanto, as estruturas institucionais, as políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, relacionadas com temas de interesse público, que determinam as políticas do país (como o poder é exercido, como as decisões são tomadas, como as parcerias públicas x privadas são estabelecidas e como os cidadãos participam do processo decisório). Partindo-se do pressuposto de uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, à medida que incorpora ao crescimento econômico equidade e direitos sociais (SILVA, 2001, HELD, 2003).

A construção de políticas públicas no Brasil, nos últimos anos tem sido tratada em meio às alterações político-institucionais, ligadas à noção de reforma do Estado, que encorajam a governabilidade, através de políticas públicas governamentais mais participativas, transparentes e socialmente responsáveis. Bem como na adequação da gestão pública aos desafios da qualidade, eficiência e eficácia (SILVA, 2001; BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Neste período, começou-se a formar entre a academia e os outros segmentos da sociedade, um consenso de que “é necessário revisar as estratégias tradicionalmente adotadas na formulação de políticas⁵¹” no Brasil. “Tais estratégias, além de apresentarem um conteúdo que, em alguns aspectos, não mais se ajusta às realidades e necessidades de uma economia globalizada e aos novos papéis assumidos pelo setor público, padecem de problemas de escopo e de estilo” (BANDEIRA, 1999, p. 8).

Os problemas de escopo configuram-se através das abordagens em níveis de abrangência, considerando as grandes regiões em detrimento de abrangências em níveis sub-regional ou local. Nestes casos, os diagnósticos para implementação de estratégias seriam mais precisos e os resultados potencializados, fator primordial para o desenvolvimento da Amazônia brasileira.

⁵¹ Em seu conceito etimológico as políticas seriam “um conjunto de fenômenos e das práticas relativos ao Estado ou a uma sociedade; sendo a arte ou a ciência de bem governar, de cuidar dos negócios públicos; de ter habilidade no trato das relações humanas. É o modo acertado de conduzir uma negociação. É uma estratégia” (FERREIRA, 2001, p. 543).

As políticas, a partir deste conceito estariam atreladas aos conceitos de governabilidade e governança. A governabilidade enquanto “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses” e governança graças ao seu caráter mais amplo que “refere-se ao modus operandi das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório, a definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas” (SANTOS, 1997, p. 342 e 341).

Quanto ao estilo, há uma evidência de que as ações formuladas de cima para baixo mostram uma persistência na permanência de um estilo tecnocrata, nos vários níveis da administração pública⁵².

Para a implantação de políticas na esfera pública, é importante incorporar e impor ações que trabalhem com os vários níveis de agentes, com suas especialidades e diversidades, reunindo esforços na busca de estratégias, parcerias e novas formas de gestão (BANDEIRA, 1999). Desta forma, articula-se um projeto de construção da cidadania, a partir da união entre o Estado e a sociedade civil, abrindo-se novos desafios para os projetos políticos nacionais.

A falta de participação da sociedade é apontada pelas instituições internacionais de fomento ao desenvolvimento, como uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de desenvolvimento (COELHO, 1996). Quando a sociedade é tratada como objeto, e não como um dos sujeitos do processo de concepção e implementação dessas políticas, ela tende a não se identificar com elas, reduzindo sua sustentação política e aumentando o risco de se tornarem efêmeras. A partir dessas constatações, os “Bancos Internacionais de fomento, passaram a reconhecer e recomendar a participação da sociedade civil em todas as fases do planejamento do projeto de políticas, como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade” (BANCO MUNDIAL APUD SILVA, 2001, p.34).

3.1 MAS O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

As políticas públicas, enquanto ciência, nasceram nos EUA, com foco de estudo nas ações dos governos, enquanto na Europa manifestava-se trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e suas instituições, focando-se no governo enquanto promotor, mais do que na produção de suas ações (SOUZA, 2006).

Lasswell (1984) em seu livro *Política: quem ganha o que, quando, como*, levantou o questionamento de que para se elaborar uma política pública seria necessário definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. Para

⁵² Neste contexto, administração pública é o conjunto das entidades que compõem o Estado, voltadas para a prestação de serviços públicos e o atendimento das necessidades do cidadão e da coletividade. É constituída da administração direta e da administração indireta (BRASIL, 2002, p. 88).

o autor, essas seriam definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, como grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente, logo seria necessário uma “*policy analysis*” ou análise de políticas públicas para assim se configurar uma política. Tal argumentação ficou conhecida como o mais tradicional conceito de política.

Para Souza (2006), nos estudos sobre política, além das importantes contribuições de Laswell, teve-se ainda a participação de grandes teóricos que juntos se transformaram nos clássicos autores sobre o tema, tais como Simon que apresentou o conceito de “*policy makers*” ou racionalidade limitada dos decisores públicos, argumentando que essa racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Lindblom que *propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas*, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório e Easton que definiu política pública como um *sistema*, que apresenta uma relação entre formulação, resultados e ambiente.

Para a autora, o pressuposto analítico que consolidou os estudos sobre políticas públicas estava na constatação de que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. Já no âmbito do governo propriamente dito, as políticas públicas como ferramenta de decisões de governo são frutos da guerra fria e da valorização da tecnocracia⁵³.

Lynn (1980) entende que o conceito de políticas públicas está relacionado com os efeitos gerados a partir de ações do governo. Segundo Knoepfel (2007) e Weiss (1997), as políticas públicas devem levar em consideração o contexto no qual as mesmas serão inseridas, considerando-se que existem vários atores envolvidos no processo e segundo o IBRAPP (200?, p.1) as políticas públicas são

diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “*não ações*”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

⁵³ A tecnocracia surgiu nos Estados Unidos como uma nova forma de organização da sociedade, a qual admitia que a economia pudesse passar a ser dirigida por técnicos e organizadores, independentes dos proprietários, baseando-se nos critérios de eficiência.

A partir do arcabouço teórico apresentado sobre o que são as políticas públicas, as mesmas podem ser consideradas a expressão das formas do poder⁵⁴, traduzidas através de ações⁵⁵ que gerem benefícios concretos à sociedade. Considerando ainda, que as políticas públicas repercutem nas áreas econômicas e sociais, daí por que a necessidade de se explicar a inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade. Desta forma, resume-se política pública como o campo do conhecimento que ao mesmo tempo coloca o governo em ação e analisa essa ação, propondo mudanças no rumo ou curso dessas ações (SOUZA, 2006).

Ressalta-se ainda, que políticas públicas podem trabalhar o contexto holístico de sua formulação e implementação, assim como podem atender as políticas de áreas específicas que necessitem contemplar demandas de segmentos sociais diversos, que busquem um estado de welfare state, entretanto para que as mesmas sejam estruturadas tem que se avaliar a sua capacidade de organização, negociação e gestão (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Para Theodor Lowi apud Souza (2006), as políticas públicas podem assumir, no que tange aos impactos causados aos seus beneficiários, quatro formatos. O primeiro diz respeito a uma política distributiva que visa distribuir benefícios individuais, desconsiderando se os recursos são limitados, em geral são instrumentalizadas pelo clientelismo. O segundo tipo de política seria o regulatório, que visa definir as regras e os procedimentos que regulem o comportamento dos agentes envolvidos (burocracia, políticos e grupos de interesse) para atender interesses gerais da sociedade sem vislumbrar benefícios a qualquer grupo envolvido. O terceiro tipo de política seria o redistributivo, caracterizado pelas políticas sociais universais, e por fim o quarto tipo de política é chamado de políticas construtivas, sendo estas as vinculadas aos procedimentos. Considerando-se que em todos os casos apresentados as políticas, após serem formuladas se desdobram em planos⁵⁶, programas⁵⁷, proje-

⁵⁴ Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditório, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia (IBRAPP, 2007, p.1).

⁵⁵ De acordo com o conceito apresentado pelo IBRAPP, tais ações são formatadas através das leis, programas e linhas de financiamento que são efetivadas pelo poder público.

⁵⁶ A palavra *plano*, em políticas públicas, está relacionado ao coletivo, sendo um conjunto de medidas de ordem política, social, econômica que visam a determinado objetivo. O sentido conceitual efetivo imposto pelas ciências sociais estabelece que *plano* remete-se a um sujeito coletivo, o *Estado*. O sucesso do *plano*, do *planejamento* depende, centralmente, do fato dele ser parte integrante e orgânica, de um *projeto hegemônico*, isto é, ser parte de um processo que sintetiza as aspirações das maiorias em termos de mobilização política e social (PAULA, 2003, p. 107,108 e 110).

tos⁵⁸, base de dados ou sistemas de informação e pesquisa, que quando postas em ação, são implementadas, ficando submetidas a acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

No Brasil, as primeiras intervenções de políticas públicas, por parte do Governo Federal datam do final do século XIX e estas estavam diretamente relacionadas ao combate da seca no Nordeste e à produção da borracha na Amazônia. Até então, as políticas públicas brasileiras não estavam preocupadas com as diversidades regionais, tão pouco com a eficácia e a efetividade de suas ações, configurando-se como políticas distributivas. Tais políticas viriam a ganhar mais força a partir de 1930, com as políticas sociais de Getúlio Vargas e na década de 50, quando o Governo passou a atuar de forma decisiva, não apenas na industrialização do país, mas na integração econômica, através de uma intensa mobilização às áreas periféricas (Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste) que acabaram por estruturar um conjunto de ações por parte do Governo Federal, que tinham como premissa a elaboração e a implementação de políticas regulatórias para as áreas menos desenvolvidas (FREY, 2000; HADDAD, 2003).

Neste período, ocorreu uma forte institucionalização das políticas de saúde, previdência, infraestrutura e educação. Já na década de 70, a crise econômica mundial abalou essas políticas regulatórias, e a década de 1980 foi então considerada economicamente fracassada e marcada por um agravamento das questões sociais e urbanas. Entretanto, foi marcada também, por um período de intensa mobilização social que culminou com a *Nova Constituição* (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A Constituição Federal (CF) de 1988 ficou caracterizada como um marco regulatório inovador nas políticas públicas brasileira, graças ao seu conteúdo reformis-

⁵⁷ A palavra *programa*, por sua vez, tem também um sentido coletivo, tem acepção mais restritiva. Programa seria uma exposição sumária das intenções ou projetos de um indivíduo, de um partido, de uma equipe. O sentido conceitual efetivo imposto pelas ciências sociais remete a um sujeito individual ou coletivo, indivíduo, partido, organização. Em todos estes casos, e em muitos outros, o *Programa* é um instrumento político, resultado da atividade comum de indivíduos, que partilham uma mesma concepção do mundo, visando a conquista do poder e o controle do estado (PAULA, 2003, p. 107,108).

⁵⁸ Quanto à palavra *projeto*, em seu sentido corrente, seu sujeito é universal, porque indefinido, abrangendo o individual e o coletivo, designando ideia, desejo, intenção de fazer ou realizar algo no futuro..., plano, intuito, desígnio, como suas acepções básicas. Pelas ciências sociais, projeto remete-se a um sujeito universal e a uma *intenção genérica* de realizar coisas no futuro. É no referente ao conceito de *projeto* que se manifesta toda a complexidade da relação entre intenção e realização, entre projeção dos sonhos e realização de desejos (PAULA, 2003, p. 107,108).

ta, estabelecendo políticas redistributivas⁵⁹ orientadas pelos princípios da universalização, da responsabilidade pública e da gestão democrática, bem como garantindo como direito de todos os cidadãos a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais com moradia digna e acesso à infraestrutura necessária, tais como saneamento, energia e transportes, educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência social, representando um sistema amplo de proteção e políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Para as autoras, as conquistas democráticas apresentadas pela Constituição apresentavam uma perspectiva de reforma democrática no Estado, que incluiu desde o novo estatuto dos municípios, até a revisão do pacto federativo no país, através da criação de uma estrutura de políticas de desenvolvimento regional e social, cujo objetivo era reduzir as desigualdades regionais no Brasil. No entanto, tais transformações até hoje não puderam ser plenamente realizadas/implementadas, graças aos obstáculos econômicos, políticos e culturais, que persistem no país e que exigem uma mudança institucional, que neste caso, vem acontecendo em longo prazo (desde 1995), onde qualquer expectativa de mudanças em curto período poderia ser classificada como frustrante à implementação dessas políticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

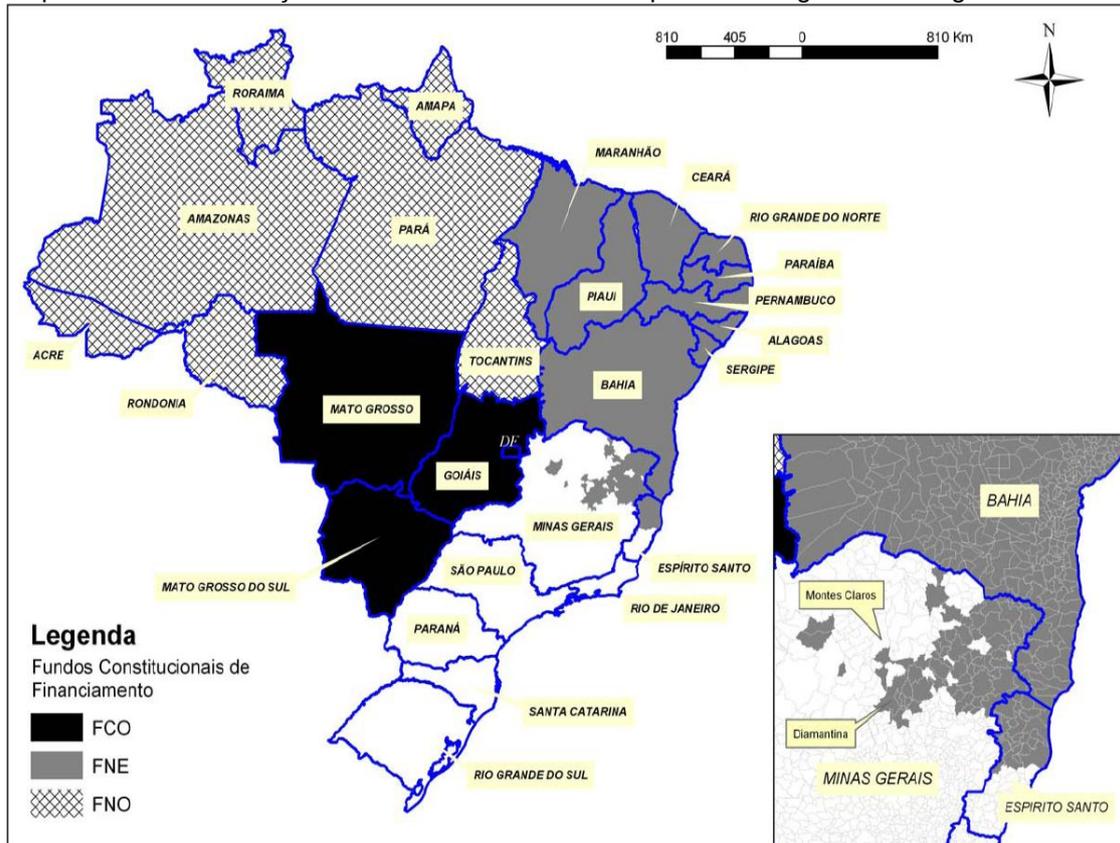
Para enfrentar os obstáculos econômicos, que persistiam no tocante a desigualdades regionais no Brasil, a Constituição Federal de 1988 ofereceu como mecanismo compensatório às desigualdades os Fundos Constitucionais de Financiamento, destinados a contribuir para o desenvolvimento das regiões nordeste, centro-oeste e norte⁶⁰. Tais fundos culminaram da ideia de que os desequilíbrios existentes em regiões mais atrasadas afetariam o crescimento do país como um todo. Assim, os Fundos Constitucionais de Financiamento foram regulamentados na Constituição Federal. A Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989 criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), como preocupação de corrigir as desigualdades regionais e garantir às regiões mais

⁵⁹ De acordo com Frey (2000, p.224) e corroborando a Souza (2006) nas políticas redistributivas, o objetivo é o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. O processo político de redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos.

⁶⁰ Ressalta-se que a Amazônia legal contempla a região norte por inteira, um pedaço da região nordeste, através do estado do Maranhão e um pedaço da região centro-oeste através do estado do Mato Grosso.

pobres recursos necessários ao seu crescimento e à melhora das condições sociais, visando desta forma, estimular o desenvolvimento nacional, como mostra o Mapa 3.1.

Mapa 3.1 Área de atuação dos fundos constitucionais para as desigualdades regionais.

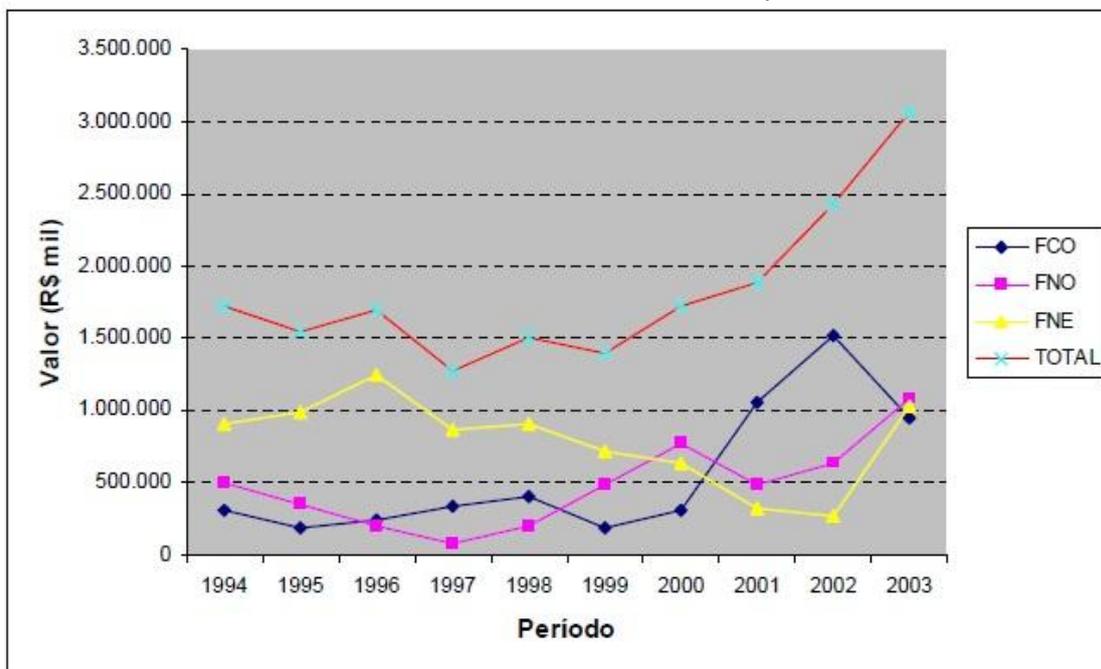


Fonte: Oliveira, 2005, p. 24.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento tinham como premissa buscar maior eficácia na aplicação dos recursos, de modo a aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda nas suas regiões de abrangência, considerando o seu uso em várias áreas, inclusive no financiamento de infraestrutura, tais como energia, telecomunicações, transporte, abastecimento de água, produção de gás, instalação de gasodutos e esgotamento sanitário (OLIVEIRA, 2005, p. 25). O Gráfico 3.1 mostra que a partir do ano de 2001, houve um incremento no volume contratado, nas regiões norte e nordeste, levando-se a constatação de que tal iniciativa pode ter

vido uma resposta às alterações⁶¹ na regulamentação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, propostas pelo Ministério da Integração.

Gráfico 3.1 Valores contratados dos fundos de investimento, no período de 1994 a 2003.



Fonte: Oliveira, 2005, p.33

Neste contexto, as políticas públicas de infraestrutura no Brasil, de acordo com o IPEA (2010) possuem um elevado grau de correlação com o processo de desenvolvimento, uma vez que contribuem para aumentar a produtividade dos fatores de produção (capital e trabalho), melhora a qualidade de vida da população. A sua disponibilidade ou a sua ausência, favorecem ou limitam o processo de desenvolvimento econômico e territorial⁶². Assim, a quantidade e a qualidade da infraestrutura disponível no território qualificam, condicionam e constituem um indicador desse processo (PUTNAM, 1995).

⁶¹A Medida Provisória n.º 2.146-1, de 04 de maio de 2001, instituiu uma diminuição nas taxas contratadas, no intuito de contribuir com o agricultor, produtor ou empresário que tivesse vontade de investir nas regiões periféricas (norte, nordeste e centro-oeste)

⁶² Para Keissides apud IPEA (2010, p. 28), a infraestrutura é um elemento essencial para gerar os ganhos de produtividade decorrentes da urbanização, de forma que quando os problemas associados à falta de infraestrutura adequada acarretam custos de congestionamento ou externalidades negativas sobre o meio ambiente, os beneficiários decorrentes da urbanização são reduzidos. Por outro lado, uma melhoria na saúde da população derivada de um maior acesso à água potável e esgotamento sanitário ou uma redução no tempo de deslocamento ao trabalho devido a um sistema de transporte mais eficiente, contribuem para o aumento da produtividade do trabalho, da cidade, da região e da economia como um todo.

Ainda de acordo com o IPEA (2010), o reconhecimento da importância das políticas públicas de infraestrutura⁶³, salientando-se que, a disponibilidade da mesma tem se configurado com um caráter importante na “competitividade econômica das cidades e regiões, e um elemento determinante na atração de indivíduos” confirmam essas políticas como condicionantes ao alcance de níveis de desenvolvimento social, econômico e ambiental mais elevados (IPEA, 2010, 22). Todavia, considerando-se que não há recursos suficientes para dotar todo o país, simultaneamente de infraestrutura, tão pouco para a manutenção de todas as obras, que de acordo com a diversidade de cada região, faz-se relevante dotá-la de um determinado tipo, “os efeitos multiplicadores gerados e os benefícios trazidos pela dotação dessas infraestruturas irão variar espacialmente, o que pode sugerir a primazia desses investimentos em determinadas porções do território”, e isso levar a um aumento das desigualdades territoriais (IPEA, 2010, p. 20).

Para tanto, faz-se necessário, que a implementação de políticas públicas de infraestrutura cumpra o estabelecido na Carta Magna brasileira, que versa sobre a universalização de vários serviços, inclusive os de infraestrutura, atendendo a todo o território nacional, a partir da adoção de critérios que viabilizem a sua implementação, considerando-se as especificidades e as necessidades das diferentes regiões do país (IPEA, 2010).

Autores como Choguill (1996) destacam que as políticas de infraestrutura, especialmente no que tange à oferta de água, esgotamento sanitário, drenagem e gestão dos resíduos sólidos, contribuem para o alcance da sustentabilidade nos territórios/regiões, e o atendimento das necessidades básicas do homem. Vijayamohan apud IPEA (2010, p.30), destaca o papel determinante dos impactos positivos oriundos destas políticas, contribuindo para a “melhoria da qualidade de vida e a promoção do desenvolvimento humano, atuando diretamente sobre os componentes do IDH”, com efeitos positivos ainda “sobre a mortalidade infantil e da mortalidade em geral”.

Tal discussão é particularmente interessante a esta tese, visto que a mesma objetiva *identificar o quanto as políticas públicas federais de infraestrutura foram capazes de fomentar o desenvolvimento local/regional na Amazônia*. Nos subitens a

⁶³ Faz-se relevante entender que as políticas públicas de infraestrutura são de grande porte, que demandam elevados montantes, em um comprometimento de recursos que vão desde a implantação até a sua manutenção, para que cumpram com efetividade sua função (IPEA, 2010)

seguir, estreitar-se-á a observação quanto às políticas públicas setoriais de infraestrutura no Brasil, procurando-se identificar como os elementos aqui apontados foram tratados ou influenciaram a trajetória dessas políticas na Amazônia.

3.1.1 Políticas públicas de Saneamento Básico

O conceito de saneamento básico, ao longo dos anos, vem sendo socialmente debatido, estudado e discutido. De acordo com cada região e/ou cultura, este conceito assume concepções diferenciadas. Registros mostram que, desde as civilizações antigas, e principalmente a partir da revolução industrial, as condições materiais de existência foram ficando cada vez mais difundidas e a necessidade de se programar uma abrangente infraestrutura que atendesse a essas populações foi ficando cada vez mais restrita (CASTELLS, 1983).

Engels (1975) já descrevia que, graças ao inchaço populacional urbano, nas cidades estavam sendo criados os chamados “bairros ruins”, onde a classe operária e socialmente pobre era mitigada a viver em vielas escondidas, onde as ruas eram sujas, cheias de detritos em decomposição⁶⁴, e sem esgotos ou escoamento das águas, marcadas por poças estagnadas e mal cheirosas. O desgaste a que estava condicionada socialmente a classe trabalhadora refletia na saúde da mesma e a partir de então, passou-se a vincular a política como algoz da saúde pública da sociedade e a saúde pública como uma prática política.

Motivados pelos primórdios dos ideais capitalistas, que não suportavam ver sua mão-de-obra enferma e improdutiva, passaram a encarar a situação como questão política e econômica, e aos poucos os problemas de saúde⁶⁵ foram tidos como prioritários nos países capitalistas do centro. Entretanto, nos países periféricos, como o Brasil, em algumas regiões os níveis de saneamento básico continuam baixos, refletindo ainda tais deficiências e irracionalidades, na contaminação dos recursos naturais e na poluição do meio ambiente. Em termos gerais, a política de saneamento está atrelada ao desenvolvimento político-institucional dos Estados, às relações

⁶⁴ Esses detritos corroboravam com a Teoria dos Miasmas. Teoria essa que pregava que as doenças eram transmitidas por emanções gasosas provenientes da matéria em decomposição (GUIMARÃES, 2009).

⁶⁵ Leia-se saneamento básico à classe trabalhadora.

econômicas, à distribuição de renda e a capacidade de absorver o desenvolvimento tecnológico (ENGELS, 1975)

De acordo com Maricato (1996), muitas cidades brasileiras são exemplos de ocupação de áreas ambientalmente frágeis, tanto em nível de cidades-metrópoles como em nível de cidades médias e pequenas, onde os conflitos entre ocupação e áreas a preservar são instalados. Reflexo de tal paradoxo está nos dados básicos sobre água e esgoto, poluição ambiental e gestão de resíduos sólidos, dos últimos vinte anos, que revelam um cenário muito aquém do ideário de sustentabilidade ambiental.

No Brasil, uma parcela significativa da população brasileira ainda não possui acesso ao saneamento básico⁶⁶. Foi o aumento acelerado da demanda por estes serviços, graças à urbanização das cidades que suscitou a necessidade de uma política pública para este serviço. A problemática do saneamento, no que tange ao esgotamento sanitário é tão grave, que a Organização das Nações Unidas (ONU), em sua assembleia geral de julho de 2010, instituiu o saneamento básico como direito humano essencial, numa contraposição ao grave cenário mundial, no qual 2,6 bilhões de pessoas não dispõem de coleta e tratamento de esgoto e 900 milhões de pessoas ainda vivem sem acesso à água tratada (PNUD, 2001).

Em 1971, foi implantado o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), cujo objetivo inicial era o atendimento de 80% da população brasileira no que tange a serviços de abastecimento de água e 50% da população quanto aos serviços de esgoto sanitário, até 1980. No intuito de alcançar as metas, foram traçadas várias estratégias de financiamento. Todavia, em 1975 as metas foram revistas e focadas nas regiões metropolitanas, visando alcançar as metas previstas inicialmente ao menos em ganhos de escala (ALMEIDA, 1977).

Alguns autores entendem que antes do PLANASA, o Brasil não possuía uma política de saneamento. Neste período, em cada estado brasileiro foi criada uma companhia de saneamento, visando garantir uma gestão eficiente da política, nos moldes de gestão de uma empresa privada (ALMEIDA, 1977; IPEA, 2010). Todavia, com a recessão da década de 80, os recursos na área de saneamento foram restrin-

⁶⁶ Neste contexto, considera-se saneamento básico à cadeia industrial e a rede de serviços públicos necessárias às atividades de captação, tratamento, adução e distribuição de água potável, bem como à coleta, afastamento, tratamento e despejo de esgoto sanitário (IPEA, 2010, p. 405)

gidos e os programas foram parando ou sendo desacelerados, aumentando o quadro de desigualdade de acessos.

Em 1986, foi realizada a 8ª Conferência Nacional de Saúde, um movimento importante em busca da Reforma Sanitária no Brasil. Seu relatório final postula uma inflexão na saúde pública brasileira e vai, influenciar os rumos teóricos e conceituais da gestão do saneamento. Dentre os itens levantados no relatório é importante resgatar alguns que têm relação com o saneamento.

Direito à saúde significa a garantia, pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional [...]. Deste conceito amplo de saúde [...] emerge a ideia de que o pleno exercício do direito à saúde implica garantir [...] moradia higiênica e digna [...] qualidade adequada do meio ambiente (BRASIL, 1986, p. 4-5).

Para Rezende; Heller (2002) os debates sobre a conjuntura política do saneamento e da saúde no Brasil influenciaram alguns trechos da Constituição de 1988. Através desta, ficou estabelecido que a saúde passasse a ser um direito de todos e dever do Estado, devendo o seu acesso ser universal e igualitário, de acordo com o Art. 196.

A saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 2007a, p. 115).

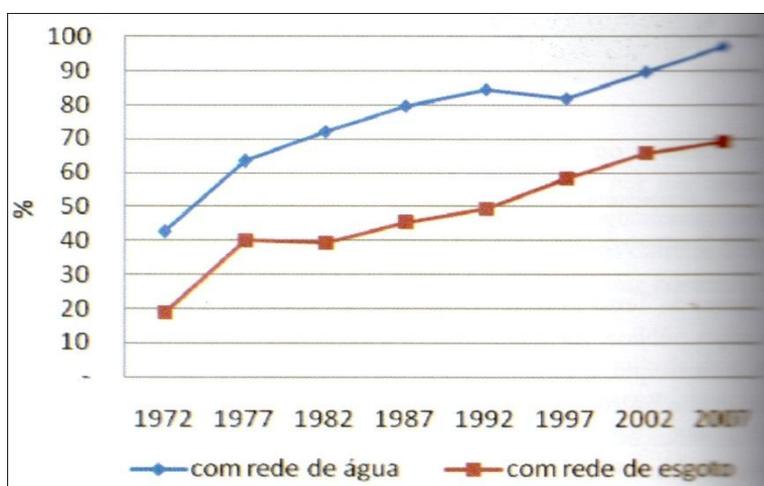
Desta forma, saúde e saneamento passaram a serem tratadas como condicionantes. As políticas de saneamento seriam encaradas como uma atividade de prevenção e de proteção à saúde da população (REZENDE; HELLER, 2002).

Com a Constituição Federal, foi delegada ainda aos municípios a titularidade dos serviços de saneamento, porém as companhias estaduais remanescentes da época do PLANASA se mantiveram e canalizavam para si a maior parte dos recursos disponíveis, deixando os municípios de pequeno porte entregues a um destino incerto.

Em 1995, o governo FHC divulga a Política Nacional de Saneamento (PNS). Essa política tinha como elementos centrais a modernização e flexibilização na prestação dos serviços, com a privatização assumindo um papel estratégico. O incentivo às privatizações estimulou disputas em torno da concessão dos serviços e, por conseguinte da inserção dos mesmos nos municípios (IPEA, 2010).

Em 2003, o governo do Presidente Lula, através do Ministério das Cidades, elabora um documento intitulado “Política Nacional de Saneamento Ambiental” (PNSA), que em 2007, passa a ser conhecido como Lei Federal de Saneamento, n.º 11.445 (BRASIL, 2007b). Dados do IBGE revelam que a partir do PLANASA, até esse período os números de atendimento, em especial, dos serviços de abastecimento de água, apresentaram números satisfatórios como mostra a Gráfico 3.2, em contrapartida os mesmos resultados não foram alcançados no que tange ao esgotamento sanitário.

Gráfico 3.2 Evolução da cobertura de redes de água e saneamento nos domicílios brasileiros.



Fonte: IPEA, 2010, p. 434.

A partir de 2007, as políticas públicas de saneamento básico vêm passando por um processo de transformação. Com a instituição da referida Lei, os serviços passaram a contar com uma estrutura organizacional e institucional definida e fortemente dependente dos recursos federais, porém com grande esforço de cooperação entre as três esferas de poder (federal, estadual e municipal) (IPEA, 2010).

De acordo com a Constituição Federal, em seu Art. 170, os serviços de saneamento básico, representam um setor potencialmente aberto à exploração pela iniciativa privada, porém ainda de acordo com a mesma, em seu Art. 175, cabe ao governo prestar os serviços de saneamento básico, destinados à efetivação dos direitos sociais, ficando a cargo deste planejar o setor (Brasil, 2007a).

A instituição da LNSB, discutida com a sociedade civil, pode conduzir à prestação de serviços públicos de saneamento a um novo patamar que visa à universali-

zação, com integridade e equidade social. Pois, de acordo com a LNSB, os planos de saneamento básico devem englobar:

o diagnóstico da situação do setor e seus impactos nas condições de vida da população; as metas de curto, médio e longo prazo, para que se obtenha a progressiva universalização dos serviços; os programas, projetos e ações necessárias para atingir esses objetivos e metas; e as ações para as situações de emergência (IPEA, 2010,p. 407)

Vale ressaltar, que a política de saneamento, ao buscar a universalização dos serviços, entra em uma seara onde as variáveis impeditivas são muito grandes e ainda marcantes nos municípios brasileiros, uma vez que a ausência destes serviços está atrelada aos estágios de desigualdade regional, PIB local e gestão. Além de que, a universalização do saneamento básico, pressupõe uma visão sistêmica e integrada, num discurso intersetorial entre ações de saneamento, saúde, educação, recursos hídricos e meio ambiente (IPEA, 2010).

Para tanto, a partir de 2003, todas as ações que estavam pulverizadas entre as várias esferas⁶⁷, foram reunidas e condensadas por um GTI (grupo de trabalho interinstitucional) criado para promover a coordenação das atividades no âmbito do saneamento ambiental. E para dinamizar o setor, o Ministério das cidades tem buscado parcerias, junto a agentes financiadores (BNDES, BIRD, FGTS) para promover a retomada dos investimentos, com perspectivas de regularidade. A política de saneamento busca até o final de 2030, reduzir a diferença entre as macrorregiões do país, apresentando uma nova perspectiva de desenvolvimento para o mesmo (IPEA, 2010).

Nos objetivos do milênio, documento em que todos os países membros das Nações Unidas se comprometeram com oito objetivos⁶⁸ que visam ao desenvolvimento das nações, caberia às políticas públicas de saneamento, alcançar a universalização dos atendimentos em abastecimento de água e em esgotamento sanitário até o ano de 2020 (PNUD, 2001). O capítulo cinco desta tese mostra como esses indicadores se comportaram, nos municípios analisados no período de 1990 a 2010.

⁶⁷ Por exemplo, as constantes epidemias nas cidades brasileiras e o quadro das endemias rurais refletiram sobre a criação de políticas de saneamento, como interdependentes as políticas de saúde públicas, que culminou com o envolvimento por parte do Governo Federal, no intuito de se fazer cumprir as normas de higiene e educação sanitária, visando o caráter preventivo de doenças e a melhoria dos números na saúde (IPEA, 2010).

⁶⁸ Os objetivos do milênio são: 1) Erradicar a pobreza e a fome; 2) Atingir o ensino básico universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade na infância; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater HIV/AIDS, malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNUD, 2001).

3.1.2 Políticas públicas de resíduos sólidos

A coleta de resíduos sólidos⁶⁹ é um serviço componente do saneamento básico, mas que está diretamente relacionado à gestão ambiental, sua ausência ou carência contribui de forma direta, para as altas taxas de internações hospitalares, em especial por causa de doenças como diarreias, as quais são retratadas em pesquisas científicas (IPEA, 2010).

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, a ausência de um sistema adequado de coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos vem se tornando uma das mais importantes questões ambientais. Esta problemática é acentuada nas áreas periféricas e rurais, onde o índice populacional é, em sua maioria, formado por uma população de baixa renda.

Em geral, os serviços de coleta e limpeza dos resíduos requerem, além de estrutura organizacional adequada, elevados investimentos financeiros. Como tais serviços foram, pela Constituição Federal delegados aos municípios, apesar de sua gestão ser realizada por parte do Governo Federal, muitos municípios brasileiros, em razão de limitações financeiras e falta de pessoal qualificado e capacitado, têm enfrentado grandes dificuldades na organização e operação desses serviços (BRASIL, 2006).

No Brasil, vários esforços vinham sendo demandados desde a década de 80 no intuito de instituir uma política nacional, entretanto só em 02 de agosto de 2010, a Lei n.º 12.305, instituiu a política nacional de resíduos sólidos, que tem como premissa “reunir o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos” (BRASIL, 2010).

A política nacional de Resíduos Sólidos faz parte da política nacional do Meio Ambiente e integra-se com a política nacional de Educação Ambiental, regulada pela

⁶⁹ A Resolução CONAMA n.º. 005/1993 define resíduos sólidos como: resíduos nos estados sólido e semissólido que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola e de serviços de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível (Brasil, 1993, p.12996).

Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, e com a política federal de Saneamento Básico, sendo estruturada através do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, dos planos estaduais de resíduos sólidos, dos planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, dos planos intermunicipais de resíduos sólidos, dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

A gestão dos resíduos sólidos tem uma forte atuação do poder público no que tange à coleta e ao transporte dos resíduos, entretanto quanto ao tratamento e a disposição final, os mesmos ainda ocorrem de maneira bastante incipiente, sendo em muitos casos, realizada de forma rudimentar (IPEA, 2010). Em geral, as nomenclaturas apresentadas à disposição final recebem o nome de lixão ou vazadouro a céu aberto⁷⁰, aterros controlados e aterros sanitários. Todavia, o que se percebe é que não há critérios técnicos para a escolha e operação dessas áreas. Na maioria dos municípios brasileiros, os resíduos são depositados diretamente sobre o solo, provocando sua contaminação, das águas subterrâneas e superficiais através do líquido percolado para o solo e dos próprios resíduos. Esta forma de disposição favorece a ocorrência de inúmeras doenças, além de atrair vetores causadores de doenças para essas áreas (BRASIL, 2006).

No Brasil, outro problema relativo à coleta de resíduos sólidos recai na cobertura desigual do território, com grandes discrepâncias entre as zonas periféricas e as zonas centrais, bem como entre as áreas urbanizadas e as áreas rurais, exigindo das políticas públicas ações imediatas quanto à coleta e ao tratamento dado a estes resíduos, que em virtude da industrialização crescente, tem aumentado a sua demanda a cada dia (IPEA, 2010).

3.1.3 Políticas públicas de energia

A partir da década de 60, o Brasil viu-se inserido na necessidade de industrialização do seu parque nacional em detrimento das fontes primárias de geração de

⁷⁰ Lixão ou vazadouro a céu aberto é a denominação atribuída à disposição de resíduos de forma descontrolada sobre o substrato rochoso ou solo. O termo vazadouro é regional (BRASIL, 2006, p. 25).

riqueza (ECONOMIA e energia, 2003), massificando na sociedade que o uso de fontes de energia e de tecnologias modernas de uso final levaria a mudanças qualitativas na vida humana, proporcionando tanto o aumento da produtividade econômica quanto do bem-estar da população (GOLDEMBERG; MOREIRA, 2005). Todavia, o setor público havia sofrido sucessivas crises energéticas, que configuravam um tom alarmante “sobre suas repercussões econômicas e sociais” (MARIN, 1996, p. 946). Graças a esses fatores, em 1962 criou-se a Eletrobrás, órgão desde então, responsável pela política nacional de energia elétrica, com gestão dinamizada através dos recursos da União.

Em 1964, quando o regime militar assumiu o poder com um golpe de Estado, a proposta prioritária era de estabilizar a economia brasileira, debelar a inflação e iniciar um novo ciclo de expansão do setor energético (ANEEL, 2005). Porém, somente a partir da década de 70 é que a Eletrobrás, assumiu posição ativa no setor elétrico nacional, proporcionando uma postura e atuação estatal decisiva para a consolidação da nova estrutura produtiva e financeira do setor de energia elétrica (ANEEL, 2005).

A política energética da Eletrobrás foi pautada por quatro vertentes: prioridade atribuída à opção hidrelétrica, em oposição à termoelétrica; estratégia de construir grandes usinas geradoras de alcance regional em termos de mercado consumidor; constituir-se em holding estatal e elaborar um padrão de financiamento do setor elétrico nacional, conjugando recursos de diferentes fontes: tarifária, impostos, empréstimos compulsórios e empréstimos do sistema financeiro internacional (ANEEL, 2005)

Surgiram então, no Brasil, projetos gigantescos de produção de energia, especialmente os programas hidroelétricos, todavia, esses projetos sofreram os efeitos da crise econômica que afetou o país na década de 70, e a década de 80 vê os reflexos dessa crise.

Os primeiros sinais da crise foram a ocorrência de falta de energia nas regiões sul e sudeste, enquanto que no nordeste o baixo nível das águas obrigou a região a passar por um racionamento de energia, problemas esses que poderiam ter sido evitados ou minimizados se a energia produzida na Amazônia, mais especificamente, na hidrelétrica de Tucuruí, não tivesse como vertente principal alimentar os projetos industriais que se instalaram na região, em especial a Indústria de Alumínio

da Região Norte do Brasil, Albrás – Alunorte (MARIN, 1996; BEDIN e CARVALHO, 2005).

A concepção da política energética acreditava que, mais do que o aumento do consumo de energia, seriam os serviços gerados pela energia que realmente conduziriam a uma melhoria do bem-estar (GOLDEMBERG e MOREIRA, 2005). Também o propósito para o qual os serviços energéticos eram direcionados é que determinaria, em última análise, o nível de desenvolvimento econômico atingido, por uma determinada região.

A ideia era construir grandes hidrelétricas na Amazônia, graças ao seu potencial hídrico, capazes de subsidiar a implantação de empresas de grande porte que serviriam para atender a demanda dos setores, que as políticas praticadas, consideravam estratégicas para o Plano de Desenvolvimento Nacional (GOLDEMBERG e MOREIRA, 2005).

Os setores-chave para o desenvolvimento da região seriam de acordo com Goldemberg e Moreira (2005, p.50) “o mineral, o madeireiro, o pecuário, a pesca empresarial, as indústrias eletrolíticas e as lavouras selecionadas, que por sua vez estavam necessitados fortemente de [...] infraestrutura condizente de energia elétrica”.

As políticas públicas para o desenvolvimento da Amazônia incentivaram a ocupação produtiva da região para esses grandes projetos, desconsiderando por completo, a necessidade de absorção da mão de obra local e os impactos que esses grandes projetos refletiriam nessas populações (MARIN, 1996; GOLDEMBERG e MOREIRA, 2005).

O fato das políticas de planejamento energético não pensarem no desenvolvimento da região Amazônica considerando as peculiaridades das comunidades e/ou populações que habitavam as zonas de geração e transmissão de energia poderiam “atrasar ou mesmo minar a formação de oportunidades ao desenvolvimento regional de outras cadeias de atividades produtivas, tais como aquelas [...] vinculadas ao setor moveleiro, fruticultor, agroindustrial”, agravando ainda mais as desigualdades sociais geradas pela implantação de grandes projetos infraestruturais (GOLDEMBERG e MOREIRA, 2005, p. 53).

Na metade dos anos 90, o sistema energético do país apresentava sinais comprometedores de que se algo não fosse feito imediatamente poderia entrar em um colapso. Considerando-se ser este um dos setores promotores do crescimento e

do desenvolvimento produtivo do país, seus reflexos não foram mais perversos a época, graças a política de estagnação econômica adotada por quase uma década (ZYLBERSZTAJN, 1996). Entretanto, era necessário tomar iniciativas imediatas no tocante ao desenvolvimento energético do país, para atender não só a demanda dos pequenos e médios produtores, mas especialmente as grandes indústrias, que a partir da estabilidade econômica oferecida pelo Plano Real voltaram a se instalar no país (ROCHA, 200?).

Neste contexto, a questão relativa à oferta de energia para o desenvolvimento do país foi e é um problema que veio sendo discutido há várias décadas, especialmente porque grande parte do potencial energético do país, encontra-se na Amazônia, graças aos seus recursos hídricos disponíveis, discutindo-se que a exploração da região amazônica seria a salvação do suprimento futuro de energia elétrica para o Brasil (ZYLBERSZTAJN, 1996).

A Amazônia, em um contexto técnico-ambiental, novamente, torna-se cenário importante no contexto nacional por ser detentora da maior rede hidrográfica do mundo, e conseqüentemente candidata ao posto de maior produtor potencial de energia hídrica brasileira, e era no estado do Pará, que estavam concentradas os maiores números de quedas d'água, configurando-o assim, como o maior estado em potencial exportador de hidroenergia do Brasil (AMBIENTE BRASIL, 2006).

Todavia, sabe-se que a construção desses sistemas hidro-energéticos poderiam causar conflitos diretos ou latentes com diversas comunidades da Amazônia, desde os ribeirinhos até as comunidades quilombolas e indígenas (MARIN, 1996).

Como era de se esperar, estes conflitos desde então passaram a ser uma constante na região, sobretudo em decorrência dos impactos provocados pelas construções de usinas hidrelétricas e de linhas de transmissão de alta tensão elétrica no interior ou nas proximidades das mais diversas comunidades (MARIN, 1996).

Entre as principais conseqüências diretas e indiretas oriundas da expansão do setor elétrico para geração de energia⁷¹ na região amazônica, pôde-se destacar,

⁷¹ De acordo com ANEEL (2005), a primeira etapa do processo de viabilização de energia diz respeito ao inventário da bacia hidrográfica, quando são realizados estudos a respeito de seu potencial, de como a eletricidade gerada poderá ser aproveitada, bem como são analisadas as opções para a localização da barragem. A segunda etapa compreende o estudo de viabilidades, em que há análise de casos específicos e da relação custo-benefício de cada projeto. A conclusão destas duas etapas geram o desenvolvimento de um Projeto Básico, que se apresenta como a última etapa dos estudos, dando suporte às decisões do setor elétrico e incluindo a geração de um relatório contendo os impactos negativos acarretados pela obra (KOIFMAN, 2001). Findo às etapas de projeto, passa-se então à etapa de execução, quando se dá início a construção da barragem e, com esta, a "execução das

segundo Arruda, Bulcão, Consolini et al., Couto, Guimarães et al., Tadei apud Koifman (2001, p.414)

[...] a realocação de comunidades para outras regiões, muitas vezes acompanhada de rupturas em seus estilos de vida; o alagamento de grandes parcelas territoriais, incluindo áreas consideradas sagradas, como os locais tradicionais de sepultamento; a invasão das terras indígenas, facilitadas indiretamente pela expansão das instalações do setor elétrico; a diminuição da disponibilidade da caça e a redução das áreas cultiváveis; e a proliferação da população de vetores, incluindo artrópodes e moluscos, levando ao aumento na incidência de malária e outras doenças infecciosas.

Desta forma, a Amazônia passou a conviver, de um lado, com potenciais gigantescos de produção de energia elétrica, que certamente precisavam ser explorados com tecnologias e ferramentas que respeitem o meio ambiente e o povo amazônico e, por outra vertente, com índices de insatisfação, por parte das sociedades que eram obrigadas a conviver com expansão do setor elétrico por dentro de suas comunidades provocando limitações à sua sustentabilidade socioambiental (OLIVEIRA; ZAÚ, 1998).

O problema da transmissão de energia também deve ser considerado, muitos estudos exploram o conjunto da problemática ambiental dos reservatórios, porém poucos autores têm versado sobre a situação energética do país como um todo, incluindo o processo de distribuição.

Segundo Oliveira e Zaú (1998, p.185) quanto mais “unidades produtoras de energia estiverem interligadas, maior seria a eficiência do sistema, sem que para tanto houvesse necessidade do aumento da capacidade instalada”. Isto é atribuído ao fato de que as

“unidades que se encontrarem em época de estiagem ou submetidas a um regime de pico poderão ter suas demandas supridas por usinas trabalhando com superávit de energia. Assim sendo, a questão da interligação de usinas hidroelétricas por linhas de transmissão deve ser considerada como uma alternativa à construção de novas estações”.

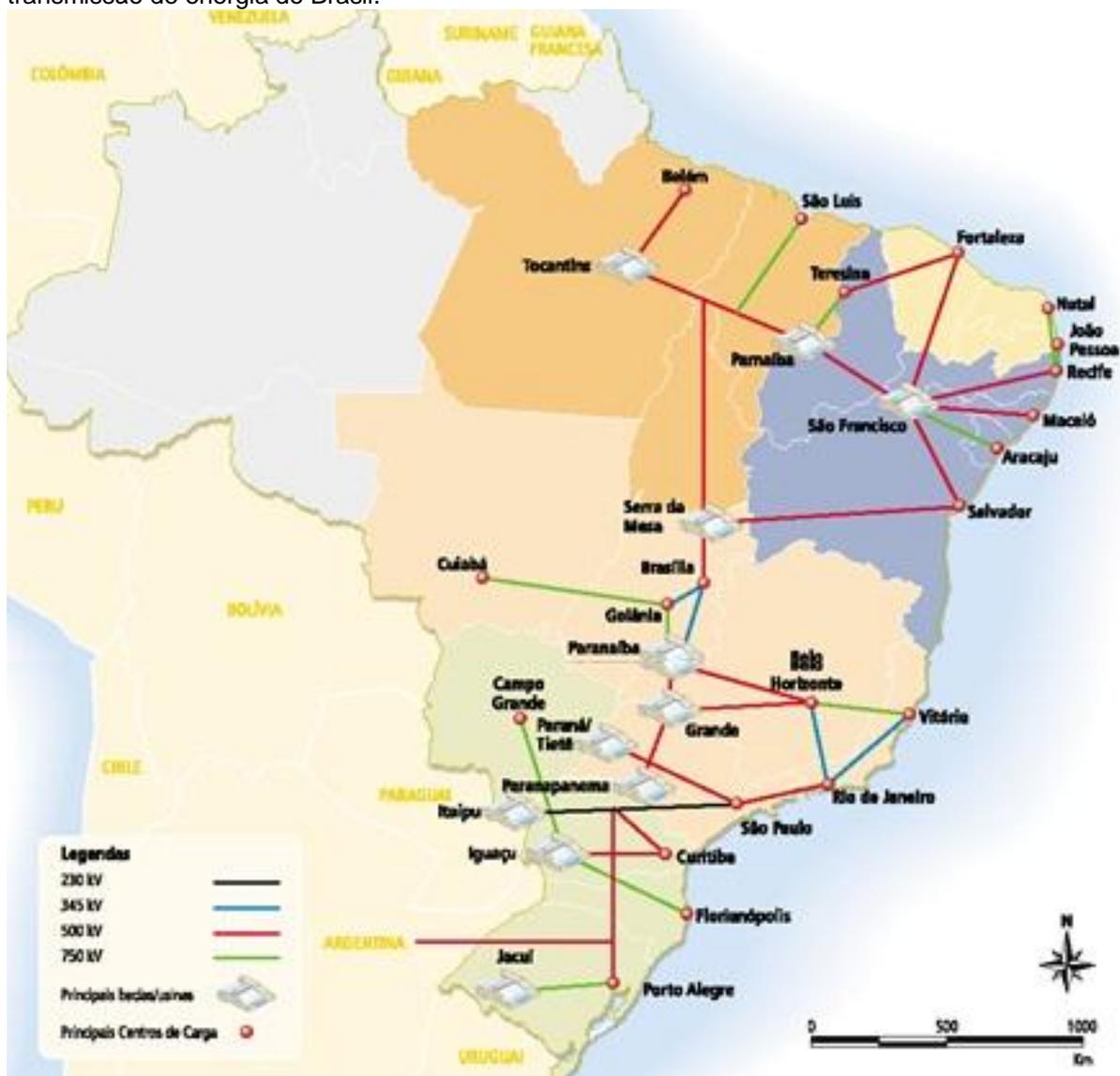
Para tanto, foi implantado o SIN⁷² (Sistema Interligado Nacional), como mostra o Mapa 3.2. Ressalta-se ainda que, apesar de todo o seu potencial hidroelétrico, foi só a partir da interligação dos sistemas, e do Programa Luz para Todos, que as

atividades de desmatamento e alteração do curso fluvial, acelerando o processo migratório para a área” (KOIFMAN, 2001, p. 414). Concluída a execução da barragem, passa-se então, a etapa de operação com a geração e distribuição da energia elétrica através das linhas de transmissão de alta tensão.

⁷² Na Amazônia, apenas Belém e São Luís.

comunidades mais isoladas da região passaram a usufruir dos serviços do sistema energético brasileiro.

Mapa 3.2 – Mapa com a representação simplificada da integração entre os sistemas de produção e transmissão de energia do Brasil.



Fonte: NOS apud ANEEL, 2005, p. 7.

3.1.4 Política pública de transportes

O setor de transportes impõe às regiões uma dinâmica diferenciada que afeta diretamente a qualidade de vida das pessoas, bem como o desempenho econômico de uma região. Os sistemas de transporte têm como finalidade transportar bens intermediários e finais, além de promover o deslocamento das pessoas entre regiões e

as condições deste sistema determinam em que grau de eficiência isso ocorrerá. Logo, o desempenho deste setor tem repercussão sobre a competitividade dos demais setores (indústria, pecuária, comércio, agricultura, serviços) dinamizando a economia como um todo. Assim sendo, a eficiência do setor e das políticas públicas de transporte são um fator estratégico para o crescimento e desenvolvimento de uma região (IPEA, 2010).

Considerando-se a importância e a condição do sistema de transporte para a economia, nos últimos 60 anos o governo federal vem procurando melhorar o seu desempenho mediante a realização de investimentos no setor. Em 1965, no âmbito do então Ministério da Viação foi criado o GEIPOT (Grupo de Estudo para Integração da Política de Transportes), que representou um marco importante no processo de planejamento de transportes no Brasil. Em 1969, o grupo foi transformado em Grupo Executivo para Integração da Política de Transportes. Nas suas duas versões, este grupo tinha como objetivo monitorar o Governo no que tange à elaboração de uma política de transportes, tendo como premissa a necessidade de apoiar projetos econômicos voltados à exportação através de corredores de escoamento (PERRUPTO, 2007).

Em 1986, foi instituído PRODEST (Plano de Desenvolvimento do Setor de Transporte), este plano constituiu-se numa iniciativa de integração multimodal que inovou pela elaboração participativa realizada com agentes de escalões e esferas governamentais diversas, entre eles os dos secretários de transportes dos estados brasileiros e as equipes técnicas de transporte. Porém, com os reflexos da política neoliberal, a década de 90 e início da década de 2000, passou por uma profunda crise, com consequências negativas sobre outros setores da economia. Viu-se um esvaziamento do planejamento e da implantação das políticas de transportes no Brasil (ALMEIDA, 2003).

Para Rigolon (1998), a queda dos investimentos públicos e a inatividade do Estado no que tange a capacidade de alocar recursos na expansão e manutenção da infraestrutura foram consequências da crise financeira que assolou o país ao longo das últimas décadas. Todavia, tais reflexos provocaram impactos significativos na produtividade e a competitividade dos produtos nacionais.

Em 2003, o então Ministério dos Transportes provoca uma retomada do processo de planejamento e elaboração de uma política de transportes, consolidando este processo em 2006, com o estabelecimento das bases para a elaboração do

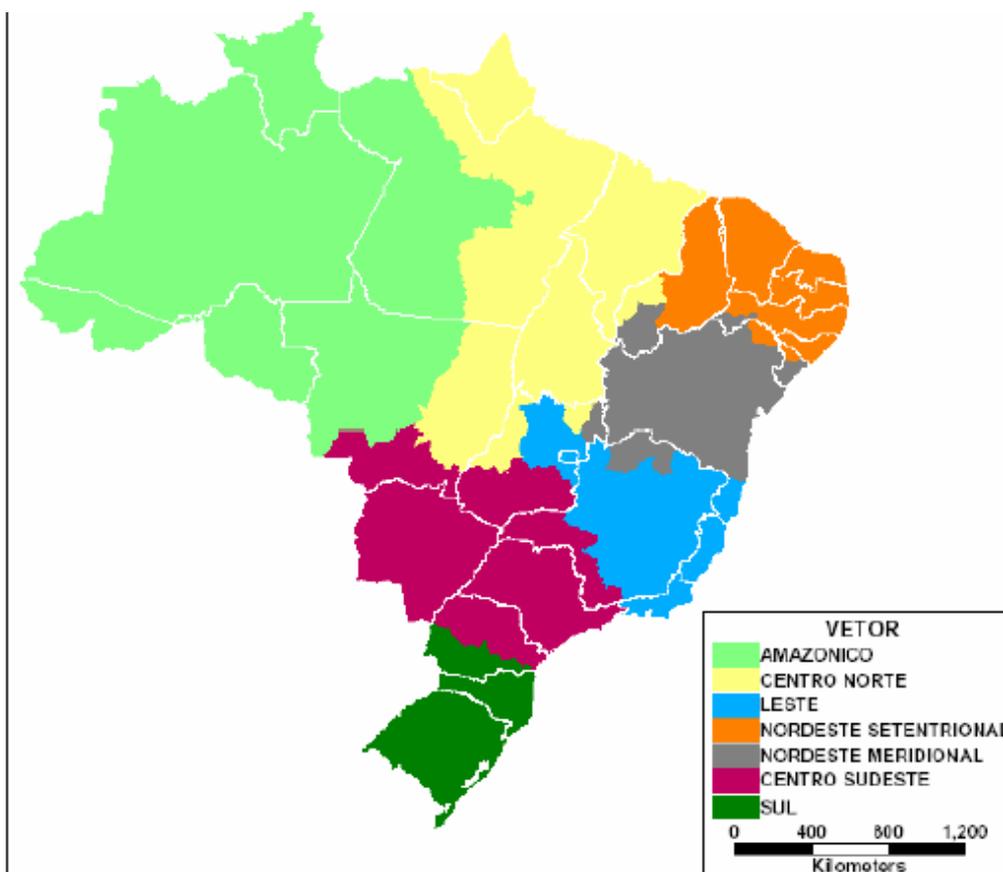
Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). O PNLT tinha como características o caráter indicativo, de médio e longo prazos, associado ao processo de desenvolvimento socioeconômico do país. Marcou um processo de integração nacional, envolvendo a participação de todos os estados do Brasil, com a ideia de integração multimodal, envolvendo toda a cadeia logística associada aos transportes, todos os seus custos e não apenas os custos diretos do setor, marcou ainda uma inflexão na política de transportes até então apresentadas e representou um processo de planejamento permanente, participativo, integrado e interinstitucional (PERRUPATO, 2007).

O PNL, em sua concepção, apresenta-se como fundamentado nos conceitos de territorialidade, de segurança e ocupação do território nacional e de desenvolvimento sustentável integrado. Em seu portfólio de investimentos, buscou compatibilizar com fatores logísticos às relações econômicas, adotando o termo “*vetores logísticos*”⁷³. Tais vetores são compostos por microrregiões agregadas⁷⁴, como mostra o Mapa 3.3 (PERRUPATO, 2007).

⁷³ Define-se como *Vetores Logísticos* os espaços territoriais brasileiros onde há uma dinâmica socioeconômica mais “homogênea”, sob o ponto de vista de produções, de deslocamentos preponderantes nos acessos a mercados e exportações, de interesses comum da sociedade (PERRUPATO, 2007, p. 18).

⁷⁴ As microrregiões foram agregadas em Amazônica, Centro-Oeste, Nordeste Setentrional, Nordeste Meridional, Leste, Centro-Sudeste e Sul (PERRUPATO, 2007).

Mapa 3.3 Vetores logísticos na organização espacial brasileira.



Fonte: Perrupato, 2007, p. 19.

Esta configuração, ao ser elaborada tinha como premissa uma efetiva mudança na Matriz de Transportes do Brasil, promovendo um maior equilíbrio entre as modalidades, dando ênfase aos transportes aquaviário e ferroviário, integrados ao transporte rodoviário. Para tanto, requer um processo de institucionalização, organização e gestão eficiente e eficaz, capaz de envolver todas as esferas de governo, bem como os vários órgãos e instituições públicos e privados afins e correlatos com o setor dos transportes (PERRUPATO, 2007).

No que tange às políticas de transporte para a Amazônia, há que se considerar que variáveis alheias às políticas e técnicas permeiam as peculiaridades das cidades amazônicas limitando o potencial viário por razões de natureza espacial onde as grandes distâncias entre centros locais, cidades médias e as maiores cidades da Região criam limitações aos fluxos de bens, pessoas e serviços entre os diversos níveis hierárquicos urbanos.

Nestes casos, partindo-se dos pressupostos econômicos, as políticas públicas de transportes deveriam contribuir com a teoria do equilíbrio geral⁷⁵ usada para subsidiar na escolha da localização e alocações de investimentos, considerando-se que um território bem estruturado, contribua para um crescimento e desenvolvimento econômico regional (STORPER e SCOTT, 1995).

3.1.5 Política pública de habitação

A questão da habitação no Brasil constitui-se como um grave problema social, econômico e urbano. Os desafios para as políticas habitacionais são flagradas pelas desigualdades sociais, pela fragmentação do espaço urbano e pela precarização do trabalho, levando a questionamentos de “como lidar com a implantação de megaprojetos sobre um território que nem sequer implementou um patamar básico de urbanização?” (Rolnik e Nakano, 2000, p.116).

Ressalta-se que a produção de habitação possui especificidades, que justificam ainda mais a sua viabilização através de políticas públicas, uma vez que a habitação é um bem muito caro, é uma necessidade básica do ser humano, e por fim tem um apelo social quando contribui com uma parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por uma fatia elevada na geração de empregos e do PIB da economia (SANTOS, 1998).

Os problemas habitacionais no Brasil datam ainda do século XIX, com o surgimento da primeira favela, conhecida como o Morro da Providência. E tornaram-se avassaladores a partir da década de 50, com o acréscimo nas cidades brasileiras de milhões de habitantes trazidos a estas pelo êxodo rural (IPEA, 2010).

Vargas, no final da década de 30, impulsionado por seu discurso populista, diz-se sensível às demandas habitacionais dos trabalhadores e assumiu a necessidade de intervenção estatal para a produção de moradias populares. Desta forma, a produção estatal de habitação social em larga escala inicia-se a partir da atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), na produção de casas populares, em 1937 (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). No período que correspondeu a 1937 até

⁷⁵ A teoria do equilíbrio geral tenta dar uma explicação do particular ao geral (*bottom-up*), começando com os mercados e agentes individuais (PRADO, 2009).

1964, a produção de habitação atingiria a marca de 1,5 milhões de moradias populares (IPEA, 2010).

A partir da década de 50, o Governo passou a criar uma série de iniciativas para induzir o desenvolvimento nacional e programar ações sociais estruturando, pela primeira vez uma política nacional de habitação. Em 1964, é promulgada a Lei n.º 4.380, que instituiria o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Em níveis estaduais, foram criadas as Companhias de Habitação (COHABs), que seria o órgão executor do sistema de promoção habitacional (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; HOLANDA, 2011).

Neste período, foram financiadas cerca de “400 mil unidades habitacionais por ano, número considerado irrisório frente ao crescimento da população urbana e ao déficit habitacional acumulado” (IPEA, 2010, p.371). Apesar do mérito e dos esforços da época, uma parcela substancial da população foi relegada a habitação informal, aumentando o número de favelas e cortiços (IPEA, 2010).

No início dos anos 70, foi lançado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), que tinha como foco a produção de moradias para as classes mais baixas, num reconhecimento tardio do BNH da sua incapacidade, graças à política monetária utilizada, de atingir as populações de menor renda. Desta forma, no final dos anos 1970, induzido por pressões advindas de movimentos sociais, o BNH criou programas voltados para a urbanização de favelas, tais como Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), PRO-morar e João de Barro (MARICATO, 1982).

Em um balanço sobre a produção do BNH na área de habitação popular, viu-se que sua atuação foi tímida, com apenas 17% da população beneficiada sendo atendida pelos programas especiais e entre o total de moradias esse número cai para 6%. Era notório que a administração do BNH padecia de problemas de gestão retratados através de uma rigidez e centralização das decisões, pouca participação da sociedade e desconsiderando as diferenças regionais, o que levou à sua falência em 1986. Com o encerramento do BNH, a CAIXA assume suas funções e passa a controlar o SFH (ROLNIK, 1997; IPEA, 2010).

O período compreendido entre 1986 a 2003 foi marcado pelo desmonte do BNH e do sistema que estava atrelado a ele, bem como pela inexistência de uma política pública de habitação. O discurso neoliberal do presidente Collor defendia que o caminho para enfrentar a crise habitacional do país estava em convencer o

setor empresarial para este ramo, através de mecanismos de indução de mercado capazes de viabilizar a promoção habitacional pela iniciativa privada (ROLNIK, 1997).

De acordo com Maricato (2010), desde a extinção do BNH, em 1986, o governo federal se ausentou da formulação de uma política que fosse além de programas isolados que sofriam mudanças constantes. A falta de uma política habitacional e urbana em 1980, 1990 e início da década de 2000 fizeram com que as favelas apresentassem um crescimento explosivo.

Apesar de iniciativas por parte do Governo Fernando Henrique, que pós-estabilidade econômica, em 1996 lança a Política Nacional de Habitação, nos moldes da II Conferencia das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos e apresenta ações na área habitacional, com os Programas de Arrendamento Residencial (PAR) e Habitar Brasil BID. O histórico mostra que no início dos anos 2000 praticamente 60% dos recursos sob gestão federal foram destinados às famílias que ganhavam mais de 5 salários mínimos, o que representava 8% do déficit habitacional e urbano. E apenas 8,47% dos recursos dos programas foram aplicados em famílias de baixa renda, onde se concentrava o maior déficit habitacional (IPEA, 2010).

Para tanto, era necessário reverter este quadro e dar prioridade às faixas mais baixas de renda na aplicação dos recursos federais, bem como seria necessário ampliar o mercado privado de modo a atender à classe média. De fácil constatação, o desempenho do mercado imobiliário veio crescendo a uma velocidade circunstancial, e para as faixas da chamada Habitação de Interesse Social as providências estavam em ampliar os recursos e os subsídios desafiando o contingenciamento nos gastos federais (IPEA, 2010).

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi estabelecido a necessidade de elaboração de uma política nacional de desenvolvimento urbano, que contemplasse uma política para o setor de habitação e que, sobretudo, fosse participativa. Em 2005, foi instituída a nova *Política Nacional de Habitação*, subsidiada pela Lei n.º 11.124/2005 – que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e pelo Conselho Gestor do FNHIS (BRASIL, 2010c).

Ressalta-se que, com o novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social previsto na Lei, esperava-se agregar recursos das três esferas de poder no esforço de somar subsídios que ajudassem a oferecer moradias para os que esta-

vam condicionados a viver em favelas e loteamentos clandestinos, o que está longe de caracterizar uma minoria da população brasileira. Segundo Maricato (2010), estudos mostravam que mais de 50% da população de Recife, Salvador, Rio Janeiro, São Paulo, São Luís e Belém seriam ilegais, com problemas habitacionais tanto qualitativos⁷⁶, quanto quantitativos⁷⁷.

3.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas consiste em procedimento sistemático de levantamento e análise de dados, visando atribuir valor às políticas públicas, através da identificação dos resultados, da análise crítica dos programas, com o objetivo de apreender, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo e quais os processos ou efeitos que estão sendo ativados, indicando novos cursos de ação mais eficazes quando em confronto com os objetivos estabelecidos quando de sua concepção ou formulação (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; PARSONS, 1996; HOLANDA, 2003; KNOEPFEL, 2007).

Diante do exposto, avaliar em seu sentido epistemológico significa julgar, medir, ponderar, classificar, aferir ou analisar criticamente o mérito, o valor, a importância, a relevância ou a utilidade do que está sendo proposto.

No setor público, as avaliações de políticas precisam justificar a sua importância, através da mensuração de resultados e impactos, apontando os resultados para possíveis intervenções, de forma a garantir uma otimização do gasto público, de tal forma que essas políticas possam ser aprimoradas ou elaborados novos projetos, ou ainda como prestação de contas à sociedade a partir do conceito de accountability (PARSONS, 1996; FREY, 2000; HELD, 2000; FARIA, 2005).

Segundo Knoepfel (2007) e Weiss (1997), as avaliações devem se basear em resultados de uma política, em comparação aos reflexos gerados aos vários atores do processo, considerando que os mesmos possuem parâmetros implícitos e explícitos que contribuem para o aprimoramento desta política e para a formação teórica da mesma.

⁷⁶ Habitações dignas, seguras e com acesso a rede de serviços e infraestrutura (IPEA, 2010).

⁷⁷ Quantidade de pessoas que possuem habitação própria ou regularizada.

Em ciência política, costuma-se distinguir três abordagens de análise de políticas de acordo com os problemas de investigação levantados. Em primeiro lugar, há uma preocupação clássica que se refere ao sistema político como tal e pergunta pela ordem política certa ou verdadeira: o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade. Em segundo lugar, tem-se o questionamento político, propriamente dito, que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório. E, finalmente, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos (FREY, 2000).

O último questionamento diz respeito à análise de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Entretanto, o interesse da avaliação de políticas públicas não se restringe a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais, mas também pretende analisar a interação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política, ou seja, há necessidade de uma avaliação no sentido mais amplo, que servirá de base para as decisões políticas posteriores (WINDHOFF-HÉRITIER apud FREY, 2000).

Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que permitam dizer *se e por que* uma política é preferível à outra. Todavia, segundo Brian Barry (apud FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), as razões que levam à escolha de uma política devem ser relevantes, devendo estar vinculadas a princípios cuja realização irá contribuir para uma desejável quantidade de bem-estar.

Segundo Knoepfel (2007), existem vários modelos de análises de políticas, e esses devem ser escolhidos e/ou apropriados de acordo com as realidades de cada local analisado. Assim, as tomadas de decisão política envolvem uma seleção de ideias, com uma série de pontos em relação ao tempo e espaço, uma vez que, algumas decisões envolvem a alocação de valores e a distribuição de recursos para a formulação de políticas (PARSONS, 1996). Considerando que essas decisões, geralmente apresentam dois aspectos: gerar um *produto* físico, tangível e mensurável e gerar um *impacto*, que pode ser tanto físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e opiniões.

É relevante considerar que os gestores públicos sempre esperam um *impacto* quando decidem por uma política, objetivando saber se atingiram ou não os objetivos ou propósitos dos programas lançados.

A avaliação de políticas serve como “geração contínua de informações” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 8). Informações essas, que enquadram as avaliações de políticas em avaliação de processos e avaliação de impactos.

A avaliação de processos visa a aferição da eficácia, ou seja, se o programa está sendo implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o produto atingiu ou atingirá as metas desejadas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

A avaliação de impactos diz respeito aos efeitos do programa sobre o público-alvo, e tem a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

A avaliação permeia-se no âmbito do acompanhamento e da aferição dos propósitos, das estratégias e da execução do programa, segundo critérios previamente estabelecidos. De acordo com Figueiredo; Figueiredo (1986, p. 11), “na linha da avaliação de processos, a literatura destaca os seguintes tipos de pesquisa: avaliação de metas ou resultados, avaliação de meios metodológicos de implantação e avaliação de relação custo/benefício e/ou custo/resultado”.

Dentre os processos acima mencionados, vale considerar que há uma grande variação entre as metodologias no que tange ao grau de complexidade, precisão e diversidade das informações utilizadas.

Entre as pesquisas de avaliação de políticas, é muito pequena a parcela do que se chama de avaliação de eficiência, ou seja, aquelas que relacionam os efeitos do programa (benefícios) com os esforços (custos) demandados para obtê-los (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986), tal fator é confirmado pela falta de tradição de se avaliar as políticas públicas em geral.

Um dos fatores que contribuem para a pouca utilização da avaliação de eficiência, refere-se à utilização de critérios puramente econômicos. Esses critérios são problemáticos e polêmicos, devendo nessas pesquisas, incluir não apenas custos econômicos e administrativos, mas também custos e benefícios políticos.

De acordo com Bresser Pereira (2000) e Cardoso (200?), dentro desta visão global é possível distinguir a eficiência instrumental, definida pela relação entre cus-

tos e benefícios tangíveis e divisíveis; e a eficiência política, definida pela relação entre custos sociais e políticos e os benefícios dele decorrentes.

Segundo Figueiredo & Figueiredo (1986), Thoeing (2000); Costa, Castanhar (2003), a introdução dos custos sociais e políticos têm a ver com a dimensão pública da ação, que se diferencia das ações de organizações privadas. Considerando que, em programas públicos, existe ainda uma alta incidência de falta de integração entre os agentes envolvidos na implementação dos programas; há a subordinação dos programas à política econômica ou a outros agentes externos; existe uma baixa participação dos clientes reais⁷⁸ ou potenciais⁷⁹, nas diferentes fases do programa; há deficiências na elaboração de projetos avaliáveis, relutância dos formuladores das políticas na adoção de críticas, bem como a caracterização dos programas para uso político e/ou clientelístico com fins eleitorais ou de apoio político.

Contribuindo com os fatores mencionados, vale ressaltar que a avaliação de políticas é marcada por restrições explícitas, especialmente as relacionadas às informações utilizadas, principalmente quanto à inexistência, escassez, dispersão ou precariedade das informações a respeito dos programas.

Os procedimentos de coleta das informações, a forma como os dados são tabulados e a ausência de mecanismos de acompanhamento dos programas, dificultam a realização ou o nível de análise dessas políticas.

Por fim, a avaliação de políticas e da correção de ação, aprecia nos programas já implementados os seus impactos efetivos. Indagando-se os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de políticas pode, de acordo com Frey (2000, p. 228-229),

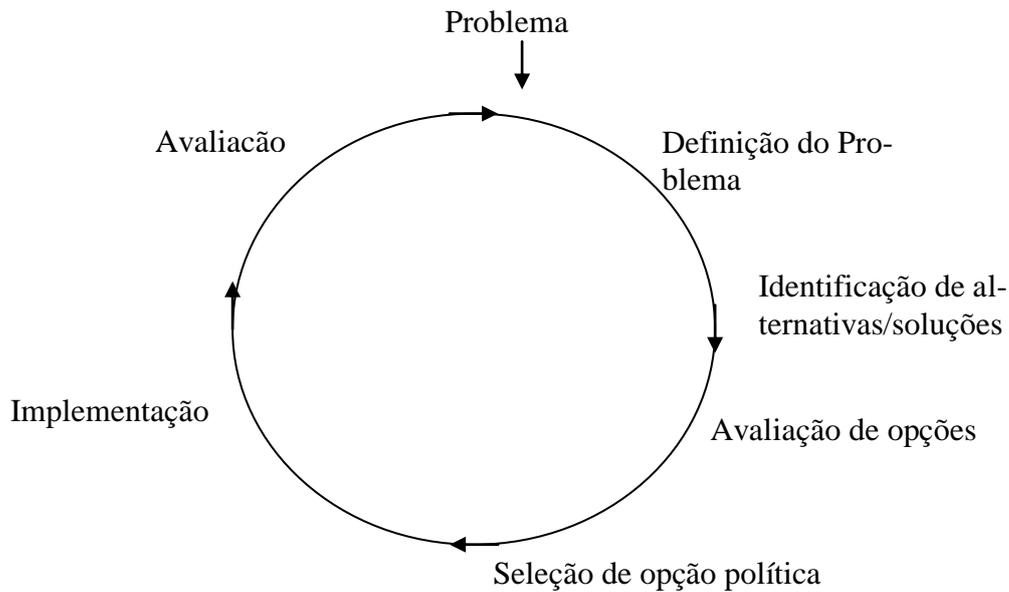
[...] no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior.

A Figura 3.1 mostra os estágios de um ciclo de processos políticos.

⁷⁸ Clientes reais são pessoas físicas ou jurídicas que demandam ou utilizam serviços e produtos fornecidos por organizações públicas. São também denominados usuários.

⁷⁹ Clientes potenciais são pessoas físicas ou jurídicas que não demandam ou utilizam os serviços ou produtos da organização, mas que integram o universo de clientes que a organização, em decorrência da sua missão e da sua visão de futuro, deveria atender.

Figura 3.1. O ciclo de vida de política



Fonte: Parsons, 1996, p. 77.

Segundo Bridgman; Davis (2003) e Mainardes (2006), nos ciclos políticos há uma sucessão de passos que vão desde o diagnóstico até a recomendação, prescrição, aplicação e avaliação da política mostrando o que essencialmente não pode faltar em uma vida de política e como fazer uma sucessão de ações para o alcance da mesma. Tais passos são apresentados como racionais lógicos e em cadeia, onde cada um informa o próximo passo a ser seguido.

Para Bridgman; Davis (2003), Colebatch (2006) e Mainardes (2006) não é possível, assim sendo, desconsiderar o ciclo de vida de política, pois a avaliação da política acontece de forma integrada considerando, na sua essência, os objetivos, as estratégias e os resultados do programa, e esse elementos só podem ser apreendidos, inseridos num dado processo e contextualizados num espaço e tempo determinados.

Ainda no que tange ao ciclo político Parsons (1996) e Colebatch (2006) indicam que após o diagnóstico do problema a formulação da política consiste em uma fase na qual se definem as diretrizes gerais desta mesma política pública, evidenciando seus objetivos, metas, recursos e estratégias. Na visão do *policy cycle*, apresentada por Parsons (1996), a formulação ou o desenho político acontece no nível mais alto da tomada de decisão desenvolvida por uma autoridade, ou por um conjunto de autoridades que expressam suas escolhas, fato esse que pode incorrer num

problema de estilo, conforme citado anteriormente, e que na maioria dos casos tem suas preferências divergentes daquelas que a sociedade considera relevante.

Em seguida, tem-se a fase final ou de avaliação, a qual é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública. Ressaltando-se que, durante as pesquisas avaliativas, os avaliadores devem ser sensíveis a cada caso e utilizar os dados de forma informativa, como forma de assistência às políticas e não de julgamento o que Prittwitz apud FREY (2000), Thoeing (2000) denominaram como “aprendizagem política”.

As aprendizagens políticas são elucidativas ao demonstrarem as diferenças na gestão das políticas implementadas, que podem ocorrer de acordo com a gestão governamental e de acordo com a gestão organizacional.

Na gestão governamental, tratam-se da gestão dos programas de governo, definidos para executar um conjunto de políticas demandadas pela sociedade. Já na gestão organizacional, trata-se da gestão dos recursos que a organização dispõe para cumprir sua missão institucional, apoiando os governos na execução de suas políticas, programas e ações.

Todavia, somente a avaliação de políticas públicas implementadas é capaz de apresentar as relações de causa e efeito entre os objetivos propostos e os resultados ou impactos gerados com a implementação destas (ARRETCHE, 1998). Logo, para a avaliação ter sucesso, faz-se necessário que os objetivos sejam claros e mensuráveis, entretanto é neste elemento que reside à problemática da avaliação, pois quando os objetivos não são ambíguos, são múltiplos, o que requer um esforço teórico do avaliador em desmembrar esses objetivos.

As divergências citadas podem ocorrer devido a vários fatores, mas encontram suas causas, em particular, na falta de relacionamento entre formuladores, implementadores e *stakeholders*⁸⁰, sendo esta uma das principais causas que motiva os implementadores a mudar as políticas formuladas (CAVALCANTI, 2001).

3.3 TIPOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos processos avaliativos, pode-se usar diferentes critérios e classificações às avaliações políticas, considerando-se que há uma vasta literatura sobre esse as-

⁸⁰ *Stakeholders* são pessoas envolvidas numa política ou nela interessadas.

sunto, todavia vale ressaltar que a escolha de um tipo de avaliação deve atender ao objetivo político e oferecer subsídios para a tomada de decisão.

Knoepfel (2007) apresenta cinco razões para a escolha de um método de avaliação política, tais como as análises com interesses operacionais, aplicadas aos estudos de graduação e pós-graduação, com o objetivo de demonstrar na prática os conceitos de análises políticas; as análises comparativas; as análises que consideram as tipologias e as experiências particulares de países específicos; análises que consideram as relações institucionais e os produtos gerados; análises de sistemas particulares de políticas; e análises que consideram os processos de política.

Tais razões servem para nortear a dimensão teórica que uma avaliação política possui, considerando-se que nessas avaliações, deve-se entender como consenso, que os problemas apresentados têm conexão direta com as demais fases que compõem a política, justamente por ser ela um ciclo, que produz *feedback* e retroalimenta as demais fases, e não um sistema linear.

Assim sendo, de acordo com Knoepfel (2007) é possível se identificar três tipos de avaliação, as que dão respostas do Estado às demandas sociais, considerando interações pluralistas, ou seja, há um problema é e necessário resolvê-lo; as que atendem a uma classe social (marxista) e a grupos específicos; e as que dão respostas a diferentes atores, considerando setores e interesses específicos.

Autores como Cohen e Franco (1994) configuram as avaliações políticas, em avaliação *ex-ante*, avaliação *ex-post* ou somativa, avaliação formativa ou de processo e avaliação de monitoramento.

No que tange à avaliação *ex-ante*, entende-se que a mesma é realizada antes do início do projeto, medindo-se a viabilidade da política a ser implementada quanto a sua relação “custo-benefício”. Cavalcanti (2008) argumenta que esta não é uma relação restrita à viabilidade econômico-financeira, uma vez que a viabilidade política é institucional, bem como as expectativas dos beneficiários da ação, devem ser consideradas e incorporadas durante o processo. Cohen e Franco (1994) definem a avaliação *ex-ante* como aquela que escolhe a melhor opção dos programas e projetos nos quais se concretizam as políticas.

A avaliação *ex-post* ou somativa investiga em que medida o programa atingiu os resultados esperados pelos formuladores. Considerando-se uma análise de resultados, onde é possível identificar e/ou analisar os resultados esperados e os resultados não esperados. Quando os resultados de um programa ou política são focaliza-

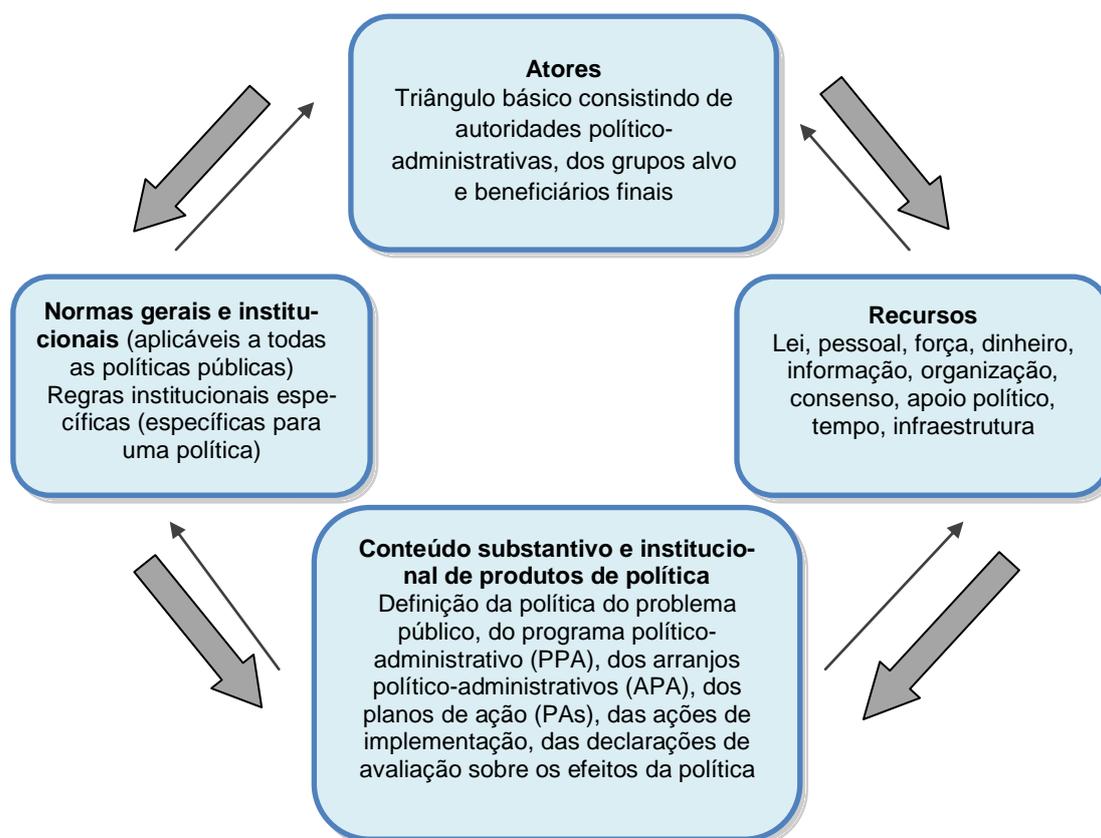
dos em uma classe social ou grupos específicos (KNOEPFEL, 2007) a avaliação assume um caráter somativo, analisando-se os objetivos, impactos e resultados da política, e permitindo ao tomador de decisão identificar a política mais viável para atingir as metas no prazo pretendido. Nas avaliações *ex-post* o objetivo principal é analisar a efetividade de uma política/programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados e os impactos gerados pelo mesmo.

A avaliação formativa ou de processo articula os meios com os fins, fazendo uma análise do processo, ou seja, de como o programa funciona e quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados. Este tipo de avaliação foca-se nos processos e não nos resultados, logo no ciclo político está vinculada a etapa de implementação da ação avaliada (PARSONS, 1996). Desta forma, a avaliação de processos se preocupa, basicamente, em diagnosticar as possíveis falhas de um programa, no que diz respeito aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, adequação ao público-alvo, visando o seu aperfeiçoamento, através da interferência direcionada para seus aspectos intrínsecos (CAVALCANTI, 2008).

Por fim, na avaliação por monitoramento tem-se um processo sistemático e periódico de análise da gestão, funcionamento e desempenho de programas e projetos, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais, com vistas à adequação entre o plano e sua implementação. No ciclo político, as tarefas de monitoramento são desenvolvidas durante a execução do programa. Entretanto, é necessário ao avaliador conhecer o projeto em todas as suas fases, pois é neste tipo de avaliação que é possível fazer uma avaliação de acompanhamento, subsidiando o tomador de decisão quanto as possíveis intervenções ou redirecionamento do programa/política (PARSONS, 1996).

Percebe-se que nos modelos apresentados há correlações que são marcadas por elementos-chave, como mostra a Figura 3.2, abaixo.

Figura 3.2 Elementos-chave para análises de políticas públicas



Fonte: Knoepfel, 2007, p.18

Desta forma, as avaliações políticas tornam-se um sistema que procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento das políticas públicas, considerando que estas passam por vários estágios e que em cada estágio há a influência de diversos atores, que contribuem para a formulação das políticas e sua implementação. Assim sendo, uma vez que existem várias variáveis, faz-se necessário uma compreensão em vários níveis sociais, econômicos, políticos e outros, bem como considerando os impactos gerados por essas políticas às populações atingidas.

Parsons (1996) argumenta que, para tanto, é necessário gerar informações, dando subsídios ao governo e aos analistas políticos para organizar os dados e auxiliar a elaboração de políticas e os processos de tomada de decisão. Considerando-se que nos mais variados modelos e níveis de política, tem-se a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade.

Em nível de *eficiência*, tem-se avaliação da relação custo-benefício e/ou custo-resultado, neste caso os resultados são avaliados tendo em vista o “montante de recursos utilizados, [...]”, verifica-se como foi gasto o dinheiro, no pressuposto de que o dinheiro bem usado é aquele que não foi gasto” (MELDOLESI apud CARDOSO,

1998, p.6). Críticos das ações governamentais usam fartamente este conceito, “debitando nos custos de implantação dos programas “custos” que não são tangíveis e mensuráveis, tais como tempo perdido em virtude de práticas burocráticas pouco flexíveis” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHE, 1998). A avaliação por eficiência é mensurada através de *Indicadores de eficiência*, que consideram os meios e recursos empregados nos Programas. Consiste no estudo da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os seus resultados alcançados. Segundo Di Pietro (2002), a avaliação de políticas por eficiência atende a princípios democrático-jurídicos, pois na implementação de políticas envolve a necessidade de se garantir a probidade e eficiência no uso dos recursos. Os indicadores que avaliam os critérios de eficiência, dão conta da dimensão técnica⁸¹ da política pública. Todavia, considerando-se a ausência de dados disponíveis nas bases de informações do governo federal, referentes ao recorte temporal desta tese, a avaliação por eficiência não foi realizada.

No que tange à *avaliação da eficácia*, tem-se a *eficácia objetiva*, ou avaliação de metas que é considerada como o tipo mais simples e comum de avaliação. É representada pelos próprios órgãos gerenciadores do programa e expressa pelos relatórios anuais. No critério da eficácia objetiva, verifica-se “se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas”, demonstrando o alcance dos objetivos propostos e o processo de implementação (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHE, 1998). A mensuração da eficácia, se dá através dos *Indicadores de eficácia* que estão focados no cumprimento das metas. A avaliação desses indicadores⁸³ refere-se ao estudo da verificação dos objetivos e instrumentos explícitos dos programas a serem analisados e seus resultados efetivos. De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), nesta avaliação, podem ser verificados as metas e os instrumentos propostos e os efetivamente atingidos ou empregados. Este indicador com sua respectiva avaliação dá conta da dimensão política da política⁸⁴, atendendo

⁸¹ A *dimensão técnica* prioriza a disponibilização de serviços a um maior número de agentes, e que estejam integradas a provisão de outros serviços, como por exemplo o escoamento da produção da cadeia produtiva do pequeno produtor da região. Ainda na dimensão técnica, ressalta-se que é necessário mostrar que a inserção de políticas públicas integradas de infraestrutura urbana é uma condição (SOUZA, 2006).

⁸³ Os indicadores são uma quantificação que permite a mensuração dos resultados dos programas (JANNUZZI, 2005).

⁸⁴ A *dimensão política* versa sobre diversidade de interesses institucionais, sociais e culturais envolvidos no processo de formulação e implementação das políticas públicas, tais como as de infraestrutura, em detrimento do atendimento de demandas identificadas na região Amazônica (SOUZA, 2006).

a questões do tipo: “*Os objetivos e metas propostas pelas políticas públicas de provisão de infraestrutura urbana na Amazônia foram atingidos?*”;

Tem-se ainda a *eficácia funcional*, que caracteriza uma avaliação dos meios, configurando-se como uma avaliação moral ou instrumental. Quando a intenção da avaliação está na moralidade executória, são usados os critérios da moralidade da eficiência administrativa e contábil, representados pelas auditorias; quando da intenção instrumental, o critério adotado é o da eficácia funcional, onde há a aferição dos meios e das metodologias de implantação dos programas. Considerando as condições organizacionais e sociais é possível fazer uma simulação entre a adequação entre os meios e os fins propostos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHE, 1998). A avaliação da eficácia funcional e de eficácia objetiva estão respondidos no capítulo quatro, item 4.3 desta tese, bem como a resposta ao questionamento levantado estão apresentados nas conclusões deste capítulo.

Quanto a *efetividade*, a mesma ocorre por uma avaliação de impactos onde há uma avaliação da relação existente entre a implementação de um determinado programa e os seus impactos/resultados. Neste contexto, o que prevalece é uma avaliação das mudanças sociais advindas com a implementação da política (ARRETCHE, 1998). Para tanto, são usados *Indicadores da efetividade social ou impacto* do programa, isto é, que mensuram os seus efeitos. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986) apud Cardoso (2006), a avaliação da efetividade deve demonstrar as relações de causalidade existentes entre a realidade social e uma política em particular. Esta representa a questão metodológica mais complexa, uma vez que se deve demonstrar que os resultados estão vinculados aos produtos oferecidos pelas políticas públicas estudadas. Este indicador com sua respectiva avaliação atende as dimensões técnica e política da política, a partir das seguintes questões levantadas: a) *Em que medida ocorreu a efetiva mudança nas condições sociais de infraestrutura das populações dos municípios analisados?*; b) *Em que medida os resultados das intervenções se afastaram ou se aproximaram dos princípios de uma política pública de infraestrutura que promova o desenvolvimento regional sustentável*. Tais respostas estão apresentadas no capítulo seis, desta tese.

Diante do exposto, entende-se que a avaliação de políticas, quando considera sua interdependência entre as suas várias etapas, permite uma melhoria no processo de implementação, o engajamento dos vários atores envolvidos, bem como, de-

pendendo do objetivo da avaliação, uma classificação em nível de eficiência, eficácia e efetividade.

Frente ao exposto, entende-se que quando se trata de políticas públicas de infraestrutura é premissa se fazer um elo destas políticas atreladas ao desenvolvimento local, fazendo-se uma relação dos fatores que estão atrelados a estas políticas, bem como um mapeamento dos atores envolvidos neste processo (ZMITROWICZ, 1997).

Segundo Knoepfel (2007), pensar a avaliação de políticas públicas que induzam ao desenvolvimento regional sustentável é uma proposta relevante que necessita de uma metodologia que leve em conta, além dos fatores acima citados, mas também a base sustentável de promoção do desenvolvimento econômico. Para tanto, é necessário que se estabeleçam procedimentos formais, quantitativos, qualitativos e quali-quantitativos; bem como fazer uma análise das políticas/programas, considerando que essas políticas consideram a participação dos vários atores envolvidos, entre eles, os gestores públicos, o setor privado e a população local.

Todavia, considerar a avaliação de políticas públicas de desenvolvimento regional/local representa uma avaliação pontual restrita, e que, portanto, necessita de variáveis definidas que configurem a evolução do sistema político que fora/será avaliado. Atentando-se ainda para outras dificuldades, tais como os fatores externos e a dificuldade de mensuração dos objetivos políticos e dos resultados e/ou impactos produzidos (COHEN; FRANCO, 1994, ARRETCHE, 1998).

Para tanto, em avaliação de políticas públicas de desenvolvimento regional sustentável, faz-se necessário o uso de indicadores que sintetizem as informações, produzindo a realidade e necessidades de reavaliação das políticas/programas. No nível das políticas públicas, o uso destes indicadores possibilita uma avaliação de forma efetiva, eficiente e eficaz, facilitando a visualização mais estruturada dos dados. Uma vez que, esses indicadores representam não só os dados enquanto matéria-prima bruta, mas traduzem os interesses sociais e econômicos dos programas/políticas implementados, levando em consideração os objetivos, a missão e as estratégias que estão vinculadas a essas políticas (JANNUZZI, 2005).

Parsons (1996) então considera que, no tocante à avaliação de políticas públicas a determinação e análise dos indicadores possibilitam não só a avaliação da política implementada, mas dá conta do ciclo político dando respostas a um proces-

so sistêmico, uma vez que uma política apesar de ser formulada para médio prazo tem seus reflexos concretizados em longo prazo.

Assim sendo, este capítulo estruturou a base teórica para a análise apresentada no capítulo quatro, no capítulo cinco, no que diz respeito aos seguintes questionamentos. No que tange à avaliação de políticas públicas de infraestrutura, foi possível identificar/mensurar a eficácia funcional e a eficácia objetiva? No que tange à avaliação de políticas públicas quanto a efetividade, quais os resultados da mesma na Amazônia? E por fim, considerando-se o conceito de ciclo de políticas, estes podem ser identificados nas políticas apresentadas para a Amazônia?

Entendendo-se que as políticas públicas, em seu sentido mais amplo, implementadas na Amazônia tiveram sua origem no primeiro Ciclo da Borracha, em 1840 e vem ao longo dos anos apresentando as suas várias vertentes de classificação e desenvolvimento. No capítulo cinco, serão apresentadas e discutidas essas políticas e suas relações com o desenvolvimento da região dando conta dos questionamentos: *no que tange à avaliação de políticas públicas de infraestrutura, foi possível identificar a eficácia funcional?; no que tange à avaliação de políticas públicas de infraestrutura, foi possível mensurar a eficácia objetiva?; e considerando-se o conceito de ciclo de políticas, estes podem ser identificados nas políticas apresentadas para a Amazônia?*

As respostas ao questionamento: *no que tange à avaliação de políticas públicas quanto à efetividade, quais os resultados da mesma na Amazônia?* Estão no capítulo seis desta tese.

4. A FORMAÇÃO ECONÔMICA, POLÍTICA E SOCIAL DA AMAZÔNIA COMO MARCO TEÓRICO PARA O DESENVOLVIMENTO

Este capítulo dedica-se a apresentar a formação econômica, social e política da Amazônia brasileira, fruto das intervenções do período colonial e republicano, oferecendo um apanhado das estratégias de desenvolvimento regional assumidas pelo governo federal através de suas políticas públicas, admitindo-se que estas foram marcadas por relações de poder patrimonialistas e clientelistas.

Para tanto, o capítulo estruturou-se em dois blocos, no primeiro apresenta-se a Amazônia no período que vai de 1840 a 1948, correspondendo ao ciclo da borracha, em seguida apresenta-se a implementação das políticas desenvolvimentista na região, ocorridas no período entre 1946 a 1990, considerando que os reflexos das políticas adotadas neste período são sentidas até os dias atuais.

De acordo com Becker, Stenner (2008, p. 11), a formação da Amazônia, assim como a do Brasil e de toda a América Latina, constitui um processo dinâmico de expansão marítima, “que ocorreu inicialmente por empresas comerciais europeias e depois pelos Estados português e espanhol, o que caracterizou o período de formação do sistema capitalista”. Entretanto, a Amazônia apresenta em sua formação, uma peculiaridade que difere e/ou contrasta com a formação do nordeste açucareiro e do sudeste cafeeiro e industrial.

A Amazônia teve sua formação marcada pelo caráter aventureiro dos colonizadores europeus que se estabeleceram na região, bem como pelo patrimonialismo⁸⁸ no trato com a coisa pública, o que explicou/a o comportamento da elite regional, o regime de servidão e a utilização da mão-de-obra indígena, bem como esta região foi marcada por um processo de colonização que objetivava muito mais a conquista do território do que o povoamento territorial. Este processo foi tão superficial e durou tão pouco que, política e economicamente esse sistema irregular e à toa não chegou a se definir com um sistema colonizador (FREYRE, 1970; HOLANDA, 1997; SILVA, 2002). Configurando-se neste território a mais antiga periferia da eco-

⁸⁸ O modelo patrimonialista foi definido por Max Weber como sendo aquele no qual o Estado surge a partir da hipertrofia de um poder patriarcal original, que alarga a sua dominação doméstica sobre territórios, pessoas e coisas extrapatrimoniais, passando a administrá-los como propriedade familiar ou patrimonial. Portugal transplantou para o Brasil a estrutura patrimonialista, paternalista e clientelista. A primeira intervenção patrimonial/paternal no Brasil, foi marcada pela organização político-administrativa feita a partir da distribuição de terras entre os amigos do rei, dando ensejo ao regime das Capitânicas Hereditárias e das Províncias, subordinando os donatários, numa relação de deveres e gratidão, à coroa portuguesa. (WEBER, 1944; FREYRE, 1970).

nomia-mundo capitalista, denominada “economia de fronteira” (BECKER; STENNER, 2008).

A economia de fronteira foi um processo resultante da motivação à expansão comercial europeia em busca de novos mercados e em busca da exploração de novos produtos. Assim, a formação da Amazônia foi pautada na exploração dos recursos das terras apropriadas, do extrativismo, e da coleta da riqueza natural.

Na região, as especiarias foram os primeiros produtos valorizados pelos europeus no mercado mundial, denominadas “drogas do sertão”. Tais especiarias levaram ao movimento de defesa das terras amazônicas e o surgimento, no século XVII, dos fortins⁸⁹ que deram origem às cidades de Belém e Manaus (BECKER; STENNER, 2008).

A exploração das drogas do sertão, contudo, só se fez de forma organizada, a partir da implantação das missões religiosas no vale do Amazonas pela Coroa, ainda no século XVII. As várias ordens religiosas catequizavam os índios e os utilizavam como mão-de-obra. Índios e missionários constituíram, desta forma o essencial da população amazônica nos primórdios da colonização. Estes grupos, entretanto estavam articulados tanto pelas ordens religiosas, quanto pela circulação de mercadorias à cidade de Belém, através de uma rede urbana⁹⁰ embrionária e do tipo dendrítica⁹¹. Neste contexto, Belém, graças a sua posição excêntrica e proeminente, que lhe garantia uma posição estratégica no espaço geográfico da Amazônia, ganha uma importância eminente, assumindo o papel de capital da Província do Grão-Pará e Maranhão, substituindo São Luís em 1772 (CORRÊA, 1987).

As ações que impulsionaram o desenvolvimento de Belém no período derivaram-se principalmente da necessidade de expansão das atividades produtivas, bem como da necessidade de ampliação do domínio português na região, que tinha como política explícita realizar sua política colonial nos pequenos núcleos existentes. Mar-

⁸⁹ Esses fortins localizavam-se principalmente às margens do rio Amazonas e em muitos casos na confluência de um afluente. Tais núcleos possuíam uma posição vantajosa, controlando a circulação de um vale. Tem-se como exemplo destes fortins ainda a cidade de Santarém, margeada pelo rio Tapajós.

⁹⁰ Uma rede urbana é tanto um reflexo das cristalizações oriundas do passado, como da escolha que o capitalismo faz de determinados lugares e regiões, atribuindo às cidades uma posição de hierarquia urbana e uma especialização funcional [...]. A rede urbana é uma realidade complexa pois cada centro desempenha múltiplos papéis, vinculando-se de modo diferenciado e simultâneo, a múltiplas redes (RIBEIRO, 2001, p. 1).

⁹¹ A rede dendrítica está vinculada a uma formação espacial periférica de base colonial, marcada por um específico padrão de circulação que conecta a cidade polo aos demais núcleos urbanos individualmente (CÔRREA, 2000, p. 126).

cou ainda um período de intensas transformações desiguais, instituindo-se uma hierarquia político-administrativa, cujo controle hegemônico pertencia a Belém, que a partir de 1772 tornar-se-ia a capital político-administrativa de toda a Amazônia (CORRÊA, 1987).

A exploração dos produtos originários da floresta, dentre eles a borracha, desde o período colonial até a república, forjou uma sociedade marcada por uma estrutura arcaica herdada de Portugal, marcada por uma hierarquia vertical, patrimonialista, paternalista e clientelista decorrentes, sobretudo do sistema de aviamento⁹² organizado para viabilizar a produção, o transporte e a comercialização para a população, num formato complexo de relações, como mostra a Figura 4.1. Desta forma, o que se viu, foi que a colonização Amazônica aconteceu com vistas à exploração econômica que permitissem aos colonizadores acumular riquezas para desfrutarem em seus lugares de origem (HOLANDA, 1997; PRADO JR, 1989; SILVA, 2002).

Figura 4.1. Sistema de aviamento da Amazônia: uma rede de relações internas e externas à demanda regional.



Fonte: Stella, 2009, p. 38.

⁹² O sistema de aviamento consistia num processo que mantinha seringueiros, ou extrativistas ligados a outros ciclos econômicos, numa relação de endividamento com seus patrões, na dependência de fornecimento de alimentos, suprimentos necessários à subsistência, instrumentos para extração e meios para a comercialização do látex. Esse processo envolvia uma cadeia de agentes em que não só seringueiros são ávidos em relação a seus patrões, mas estes últimos também contraem empréstimos das grandes casas exportadoras, que lhes emprestam dinheiro e instrumentos de produção, num fluxo de crédito que se desenvolve com base pela dominação do capital comercial (LEITÃO, 2009, p. 115).

Segundo Becker; Stenner (2008) o povoamento efetivo da região deu-se somente com a Revolução Industrial, que promoveu o ciclo da borracha entre 1840 e 1920. A borracha tornou-se um dos insumos básicos do período, sendo utilizada para a confecção de inúmeros objetos, desde os de uso doméstico, até material bélico e de construção naval, passando a ser um produto desejado por todas as nações centrais. Mas foi, sobretudo, a indústria automobilística norte-americana que elevou a demanda da borracha a preços estratosféricos, gerando um intenso surto de povoamento na Amazônia. Ressalta-se, porém, que desde este período, houve na Amazônia certa concentração demográfica em poucos núcleos, graças à descontinuidade espacial de ocupação e da raridade de povoamento (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

4.1 A ERA DA BORRACHA (1840 – 1948)

Com o advento da Revolução Industrial, em 1839 Charles Goodyear descobriu o processo de Vulcanização, que consistia na mistura do enxofre à borracha em uma temperatura em torno de 140º a 150º durante um certo número de horas. Este processo permitia que as propriedades da borracha não se alterassem pelo frio, calor, solventes comuns ou óleos, tornando-se um produto precioso para a indústria automobilística que estava surgindo nos Estados Unidos com Henry Ford (BECKER, EGLER, 1994).

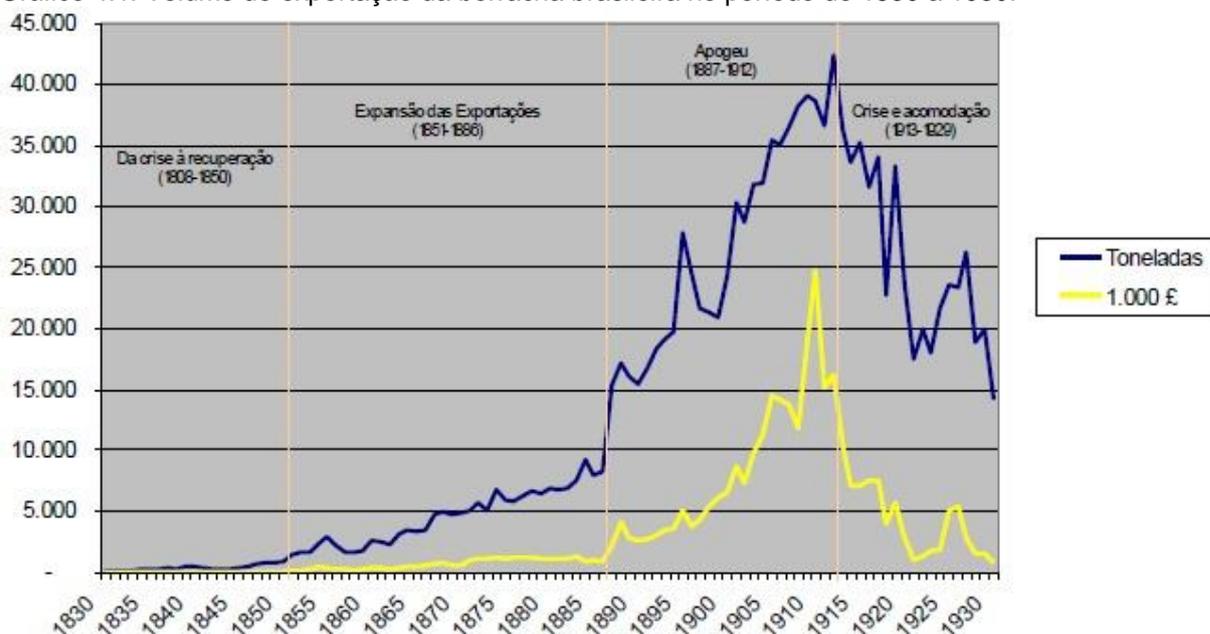
A Amazônia era uma região produtora de seringueira (*Hevea brasiliensis*), árvore nativa da região, que produzia o insumo necessário (látex) para a produção da borracha. De simples droga do sertão, a borracha passou a integrar e a configurar decisivamente a paisagem social e econômica, da até então, menos explorada e conhecida região do Brasil. Entretanto, tal situação não pôde ser caracterizada como obra do acaso, do ponto de vista econômico, o mundo estava tornando-se dicotômico: uma grande parte altamente capitalizada, concentrando sua atividade na produção industrial, e uma “outra parte produtora de matérias-primas minerais e agrícolas, constituindo-se no mercado importador dos manufaturados e dos bens de consumo das regiões industrializadas”, estava-se tornando universalmente popular a divisão do mundo em colônias e em esferas de influência (MARTINELLO, 1988, p. 24).

É neste quadro de transformações profundas e estruturantes, seja no que tange aos meios de produção, seja na evolução e consolidação do capital monopolista que se situou a formação e a expansão da economia extrativista da borracha na Amazônia. Internamente, o ciclo da borracha também marcava o início de um novo polo econômico. Embora a Amazônia já exportasse uma determinada quantidade de especiarias, sua expansão ainda não estava integrada ao sistema econômico nacional, o que foi acelerado com o advento da exploração extrativista da borracha, bem como nesse cenário a Amazônia inseriu-se na divisão internacional do trabalho através da produção da borracha (CORRÊA, 1989).

Muitas dificuldades, entretanto marcaram a exploração desta cultura, dada a grande diversidade de espécies da região, as seringueiras estavam dispersas no interior da floresta, obrigando o seringueiro a caminhar por grandes distâncias até conseguir a obtenção da produção rentável da borracha natural. Outro fator, também estava aliado às dificuldades encontradas: a extração do látex era comprometida graças à falta de mão-de-obra. Devido a escassez da mão-de-obra, a expansão do aproveitamento dos seringais só foi possível com a chegada à região dos imigrantes. Inicialmente realizada pelo deslocamento de paraenses e depois com a chegada dos nordestinos (Arigós) que vieram fugindo da seca e das restrições de mercado em suas províncias, com o sonho de enriquecer e voltar para o nordeste (FURTADO, 1977; MARTINELLO, 1988; BECKER, EGLER, 1994).

Em 1860, a produção amazônica da borracha alcançava 2.673 toneladas, e no final do século XIX o Brasil tornara-se o maior fornecedor mundial de borracha, como mostra o Gráfico 4.1. Tal “ciclo” gerou um efetivo povoamento local/regional, por meio da formação de uma cadeia produtiva que se iniciava na floresta e era transportada, por via fluvial, até os portos de Belém e Manaus, de onde a borracha era exportada para as indústrias norte-americanas e europeias (BECKER, EGLER, 1994).

Gráfico 4.1. Volume de exportação da borracha brasileira no período de 1830 a 1930.



Fonte: IPEADATA. 1990, p. 347.

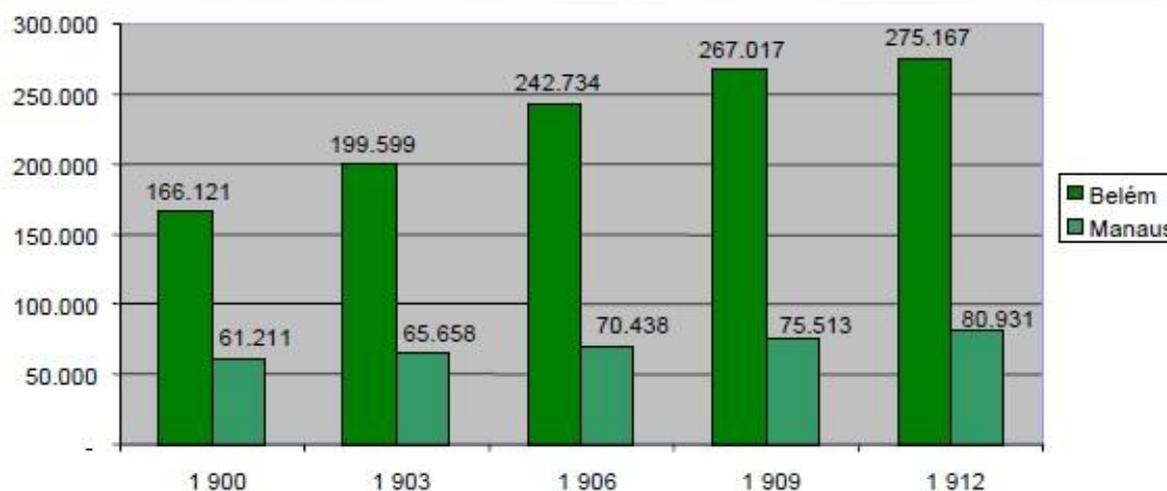
O ciclo da borracha marcou para a Amazônia um período de intensa desigualdade social e territorial. Do capital carregado para a região e de todo o esforço despendido na comercialização da borracha não resultaram grandes melhoramentos para a região. Os “coronéis” da borracha enriqueciam a velocidades inigualáveis, e somente Belém e Manaus sentiram os reflexos desta riqueza. Belém e Manaus ganharam água encanada e luz elétrica, prédios suntuosos, além do incentivo ao ordenamento territorial. Por outro lado, os índios foram expulsos para as cabeceiras dos rios, e nos seringais encravados na mata, os seringueiros, em sua maioria nordestinos, viviam num regime semiescravo, cuja remuneração era quase extinta com o pagamento exorbitante dos gêneros que o armazém dos seringalistas forneciam a crédito (MARTINELLO, 1988, p. 27; BECKER; STENNER, 2008).

Economicamente e socialmente, a monocultura da borracha e o sistema de exploração que era empregado não faziam bem para a Amazônia (WEINSTEIN, 1993). A política imperialista, de capital monopolista e financeiro, encontrava sustentação no financiamento da economia da borracha na região, mostrando uma grande participação do capital estrangeiro na atividade extrativista regional, com uma disparidade social e econômica gritante, segundo Trindade Jr (1993, p. 58) havia “necessidade de um melhor aparelhamento do espaço urbano de modo a dotá-lo de uma infraestrutura adequada e de promover melhorias intraurbanas para a elite local e investidores estrangeiros”. A intervenção do Estado tornou-se então fundamental,

direcionando a economia local e replanejando a cidade. Nesta fase, Belém destacou-se em desenvolvimento urbano, passando a ser novamente considerada segundo Amin e Ximenes (1998, p. XVII) “a cidade mais importante da região Amazônica, devido sua função de entreposto de exportação e importação dos mais diversos produtos”. Entretanto, os pobres que não puderam cumprir as exigências das posturas municipais, e excluídos das rendas geradas pela economia gomífera⁹³, viam-se obrigados a imigrarem da área central para os subúrbios mais afastados da cidade.

Em termos político-administrativo Manaus foi a cidade que mais se beneficiou da expansão da borracha. Já em 1852, com a criação da Província do Alto Amazonas, emancipada da Província do Grão-Pará, Manaus é escolhida como capital, tornando-se o mais importante núcleo urbano da Amazônia ocidental. Seu crescimento urbano e populacional, como mostra o Gráfico 4.2 aconteceria somente a partir da segunda metade do século XIX suscitando um processo de competição econômica e comercial com Belém (CORRÊA, 1987).

Gráfico 4.2. População de Belém e Manaus no período do ciclo da borracha.



Fonte: Stella, 2009, p. 43.

No tocante a inserção de infraestrutura, a falta de planejamento urbano foi um problema que se assolou até os dias atuais. O inchaço populacional que a região sofreu à época foi marcado pelo caráter aventureiro, sem o propósito de fazer funcionar um sistema que visasse a consolidação de um processo de ocupação demográfica responsável do espaço, tampouco a constituição de uma classe interessada em promover o desenvolvimento e o futuro político da região, assim, apenas inves-

⁹³ Economia proveniente das riquezas ofertadas pela exploração do látex.

timentos estrangeiros marcaram a construção de alguns portos, estradas de ferro e serviços urbanos. Desta forma, a entrada de mercadorias na Amazônia era marcada por elevados custos de frete e lucros altíssimos, encarecendo-as sobremaneira (MARTINELLO, 1988). Para tanto, o Governo paraense, visando resolver o problema de abastecimento, principalmente de Belém, incentivou a formação de vários núcleos urbanos, tais como Benevides, Ananindeua e Castanhal, através da produção de alimentos ao longo da ferrovia Belém-Bragança (CORRÊA, 1987). A economia da Amazônia parecia lançada na prosperidade, possuindo o maior reservatório de borracha natural e o domínio do mercado internacional.

No entanto, toda esta prosperidade estava com seus dias contados, visando a uma maior produtividade, novas áreas de inversão, bem como fontes de matérias primas mais baratas, os ingleses levam mais de 70.000 mudas da seringueira da Amazônia para a Ásia, tornado sua produção revolucionária e impondo um novo ritmo à comercialização. A borracha explorada na Amazônia, de forma rudimentar, sem progresso técnico e com baixa produtividade não resistiu à concorrência do produto oriental, que em poucos anos a substituiu quase que inteiramente (MARTINELLO, 1988).

Ao contrário do que havia ocorrido com os outros produtos de exportação do Brasil (açúcar, algodão, café), a borracha dependia exclusivamente do mercado externo para se sustentar. Internamente não “existia um parque industrial capaz de absorver a produção excedente, bem como não se formou um mercado diversificado na Amazônia que pudesse atrair os capitais provenientes da borracha”, além de que a produção da borracha dava conta de setores que não tinham nada a ver com a realidade Amazônica, não gerando um complexo econômico diversificado, capaz de atenuar os reflexos da crise gerado pelas condições internacionais de oferta e demanda (MARTINELLO, 1988, p. 53).

A Amazônia descapitalizada pela exploração estrangeira, abandonada pelo poder central e presa a uma estrutura econômica retrógrada, torna-se uma zona de repulsão, com a estagnação das suas atividades econômicas e sociais, necessitando se reordenar economicamente.

A partir da década de 40 passam a existir várias tentativas, por parte do Governo, de se coordenar e planejar o desenvolvimento do país, a princípio segundo uma perspectiva nacional e posteriormente assumindo abordagens regionais através da concepção do desenvolvimento das regiões. Tais ações surgem após as duras

críticas recebidas pelo governo, no que tange ao seu potencial exportador, que se concentrava em apenas um ou dois produtos agrícolas, o que fez com que o país sentisse os efeitos da crise dos anos 30 de forma mais intensa do que países industrializados.

De acordo com Baer (1996), as críticas recebidas pelo governo brasileiro despertaram o interesse na diversificação da estrutura econômica brasileira, referindo-se especialmente a diversificação agrícola e a descentralização geográfica⁹⁴, o que combinado às reservas cambiais, poderiam elevar o país a condição de investidor no segmento “indústria”. Assim, no início dos anos 40, foram elaborados planos de governo, com estabelecimento de metas e a criação de organismos específicos para a elaboração, execução e controle de tais planos.

No início da década de 40, o Brasil vai solicitar aos Estados Unidos uma ajuda para identificar as potencialidades do país frente às novas demandas. Tem-se então, de acordo com Matos (2002), as missões Cooke e Abbink. Estas missões tinham como objetivo uma análise crítica e sistemática sobre o país, considerando o ponto de vista regional, a necessidade de formulação de um programa de ações. Tais missões identificaram gargalos brasileiros, tais como um sistema de transporte inadequado, carência em investimentos industriais, insuficiência no potencial energético e restrições ao capital estrangeiro e a imigração. Mostraram ainda, a necessidade de intervenções centralizadas e racionais, para garantir o sucesso das ocupações e do desenvolvimento, mas o termo planejamento no Brasil era rejeitado, porque essa ideia remetia às iniciativas do governo bolchevique (D’ARAÚJO, 1992), entretanto, na prática, o Brasil sentia a necessidade do planejamento econômico, especialmente como contraponto ao *laissez-faire*⁹⁵.

De 1943 a 1948, o país contou com o Plano de Obras e Equipamentos, dando ênfase à programação de obras públicas de infraestrutura e a criação de indústrias básicas, entretanto sua atuação foi apenas de dois anos, sendo extinto com o fim do governo de Getúlio Vargas em 1946 (MATOS, 2002).

⁹⁴ Vargas criou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) visando fomentar a ação territorial, assim como o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) que tinha como função subsidiar a formulação e implantação de políticas de governo, através da construção de estradas, para vencer os vazios territoriais do país (LEITÃO, 2009).

⁹⁵ De acordo com Keynes (1926), o termo *Laissez-faire* representava o capitalismo puro, que apregoa que o mercado deveria funcionar sem interferência estatal. Representava o símbolo do liberalismo econômico.

Neste mesmo período, mesmo tendo perdido espaço na participação da produção mundial, a demanda internacional pela borracha existia por parte das potências mundiais, ao mesmo tempo em que crescia o consumo interno pelo produto em razão da expansão da indústria nacional de produtos de artefatos existentes no sul do país (fábrica de pneumáticos). Esse ritmo crescente, tanto interno como externamente, não poderia ser suportado pela ação extrativista que se manteve inalterada desde 1912 até 1940 (COSTA, CAPELA, 1970).

Desta forma, o governo passava então a intervir em favor das indústrias locais regulando as exportações da borracha nacional, através da Lei n.º 3.359 de 20 de junho de 1941. Essa lei tinha três aspectos fundamentais: garantia para a indústria nacional, da opção de compra da borracha a ser exportada, em condições de igualdade de preços; o governo passava a fixar os preços tanto dos artefatos quanto da borracha nacional; e a criação da Organização Permanente Reguladora do Comércio de Borracha, com o objetivo de controlar tanto a produção quanto a comercialização dessa matéria-prima. Em seguida, essa regulação passaria a ser feita tanto para a importação quanto para a exportação, além dos preços internos dos artefatos da borracha (MARTINELLO, 1988).

Em 1942, o governo brasileiro fez um acordo com o governo dos Estados Unidos, instituindo o chamado Acordo de Washington, que visava desencadear uma operação em larga escala de cooperação técnica, científica e financeira de extração da borracha na Amazônia. Esta operação ficou conhecida como a Batalha da Borracha (D'ARAÚJO, 1992).

Como uma estratégia de desenvolvimento para a Amazônia, a batalha da borracha objetivava um novo ciclo do produto durante a Segunda Guerra Mundial. Tais estratégias foram possíveis, pois as forças japonesas dominaram militarmente o Pacífico Sul nos primeiros meses de 1942 e invadiram também a Malásia, passando a ter o controle dos seringais pelos nipônicos, o que culminou na queda de 97% da produção da borracha asiática (COSTA, CAPELA, 1970; MARTINELLO, 1988).

Reflexo desta estratégia foi o contingente populacional, que em menos de um ano cresceu de forma absurda na Amazônia, no intuito de impulsionar a batalha da borracha. Isto resultaria na implantação de alguns elementos, inclusive de infraestrutura, apenas em Belém, desta vez por parte dos Estados Unidos. A exemplo disso tem-se a instalação do Banco de Crédito da Borracha, atual Banco da Amazônia (BASA); o aeroporto de Belém, a base aérea de Belém e de outros serviços urbanos.

À época também foi criada a SAVA (Superintendência para o Abastecimento do Vale Amazônico), vinculada à Comissão de Controle dos Acordos de Washington e com sede em Belém, que tinha como finalidade garantir o abastecimento da região de gêneros alimentícios e outros de primeira necessidade, coordenar as medidas necessárias para garantir o incremento da produção, providenciar a aquisição de gêneros de dentro e fora do país, e estimular a utilização de gêneros de produção local, dando ênfase à pesca, à pecuária e à indústria de alimentos da região (MARTINELLO, 1988).

Foi criado também o SESP (Serviço Especial de Saúde Pública) para o controle da malária, saneamento geral e assistência médica à população, bem como foi instituído o combate aos agentes econômicos envolvidos no aviamento frente ao crédito concedido pelo Banco Central do Brasil (BCB) e ao fornecimento de gêneros essenciais aos seringalistas por preços reduzidos promovido pela SAVA (MARTINELLO, 1988).

No tocante à infraestrutura, viu-se a renovação e potencialização do Serviço de Navegação e Administração do Porto do Pará (SNAPP), potencializando o comércio através do porto de Belém com os Estados Unidos, a aviação também passou a desempenhar um papel importante e vital na batalha da borracha, utilizada no escoamento da borracha, assim como para conectar a Amazônia com as fontes de suprimento dos Estados Unidos e outros pontos do Brasil e da América Latina (MARTINELLO, 1988).

Estas intervenções e negociações geraram a primeira grande intervenção do Estado na economia da região Amazônica, que apesar de todas essas medidas, graças às formas arcaicas de produção, a iniciativa privada não foi atraída para a atividade de plantio da seringueira, bem como as formas de condição de trabalho e o surgimento da borracha sintética levou em 1947 a Amazônia a uma crise na produção gomífera. De 1941 a 1945, a produção anual de borracha natural subiu apenas 10.000 toneladas e seus impactos sobre as dinâmicas sociais, então existentes no Pará, foram pouco relevantes. Em 1948, pela primeira vez desde o início do século, o país deixava de exportar a borracha natural, situação que se estendeu até os dias atuais (D'ARAUJO, 1992; MONTEIRO; COELHO, 2004).

A constituição de 1946 deixava claro, todavia, que a região passara a ser uma preocupação nacional, e que como tal deveria ter um tratamento à altura. Segundo Monteiro; Coelho (2004, p.92) “o marco mais relevante das ações federais encon-

trou-se nos anos 40 do século passado, momento no qual se abriu um novo período do intervencionismo do Estado brasileiro na economia nacional e regional inaugurado pelo governo Vargas”. Ainda segundo os mesmos autores, a ruptura com a história econômica anterior foi dada pela adoção de técnicas de planejamento fomentadas por uma ideologia de integração nacional, que teve como expressão o que se chamou “Marcha para o Oeste”⁹⁷, a criação da Fundação Brasil Central (1944), a inserção, na Constituição de 1946, e de um Programa de Desenvolvimento para a Amazônia, que delimitou oficialmente a região através de critérios científicos.

Neste período, em níveis mundiais, a ideia central era a de que para um país se desenvolver dever-se-ia, prioritariamente, incorporar suas regiões economicamente menos desenvolvidas às regiões mais dinâmicas. Especificamente no caso do Brasil, esta nova etapa de reorganização do território nacional vinculou-se as ações planejadas pelo governo federal (COELHO, 2001)

4.2 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO (1946 – 1990)

A ideia de desenvolvimento planejado permeou os governos brasileiros desde a década de 30 e foi ganhando força ao longo dos anos. A fase desenvolvimentista tinha o entendimento de que caberia ao Estado intervir na economia, considerando-se que o investimento público era necessário para garantir o equilíbrio do sistema capitalista, nos períodos em que a economia estivesse enfraquecida (SENRA, 2011). Autores como Myrdal e Prebisch apud Senra (2011) entendiam que o processo de crescimento econômico ocorreria de maneira desigual e desequilibrada, em nível espacial, contribuindo para uma concentração de população e riqueza em determinadas regiões em detrimento de outras e assim, acentuando as diferenças econômicas e sociais. Assim sendo, para esses autores a alternativa seria a intervenção do Estado em um processo de planejamento e desenvolvimento regional.

Em 1946, a Constituição avançou na questão do planejamento estabelecendo a criação de um conselho Nacional de Economia, que passou a apresentar ao con-

⁹⁷ Uma das alternativas do Governo Vargas para a ocupação territorial foi a chamada “Marcha para o Oeste”, cujo objetivo era a ocupação do interior do Brasil e marcou a etapa preliminar de ocupação do sul da Amazônia. Tal ocupação tinha motes geopolíticos e de controle do território. A geopolítica esteve sempre associada a interesses econômicos, mas estes foram via de regra mal sucedidos na sua implantação, não conseguindo estabelecer uma base econômica e populacional estável capaz de assegurar a soberania sobre a área (BECKER, 2001, p. 135; LEITÃO, 2009).

gresso, no período de 1952 a 1964, uma exposição geral da situação econômica do país. Pela constituição da época ficou estabelecido o ideário de “valorização, desenvolvimento e aproveitamento das possibilidades econômicas” sendo assegurada uma política de valorização da Amazônia⁹⁸ e do Vale do São Francisco (D’ARAUJO, 1992).

Em 1947, o então presidente Gaspar Dutra lançou um elaborado plano de desenvolvimento econômico que pretendia estimular as áreas de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, o chamado “Plano Salte” (SKIDMORE, 1975). Na época, o Brasil estava passando por um processo de urbanização das suas capitais, graças aos investimentos das indústrias nacionais e estrangeiras, que visavam impulsionar a economia urbana, todavia esta injeção de recursos nos centros urbanos contribuiria sobremaneira para o aumento da inflação no período. O Plano Salte, era considerado um plano de gastos públicos para nortear as políticas nos setores prioritários (saúde, alimentação, transporte e energia) (SKIDMORE, 1975).

No tocante à saúde, o plano seguiu as diretrizes da Campanha Nacional de Saúde, que tinha como prioridade elevar o nível sanitário da população rural. No intuito de erradicar a malária, doença que castigava a Amazônia, Dutra empenhou-se em uma campanha para a compra de inseticidas de ação residual. Dutra redirecionou investimentos para um maior reaparelhamento dos portos, compra de frotas marítimas estrangeiras e construção de oleodutos, no que tange aos transportes, porém com exceção da ferrovia ligando as regiões Sul e Nordeste, chegando até o Recife, e da Via Dutra, não se teve mais nenhuma obra significativa, em especial na Amazônia. No setor energético, houve um apoio financeiro de capital privado para estimular empresas concessionárias, que estavam em ascensão com o crescimento urbano, aumentando em 40% o acesso aos sistemas energéticos. Porém, apesar da promessa de desenvolvimento, o governo Dutra foi inexpressivo e frustrado para a região, deixando mais uma vez uma expectativa àqueles que vinham em busca de melhores condições de vida na Amazônia⁹⁹. Como o governo não conseguiu garantir a receita para estes investimentos, com menos de um ano o Plano Salte foi interrompido (MATOS, 2002).

⁹⁸ Com base na dominância absoluta da visão externa e privilégios das relações com o centro de poder nacional (BECKER, 2001, p. 136)

⁹⁹ Neste período, foi ratificada a posição de Belém e Manaus na rede urbana regional, ambas tornando-se foco do êxodo proveniente dos seringais e do nordeste brasileiro, com primazia de Belém, que à época concentrava 43,31% da população urbana regional (CORRÊA, 1987, p. 55).

Dando continuidade aos planos de desenvolvimento, em 1956 é lançado o Plano de Metas, que veio com a promessa de solucionar os gargalos apresentados e/ou deixados pelas décadas de 1930 e 1940, que foram marcadas pela transformação do mundo rural para o urbano industrial, com profundas repercussões em vários aspectos da vida do país. Uma das mais importantes, do ponto de vista político, foi o surgimento do populismo como recurso de poder para autoritários e democratas e a garantia ao processo político de toda a população alfabetizada maior de 18 anos. A urbanização crescia de forma acelerada, facilitando a expansão desordenada das cidades. O país vivia o que se chamava de um intenso processo de modernização política e econômica e sofria todos os impactos, positivos e negativos decorrentes de tal crescimento (SKIDMORE, 1975, CORRÊA, 1987).

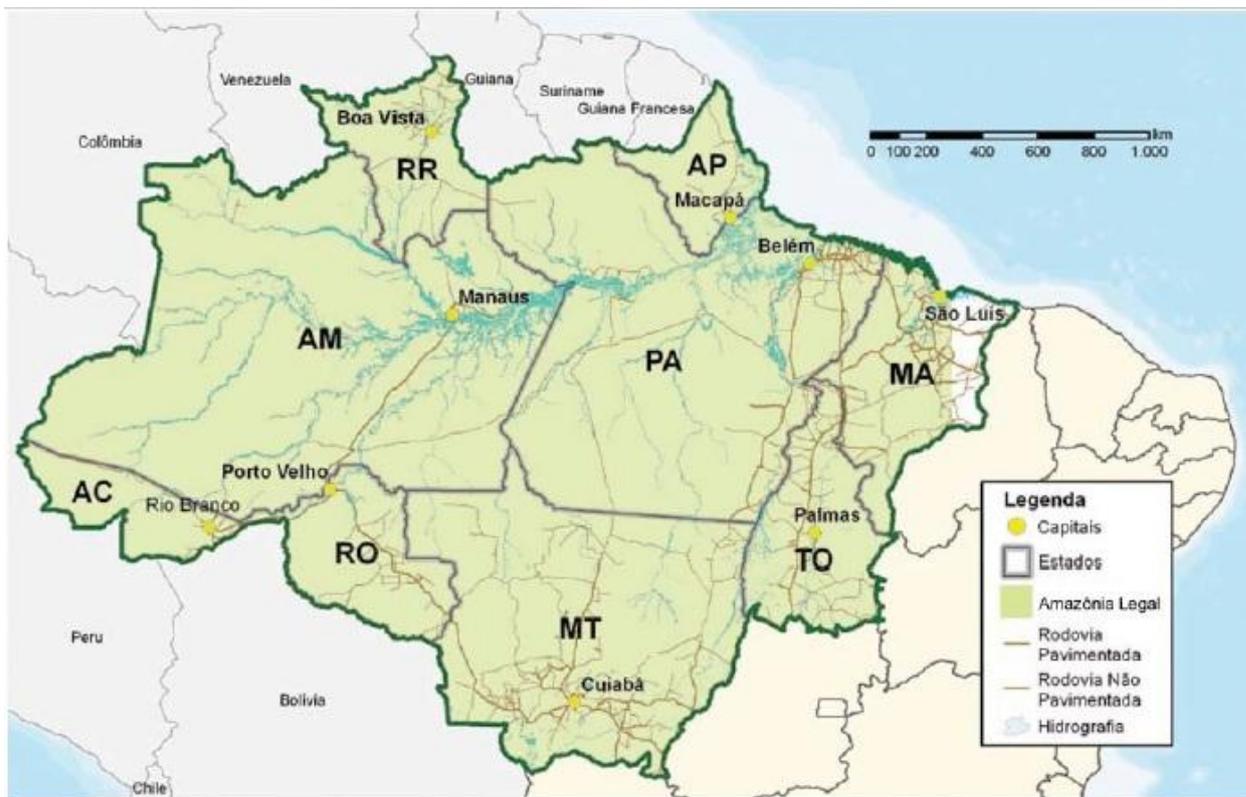
Getúlio deu início ao planejamento regional, com a implantação do “Estado Novo”. Para tanto, ele criou uma série de agências para estudar, formular e implementar políticas de desenvolvimento, ficando muito mais no discurso do que na ação, mas que beneficiaram diretamente o governo do então presidente Juscelino Kubistchek (BECKER, 2001). Há de se admitir que foi nos anos 50 que foram dados os passos mais largos rumo à ideia de planejamento, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Petrobras, o Fundo Geral de Eletrificação, o Banco do Nordeste, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)¹⁰⁰, além de outros e das iniciativas vinculadas à indústria.

Todos esses planos apresentados, reiteradas vezes visavam reduzir os desequilíbrios regionais, no que diz respeito às distorções econômicas e sociais e integrar todas as regiões do país, apesar de o plano não tratar especificamente da questão “regionalização” cabia à União o papel de elaborar, supervisionar e agir de forma a acelerar o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas (SENRA, 2011).

A SPVEA foi concebida para ser um organismo de planejamento e execução, subordinada à Presidência da República e instalada em Belém, no Pará. Cabia a SPVEA vencer na Amazônia a etapa de pioneirismo, dominar o meio agressivo e nele estabelecer ações de uma política realista e concreta para a região, agora com sua dimensão geográfica delimitada, como mostra o Mapa 4.1.

¹⁰⁰ A SPVEA foi criada a partir da Lei Complementar n.º 1806, em 1953, que embasou a estrutura do órgão e de sua comissão de planejamento, bem como delimitou a Amazônia Legal Brasileira.

Mapa 4.1. Divisão político-administrativa da Amazônia legal brasileira



.Fonte: BRASIL, 2008.

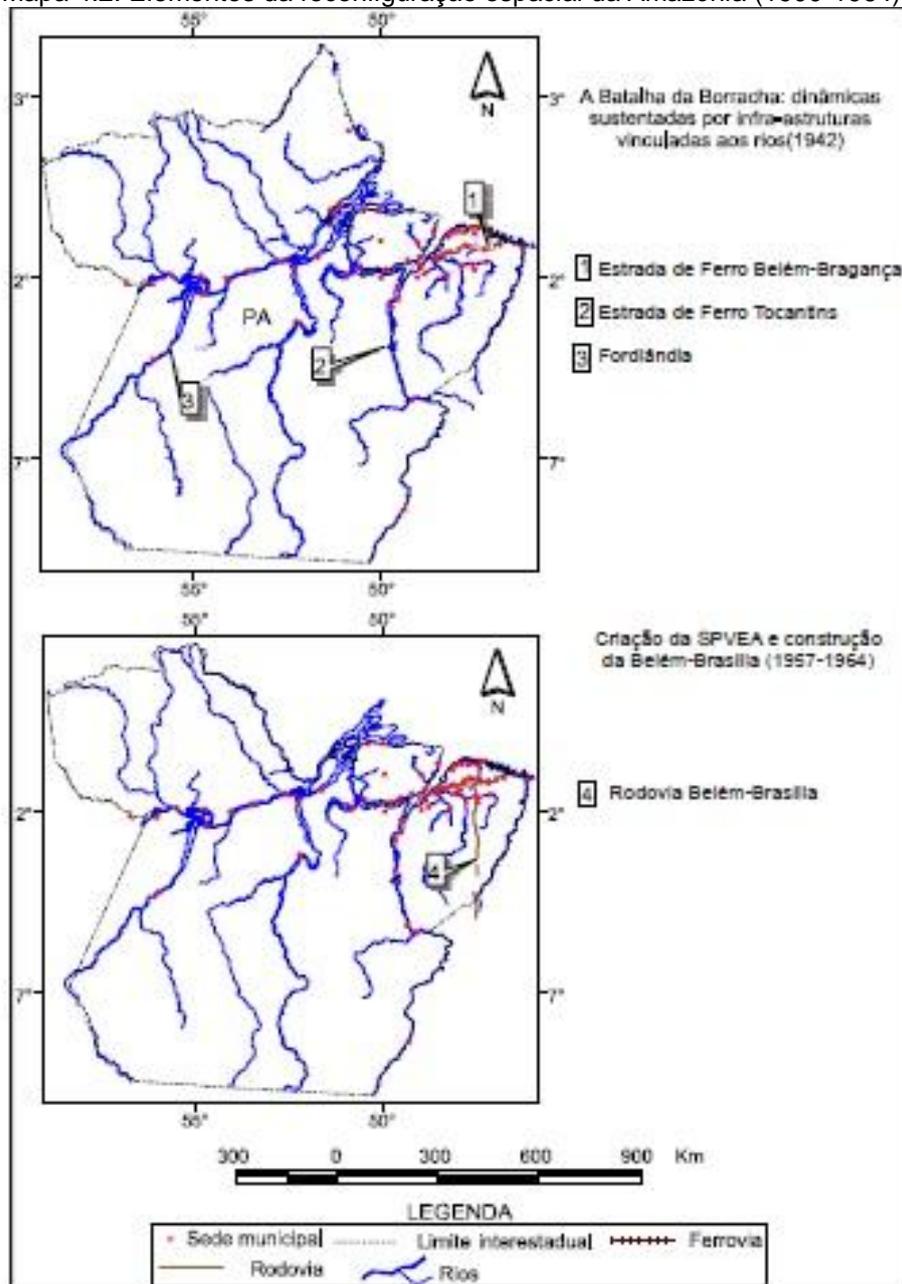
Em 1951, ficou pronto um trabalho intitulado “Valorização Econômica da Amazônia: subsídios para seu planejamento”, que assinalava que a região possuía todas as potencialidades desejadas, e que se bem aproveitadas, poderiam propiciar prosperidade econômica não só a região como ao país, para tanto era necessário uma política de investimentos, melhoria nos transportes, equipar a região e incentivar a exploração madeireira e mineral. O planejamento do desenvolvimento regional passou a ser então uma prioridade, e dentre as várias demandas a prioridade residia no problema da infraestrutura (D’ARAUJO, 1992; MATHIS; FARIAS FILHO, 2004).

A ideia era a criação de uma política de créditos e de comercialização para uma produção de base agrícola. Para tanto, foram feitos incentivos nas áreas de transporte, aproveitamento de várzeas, formação de núcleos colonizadores e exploração da madeira, com incentivo às serrarias, bem como a diversidade de árvores existentes. Os recursos minerais também estavam como componentes de exploração, bem como as fontes de energia elétrica e hidroelétrica (D’ARAUJO, 1992).

O objetivo era povoar a região, levando o progresso a fim de gerar uma sociedade estável e progressista e que pudesse vir a realizar-se e a aperfeiçoar-se com seus próprios recursos. Estava sendo proposta a região uma revisão do modelo econômico extrativista que não havia produzido formas comunitárias de vida, não fixou o homem na região e tampouco se desenvolveu. Para tanto, a região foi dividida em 27 zonas economicamente recuperáveis e politicamente estratégicas. Infelizmente problemas de custeio frustraram a possibilidade de alcance de objetivos tão grandiosos (MAHAR, 1978; D'ARAUJO, 1992)

As ações do Plano de Metas deram início ao processo de movimento migratório canalizado para a região norte do país, no intuito de integrar a Amazônia ao centro-sul, através do incentivo às políticas de abertura de estradas (MUSSUMECI, 1988). A partir de então, as políticas adotadas pelo governo federal passaram a ser representadas, de forma concreta, por meio da elaboração e implementação de planos de desenvolvimento regional, aos quais articularam a criação de instituições, o estabelecimento de políticas públicas, a implementação de mecanismos de financiamento, a edificação de obras de infraestrutura que foram implementadas na região através da implantação das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre, como mostra o Mapa 4.2, numa tentativa do governo federal em restabelecer o dinamismo da produção gomífera em termos regionais até o incentivo aos grandes projetos. A partir daí, acentuou-se a migração que já se efetuava em direção à Amazônia, com crescimento da população regional de 1 para 5 milhões entre 1950-60, e de modo acelerado a partir de então (BECKER; STENNER, 2008).

Mapa 4.2. Elementos da reconfiguração espacial da Amazônia (1900-1964)



Fonte: Monteiro; Coelho, 2004, p. 100.

O Plano de Metas, de acordo com Benevides (1976) e Cardoso (1978), representou uma primeira tentativa de planejamento em escala nacional, embora a sua atuação em nível regional tenha sido concebida como um fracasso, uma vez que nada do que havia sido planejado para a Amazônia configurou-se em números significativos. A abrangência das metas, a continentalidade da região e a falta de integra-

ção entre os vários setores do governo, e do governo com os estados caracterizam o período e seus desacertos.

Em 1961, o governo do Presidente João Goulart, convida Celso Furtado para assumir o cargo de Ministro do Planejamento, e este mesmo criou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 1961 a 1964. O plano foi criado para dar conta de uma política desenvolvimentista que tinha como objetivos básicos: assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida, estimada em 7%, reduzir a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recuperasse uma estabilidade nos níveis de preço, criar condições para que o desenvolvimento fosse igualitário entre as populações, intensificar a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de garantir não só o crescimento mas o desenvolvimento social, orientar as atividades econômicas, visando reduzir as disparidades regionais, eliminar os entraves institucionais, e encaminhar soluções para o refinanciamento da dívida externa, acumulada principalmente no último decênio (CARDOSO, 1978).

À Amazônia estava destinada a descoberta técnica e científica de todo o seu potencial florestal, através de um zoneamento florestal, o que só viria a ser realizado anos mais tarde através do Projeto RADAM, cabia a SPVEA ainda, a supervisão da construção da rodovia BR-010 (Belém-Brasília), a modernização do SNAPP e o financiamento dos grandes projetos (SKIDMORE, 1975).

Para Singer (1977), o Plano Trienal não pôde ser caracterizado como um plano de desenvolvimento econômico e social, mas sim como uma plataforma política de ação do Governo Federal, não sendo plenamente aplicado dado à crise que assolava o país, porém, mesmo assim, teve um papel significativo nos instrumentos de política econômica, pois mapeou os principais problemas enfrentados pelas regiões.

Diante de várias estratégias de modernização regional para a Amazônia, com o Governo Militar, estas ganharam novas feições no período que se seguiu ao golpe de 1964. A faceta desenvolvimentista foi introduzida pelos governos militares que governaram com uma ideologia de perfil Keynesiano¹⁰¹ e que, graças ao dinheiro farto e barato originário dos países produtores de petróleo, direcionou os seus esforços para a promoção de investimentos em infraestrutura básica, objetivando a aber-

¹⁰¹ Com forte participação do Estado na economia e no desenvolvimento regional (SENRA, 2011).

tura das fronteiras para que os investidores pudessem ser atraídos para a região e a promoção da eficiência no mecanismo de planejamento regional, com a inserção da iniciativa privada, na busca por um desenvolvimento regional harmônico e unificado.

A “operação Amazônia” foi oficializada a partir da Lei n.º 5.173 de 27 de outubro de 1966, cujo artigo 4º relacionava treze objetivos de ação governamental na Amazônia, onde a nova política para região seria “orientada para estabelecer polos de desenvolvimento e grupos de população estáveis e autossuficientes, estimular a imigração, proporcionar incentivos ao capital privado, desenvolver a infraestrutura; e pesquisar o potencial de recursos naturais” em uma abordagem econômica e geopolítica (MAHAR, 1978, p.22).

No que tange à abordagem econômica, fora pensado a transferência do modelo de desenvolvimento aplicado no Nordeste, com a criação da SUDAM antes SPVEA e do BASA que sucedeu o Banco de Crédito da Borracha, análogos à SUDENE e ao Banco do Nordeste, cabendo ao setor público atrair à região, por meio de incentivos, capital privado para ser aplicado na promoção da industrialização, bem como implantar a infraestrutura necessária à realização do plano, tal como: sistemas de transporte, comunicação e energia.

No aspecto geopolítico, era imperativo a ocupação da Amazônia de forma definitiva e permanente, garantindo a estes ocupantes a autossustentabilidade. Assim, as estratégias de ocupação do território tiveram início a partir da própria construção do território, como fundamento concreto do Estado, que passou a se configurar como um espaço político, com controle social, normas e hierarquias, que transitaram sobre a dicotomia do controle técnico e político, tal estratégia visava completar a apropriação física e a apropriação do território amazônico, revelada pela expropriação de terras, exploração humana e depredação ambiental (OLIVEIRA, 1994; BECKER, 2001; LAURANCE, 2001).

Em 1967, foi aprovada uma legislação que garantiria incentivos fiscais e tributários às empresas que se instalassem na Amazônia Ocidental¹⁰², pois havia um sentimento de que a SPVEA tinha privilegiado a Amazônia Oriental¹⁰³, em face da infraestrutura superior e do mercado maior, atraindo parcelas desproporcionais dos fundos de investimentos da SPVEA, deixando Manaus e seus arredores em desvan-

¹⁰² A Amazônia Ocidental era compreendida pelos estados do Amazonas, Rondônia, Roraima e o Acre.

¹⁰³ A Amazônia Oriental era compreendida pelos estados do Pará, Amapá e mais recentemente pelo estado do Tocantins, além dos estados do Maranhão e Mato Grosso.

tagem a Belém e sofrendo com o desemprego e o êxodo de capitais e recursos humanos. Frente a tais questionamentos culminaram na instalação da Zona Franca de Manaus¹⁰⁴ (MAHAR, 1978).

Ainda visando potencializar a região, no período foram mapeados os maiores gargalos da região: a dimensão territorial e a sua interligação. Para tanto, foram tomadas ações de implantação de infraestrutura, em especial, de transporte visando ligar os polos de desenvolvimento¹⁰⁵ para fomentar o crescimento nas áreas intermediárias, bem como a energia, tida como fator preponderante para a industrialização da região. Ressalta-se que a construção da Belém-Brasília tornou-se o elemento de mudanças e transformações territoriais da Amazônia Oriental (COSTA, 1997).

A partir do diagnóstico de que a região era uma fronteira de recursos em potencial, os primeiros anos da década de 70 foram marcados por uma forte atuação da atividade federal, quando foi criado e implementado o Programa de Integração Nacional, onde foram disponibilizados recursos para a construção das rodovias Transamazônica, que interligaria a Amazônia ao Nordeste, na tentativa de resolver os problemas da Amazônia de ocupação e as tensões do Nordeste frente às sucessivas secas e a norte-sul, ligando-a ao centro-sul, através da Rodovia Santarém-Cuiabá. Visava ainda, garantir a segurança nacional, frente a possível ocupação da região por estrangeiros, melhorar as condições do trabalho rural e promover a agro-indústria na região. Além de implantar uma rede de comunicações comandada por satélites, uma rede urbana¹⁰⁶ e uma rede hidroelétrica, insumo básico a nova fase industrial (BECKER, 2001).

O projeto geopolítico do governo, de garantir a soberania nacional sobre as fronteiras nacionais, base da estratégia de ocupação e densificação do território¹⁰⁷, aliado ao projeto econômico¹⁰⁸, indutor dos investimentos estatais, privados e internacionais, foram configurados através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, I e

¹⁰⁴ A Zona Franca de Manaus se caracterizou com um enclave industrial em meio à economia extrativista (BECKER, 2001).

¹⁰⁵ Cuiabá-Porto Velho, Manaus-Boa Vista, Belém-Brasília, etc.

¹⁰⁶ A rede urbana pensada para a época seriam as sedes das redes de instituições estatais e organizações privadas (BECKER, 2001, p. 138).

¹⁰⁷ A estratégia de ocupação da região favorecia as grandes apropriações de terra e na concessão de incentivos fiscais, assentado no caráter especulativo do valor da terra, resultando na concentração e desnacionalização de setores urbanos fundamentais.

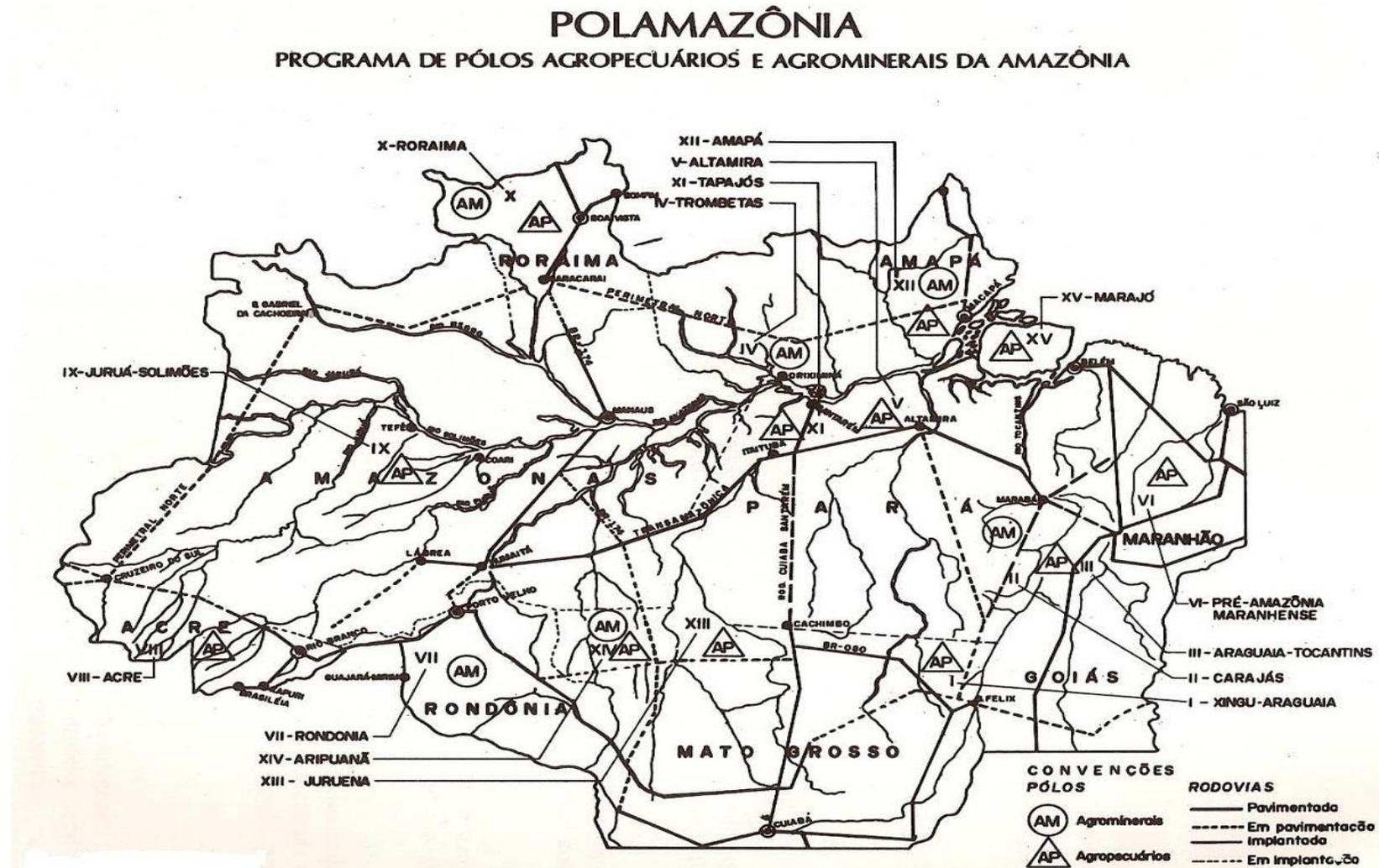
¹⁰⁸ A Teoria dos Polos de Crescimento (1949), de François Perroux, foi muito influente na Fase Desenvolvimentista-Militar. Na visão do autor, há indústrias motrizes que geram ondas de inovações, são capazes de mobilizar outras indústrias secundárias e outros setores da economia e podem promover a dinamização regional (SENRA, 2011, p. 174).

II, e em especial para a Amazônia o PDA (Plano de Desenvolvimento da Amazônia), cujas metas eram a integração física, econômica e social da região, além do desenvolvimento econômico através da expansão do mercado interno para as mercadorias trazidas do sul, dando prioridades a agricultura e a pecuária da região Amazônica (CARDOSO, 1981).

Em vistas ao desenvolvimento regional aliado a crise do petróleo de 1974, a Amazônia foi se transformando numa grande fronteira de recursos a serem exportados por meio da implantação de grandes projetos minerais, que compreendiam Carajás-Itaqui (minério de ferro e siderurgia), Trombetas-Belém (bauxita, alumina e alumínio). O projeto Grande Carajás repercutia grandes expectativas e foi muito bem aceito pelas elites locais, que almejava ver, a partir de Carajás, a industrialização na Amazônia, com a verticalização dos recursos minerais. Conforme argumenta Hirschman (1961) e Bunker (1985) essa verticalização sempre foi moldada nos princípios dicotômicos, pois assim como poderiam gerar efeitos imediatos, atraindo atividades complementares e/ou agregando valor à matéria-prima, poder-se-ia não se ter tais reflexos em um período de tempo muito grande, o que se confirmou após três décadas na Amazônia (COELHO, 2005).

No que tange as hidrelétricas, neste período foi muito discutido o potencial hídrico dos rios da Amazônia, com a ideia de transformar os recursos naturais em potencial industrial, não só para o desenvolvimento regional, mas para a integração da região ao centro-sul do país. Em consequência disto, foram transferidos pelo governo federal recursos para o programa de polos urbanos da Transamazônica, com aproveitamento do potencial hidrelétrico dos Rios Araguaia-Tocantins (São Félix e Tucuruí), até então praticamente inexplorado. Adotou-se a máxima de que a hidroeletricidade se constituiria numa matéria-prima da própria região, possibilitando a criação de complexos industriais e para atender à exploração e transformação de grandes reservas de recursos minerais. A Figura 4.2 mostra os programas e polos agropecuários e agrominerais pensados para a Amazônia (FENZL, CANTO, VINÍCIOS, 2000).

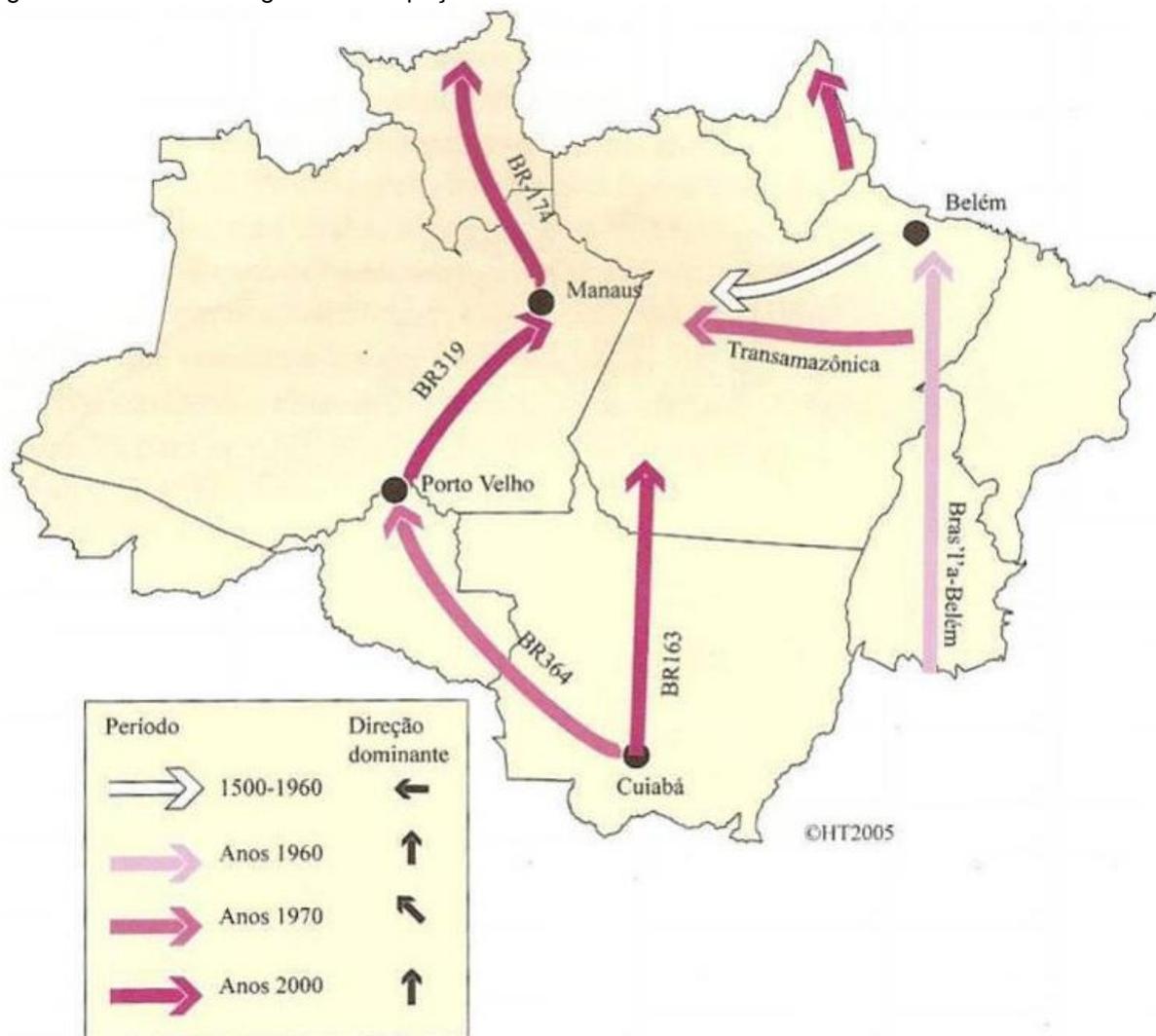
Figura 4.2 Programa de polos agropecuários e agrominerais do POLAMAZÔNIA.



Fonte: Stella, 2009, p. 133.

O Plano Nacional de Desenvolvimento marcou uma nova etapa de esforço de integração nacional, adotando a estratégia de ocupação produtiva da Amazônia, como mostra a Figura 4.3, considerando-se que esta região era realmente uma fronteira de recursos, refletidos através do Programa Polamazônia¹⁰⁹, do uso da alta tecnologia e da contribuição da Amazônia para a balança comercial do Brasil e corrigida as distorções até então cometidas na região no que tange à sua capacidade de atrair recursos e investimentos (CARDOSO, 1981).

Figura 4.3 Eixos estratégicos de ocupação da Amazônia brasileira.



Fonte: Stella, 2009, p. 138.

¹⁰⁹ O POLAMAZONIA foi criado através do Decreto 74.067 em 29 de setembro de 1974 e estabelecia 15 polos de crescimento, selecionados com base em suas vantagens comparativas, observadas em diversos setores produtivos (MAHAR, 1978, p. 44)

Geograficamente, os investimentos públicos destinados aos polos agropecuários e agrominerais e ao complexo minero-metalúrgico privilegiaram a Amazônia oriental com áreas de concentração econômica e populacional. Apenas a implantação da Zona Franca de Manaus carreou investimentos para a Amazônia ocidental. Na máxima do movimento migratório, apesar dos recursos públicos serem direcionados às grandes empresas e aos grandes projetos, os mesmos exerciam um forte poder de atração, reforçando a ocorrência de grandes movimentos migratórios, caracterizando um boom demográfico, como mostra o Tabela 4.1 e a Tabela 4.2, com suas respectivas representações gráficas nos Gráficos 4.3 e 4.4, considerando-se que este boom populacional estava atrelado a um processo de urbanização da região (CASTRO, HEBETTE, 1989).

À medida que avançava o processo de integração da região ao restante do país, o crescimento demográfico foi a consequência mais visível, seguida da urbanização. Esse processo, que teve início mais intensamente na década de 70, ainda se mantém na região. Ao longo de 110 anos, desde 1900 até 2010, como mostra a Tabela 4.1 e o Gráfico 4.3 percebe-se que o incremento populacional é diversificado, pois no período, estados como Rondônia tiveram um crescimento de mais de 4200%, correspondendo a 6% da população da região enquanto o estado do Acre foi o que teve um menor crescimento de 794%, correspondendo a 3% da população total da região, onde se deduz que nesses estados o vazio demográfico ainda é muito significativo, tanto que no estado do Acre, apenas o município de Boa Vista tem uma expressão populacional e urbana, como pode ser visto na página 199 do capítulo seis, caracterizando de acordo com Becker (2004) uma floresta urbanizada, apesar de que, em função da sua condição geográfica, a região ainda possuía/possui a menor densidade demográfica do país, como mostra o Mapa 4.3.

Em nível de capitais, percebeu-se que Belém foi, ao longo dos últimos anos, a capital que apresentou o menor crescimento populacional, com apenas 1400%, todavia, mesmo frente a este quadro, em 2010 é o segundo maior município da região correspondendo a 5,47% da população regional, enquanto Manaus é o primeiro município correspondendo a 7,07%, como mostram as Tabelas 4.2 e Tabela 6.2. Este número revela, entretanto, que o estado do Pará foi o estado que conseguiu uma densidade populacional mais distribuída e manteve-se como o estado mais populoso da região, a capital corresponde a apenas 18,38% da população, mostrando que os

outros 81,62% da sua população estão nos municípios do interior do estado, bem diferente da realidade dos outros estados da região.

Tabela 4.1 Evolução da população total dos estados da Amazônia brasileira ao longo do último século¹¹⁰.**Evolução População - Estados**

	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Rondônia	-	-	-	36.935	70.783	116.620	503.125	1.130.874	1.377.792	1.562.409
Acre	-	92.379	79.768	114.755	160.208	218.006	306.893	417.165	557.226	733.559
Amazonas	249.756	363.166	438.008	514.099	721.215	960.934	1.449.135	2.102.901	2.813.085	3.483.985
Roraima	-	-	-	18.116	29.489	41.638	82.018	215.950	324.152	450.479
Pará	445.356	983.507	944.644	1.123.273	1.550.935	2.197.072	3.507.312	5.181.570	6.189.550	7.581.051
Amapá	-	-	-	37.477	68.889	116.480	180.078	288.690	475.843	669.526
Tocantins	-	-	165.188	204.041	328.486	537.563	738.688	920.116	1.155.913	1.383.445
Maranhão	499.308	874.337	1.235.169	1.583.248	2.492.139	3.037.135	4.097.231	4.929.029	5.642.960	6.574.789
Mato Grosso	118.025	246.612	193.625	212.649	330.610	612.887	1.169.812	2.022.524	2.502.260	3.035.122

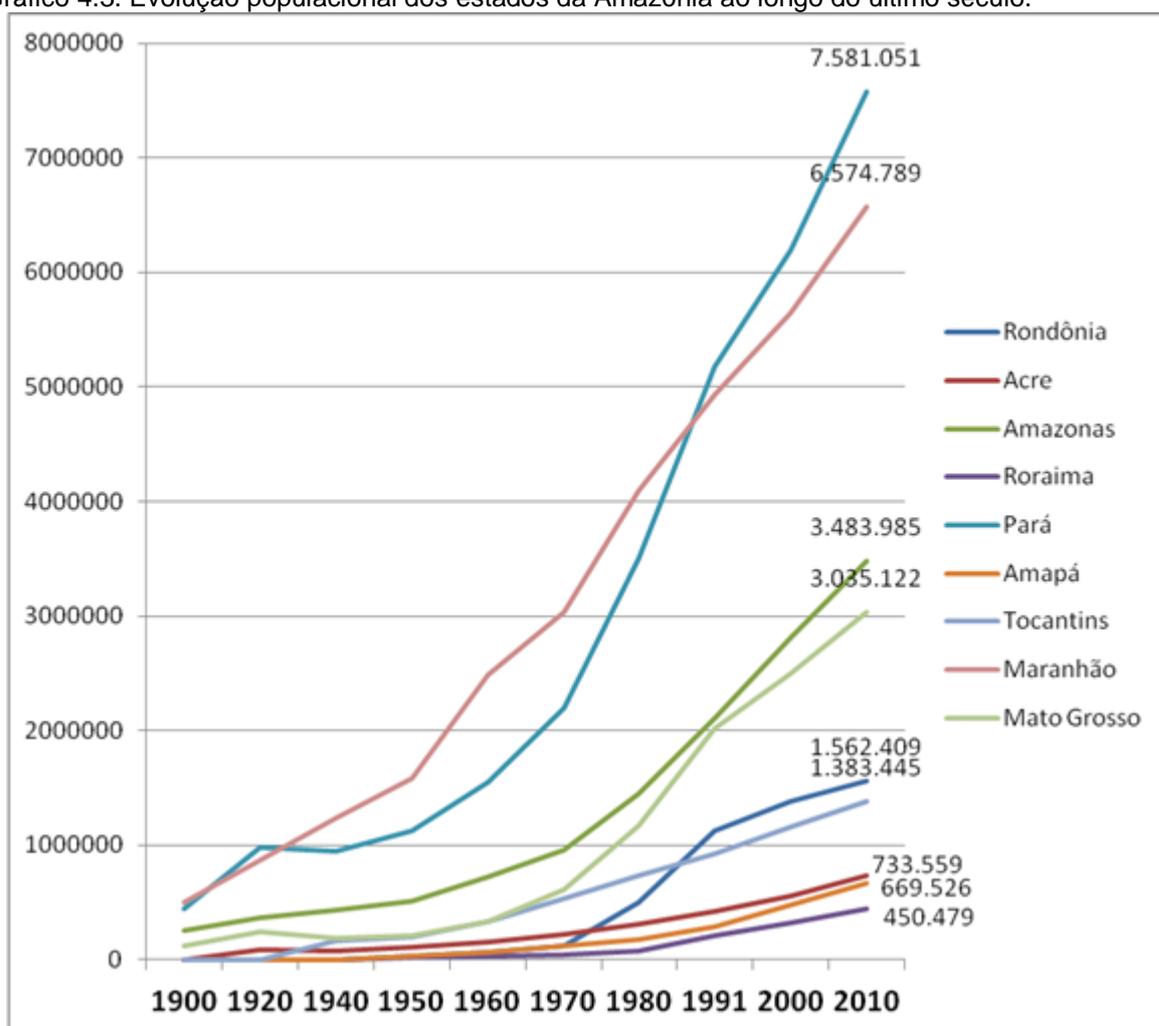
Fonte: IBGE, 2011

* Elaboração da autora.

¹¹⁰ O IBGE apresenta as seguintes considerações sobre os dados expostos:

- 1 – Para 1872 até 1950: População presente;
- 2 – Para 1960 até 1980: População recenseada; e
- 3 – Para 1991 até 2010: População residente

Gráfico 4.3. Evolução populacional dos estados da Amazônia ao longo do último século.



Fonte: IBGE, 2011.

* Elaboração da autora

Tabela 4.2 Evolução da população total das capitais da Amazônia brasileira ao longo do último século¹¹¹.

Município	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Porto Velho – RO	-	-	-	27.244	51.049	88.856	138.289	286.471	334.585	428.527
Rio Branco – AC	-	19.930	16.038	28.246	47.882	84.845	119.815	196.871	252.885	336.038
Manaus - AM	50.300	75.704	106.399	139.620	175.343	314.197	642.492	1.010.544	1.403.796	1.802.014
Boa Vista – RR	-	-	-	17.247	26.168	37.062	69.627	142.902	200.383	284.313
Belém - PA	96.560	236.402	206.331	254.949	402.170	642.514	949.545	1.244.688	1.279.861	1.393.399
Macapá - AP	-	-	-	20.594	46.905	87.755	140.624	179.252	282.745	398.204
Palmas - TO	-	-	-	-	-	-	3.288	24.261	137.045	228.332
São Luís – MA	36.798	52.929	85.583	119.785	159.628	270.651	460.320	695.199	868.047	1.014.837

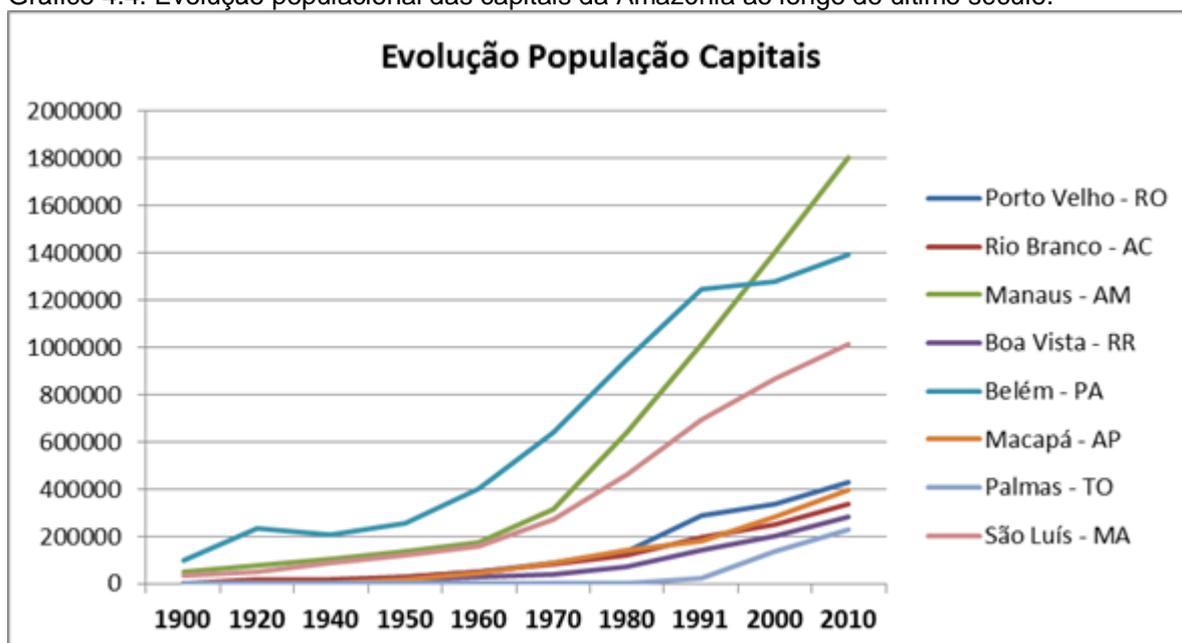
Fonte: IBGE, 2011

* Elaboração da autora.

¹¹¹ O IBGE apresenta as seguintes considerações sobre os dados:

- 1 - Para 1872 até 1950: População presente;
- 2- Para 1960 até 1980: População recenseada;
- 3 - Para 1991 até 2010: População residente;
- 4 - Para 2010: Os dados são da Sinopse.

Gráfico 4.4. Evolução populacional das capitais da Amazônia ao longo do último século.

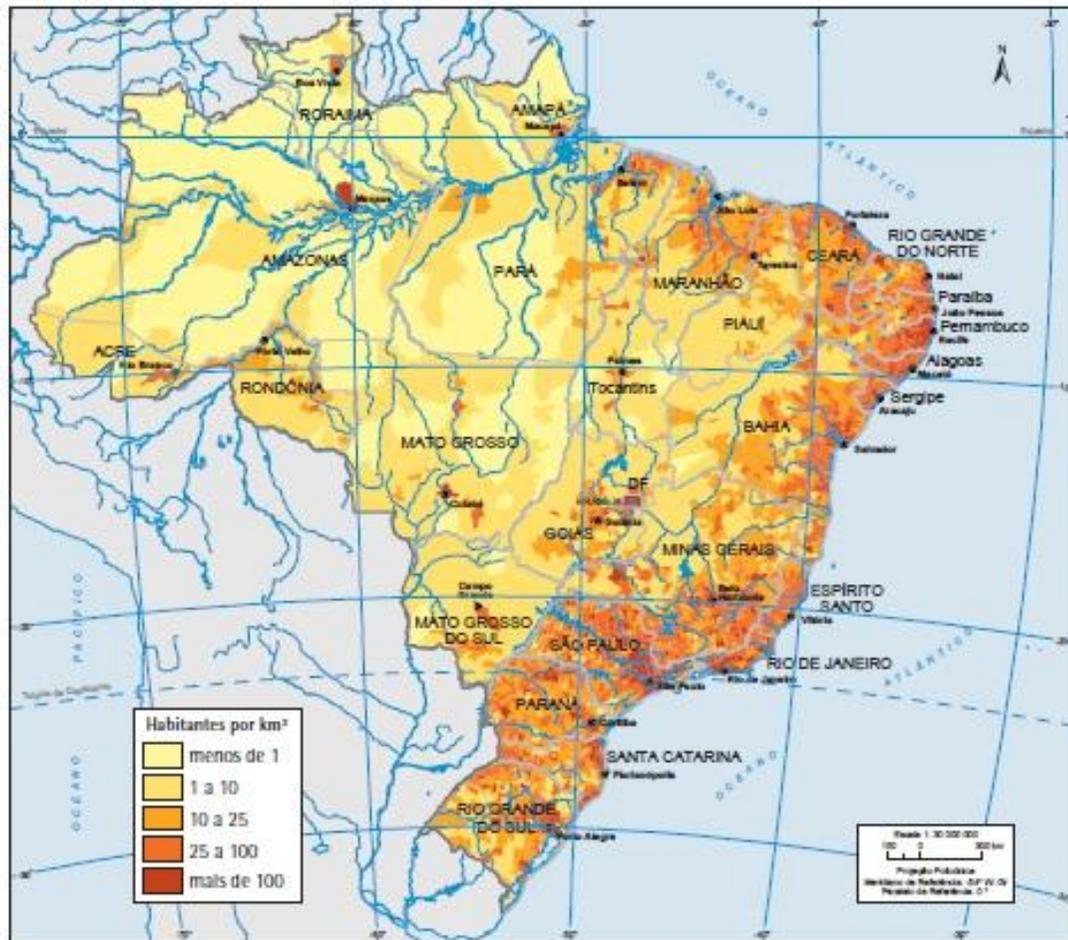


Fonte: IBGE, 2011.

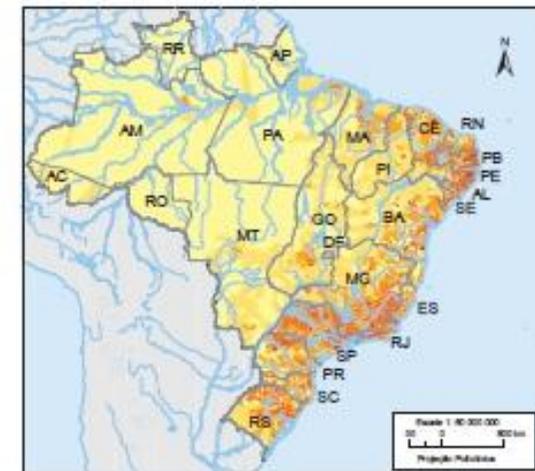
* Elaboração da autora

Mapa 4.3. Densidade demográfica brasileira no período de 1960 a 2007.

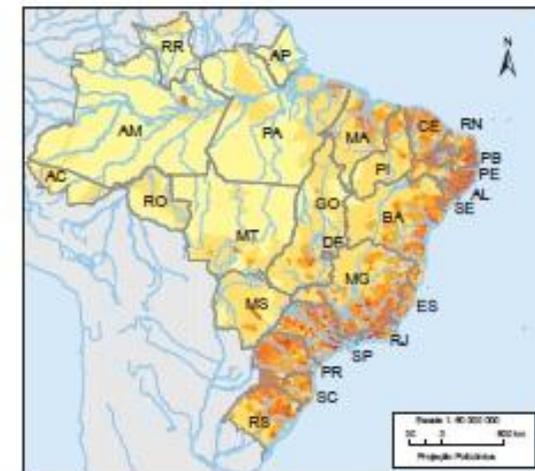
2007



1960



1980



Fonte: IBGE, 2007, p.1.

Com a crise do petróleo, no início da década de 1970, a elevação das taxas de juros e o agravamento da dívida externa brasileira na segunda metade da década de 1980, as ações de concentração econômica e populacional alteraram-se de forma significativa na Amazônia.

De acordo com Holanda (1983), a implantação dos vários planos de governo até o final dos anos 70 permitiu um diagnóstico dos problemas econômicos do país, em especial da Amazônia, ao mesmo tempo em que demonstraram a real necessidade de se ter uma visão setorial da economia que explodia para uma visão globalizada e integrada do processo de desenvolvimento. Teoricamente, os planos já não caracterizavam mais o modelo perrouxiano, pois geraram, dentre outros reflexos, deseconomia de escala, problemas de ordem social e ambiental, disparidades intra e inter-regional, com a periferia tornando-se mais dependente do centro.

No início da década de 80, o país passa por uma profunda crise fiscal, que enfraqueceu o poderio estatal em detrimento do setor privado. Neste período (1980-1985) foi lançado o III PDA, que visava articular o discurso socioambiental, de preservação do equilíbrio ecológico com o discurso da redução das desigualdades sociais, através da consolidação da política de ocupação da região, mediante a diversificação das exportações e o incremento da participação da Amazônia no processo de desenvolvimento nacional. Todavia, os objetivos do plano estavam longe de serem alcançados, graças a recessão econômica, ao endividamento do país e as pressões inflacionárias (LEITÃO, 2009).

Apesar do termo “a década perdida”¹¹² na economia, investimentos que já haviam sido iniciados se implantaram na região, tais como: o Programa Grande Carajás (PGC) em 1980, a ferrovia ligando Carajás ao porto de Itaqui, a construção das hidrelétricas de Balbina e Tucuruí, e o Programa Calha Norte (PCN), em 1985, além

¹¹² *A década perdida* é um termo usado para caracterizar o período de estagnação econômica vivida pela América Latina durante a década de 1980. Para a maioria dos países, a década de 80 foi sinônimo de crises econômicas, volatilidade de mercados, problemas de solvência externa e baixo crescimento do PIB. Para o Brasil, representou o final do ciclo de expansão vivido nos anos 70, com desemprego, estagnação da economia e índices de inflação extremamente elevados e perda do poder de consumo da população. Mas os anos 1980 foram, sobretudo para o Brasil, a década da redemocratização, com a volta das eleições diretas para governador de Estado, em 1982; o retorno de um civil ao comando do país, em 1985, ainda que escolhido de forma indireta pelo Colégio Eleitoral; a promulgação da Nova Constituição Brasileira em 1988 e, finalmente, a primeira eleição direta para presidente da República, em 1989, num novo cenário partidário marcado pela afirmação de siglas como o PT e o PSDB – este último fruto da dissensão ocorrida no PMDB, em 1988 (GOMES, 199?, p.51).

do asfaltamento da BR-364, que colaborou para a expansão das empresas estatais, que passaram a adotar práticas de empresas privadas, no intuito de aumentar rapidamente as exportações e desenvolver tecnologia (CARDOSO, 1981; BECKER, 2001). Essa dinâmica baseada nas relações com o mercado internacional apresentou um modelo de redes de geometria territorial. Tudo girava em torno da possibilidade de escoamentos dos produtos primários para o mercado externo, com implantação de rodovias, telecomunicações e sistemas energéticos. Tais intervenções alteraram o padrão de circulação e povoamento da região¹¹³ (BECKER, 2001). Entretanto, com a crise financeira, houve uma retração dos investimentos na Amazônia, com os projetos sendo pouco a pouco desarticulados.

A Amazônia revelou-se como um “espaço geográfico caótico”, fruto de um modelo de colonização desordenada e desestruturada em termos sociais e econômicos, ensejando conflitos pela posse de terra, exploração predatória dos recursos naturais, poderio hegemônico nacional e internacional sobre a periferia, deterioração das condições de vida nas cidades¹¹⁴, favelização, bolsões de pobreza. Enfim, uma região marcada pelo empobrecimento de suas populações (VAINER; ARAÚJO, 1992; SILVA, 2002).

Em meados de 1985, surgiu a onda de descentralização administrativa, o que enfraqueceu os discursos de desenvolvimento regional apresentados pelo governo federal e que se afirmou com a promulgação da Constituição de 1988, com as tentativas de realização de reformas do Estado. E no início dos anos 90, veem-se os pensamentos neoliberais provocando mudanças significativas nos discursos e nas práticas do Estado sobre as formas de se alcançar o almejado desenvolvimento do país e de suas regiões (IANNI, 1999; MONTEIRO; COELHO, 2004).

Ressalta-se ainda que, a fase desenvolvimentista produziu reflexos muito aquém das necessidades do desenvolvimento regional. O padrão de crescimento estabelecido não gerou reflexos em cadeia, considerando-se o volume de incentivos fiscais ofertados e recursos empregados. Viu-se ainda uma transferência contínua da renda da região para os centros econômicos e de poder, marcando um enclave

¹¹³ As distâncias e o tempo de conexões se reduziram de meses para horas. Mas a violência dessa ocupação acelerada resultou em duas concentrações em termos de áreas: a) o conhecido ciclo de desmatamento/exploração da madeira/pecuária associado a intensos conflitos sociais e ambientais (...); b) as concentrações representadas pelos projetos de colonização. Marcados pela instabilidade, alto grau de evasão, gerando mobilidade intra-regional e fraco desempenho econômico (BECKER, 2001, p. 139).

¹¹⁴ As cidades tornaram-se um dos maiores problemas ambientais da Amazônia (BECKER, 2001, p.140).

que não pode ser encarado como econômico ou político, mas que tem dimensões territoriais e sociais (VAINER; ARAÚJO, 1992). Os programas direcionados às regiões periféricas, em especial a Amazônia, não conseguiram êxito no processo de desenvolvimento integrado e sustentável, pois a maioria desses programas foi marcado por uma descontinuidade política e administrativa, pela falta de recursos e a ampla dimensão espacial dos projetos, o que os tornava difíceis de serem executados e por estarem condicionados às dinâmicas socioespaciais expressas por interesses de grupos nacionais e internacionais relacionados.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (1991 – 2010)

Este capítulo dedica-se a investigação das transformações estruturais¹¹⁵ da Amazônia brasileira, resultantes da ação do governo federal, sobretudo a partir da promulgação da Constituição de 1988, objeto temporal desta tese, no que tange ao desenvolvimento e a integração regional da mesma. O capítulo oferece um apanhado das estratégias de desenvolvimento regional assumido pelo governo federal através de suas políticas públicas, com privilégios a grupos sociais e um alto custo social e ambiental, buscando responder à seguinte questão: *como se deu o desenvolvimento da Amazônia no período de 1991 a 2010, considerando-se as transformações ocorridas e as políticas adotadas ao longo dos últimos dois séculos?*

Para responder tal questionamento, o capítulo estruturou-se em cinco blocos, no primeiro apresenta-se os Planos e Programas pensados para a região no período de 1990 a 1995. O segundo bloco apresenta o Programa Brasil em Ação, que vai de 1995 a 1999, o terceiro bloco faz um apanhado do Programa Avança Brasil, no período de 2000 a 2003, o quarto e o quinto bloco apresentam os Programas Brasil de Todos e Brasil: desenvolvimento com inclusão social, que abordam o período de 2003 a 2007 e 2007 a 2010.

Com o fim dos governos militares e a promulgação da Constituição de 1988, estabeleceu-se para a região um novo ciclo. O que se viu tanto em nível regional, quanto em nível municipal, a partir de 1988 e durante a década de 90, foi um país em busca de um processo de construção de um novo federalismo, moldado nos princípios do neoliberalismo e a posteriori da social democracia¹¹⁶. Viu-se ainda a centralização sendo substituída por uma descentralização de competências e de responsabilidades entre as três instâncias governamentais, o que vai culminar com um empoderamento estatal e municipal. Para CASTRO (2010), as reformas econômicas e políticas estabelecidas estavam pactuadas com o cenário internacional da globalização e do neoliberalismo quanto à opção pela liberalização da economia, das privatizações e das concessões dos serviços públicos.

¹¹⁵ Política, social e econômica.

¹¹⁶ De acordo com Schumpeter (1984) e Bobbio (1997), os princípios sociais democratas estão pautados em um método político, formulado para deliberar sobre decisões políticas, legislativas e administrativas, que tem por base, procedimentos claros para a implantação dos mesmos. Estes procedimentos são expressos a partir do voto universal e da igualdade de direitos; da liberdade de expressão e de organização da sociedade e das classes sociais, da garantia do desejo e/ou da deliberação da maioria.

Na Amazônia, viu-se a intensificação da ocupação regional, invariavelmente, a partir de iniciativas externas. A expansão urbana na região foi intensificada, sobretudo, pelos ciclos econômicos e pela abertura da malha viária, configurando ocupações ao longo das rodovias que cortam as porções sul, sudoeste e leste da região, além da ocupação que segue os contornos do rio Amazonas até Manaus. O desenvolvimento das aglomerações urbanas na Região esteve sempre “associada a interesses econômicos, mas estes foram vistos como malsucedidos” (BECKER; STENNER, 2008, p.20), uma vez que, viu-se o incremento populacional no território sem o correspondente crescimento econômico e desenvolvimento social. Vendo-se até os dias atuais, a Amazônia sendo marcada por surtos voltados para produtos extrativos de exportação, por estratégias de controle do território e por modelos de ocupação voltados para a exploração. Os megaprojetos econômicos¹¹⁷ representaram um modelo de ocupação territorial guiado pelo modelo de mercado internacional, onde os reflexos foram gerados mais para fora da região do que para dentro da mesma (CASTRO, 2005; HURTIENNE, 2005; MATHIS, 2005).

Historicamente, é nesse contexto que a Amazônia passa, então, a ser inserida como uma efetiva região do país e passa a integrar o objetivo maior, que era fazer com que a região atendesse as necessidades de desenvolvimento da Nação.

Já em 1992, consolidam-se no Brasil as atuações estatais, que levam em consideração as reestruturações do sistema capitalista mundial, a favor da economia de mercado e contra o estado interventor. O país passou por um processo de ajustes macroeconômicos através de privatizações, desregulamentações e liberação da economia, assegurando os interesses nacionais de acordo com a ótica globalizada. Na Amazônia, os reflexos desta nova fase, acontecem através da privatização da Companhia Vale do Rio Doce¹¹⁸ (CASTRO, 2001; COELHO et al, 2003).

¹¹⁷ Hidrelétricas, mineração e agroindústria passaram a ter um papel significativo para o desenvolvimento da Nação. Quase todos os projetos na Amazônia oriental seguiram contando com favores fiscais e isenção ou redução de impostos sobre o lucro do empreendimento por pelo menos 10 anos (LEITÃO, 137).

¹¹⁸ A Companhia Vale do Rio Doce, foi criada em 1942, pelo presidente Getúlio Vargas como uma empresa estatal, atendendo a um dos tratados do Acordo de *Washington*. Cujo objetivo era a exploração de minério de ferro em Minas Gerais. Em 1962, a Vale assinou contratos de exportação, válidos por 15 anos, com 11 siderúrgicas japonesas, num total de 5 milhões de toneladas/ano - quase que dobrando a produção da Vale. Neste mesmo ano, a empresa produziu cerca de 8 milhões de toneladas de minério de ferro. A Companhia, a partir de 1985, passou a administrar o Projeto Carajás, que detinha uma imensa província mineralógica, com a maior reserva mundial de minério de ferro de alto teor, além de grandes reservas de manganês, cobre, ouro e minérios raros, permitindo a empresa

Nesta fase, resgatou-se o modelo de desenvolvimento endógeno sob várias formas e que predominaram na dinâmica regional no período de 1985 a 1996 (AMARAL FILHO, 2001; BECKER, 2001). Com o início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, nascem as ações voltadas ao estímulo de desenvolvimento dos eixos de integração, buscando interligar áreas de produção ao mercado internacional, uma vez que o marco regulatório do desenvolvimento passa a ser o mercado. A nova matriz discursiva de desenvolvimento passa a integrar em sua base o componente ambiental como dimensão de modernidade do planejamento estatal, porém alguns programas estavam voltados para a questão da infraestrutura, no intuito de atender e estimular o desenvolvimento desse novo mercado, alicerçada em uma política de desenvolvimento sustentável para a região, por pressões ambientalistas, nacionais e internacionais, integradas a projetos sociais e projetos de alta tecnologia que iriam repercutir no futuro da Amazônia (CASTRO, 2005)

Viu-se surgir os programas Pró-moradia e Pró-saneamento, ampliação das linhas de transmissão de Tucuruí, com o projeto Tramo-Oeste, pavimentação das BRs 174, 364 e 163, visando a uma reformulação e adequação da malha rodoviária nacional ao novo Sistema Nacional Viário, bem como, um melhor escoamento da produção local, além da construção das hidrovias Araguaia-Tocantins e da ferrovia Norte-Sul. Tais projetos se configuraram como estratégias de desenvolvimento endógeno (MYRDAL, 1965; BOSIER, 1997) vitais para acelerar a produção, a partir do fato de que a região já possuía um potencial compatível com as condições de competição em nível global (CASTRO, 2005).

As políticas estavam pautadas nas condições territoriais favoráveis a objetivos de integração e articulação do desenvolvimento a partir dos eixos nacionais de desenvolvimento e integração. Os “eixos” estruturavam o uso racional dos investimentos em obras de infraestrutura, porém tinham um caráter inovador capaz de reiterar que se estava diante de mudanças tanto na forma de condução das ações de desenvolvimento pelo Estado, como nas condições gerais da economia, assim como na estruturação das redes modais de transporte, na hierarquização das cidades e na identificação dos centros dinâmicos e potencialmente sustentáveis (CASTRO, 2005).

bater novo recorde na extração de minério de ferro, em 1989, com 108 milhões de toneladas métricas. Quando foi privatizada, em 1997, a Vale produzia 114 milhões de toneladas/ano, nível que se manteve praticamente estável nos dois anos subsequentes à privatização, para subir acentuadamente em 2000 (CVRD, 2004).

Os PPAs 2000-2003 e 2004-2007 consolidaram as atuais estruturas territoriais e representaram as tendências de políticas para a Amazônia, ao relacionar o volume de recursos por área, bem como considerando que a dimensão local do desenvolvimento na Amazônia, por si só, não era uma condição capaz de produzir externalidades positivas, frente a isso, fez-se necessário se induzir a formação desse ambiente, mediante qualificação e incentivos fiscais por parte dos governos federal e local (COSTA; SANTANA, 2002).

Tais políticas vêm sendo executadas, até os dias atuais através do Programa de Aceleração do Crescimento pelo governo do Presidente Lula da Silva, que entre os investimentos anunciados estavam incluídos a soma dos investimentos públicos diretos, investimentos das estatais, financiamentos dos bancos oficiais e investimentos privados a serem investidos em rodovias, hidrovias, portos, aeroportos, saneamento, hidrelétricas e habitação (BRASIL, 2007).

Entendendo-se então, que esta tese tem como objetivo central *identificar o quanto as políticas públicas federais de infraestrutura foram capazes de fomentar o desenvolvimento local na Amazônia*, no recorte temporal de 1991 a 2010, bem como responder a questão norteadora apresentada no início deste capítulo, a partir deste tópico, serão descritos os Programas de Governo, através de seus Planos Plurianuais (PPAs) pensados para a inserção de infraestrutura na Amazônia, considerando-se que tais deveriam estar focados no desenvolvimento regional sustentável da região e são reflexos das políticas públicas pensadas para a mesma.

A avaliação destes PPAs aconteceu através de uma análise qualitativa¹¹⁹, que considerou os marcos teóricos do desenvolvimento apresentadas no capítulo dois desta tese, bem como a enquadrando em uma avaliação de política quanto a *eficácia funcional*, que se caracteriza por uma avaliação das metodologias de implantação de programas, considerado como referência teórica o conceito de política pública, que para Pearsons (1996) e Knoepfel (2007) tem a sua essência atrelada ao Estado e que este determina como os recursos serão aplicados para o benefício de seus

¹¹⁹ A pesquisa qualitativa assume diferentes significados no campo das ciências sociais. Compreende um conjunto de técnicas interpretativas que visam descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados, tendo por objetivo reduzir a distância entre teoria e dados (...). Para tanto, as pesquisas qualitativas definem um recorte temporal e espacial de um determinado fenômeno por parte do pesquisador (...). Considerando-se que a descrição tem um caráter fundamental, pois é por meio dela que os dados são coletados. Na pesquisa em questão, a análise não se deveu a uma avaliação profunda, mas superficial dos PPAs, pois enquanto base de dados, há diferenças de formatação significativas entre eles, o que não permitiu uma análise aprofundada através de mapas conceituais (GODOY, 1995; NEVES, 1996).

cidadãos, conforme proposição de Figueiredo e Figueiredo (1986) e Arretche (1998) no capítulo três. A avaliação de eficácia objetiva se constituiu numa análise quantitativa¹²⁰, a partir dos dados apresentados nos PPAs, onde os indicadores de eficácia foram construídos com base nos fatores estabelecidos por Figueiredo; Figueiredo (1986), Parsons (1996), Frey (2000), Holanda (2003), Jannuzzi (2005) e Knoepfel (2007), que consideram a mensuração da eficácia a partir da relação matemática expressa a baixo:

$$E_C = \frac{\frac{M_R}{T_R}}{\frac{M_P}{T_P}} = \frac{M_R \cdot T_P}{M_P \cdot T_R}$$

Onde: E_C = Eficácia;

M_R = Meta realizada;

M_P = Meta prevista;

T_R = Tempo realizado;

T_P = Tempo previsto.

Quando não for possível medir o tempo, é possível se considerar $T_P = T_R$, considerando-se que se $E_C > 1$, tem-se a eficácia positiva, onde o alcance das metas foi maior que o previsto, se $E_C = 1$, tem a eficácia prevista, e se $E_C < 1$, as metas não foram alcançadas, caracterizando-se como uma ação ineficaz.

O PPA é uma ferramenta de planejamento, instituído pela Constituição de 1988 no seu artigo 165, e regulamentado pelo Decreto Lei 2.829, de 29 de outubro de 1998, e que teve sua primeira configuração, com base no formato atual, nas propostas de campanha eleitoral de 1998. De acordo com esta Lei, caberia aos planos estabelecer as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos/atingidos pelo

¹²⁰ Segundo Marconi; Lakatos (2000), a pesquisa quantitativa busca a interpretação dos dados coletados, através de inferências estatísticas que contribuem para a análise e avaliação dos resultados. Para Jannuzzi (2004) quando a pesquisa quantitativa utiliza dados a partir do fato passado, onde o pesquisador não possui controle sobre as variáveis independentes, que constitui o fator suposto do fenômeno, diz-se que a pesquisa é classificada como *ex post facto*. Este tipo de pesquisa, mostra a relação existente entre as variáveis e pode ser aplicado tanto na avaliação de políticas por processos, quanto na avaliação de políticas por impactos (CARDOSO, 2006). Sua única limitação está na disponibilidade de dados históricos. Esses dados contribuem para a construção de indicadores. Considerando-se que o uso dos indicadores em pesquisas possibilita o acompanhamento das mudanças ocorridas em determinadas condições e os resultados de intervenções, bem como apontam os progressos dos programas e determinam até que ponto os programas continuam sendo pertinentes, comparando com seus objetivos (JANNUZZI, 2004).

Governo Federal ao longo de um período de quatro anos, considerando-se a integração das várias esferas do poder público (federal, estadual e municipal), e também destas com o setor privado, dando conta de um problema de estilo, conforme foi visto no capítulo três e diagnosticados nas políticas de desenvolvimento pensadas para a Amazônia desde 1840.

O PPA serve como orientação estratégica, incumbidos de nortear a organização espacial e temporal das ações e a seleção de empreendimentos estruturantes, configurando-o desta forma como um planejamento de desenvolvimento nacional integrado, como mostra a Figura 5.1.

Figura 5.1 Estrutura do PPA com base de alcance territorial.



Fonte: BRASIL, 2006, p.6

As políticas e programas deliberados pelo PPA caracterizam um modelo gerencial pautado nas avaliações de eficiência e medidos pelo seus efeitos na sociedade, através de uma avaliação de eficácia e efetividade (KNOEPFEL, 2007). As diretrizes do PPA estão na definição de dois grandes eixos de atuação: os *Programas Finalísticos* e os *Programas de Apoio às Políticas* (ver Figura 5.2), considerando que ambos moldam-se na continuidade de uma política em longo prazo para atendimento das necessidades territoriais, a partir de programas de ciclo contínuo, corroborando aos princípios teóricos de Parsons (1996) e Knoepfel (2007). Além de programas sequenciais, cuja vigência se dá no segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte, tendo como objetivo geral gerar resultados concretos e positivos à sociedade, como mostram as Figuras 5.3 e 5.4.

Figura 5.2 Diretrizes do PPA, em programas finalísticos e de apoio às políticas.



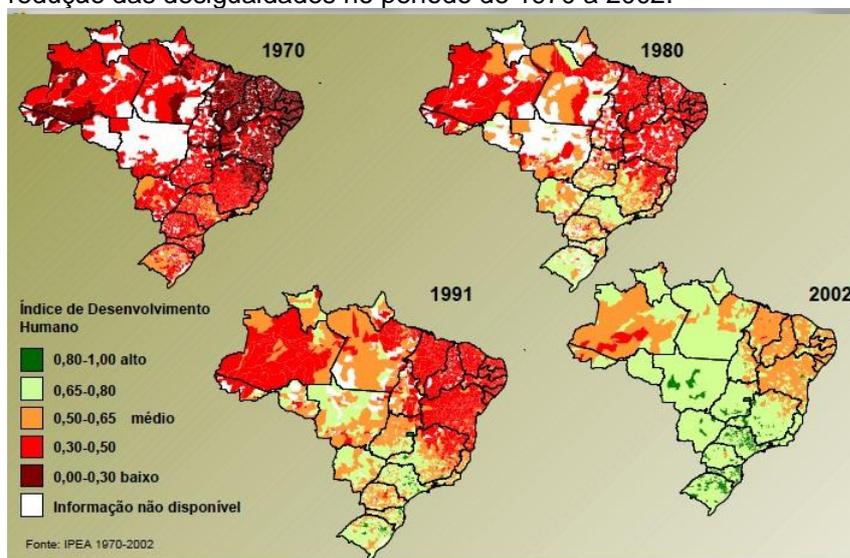
Fonte: BRASIL, 2006, p.12.

Figura 5.3 Investimentos estratégicos, no longo prazo e em base territorial



Fonte: BRASIL, 2006, p.19.

Figura 5.4. Resultados concretos das políticas públicas pensadas para o Brasil no que tange à redução das desigualdades no período de 1970 a 2002.



Fonte: IPEA apud BRASIL, 2006, p.19.

A adoção do PPA visa balizar o Governo no que tange ao planejamento de todas as suas ações e também do seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, uma vez que os investimentos só deveriam acontecer em programas estratégicos previstos durante a sua elaboração.

A Constituição Federal previu ainda que, as vertentes pública e privada trabalhassem em consonância no alcance dos objetivos definidos pelo plano e suas várias áreas de atuação.

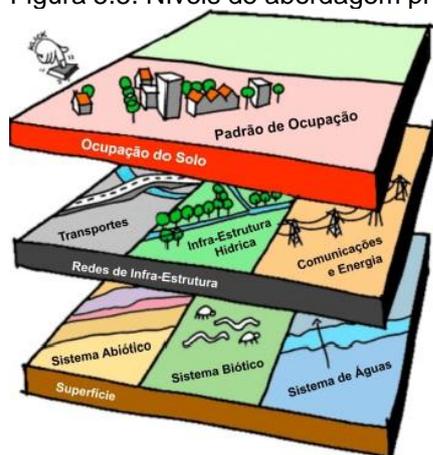
A estrutura do PPA corrobora com a visão do *policy cycle*¹²¹ apresentada por Parsons (1996), onde a formulação da política leva em consideração a elaboração de planos de ações, onde cada plano de ação deverá conter: os objetivos, o órgão do Governo responsável pela execução do projeto, o valor, o prazo de conclusão, as fontes de financiamento, o indicador que represente a situação que o plano visa alterar e/ou alcançar, as necessidades externas (bens e/ou serviços) previstas para a efetivação do programado, a regionalização do plano, além de outros fatores complementares ao detalhamento do mesmo¹²², que devem ser trabalhados em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), instituídas no Art. 166 da CF. Ressalta-se que cada um desses planos

¹²¹ A visão teórica do *policy cycle* está apresentada no capítulo três, item 3.3.

¹²² De acordo com Knoepfel (2007), as estruturas políticas correspondem à dimensão institucional *polity* e se referem à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.

ou programas de governo são designados a um segmento responsável competente, ainda que vários segmentos (unidades gestoras) estejam envolvidos no tocante a viabilização e execução dos mesmos. Para que todos os projetos do PPA sejam importantes e necessários para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e das suas regiões de integração, foram estabelecidos projetos dotados de maior prioridade na sua realização, como mostra a Figura 5.5, que responde a um problema da política em nível de escopo, com as abordagens em níveis de abrangência sub-regional ou local em detrimento de abrangências através das grandes regiões. Inferindo-se diagnósticos para implementação de estratégias mais precisos e os resultados potencializados, como apresentado no capítulo três.

Figura 5.5. Níveis de abordagem prioritária a partir da contextualização territorial.



Fonte: BRASIL, 2006, p.21.

No tocante ao PPA, a Constituição prêviu ainda que tais programas devessem fazer parte de uma política de descentralização das ações do governo federal, a partir da concepção de uma política socioespacial, sendo para tanto, prevista a participação e apoio das esferas inferiores da administração pública, dotadas de mais conhecimento dos problemas e desafios que são necessários enfrentar para garantir o desenvolvimento sustentável local. Na filosofia teórica, os PPAs são legal, social e economicamente formulados para dar conta das disparidades regionais, numa integração territorial, social e econômica.

5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 1991-1995 – PROGRAMA BRASIL NOVO

O cenário político-econômico nacional e local, que orientou a definição de políticas públicas, no período compreendido de 1991 a 1995, foi marcado por instabilidades no cenário macroeconômico e político, em função de inúmeras medidas econômicas adotadas pelo Governo Federal. O governo brasileiro viveu sua primeira fase de transição das políticas regionais, a partir do entendimento da necessidade de implantar políticas de desenvolvimento econômico local e territorial, conforme argumentações de Sachs (2004), através de um processo endógeno, que dependesse do arrojo local e de políticas que enxergassem a periferia com outro patamar, além de base primário-exportadora para o centro.

Este período também marca o início do projeto neoliberal¹²⁷ se desenhando e se fortalecendo, graças aos fracassos do plano cruzado, assim como dos demais planos que surgiram na década de 80. O discurso político neoliberal do presidente Fernando Collor constituiu-se em um programa político piloto do liberalismo, tornando obsoleto o discurso neodesenvolvimentista que não dava respostas aos problemas estruturantes da época (VAINER, 2008).

O discurso liberal do então presidente, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações inaugura o que se pôde chamar de a “Era Liberal” do Brasil. Esse processo culminou com a construção de um novo modelo econômico, bem como com uma redefinição das relações políticas existentes entre as classes.

O primeiro Plano Plurianual foi elaborado para o quinquênio 1991-1995¹²⁸, e se caracterizou muito mais como um orçamento plurianual de investimentos (OIP) do que como um PPA. De acordo com os moldes teóricos do PPA, este não pode ser

¹²⁷ Neoliberalismo é um sistema econômico que prega uma intervenção mínima do Estado na economia, deixando o mercado se autorregular com total liberdade. Defende a instituição de um sistema de governo onde o indivíduo tem mais importância do que o Estado, sob a argumentação de que quanto menor a participação do Estado na economia, maior é o poder dos indivíduos e mais rapidamente a sociedade pode se desenvolver e progredir, buscando um Bem-Estar Social (COMBLIN, 1999).

¹²⁸ O PPA 1991-1995 foi elaborado para o quinquênio, pois o mesmo acompanhava a duração do mandato presidencial que na época era de 5 anos. A partir de 1995, os mandatos presidenciais passaram a ser de 4 anos e, conseqüentemente, este passou a ser o período de vigência do PPA (BRASIL, 1991).

considerado como tal, mas nos discursos e na apresentação à sociedade assim foi denominado.

Em 1990, o presidente Fernando Collor de Melo, elaborou as diretrizes do PPA 1991-1995, provocando profundas transformações político-administrativas, reflexo da ideologia neoliberal, tais como a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio em um Ministério da Economia, Indústria e Planejamento, além da transformação do Instituto de Planejamento Econômico Social em Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), vinculando-o não mais à área de planejamento, mas agora à área de política econômica (MATOS, 2002). Tais reformas contribuíram para o desgaste do planejamento governamental brasileiro (TRISTÃO, 2002).

Ainda segundo os mesmos autores, o grupo que se apropriava do poder era formado basicamente por pessoas sem experiência em administração pública e administração governamental, no qual predominavam empresários, acadêmicos e apadrinhados do presidente. Uma equipe convicta do poder do mercado e minimizadores da relevância do Estado. Para eles, o planejamento consistia de um instrumento ultrapassado, com a política econômica respondendo pelo que de mais relevante podia fazer o governo.

No governo do presidente Fernando Collor de Melo, os planos de desenvolvimento defendiam a implantação de atividades industriais nas macrorregiões¹²⁹ mais pobres do país, com apoio das instituições federais como, por exemplo, a Sudam, nos moldes do sistema capitalista puro, onde, essas regiões deveriam produzir produtos e serviços que subsidiassem o desenvolvimento das outras regiões do país, indo de encontro aos pressupostos teóricos apresentados pelo PPA e pelo discurso político do então presidente. Preconizava ainda, a continuidade de ações públicas nas macrorregiões, principalmente as dirigidas ao fomento do setor privado, porém era necessário a promoção de investimentos em infraestrutura que permitissem a conexão dos vetores mais dinâmicos da economia local com a economia nacional. Entretanto, tal fator não foi expresso no PPA.

¹²⁹ O PPA 1991-1995 tratava as propostas de desenvolvimento para diminuição das desigualdades regionais a partir dos conceitos de macrorregiões, implantando atividades produtivas com a colaboração de órgãos como a SUDAM e a SUDENE.

O que se viu foi um PPA elaborado sob a égide do improviso, com os seus responsáveis trabalhando de forma isolada, sem a devida integração com os seus dirigentes máximos, que mascaravam-se de intenções vagas realçadas por programas com nomes pomposos e sem substância (TRISTÃO, 2002). Desta forma, o plano apenas cumpriu as exigências constitucionais, não se tornando um balizador das ações governamentais.

No que tange à região Amazônica, o discurso versava sobre a expansão econômica com desenvolvimento social, por meio da integração das ações resultantes de investimentos multisetoriais localizados e pela articulação de projetos produtivos com base econômica regional.

Quanto à provisão de infraestrutura, o PPA 1991-1995, mencionava que 88% da população urbana, em um contexto geral, usufruiu do serviço de abastecimento de água, mas somente 39% dos domicílios dispunham de esgotamento sanitário. Assim, os objetivos essenciais que deveriam ser buscados eram o aumento do abastecimento de água e a expansão das redes de esgotos sanitários. Porém tais ações não foram implementadas na Amazônia, deixando a região num ostracismo político (RUIZ, 2003).

A efetividade do PPA 1991-1995, no Governo do Presidente Collor foi marcada pela implementação do Plano Collor¹³⁰, com a abertura do mercado nacional às importações e pelo início de um programa nacional de desestatização. Seu Plano, que no início teve uma boa aceitação, acabou por aprofundar a recessão econômica, corroborada pela extinção, em 1990 de mais de 920 mil postos de trabalho (RUIZ, 2003). Na primeira revisão do PPA, realizada para o período 1993-1995, discutiu-se a viabilidade de mudar o modelo institucional e financeiro em vigor, e apresentou-se a proposta para o segmento da infraestrutura condicionado ao reordenamento institucional, a adequada alocação de fundos e a participação dos vários atores envolvidos. Este plano defendeu ainda a elaboração de estudos sobre a mo-

¹³⁰ O Plano Collor foi um pacote econômico que tinha como objetivo pôr fim a crise, ajustar a economia e elevar o país do terceiro para o Primeiro Mundo. Suas principais ações estavam em criar uma moeda forte o "cruzeiro" Para tanto, bloqueou por 18 meses os saldos das contas correntes, cadernetas de poupança e demais investimentos superiores a Cr\$ 50.000,00, tabelou os preços e depois liberou gradualmente. Os salários foram pré-fixados e depois negociados entre patrões e empregados. Os impostos e tarifas aumentaram e foram criados outros tributos, foram suspensos os incentivos fiscais não garantidos pela Constituição. Foi anunciado corte nos gastos públicos, também se reduziu a máquina do Estado com a demissão de funcionários e privatização de empresas estatais. O plano também previa a abertura do mercado interno, com a redução gradativa das alíquotas de importação (Ruiz, 2003, p.1).

dernização do segmento, especialmente através das ações integradas entre saneamento, habitação e assistência social, todavia nada do que foi planejado ou divulgado como ações estratégicas foi implementado. A Tabela 5.1 mostra o retrato das obras iniciadas e não executadas no período.

Tabela 5.1 Obras de Infraestrutura previstas e não realizadas no período de 1991-1995.

Período	Nº	(%)
Iniciadas e paralisadas antes de 1990	107	5.4
Iniciadas antes de 1990 e paralisadas até nov./1995	222	11.3
Iniciadas e paralisadas entre 1990 e nov./1995	1643	83.3
Total	1972	100

Fonte: Adaptado de BRASIL, 1995a.

Estes dados servem de base para a construção do *indicador de eficácia objetiva* encontrado *que foi igual a 0,17*, no que tange a provisão de infraestrutura na Amazônia, sendo classificada como uma ineficácia objetiva no período, considerando que da meta prevista só foi *realizado 17%*, fato que demonstra um descaso com as metodologias de planejamento e gestão prevista na base conceitual do PPA (BRASIL, 1995a).

Desta forma, o grande marco político do período se deu com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, e o que se viu foi uma série de restrições aos estados para o acesso aos recursos públicos. Esta medida objetivava, entre outras ações, garantir que os compromissos assumidos pelo Governo Federal com o Fundo Monetário Internacional (FMI) de crescentes superávits primários fossem alcançados, e frente à questão, as Instituições de Financiamento Multilaterais (IFMs) passaram então, a definir os eixos para a política macroeconômica do País e diretrizes para as políticas públicas de cunho social (GUIMARÃES, 2009).

O conceito de desenvolvimento, fundamentado na teoria do bem-estar e da equidade social, apresentado por Furtado (1977) ficou relegado a um segundo plano perto das proposições de crescimento econômico apoiado pela política neoliberal. A classe média alta, os novos ricos, e a tradicional burguesia brasileira passaram a rejeitar qualquer coisa parecida com um “Estado de Bem-Estar Social”, do qual não se beneficiariam, pois em sua concepção tal estado estaria atrelado apenas as clas-

ses menos favorecidas, inculindo a ideia de que eles¹³¹ apenas ajudariam a financiá-lo com impostos mais elevados.

Assim, as políticas públicas para o desenvolvimento do período de 1991 a 1995 foram marcadas por uma fase turbulenta de dicotomia ideológica e poucas ações implementadas. Considerando as fundamentações teóricas de Parsons (1996) e Knoepfel (2007) a *policy analysis*, mostrou-se desarticulada e fragilizada institucionalmente. A face mais visível desse processo foram as vertiginosas taxas de desemprego, provocadas pela abertura comercial-financeira e por uma profunda recessão decorrente da política de estabilização adotada, que estava isolada dos preceitos institucionais de articulação política. Com a redução do papel do Governo Federal como agente planejador e financiador do desenvolvimento, os governos estaduais transformaram-se nos responsáveis principais pela promoção de políticas públicas de desenvolvimento regional/local. Todavia, os resultados esperados pela população não foram alcançados, especialmente pela falta de aporte material, humano e financeiro, para dar conta das novas atribuições agora descentralizadas.

Por fim, ressalta-se que no período foi instituído em 1992, durante a Eco-92, o Programa para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG_7), como uma iniciativa conjunta do Governo Brasileiro, da sociedade civil e da comunidade internacional, que buscava encontrar formas de conservar as florestas tropicais da Amazônia e da Mata Atlântica.

O PPG_7 teve sua origem na importância não imperialista que a Amazônia galgava no cenário global. A degradação pela qual a região vinha passando desde a década de 70, associada ao modelo de ocupação desordenada e caótica, ao aumento das desigualdades sociais e à exploração dos recursos naturais, estimularam grandes manifestações em defesa da região. Agregados a estes fatores, a disseminação de uma consciência socioambiental, fez emergir paulatinamente grupos sociais dotados de uma estrutura política e filosófica que desenvolveram um pensamento mais plural e que vislumbravam um desenvolvimento sustentável regional, com aproveitamento igualitário dos recursos da floresta (SILVA, 2003).

O PPG_7 tinha então, como objetivo promover parcerias, desde comunidades internacionais até a sociedade local, nas diferentes escalas de atuação e poder com o intuito de construir soluções que compatibilizassem o uso econômico e a conser-

¹³¹ A classe média alta, os novos ricos, e a tradicional burguesia brasileira

vação das florestas brasileiras e que influenciasse na formulação das políticas públicas nacionais e locais. À época, o PPG_7 foi considerado o mais importante programa desenvolvido para a proteção e manejo sustentável das florestas tropicais brasileiras e o único programa que tinha características de uma política pública e privada para a Amazônia, num viés indutor de projetos endógenos, desta forma apesar de não ser um programa voltado para a promoção de infraestrutura para a região, o PPG-7 foi estudado, conforme exposto no Apêndice A (BRASIL, 1997).

Nesse contexto, a avaliação por eficácia funcional e objetiva, não detectou o uso de metodologias adequadas. O que se viu foi a apresentação de programas sem projetos, ou projetos sem programas que, portanto, refletiram-se no não alcance das metas, tão pouco foram observados no período resultados satisfatórios frente às práticas adotadas. Em termos de marcos conceituais para o desenvolvimento, prevaleceu a base endogenista, numa falsa perspectiva de um processo interno de agregação de valor sobre a produção através de bases competitivas, mas com internacionalização do capital, e sem se ter como resultado a ampliação do emprego, do produto, e da renda local ou da região, ao invés disso houve um acirramento das desigualdades regionais, através da priorização de uma pequena porção do território (eixos sul e sudeste) e o uso das manifestações sociais que clamavam condições mínimas de infraestrutura e equidade social.

5.2 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 1996-1999 – PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO

Em 1994, dá-se início ao primeiro Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que representou um marco na consolidação de uma política fundamentada por princípios da política socialdemocrata. Neste período, percebe-se no programa de governo apresentado e em seus projetos a visão do policy cycle, apresentada no capítulo três, porém com a formulação da política a ser trabalhada no período acontecendo no mais alto nível da tomada de decisão em consonância com um conjunto de atores¹³² que expressaram suas escolhas, incorrendo num clássico problema de estilo e escopo, que refutam ao pensamento socialdemocrata expresso por Schumpeter (1984) e Bobbio (1997).

¹³² Leia-se autoridades políticas nacionais.

A operacionalização desta política se deu com a lei n.º 9.276, de 9 de maio de 1996 que instituiu o plano plurianual para o período de 1996-1999. Denominado Brasil em Ação, o Programa de Governo, do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tinha como premissa enfrentar os problemas estruturais e sociais do país com ações gerenciadas, em parceria com a iniciativa privada e com garantia efetiva de investimento, além da necessidade de consolidação da estabilidade de preços, da retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentável de desenvolvimento (Brasil, 1996).

Este programa agrupou 42 empreendimentos, sendo 16 na área social e 26 na área de infraestrutura, norteados por três eixos estruturantes: a Construção de um Estado Moderno e Eficiente¹³³; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País¹³⁴; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira¹³⁵. Estes eixos tinham como objetivo reduzir custos na economia, propiciar o aumento da competitividade do setor produtivo e melhorar a qualidade de vida da população (BRASIL, 1996).

Era mais uma tentativa de reestruturação das políticas públicas na época e ocorreu visando-se traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil, que permitisse a redução das desigualdades regionais e sociais, através destes eixos de integração regional. Todavia, tais políticas tinham um viés economicista e competitivo, fundamentada em um modelo exógeno de inserção do Brasil nos circuitos internacionais da economia (BECKER, 2001).

¹³³ De acordo com BRASIL (1995b, p.3), ministro do Planejamento e Orçamento a época um Estado Moderno e Eficiente é aquele que permitirá “exercer seu papel fundamental na regulação da economia e na garantia das condições estruturais de desenvolvimento, de modo que o mercado responda de forma mais efetiva às demandas de crescimento do País. Permitirá, também, que o Estado desempenhe com mais eficiência seu papel na distribuição mais justa do produto desse crescimento, de modo que as pessoas melhorem seu padrão de vida, mediante uma inserção mais adequada no processo produtivo”.

¹³⁴ A redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País versa por uma estratégia governamental que vise a criação de novas oportunidades, redução de custos, aproveitamento das potencialidades econômicas, melhoria da infraestrutura que, em última análise, proporcionam a melhoria das condições gerais de vida no campo e na cidade. E como peça fundamental para tal eixo fora apresentado o Programa Comunidade Solidária, cuja a prioridade era o gerenciamento dos programas sociais, multiplicando as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada e envolvendo todos os setores governamentais e órgãos públicos na realização dos objetivos estabelecidos e evitando, com isso, a perpetuação de órgãos especializados e voltados exclusivamente para atender à população mais pobre (BRASIL, 1995b).

¹³⁵ Entende-se que a Modernização Produtiva da Economia Brasileira, consiste na sua exposição aos estímulos do comércio internacional tornando-a mais atraente para os investimentos externos, onde para tanto seria necessário aperfeiçoar as políticas de abertura comercial, desregulamentação, garantia da concorrência e defesa do consumidor, não deixando, porém, de considerar o aprimoramento de mecanismos de defesa da produção e do emprego (BRASIL, 1995b).

Em termos sociais, marcou um processo de transformação do Estado enquanto promotor e regulador de ações sociais através de programas e projetos. Em linhas gerais, percebeu-se um afunilamento da questão social¹³⁷ para a órbita exclusiva da política social, assim como elegeu-se o argumento financeiro como principal norteador às ações básicas do governo.

A ideia era tratar as desigualdades sob uma nova ótica, levando em consideração a geografia econômica do país e o fluxo de bens e serviços, desconsiderando os limites geográficos de estados e regiões. No contexto regional das desigualdades, a nova estratégia política considerava a necessidade de se priorizar a integração entre as regiões, a consolidação da ocupação territorial e a criação de novas oportunidades de desenvolvimento. O objetivo era traçar uma estratégia de desenvolvimento a partir de políticas públicas de visão espacialmente abrangentes, indo além das políticas regionais compensatórias.

O debate sobre as políticas focalistas e abrangentes levaram em consideração a busca por soluções que considerassem a descentralização, a formação de parcerias e a oferta de soluções para problemas de caráter estrutural, em detrimento de ações de caráter pontual, até então trabalhadas. Neste período, foram identificados os sete eixos¹³⁸ de atuação para o desenvolvimento nacional.

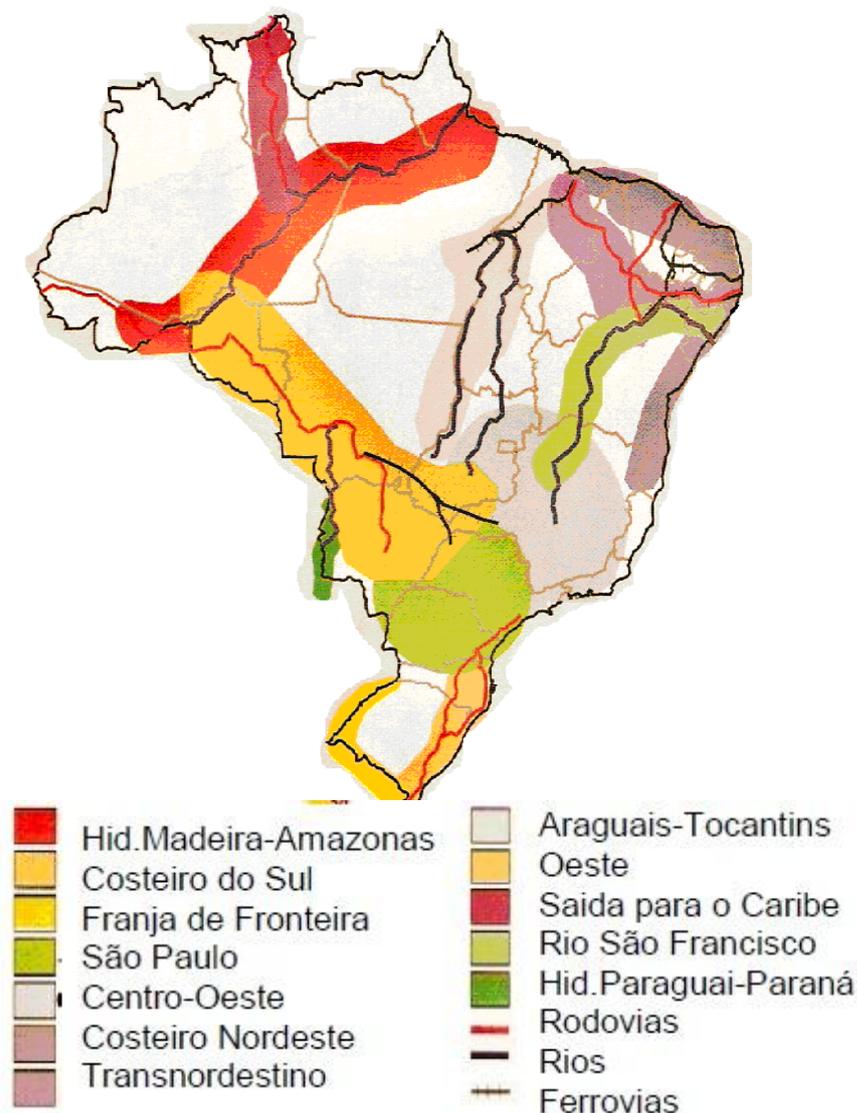
Os projetos estavam agrupados de forma regionalizada e estruturados por áreas temáticas e/ou eixos de desenvolvimento, como mostra a Figura 5.6, tais áreas estavam representadas por projetos que aglutinavam objetivos e metas.

No que tange à infraestrutura, o Quadro 5.1 retrata as ações previstas e a Figura 5.7 mostra as ações prevista na área temática de transportes, uma das mais incitadas pelo então governo.

¹³⁷ Segundo Yamamoto (1999, p.27), a questão social é mais abrangente que as políticas sociais, uma vez que elas representam um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social que é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada e monopolizada por uma parte da sociedade.

¹³⁸ Os eixos de atuação compreendiam as saídas para o Caribe e para o Pacífico, assim como os eixos oeste, norte-sul, nordeste, sudeste e sul.

Figura 5.6. Eixos de desenvolvimento – PPA 1996-1999.



Fonte: BRASIL apud SENRA, 2010, p. 20.

Quadro 5.1. Áreas temáticas de infraestrutura do Programa Brasil em Ação.

ÁREA TEMÁTICA	AÇÕES
TRANSPORTES	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperação, modernização e conservação das malhas, sistemas e serviços de transporte, tendo como princípio a consolidação de corredores intermodais estratégicos, com o fortalecimento dos modais hidroviário e ferroviário; • Consolidação e ampliação da infraestrutura de transportes em regiões menos desenvolvidas, visando o aproveitamento de potencialidades regionais, com abertura de novas fronteiras de desenvolvimento; • Melhoria dos meios de transportes para integração inter-regional e com os países vizinhos; • Adequação de capacidade de rodovias em trechos saturados, para reduzir custos operacionais e o número de acidentes; • Redistribuição dos encargos de gestão da malha viária nacional, mediante definição de um novo Sistema Nacional de Viação (SNV), contemplando a transferência aos Estados, em condi-

	<p>ções adequadas de conservação, de malhas que não desempenhem funções estruturais;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensificação do processo de transferência para a iniciativa privada, por meio de concessões, da exploração e operação de rodovias federais, envolvendo cerca de 8.000km de rodovias; • Recuperação e expansão do setor ferroviário federal, mediante a transferência para o setor privado, por meio de concessões, das malhas atualmente controladas pela Rede Ferroviária Federal; • Apoio à implantação de grandes projetos ferroviários a cargo da União, de outras esferas de governo e da iniciativa privada, como a FERROESTE, a FERRONORTE e a TRANSNORDESTINA; • Consolidação da implementação da Lei dos Portos, com recuperação e modernização da infraestrutura portuária e melhoria de seu desempenho operacional, adaptando as Cias. Docas às funções de autoridades portuárias; • Transferência, por concessão à iniciativa privada, da gestão de parte do sistema portuário nacional e arrendamento de áreas portuárias públicas para exploração comercial; • Estabelecimento de legislação específica para o transporte multimodal, de forma a facilitar o seu desenvolvimento e melhorar a eficiência no transporte de cargas; • Melhoramento das condições de navegabilidade das hidrovias interiores; • Prosseguimento da descentralização, para os Estados, da gestão dos serviços de transporte ferroviário urbano de passageiros, em consonância com os preceitos constitucionais, recuperando e modernizando os sistemas no âmbito do processo de estadualização; • Reestruturação dos órgãos públicos vinculados ao setor, fortalecendo sua capacidade para o desempenho das atribuições típicas de governo, particularmente as de poder concedente, com ênfase nas funções de normalização, coordenação e fiscalização; • Fortalecimento do sistema de planejamento governamental na área dos transportes.
ENERGIA	<ul style="list-style-type: none"> • Atualização da legislação e reestruturação e modernização do aparato institucional público na área energética, redefinindo seus papéis e reaparelhando-o, com vistas ao atendimento das novas atribuições governamentais relacionadas com a regulamentação, fiscalização e controle dos setores de energia elétrica, combustíveis e recursos hídricos; • Expansão do parque gerador e dos sistemas de transmissão de energia elétrica, de forma compatível com as necessidades da demanda, passando de 54 mil MW de potência instalada para 80 mil MW nos primeiros anos da próxima década; • Consideração, no caso de crescimento da demanda acima da expectativa de 5% a.a., da possibilidade de antecipação do projeto de interligação dos sistemas Norte/Nordeste e Sul/Sudeste/Centro-Oeste e a eventual instalação de usinas termelétricas a gás natural; • Conclusão prioritária das obras do setor elétrico que se encontram paralisadas ou com motorização parcial, inclusive mediante parcerias com o setor privado, ou privatização; • Intensificação da participação da iniciativa privada nos novos investimentos do setor elétrico, realizando, até 1999, cerca de 34 outorgas de concessões, através de licitações, perfazendo 21 mil MW de potência instalada;

	<ul style="list-style-type: none"> • Garantia de abastecimento adequado de energia para a Região Norte, visando reduzir custos e racionamentos, a partir do aproveitamento das opções vinculadas à utilização do gás natural de Urucu, interligação elétrica com a Venezuela e ampliação do Sistema de Transmissão da Usina de Tucuruí; • Fortalecimento do Sistema de Transmissão de Energia da Região Nordeste, garantindo adequado escoamento da energia da UHE de Xingó; • Implementação de ações para viabilizar investimentos de integração energética com os países vizinhos; • Ampliação da participação do gás natural na matriz energética brasileira, mediante exploração das reservas nacionais e importação de países vizinhos, desenvolvendo, também, a petroquímica a partir do uso do gás natural; • Desenvolvimento de ações para conservação e uso racional de energia elétrica e de derivados de petróleo, com vistas à redução de custos econômicos, sociais e ambientais; • Promoção do atendimento às áreas carentes de energia elétrica, em especial nos sistemas isolados pioneiros e estratégicos para abertura de novas fronteiras de desenvolvimento, incluindo o uso de fontes energéticas alternativas; • Provisão de energia às regiões não atendidas pelo sistema convencional, através de microssistemas descentralizados, permitindo o acesso de populações rurais carentes e isoladas à educação, saúde, água, alimentos e melhores processos produtivos; • Estimulo à participação de capitais privados nos investimentos do setor petrolífero; • Expansão da exploração e produção de petróleo e gás natural, objetivando a maior autonomia energética para o País, menores gastos em divisas e redução dos preços aos consumidores, atingindo, em 1999, a produção de 1,3 milhões de barris/dia de petróleo e 42,9 milhões de m³/dia de gás natural; • Ampliação da utilização do gás natural como fonte energética, com a construção do gasodutos Brasil-Bolívia, para o abastecimento do Centro-Oeste/Sudeste, e a consolidação do gasoduto do Nordeste; • Ampliação e modernização da capacidade de refino de petróleo, a fim de garantir o abastecimento da demanda e atender às novas exigências em termos de qualidade dos produtos e de atenuação dos impactos negativos ambientais, atingindo, em 1999, capacidade de refino de 2,0 milhões de barris/dia, inclusive com a instalação de nova refinaria no Nordeste; • Modernização e expansão dos sistemas de transporte dutoviário e hidroviário de combustíveis para reduzir os custos de escoamento da produção, otimizar os investimentos e melhorar os padrões de segurança ambiental.
SANEAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Universalização dos serviços, garantindo o atendimento, em nível essencial, a todas as famílias; • Elevação progressiva dos níveis de salubridade ambiental, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nos meios urbanos e rural; • Criação de estruturas administrativas flexíveis e auto-suficientes, com elevação do padrão de qualidade e produtividade na gestão e prestação dos serviços; • Fortalecimento das parcerias entre os setores público e privado para a ampliação e modernização do setor.
HABITAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação entre políticas e ações federais com as dos governos estaduais e municipais, estimulando maior participação da

	<p>iniciativa privada e dos beneficiários finais na formulação, gestão e financiamento das diversas modalidades de acesso à moradia;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estruturação da legislação fundiária, propiciando a adequada regulação do uso e ocupação do solo urbano; • Reordenamento da legislação do sistema financeiro da habitação; • Aumento das contrapartidas do poder público estadual e municipal no financiamento do setor; • Estímulo à geração e difusão de tecnologia alternativas para a construção de moradias de menor custo e adaptadas às condições regionais.
--	---

Fonte: Adaptada de BRASIL, 1996

Figura 5.7 Investimentos em infraestrutura do Programa Brasil em Ação



Fonte: Brasil, 1998.

A partir das ações estabelecidas nos eixos temáticos, foram pensados projetos para viabilizar tais eixos. No eixo temático *Transportes*, para a Amazônia foram lançados os projetos:

- *Pavimentação da BR-174* – A pavimentação da BR-174 no trecho que ia de Manaus até a fronteira com a Venezuela, tinha por objetivo a abertura de mercado da Zona Franca de Manaus para os mercados do Caribe e do Atlântico Norte, graças à agilização e barateamento do custo de transporte, contribuindo para a diminuição do preço final dos produtos, além do incentivo ao desenvolvimento sustentável da região frente ao ecoturismo. Todavia, pouco se questionou sobre os impactos ambientais causados pela estrada, tão pouco os reflexos da mesma nas comunidades indígenas que viviam/vivem no entorno do projeto, porém muito se divulgou no que tange a melhora do custo de vida da região pela queda nos preços dos fretes e das passagens de ônibus, especialmente no trecho entre Manaus e Boa Vista.
- *Recuperação da BR-364 e BR-163* – com a recuperação das rodovias o Governo Federal visava reduzir em até 1.700 km a distância de transporte de produtos da região, em especial a soja, até os portos de exportação, beneficiando diretamente os estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Indiretamente, a recuperação da rodovia beneficiaria ainda as cidades de Manaus e Belém, pelo escoamento da produção através dos portos das duas cidades. A recuperação abarcava os trechos que ligam a zona da chapada dos Parecis em Mato Grosso até Rio Branco no Acre, passando pelo porto de Porto Velho em Rondônia (BRASIL, 1998).
- *Hidrovia do Madeira* – Visando a navegabilidade do Rio Madeira ao longo de 1.056 km, entre Porto Velho (RO) e Itacoatiara, no rio Amazonas, um pouco abaixo de Manaus, um dos projetos diz respeito a hidrovia do Madeira. Com a implantação da hidrovia do Madeira, a produção de soja da chapada dos Parecis, no Mato Grosso, por exemplo, não precisaria mais ser transportada por rodovia até o porto de Santos, uma vez que seria possível a partir do porto de Itacoatiara fazer a exportação rumo aos portos da Europa e da América do Norte. Estrategicamente pensada, a hidrovia contribuiria diretamente para que os estados de Mato Grosso, Acre, Rondônia e Amazonas aumentassem seu

potencial agrícola, em pelo menos 150% no que tange a produção de soja (BRASIL, 1998).

- *Hidrovia Araguaia-Tocantins* – O projeto da hidrovia Araguaia-Tocantins visava implantar um corredor misto de transporte, ligando o Planalto Central ao porto de Itaqui, em São Luís (MA). Foi caracterizado pela implementação de obras de dragagem, balizamento e retirada de pedras do leito dos rios Tocantins, Araguaia e das Mortes, em consonância à pavimentação de 155 km da BR-153, que liga as cidade de São Geraldo e Marabá, no Pará e à execução de um trecho de 120 km da ferrovia Norte-Sul, ligando as cidades de Imperatriz e Estreito, no Maranhão. A implantação da hidrovia visava a movimentação de 11 milhões de toneladas de cargas por ano, graças a diminuição dos custos com frete. Para o governo, tal ação contribuiria diretamente para o aumento de competitividade dos produtos agrícolas do Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Pará e Maranhão, na região Amazônica, assim como geraria reflexos às regiões oeste do Piauí e da Bahia, no Nordeste (BRASIL, 1998).

O eixo temático *Energia*, apresentou os seguintes projetos:

- *Gás Natural de Urucu* – O projeto do Gás Natural tinha como objetivo ofertar energia elétrica à região amazônica produzindo, a custo competitivo, cerca de 6 milhões de m³/dia de gás natural nos campos de Urucu, na Bacia do Solimões no Amazonas, a segunda maior reserva de gás natural do Brasil. A viabilidade do projeto estava em transportar o gás de Urucu por gasodutos até Porto Velho, em Rondônia e Manaus, no Amazonas, permeando uma extensão de 700 km. O discurso versava sobre a geração de energia limpa e barata contribuindo para um desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida em função do suprimento de energia elétrica às principais cidades da região.
- *Linha de Transmissão de Tucuruí (Tramo-Oeste)* – O projeto visava suprir a carência de energia elétrica que a região oeste do estado do Pará apresentava. Pelo projeto seriam construídas 829 torres montadas ao longo de 1.007 km, sendo 662 interligando Tucuruí—Altamira—Rurópolis e 345 km ligando Rurópolis—Santarém—Itaituba. As justificativas pautavam-se nos benefícios diretos a mais de 850 mil habitantes, inclusive várias pequenas locali-

dades ao longo do Linhão, tais como Pacajá, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu, Brasil Novo, Medicilândia e Uruará, incentivo a agroindústria com a verticalização da pecuária e da produção agrícola, além de significativa melhoria nos números da saúde na região (BRASIL, 1998).

No eixo temático *Saneamento*, o PPA 1996-1999 se focou no *Projeto Pró-Saneamento*, que tinha como objetivo financiar obras de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, ações comunitárias e de educação sanitária, além de atuar diretamente juntos aos órgãos gestores de saneamento, drenagem urbana e coleta e tratamento de lixo. O eixo temático *Habitação*, no qual o governo focou-se no projeto *Pró-Moradia*, visou modificar o arranjo urbano das famílias de baixa renda, que moravam em favelas, lixões, bolsões de pobreza e em áreas de risco ou de proteção ambiental e o projeto *Habitar-Brasil* focou na execução de obras de urbanização de favelas e de áreas destinadas a assentamento de famílias, que viviam em áreas de risco ou inadequadas e que possuíam renda mensal de até 3 salários mínimos (BRASIL, 1998).

O PPA apresentado marcou um processo de apropriação e expansão da política de desenvolvimento regional/local integrada apresentada por SACHS (2004), com projetos que davam respostas em geral, a antigas demandas de políticos regionais, no intuito de minimizar a diversidade social existente (MYRDAL, 1965), mas que tinha como base conceitual o desenvolvimento econômico e a integração do Brasil aos eixos internacionais de produção. A implementação das ações previstas foram resultados da conjugação de esforços públicos e privados, como propôs Knoepfel (2007), mas com resultados pouco satisfatórios no que tange às desigualdades regionais, de acordo com os dados apresentados pelo PPA e no relatório de avaliação do mesmo. Nestes, a eficácia objetiva, que considerou as metas de infraestrutura, apresentou um indicador para o período de $Ec = 0,46$, ficando abaixo de 1,0, e desta forma sendo classificada como uma *ineficácia objetiva* (BRASIL, 2002).

Este resultado revela que as metas previstas no PPA 1996-1999, apresentaram um problema de estilo, no qual os programas foram desenvolvidos a partir de escalas de poder elevado, não sendo viável a sua operacionalização nos níveis mais baixos, conforme anteriormente retratado e confirmado pelos valores alcançados nas metas do mesmo. Assim como, incorreu em um problema de escopo, onde as diversidades regionais foram tratadas de forma igual. Ao instituir os eixos de integração, passando por várias regiões, o Governo desconsiderou as especificidades das

mesmas, em especial no caso da região Amazônica, incorrendo no mesmo erro cometido no passado, onde a priorização era o mercado externo exportador, com a abertura de canais de escoamento, enquanto fronteira de recursos. A política econômica transnacional suplantou os interesses sociais e ambientais inter e intrarregionais.

Para o período, ainda constatou-se a presença do discurso teórico do desenvolvimento regional/local apresentado no capítulo dois, e da prática economicista na estruturação das ações, onde no que tange à *eficácia funcional*, a metodologia necessária para a implementação da política e para que a mesma fosse executada foi constatada na análise metodológica do PPA, estruturado em programas, planos, projetos e ações com seus respectivos responsáveis pela execução e fiscalização, bem como com recorte temporal e espacial definidos, mas os reflexos desta eficácia permearam apenas o nível teórico, não sendo capazes de provocar resultados favoráveis, quanto à eficácia objetiva.

Por fim, diante dos resultados apresentados, entende-se que houve uma deficiência nos métodos de planejamento e gestão adotados, o que faz com este PPA, com exceção dos moldes conceituais, em nada se distinga do padrão histórico apresentado na elaboração de planos de desenvolvimento.

5.3 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 2000-2003 – PROGRAMA AVANÇA BRASIL

O segundo governo de Fernando Henrique Cardoso marcou um progressivo envolvimento dos governos estaduais com o tema do desenvolvimento regional/local, adotando-se os conceitos de escala microrregional¹³⁹ como referência, e a eleição das mesorregiões¹⁴⁰ como prioridade. Também foram criadas políticas para apoiar o desenvolvimento territorial, confirmadas pelos conceitos de *policy cycle*.

Com a inflação controlada e conferindo uma territorialidade para os projetos apresentados, os planos de desenvolvimento passaram a considerar a logística de

¹³⁹ Microrregiões são agrupamentos de municípios limítrofes.

¹⁴⁰ Mesorregiões são formadas pela agregação de diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais.

bens e serviços e a conexão de mercados nacionais e globais como determinantes para o desenvolvimento local.

A Lei n.º 9.989, de 21 de julho de 2000, dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2000-2003. Denominado Avança Brasil, o Programa de Governo, tinha como questões norteadoras a consolidação da estabilidade econômica a partir do crescimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda, o combate a pobreza e promoção da cidadania com inclusão social; bem como a consolidação da democracia e dos direitos humanos e a redução das desigualdades inter-regionais.

Ressalta-se que tais questões tomaram por base o Brasil em Ação, que analiticamente foi caracterizado, de acordo com as preposições de Bridgman; Davis (2003) como a materialização de um ciclo político frente a sucessão de passos que começaram no diagnóstico dos problemas políticos a época até a recomendação, prescrição e aplicação das políticas expostas no PPA 2000-2003, com preceitos racionais lógicos e em cadeia, onde cada etapa do primeiro ciclo informou e/ou liberou o próximo passo a ser seguido.

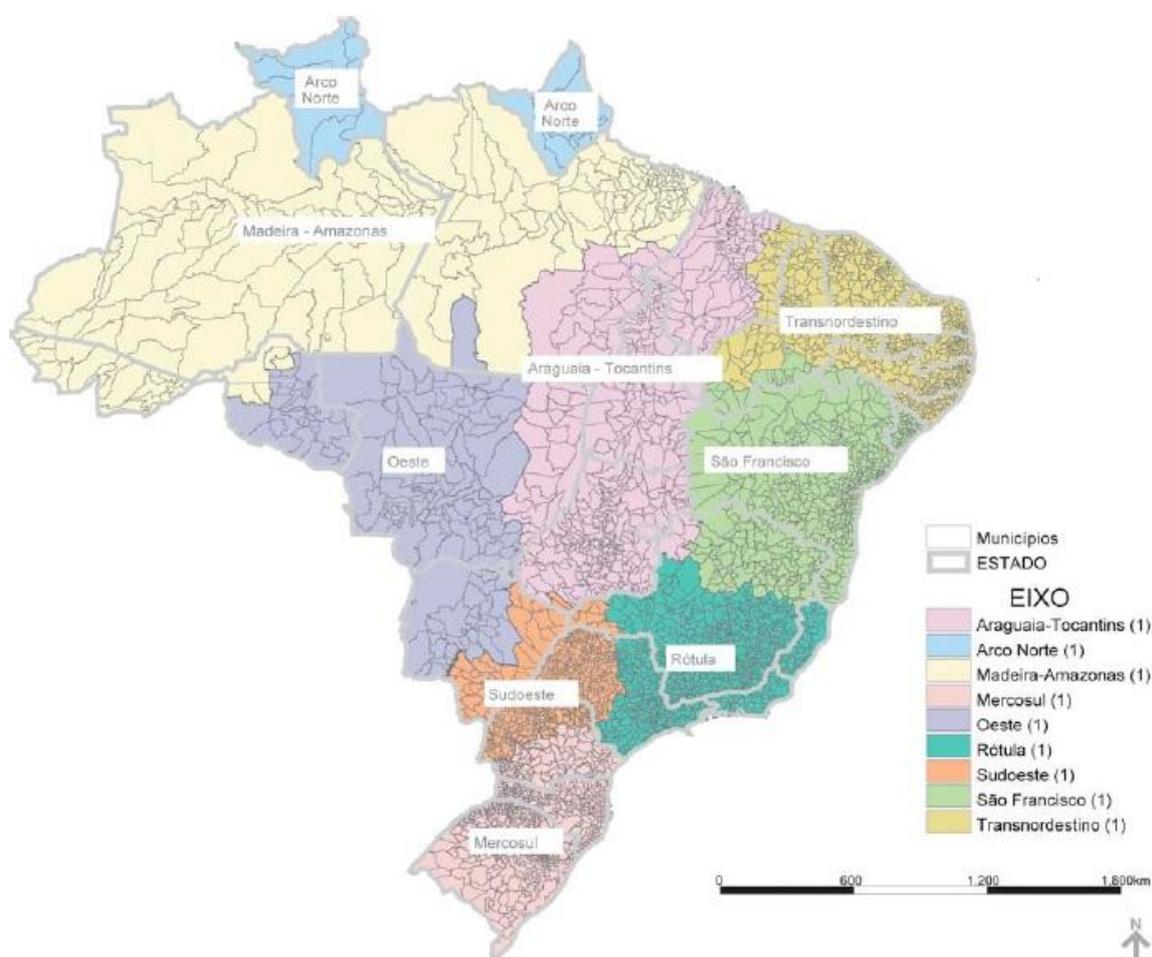
O PPA 2000-2003 caracterizou-se então por adotar princípios norteadores de uma política pública, bem como por revelar uma complexidade ímpar de aprendizagem política. Sua inflexão estava em um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do Governo foram organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos, dando ênfase a uma avaliação por eficácia objetiva e efetividade (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Para o então Presidente, o programa Brasil em Ação serviu como orientação estratégica para a organização espacial das ações, enquanto os eixos nacionais de integração se apropriaram dos empreendimentos estruturantes. Assim, no novo PPA, foi possível adotar, a partir das experiências vividas, um modelo gerencial voltado para a obtenção de resultados concretos, medidos pelos seus impactos na sociedade. Com a inclusão não apenas de redes de circulação, comunicação e energia, mas com sistemas multimodais de transporte, sistemas de comunicação e sistemas de integração energética que visavam aumentar as relações nacionais e internacionais e fomentar a eficiência na oferta e disponibilidades de serviços (BECKER, 2001).

A articulação de esforços da iniciativa pública e privada a partir da provisão de infraestrutura para um conjunto de empreendimentos localizados em todas as regi-

ões do país fortaleceu a ideia dos eixos de integração e desenvolvimento, trabalhado no governo anterior. Neste mandato, a concepção de eixos foi expressa através da divisão territorial do país em nove áreas contíguas, como mostra o Mapa 5.1, numa visão antirregional. Nesta nova divisão, a Amazônia ficou atrelada a quatro dos nove eixos (Arco-Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins e Oeste), sem uma expressão integral do recorte regional oficial e também sem a participação/integração de agentes sociais envolvidos na gestão do território (BECKER, 2001).

Mapa 5.1 Eixos nacional de integração (2000-2003)



Fonte: Leitão, 2009, p. 139.

Vários órgãos do Governo Federal se envolveram com o desenvolvimento econômico local neste período, desde o Banco da Amazônia até o SEBRAE. Segundo Senra (2010), no período compreendido entre 2000 a 2005, as parcerias público x privada implementaram vários projetos de desenvolvimento, e como exemplo teve-

se a participação do Sebrae operando projetos de desenvolvimento regional, em microrregiões com 30 ou 40 municípios e, em alguns casos, envolvendo mais de um estado, considerando-se que nestes projetos o ponto de partida era o território.

Foram organizados ainda, fóruns com a participação da sociedade local, bem como elaborados planos de desenvolvimento local e regional, com metas comuns para os municípios, a partir das demandas da população, os chamados planejamentos participativos¹⁴¹, que visavam dar conta da solução dos problemas de estilo e escopo apresentados no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesta fase, percebeu-se que, a aprendizagem política foi imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e dos instrumentos de ação pública e que os agentes tomadores de decisão, ao implementarem programas e projetos, devem ser sensíveis a cada caso e utilizar os dados de forma informativa, como mecanismo de assistência às políticas e não de julgamento político (THOEING, 2000).

A partir desta premissa e considerando a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, com desenvolvimento sustentável integrado de todas as regiões, foram estabelecidos alguns programas estratégicos. Ao todo, foram elaborados 54 programas e projetos estratégicos definidos como prioritários na ação do governo federal, bem como foram desenvolvidos planos de ação integrados para a solução de problemas complexos. Estes planos eram pautados no encadeamento de esforços para a agregação de recursos federais, estaduais, municipais e da sociedade.

No que tange à infraestrutura, foram disponibilizados para a Amazônia investimentos correspondentes a 48% dos 12% de recursos destinados a região. Um dos planos de ação trabalhado nesta área foi o Projeto Alvorada¹⁴², estruturado para combater a pobreza extrema e a exclusão social. Quanto aos programas estratégicos de infraestrutura para o desenvolvimento regional, destacou-se:

¹⁴¹ O Planejamento Participativo está relacionado a participação das pessoas em um engajamento político e social, pois em quase todos os processos de planejamento, não há condições de fazer algo na realidade atual sem, pelo menos, pedir às pessoas que tragam sugestões, minimizando os problemas de estilo. O termo “participação” até para iludir e/ou cooptar o envolvimento das pessoas na implantação do mesmo (KNOEPFEL, 2007).

¹⁴² O Projeto Alvorada contava com a parceria dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil organizada, buscando criar as condições necessárias para reduzir a pobreza e as desigualdades regionais do País. As diretrizes básicas do Projeto Alvorada foram estabelecidas no Decreto n.º 3.769, de 8 de março de 2001. Sua missão era reforçar e intensificar o gerenciamento de ações com impacto na melhoria das condições de vida nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins e nas microrregiões e municípios dos demais estados que apresentem IDH menor ou igual a 0,500 (BRASIL, 2010a, p.1).

- a) O *Programa Corredor Araguaia - Tocantins* que tinha como objetivo promover a integração multimodal dos transportes nos estados do Maranhão, Tocantins, Goiás, Pará e Mato Grosso. A meta era o escoamento da produção destes estados, através da redução nos custos. O Corredor tinha como espinha dorsal a Hidrovia Araguaia-Tocantins. E as principais ações pairavam sobre a construção de trechos ferroviários, rodoviários e hidroviários no corredor Araguaia-Tocantins, a construção do trecho ferroviário entre as cidades de Xambioá no Tocantins e Estreito no Maranhão, construção de eclusas nas Hidrelétricas de Tucuruí e de Lajeado, no rio Tocantins (BRASIL, 2001).
- b) *Programa Corredor Fronteira Norte* que visava promover a integração multimodal de transporte nos estados do Acre, Amazonas, Roraima e Amapá. Tinha como objetivo integrar a região com o resto do país, facilitando o acesso de insumos para a produção de bens de consumo, bem como o escoamento da produção regional (BRASIL, 2001).
- c) *Programa Morar Melhor* que considerou o índice de urbanização dos municípios brasileiros acima de 75%, todavia, graças a forma irregular de ocupação desses municípios, os mesmos não se adequaram para receber tanta gente, provocando a falsa sensação de áreas urbanizadas, quando na verdade não passam de verdadeiros bolsões de desigualdades. Apesar dos esforços demandados desde a década de 60, o déficit habitacional continuava grande. Ressaltava-se ainda que, em muitos bairros, faltam serviços básicos, como coleta de lixo, tratamento de esgotos e água encanada. Sendo assim, o programa Morar Melhor buscava intervir neste setor. Voltado às famílias que recebessem até 3 salários mínimos, o programa pautava-se na implantação de serviços de iam desde o saneamento até a construção de conjuntos habitacionais para famílias que vivessem em áreas de risco (BRASIL, 2001).
- d) *Programa Nosso Bairro* estruturado para atuar em parceria com estados e municípios, visava capacitar os administradores a resolverem os problemas habitacionais da população de baixa renda e assegurar recursos financeiros para implementar projetos integrados que atendessem as demandas, famílias que habitassem áreas de favelas ou insa-

lubres, transformando àquela área em um bairro saudável e infraestruturado (BRASIL, 2001).

- e) *Saneamento é vida* buscava atender regiões carentes, que sofressem com problemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de lixo e esgoto. Para tanto, aproveitaria recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), trabalhando com concessionárias públicas, ao mesmo tempo em que apoiaria a privatização e promoveria maior eficiência dos serviços nesta área (BRASIL, 2001).

Estes programas serviram de base para a constatação da mudança do princípio organizador das políticas públicas, que tornou-se fundamental para entender a gênese do processo de formulação das políticas e dos programas, mas o âmago do processo de desenvolvimento, apesar dos discursos de desenvolvimento regional integrado ainda resistiu aos primordiais conceitos de centro x periferia apresentados por Furtado (1977), Draibe (1997) e Cardoso; Faletto (2004) através da exclusão social resultante da competitividade entre empresas e regiões e do contraste potencializado com o avanço da tecnologia e os baixos níveis de instrução e qualidade de vida da população de determinadas localidades.

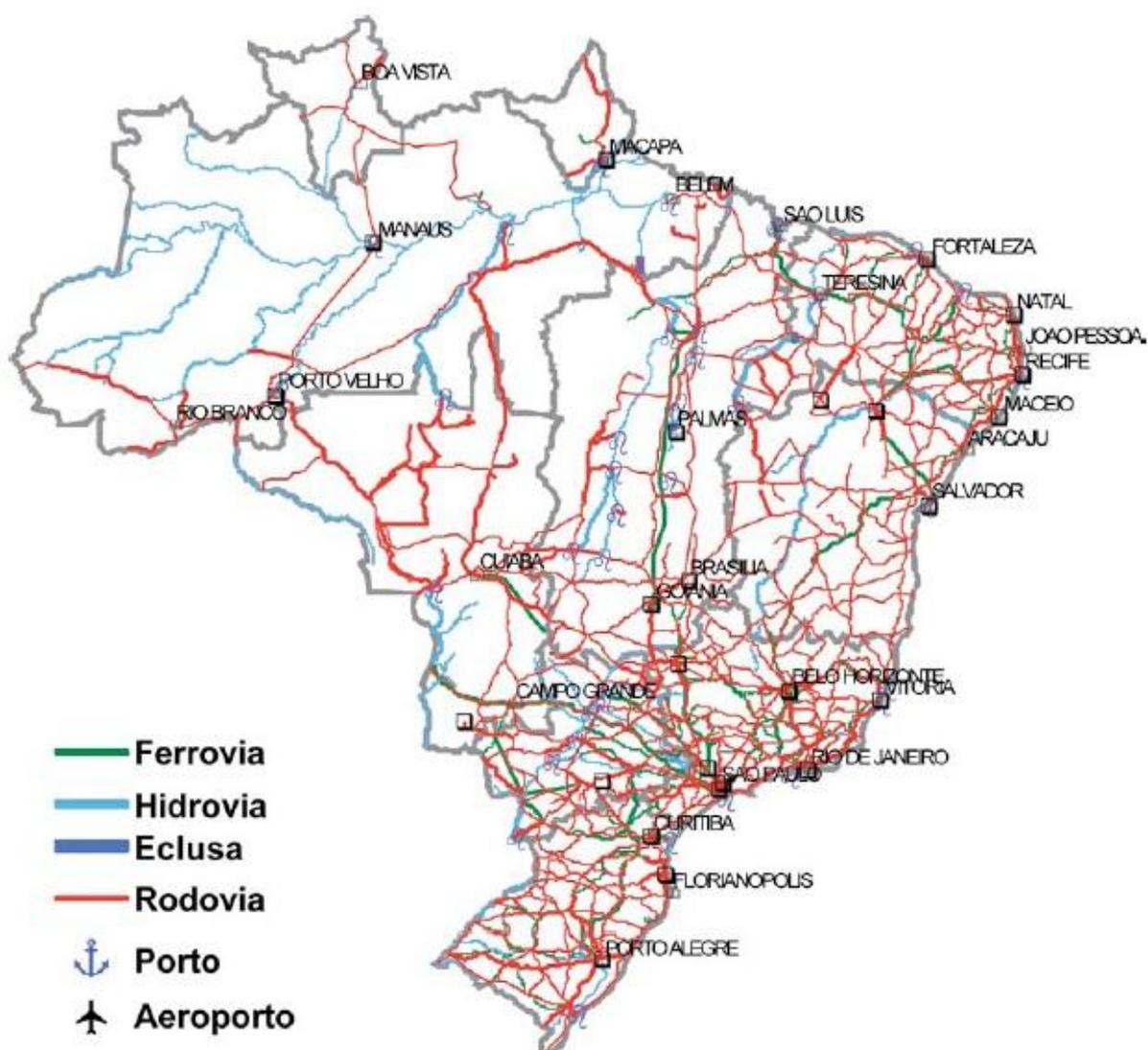
A estruturação dos eixos de integração transformaram-se em vias de escoamento da produção com destino ao exterior, com a infraestrutura de transportes tendo um caráter eminentemente logístico e distantes do caráter social, uma vez que todo o seu foco estava no crescimento econômico, na mobilização capitalista. Desta forma os eixos de integração passaram a reforçar a diversidade regional, a medida que colocava o país numa condição de exportador, dependente do mercado internacional.

De acordo com Farah (2003), este programa provocou muitas críticas e debates pelo meio acadêmico, especialmente por considerar a resolução das disparidades regionais graças à infraestrutura de transportes, com 58% dos investimentos totais, uma vez que só investimentos em transporte não representam e/ou contribuem para o minimização das desigualdades, mas sim para a potencialização econômica do país em detrimento de uma visão mais ampla de desenvolvimento socialmente sustentável.

A ampliação do sistema de transportes na Amazônia, como mostra a Figura 5.8 teve como objetivo o escoamento da produção da região e a integração de terri-

tórios da Amazônia ocidental ao restante do país, através de dois corredores multimodais, o Centro-Norte, envolvendo a Amazônia Oriental e Noroeste, e a Amazônia Ocidental, além dos arcos de integração regional¹⁴³, que coincidiram com os novos polos de povoamento (ARAÚJO, 2000; BECKER, 2001). Porém, tais intervenções geraram impactos significativos na questão ambiental, por alcançarem áreas de densidade demográfica muito baixa, com preservação florestal e habitat da população primitiva (índios, ribeirinhos e quilombolas), o que culminou com o embargo da hidrovía Araguaia-Tocantins.

Figura 5.8 Projetos de integração no setor de transportes.

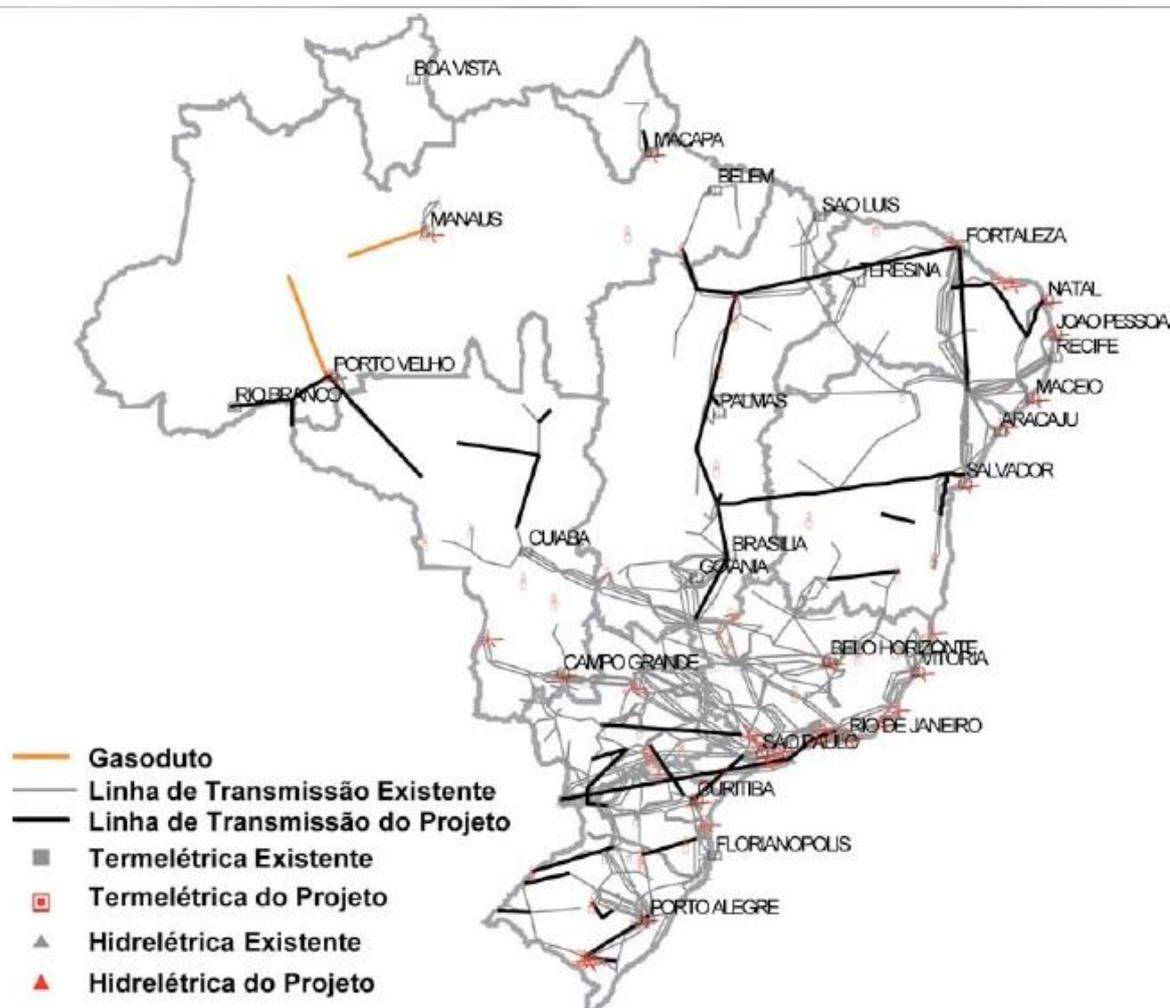


Fonte: Leitão, 2009, p. 142

¹⁴³ Pavimentação das rodovias Cuiabá-Santarém, Porto Velho-Manaus e Macapá-Oiapoque.

Quanto ao setor energético, a ênfase dada a construção de usinas hidrelétricas e linhas de transmissão tinham um interesse maior do que fomentar o desenvolvimento da Amazônia. De acordo com Castro (2004), a região configurava-se como solução aos problemas de demandas energéticas provenientes de outras regiões do país através do SIN, bem como enquanto potencial integrador do Brasil com outros países do Mercosul, pelos projetos de Gasodutos, como mostra a Figura 5.9.

Figura 5.9. Projetos de integração no setor de energia.



Fonte: Leitão, 2009, p. 143

Diante do PPA analisado, viu-se uma estratégia de valorização da Amazônia nos moldes dos padrões intervencionistas/economicista do estado, frente ao desenvolvimento territorial, deixando um questionamento sobre a implementação de políticas públicas que, em termos filosóficos, são interessantes, porém em contextos práticos não diferem muito das práticas implementadas em anos anteriores. A dicotomia

existente entre o planejamento, a inserção de infraestrutura e a abertura de mercados frente ao planejamento nos moldes do desenvolvimento sustentável que vise atender as cinco dimensões da sustentabilidade, em especial, com proteção as populações locais e ambientais, reproduziram o modelo histórico de ocupação da região, recaindo-se num processo de exploração da periferia pelo centro, que buscava bases exportadoras para garantir o desenvolvimento regional (BECKER, 2001; SOUZA; BORGES FILHO, 2007).

No que tange à avaliação da eficácia funcional, todavia a metodologia apresentada para a implantação de políticas públicas, a adoção da aprendizagem política e a estruturação do ciclo político que se iniciou em 1996, garantem o atendimento da mesma. Entretanto, o sucesso desta está relacionado a uma série de variáveis (cultura, história, institucionalidades) que vão além de um único ciclo político, levando em consideração as lições do passado e as complexidades do presente. Deixando então a máxima empírica de que nem sempre a eficácia funcional de uma política corrobora para o desenvolvimento regional/local integrado.

Quanto à eficácia objetiva, setores como *energia e transporte* tiveram uma participação significativa apresentando indicadores de eficácia¹⁴⁴ $Ec > 1$, todavia as áreas de *saneamento e habitação* apresentaram uma participação muito fraca com indicadores de $Ec < 1$, contribuindo para que o indicador de infraestrutura do período fosse classificado como *ineficaz*, uma vez que alcançou um $Ec = 0,6$ (BRASIL, 2003a).

O resultado apresentado leva a inferência de que houve uma grande heterogeneidade nos programas apresentados, uma elevada setorialização e uma considerável imprecisão no estabelecimento das metas, o que levou a construção das mesmas serem pouco realistas, não correspondendo à capacidade operacional dos órgãos para a sua viabilização, tão pouco às dotações financeiras estavam disponíveis para tal. Neste quadro, há que se considerar que em termos qualitativos muitas ações foram implementadas no Brasil, e em especial na Amazônia, com dados que podem constatar tal afirmativa, apresentados no capítulo seis. Onde, apesar de não se poder emitir conclusões definitivas, é possível afirmar-se que o período marcou um avanço significativo para a região, e que embora o desenvolvimento proposto

¹⁴⁴ As fontes de dados para cálculo dos indicadores foram as metas estabelecidas no PPA e as metas alcançadas apresentadas nos relatórios de avaliação dos planos plurianuais apresentados no final do período de 4 anos.

não tenha superado o economicismo, marcou uma inflexão nas propostas de desenvolvimento regional sustentável, embora ainda pouco integrado.

5.4 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 2004-2007 – PROGRAMA BRASIL DE TODOS

Em 2003, quem assume o governo é o presidente Luis Inácio Lula da Silva, com um discurso de que o seu governo provocaria uma inflexão na política econômica do país, através de políticas de distribuição de renda e de inclusão social, somadas ao compromisso com a estabilidade, o crescimento e a expansão do emprego. Estabeleceu-se um novo ciclo político, de desenvolvimento de longo prazo, estruturado em um modelo de produção e consumo de massa.

De encontro à política socialdemocrata até então trabalhada nos últimos oito anos, o governo assume uma postura crítica ao reformismo político socialdemocrata. Com origem política nas formulações de intelectuais marxistas, mas também com ideologias espontâneas sindicalistas e com uma preocupação, acima de tudo, com os interesses dos trabalhadores assalariados organizados. Entretanto, no poder adotou com facilidade a lógica da economia capitalista como um todo e a continuidade da política socialdemocrata, centrada em uma política econômica bastante ortodoxa.

O início deste governo foi marcado por um contexto bastante adverso. Frente à crise especulativa ao Real ocorrida durante o processo eleitoral, o cenário macroeconômico foi de grande incerteza. A inflação e as finanças públicas sofreram os efeitos negativos da depreciação cambial de 2002, a taxa cambial deteve um aumento de mais de 50% e o risco país havia aumentado de 963 para 1.446 pontos base (SENRA, 2010).

O desafio imediato era baixar a inflação que havia atingido 12,5% no ano anterior, a dívida líquida do setor público que alcançava elevados 51,3% do PIB, e as reservas internacionais que somavam apenas US\$ 37,8 bilhões, valor que poderia ser ainda menor se não fosse um empréstimo concedido meses antes pelo FMI. Para tanto, foi feito um esforço para sanear as contas públicas, o que obrigou o Governo Federal a frear seus gastos. Neste período, o investimento da União caiu em mais de 70%, provocando uma apatia econômica.

A partir da estabilização da política econômica e da economia do país, viu-se o discurso de distribuição de renda e de inclusão social começarem a tomar forma como componentes fundamentais do novo modelo de desenvolvimento.

Desta forma, o PPA 2004-2007 foi instituído pela Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004, recebendo a denominação de Plano Brasil de Todos, marcado pela consolidação das condições macroeconômicas para o desenvolvimento nacional, em consonância com o equilíbrio fiscal, a redução da vulnerabilidade externa e a baixa inflação, permitindo o foco na retomada do crescimento econômico para o período 2004-2007 (BRASIL, 2003b).

Este PPA foi estruturado a partir de estratégias de desenvolvimento, com políticas prioritárias em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática, três megaobjetivos que se abriram em trinta desafios que deveriam ser trabalhados por meio de 374 programas.

Em seu discurso, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva, apregoava uma mudança radical na forma de elaboração deste planejamento ao considerar a participação da sociedade, através dos fóruns de participação social¹⁴⁵, afastando-se do autoritarismo estatal dos anos 70 e imprimindo uma discussão integrada das prioridades regionais (BRASIL, 2003b).

Ainda em seu discurso, o “Brasil de Todos” foi um plano de governo que romperia com a visão economicista de desenvolvimento, que entendia que, por si só, o crescimento econômico daria conta de garantir o bem-estar das pessoas, o desenvolvimento humano e a justiça social. Para tanto, foi necessário traçar prioridades nacionais nas mais variadas áreas, desde a social até ao crescimento econômico com distribuição de riqueza.

Este PPA tinha como estratégias de longo prazo

“a inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; o crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; a redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e o fortalecimento da cidadania e da democracia” (BRASIL, 2003b, p. 20).

¹⁴⁵ O planejamento participativo consiste em criar, ampliar e consolidar espaços institucionais que permitam à sociedade civil ser corresponsável nas grandes decisões nacionais e na orientação das políticas públicas, todavia, mesmo que de forma discreta, a inserção da participação popular na elaboração das políticas estratégicas do país não teve seu início na gestão do presidente Lula, como é expresso em seus discursos, mas sim no segundo mandato do presidente Fernando Henrique, como apresentado no corpo do texto no item 4.3.3 (BRASIL, 2003b, p.30).

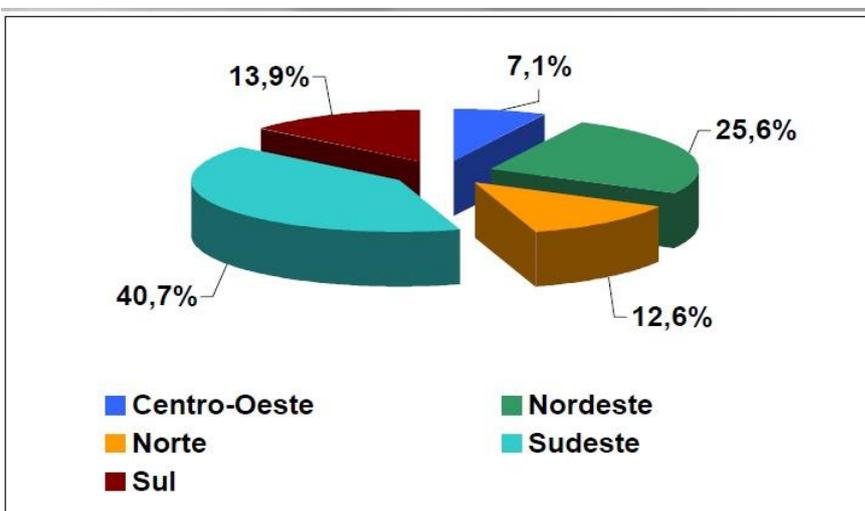
Para dar conta das referidas estratégias, os megaobjetivos norteavam-se nas áreas sociais, econômicas e de gestão, conforme mostra o Gráfico 5.1, ao apresentar os três megaobjetivos e estes distribuídos regionalmente conforme o Gráfico 5.2.

Gráfico 5.1 Os três megaobjetivos do governo e a participação destes no PPA 2004-2007



.Fonte: BRASIL, 2003b, p. 41.

Gráfico 5.2 Participação das regiões frente aos três megaobjetivos do PPA 2004-2007,



Fonte: BRASIL, 2003b, p. 44.

- *Social* - através do megaobjetivo “inclusão social e redução das desigualdades sociais”, focados nos setores de saúde, educação, assistência social, saneamento, habitação, urbanismo e outros, distribuídos como mostra a Tabela 5.2.

Tabela 5.2 Participação dos setores abrangidos pelo megaobjetivo social do PPA 2004-2007

Previdência Social	695.289.259.776	70,0%
Saúde	121.565.818.976	12,2%
Educação	53.584.068.511	5,4%
Assistência Social	38.851.529.894	3,9%
Transferência de Renda	30.611.390.907	3,1%
Habitação	28.204.794.314	2,9%
Saneamento	16.566.710.087	1,7%
Urbanismo	4.731.610.715	0,5%
Outros	3.748.023.715	0,4%
Total	993.153.206.895	100,0%

Fonte: BRASIL, 2003b, p. 42.

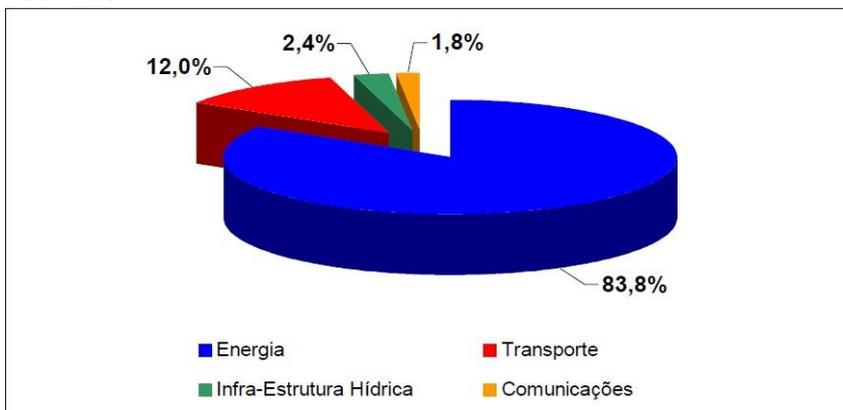
- *Econômico* - através do megaobjetivo “crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais”, focados nos setores de produção, infraestrutura econômica (energia, transporte, comunicação e recursos hídricos), exportação, meio ambiente, entre outros como mostra a Figura Tabela 5.3 e os Gráficos 5.3 e 5.4.

Tabela 5.3 Participação dos setores abrangidos pelo megaobjetivo econômico do PPA 2004-2007.

Setor Produtivo	278.526.127.331	47,6%
Infra-Estrutura Econômica	197.804.980.147	33,8%
Apoio à Exportação	68.025.592.406	11,6%
Organização Agrária	18.538.775.030	3,2%
Informação e Conhecimento	9.851.101.617	1,7%
Meio Ambiente	1.887.653.063	0,3%
Outros	10.407.587.656	1,8%
Total	585.041.817.250	100,0%

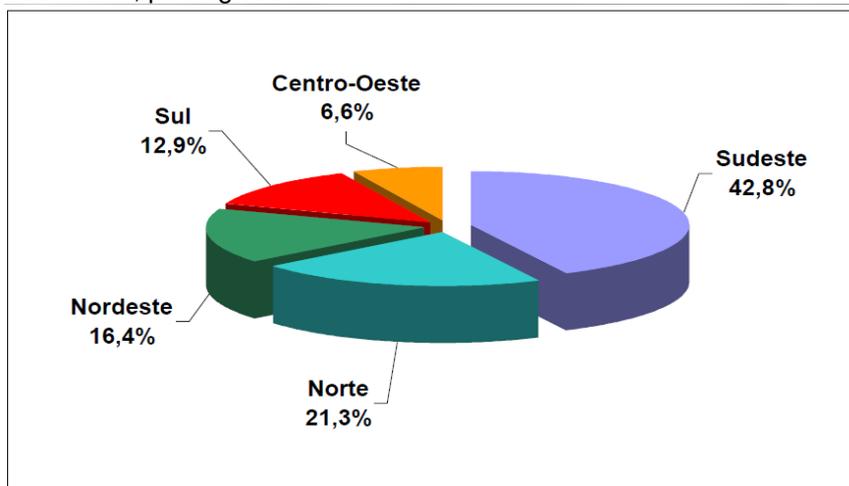
Fonte: BRASIL, 2003b, p. 42.

Gráfico 5.3 Desmembramento do setor infraestrutura econômico do megaobjetivo econômico do PPA 2004-2007.



Fonte: BRASIL, 2003b, p. 43.

Gráfico 5.4 Investimentos do setor infraestrutura econômico do megaobjetivo econômico do PPA 2004-2007, por regiões.



Fonte: BRASIL, 2003b, p. 45.

- *Gestão* - focado no megaobjetivo “promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia”, distribuídos nos setores institucionais, de defesa nacional, das relações exteriores e da segurança pública, distribuídos como mostra a Tabela 5.4.

Tabela 5.4 Participação dos setores abrangidos pelo megaobjetivo gestão do PPA 2004-2007.

Gestão e Aperfeiçoamento Institucional	164.353.853.311	89,7%
Defesa Nacional	8.846.169.360	4,8%
Relações Exteriores	3.298.699.657	1,8%
Segurança Pública	3.207.203.907	1,8%
Direitos da Cidadania	1.489.423.085	0,8%
Cultura	790.430.283	0,4%
Desporto e Lazer	548.474.646	0,3%
Essencial à Justiça	161.852.123	0,1%
Outros	597.428.852	0,3%
Total	183.293.535.224	100,0%

Fonte: BRASIL, 2003b, p. 44.

Com a criação do Programa Fome Zero em 2003, a estratégia de combate à pobreza foi intensificada através do programa Bolsa Família, que consistia na transferência de renda para as famílias em situação de extrema pobreza, tendo como fatores condicionantes: a frequência escolar das crianças e os atendimentos aos requisitos relativos à nutrição e à saúde.

As políticas públicas do período propuseram uma reformulação dos instrumentos de atuação regional, diretrizes foram criadas exclusivamente para atender as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, com vista de promover o desenvolvimento regional.

No que tange à infraestrutura urbana, abordada em dois megaobjetivos do plano, viu-se um alcance nos diferentes segmentos da mesma. No setor de transportes, o foco estava na redução do custo logístico, na exploração do potencial intermodal frente à matriz rodoviária, na abertura dos sistemas de integração com os países fronteiriços e o foco na melhoria da mobilidade urbana, de acordo com a Tabela 5.5. No segmento de energia, os investimentos priorizavam a exploração das vantagens competitivas do potencial hidrelétrico do país, com a universalização dos serviços de transmissão de energia elétrica e a expansão das linhas de transmissão, como mostra a Tabela 5.6 além da busca pela autossuficiência em petróleo.

Tabela 5.5 Ações para o setor de transporte.

Itens	Metas de 2004 a 2007
Recuperação/manutenção de rodovias – Conservação anual	43.000 km
Recuperação/manutenção de rodovias – Restauração	23 mil km
Construção/adequação de rodovias	5,5 mil km
Construção de ferrovias	2,4 mil km
Implantação de hidrovias – melhoria de navegabilidade	10 mil km
Ampliação da capacidade portuária – em toneladas	200 milhões

Fonte: BRASIL, 2003b, p. 50

Tabela 5.6 Ações para o setor de energia.

Itens	Metas até 2007
Expansão da geração de energia elétrica em Usinas Hidrelétricas, Termelétricas e Eólicas (potência instalada de 2003 = 84.654 MW) – Acréscimo em MW	14.085 MW
Expansão das linhas de transmissão (extensão das linhas existentes em 2003 = 79.416 km) – Acréscimo em km	12.425 km
Universalização dos serviços de energia elétrica – em unidades consumidoras atendidas	1,7 milhão

Fonte: BRASIL, 2003b, p. 50

Nas áreas de recursos hídricos e saneamento foram definidos aumentos nas coberturas de abastecimento de água e esgoto, além da coleta domiciliar de lixo, como mostra a Tabela 5.7. Em habitação, a meta era a concessão de títulos de terra e o financiamento de novas unidades habitacionais, reduzindo assim o déficit habitacional, de acordo com a Tabela 5.8. Ressalta-se, porém, que as áreas de saneamento e habitação tinham uma agenda de projetos em uma escala menor, se considerados os investimentos em transporte e energia, o que caracteriza no Governo de Lula, um continuísmo do Governo Fernando Henrique, que também priorizou essas áreas.

Tabela 5.7 Ações para o setor de saneamento.

Itens	Metas até 2007
Serviços urbanos de abastecimento de água, de coleta de esgoto e de coleta e disposição final de resíduos sólidos - Famílias beneficiadas	9,0 milhões
Taxa de cobertura de serviços urbanos de coleta e tratamento de esgoto.	Ampliar de 50,9% para 57,9%
Taxa de municípios com disposição adequada de resíduos sólidos.	Ampliar de 29% para 43%

Fonte: BRASIL, 2003, p. 47

Tabela 5.8 Ações para o setor de habitação.

Itens	Metas 2004 a 2007
Financiar ou apoiar a produção de unidades habitacionais.	1,2 milhão
Regularização fundiária para população de baixa renda – Títulos de propriedade emitidos	780 mil

Fonte: BRASIL, 2003, p. 47

De acordo com o PPA 2004-2007, a inexistência de infraestrutura adequada e eficiente marcou um entrave ao crescimento da economia brasileira, o que vai de encontro ao planejado para o período em questão. Desta forma, foram necessários investimentos nestas áreas tanto com previsão de recursos próprios da União, como também, através de parceria com os estados e com agentes financiadores.

Entretanto, apesar do discurso de integração, a elaboração e a implementação destas políticas foi de fato distribuída em ministérios diversos, tais como: para energia, as ações estavam a cargo do Ministério de Minas e Energia, na questão do transporte, estava a frente o Ministério dos Transportes e para os setores de saneamento e habitação, o Ministério das Cidades, mostrando uma fragmentação das ações e conseqüentemente desarticulação na execução das mesmas. Muitos dos projetos do governo anterior também foram incorporados na pauta do Brasil para Todos, acentuando a falta de integração entre os vários projetos de infraestrutura e a dinâmica territorial, marcadas por ações pontuadas em regiões do país.

Viu-se para a Amazônia a continuidade dos investimentos do governo de Fernando Henrique, com ênfase no setor energético e no modal de transporte rodoviário, bem como a manutenção da agenda dos grandes projetos, de acordo com os moldes estabelecidos ainda na década de 70. Marcando, novamente, a região como uma colônia exportadora.

Desta forma, apesar do discurso de desenvolvimento regional sustentável, o que se viu, mais uma vez, foi a inserção de uma política desenvolvimentista de viés

economicista, que visava atender as demandas do capital globalizado, que para compensar a ênfase do aspecto econômico sobre o social, adotou o Programa Bolsa Família como o grande mote social, todavia em termos de classificação de políticas, o mesmo caiu no retrocesso das políticas distributivas, mascaradas de redistributivas. Quanto à eficácia funcional do Plano, a mesma se deu, atendendo aos pressupostos de Parsons (1996), Thoeing (2000) e Knoepfel (2007), com formalizações de projetos de caráter integrado e participativo, apoiadas na dimensão territorial para o desenvolvimento nacional, entretanto o que se viu foi um descompasso entre o discurso e a prática, que caminhou por vezes desarticulada, marcada por disputa de poderes entre os vários órgãos executores e uma continuidade de projetos nos moldes dos eixos nacionais de integração, onde a dimensão territorial foi posta em segundo plano.

No que tange à *eficácia objetiva*, o valor encontrado para o setor de infraestrutura foi $Ec = 0,44$, sendo considerado *ineficaz*. No caso da Amazônia, especificamente, as metas foram comprometidas, porque muitos projetos foram considerados, pelos ambientalistas e pelo meio acadêmico como causadores de sérios impactos ambientais para a região, por atravessarem áreas de baixíssimas densidades demográficas, ambientalmente protegidas ou ocupadas por populações tradicionais, provocando várias paralisações nas obras, o que culminou numa expectativa frustrada em torno de um discurso ambientalmente sustentável (BRASIL, 2008a).

5.5 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA NO PERÍODO DE 2008-2011 – PROGRAMA BRASIL: DESENVOLVIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

A Lei n.º 11.653, de 7 de abril de 2008, dispõem sobre o plano plurianual para o período de 2008-2011 (BRASIL, 2008b). Em seu discurso, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva, reafirmou seu compromisso de crescimento econômico em consonância com distribuição de renda e equilíbrio ambiental, colocando como prioridades nacionais a educação, a inclusão social e a redução da desigualdade. Ele confirmou a concepção de uso da infraestrutura como atrativo para investimentos internacionais e da iniciativa privada, bem como a necessidade da expansão da democracia de forma contínua e permanente.

Pensando em um planejamento de longo prazo, este PPA veio com o compromisso de dar continuidade às estratégias apresentadas pelo PPA 2004-2007 de articular e integrar as políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo. Para tanto, foi abordado a partir de três grandes eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade, priorizando (BRASIL, 2007, p. 11)

“a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda; b) a elevação da qualidade da educação; c) o aumento da produtividade e da competitividade; d) a expansão do mercado de consumo de massa; e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; f) a melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); g) a redução das desigualdades regionais; h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania”.

Tornou-se evidente, que o modelo de crescimento apregoado pelo PPA 2008-2011 estava pautado na ampliação do consumo de base popular, gerando reflexos simultâneos no aumento dos investimentos, na produtividade e na competitividade, o que poderia gerar ainda reflexos à classe trabalhadora, assim como a uma gama de empresários. Todavia, para alcançar os índices de produtividade esperados, faz-se necessário investir na promoção do desenvolvimento tecnológico e na inovação de bens e serviços, fatores esses diretamente atrelados à evolução dos níveis educacionais da população, concerne a ideia de incentivo do crescimento econômico condicionado ao uso sustentável dos recursos naturais, ou seja, sem comprometer a capacidade das gerações futuras na utilização desses recursos para satisfação das suas necessidades.

Uma nova ordem institucional foi proposta para minimizar as desigualdades regionais e a premissa estava em considerar que o desenvolvimento regional está atrelado às questões científicas e tecnológicas (BRASIL, 2007).

No que tange às desigualdades regionais, o PPA 2008-2011, viu no território um papel determinante na estratégia de desenvolvimento traçada, como mostra a Figura 5.10, sua premissa estava em considerar que as regiões não podiam ser tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento, mas como vetores espaciais ativos nos quais o ambiente socioeconômico, a realidade histórica, cultural, social e geográfica são agentes decisivos para o sucesso ou o fracasso do desenvolvimento almejado. Desta forma, o PPA tratou a dimensão territorial visando promover (BRASIL, 2007, p. 13):

a) a superação das desigualdades sociais e regionais; b) o fortalecimento da coesão social e unidade territorial; c) os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; d) a valorização da inovação e da diver-

cidade cultural e étnica da população; e) o uso sustentável dos recursos naturais; f) o apoio à integração sul-americana e o apoio à inserção competitiva autônoma no mundo globalizado.

Figura 5.10 Dimensão territorial do planejamento enquanto subsídio para o desenvolvimento regional.



Fonte: Leitão, 2009, p. 214.

Para executar a estratégia de desenvolvimento escolhida, o Governo estabeleceu um conjunto de programas finalísticos e destacou três agendas prioritárias: Agenda Social, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

De acordo com Brasil (2007), a Agenda Social referia-se a um conjunto de iniciativas prioritárias, que enfatizavam o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura, na distribuição de renda e na segurança pública, tendo como prioridade a parcela da sociedade mais vulnerável.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) caracterizou-se por ser o elo mais importante entre as estratégias traçadas e a sua exequibilidade, pois só com educação seria possível a implementação do plano de desenvolvimento estabelecido no PPA 2008-2011. Para tanto, o PDE focou sua abordagem no sistema educacional, priorizando a melhoria da qualidade da educação básica, investindo na e-

ducação profissional e na educação superior, considerando que os diferentes níveis de ensino seriam integrados. O PDE apresentou caracteres inovadores, na medida em que, ao longo dos últimos dezesseis anos, não era lançado um plano de governo que visasse conscientizar a sociedade para a importância da educação envolvendo pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que contribuíssem para o sucesso e a permanência do aluno na escola.

Ainda no que tange aos programas finalísticos, foi apresentado o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. O PAC tornou-se o “programa” que reunia investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. Em níveis mais setoriais, apoiava medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, através do estímulo ao crédito e ao financiamento com melhorias no ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

Com um discurso em prol da reorganização, centralização e ampliação das políticas federais de investimento em infraestrutura, o PAC foi lançado como um ponto de inflexão nas políticas públicas de infraestrutura, até o presente, tratadas no país. Visava recuperar a capacidade da iniciativa governamental de incentivar amplamente setores de destacada importância econômica, mas principalmente corrigir uma política perversa, que já durava mais de duas décadas, de estagnação dos investimentos públicos em infraestrutura, em especial em regiões mais desfavorecidas como a Amazônia.

O PAC não tem seu mérito apenas na inserção de infraestrutura no país, mas está atrelado diretamente à diminuição das desigualdades sociais na medida em que corrobora para o aumento na geração de emprego e renda, bem como no incentivo à qualificação profissional, graças a necessidade de mão de obra para executar o programa numa parceria público x privada.

Ressalta-se ainda que, a conquista mais importante do governo Lula, na área da infraestrutura, foi a formulação de um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação e a elaboração de uma Política Urbana com as propostas setoriais de saneamento, transporte/trânsito e planejamento territorial atreladas à habitação. A concatenação de efeitos lineares mostrou a existência de análises políticas de acordo com os critérios apregoados por Knoepfel (2007), onde o grau de

influência das estruturas políticas¹⁴⁶ (Ministério das Cidades) e dos processos de negociação política¹⁴⁷ (as negociações, decisões e articulações dos tomadores de decisão) gerou um resultado material concreto, a política urbana, materializada pela política nacional de habitação.

Dentre as várias metas propostas pelo PAC, viu-se a expansão do investimento público, e em consonância, do investimento privado, objetivando atacar gargalos existentes em infraestrutura logística e energética, bem como àqueles pautados nas políticas inclusivas, necessárias para a expansão da capacidade produtiva nacional e elevação da produtividade sistêmica da economia. A Tabela 5.9, mostra a provisão de investimentos em infraestrutura por região e tipo de infraestrutura.

Tabela 5.9 Investimentos do PAC, por região e tipo de infraestrutura.

Região	Logística	Energia	Infra-estrutura Social e Urbana	Total
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional (*)	28,4	101,7	50,4	180,5
Total	58,3	274,8	170,8	503,9

Fonte: BRASIL, 2007, p. 19.

No que tange à infraestrutura em transportes, as prioridades recaíram sobre a recuperação e a manutenção da infraestrutura existente¹⁴⁸. No PPA 2008-2011, viu-se uma continuidade do PPA anterior com foco no modal rodoviário estendendo as ações à malha federal e às rodovias estratégicas para o transporte da produção¹⁴⁹, para o turismo e para a integração do Brasil com a América do Sul.

¹⁴⁶ De acordo com Knoepfel (2007), as estruturas políticas correspondem à dimensão institucional polity se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.

¹⁴⁷ O processo de negociação política enquadra-se na dimensão processual, conhecida como políticas, o qual é entendido como um processo político de caráter conflituoso vinculado às decisões.

¹⁴⁸ As ações foram planejadas pelo governo federal, e a execução executada em parceria com os governos estaduais.

¹⁴⁹ Na Amazônia, a priorização da matriz de transporte em torno do modal rodoviário, caracterizou como um projeto amplamente discutido pelos ambientalistas e com características de favorecimento

Ainda no segmento dos transportes, foi destacada a necessidades de diversificação dos modais, frente à proposta de desenvolvimento em direção ao interior. Para tanto, foram alocados investimentos em ferrovias, visando minimizar os pontos de estrangulamento resultante do contato com aglomerados urbanos, assim como investimentos em hidrovias para expansão do escoamento da produção e em aeroportos para potencializar o turismo, de acordo com a Tabela 5.10.

Tabela 5.10 Investimentos nos modais de transporte.

LOGÍSTICA		
Setor	Meta	Investimentos (R\$ bilhões)
Rodovias		33,4
- Recuperação	32.000 km	
- Adequação/Duplicação	3.214 km	
- Construção	6.876 km	
- Concessões rodoviárias	3.247 km	
Ferrovias	2.518 km	7,9
Portos		2,7
- Dragagem		1,4
Hidrovias		0,7
Marinha Mercante		10,6
Total		56,3

Fonte: Brasil, 2007, p. 20.

Para a região Amazônica, em transportes, foram deliberados projetos em três modais. No modal Rodoviário, através da pavimentação/construção das BRs 156 (AP), 158 (MT), 163 (MT e PA), 230 (PA), 242 (MT), 319 (AM) e 364 (AC), além da duplicação das BRs 163 e 364 (MT). Para o modal Ferroviário, a conclusão das ferrovias Norte-Sul, contemplando os trechos Araguaína-Palmas e Anápolis-Uruaçu em Goiás e o trecho da Ferronorte entre Alto Araguaia e Rondonópolis (MT). E no modal hidroviário, os investimentos propostos estavam na navegabilidade do Tocantins em direção ao porto de Belém (PA), através da conclusão das eclusas de Tucuruí (PA) e de outras eclusas já em construção, bem como a construção de outros muitos terminais portuários na Amazônia e a expansão dos portos de Vila do Conde (PA) e Itaqui (MA).

No tocante à política do sistema energético, o objetivo ainda estava em garantir o suprimento energético no país, bem como a redução da tarifa de energia elétrica, paga pela população. Nesse sentido, o PAC propõe investimentos na ordem de

aos grandes produtores da região, em especial, os produtores de soja que tinham possibilidade de escoar sua produção.

R\$32,7 bilhões, na Região Amazônica (BRASIL, 2007), com a construção de usinas hidrelétricas, usinas termelétricas, usinas eólicas e o uso da biomassa, as quais, no seu conjunto, ampliariam a capacidade de geração de energia em pelo menos o dobro dos números de 2007. Ressalta-se que o programa previu ainda, a implantação dos sistemas de transmissão de energia elétrica, que vislumbravam atender cerca de 14.000 km de novas linhas, integrando os estados de Rondônia, Acre, Amazonas e Amapá ao Sistema Elétrico Nacional.

O PAC abrangeu ainda, as áreas de saneamento e habitação, considerando que milhões de brasileiros não tinham acesso à moradia digna, água encanada e esgotamento sanitário. Assim sendo, em seu discurso o programa priorizou essas áreas, no intuito de corrigir um passivo histórico e social, junto à famílias que encontram-se em condições precárias de habitabilidade. Na área de habitação e saneamento então, foram previstos investimentos em torno R\$ 78,6 bilhões por parte do Governo Federal e R\$ 17,3 bilhões em contrapartida de Estados e Municípios, como mostra a Tabela 5.11.

Tabela 5.11 Investimentos do PAC em saneamento e habitação.

	Habitação	Saneamento	TOTAL (R\$ bilhões)
Orçamento Fiscal e Seguridade	10,1	12,0	22,1
FGTS/FAT	36,5	20,0	56,5
Contrapartida Estados e Municípios	9,3	8,0	17,3
TOTAL	55,9	40	95,9

Fonte: BRASIL, 2007, p. 26.

Do montante que cabia ao Governo Federal, 1/3 do recurso, algo em torno de R\$ 25 bilhões, seriam destinados à implementação de mais de 1.200 projetos em saneamento e habitação, em regiões que produziram cidades marcadas pela precariedade e pela exclusão territorial, gerando um crescimento periférico desordenado e desarticulado das políticas sociais. Sendo assim, estabeleceu-se o foco nas capitais, nas regiões metropolitanas e grandes aglomerados urbanos (municípios com mais de 150 mil habitantes), além de uma divisão dos investimentos por região, como mostra a Tabela 5.12 (BRASIL, 2007), excluindo, portanto, a maioria dos municípios da região norte, apesar do passivo acumulado dos grandes projetos.

Tabela 5.12 Investimento em saneamento e habitação, por região.

Região	Modalidade	Valor Orçamento da União	Valor FAT/FGTS	Total (R\$ mil)	% de participação
Centro-Oeste	Abastecimento de Água	229.332	443.502	672.834	35,67%
	Esgotamento Sanitário	362.977	258.891	621.868	32,97%
	Manejo de Águas Pluviais	0	27.246	27.246	1,44%
	Saneamento Integrado	163.835	29.858	193.693	10,27%
	Urbanização de Assentamentos Precários	295.230	75.291	370.521	19,64%
Subtotal		1.051.374	834.788	1.886.162	7,75%
Nordeste	Abastecimento de Água	448.199	423.583	871.782	15,17%
	Esgotamento Sanitário	1.194.205	722.181	1.916.386	33,35%
	Manejo de Águas Pluviais	0	91.000	91.000	1,58%
	Saneamento Integrado	865.711	134.609	1.000.320	17,41%
	Urbanização de Assentamentos Precários	1.430.836	436.639	1.867.475	32,49%
Subtotal		3.938.951	1.808.012	5.746.963	23,63%
Norte	Abastecimento de Água	179.566	415.835	595.401	20,18%
	Esgotamento Sanitário	283.967	419.286	703.253	23,83%
	Manejo de Águas Pluviais	0	207.729	207.729	7,04%
	Saneamento Integrado	327.798	84.794	412.592	13,98%
	Urbanização de Assentamentos Precários	440.749	591.278	1.032.027	34,97%
Subtotal		1.232.080	1.718.922	2.951.002	12,13%
Sudeste	Abastecimento de Água	397.370	1.751.053	2.148.423	19,65%
	Esgotamento Sanitário	296.310	2.241.945	2.538.255	23,21%
	Manejo de Águas Pluviais	265.750	666.896	932.646	8,53%
	Saneamento Integrado	1.449.364	555.939	2.005.303	18,34%
	Urbanização de Assentamentos Precários	2.774.146	536.527	3.310.673	30,28%
Subtotal		5.182.940	5.752.360	10.935.300	44,96%
Sul	Abastecimento de Água	5.360	436.369	441.729	15,76%
	Esgotamento Sanitário	276.648	1.009.368	1.286.016	45,88%
	Manejo de Águas Pluviais	0	155.748	155.748	5,56%
	Saneamento Integrado	146.111	41.092	187.203	6,68%
	Urbanização de Assentamentos Precários	419.931	312.409	732.340	26,13%
Subtotal		848.050	1.954.986	2.803.036	11,52%
Total Global		12.253.395	12.069.068	24.322.463	100,00%

Fonte: BRASIL, 2007, p. 27

No Brasil, passaram a coexistir distintos padrões de urbanização, na Amazônia esse espectro mostrou-se ainda mais amplo, com a ocorrência de pequenas localidades e cidades isoladas, cidades médias e metrópoles, e no decorrer do século XX, maior ênfase foi dada a escala metropolitana, agravando as desigualdades regionais. Com a mistura entre as novas e velhas formas de urbanização provocando um desafio às definições convencionais de urbano, suburbano, exurbano e rural, o PAC propôs ainda investimentos na ordem de R\$ 3,66 bilhões do Orçamento da U-

nião para serem aplicados em projetos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em municípios com população inferior a 150 mil habitantes, além de investimentos no valor de R\$ 1 bilhão para atendimento a áreas indígenas, comunidades quilombolas, localidades rurais e áreas com risco epidemiológico, onde o acesso aos serviços de saneamento básico seria fundamental para redução dos índices de incidência de doenças como malária, doença de chagas, dengue e hepatite (SOJA, 1993; BRASIL, 2007a).

Entretanto, apesar das diretrizes políticas terem uma base factual/metodológica consistente, atendendo aos critérios de eficácia funcional, fatores exógenos e endógenos contribuíram para que seus resultados não tenham conseguido mudar as matrizes territoriais analisadas nesta tese. A desintegração entre setores, a presença dos discursos que não culminam em ações concretas e condizentes com os mesmos, a falta de planejamento conduzem às contradições históricas do desenvolvimento do país, desta forma, em termos de eficácia objetiva, os valores apresentados na tabela 5.11, já mostram que a diversidade regional da Amazônia e o passivo, adquirido ao longo dos últimos séculos de carência na provisão de infraestrutura, não foram compensados pois para a Região Norte, onde se concentra a maior parte dos estados da Amazônia, foram liberados apenas 12% dos recursos disponíveis para *habitação e saneamento*, considerando-se que nestas duas áreas a *eficácia objetiva* alcançou os indicadores de 0,05 e 0,06, respectivamente, caracterizando uma ineficácia objetiva muito forte, e quando adota-se o indicador para o segmento de infraestrutura, tem-se a $E_c = 0,33$, que também classifica a *avaliação da política como ineficaz*.

Diante do apresentado e buscando responder ao questionamento levantado no início deste capítulo, sobre “*como se deu o desenvolvimento da Amazônia no período de 1991 a 2010, considerando-se as transformações ocorridas e as políticas adotadas ao longo dos últimos dois séculos*”. Entende-se que, nos primórdios dos anos 90, a agenda neoliberal pautou o setor da infraestrutura, ocorrendo uma reorientação da política nacional, com foco na institucionalização do setor, com o intuito de reorganizá-lo. Neste contexto, os serviços de transporte, energia e principalmente, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, passaram a ser vistos como serviços, cuja prestação deveria se dar em bases de mercado. Assim sendo, a privatização passou, então, a ser uma diretriz central do governo e a polarizar o setor.

Houve, nessa mudança institucional, uma demanda por capacitação, para o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e o mercado. Observou-se uma redução dos investimentos federais no saneamento, na habitação e em todo o setor da infraestrutura, como uma tendência que se manteve até os anos 2000. Entretanto, à época viu-se uma convergência trágica: uma centralização de poder, com metas ambiciosas que não se implementavam e uma redução de investimentos, que provocaram uma ineficácia funcional para o período de 1991 a 1995 e uma ineficácia objetiva para todo o período estudado. A partir da segunda metade da década de noventa, o discurso social democrata passa a vigorar, e as políticas públicas se pautaram na produção ou expansão de bens ou serviços públicos, atreladas às dinâmicas do mercado global.

Assim, *no que se refere ao questionamento de que quanto à avaliação de políticas públicas de infraestrutura, foi possível identificar a eficácia funcional e objetiva. A resposta é que, de 1991 a 1995, as políticas públicas não apresentaram eficácia nem funcional, nem objetiva. De 1996 a 2010, o cumprimento das práticas metodológicas e legalistas na elaboração das políticas foram priorizados, sendo caracterizada uma eficácia funcional, mas a viabilidade executiva da mesma foi desconsiderada ao se apresentarem metas ambiciosas demais para a realidade nacional, logo os resultados alcançados foram medidos, pelo critério da eficácia objetiva e atribuíram ao período uma classificação de ineficaz, como mostra a Tabela 5.13 e a Tabela 5.14.*

Tabela 5.13 Resultado da eficácia funcional por Programa no período de 1991 a 2010.

PROGRAMAS	EFICÁCIA FUNCIONAL
BRASIL NOVO	Não atende
BRASIL EM AÇÃO	Atende
AVANÇA BRASIL	Atende
BRASIL PARA TODOS	Atende
DESENVOLVIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	Atende

Fonte: Elaboração da autora, 2011.

Tabela 5.14 Resultado da eficácia objetiva por Programa no período de 1991 a 2010.

PROGRAMAS	EFICÁCIA OBJETIVA
BRASIL NOVO	0,17
BRASIL EM AÇÃO	0,46
AVANÇA BRASIL	0,60
BRASIL PARA TODOS	0,44
DESENVOLVIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	0,33

Fonte: Elaboração da autora, 2011.

Retomando o processo de desenvolvimento do período, viu-se na Amazônia, os municípios se materializarem por mecanismos de exclusão social e/ou segregação social, caracterizadas por habitações insuficientes e de má qualidade, com inexistência de infraestrutura básica, baixa possibilidade de acesso rápido aos lugares de trabalho, bem como uma malha viária e equipamentos de transporte coletivo deficientes.

A esses fatores, devem-se acrescentar ainda, os planos apresentados que condicionam participações, através de contrapartidas, entre as escalas federal, estadual e municipal, induzindo à práticas administrativas incrementalistas, pontuais, assistencialistas e paternalistas, que fragmentam a atuação governamental e a efetivação de medidas institucionais no território.

Para dar conta desta dicotomia territorial, viu-se que as políticas públicas foram formuladas a partir da teoria desenvolvimentista capitalista, com dois *ciclos de políticas: o neoliberal e o social democrata, porém ambos com seus primórdios* aliçados no crescimento econômico, em detrimento do desenvolvimento social sustentável.

Os planos e programas políticos que visavam as mudanças nos processos sociais, econômicos e espaciais que marcaram a fronteira amazônica durante grande parte do século XX e o século XXI, representaram apenas marcos conceituais ou discursos políticos de política do conceito de desenvolvimento adotado por Sachs (2004). As intervenções realizadas pelo Governo Federal foram decisivas na construção da formação econômica, política e social da Amazônia. Entretanto, apesar da região ser marcada por três grandes estágios, e de a mesma ter recebido modelos de desenvolvimento teoricamente diversos, entre eles há em comum a dinâmica de reafirmar a Amazônia no país como uma região exportadora de produtos primários e

energia capazes de subsidiar o desenvolvimento exógeno, sem reflexos de desenvolvimento endógeno significativo, e, sobretudo com grandes problemas socioambientais e excludentes. As práticas desenvolvimentistas não consideraram ao longo do último século as especificidades da região e trataram de forma igual uma região diferente das demais.

A partir destas constatações, buscou-se mostrar de forma sucinta as estratégias e planos de desenvolvimento pensados para a Amazônia, a partir de 1840 até os dias atuais, considerando-se que o desenvolvimento regional sustentável seria uma vertente viável para o desenvolvimento econômico e social da região, mas que os pressupostos do desenvolvimento econômico, nos moldes tradicionais ainda permeiam a região desde os primórdios de sua formação até o recorte temporal estudado, conforme Quadro 5.2.

Quadro 5.2 Estratégias de desenvolvimento para a Amazônia.(1840-2010)

I Ciclo da Borracha	1840 - 1912	Marcou a inserção da Amazônia no ciclo econômico do Brasil	Tornou-se a monocultura mais favorecida do período, trazendo para as cidades de Belém e Manaus investimentos em infraestrutura e serviços.
II Ciclo da Borracha - Batalha da Borracha	1942-1947	Criação no ano de 1941 do Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (SEMTA) e da Comissão Administrativa do Encaminhamento de trabalhadores para a Amazônia (CAETA); Criação em 1947 da Comissão Executiva de Defesa da Borracha. Em 1948, é criado o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica.	Serviço Especial de Saúde Pública; Programa de drenagem das principais cidades da região; e um programa de abastecimento denominado de Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA).; Proteção aos industriais da borracha no mercado interno; Monopólio da compra da borracha no mercado interno. O objetivo era criar uma comissão científica de alto nível, através de uma cooperação internacional, que pudesse estudar os problemas relativos a educação, ciências, cultura e exploração racional dos recursos da floresta.
Plano Salte	1946 - 1951	Desenhado em 1948 e implantado a partir do orçamento de 1949.	Assegurava investimentos nas área de saúde, alimentação, transportes e energia, via ordenamento orçamentário do Estado, investimentos privados e investimentos externos
Planos de Metas	1956-1961	Em 1952, é criado o grupo misto CEPAL/BNDE; Implantação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) em 1952;	Assegurar a ocupação do território; construir uma sociedade economicamente estável e progressista; desenvolver a Amazônia no sentido paralelo

		Criação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953, que elaborou o 1º Plano de Desenvolvimento da Amazônia em 1955	e complementar da economia brasileira; Aparelhamento do sistema de transporte: construção da Rodovia Belém-Brasília
Plano Trienal	1961-1964	Redução das desigualdades regionais dos níveis de vida	Plano de transição econômica que buscava superar os desequilíbrios estruturais da economia brasileira.
Operação Amazônia	1965-1969	Definição de políticas de incentivos fiscais aplicadas a projetos agropecuários, indústrias e de serviços básicos; Criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), do Basa e da SUDAM	Foco na habitação; Expansão do setor estatal; Criação de empresas públicas e Centralização econômica.
I PND	1970-1973	Recursos destinados a redistribuição de terras – PROTERRA. Proposta de Integração Nacional	Construção das rodovias: Transamazônica, Cuiabá-Santarém, Manaus-Porto Velho.
Polamazônia – II PND	1974-1979 (1ª Etapa) 1980-1985 (2ª Etapa)	Incentivos fiscais e creditícios; Exploração/Exportação dos recursos naturais; Incentivo aos grandes projetos; Prioridade aos grandes investimentos. Criação do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente	Construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí; Implantação do Projeto Calha Norte.
Plano Cruzado	1985-1990	Estabelecimento de uma política heterodoxa econômica com tratamento de choque	Aumento da carga fiscal; Aumento das tarifas; choque cambial e tarifário; desvalorização e congelamento do câmbio.
Brasil Novo	PPA 1991-1995	Estabelecimento das diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada	PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo
Brasil em Ação	1995-1999	Agrupar 16 projetos área social e 26 projetos na área de infraestrutura; Incentivo às parcerias público-privada; Estruturação dos eixos de integração e desenvolvimento.	Eixo do Arco Norte (subarco ocidental e subarco oriental); Eixo Madeira-Amazonas; Eixo Araguaia-Tocantins.
Avança Brasil	2000-2003	Implementação de programas estratégicos nos eixos de integração	Implantação do PROCEL; Implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Habitat (PBQP-h); Incentivo ao transporte hidroviário; Integração para escoamento da produção
Brasil de Todos	2004-2007	Modelo de desenvolvimento a longo prazo; O Estado tem um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico; Crescimento ambientalmente sustentável	Implantação do Programa Luz para todos
Desenvolvimento	2008 –	Políticas econômicas que visam	Implantação de Programas de

nto com inclusão social e educação de qualidade	dias atu- ais	acelerar o crescimento econômico do Brasil	Infraestrutura, incluindo a in- fraestrutura social, como habi- tação, saneamento e transpor- te através do PAC
--	--------------------------	---	--

6. MÉTRICAS DO DESENVOLVIMENTO: CORRELAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO, RENDA E PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA

Segundo ZMITROWICZ (1997) e IPEA (2010), os investimentos em infraestrutura e a democratização do acesso à rede de serviços essenciais nos municípios contribuem para uma minimização das disparidades socioespaciais regionais/locais. Ainda segundo os mesmos autores, e corroborado por Knoepfel (2007) quando os dados demográficos, sociais e econômicos das regiões analisadas são relacionados com as informações a respeito do acesso a esses serviços públicos, em países marcados por realidades regionais e sociais tão díspares como o Brasil, começa-se a entender e analisar as relações existentes nas políticas públicas implementadas na região estudada, no caso desta tese, a região Amazônica.

Este capítulo dedica-se a investigação das principais transformações econômicas e sociais ocorridas na Amazônia brasileira, resultantes da provisão de infraestrutura por parte do Governo Federal, buscando responder às seguintes questões: *as políticas públicas de provisão de infraestrutura propuseram/propõem soluções aos problemas territoriais, contemplando um desenvolvimento socialmente equilibrado e economicamente sustentável?; e no que tange à avaliação de políticas públicas quanto a efetividade, quais os resultados das mesmas na Amazônia?*

Para responder tais questionamentos, o capítulo estruturou-se em cinco blocos, no primeiro apresenta-se a evolução demográfica da região e do seu grau de urbanização, no segundo bloco apresenta-se a análise do desenvolvimento na região, a partir da teoria economicista iniciada por Smith ainda no século XVIII, que considera o PIB e o PIB *per capita* como indicadores de desenvolvimento, em seguida apresenta-se no terceiro bloco a análise do desenvolvimento ocorrido na Amazônia a partir das preposições de Schumpeter (1998), Sen (2000) e Sachs (2004) que consideram para tal a análise dos dados do IDH, IDM municipal, considerando-se ainda o indicador IFDM, do Sistema Firjan. O quarto bloco dedica-se à análise das variáveis de infraestrutura analisadas (saneamento básico, energia, transporte e habitação) e o quinto bloco apresenta as relações existentes entre as variáveis econômicas, sociais e de infraestrutura.

A análise dos dados absolutos¹⁵⁰ coletados das bases do IBGE e PNUD foram realizadas através da construção de tabelas que representam a série estatística das informações, compostas por três elementos: o tempo, o espaço e a espécie. De acordo com a conjugação dos elementos da série, pode-se classificá-la em histórica¹⁵¹, geográfica¹⁵² e específica¹⁵³. A série estatística adotada na tese é classificada como série conjugada de dupla entrada, pois na mesma tabela fez-se a conjugação de duas séries: a série geográfica e a série histórica (MAGALHÃES; LIMA, 2001).

No tratamento dessas variáveis, buscou-se identificar as relações existentes entre elas a partir de análises estatísticas¹⁵⁴, com o objetivo de extrair informações dos dados para se obter uma melhor compreensão das situações que eles representam através do *método da correlação*. A correlação consiste em medir o grau de associação entre duas variáveis. O instrumento empregado para a medida da correlação é o *coeficiente de correlação*. Existem diversos tipos de coeficientes, porém o mais utilizado é *coeficiente de correlação de Pearson* (r), que indica o grau de intensidade da correlação entre variáveis e apresenta o sentido dessa correlação (positivo ou negativo). Neste coeficiente, x representa a variável independente, y representa a variável dependente e n é o número de observações (CRESPO, 2002; LEVIN; FOX, 2004).

$$r = \frac{n \sum x_i y_i - (\sum x_i) (\sum y_i)}{\sqrt{[n \sum x_i^2 - (\sum x_i)^2] [n \sum y_i^2 - (\sum y_i)^2]}}$$

Onde: r = coeficiente de correlação de Pearson

x = variável independente;

y = variável dependente; e

n = número de observações

¹⁵⁰ Dados absolutos são resultantes da coleta direta da fonte, sem manipulação. Para realçar as comparações entre as quantidades, foram apresentados os dados relativos, através das porcentagens e taxas.

¹⁵¹ A série histórica descreve os valores das variáveis, discriminados segundo intervalos de tempo variável (MAGALHÃES; LIMA, 2001).

¹⁵² A série geográfica descreve os valores das variáveis, discriminadas segundo regiões (MAGALHÃES; LIMA, 2001).

¹⁵³ A série específica descreve os valores das variáveis, discriminadas segundo especificações ou categorias (MAGALHÃES; LIMA, 2001).

¹⁵⁴ Estatística é uma coleção de métodos para planejar experimentos, obter dados e organizá-los, resumir-los, analisá-los, interpretá-los e deles extrair conclusões para uma tomada de decisão (MAGALHÃES; LIMA, 2001)

Os valores limites da correlação de Pearson r são -1 e $+1$, isto é, os valores de r variam dentro do intervalo $[-1;+1]$ assim, quando $r = 0$ não há correlação entre as variáveis; $r > 0$ corresponde a ambas variáveis crescendo juntas; $r < 0$ corresponde a uma variável ficando menor à medida que outra fica maior; se $r = +1$, há uma correlação perfeita e positiva; se $r = -1$, há uma correlação perfeita e negativa entre as variáveis (CRESPO, 2002).

Para se tirar conclusões significativas sobre o comportamento simultâneo das variáveis, é necessário que o coeficiente de Pearson esteja no intervalo $0,6 \leq r \leq 1$, intervalo que corresponde a uma correlação positiva ou negativa forte; se r estiver no intervalo $0,3 \leq r < 0,6$ há uma correlação moderada; entre $0,01 < r < 0,3$, a correlação é muito fraca e não se pode inferir conclusões sobre a relação entre as variáveis em estudo (CRESPO, 2002).

O r de Pearson apresenta uma medida precisa da intensidade e da direção da correlação na amostra, entretanto faz-se necessário testar a *significância* de uma medida de correlação. No teste de significância, é comum estabelecer a hipótese nula de que não há correlação na população. Com relação ao coeficiente de correlação de Pearson, a hipótese nula afirma que a correlação populacional ρ é zero, ao passo que a hipótese da pesquisa diz que $\rho \neq 0$ (LEVIN; FOX, 2004).

De acordo com Levin; Fox (2004) para testar a hipótese nula, faz-se necessário estabelecer o nível α de $0,05$ ou $0,01$ e calcular o teste apropriado de significância. O teste de significância do r de Pearson é calculado pela razão t com número de graus de liberdade igual a $n - 2$, a partir da seguinte fórmula:

$$t = \frac{r \cdot \sqrt{n - 2}}{\sqrt{1 - r^2}}$$

Onde t = razão t para testar a significância estatística do r de Pearson;

n = número de pares de escores x e y ;

r = coeficiente de correlação de Pearson calculado.

A partir do valor crítico de t encontrado e considerando-se o grau de liberdade e o nível α de significância é possível rejeitar a hipótese da pesquisa ou a hipótese nula, como mostra a Tabela A.1, apresentada no Anexo II. Ao se considerar a hipó-

tese nula, significa que embora exista correlação, a mesma não chega a ser estatisticamente significativa para o tamanho amostral (LEVIN; FOX, 2004).

6.1 DENSIDADE DEMOGRÁFICA E URBANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMAZÔNIA

Conforme apresentado nos capítulos quatro e cinco desta tese, a região amazônica tem uma imensa área geográfica, que corresponde a cerca de 60% do território brasileiro, uma vasta riqueza de recursos naturais, florestais e minerais, porém sua densidade demográfica atual é de apenas 13,34%, este dado mostra que a região ainda possui verdadeiros vazios demográficos, como mostra a Figura 4.6. e que influenciam diretamente na disponibilidade de recursos demandados para a provisão de infraestrutura na região de acordo com a Tabela 5.11.

No que tange ao seu processo de ocupação, a partir dos dados apresentados no capítulo quatro pode-se dizer que ele esteve ligado, desde o ciclo da borracha até a década de 70, por um processo de indução por parte do Governo Federal, de integração da região ao restante do país, com a ocupação do território e elevadas taxas de crescimento demográfico, seguida de urbanização, nas áreas formadas pela rede dendrítica.

A partir da década de 70, o que se viu foi um intenso processo de migração e urbanização da região, a partir da expansão de formas de acumulação de capital e de investimentos públicos, o que privilegiou determinados espaços, alguns dos quais constituídos a partir de condições econômicas historicamente preexistentes, como Belém e Manaus e outros nos quais tais condições foram praticamente criadas, como Marabá e Santarém.

A Tabela 6.1 mostra a população dos estados da região e a relação demográfica existente entre os estados ante a região e da região ante o Brasil, por esta Tabela é possível se identificar que de 1991 a 2010, a população do Brasil cresceu 29,92%, enquanto a população da região Amazônica cresceu 49,95%, onde estados como Amapá e Roraima apresentaram um crescimento demográfico na ordem de 131% e 107% respectivamente, e o estado que teve menor incremento populacional foi o Maranhão que cresceu apenas 33,35%, ficando ainda 3,43% acima da média nacional. Todavia, o que se percebe é que mesmo tendo apresentado as maiores

taxas de crescimento, os estados de Roraima e Amapá, ainda são os estados menos povoados da região correspondendo a 1,77% e 2,63% da população total da Amazônia, enquanto os estados do Pará e do Maranhão, juntos representam 55,57% da população total da região, dado este que vem se mantendo constante ao longo dos últimos 20 anos como mostra o Gráfico 6.1.

Tabela 6.1 População total dos estados da Amazônia brasileira e a relação demográfica¹⁵⁵ dos mesmos por faixas de período estudado.

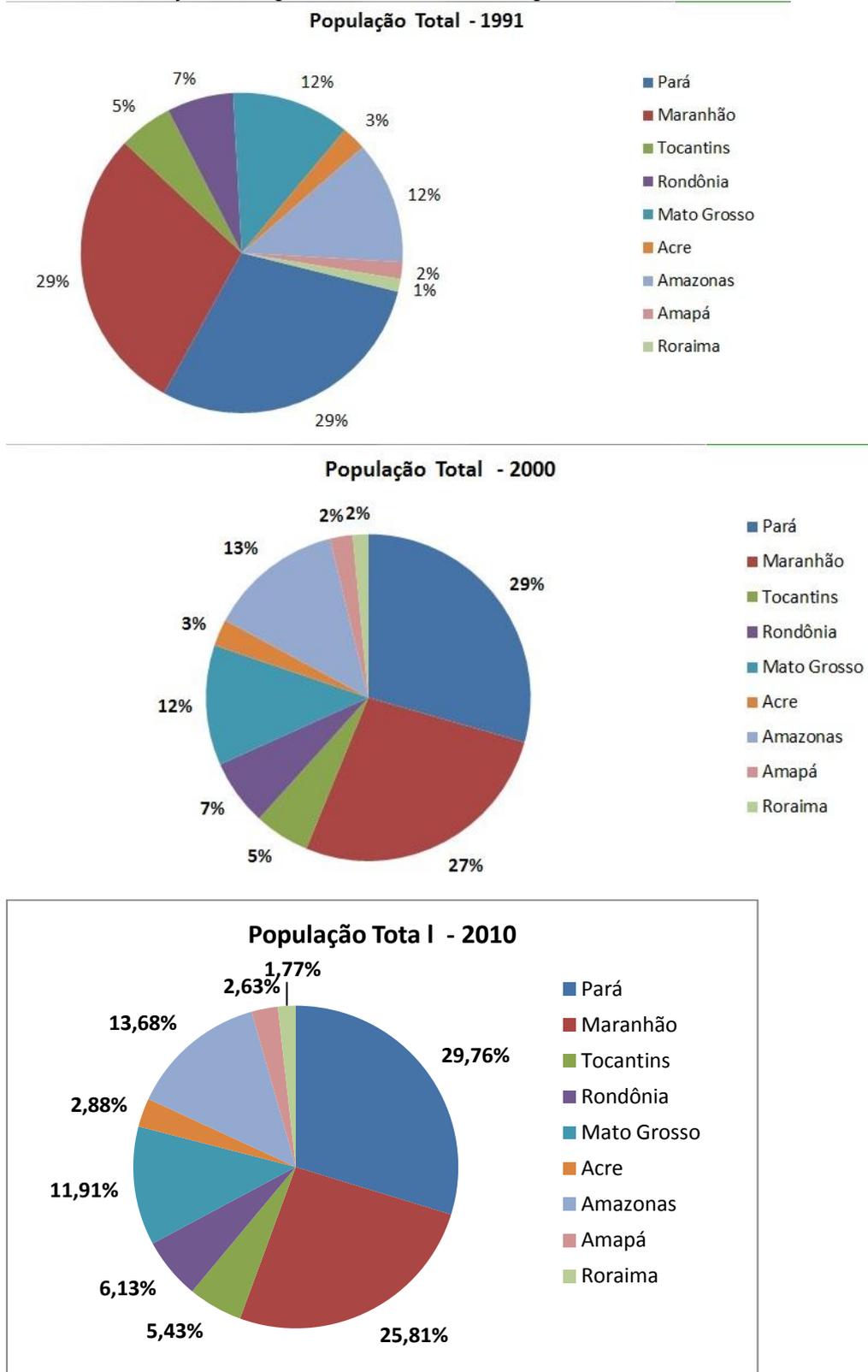
Universo da Pesquisa	População Total					
	Ano 1991	Relação demográfica	Ano 2000	Relação demográfica	Ano 2010	Relação demográfica
Brasil	146.825.475	-	169.799.170	-	190.755.799	-
Amazônia	16.988.040	11,57%	21.056.532	14,34%	25.474.365	13,35%
Pará	4.950.060	29,14%	6.192.307	29,41%	7.581.051	29,76%
Maranhão	4.930.253	29,02%	5.651.475	26,84%	6.574.789	25,81%
Tocantins	919.863	5,41%	1.157.098	495,19%	1.383.445	5,43%
Rondônia	1.132.692	6,67%	1.379.787	6,55%	1.562.409	6,13%
Mato Grosso	2.027.231	11,93%	2.504.353	11,89%	3.035.122	11,91%
Acre	417.718	2,46%	557.526	2,65%	733.559	2,88%
Amazonas	2.103.243	12,38%	2.812.557	13,36%	3.483.985	13,68%
Amapá	289.397	1,70%	477.032	2,27%	669.526	2,63%
Roraima	217.583	1,28%	324.397	1,54%	450.479	1,77%

Fonte: IBGE, 1991, 2001, 2011

* Elaboração da autora.

¹⁵⁵ A relação demográfica consiste na razão existente entre a população total do estado e a população total da região, e a população total da região pela população total do Brasil

Gráfico 6.1 Relação demográfica dos estados na região amazônica em 1991, 2000 e 2010



Fonte: IBGE, 1991, 2001, 2011

* Elaboração da autora

A Tabela 6.2 mostra a população dos municípios analisados em faixa de período estudado, considerando a relação demográfica dos municípios ante os estados e ante a região, mostrando já nesta primeira variável uma discrepância populacional. Municípios como Boa Vista, Macapá e Manaus correspondem a 63,11%, 59,48% e 51,72% respectivamente, da população dos seus estados, configurando uma grande concentração populacional em apenas um polo, o que leva-se a inferir que estes estados não criaram/desenvolveram estratégias de ocupação territorial e tão pouco possuem outros municípios com fortes relações capitalistas de produção e comércio, fator que compromete o nível de desenvolvimento do estado como um todo.

Tabela 6.2 População total dos municípios estudados e a relação demográfica¹⁵⁶ destes ante os estados e à região por faixas de período estudado.

População Total por Município

Universo da Pesquisa	Ano 1991	Relação demográfica do Município x Estado	Relação demográfica do Município x Região	Ano 2000	Relação demográfica do Município x Estado	Relação demográfica do Município x Região	Ano 2010	Relação demográfica do Município x Estado	Relação demográfica do Município x Região
Belém (PA)	1.084.996	21,92%	6,39%	1.280.614	20,68%	6,08%	1.393.399	18,38%	5,47%
Castanhal (PA)	102.071	2,06%	0,60%	134.496	2,17%	0,64%	173.149	2,28%	0,68%
Marabá (PA)	123.668	2,50%	0,73%	168.020	2,71%	0,80%	233.669	3,08%	0,92%
Santarém (PA)	241.538	4,88%	1,42%	262.538	4,24%	1,25%	294.580	3,89%	1,16%
São Luís (MA)	666.433	13,52%	3,92%	870.028	15,39%	4,13%	1.014.837	15,44%	3,98%
Bacabal (MA)	82.890	1,68%	0,49%	91.823	1,62%	0,44%	100.014	1,52%	0,39%
Caxias (MA)	131.345	2,66%	0,77%	139.756	2,47%	0,66%	155.129	2,36%	0,61%
Imperatriz (MA)	225.005	4,56%	1,32%	230.566	4,08%	1,09%	247.505	3,76%	0,97%
Santa Inês (MA)	58.243	1,18%	0,34%	68.321	1,21%	0,32%	77.282	1,18%	0,30%
Araguaína (TO)	89.750	9,76%	0,53%	113.143	9,78%	0,54%	150.484	10,88%	0,59%
Gurupi (TO)	53.649	5,83%	0,32%	65.034	5,62%	0,31%	76.755	5,55%	0,30%
Palmas (TO)	38.106	4,14%	0,22%	137.355	11,87%	0,65%	228.332	16,50%	0,90%
Ji-Paraná (RO)	100.726	8,89%	0,59%	106.800	7,74%	0,51%	116.610	7,46%	0,46%
Porto Velho (RO)	241.662	21,34%	1,42%	334.661	24,25%	1,59%	428.527	27,43%	1,68%
Vilhena (RO)	37.751	3,33%	0,22%	53.598	3,88%	0,25%	76.202	4,88%	0,30%
Rondonópolis (MT)	123.171	6,08%	0,73%	150.227	6,00%	0,71%	195.476	6,44%	0,77%
Várzea Grande (MT)	161.860	7,98%	0,95%	215.298	8,60%	1,02%	252.596	8,32%	0,99%
Rio Branco (AC)	184.481	44,16%	1,09%	253.059	45,39%	1,20%	336.038	45,81%	1,32%
Manaus (AM)	1.011.501	48,09%	5,95%	1.405.835	49,98%	6,68%	1.802.014	51,72%	7,07%
Macapá (AP)	168.414	58,19%	0,99%	283.308	59,39%	1,35%	398.204	59,48%	1,56%
Boa Vista (RR)	138.687	63,74%	0,82%	200.568	61,83%	0,95%	284.313	63,11%	1,12%

Fonte: IBGE, 1991, 2001, 2011

* Elaboração da autora

¹⁵⁶ A relação demográfica estabelecida consiste na razão entre a população total do município dividido pela população total do estado ao qual o município pertence.

Todavia, dentre as capitais, Belém foi o município que apresentou o menor crescimento populacional, com apenas 28% ao longo dos últimos 20 anos, o que leva-se a inferir que o estado do Pará foi o estado que conseguiu uma densidade populacional mais homogeneizada uma vez que sendo o Pará o estado mais populoso da região, a capital corresponde a apenas 18,38% da população, mostrando que os outros 81,62% da sua população estão nos municípios do interior do estado. Considerando ainda uma análise mais detalhada, percebe-se que esta relação demográfica foi diminuindo ao longo dos últimos 20 anos, o que pode se levar a inferir que no Pará, existem polos produtivos significativos capazes de absorver a demanda populacional local, e que diante deste quadro há uma pressão demográfica por melhores condições socioespaciais e econômicas, contribuindo para um processo interno de ampliação da capacidade de agregação de valor aos bens, produtos e serviços do estado, bem como do fortalecimento dos municípios através da criação de um dinamismo econômico que esteja relacionado à cultura, às necessidades e vocações dos habitantes da região.

Ainda no tocante à densidade demográfica, os dados mostram que apesar da região corresponder a apenas 13,35% do país, ao longo dos últimos 20 anos tanto a região, como todos os seus estados cresceram numa média superior a média brasileira, fator que pode ser influenciado pelas políticas públicas que vêm sendo propostas para a região desde a década de 50, como mostra o capítulo quatro desta tese.

Ressaltando-se que a primeira grande expansão demográfica da região se deu em Manaus, que teve como mola propulsora da ocupação territorial a implantação da Zona Franca, onde se gerou um grande polo de crescimento industrial, com o objetivo de irradiar o desenvolvimento às porções interiorizadas da Amazônia Ocidental. Uma segunda estratégia de ocupação foi criada a partir do Projeto Grande Carajás, abrangendo o triângulo São Luís, Marabá e Belém, fomentado pela disponibilidade de recursos minerais, que desde os seus primórdios esteve inserido num contexto de território globalizado, com exportações direcionadas aos mercados externos.

O terceiro polo de ocupação levou em consideração a potencialidade agropecuária, estendendo-se pelo Mato Grosso, Tocantins, sul do Pará e sul do Maranhão, com relações comerciais diretas com as regiões Sudeste e Centro-oeste do país. Ressaltando-se que, para este polo, vultosos investimentos foram deliberados na viabilização de um sistema de transporte orientado para o escoamento de sua pro-

dução para o centro-sul do país e irradiaram reflexos para os estados de Rondônia e Acre.

Todavia, este modelo de ocupação marcou a região por um processo desigual, pois estados como Amapá e Roraima não conseguiram se enquadrar em nenhum dos polos apresentados, o que corrobora aos dados apresentados nas Tabelas 6.1 e 6.2

O volume migratório em direção a cidades como Belém e Manaus, ao longo dos últimos 50 anos, corrobora com as teorias de Castells (1983) e Côrrea (1989), que argumentam que, em geral, as regiões são formadas por metrópoles e cidades altamente desenvolvidas no aspecto social, econômico e tecnológico, porém caracterizadas por uma ocupação/urbanização marcada por um processo desigual e combinado de desenvolvimento inerente às cidades capitalistas.

A Tabela 6.3 mostra a taxa de urbanização da região e dos estados da mesma, apresentando uma taxa de 85,87% de urbanização no Brasil, com crescimento ao longo de 20 anos de 47,58%, enquanto a Amazônia apresenta uma taxa de 71,82%, com um crescimento de 95%, ou seja, em nível regional, o processo migratório provocado pelo êxodo rural aconteceu numa velocidade avassaladora para a Amazônia, pois os municípios que receberam essa migração não estavam preparados estruturalmente para tal impulso demográfico, tão pouco para a expansão dos serviços de infraestrutura e serviços necessários para garantir o bem-estar desta população.

Tabela 6.3 Taxa de urbanização¹⁵⁷ do Brasil, da Amazônia e dos estados da Amazônia.

Universo da Pesquisa	População urbana					
	Ano 1991	%	Ano 2000	%	Ano 2010	%
Brasil	110.990.990	75,59	141.711.679	83,46	163.810.288	85,87
Amazônia	9.380.105	55,22	14.366.161	68,23	18.294.459	71,82
Pará	2.596.388	52,45	4.120.693	66,55	5.191.559	68,48
Maranhão	1.972.421	40,01	3.364.070	59,53	4.147.149	63,08
Tocantins	530.636	57,69	859.961	74,32	1.090.106	78,80
Rondônia	659.327	58,21	884.523	64,11	1.149.180	73,55
Mato Grosso	1.485.110	73,26	1.987.726	79,37	2.482.801	81,80
Acre	258.520	61,89	370.267	66,41	532.279	72,56
Amazonas	1.502.754	71,45	2.107.222	74,92	2.755.490	79,09
Amapá	234.131	80,90	424.683	89,03	601.036	89,77
Roraima	140.818	64,72	247.016	76,15	344.859	76,55

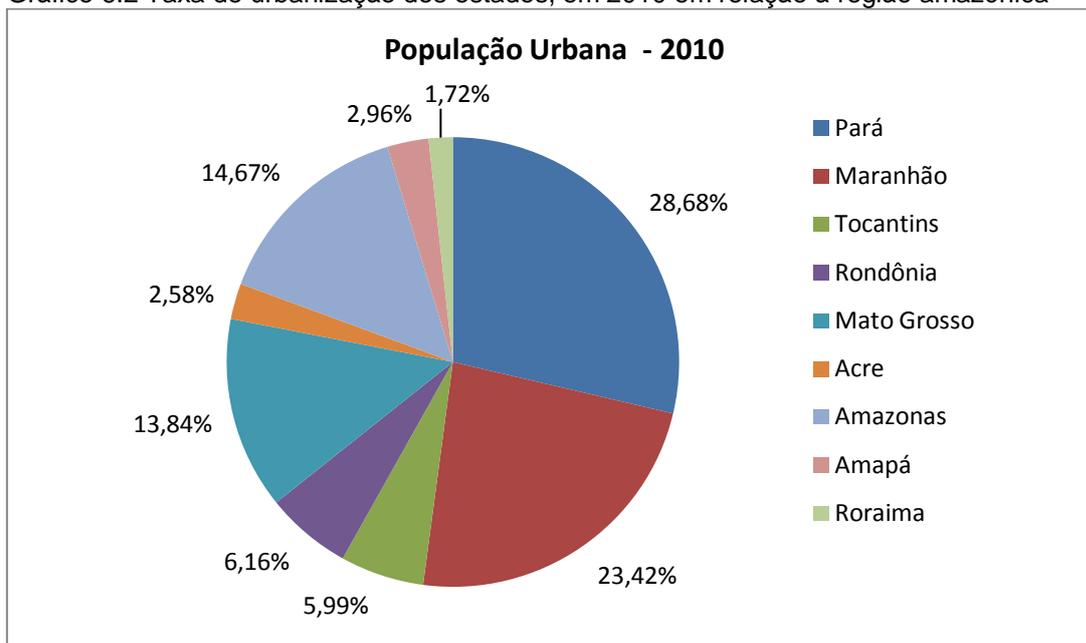
Fonte: IBGE, 2011

* Elaboração da autora

Em nível estadual, ao longo dos 20 anos analisados, os estados do Amapá e Roraima foram os que apresentaram os maiores crescimentos de taxas de urbanização correspondendo a 156% e a 144%, respectivamente, enquanto Rondônia e Mato Grosso tiveram as menores variações, 74,30% e 67,18%. O Gráfico 6.2 mostra ainda que, corroborando à densidade demográfica, os estados do Pará e do Maranhão correspondem a 52,10% de população urbana na região, enquanto os estados de Roraima e Amapá juntos representam apenas 4,68%, demonstrando que mesmo ante a inflexão sofrida por Amapá e Roraima, os mesmos apresentavam um vazio populacional muito grande, os quais podem ser reflexo das políticas públicas que direcionaram seus esforços para a Amazônia Oriental Central, bem como pela hostilidade de acesso a esses estados.

¹⁵⁷ A taxa de urbanização consiste na razão existente entre a população residente da zona urbana da unidade da federação pela população total desta unidade.

Gráfico 6.2 Taxa de urbanização dos estados, em 2010 em relação à região amazônica



Fonte: IBGE, 2011

* Elaboração da autora

No que tange aos municípios analisados, identificou-se que apenas os municípios de Marabá e Santarém, no estado do Pará e Bacabal e Caxias, no estado do Maranhão apresentaram taxa de urbanização inferior a média nacional, todos os outros municípios possuem taxas superiores à urbanização brasileira, com destaque para os municípios de Palmas e São Luís que, em 20 anos, apresentaram um crescimento na população urbana de 780% e 331%, respectivamente, como mostra a Tabela 6.4. Esse crescimento acelerado nestes municípios contribuiu para a formação de uma periferia segregada que, mesmo estando próxima de áreas centrais, sofre os impactos da desigualdade social e urbana (FURTADO, 1982; VAINER; ARAUJO, 1992; CARDOSO; FALLETO, 2004,)

Tabela 6.4 Taxa de urbanização** dos municípios analisados da Amazônia.

Universo da Pesquisa	População urbana					
	Quat.	%	Quat.	%	Quat.	%
Belém (PA)	851.519	78,48	1.272.354	99,35	1.381.475	99,14
Castanhal (PA)	92.852	90,97	121.249	90,15	153.378	88,58
Marabá (PA)	102.435	82,83	134.373	79,97	186.270	79,72
Santarém (PA)	176.166	72,94	186.297	70,96	215.790	73,25
São Luís (MA)	222.190	33,34	837.584	96,27	958.522	94,45
Bacabal (MA)	63.937	77,13	71.408	77,77	77.860	77,85
Caxias (MA)	84.331	64,21	103.485	74,05	118.534	76,41
Imperatriz (MA)	210.051	93,35	218.673	94,84	234.547	94,76
Santa Inês (MA)	20.644	35,44	63.030	92,26	73.197	94,71
Araguaína (TO)	65.683	73,18	105.874	93,58	142.925	94,98
Gurupi (TO)	50.234	93,63	63.486	97,62	75.000	97,71
Palmas (TO)	25.211	66,16	134.179	97,69	221.742	97,11
Ji-Paraná (RO)	75.414	74,87	91.013	85,22	104.858	89,92
Porto Velho (RO)	174.380	72,16	273.709	81,79	390.733	91,18
Vilhena (RO)	34.513	91,42	50.601	94,41	72.218	94,77
Rondonópolis (MT)	111.871	90,83	141.838	94,42	188.028	96,19
Várzea Grande (MT)	155.307	95,95	211.303	98,14	248.704	98,46
Rio Branco (AC)	148.631	80,57	226.298	89,42	308.545	91,82
Manaus (AM)	1.006.585	99,51	1.396.768	99,36	1.792.881	99,49
Macapá (AP)	140.136	83,21	270.628	95,52	381.214	95,73
Boa Vista (RR)	108.231	78,04	197.098	98,27	277.799	97,71

Fonte: IBGE, 1991, 2001, 2011

* Elaboração da autora

** A taxa de urbanização dos municípios consiste na razão existente entre a população residente da zona urbana do município pela população total deste município.

Na região Amazônica, foram as relações capitalistas de produção que marcaram o processo recente de produção e expansão demográfica e urbana, permeada por uma intensa relação fronteira entre a ação econômica do capital e do controle político do Estado no processo de integração do território brasileiro.

Frente ao exposto, foi possível trabalhar as questões urbanas na região, considerando o incremento populacional que a mesma sofreu ao longo dos anos, bem como fazer uma análise desta relação com a situação de exclusão em que vive a maior parte da população que habita estes municípios.

Diante dos dados apresentados, identificou-se que a urbanização da Amazônia tem como característica primária as relações com as migrações. Percebe-se, ante às análises, que os municípios tiveram um incremento demográfico, principalmente em função da transferência de populações rurais de estados vizinhos e da

própria região, induzidos pelas políticas públicas que visavam a ocupação do território amazônico. O principal argumento para tal êxodo estava nas dificuldades decorrentes da produção agrícola e da vida rural sob condições adversas, bem como nas crises pelas quais passou o Nordeste brasileiro. Tal fenômeno, porém não é uma máxima apenas da Amazônia, mas ao longo dos últimos anos tem fundamentado o êxodo rural em todo o país.

Autores como Maricato (1996) e Corrêa (2000) concordam com a afirmativa de que na Amazônia se identificou dois padrões de urbanização. Até a década de 1970, a Amazônia viu-se estruturada por um padrão de urbanização predominantemente dendrítico, no qual as cidades são definidas a partir dos rios e de uma consolidada rede urbana, onde Belém atua com primazia como metrópole regional, tendo a participação de municípios como Manaus e São Luiz uma expressão relativa, e os outros municípios com uma pequena participação como centros urbanos regionais. E a partir da década de 1970, com a implementação do II PND, o que se verifica é uma certa ruptura com o padrão dendrítico, e o surgimento de uma urbanização fortemente centrada nas capitais estaduais e a potencialização/caracterização de cidades médias, que no Pará, destaca a cidade ribeirinha tradicional que recebeu outros modais (estrada, ferrovia), e no Maranhão surgem às margens das rodovias, tendo-se como principal exemplo os municípios de São Luís e Santa Inês (CARDOSO; LIMA, 2006)

Entende-se que este processo de urbanização foi impulsionado pelos planos e programas lançados ao longo dos últimos 30 anos pelo Governo Federal, criando uma conexão entre eixos viários e existência dos aglomerados urbanos, bem como pela inserção dos grandes projetos. Coube a estes municípios conectar as localidades e contribuir para o processo de transformação de uma economia rural para uma economia urbana, transformando-os em zonas mais atrativas, dada a sua maior proximidade a outros mercados regionais e nacionais.

Porém, é importante ressaltar que a Amazônia se construiu também graças a forças sociais e políticas, com diferentes recortes e objetivos ao longo dos últimos 20 anos. De acordo com Vainer (1995, p.21) “o que temos é o resultado *ex-post* dos embates entre recortes – ou melhor, entre diferentes grupos sociais com diferentes projetos territoriais (regionais)”, assim, na Amazônia as formas de apropriação do espaço urbano foram marcadas por processos contínuos que envolvem diversos atores sociais e interesses econômicos políticos. Ante o exposto, até o momento,

existem elementos que revelam algumas características do espaço urbano da região Amazônica, onde se espacializam e se delimitam fisicamente as intervenções das políticas públicas investigadas nesta tese. Os vários municípios da região reproduzem a desigualdade social através de seus espaços, marcados por uma ausência de uniformidade em sua expansão, bem como pelo paradigma capitalista da “economia de fronteira” que considerou o crescimento demográfico e urbano da região como um fator induzido pelo crescimento econômico frente à exploração dos recursos naturais existentes na região amazônica.

6.2 PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) E PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA

De acordo com os teóricos economicistas, uma das medidas possíveis para se medir o desenvolvimento de uma dada localidade é através do PIB e do PIB per capita, conforme está expresso no capítulo dois desta tese. Todavia, tomar por base essas variáveis para justificar as desigualdades existentes entre regiões, estados e municípios, de acordo com a Unesco (1999) constitui-se em uma meia verdade, pois tal variável aborda apenas critérios econômicos, deixando de lado variáveis relevantes ao processo de desenvolvimento, como arguido por Sen (2000) e Sachs (2004).

Ressalta-se ainda que a mensuração do desenvolvimento a partir do PIB e do PIB per capita contribui parcialmente para a avaliação da eficiência dos sistemas produtivos das regiões, pois mesmo ao incluir a soma de todas as rendas geradas pelos indivíduos no processo de produção realizado dentro daquele território, o PIB não captura para a região, o estado ou o município, a renda gerada por um indivíduo, cujo processo produtivo tenha sido realizado em outra região. Contudo, os ganhos de eficiência produtiva não garantem melhores índices de distribuição de renda. Ou seja, as regiões podem crescer economicamente ao mesmo passo em que podem piorar e/ou estagnar a qualidade de vida de boa parcela da sua população (SCHUMPETER, 1982).

Ao iniciar uma análise do PIB da Amazônia, de seus estados e dos municípios foco desta análise e a sua evolução, considerando o período de 1991 a 2010, deve-se atentar para o fato de que neste intervalo de tempo existiram dois conceitos distintos de PIB, o primeiro caso diz respeito ao conceito corrente, que consiste na me-

dida do PIB em termos de preços no ano corrente no qual há a coleta de dados, também conhecido como PIB nominal, este PIB não leva em consideração a variação dos preços em sua determinação. Entretanto, quando se considera os períodos anteriores ao ano de 1994, quando foi instituído o Plano Real, há que se considerar que, durante a década de 80 e a primeira metade da década de 90, existiram diversos planos de combate à inflação, que por vezes alteraram o padrão monetário, assim como à época havia uma ocorrência constante de hiperinflação, o que inviabiliza a adoção do método atual (IBGE, 2005). Desta forma, para se realizar as análises, no intervalo temporal de 1991 a 2010, a metodologia utilizada considerou o conceito de PIB Real, que consiste no PIB nominal deflacionado pelo deflator implícito do PIB. Este deflator tem por base o ano 2000 e é calculado pelo IBGE (IBGE, 2005).

A Tabela 6.5 apresenta o PIB e o PIB per capita do Brasil, da Amazônia e dos estados que compõem a mesma, na série histórica que vai de 1991 a 2010¹⁵⁸. De acordo com a mesma, o PIB da Amazônia correspondeu ao longo do período a 5,70%, 10,81% e 8,12% ao PIB do Brasil, apresentando desta forma uma participação pouco significativa no crescimento econômico nacional, bem como uma desigualdade regional econômica acentuada. Entretanto, se a análise levar em consideração apenas o recorte espacial da região, vê-se que houve um crescimento significativo de 201,62% do PIB da mesma, enquanto o crescimento nacional foi de apenas 111,95%, demonstrando que as estratégias adotadas nas políticas públicas para a região, no que tange ao crescimento econômico, apresentaram um incremento de 42,30% em comparação ao crescimento nacional. Dentre os estados, o Pará e Amazonas¹⁵⁹ correspondem, respectivamente a 23,77% e 19,02% do PIB da região, como mostra o Gráfico 6.3, todavia os estados que apresentaram as maiores inflexões foram Tocantins e Roraima, com crescimentos de 459,28% e 404,78%, respectivamente.

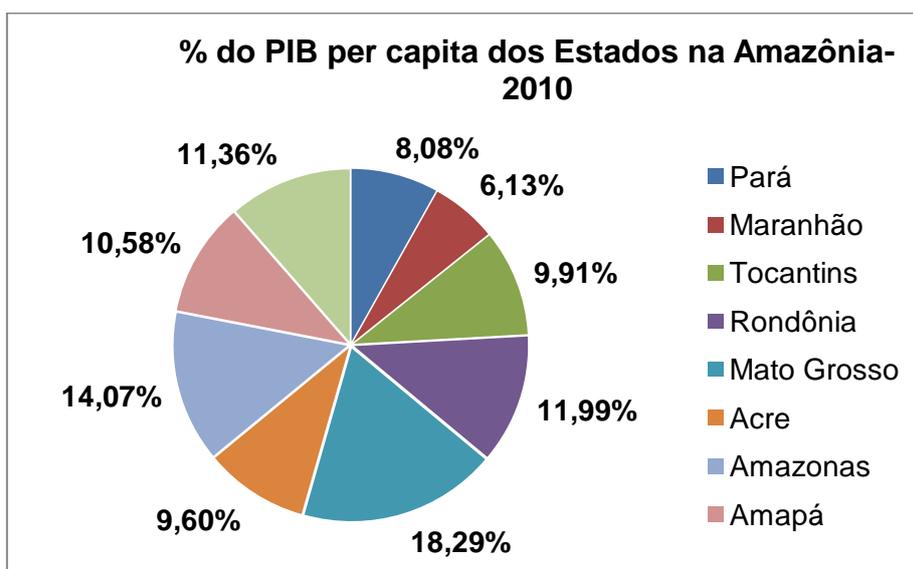
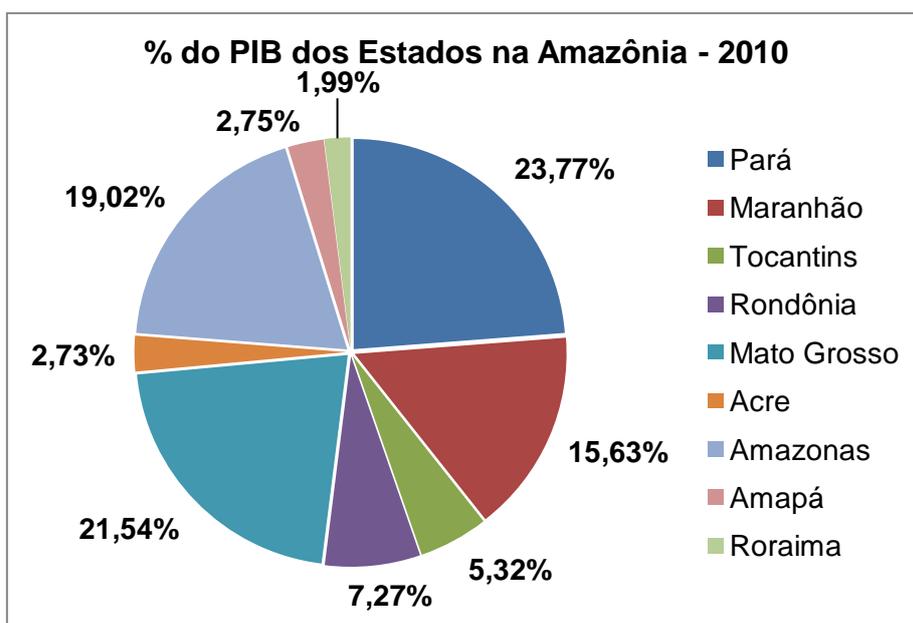
Quando se adota o critério do PIB per capita, vê-se que a região apresentou no ano de 1991 um PIB per capita equivalente a 49% do PIB per capita nacional, em 2000 tem-se a melhor representatividade, que correspondeu a 87,22% e em 2010 o

¹⁵⁸ O PIB de 2010 ainda não foi liberado pelo IBGE pois ainda não foi trabalhado de acordo com a metodologia do PIB Real, desta forma o PIB considerado equivale ao PIB Real de 2008 e correspondem ao dado de PIB mais atual disponível para consulta.

¹⁵⁹ O estado do Amazonas é considerado o segundo em participação no PIB da região, pois apesar do estado do Mato Grosso ter uma participação absoluta mais significativa que o estado do Amazonas, somente a parte setentrional do mesmo corresponde à Amazônia, desta forma não pode-se considerar o seu PIB na totalidade.

PIB per capita da região correspondeu à 60,81% do PIB per capita Nacional, entretanto ao se comparar a evolução do PIB per capita nacional, tem-se um crescimento de 63,14%, enquanto a região sofreu um crescimento de 101,14%, com um incremento de 23,29% sobre o crescimento nacional. Considerando-se os estados da região, no intervalo de 20 anos, apenas os estados do Pará e do Amapá ficaram com crescimento abaixo do crescimento nacional, correspondendo respectivamente a 56,78% e 57,32%, enquanto no mesmo período, os estados que apresentaram os maiores crescimentos foram Tocantins com 271,86% e Rondônia com 174,58%, confirmando a tendência apresentada pelos planos e programas que visavam o crescimento de outros polos da região, como mostra o Gráfico 6.4, até então focados no Pará e no Amazonas.

Gráfico 6.3 Percentual do PIB e do PIB per capita dos estados na Amazônia.



Fonte: IBGE, 2001, 2011

* Elaboração da autora

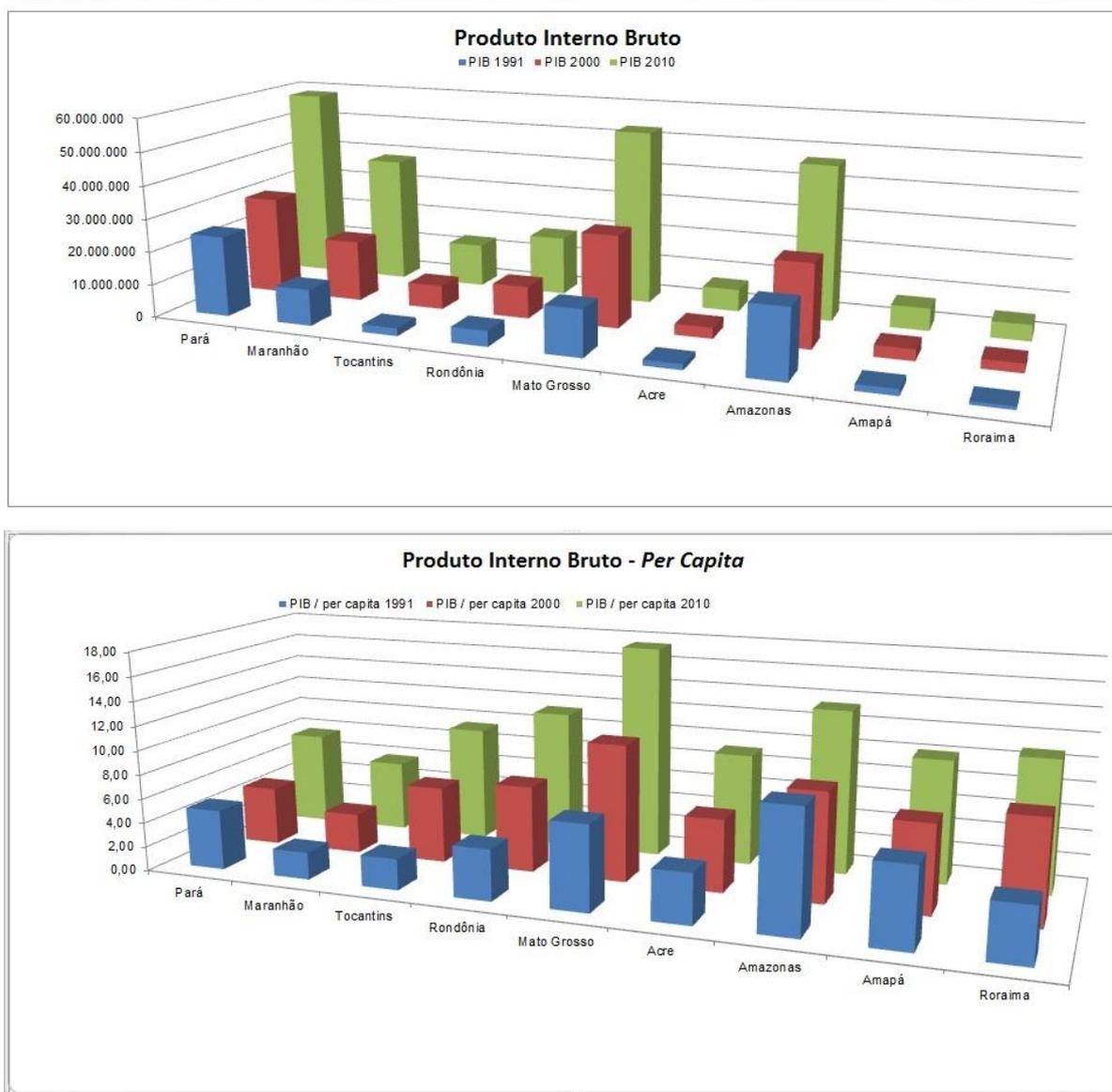
Tabela 6.5 PIB e PIB per capita do Brasil, da Amazônia e dos estados que compõem a Amazônia brasileira.

Universo da Pesquisa	Produto Interno Bruto					
	1991		2000		2010	
	PIB 1991	PIB / per capita 1991	PIB 2000	PIB / per capita 2000	PIB 2010	PIB / per capita 2010
Brasil	1.430.464.094	9,74	1.179.482.000	6,95	3.031.864.490	15,89
Amazônia	81.630.644	4,81	127.571.539	6,06	246.214.387	9,67
Pará	24.371.086	4,92	29.754.565	4,81	58.518.571	7,72
Maranhão	10.951.381	2,22	18.483.300	3,27	38.486.883	5,85
Tocantins	2.340.667	2,54	7.241.147	6,26	13.090.837	9,46
Rondônia	4.722.874	4,17	9.750.818	7,07	17.888.006	11,45
Mato Grosso	14.067.060	6,94	27.888.658	11,14	53.023.275	17,47
Acre	1.698.674	4,07	3.304.771	5,93	6.730.108	9,17
Amazonas	20.651.653	9,82	24.977.170	8,88	46.822.570	13,44
Amapá	1.858.642	6,42	3.434.107	7,20	6.764.834	10,10
Roraima	968.607	4,45	2.737.003	8,44	4.889.303	10,85

Fonte: IBGE, 2001, 2011

* Elaboração da autora

Gráfico 6.4 Evolução do PIB e do PIB per capita dos estados da Amazônia, no intervalo temporal de 1991 a 2010.



Fonte: IBGE, 2001, 2011

* Elaboração da autora

Todavia, para se considerar que neste período ocorreu um desenvolvimento contínuo na economia da região, uma das possibilidades de mensuração do desenvolvimento, segundo Veiga (2010) é relacionar a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, com a taxa de crescimento da população, adotando-se como um resultado positivo se a taxa do PIB tiver um crescimento superior à taxa de crescimento da população. Neste sentido, considerando-se dois períodos decenais que vão de 1991 a 2000 e de 2000 a 2010, tem uma taxa média de crescimento para a região na ordem de 56,28% para o primeiro período e de 93% para o segundo período,

como mostra a Tabela 6.6, enquanto o crescimento populacional apresentou uma taxa de 25,10% e 22,43%. Comparando os resultados da região, com os resultados apresentados pelo Brasil, vê-se que no período de 1991 a 2000, houve um decréscimo no produto interno bruto nacional em -17,55%, com taxa de crescimento populacional de 15,65% e no período de 2000 a 2010 a taxa de crescimento do PIB nacional foi de 157,05%, com crescimento populacional de 12,34%.

Tabela 6.6 Taxa de crescimento¹⁶⁰ do PIB x Taxa de crescimento populacional nos intervalos temporais de 1991 a 2000 e 2000 a 2010.

Universo da Pesquisa	Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (%)		Taxa de crescimento Populacional (%)	
	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010
Brasil	-17,55	157,05	15,65	12,34
Amazônia	56,28	93,00	25,10	22,43
Pará	22,09	96,67	18,03	8,81
Maranhão	68,78	108,23	31,77	28,74
Tocantins	209,36	80,78	35,86	39,07
Rondônia	106,46	83,45	8,69	12,20
Mato Grosso	98,26	90,12	14,63	16,34
Acre	94,55	103,65	30,55	16,64
Amazonas	20,95	87,46	10,78	8,92
Amapá	84,76	96,99	6,40	11,00
Roraima	182,57	78,64	2,47	7,35

Fonte: IBGE, 2001, 2011

* Elaboração da autora

No período de 1991 a 2000, o desenvolvimento econômico da Amazônia superou o nacional em 220,76%, enquanto no período de 2000 a 2010, apresentou um desempenho de 40,78% menor que o desenvolvimento nacional. Tais valores representam um desenvolvimento econômico significativo na região nos dois períodos analisados, e confirmam as políticas públicas de desenvolvimento regional para a Amazônia implementadas pelos Programas Brasil Novo e Brasil em Ação no período de 1991 a 2000, enquanto o período relativo à 2000-2010, há uma efetividade econômica dos Programas Avança Brasil, Brasil de Todos e Desenvolvimento com crescimento e inclusão social, porém com foco no desenvolvimento econômico na-

¹⁶⁰ A taxa de crescimento consiste na razão entre os valores apresentados para o último ano do período decenal estabelecido dividido pelos valores apresentados pelo primeiro ano do período, por exemplo é a razão entre o valor total do PIB de 2000 pelo valor total do PIB de 1991.

cional, em detrimento do desenvolvimento econômico regional, apesar do discurso teórico contrário.

No que tange à análise dos municípios selecionados, percebe-se que nos anos de 1991 e 2000, apenas as capitais possuíam PIB per capita acima da média do PIB per capita estadual, seguindo Putnam (1996) quanto à hipótese de que quanto mais dinâmica uma região, mais incentivos ela recebe para se potencializar economicamente, porém caso este crescimento não venha agregado de infraestrutura e serviços necessários para atender à demanda populacional, estes espaços podem se transformar territórios marcados pela exclusão e desigualdade social (CORRÊA, 2000).

A Tabela 6.7 mostra a evolução do PIB e do PIB per capita nos municípios da Amazônia, onde Manaus aparece desde 1991 como o maior PIB entre os municípios analisados, e com PIB per capita superior à média nacional e da região, numa variação superior de 33,07% em relação ao PIB do Brasil e 118,82% em relação ao PIB da região, mostrando que os incentivos realizados pelo Governo Federal, desde a década de 70, provocaram resultados satisfatórios ao município. A tabela mostra ainda que, apesar dos valores do PIB per capita dos municípios analisados serem valores relativamente baixos, com exceção de Manaus, que desde 1991 já apresentava um PIB acima da média nacional, todos os municípios sofreram um crescimento tanto no PIB quanto no PIB per capita, tais como Marabá no Pará que sofreu uma inflexão positiva nos últimos 20 anos de 499%, Caxias no Maranhão com 323% e Rondonópolis no Mato Grosso de 313%, muito acima da variação nacional que foi de 111,95%, e da variação regional que foi de 201,62%, como mostra o Gráfico 6.5. Os dados acima comprovam o argumentado anteriormente, demonstrando que, ao longo dos últimos 20 anos, a política econômica adotada no país vem produzindo reflexos significativos, tanto aos estados quanto aos municípios, no que tange ao crescimento econômico dos mesmos.

Tabela 6.7 PIB e PIB per capita dos municípios analisados no recorte temporal de 1991 a 2010

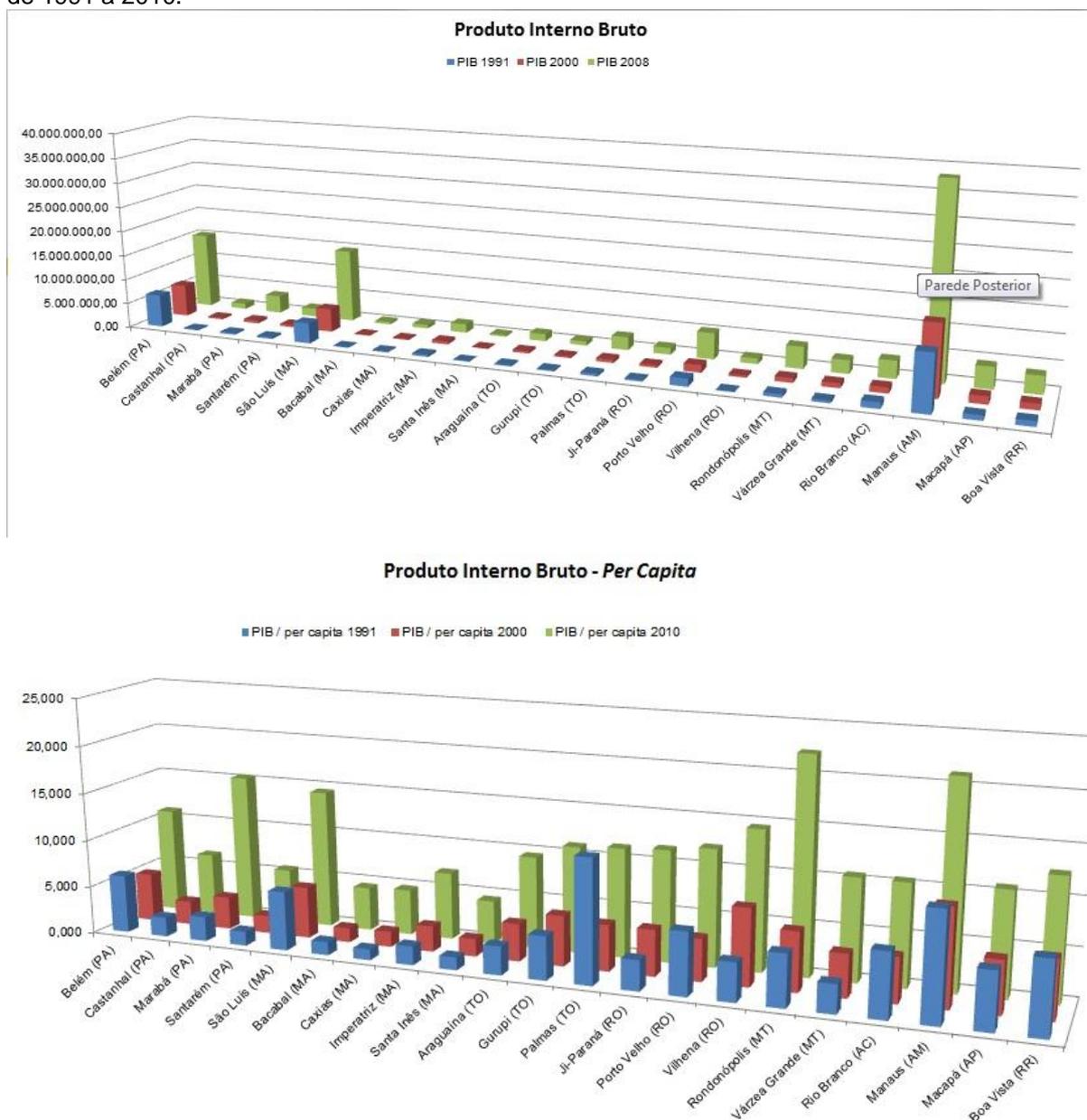
Universo da Pesquisa	Produto Interno Bruto					
	1991		2000		2010**	
	PIB 1991(inserir as unidades)	PIB / per capita 1991	PIB 2000	PIB / per capita 2000	PIB 2010	PIB / per capita 2010
Belém (PA)	6.604.499	6,087	6.464.402	5,05	15.316.130	10,99
Castanhal (PA)	206.192	2,020	333.011	2,48	1.114.266	6,44
Marabá (PA)	317.767	2,570	572.172	3,41	3.593.892	15,38
Santarém (PA)	359.697	1,489	484.373	1,84	1.654.645	5,62
São Luís (MA)	4.121.651	6,185	4.685.967	5,39	14.724.350	14,51
Bacabal (MA)	115.692	1,396	136.218	1,48	454.850	4,55
Caxias (MA)	147.983	1,127	225.027	1,61	738.456	4,76
Imperatriz (MA)	439.999	1,956	617.844	2,68	1.740.931	7,03
Santa Inês (MA)	77.435	1,330	125.291	1,83	348.080	4,50
Araguaína (TO)	267.297	2,978	443.060	3,92	1.445.492	9,61
Gurupi (TO)	243.363	4,536	341.235	5,25	851.170	11,09
Palmas (TO)	488.863	12,829	660.330	4,81	2.593.532	11,36
Ji-Paraná (RO)	319.067	3,168	512.578	4,80	1.354.955	11,62
Porto Velho (RO)	1.571.930	6,505	1.469.893	4,39	5.218.343	12,18
Vilhena (RO)	150.941	3,998	427.561	7,98	1.109.446	14,56
Rondonópolis (MT)	664.594	5,396	922.586	6,14	4.355.081	22,28
Várzea Grande (MT)	482.769	2,983	958.648	4,45	2.684.057	10,63
Rio Branco (AC)	1.224.809	6,639	1.180.524	4,67	3.549.306	10,56
Manaus (AM)	11.244.449	11,117	14.094.080	10,03	38.116.495	21,15
Macapá (AP)	996.148	5,915	1.546.657	5,46	4.294.914	10,79
Boa Vista (RR)	1.043.849	7,527	1.222.760	6,10	3.578.135	12,59

Fonte: IBGE, 2001, 2011

* Elaboração da autora

** Adotado os valores do PIB de 2008

Gráfico 6.5 Evolução do PIB e do PIB per capita dos municípios da Amazônia, no intervalo temporal de 1991 a 2010.



Fonte: IBGE, 2001, 2011

* Elaboração da autora

Considerando-se a taxa de crescimento da população destes municípios para se verificar se ocorreu desenvolvimento econômico nos mesmos, a partir de uma taxa superior do PIB em relação ao crescimento populacional, considerando-se os dois períodos decenais que vão de 1991 a 2000 e de 2000 a 2010, tem-se uma taxa média de crescimento para a região na ordem de 56,28% para o primeiro período e de 93% para o segundo período, como mostra a Tabela 6.8, enquanto o crescimento populacional apresentou uma taxa de 25,10% e 23,48%. Comparando os resultados

da região, com os resultados apresentados pelo Brasil, vê-se que no período de 1991 a 2000, houve um decréscimo no produto interno bruto nacional em -17,55%, com taxa de crescimento populacional de 15,65% e no período de 2000 a 2010, a taxa de crescimento do PIB nacional foi de 157,05%, com crescimento populacional de 12,34%. Levando-se em consideração que houve desenvolvimento econômico na região, graças à continuidade de um *ciclo político*¹⁶¹ implantado, bem como pela capacidade institucional da região para se organizar e atrair investimentos, como recomendava Amaral Filho (1996) e Vasquez-Barquero (2001), conforme mostra a Tabela 6.8

Porém, a análise dos dados também revela que, conforme apresentado em Pereira (2004), e de acordo com Sposito (2001), o que se percebe é que grande parte do crescimento econômico produzido na região está atrelado a pouquíssimos municípios, onde estes municípios são polos vetores de desenvolvimento e crescimento para a região. Tais afirmações podem ser constatadas através das variáveis socioeconômicas que dão conta do produto interno bruto (PIB), que caracteriza a produção final do estado e/ou município como mostra a Tabela 6.7, bem como através da taxa de crescimento populacional e econômica apresentada por esses municípios de acordo com a Tabela 6.8.

¹⁶¹ Apesar de os discursos políticos do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva versarem de forma contrária, pois o mesmo não admitia ter mantido a política econômica ortodoxa do governo Fernando Henrique, todavia foi a continuidade desta política que contribuiu para os valores apresentados na Tabela 5.7

Tabela 6.8 Taxa de crescimento do PIB x Taxa de Crescimento populacional nos intervalos temporais de 1991 a 2000 e 2000 a 2010.

Universo da Pesquisa	Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (%)		Taxa de crescimento Populacional (%)	
	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010
Belém (PA)	-2,12	136,93	18,03	8,81
Castanhal (PA)	61,50	234,60	31,77	28,74
Marabá (PA)	80,06	528,11	35,86	39,07
Santarém (PA)	34,66	241,61	8,69	12,20
São Luís (MA)	13,69	223,18	14,63	16,34
Bacabal (MA)	17,74	214,22	30,55	16,64
Caxias (MA)	52,06	233,91	10,78	8,92
Imperatriz (MA)	40,42	228,16	6,40	11,00
Santa Inês (MA)	61,80	181,78	2,47	7,35
Araguaína (TO)	65,76	177,82	17,30	13,12
Gurupi (TO)	40,22	256,53	25,79	19,56
Palmas (TO)	35,07	226,25	26,06	33,00
Ji-Paraná (RO)	60,65	149,44	21,22	18,02
Porto Velho (RO)	-6,49	292,76	260,46	66,23
Vilhena (RO)	183,26	200,83	21,81	13,24
Rondonópolis (MT)	38,82	164,34	6,03	9,19
Várzea Grande (MT)	98,57	255,02	38,48	28,05
Rio Branco (AC)	-3,62	159,48	41,98	42,17
Manaus (AM)	25,34	256,57	23,54	21,19
Macapá (AP)	55,26	372,05	21,97	30,12
Boa Vista (RR)	17,14	179,98	33,01	17,32

Fonte: IBGE, 2001, 2011

* Elaboração da autora

No período de 1991 a 2000, o desenvolvimento econômico, quando analisado em escala municipal, apresentou um comportamento diferente da escala estadual, os municípios consolidados como Belém, Porto Velho e Rio Branco apresentaram a mesma tendência que a média nacional, com um decréscimo no PIB, reflexos da crise econômica que assolou o país na década de 80 e perdurou até meados de 1994, em contrapartida municípios como Marabá, que está no polo do Grande Projeto Carajás e Vilhena e Várzea Grande, pertencentes ao polo agropecuário apresentaram as melhores taxas de crescimento econômico da década, reflexo das políticas públicas que vinham sendo implementadas nestas zonas desde a década de 70.

Já no período de 2000 a 2010, viu-se um desenvolvimento econômico favorável a todos os municípios analisados, reflexo das políticas públicas adotadas volta-

das ao crescimento econômico e a potencialização das relações capitalistas¹⁶², todavia diante dos resultados obtidos pela análise estadual, entende-se que estes foram resultados pontuais que ocorreram nas chamadas cidades médias e metropolitanas (Trindade Jr, 1998), reflexo de suas características complexas, ou seja, por desempenharem múltiplos papéis, relacionados a de produção, a distribuição e a gestão e tomada de decisão.

Os dados analisados sinalizam que a Amazônia, apesar do crescimento econômico sofrido, ainda é marcada por uma profunda desigualdade econômica regional, e que essa desigualdade vem se apresentando desde o ciclo da borracha até os dias atuais, caracterizadas por uma estabilidade, seja ascendente ou descendente ante a tendência de crescimento nacional. Tal quadro leva a dedução de que não há tendência à convergência de PIBs na Amazônia em relação ao PIB do Brasil, pois de acordo com as preposições de Hirschman (1961) Myrdal (1965), uma das formas possíveis de se identificar se há tendência à convergência, é através da relação estabelecida por $j_i = p_i/y_i$, onde j seria um índice de convergência, estabelecido a partir das relações existentes entre p_i ¹⁶³ e y_i ¹⁶⁴, onde uma participação igualitária corresponderia a um $j_i = 1$, um estado com participação favorável e tendência a uma convergência apresenta $j_i < 1$, e quanto mais próximo de 0, mais favorável, e uma tendência desfavorável, é quando os índices encontrados apresentam valores de $j_i > 1$.

De acordo com a Tabela 6.9, no intervalo de tempo entre 1991 a 2000, foi estabelecida tendência à convergência, com uma ruptura das desigualdades numa taxa de compensação de 60%, todavia esta relação não foi mantida para o período de 2000 a 2010, onde novamente, viu-se a aceleração das relações de desigualdades regionais crescerem numa taxa de 43,42%, desta forma não foi possível evidenciar tendência de diminuição desta relação a longo prazo.

¹⁶² Ressaltando-se que à exceção de Manaus, todos os outros municípios analisados desempenham a função de primário-exportador.

¹⁶³ p_i corresponde a participação da população do estado i na população do Brasil.

¹⁶⁴ y_i , corresponde a participação do PIB do estado i no PIB do Brasil.

Tabela 6.9 Relação de convergência entre o PIB dos estados e o PIB do Brasil.

**Relação de Convergência do PIB dos Estados
da Amazônia**

Universo da Pesquisa	1991	2000	2010
Amazônia	2,828	1,147	1,644
Pará	1,979	1,446	2,059
Maranhão	4,386	2,124	2,715
Tocantins	3,829	1,110	1,680
Rondônia	2,337	0,983	1,388
Mato Grosso	1,404	0,624	0,910
Acre	2,396	1,172	1,732
Amazonas	0,992	0,782	1,183
Amapá	1,517	0,965	1,573
Roraima	2,189	0,823	1,464

Fonte: IBGE, 2001, 2011

* Elaboração da autora

De acordo com Furtado (1977) e Singer (1977), o que se observa na Amazônia são regiões periféricas primário-exportadoras que têm seu crescimento limitado, pois seus ganhos de produção dependem da exportação, e da competição entre mercados, fator que é mais bem absorvido por regiões que tem sua base de produção na indústria, para tanto, caberiam as regiões primário-exportadoras criar circunstâncias para verticalizar sua produção, tornando-a industrial, para compensar as marcantes desigualdades regionais apresentadas no Brasil.

6.3 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E ÍNDICE FIRJAN.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) conforme apresentado no Capítulo 2 foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com o objetivo, internacionalmente difundido, de mostrar a diferença entre rendimento e bem-estar, como potencial para a busca de maior transparência na gestão pública e para o fortalecimento da accountability nos territórios, bem como mensurar a qualidade de vida gerada nestes a partir de critérios mais abrangentes que o tradicional PIB e PIB *per capita*, que consideram apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (VEIGA, 2010).

O IDH apresenta-se com um indicador, constituído através do tripé que versa sobre *a renda, a escolaridade e a longevidade*. A componente renda mensura a dimensão econômica do desenvolvimento humano, aferida através do PIB *per capita*, a componente longevidade, utiliza-se como parâmetro a expectativa de vida dos indivíduos ao nascer, e a componente educação, utilizados os índices de analfabetismo e da taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. O cálculo do IDH é uma média aritmética simples dos três componentes, que tem seus resultados compreendidos em três estágios de desenvolvimento, a ser compreendidos no intervalo de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total), considerando-se que quanto mais o índice se aproximar de 1, maior o nível de desenvolvimento da região. Os quais seguem a seguinte classificação:

- a) O território apresenta *Baixo desenvolvimento*: $0 < \text{IDH} < 0,499$;
- b) O território apresenta *Médio desenvolvimento*: $0,500 < \text{IDH} < 0,799$; e
- c) O território apresenta *Alto desenvolvimento*: $0,800 < \text{IDH} \leq 1$.

Considerando-se que o IDH é um índice decenal, é que o recorte temporal desta tese vai de 1991 a 2010, a base de dados do PNUD ainda não terminou os cálculos do IDH 2010, desta forma tal indicador será considerado para análise do desenvolvimento da região e de seus municípios apenas no recorte temporal de 1991 e 2000. Para o período de 2000 a 2010, será considerada a metodologia do índice Firjan de desenvolvimento municipal.

O Índice Firjan (IFDM) foi concebido pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, com a finalidade de monitorar desenvolvimento socioeconômico de uma região, em intervalos de tempo anuais, nas escalas federal, estadual e municipal. Adotando a mesma metodologia do IDH, porém com base em um tripé que considera as variáveis: *emprego e renda, educação e saúde*.

Na componente *emprego e renda*, a mensuração se dá com base na geração de emprego formal, no estoque de emprego formal e nos salários médios do emprego formal, a componente *educação* considera as taxas de matrícula na educação infantil, de abandono da escola e de distorção idade-série, além das variáveis percentual de docentes com ensino superior, média de horas/aula diária e o resultado do IDEB. Para a componente *saúde*, o índice considera o número de consultas pré-natal, os óbitos por causas mal definidas e os óbitos infantis por causas evitáveis. A classificação adotada também leva em consideração uma variação entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento da localidade.

Para facilitar a análise, foram criadas as seguintes categorias, as quais seguem a seguinte classificação:

- a) A localidade apresenta *desenvolvimento Baixo*: $0 < IFDM < 0,399$;
- b) O território apresenta *desenvolvimento Regular*: $0,400 < IFDM < 0,599$;
- c) O território apresenta *desenvolvimento Moderado*: $0,600 < IFDM < 0,799$;
- d) O território apresenta *desenvolvimento Alto*: $0,800 < IFDM \leq 1$.

De acordo com as considerações de Maricato (2008), as variáveis consideradas na elaboração do índice Firjan são variáveis que apresentam uma relação direta com o grau de urbanização dos municípios, uma vez que em áreas rurais, fatores como emprego formal, salários médios de emprego formal, distorção idade-série são variáveis com pouca ou quase nenhuma expressão. Logo, implicitamente, os valores apresentados pelos índice Firjan devem estar relacionados aos municípios com as maiores taxas de urbanização.

6.3.1. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

A Tabela 6.10 mostra o IDH dos estados da Amazônia, e o IDH do Brasil, de acordo com a mesma, pode-se afirmar que todos os nove estados em 1991 e em 2000 estavam classificados conforme a metodologia do PNUD em estados de médio desenvolvimento com seus índices variando entre 0,543 no Maranhão e 0,692 em Roraima, que apresentou o melhor índice, porém abaixo do índice do Brasil numa variação de 99,40% que a época estava em 0,696. Ao se considerar o IDH da região, esta variação cai para 92,91% em relação ao IDH nacional.

Em 2000, os estados tiveram um crescimento médio de 12,15%, com o estado do Maranhão apresentando a melhor taxa de crescimento 17,13%, porém mesmo assim, tendo o menor índice da região 0,636, enquanto o estado do Amazonas apresentou a menor taxa de crescimento, com apenas 7,38% com um IDH igual a 0,713, e Roraima apresentando novamente o melhor desempenho com um IDH igual a 0,779, superior ao IDH nacional de 0,766. Em 2000, ressalta-se ainda que a taxa de crescimento apresentada pelo Brasil foi de 10,05%, em relação a 1991, enquanto a Região apresentou um crescimento de 12,15% superior em 1,8% à taxa nacional, como mostra o Gráfico 6.6.

Tabela 6.10 IDH do Brasil e dos estados que compõem a Amazônia brasileira.

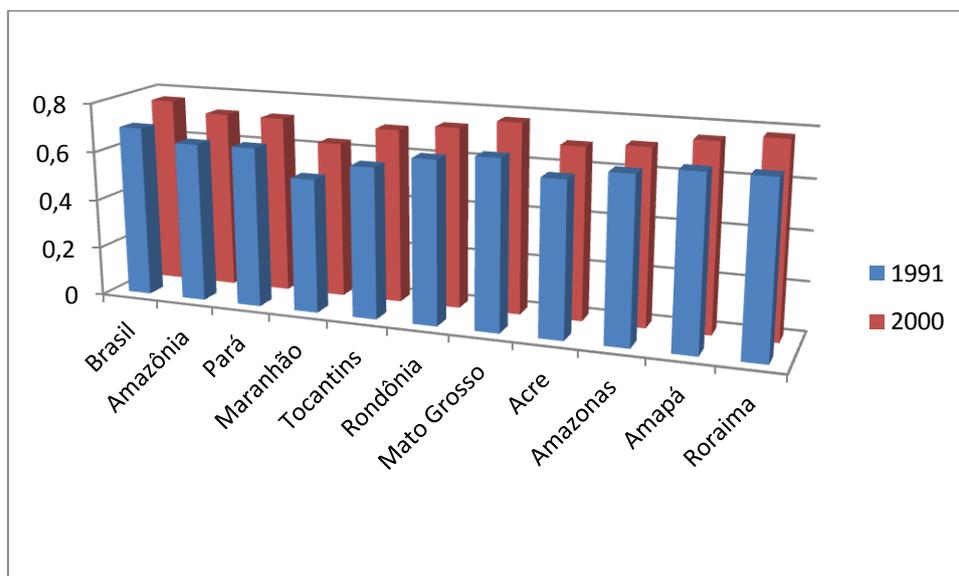
Índice de Desenvolvimento Humano

Universo da Pesquisa	1991	2000
Brasil	0,696	0,766
Amazônia	0,647	0,724
Pará	0,650	0,723
Maranhão	0,543	0,636
Tocantins	0,611	0,710
Rondônia	0,660	0,735
Mato Grosso	0,685	0,773
Acre	0,624	0,697
Amazonas	0,664	0,713
Amapá	0,691	0,753
Roraima	0,692	0,779

Fonte: PNUD, 2001

* Elaboração da autora

Gráfico 6.6 Evolução do IDH dos estados da Amazônia, no intervalo temporal de 1991 a 2010, ante o IDH do Brasil.



Fonte: PNUD, 2001

* Elaboração da autora

Adotando-se o critério da correlação entre o PIB per capita e o IDH, de acordo com a Tabela 6.11, vê-se que no ano de 1991, houve uma correlação entre as duas variáveis de 0,640, sendo classificada como uma correlação forte positiva entre as variáveis econômicas e sociais. Já para o ano de 2000, a correlação apresentada foi de 0,787, demonstrando que houve um fortalecimento positivo desta correlação, com uma variação de 22,98%, com teste de significância de 0,666, para grau 7 e α de

0,05, comprovando em ambos os períodos a correlação positiva entre as variáveis, com x (IDH) e y (PIB) crescendo à medida que uma cresce, o que leva à constatação de que o crescimento econômico é um fator preponderante para o desenvolvimento, porém este crescimento por si só não se bastaria, corroborando a vertente de desenvolvimento proposta por Solow (1956) e Hirschman (1961).

Tabela 6.11 IDH e PIB per capita Estadual e o Ranking de desenvolvimento dos estados no período de 1991-2000

Universo da Pesquisa	IDH				PIB per capita			
	1991	Ranking	2000	Ranking	1991	Ranking	2000	Ranking
Pará	0,650	6º	0,723	5º	4,92	4º	4,81	8º
Maranhão	0,543	9º	0,636	9º	2,22	9º	3,27	9º
Tocantins	0,611	8º	0,710	7º	2,54	8º	6,26	6º
Rondônia	0,660	5º	0,735	4º	4,17	6º	7,07	5º
Mato Grosso	0,685	3º	0,773	2º	6,94	2º	11,14	1º
Acre	0,624	7º	0,697	8º	4,07	7º	5,93	7º
Amazonas	0,664	4º	0,713	6º	9,82	1º	8,88	2º
Amapá	0,691	2º	0,753	3º	6,42	3º	7,20	4º
Roraima	0,692	1º	0,779	1º	4,45	5º	8,44	3º

Fonte: IBGE, 2001, 2011; PNUD, 2001.

* Elaboração da autora

Ao se realizar uma análise a partir do recorte espacial municipal, viu-se que no ano de 1991, os municípios analisados apresentaram índices de desenvolvimento muito próximos ao índice apresentado pelo Brasil, numa variação acima da média nacional em 10%, no caso do município de Belém no Pará com IDHM de 0,767, e uma variação abaixo do nacional em 24%, apresentada pelo município de Caxias no Maranhão com IDHM de 0,529, considerando-se que todos os municípios estavam dentro da classificação do PNUD de médio desenvolvimento, como mostra a Tabela 6.12. Em 2000, a média do IDHM sofre uma variação positiva de 10%, com municípios como Belém e Palmas passando para a classificação de alto desenvolvimento, graças aos IDHMs de 0,806 e 0,800, respectivamente. Em termos efetivos, o município que apresentou o melhor desempenho foi Palmas, que saltou de 11º colocado no ranking estabelecido entre as 21 cidades com médio desenvolvimento, para 2º lugar, com alto desenvolvimento, mostrando um avanço significativo nos subíndices, renda, escolaridade e longevidade.

Para o período de 1991 a 2000, o IDH do Brasil sofreu um crescimento de 10%. Dentre os municípios analisados, Caxias foi o que sofreu a maior taxa de crescimento de 16,1%, passando de 0,529 para 0,614 e Manaus o município que sofreu a menor variação de apenas 3,9%, como mostra o Gráfico 6.7. Ao se estabelecer um ranking entre os municípios analisados, percebe-se que Belém, manteve-se ao longo do período como o melhor IDHM, assim como Caxias foi o município que apresentou o pior desempenho.

Diante do arcabouço teórico apresentado, é possível inferir que tal cenário é reflexo da política capitalista, na qual os municípios que apresentaram os melhores desempenhos, também eram aqueles que despertavam maior interesse no setor comercial, local e regional, sabendo-se que as demandas do setor privado estimulam a inserção de serviços em uma região, confirmando os postulados de Vasquez-Barqueiro (2001) sobre desenvolvimento endógeno e equilíbrio geral. Por fim, identificou-se que, os municípios que apresentam os melhores índices também são aqueles que *a priori* já eram reconhecidos como vetores econômicos da região, bem como, no caso específico de Belém, o município que apresentou o melhor IDH da região, graças não só à disponibilidade de acesso a serviços de infraestrutura, mas também à saúde, educação, mobilidade e lazer, critérios abordados na elaboração do IDH (SPOSITO, 2001).

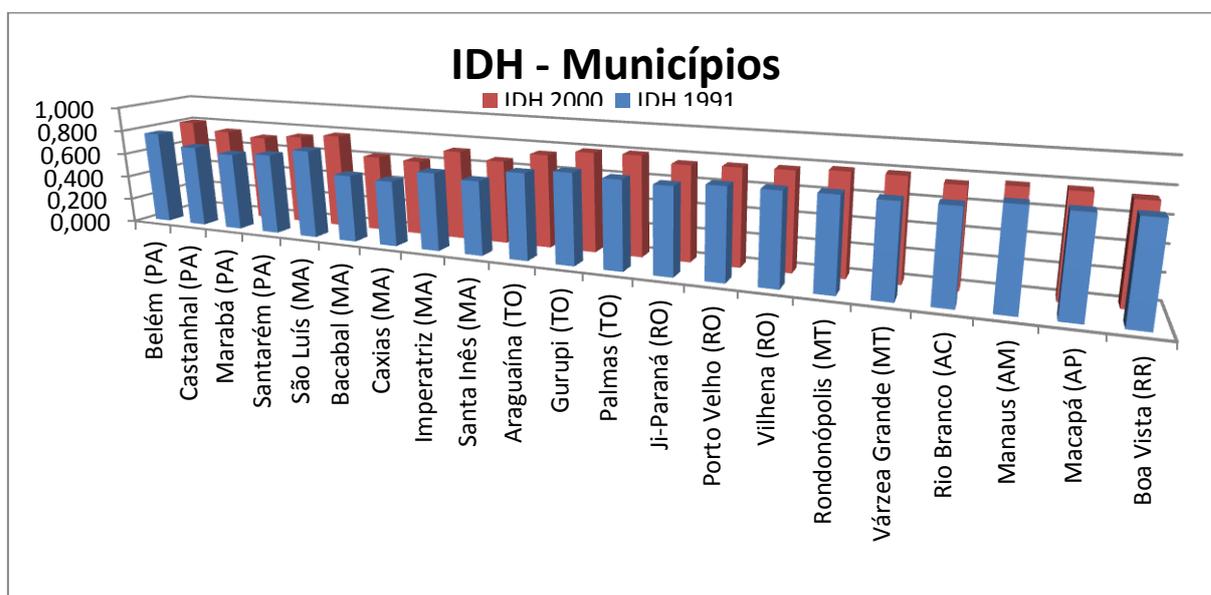
Tabela 6.12 IDHM dos municípios analisados no período de 1991-2000.

Universo da Pesquisa	Ano 1991	Ano 2000
Brasil	0,696	0,766
Belém (PA)	0,767	0,806
Castanhal (PA)	0,673	0,746
Marabá (PA)	0,639	0,714
Santarém (PA)	0,661	0,746
São Luís (MA)	0,721	0,778
Bacabal (MA)	0,545	0,623
Caxias (MA)	0,529	0,614
Imperatriz (MA)	0,626	0,722
Santa Inês (MA)	0,593	0,671
Araguaína (TO)	0,685	0,749
Gurupi (TO)	0,717	0,793
Palmas (TO)	0,696	0,800
Ji-Paraná (RO)	0,680	0,753
Porto Velho (RO)	0,710	0,763
Vilhena (RO)	0,710	0,771
Rondonópolis (MT)	0,714	0,791
Várzea Grande (MT)	0,703	0,790
Rio Branco (AC)	0,703	0,754
Manaus (AM)	0,745	0,774
Macapá (AP)	0,730	0,772
Boa Vista (RR)	0,731	0,746

Fonte: PNUD, 2001.

* Elaboração da autora

Gráfico 6.7 Evolução do IDHM dos municípios em 1991 e 2000.



Fonte: PNUD, 2001.

* Elaboração da autora

Ao se estabelecer uma correlação entre as variáveis IDH e PIB per capita para os municípios, tem-se para o ano de 1991, uma correlação forte positiva de 0,650 e para o ano de 2000, uma correlação forte positiva de 0,656, com teste de significância grau 19 e α 0,05, igual a 0,4329, mostrando que as correlações encontradas falseiam a hipótese de correlação nula e que as variáveis analisadas possuem correlação positiva, de acordo com os resultados apresentados pelo recorte estadual, porém com uma variação ascendente de 9,87% inferior à encontrada para os estados, o que leva à inferência de que também em nível municipal o crescimento econômico é um fator preponderante para o desenvolvimento.

O crescimento econômico, todavia, por si só não se bastaria, como mostra a Tabela 6.13, onde os municípios que apresentam os melhores níveis de PIB per capita, Manaus e Vilhena, em primeiro e segundo lugar respectivamente, de acordo com o ranking estabelecido entre os municípios, encontram-se em sétima e nona posição quando o índice de avaliação é o IDH. Os dados revelam ainda que os municípios que foram classificados em primeiro e segundo lugar como melhor IDH entre os municípios analisados, os quais são Belém e Palmas, apresentaram-se em oitavo e nono lugar em PIB per capita, reforçando as argumentações de Sen (2000) e Sachs (2004), de que para se mensurar o desenvolvimento de uma região não é possível adotar-se apenas um indicador econômico, pois fatores culturais, sociais, ambientais e políticos interferem na qualidade de vida e no estado de bem-estar de uma população.

Tabela 6.13 IDHM e PIB per capita municipal e o Ranking de desenvolvimento entre os municípios analisados no período de 1991-2000.

Universo da Pesquisa	IDH				PIB per capita			
	1991	Ranking	2000	Ranking	1991	Ranking	2000	Ranking
Belém (PA)	0,767	1º	0,806	1º	6,087	7º	5,048	8º
Castanhal (PA)	0,673	14º	0,746	14º	2,020	16º	2,476	17º
Marabá (PA)	0,639	16º	0,714	16º	2,570	15º	3,405	15º
Santarém (PA)	0,661	15º	0,746	14º	1,489	18º	1,845	18º
São Luís (MA)	0,721	5º	0,778	6º	6,185	6º	5,386	6º
Bacabal (MA)	0,545	19º	0,623	18º	1,396	19º	1,483	21º
Caxias (MA)	0,529	20º	0,614	19º	1,127	21º	1,610	20º
Imperatriz (MA)	0,626	17º	0,722	15º	1,956	17º	2,680	16º
Santa Inês (MA)	0,593	18º	0,671	17º	1,330	20º	1,834	19º
Araguaína (TO)	0,685	12º	0,749	13º	2,978	14º	3,916	14º
Gurupi (TO)	0,717	6º	0,793	3º	4,536	10º	5,247	7º
Palmas (TO)	0,696	11º	0,800	2º	12,829	1º	4,807	9º
Ji-Paraná (RO)	0,680	13º	0,753	12º	3,168	12º	4,799	10º
Porto Velho (RO)	0,710	8º	0,763	10º	6,505	5º	4,392	13º
Vilhena (RO)	0,710	8º	0,771	9º	3,998	11º	7,977	2º
Rondonópolis (MT)	0,714	7º	0,791	4º	5,396	9º	6,141	3º
Várzea Grande (MT)	0,703	9º	0,790	5º	2,983	13º	4,453	12º
Rio Branco (AC)	0,703	10º	0,754	11º	6,639	4º	4,665	11º
Manaus (AM)	0,745	2º	0,774	7º	11,117	2º	10,025	1º
Macapá (AP)	0,730	4º	0,772	8º	5,915	8º	5,459	5º
Boa Vista (RR)	0,731	3º	0,746	14º	7,527	3º	6,096	4º

Fonte: IBGE, 2001, 2011; PNUD, 2001.

* Elaboração da autora

6.3.2 Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal

Neste tópico, analisa-se a evolução do Índice Firjan de Desenvolvimento (IFD) alcançado pelos estados da região Amazônica no período de 2000 e 2010 segundo a Tabela 6.14. De acordo com a mesma, em 2000, o Brasil e os estados da região enquadravam-se na faixa de desenvolvimento regular, ou seja, com IFD abaixo de 0,599, onde o Brasil apresentava IFD igual a 0,595, com a Amazônia apresentando um IFD médio correspondente a 87,19% do IFD nacional. Neste ano, o estado com melhor desempenho foi Rondônia com IFD igual 0,564, correspondendo a 94,64% do desempenho nacional seguido pelo Mato Grosso com 0,561, correspondendo a 94,22%, os estados do Amazonas e Maranhão foram os que apresentaram os piores

indicadores da região com IFD de 0,479 e 0,490, respectivamente, correspondendo a 80% e 82% desse indicador, indo de encontro à hipótese que tal índice estaria vinculado à taxa de urbanização.

Tabela 6.14 IFD do Brasil e dos estados que compõem a Amazônia legal, no período de 2000-2010.
Índice Firjan de Desenvolvimento

Universo da Pesquisa	2000	2010
Brasil	0,595	0,748
Amazônia	0,519	0,616
Pará	0,505	0,597
Maranhão	0,490	0,590
Tocantins	0,497	0,645
Rondônia	0,564	0,612
Mato Grosso	0,561	0,679
Acre	0,498	0,609
Amazonas	0,479	0,617
Amapá	0,528	0,574
Roraima	0,551	0,627

Fonte: Sistema FIRJAN, 2010.

* Elaboração da autora

Para o ano de 2010, o IFD nacional sofreu um crescimento de 25,59% alcançando a faixa de desenvolvimento moderado com índice de 0,748, assim como a média regional teve uma variação de 18,75% alcançando também o patamar de desenvolvimento moderado, à exceção dos estados do Amapá, Maranhão e Pará, que apesar de apresentarem crescimento nos seus índices de 8,88%, 20,40% e 18,27%, respectivamente, não conseguiram alcançar o estágio de desenvolvimento moderado, permanecendo na categoria de desenvolvimento regular, concluindo-se que nestes, as políticas públicas federais não surtiram efeito multiplicador nas áreas de geração de emprego e renda, saúde e educação, mas confirmando para o estado do Maranhão a relação estabelecida com a taxa de urbanização do mesmo.

No que diz respeito à análise municipal, merece destaque a evolução do IFDM sofrida pelo município de Belém que cresceu 131,16% no período, saindo da classificação de baixo desenvolvimento, em 2000, com índice de 0,328 para a classificação de desenvolvimento moderado, em 2010, equivalente a 0,758 e ficando entre os cinco municípios com melhor desempenho, ante os municípios analisados. Em 2000, dos 21 municípios apenas 5 municípios estavam classificados com desenvolvimento moderado, Vilhena, Rondonópolis, São Luís, Palmas e Boa vista e 2 muni-

cípios estavam classificados na faixa de baixo desenvolvimento, Belém e Caxias, os outros 14 municípios estavam na mesma faixa de desenvolvimento do Brasil, classificados em desenvolvimento regular, como mostra a Tabela 6.15. No intervalo de 2000 para 2010, o crescimento médio sofrido foi de 26,5%, com 18 municípios passando para a categoria de desenvolvimento moderado, sendo que destes, 5 municípios apresentaram desempenho superior ao desempenho nacional (0,748), sendo São Luís (0,790), Várzea Grande (0,771), Palmas (0,764), Boa Vista (0,759) e Belém (0,758), apenas os municípios de Caxias, Bacabal e Santa Inês, todos no estado do Maranhão, permaneceram na faixa de desenvolvimento regular, apesar de terem sofrido um incremento de 36%, 9,5% e 28%, respectivamente em seu índice de desenvolvimento.

Tabela 6.15 IFDM dos municípios analisados, no período de 2000-2010.

Universo da Pesquisa	Ano 2000	Ano 2010
Belém (PA)	0,328	0,758
Castanhal (PA)	0,496	0,633
Marabá (PA)	0,468	0,666
Santarém (PA)	0,495	0,614
São Luís (MA)	0,622	0,790
Bacabal (MA)	0,490	0,537
Caxias (MA)	0,366	0,498
Imperatriz (MA)	0,538	0,709
Santa Inês (MA)	0,451	0,578
Araguaína (TO)	0,534	0,707
Gurupi (TO)	0,550	0,656
Palmas (TO)	0,616	0,764
Ji-Paraná (RO)	0,598	0,675
Porto Velho (RO)	0,582	0,712
Vilhena (RO)	0,666	0,715
Rondonópolis (MT)	0,639	0,731
Várzea Grande (MT)	0,599	0,771
Rio Branco (AC)	0,594	0,692
Manaus (AM)	0,553	0,741
Macapá (AP)	0,593	0,696
Boa Vista (RR)	0,609	0,759

Fonte: Sistema FIRJAN, 2010.

* Elaboração da autora

Ao se estabelecer a mesma base de correlação entre os critérios de desenvolvimento econômico e social, percebe-se que em nível estadual a relação apresentada entre IFD e o PIB per capita, para o ano de 2000 foi de 0,539, sendo considerada uma correlação relativamente moderada entre as variáveis, já para o ano de 2010, essa relação sofre um fortalecimento da ordem de 35%, e se estabeleceu uma correlação forte e positiva de 0,728, onde de acordo com a significância de 0,666 para grau 7 e nível α 0,05, no ano de 2000, a pesquisa amostral mostrou-se insatisfatória para refutar a hipótese de que não há correlação entre as variáveis, todavia para o ano de 2010, a hipótese foi refutada, mostrando correlação entre PIB e IFD. Quando o recorte estabelecido foi o municipal, as correlações entre PIB e IFDM são muito fracas, na ordem de 0,390 e 0,132, de onde não é possível inferir que há relações estabelecidas, fator comprovado pela significância da correlação de 0,4329, muito distante dos valores encontrados.

Ainda respondendo ao questionamento de como pode ser medido o desenvolvimento, Jannuzzi (2005) argumenta que há uma forte relação entre o processo de urbanização e o processo de desenvolvimento das regiões, uma vez que para o autor nas regiões urbanizadas o acesso à infraestrutura e serviços é facilitado, logo, o nível de desenvolvimento é maior. Tal afirmativa parte do pressuposto de que infraestrutura é um fator condicionante para o desenvolvimento de uma região. De acordo com a correlação estabelecida entre a taxa de urbanização e índice de desenvolvimento adotado para o recorte temporal estudado mostra que para o ano de 1991 as variáveis urbanização e IDH, por estado apresentaram uma correlação de 0,834, já para o ano de 2000, esta correlação corresponde a 0,693, havendo uma variação negativa de 17%, porém em ambos os casos a significância encontrada foi de 0,664, logo a hipótese de que não há correlação foi refutada, apresentando que quanto mais a taxa de urbanização cresce, mas o IDH cresce ou vice-versa.

Ainda para o ano de 2000, estabeleceu-se uma correlação considerando as variáveis apresentadas pelo índice Firjan e a taxa de urbanização, encontrando-se nestas variáveis uma correlação de 0,265, classificada como uma correlação muito fraca, de onde não é possível se tirar nenhuma conclusão, fator que se repete para o ano de 2010, adotando-se as mesmas variáveis, e encontrando-se uma correlação de 0,232, com significância de 0,666, de onde se deduz que o aumento da taxa de urbanização não é um fator diretamente relacionado ao índice de desenvolvimento, apesar de apresentarem uma correlação positiva, porém sem expressão para toma-

da de decisão institucional, refutando, no caso da região Amazônica as preposições de Jannuzzi (2005) e Maricato (2008).

Quando se adotou as correlações tendo como variável espacial os municípios analisados, vê-se que para o ano de 1991, onde se considerou as variáveis quantitativas do IDHM e da taxa de urbanização o valor encontrado foi de 0,443, e para o ano 2000 com as mesmas variáveis essa correlação apresentou valores de -0,146, sendo classificada, no primeiro ano, uma correlação moderada e com teste de significância de 0,432, validando a correlação. Já para o segundo período, encontrou-se uma correlação fraca e negativa, ou seja, com as variáveis x crescendo e y diminuindo, porém que não teve correlação validade pelo teste de significância, logo $r = 0$. Já ao se considerar para o ano de 2000, o índice Firjan e a taxa de urbanização, a correlação apresentada foi de 0,745, caracterizada como uma correlação positiva alta e para o ano de 2010, a mesma se comportou como uma correlação negativa de 0,972, validade pelo teste de significância e atendendo aos pressupostos apresentados por Jannuzzi (2005) e Maricato (2008).

6.4 INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS NA AMAZÔNIA

A inserção de infraestrutura e serviços públicos na Amazônia, desde os primórdios foi realizada para dar conta das políticas públicas pensadas para a região. Tais políticas tinham no mote geopolítico e no controle do território suas premissas, com vistas à ocupação da Amazônia de forma definitiva e permanente, garantindo a estes ocupantes a autossustentabilidade e a provisão de infraestrutura necessária para tal. A partir da década de 70, a infraestrutura tornou-se a base para o crescimento econômico da região, a partir da implantação dos grandes projetos, tais como a ZFM e Carajás, para dar viabilidade a estes empreendimentos foi necessária a ampliação da oferta dos serviços de energia nos centros urbanos e de rodovias para escoamento da produção.

Na década de 70, tanto o setor de transportes como o setor energético sofreram uma grande ampliação dos seus serviços, e conseqüentemente do acesso as comunidades. Ainda nesta época, ressalta-se que a matriz energética principal da região era a termoelétrica, mas já estava consolidada a produção hidrelétrica no Pará e no Amapá. Os reflexos provenientes de UHE de Tucuruí viriam no começo da

década seguinte. Em 1980, somente a ZFM consumia 41% da energia elétrica da Amazônia, enquanto o segmento residencial consumia 27% e o comercial 18%. No segmento dos transportes a região passou de 21 mil km de estradas em 1970 para 39 mil km em 1980, dos quais 89% não eram pavimentadas (IBGE, 1982).

Com a abertura das rodovias Belém-Brasília, Brasília-Rio Branco e Cuiabá-Santarém, o fluxo de mercadorias da região com o restante do país passou a ser predominantemente através do modal rodoviário e graças a ZFM o modal aeroviário se intensificou, entretanto o transporte hidroviário foi perdendo a sua importância, gerando reflexos inclusive na formação dos polos urbanos da região (RIBEIRO, 2001). Já saneamento básico e habitação foram os serviços que ficaram relegados à própria população, ou melhor à classe trabalhadora, que fora das relações capitalistas se viu obrigada a construir, de maneira ilegal na maioria dos casos, suas casas e os sistemas de saneamento para atender as necessidades das mesmas (Soja, 1993; Maricato, 1996). Desta forma, neste item buscou-se analisar os serviços de infraestrutura na Amazônia, de acordo com as políticas públicas de provisão dos mesmos, no período de 1991 a 2010.

6.4.1 Saneamento Básico

De acordo com a Lei Nacional do Saneamento Básico, em seu Art. 2º, parágrafo III, são considerados serviços públicos de saneamento o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente. Desta forma, neste tópico, além das relações existentes entre saneamento e desenvolvimento, faz-se imperativo analisar os impactos do saneamento à saúde da população da região.

No período de 1991 a 2010, foram estabelecidos pelos PPAs analisados os programas *Pró-saneamento*, *Saneamento é vida* e *PAC Saneamento*, onde todos previam o aumento do acesso a redes de abastecimento de água, esgoto, coleta domiciliar de resíduos sólidos e educação ambiental para a população. Estes programas, no que tange à eficácia objetiva de suas políticas, todos foram classificados como ineficazes, porém é necessário entender, se diante do que foi executado, houve a geração de efetividade à população dos estados e municípios da região.

6.4.1.1 Abastecimento de água

No que diz respeito ao abastecimento de água tratada, como parte integrante do saneamento ambiental, o que se observa é uma disparidade no acesso da população a este serviço. De uma maneira geral, os dados analisados estão atrelados aos índices de cobertura de abastecimento de água, através da existência de rede de água, e não no mérito da qualidade da água distribuída. Todavia, é relevante salientar que a oferta deste serviço às comunidades contribui de forma direta às condições de saúde e higiene e conseqüentemente à possibilidade de desenvolvimento de um município ou região.

A análise parte da variável *quantidade de pessoas com acesso a água encanada*, por município na região Amazônia e a influência da presença deste abastecimento de água na melhoria das condições de saúde e vida desta população através de uma relação com a variável econômica e social.

Observa-se na Tabela 6.16 a quantidade de pessoas com acesso à água encanada, por estado, e no Brasil, onde percebe-se que há uma significativa desigualdade entre os indicadores da região e os indicadores do Brasil. Em 1991, a região possuía 50% a menos de abastecimento de água que a média nacional, em 2000 essa diferença caiu para 40% e em 2010, configura-se com 28%. Tais valores refletem, as políticas públicas de saneamento pensadas para a Amazônia, onde desde a década de 70, com a instituição do PLANASA, metas ambiciosas foram traçadas, porém não foram possíveis de serem alcançadas, gargalo que vem se mantendo até os dias atuais, onde de todas as obras do PAC Saneamento, a média de execução na região alcançou 28% (RIBEIRO, 2001; BRASIL, 2010).

Tabela 6.16 População, por estado, com acesso à abastecimento de água.

Pessoas que vivem em domicílios com água encanada						
Estados	Ano 1991	%	Ano 2000	%	Ano 2010	%
Brasil	95.427.847,85	64,99	132.399.598,24	77,97	158.042.366,55	82,85
Amazônia	5.472.338,95	32,21	9.717.369,04	46,15	15.247.630,76	59,85
Pará	1.550.291,12	31,32	2.778.735,84	44,87	3.634.650,66	47,94
Maranhão	1.111.485,16	22,54	1.855.153,18	32,83	4.331.656,99	65,88
Tocantins	190.991,93	20,76	635.593,93	54,93	1.087.945,28	78,64
Rondônia	300.173,70	26,50	504.867,50	36,59	601.563,08	38,50
Mato Grosso	931.197,67	45,93	1.781.520,41	71,14	2.264.620,93	74,61
Acre	106.982,16	25,61	203.413,36	36,49	346.753,76	47,27
Amazonas	1.087.038,82	51,68	1.485.958,24	52,83	2.249.337,04	64,56
Amapá	83.490,00	28,85	268.947,00	56,38	365.175,36	54,54
Roraima	110.688,40	50,87	203.179,57	62,63	365.927,66	81,23

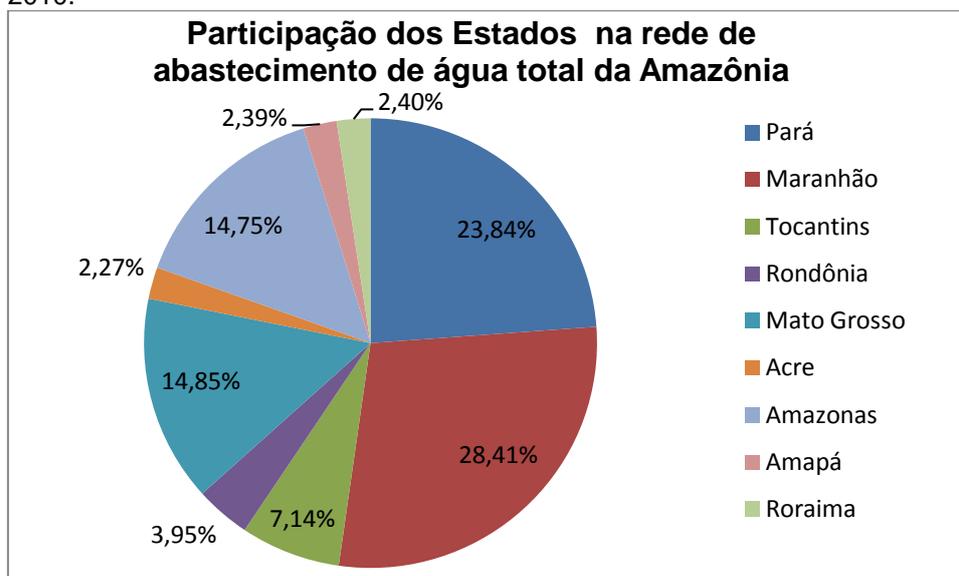
Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

No período analisado, a taxa nacional de pessoas com acesso à água encanada cresceu 65,62%, enquanto a região apresentou um crescimento de 169%, com uma inflexão acima da média nacional de 113%, mostrando que apesar dos resultados de eficácia das políticas terem ficado abaixo do esperado, mesmo ações pontuais já contribuem para minimizar o ostracismo social no qual a região se viu inserida por tantos anos. No período decenal de 1991 a 2000, enquanto o Brasil apresentou um crescimento de 38,74%, a Amazônia cresceu 77,57%, mostrando que este período foi o período de melhor desempenho na oferta de serviços de abastecimento de água dos últimos 20 anos. No período decenal de 2000 a 2010, o Brasil apresentou crescimento de 19,37% e a Amazônia 56,91%.

Dentre os estados analisados, em termos absolutos, quem apresentou os melhores desempenhos foram Tocantins com um crescimento de 469,63% e Amapá de 337,39% e os índices mais baixos ficaram com os estados de Rondônia e Amazonas, com 100,4% e 106,92%, respectivamente. Todavia, há que se considerar que em termos relativos, os estados com maior número de acessos na região, são Maranhão e Pará, respectivamente, como mostra o Gráfico 6.8.

Gráfico 6.8. Participação dos estados na rede de abastecimento de água na Amazônia Brasileira em 2010.



Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

Quanto aos municípios, os resultados mostram que Belém, Porto Velho e Manaus foram os municípios que apresentaram as menores taxas de crescimento ao longo dos últimos 20 anos, correspondendo a 19%, 51% e 53%, enquanto Palmas, Macapá e Caxias apresentaram os melhores indicadores de crescimento, todavia, há que se considerar, que o município de Palmas foi constituído na década de 80, o que institucionalmente é justificado pelo seu estágio de crescimento/maturidade, fator que comprova a alta taxa de crescimento apresentada, como mostra a Tabela 6.17.

Tabela 6.17 População, por município, com acesso a abastecimento de água

Universo da Pesquisa	Pessoas que vivem em domicílios com água encanada					
	Ano 1991	%	Ano 2000	%	Ano 2010	%
Belém (PA)	883.333	70,97	981.297	76,63	1.051.884	75,49
Castanhal (PA)	39.890	39,08	51.516	38,30	78.204	45,17
Marabá (PA)	36.049	29,15	67.947	40,44	90.446	38,71
Santarém (PA)	108.075	40,77	129.563	49,35	174.022	59,07
São Luís (MA)	464.234	66,66	575.350	66,13	774.876	76,35
Bacabal (MA)	35.156	35,59	45.599	49,66	85.617	85,61
Caxias (MA)	35.217	24,17	56.378	40,34	116.655	75,20
Imperatriz (MA)	91.679	33,16	167.714	72,74	224.441	90,68
Santa Inês (MA)	33.939	52,45	42.543	62,27	73.216	94,74
Araguaína (TO)	33.860	32,77	83.036	73,39	140.147	93,13
Gurupi (TO)	15.768	27,78	53.263	81,90	64.837	84,47
Palmas (TO)	3.324	13,66	115.584	84,15	218.109	95,52
Ji-Paraná (RO)	32.611	33,35	36.468	34,15	54.103	46,40
Porto Velho (RO)	106.872	37,17	117.948	35,24	161.176	37,61
Vilhena (RO)	27.501	70,04	49.155	91,71	71.968	94,44
Rondonópolis (MT)	98.233	77,53	131.073	87,25	183.766	94,01
Várzea Grande (MT)	93.910	57,98	163.153	75,78	210.494	83,33
Rio Branco (AC)	87.972	44,57	128.964	50,96	178.016	52,98
Manaus (AM)	886.587	87,65	973.184	69,22	1.360.297	75,49
Macapá (AP)	62.352	34,68	127.735	45,09	215.689	54,17
Boa Vista (RR)	98.461	68,26	155.701	77,63	273.015	96,03

Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

Quando se consideram os objetivos do milênio, cuja meta era reduzir pela metade até 2015, o número de população sem acesso aos serviços de abastecimento, observa-se que na Amazônia, durante o intervalo temporal de 2000 a 2015, a redução aconteceu em 56,91%, o que leva à inferência de que na região a meta já foi alcançada. Todavia, estados como Rondônia, Mato Grosso, Pará, Maranhão e Amapá, ainda não alcançaram os objetivos do Milênio, entretanto com exceção de Rondônia e Mato Grosso, os outros três estados já cumpriram mais de 60% da meta, desta forma, sendo viável o alcance das metas estabelecidas para 2015, se o ritmo de crescimento se mantiver constante. Em níveis municipais, apenas oito municípios já alcançaram a metas, os quais são Castanhal, Bacabal, Caxias, Santa Inês, Araguaína, Palmas, Macapá e Boa Vista, o restante dos municípios está com uma média de 62% de alcance das metas, à exceção de Belém que, até o momento só al-

cançou 7% das metas estabelecidas, apesar de ser a segunda cidade com maior número de habitantes com acesso aos serviços de abastecimento de água.

6.4.1.2 Esgotamento Sanitário

O Brasil ainda encontra-se em um patamar muito aquém da sonhada universalização dos serviços de esgotamento sanitário. Dados do Brasil (2008), mostram que em 2008 cerca de 43,2% da população brasileira não tinha suas residências conectadas a redes de esgoto, e a média da Amazônia caracterizava-se como ínfima perto dos dados apresentados.

A Tabela 6.18 mostra que a participação da Amazônia na proporção de pessoas com acesso à esgotamento sanitário no Brasil é de apenas 6,32%, mostrando que na região faz-se necessária a inserção de políticas públicas capazes de minimizar o tamanho da desigualdade regional fruto do acesso a estes serviços.

Enquanto a média nacional de acesso à esgotamento sanitário no Brasil corresponde a 67,07% da população, na Amazônia esses valores caem para 31,75%, muito abaixo do que é recomendado pelas organizações internacionais de saúde, enquanto direito humano essencial. Todavia, há que se considerar que os programas de saneamento básico incorporados à região produziram resultados significativos, pois enquanto no Brasil, em 20 anos o crescimento médio de acesso a esses serviços foi de 75,53%, na Amazônia, no mesmo período, este crescimento foi de 129,25%, considerando-se que as maiores inflexões foram sofridas no período de 1991 a 2000, onde o crescimento da Amazônia foi de 89,09%, enquanto o do Brasil, foi de 46,13%. Já para o período decenal de 2000 a 2010, a Amazônia sofreu uma inflexão de 21,23%, com o Brasil crescendo 20,12%. Tais valores confirmam os indicadores de eficácia apresentados no capítulo cinco desta tese.

Dentre os estados analisados, Tocantins, graças ao seu estágio de crescimento/maturidade e o Amazonas, foram os que apresentaram os melhores desempenhos, com crescimentos de 5717,43% e 334,78%, respectivamente, enquanto os estados de Rondônia e Pará, foram os que apresentaram as menores inflexões, de 16,05% e 77,99% respectivamente. Todavia, há que se considerar que o estado do Pará e o do Maranhão, são os estados que apresentam um maior número de pessoas com acesso aos serviços de esgotamento sanitário, como mostra o Gráfico 6.9.

Ressalta-se que, tanto no acesso aos serviços de abastecimento de água, quanto nos serviços de esgotamento sanitário, os estados do Pará e do Maranhão apresentaram os melhores indicadores, graças aos primórdios de sua formação, onde o Pará e o Maranhão desde a Companhia Geral do Grão Pará e Maranhão, receberam investimentos para a provisão de serviços de infraestrutura, ainda que sob os auspícios e interesses do Governo Federal e à época da Coroa Portuguesa.

Tabela 6.18 População, por estado, com acesso à esgotamento sanitário.

Pessoas que vivem em domicílio com Esgotamento Sanitário

Universo da Pesquisa	Ano 1991	%	Ano 2000	%	Ano 2010	%
Brasil	72.871.690	49,63%	106.485.020	62,71%	127.913.343	67,06%
Amazônia	3.527.952	20,77%	6.671.104	31,68%	8.087.926	31,75%
Pará	1.321.580	26,70%	2.336.503	37,73%	2.352.232	31,03%
Maranhão	871.769	17,68%	1.388.849	24,57%	1.750.833	26,63%
Tocantins	6.888	0,75%	229.408	19,83%	400.664	28,96%
Rondônia	295.411	26,08%	286.199	20,74%	342.812	21,94%
Mato Grosso	484.244	23,89%	745.414	29,76%	1.085.016	35,75%
Acre	95.545	22,87%	173.431	31,11%	267.104	36,41%
Amazonas	352.347	16,75%	1.321.572	46,99%	1.531.948	43,97%
Amapá	39.983	13,82%	116.108	24,34%	157.266	23,49%
Roraima	60.183	27,66%	73.618	22,69%	200.049	44,41%

Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

Gráfico 6.9 Participação dos estados na cobertura por rede de esgotamento sanitário na Amazônia brasileira em 2010.



Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

Na análise amostral por municípios, como mostra a Tabela 6.19, os resultados mostram que Gurupi e Bacabal foram os municípios que apresentaram as menores taxas de crescimento ao longo dos últimos 20 anos, correspondendo a 8,39% e 35,75%, respectivamente, enquanto municípios como Vilhena, Araguaína e Ji-Paraná apresentaram os melhores indicadores de crescimento, com taxas de 185%, 184% e 168%, atentando-se para o fato de que tanto Araguaína, quanto Ji-Paraná, em 1991, não possuíam nenhum domicílio com a acesso à rede de esgoto sanitário, as soluções adotadas eram apenas de fossas sépticas e outras alternativas individualizadas, que em muitos casos são consideradas não adequadas para as condições de saúde humana e que por isso não fizeram parte do recorte amostral desta tese.

Há que se considerar ainda que, no que se refere à provisão de esgotamento sanitário, o que se viu foi a aplicabilidade da teoria do equilíbrio geral (PRADO, 2009) focada no universo capitalista, onde a provisão destes serviços viu-se condicionada a capacidade produtivo-exportadora do local, em detrimento das prerrogativas constitucionais de acessibilidade aos serviços públicos, fator que pode ser comprovado pelas disparidades existentes entre os índices de acesso apresentados pela região e seus estados frente aos índices apresentados pelos municípios de médio porte e as capitais.

Tabela 6.19 População, por município, com acesso à esgotamento sanitário na Amazônia.

Universo da Pesquisa	Pessoas que vivem em domicílio com esgotamento sanitário					
	1991		2000		2010	
	Quat.	%	Quat.	%	Quat.	%
Belém (PA)	605.130	55,77%	856.666	66,89%	953.078	68,40
Castanhal (PA)	35.114	34,40%	47.934	35,64%	63.009	36,39
Marabá (PA)	29.057	23,50%	55.366	32,95%	77.061	32,98
Santarém (PA)	67.012	27,74%	77.097	29,37%	118.699	40,29
São Luís (MA)	343.036	51,47%	456.209	52,44%	674.375	66,45
Bacabal (MA)	22.923	27,65%	25.189	27,43%	31.118	31,11
Caxias (MA)	22.030	16,77%	32.088	22,96%	41.638	26,84
Imperatriz (MA)	82.345	36,60%	120.206	52,14%	123.639	49,95
Santa Inês (MA)	16.525	28,37%	24.321	35,60%	27.866	36,06
Araguaína (TO)	0	0,00%	8.637	7,63%	24.580	16,33
Gurupi (TO)	39.220	73,10%	23.467	36,08%	32.886	42,84
Palmas (TO)	21.086	55,34%	86.625	63,07%	157.005	68,76
Ji-Paraná (RO)	0	0,00%	10.005	9,37%	23.819	20,43
Porto Velho (RO)	115.705	47,88%	130.783	39,08%	185.982	43,40
Vilhena (RO)	2.595	6,88%	3.835	7,16%	10.296	13,51
Rondonópolis (MT)	20.991	13,97%	55.332	36,83%	94.656	48,42
Várzea Grande (MT)	46.901	19,41%	87.649	40,71%	122.117	48,34
Rio Branco (AC)	32.797	17,78%	115.618	45,69%	194.790	57,97
Manaus (AM)	454.293	44,91%	973.992	69,28%	1.141.370	63,34
Macapá (AP)	31.977	18,99%	90.424	31,92%	112.093	28,15
Boa Vista (RR)	50.010	36,06%	155.660	77,61%	157.448	55,38

Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

Quanto aos objetivos do milênio, cuja meta era reduzir pela metade até 2015 o número de população sem acesso aos serviços de esgotamento sanitário, viu-se que na Amazônia no intervalo temporal de 2000 a 2015, a redução aconteceu em 21,24%, o que leva a inferência de que na região a meta ainda não foi alcançada, e se mantiver a mesma taxa de crescimento, não será possível alcançar a meta do milênio. Entretanto, estados como Roraima, Tocantins e Acre já suplantaram a meta em 120%, 24% e 4% respectivamente. Os estados que apresentam os indicadores mais preocupantes para o alcance das metas são o Pará, que em 10 anos só alcançou 6% da meta, e o Amazonas que alcançou 15%. Entende-se que tais resultados sejam reflexo da quantidade de acessos absolutos que esses dois estados possuem, que atualmente juntos corresponde a 48,08% do total de acesso de todos os

estados, bem como a carência em tecnologias para a implementação desses serviços, tanto em níveis operacionais, na provisão da infraestrutura, quanto em níveis estratégicos, ante a gestão dos recursos e das ações necessárias para a execução dos mesmos.

6.4.1.3 Coleta de resíduos sólidos

A política nacional de Resíduos Sólidos no Brasil só foi implementada a partir de 2010, as ações desenvolvidas neste segmento até este período atenderam às diretrizes da Lei do saneamento, bem como a política nacional do meio ambiente e a política nacional de saúde.

A evolução da coleta de resíduos sólidos, tanto na Amazônia, quanto em seus estados e no território nacional, foi o setor que apresentou as maiores taxas de crescimento, a variação nacional, ocorreu em 78%, enquanto que a média da região foi de 289,64%, em 20 anos. Considerando-se que a maior inflexão ocorreu no primeiro decênio, quando o Brasil cresceu 43,42% e a Amazônia 261,33%. Já no intervalo de 2000 a 2010, a variação do Brasil foi de 24,1% e a da região de 19,47%. Tais números comprovam as hipóteses que as políticas públicas que foram implementadas pelos programas Brasil Novo e Brasil em Ação, tinham por foco um tratamento diferenciado aos desiguais. Enquanto que as políticas dos Programas Avança Brasil, Brasil de Todos e Desenvolvimento com inclusão social são mais generalistas, sem foco no combate às desigualdades regionais. Entretanto, em ambos os períodos, apesar de avanços significativos para a região, os mesmos ficaram abaixo do estabelecidos como meta nos programas de governo apresentados, como mostrou o capítulo cinco desta tese.

Em nível estadual, Maranhão e Tocantins foram os estados que mais evoluíram em termos de coleta domiciliar nos últimos 20 anos com taxas de crescimento de 606,31% e 475,67%, respectivamente e os estados que apresentaram as menores taxas foram Mato Grosso, com 160% e Rondônia com 181%, porém acima da média nacional em 46%, como mostra a Tabela 6.20.

Dentre os municípios analisados, Palmas sofreu uma evolução extraordinária de 2498%, saindo de um patamar de atendimentos de 36% para 96%, com São Luís e Caxias passando por uma evolução de 540% e 467%, respectivamente, ressaltando-se que o município de Caxias tinha em 1991 o atendimento a apenas 19% da

população, muito abaixo do recomendado pelas organizações de saúde que estabelecem o mínimo de 75% de atendimento, de acordo com a Tabela 6.21.

Tabela 6.20 População atendida pelos serviços de coleta de resíduos sólidos, por estado, no recorte temporal de 1991 a 2010.

Universo da Pesquisa	Coleta de Resíduos Sólidos					
	Ano 1991		Ano 2000		Ano 2010	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Brasil	93.680.287	63,80	134.356.223	79,13	166.734.392	87,41
Amazônia	4.599.832	27,08	15.001.591	71,24	17.922.572	70,36
Pará	1.230.039	47,38	4.570.728	73,81	5.336.035	70,39
Maranhão	519.181	26,32	3.009.750	53,26	3.667.030	55,77
Tocantins	184.428	34,76	845.087	73,04	1.061.701	76,74
Rondônia	399.842	60,64	1.116.289	80,90	1.125.409	72,03
Mato Grosso	960.198	64,66	2.192.561	87,55	2.495.892	82,23
Acre	144.867	56,04	413.790	74,22	546.733	92,97
Amazonas	901.953	60,02	2.200.460	78,24	2.739.382	78,63
Amapá	161.113	68,81	375.343	78,68	596.597	89,11
Roraima	98.212	69,74	277.583	85,57	353.792	78,54

Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

Quanto aos objetivos do milênio, viu-se que o Brasil alcançou 19,47% da meta, enquanto a Amazônia alcançou 16,74%, ficando abaixo da média nacional, e com exceção dos estados do Amazonas e do Mato Grosso, com metas muito baixas para um período de 10 anos, o que leva a se inferir que, se não houver ações imediatas para corrigir tais distorções, a meta do milênio não será alcançada na região. Todavia, ao se analisar os municípios estudados, apenas os municípios de Belém e Imperatriz estão distantes da meta, porém Belém está muito próximo de alcançar a universalização dos serviços, se mantiver a taxa de crescimento que apresentou nos últimos 20 anos, hipótese verdadeira também para o município de Imperatriz.

Tabela 6.21 População atendida pelos serviços de coleta de resíduos sólidos, por município, no recorte temporal de 1991 a 2010.

Universo da Pesquisa	Pessoas que vivem em domicílio com serviço de Coleta de Lixo					
	1991		2000		2010	
	Quat.	%	Quat.	%	Quat.	%
Belém (PA)	720.641	84,63	1.220.824	95,95	1.347.673	96,72
Castanhal (PA)	50.187	54,05	94.938	78,30	156.300	90,27
Marabá (PA)	44.149	43,1	88.968	66,21	183.489	78,53
Santarém (PA)	56.356	31,99	129.439	69,48	222.853	75,65
São Luís (MA)	144.357	64,97	635.810	75,91	925.104	91,16
Bacabal (MA)	30.396	47,54	56.419	79,01	71.190	71,18
Caxias (MA)	16.689	19,79	61.284	59,22	94.576	60,97
Imperatriz (MA)	90.406	43,04	195.384	89,35	227.542	91,93
Santa Inês (MA)	12.395	60,04	51.376	81,51	66.892	86,56
Araguaína (TO)	25.065	38,16	91.232	86,17	138.431	91,99
Gurupi (TO)	32.702	65,1	57.715	90,91	73.502	95,76
Palmas (TO)	9.235	36,63	127.309	94,88	221.460	96,99
Ji-Paraná (RO)	40.693	53,96	77.306	84,94	101.374	86,93
Porto Velho (RO)	119.764	68,68	235.116	85,9	383.721	89,54
Vilhena (RO)	29.705	86,07	48.051	94,96	71.320	93,59
Rondonópolis (MT)	82.762	73,98	133.838	94,36	188.102	96,23
Várzea Grande (MT)	87.345	56,24	180.051	85,21	236.146	93,49
Rio Branco (AC)	97.457	65,57	202.378	89,43	312.430	92,97
Manaus (AM)	785.740	78,06	1.275.249	91,3	1.766.079	78,63
Macapá (AP)	110.749	79,03	226.353	83,64	381.802	98,01
Boa Vista (RR)	87.819	81,14	180.404	91,53	273.955	89,11

Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

6.4.1.4 Impacto das políticas públicas de saneamento

Partindo-se dos pressupostos de Engels (1975) sobre as correlações existentes entre o desgaste a que estavam condicionados socialmente a classe trabalhadora e os reflexos sentidos na saúde da mesma. Bem como, considerando-se que as políticas de saneamento estão inseridas nas políticas de saúde pública da sociedade e a saúde pública como uma prática política. Esta tese buscou analisar os resultados relativos a mortalidade infantil ocorrida no período de 1991 a 2010, a fim de mapear os impactos gerados pelas políticas de saneamento na saúde da população brasileira.

A Tabela 6.22 mostra que no período de 1991 a 2010, o Brasil reduziu a mortalidade infantil¹⁶⁵, em 70,8%, reduzindo de 59,48 para 17,36 os indicadores de mortalidade infantil em mil crianças nascidas. Este resultado indica que o Brasil, alcançou antes do previsto a meta do milênio que previa até 2015 a redução para 17,9. Estes números revelam que em termos de Brasil, as políticas públicas implementadas nos últimos 20 anos geram impactos positivos ao país, alcançando assim, a efetividade das mesmas.

Tabela 6.22 Índice de mortalidade infantil nos estados da Amazônia.

Mortalidade até cinco anos de idade - Estados

Universo da Pesquisa	1991	2000	2010
Brasil	59,48	39,32	17,36
Amazônia	67,38	46,24	21,27
Pará	64,44	35,60	21,79
Maranhão	106,43	85,70	18,79
Tocantins	98,00	67,02	18,86
Rondônia	54,06	36,35	20,01
Mato Grosso	37,41	30,55	19,31
Acre	50,63	34,08	22,94
Amazonas	78,01	51,31	21,16
Amapá	54,31	36,35	25,43
Roraima	63,11	39,18	23,15

Fonte: PNUD, 2005; DATASUS, 2011.

* Elaboração da autora

Quando se considera a região Amazônica, vê-se que ao longo dos 20 anos a redução ocorrida foi de 68,42%, ficando bem próximo ao patamar do Brasil, com uma diferença de apenas 3,34%, entretanto como na região a mortalidade tinha um índice muito mais elevado que o Brasil, a mesma apresenta atualmente um índice de 21,27 crianças por mil, que está acima da meta do milênio, porém passível de ser alcançada.

Na Amazônia, os estados que apresentaram os melhores indicadores de redução da mortalidade infantil foram Maranhão e Tocantins, com 82% e 80% de redução, considerando-se que esses dois estados também foram os estados que apresentaram as maiores inflexões no que tange ao abastecimento de água, à coleta de resíduos sólidos e a inserção de esgotamento sanitário.

¹⁶⁵ A Tabela 6.22 considerou a mortalidade de crianças até 1 ano de idade e de 1 ano a 5 anos de idade.

A Tabela 6.23 mostra que no recorte municipal, Bacabal e Santa Inês, apresentaram as melhores taxas de redução, acompanhando o indicador do estado, enquanto Porto Velho e Várzea Grande apresentaram as menores variações do período. Um fator relevante a ser considerado é que no intervalo decenal de 1991 a 2000 é que estão presentes as maiores inflexões sofridas, tanto em nível de Brasil, quanto da região, e de seus estados e municípios, ressaltando-se que inclusive os municípios de Belém, Santarém e Várzea Grande, vinham apresentando uma redução nos seus indicadores, porém no intervalo de 2000 a 2010, esta redução foi quebrada, com as taxas voltando a crescer numa média de 10%.

Tabela 6.23 Índice de mortalidade infantil nos municípios da Amazônia.

Mortalidade até cinco anos de idade - Municípios			
Universo da Pesquisa	Ano 1991	Ano 2000	Ano 2010
Belém (PA)	47,290	28,580	33,360
Castanhal (PA)	59,780	28,000	11,599
Marabá (PA)	71,350	47,950	29,208
Santarém (PA)	62,310	29,090	29,763
São Luís (MA)	64,450	44,070	37,057
Bacabal (MA)	121,350	94,400	11,494
Caxias (MA)	99,920	95,810	40,125
Imperatriz (MA)	96,880	69,350	44,043
Santa Inês (MA)	81,050	71,010	8,230
Araguaína (TO)	74,470	55,410	23,339
Gurupi (TO)	71,030	36,590	20,570
Palmas (TO)	77,620	45,440	25,305
Ji-Paraná (RO)	47,300	33,900	12,953
Porto Velho (RO)	55,920	41,410	39,981
Vilhena (RO)	45,750	32,930	14,689
Rondonópolis (MT)	32,900	26,180	18,717
Várzea Grande (MT)	32,240	24,080	28,589
Rio Branco (AC)	43,840	33,490	25,558
Manaus (AM)	67,430	45,970	21,269
Macapá (AP)	49,450	35,450	32,903
Boa Vista (RR)	58,350	36,710	19,059

Fonte: PNUD, 2005; DATASUS, 2011.

* Elaboração da autora

Ao se estabelecer uma correlação entre as variáveis, abastecimento de água e mortalidade infantil, para os estados da região, no ano de 1991, percebe-se que há uma correlação forte negativa de 0,642, confirmada pelo teste de significância grau

7, $\alpha = 0,05$, de 0,66, desta forma a correlação mostra que a medida que cresce o abastecimento de água, diminui o número de mortalidade infantil, porém tal hipótese não pode ser comprovada para os anos de 2000 e 2010, com o universo amostral de grau 7, apresentando valores de $-0,562$ e $-0,019$.

Ao se considerar as mesmas variáveis, nos mesmos períodos, porém com grau 19 e $\alpha = 0,05$ no teste de significância, os valores encontrados foram $-0,619$ para o ano de 1991; $-0,526$ no ano de 2000 e $-0,165$, com teste de significância de 0,433, desta forma, para os anos de 1991 infere-se que houve uma correlação forte, e para o ano de 2000, houve uma correlação moderada, todavia para o ano de 2010, o universo amostral não permite inferência sobre a correlação existente.

Ao se adotar a mesma metodologia, porém com as variáveis esgotamento sanitário e mortalidade infantil, os valores encontrados pela correlação de Pearson, foram refutados pelo teste de significância, assim a máxima de que não existe correlação entre as variáveis ficou estabelecida.

Para as variáveis coleta de resíduos sólidos e mortalidade infantil, encontrou-se correlação negativa e moderada para os anos de 1991 e 2000, comprovados pelo teste de significância grau 19, $\alpha = 0,05$, porém para o ano de 2010, não foi possível estabelecer uma correlação entre as variáveis ante a quantidade amostral.

6.4.2 Energia

As políticas públicas de provisão de infraestrutura energética no Brasil tiveram seu início na década de 70 e se prolongam por toda a década de 80 e 90. Já na segunda metade da década de 90 e na década de 2000, essas políticas tinham como premissa universalizar o consumo consciente¹⁶⁶ de energia e expandir o acesso da mesma a toda a população.

Ressalta-se que, a partir das políticas neoliberais do início dos anos 90 houve uma diminuição da participação e intervenção direta do Estado, que passou a atuar como agente regulador e financiador, do serviço de fornecimento que passou a ser privatizado.

¹⁶⁶ A conscientização aconteceu/acontece através do Programa PROCEL. O PROCEL é um programa nacional de conservação de energia que visa promover a racionalização da produção e do consumo de energia elétrica, para que se eliminem os desperdícios e se reduzam os custos e os investimentos setoriais (ANEEL, 2005).

Neste período, o Brasil passou por profundas transformações no setor elétrico. Durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso foi implantada a livre concorrência para promover a eficiência no setor, uma regulação e fiscalização, em busca de transparência para atrair o capital privado, a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) como agente regulador do setor. A perspectiva era de privatizar praticamente todo o setor de distribuição de energia elétrica visando garantir o acesso universal ao serviço.

De acordo com os Programas apresentados no capítulo cinco desta tese, pode-se ver que o que estava por trás dessas políticas era a necessidade de se corrigir os baixíssimos índices de eletrificação, existentes no país, em especial na Amazônia, com destaque para o Alto Solimões, no Amazonas, e parte do estado do Pará, desde a fronteira com Mato Grosso até o Oceano Atlântico, além da área central do Acre, do sudoeste do Amazonas e do leste do Tocantins, bem como aumentar a capacidade instalada para dinamizar o setor industrial (ANEEL, 2005). Nos programas Brasil em Ação, Avança Brasil e Brasil para todos percebe-se que tais ações eram deflagradas pelo mote da correlação existente entre a energia distribuída e os fatores socioeconômicos das regiões. Todavia, no período do programa Brasil em Ação, a crise econômica que ainda assolava o país não permitiu que as metas traçadas para o segmento de energia fossem 100% atendidas, porém os investimentos foram significativos no período a ponto de provocarem um crescimento de 57,5% em nível nacional e 54,6% em nível regional. Durante a execução do programa Avança Brasil, o Brasil teve o maior crescimento de eficácia objetiva apresentado desde a década de 70 em energia, com as metas sendo alcançadas em 145%.

A Tabela 6.24 mostra que em 1991 a quantidade de pessoas que tinham acesso à rede de energia elétrica no país, era de 69,42% no Brasil, com a região Amazônica apresentando 64,72%, com 7% a menos que a média nacional, em 2000 a média nacional aumentou para 94,54%, com a Amazônia apresentando média de 80,75%, neste período, a diferença entre o atendimento ao país e o atendimento à Amazônia, cresceu para 15%, já em 2010, o Brasil passa a ter uma média de atendimentos de 98,73%, enquanto a Amazônia vai apresentar uma média de 94,57%, com os melhores índices ante a média nacional. Ressaltando-se, que no período estudado, o Brasil apresentou um crescimento absoluto de 85,7%, enquanto a região apresentou um crescimento de 119,1%, representando uma convergência de 18,5% à média nacional. Pode-se inferir que tais resultados corroboram aos indica-

dores de eficácia objetiva encontrados para o período de 2000 a 2010, bem como comprovam a efetividade do programa Luz para Todos, que objetivou inserir as comunidades mais isoladas das regiões no sistema de eletrificação do país.

Tabela 6.24 População com acesso aos serviços de energia elétrica, por estados da Amazônia.

Universo da Pesquisa	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica					
	Ano 1991	%	Ano 2000	%	Ano 2010	%
Brasil	101.926.245	69,42	160.527.707	94,54	188.329.337	98,73
Amazônia	10.994.910	64,72	17.004.030	80,75	24.090.447	94,57
Pará	3.173.285	64,11	4.751.171	76,73	7.003.642	92,38
Maranhão	2.904.905	58,92	4.449.124	78,73	6.315.776	96,06
Tocantins	473.233	51,45	895.409	77,38	1.304.522	94,30
Rondônia	682.934	60,29	1.156.979	83,85	1.505.043	96,33
Mato Grosso	1.505.847	74,28	2.239.543	89,43	2.965.132	97,69
Acre	262.364	62,81	424.623	76,16	681.845	92,95
Amazonas	1.537.828	73,12	2.311.725	82,19	3.244.962	93,14
Amapá	245.197	84,73	454.855	95,35	655.959	97,97
Roraima	209.315	96,20	320.602	98,83	413.565	91,81

Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

Dentre os estados da região que sofreram as maiores transformações, há que se destacar Tocantins, Amapá e Acre, com desempenho acima da média nacional de pelo menos 40% e acima da média regional em no mínimo 18%.

No tocante aos municípios analisados, a Tabela 6.25 mostra que já em 1991, a média de atendimento desses municípios era bem superior à média nacional, a exceção de Palmas e Caxias, que apresentavam cobertura de 39,42% e 61,42% respectivamente, entretanto há que se considerar que os números apresentados por Palmas foram reflexo de seu período de estruturação/crescimento. Enquanto que à época, Manaus, provocado pela inserção da ZFM e Belém e São Luís, por integrarem o SIN, apresentavam desempenho superior à média nacional em 43% e à média regional em 53%, o que leva a inferir que os baixos índices da região, estavam atrelados aos pequenos municípios e as comunidades mais isoladas da região. Fator que, de acordo com a Tabela 6.24, foi corrigido ao longo dos últimos 20 anos.

Tabela 6.25 População com acesso aos serviços de energia elétrica, por municípios da Amazônia.

Universo da Pesquisa	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica					
	1991		2000		2010	
	Quat.	%	Quat.	%	Quat.	%
Belém (PA)	1.073.821	98,97	1.273.699	99,46	1.389.999	99,76
Castanhal (PA)	90.639	88,80	128.134	95,27	172.231	99,47
Marabá (PA)	103.795	83,93	147.488	87,78	226.832	97,07
Santarém (PA)	172.869	71,57	208.219	79,31	270.000	91,66
São Luís (MA)	660.169	99,06	867.244	99,68	1.013.096	99,83
Bacabal (MA)	67.033	80,87	84.459	91,98	98.772	98,76
Caxias (MA)	80.672	61,42	112.993	80,85	149.535	96,39
Imperatriz (MA)	216.095	96,04	228.837	99,25	246.985	99,79
Santa Inês (MA)	52.844	90,73	67.084	98,19	76.855	99,45
Araguaína (TO)	75.309	83,91	107.395	94,92	148.610	98,75
Gurupi (TO)	46.905	87,43	63.168	97,13	76.322	99,44
Palmas (TO)	15.021	39,42	134.800	98,14	227.594	99,68
Ji-Paraná (RO)	71.787	71,27	102.603	96,07	115.918	99,41
Porto Velho (RO)	230.715	95,47	324.822	97,06	421.131	98,27
Vilhena (RO)	31.413	83,21	51.861	96,76	75.048	98,49
Rondonópolis (MT)	112.418	91,27	146.576	97,57	194.979	99,75
Várzea Grande (MT)	155.434	96,03	214.308	99,54	252.254	99,86
Rio Branco (AC)	171.530	92,98	240.963	95,22	334.205	99,45
Manaus (AM)	1.003.712	99,23	1.391.777	99,00	1.795.050	99,61
Macapá (AP)	157.838	93,72	279.625	98,70	395.087	99,22
Boa Vista (RR)	108.305	78,09	172.894	86,20	282.236	99,27

Fonte: IBGE, 1991, 2001 e 2011.

* Elaboração da autora

De acordo com as preposições de Marin (1996), Goldemberg e Moreira (2005) e Bedin e Carvalho (2005), a energia elétrica seria um fator preponderante para o desenvolvimento e o crescimento econômico de uma região, desta forma buscou-se comprovar tal hipótese a partir das correlações entre as variáveis acesso à energia elétrica, PIB e IDH.

Quando se estabelece as correlações entre PIB e Energia, os valores apresentados de correlação foram 0,829 para 1991, 0,817 para o ano de 2000 e 0,833 para 2010, considerando-se que entre as variáveis há uma correlação forte e positiva, ou seja, à medida que o acesso à energia aumenta, o PIB tende a aumentar e vice-versa. Tais valores foram confirmados pelo teste de significância para grau 7 e

$\alpha = 0,05$ de 0,666 e para grau 19 e $\alpha = 0,05$ de 0,433. Logo, para o indicador PIB as preposições de Goldemberg (1995) foram comprovadas.

Ao se estabelecer a mesma metodologia de correlação para as variáveis IDH e energia, os valores encontrados quando o universo amostral era de 21 amostras, para o ano de 1991 a correlação estabelecida foi de 0,488 e para 2000, foi de 0,560, ambas sendo classificadas em uma correlação positiva e moderada, confirmadas pelo teste de significância de 0,433. Todavia, quando o universo amostra passa para 9, esta correlação apresenta-se como forte e positiva com valores de 0,72 e 0,75, respectivamente para os anos de 1991 e 2000, sendo ambas confirmadas pelo teste de significância de 0,666.

Para o ano de 2010, a correlação foi estabelecida com o IFD, no qual apresentou valores de correlação de 0,03 para uma amostra de 9 unidades, e valores de 0,98 para um universo amostral de 21 unidades, desta forma o teste de significância grau 19 e $\alpha = 0,05$ de 0,433, comprova o estabelecimento de uma forte relação positiva entre as variáveis IFDM e Energia. Desta forma, a hipótese de que as políticas públicas de provisão de energia elétrica contribuem diretamente para o desenvolvimento e o crescimento econômico de uma região, apresentadas por Marin (1996), Goldemberg e Moreira (2005) e Bedin e Carvalho (2005), foram confirmadas para a Amazônia.

6.4.3 Transporte

Compreender o processo de provisão de sistemas de transporte, nos estados e municípios investigados, pressupõe uma abordagem sobre o espaço urbano da região com o qual tem estreita relação com as regiões adjacentes, contribuindo para o processo de integração regional. Graças aos sistemas de transportes, novos fluxos migratórios chegaram à região em busca de melhores oportunidades gerando um aumento da população. Este processo de ocupação da região, via abertura de estradas, estimulou também uma nova forma de urbanização para a região¹⁶⁷, impulsionada pela demanda populacional e culminando com o surgimento de novos municípios no entorno dessas aberturas. Esta dinâmica dava conta tanto das estratégias

¹⁶⁷ Conforme apresentado no item 6.1.

de ocupação do território, quanto do escoamento dos produtos primários exportados da região.

Partindo-se dos pressupostos econômicos, os sistemas de transportes podem ainda contribuir com a teoria do equilíbrio geral usada para subsidiar na escolha da localização e alocações de investimentos, considerando-se que um território bem estruturado, contribui para um crescimento e desenvolvimento econômico regional (STORPER e SCOTT, 1995). Entretanto, na Amazônia, as grandes distâncias entre centros locais, cidades médias e as maiores das cidades da Região criam limitações aos fluxos de bens, pessoas e serviços entre os diversos níveis hierárquicos territoriais.

No que tange aos modais de transporte, a região, apesar de sua notória vocação para o modal de transporte fluvial, teve sua matriz de transporte concentrada no transporte rodoviário¹⁶⁸, onde de 1970 para 1980 foram abertos mais de 18 mil km de estradas, com a região passando de 21 mil km em 1970 para 39 mil km de estradas em 1980, embora como citado anteriormente, mais de 80% deste total não fosse pavimentada.

Esta situação contribui sumariamente para propiciar uma exclusão da população ribeirinha da região, além de refletir na qualidade de vida da população como um todo, visto que a maioria das viagens e acesso pela região converte-se para os corredores centrais das rodovias federais, que não suportam todo o fluxo da região.

Este padrão de sistema de transporte foi um reflexo histórico de um processo de urbanização¹⁶⁹, onde a própria distribuição dos centros urbanos da Amazônia se

¹⁶⁸ O transporte rodoviário apresenta vantagens e desvantagens tais como: se comparado ao transporte Ferroviário e Aeroviário, possui investimentos iniciais em infraestrutura relativamente baixos, porém seus custos de manutenção são recorrentes e frequentes; a capacidade de transporte é de média a pequena, dependendo do veículo e das características técnicas da rodovia; possuem grande flexibilidade de rotas, devido à densidade de malha viária; é considerado o modo mais inseguro pelas estatísticas de acidentes; pode chegar a velocidades elevadas, no entanto, é dependente da inexistência ou não de congestionamentos; o fato deste modal proporcionar o transporte porta-a-porta, ou seja, ligar diretamente os usuários as suas origens e destinos finais, contribui para que ele seja um dos mais rápidos, entretanto o custo operacional é alto em relação ao peso transportado, tornando-o mais adequado para pequenos volumes médios de passageiros e cargas e, ainda, como complementar nos transportes de coleta e distribuição, é um dos modais mais poluentes, pois apresenta altos índices e tipos de poluição, sendo considerado o modal que mais causa impactos ambientais.(CARDOSO, 2010).

¹⁶⁹ Desde os primórdios, os planos de transporte se pautavam no modal rodoviário para integração e expansão do território brasileiro. Já em 1838, tem-se o primeiro plano nacional de integração do centro do Brasil a sua periferia, através do “*Plano Rebelo*”, (Ver mapa no Anexo II). Tal plano tinha como objetivo “a construção de três estradas reais (São Paulo – Curitiba – São Leopoldo – Porto Alegre, Barbacena – Vila Boa – Vila Bela da Santíssima Trindade, e Niterói – Serra da Borborema – Santo

deu de maneira bastante desigual, tendo-se uma concentração de municípios nas intermediações de um “arco rodoviário” formado pelas rodovias federais estruturantes que envolvem e/ou cortam a região, sem, no entanto, apresentar uma penetração e/ou articulação interna com os espaços regionais, reflexo da política de transportes do país, que visavam o aumento da oferta de infraestrutura para atender a uma demanda reprimida, de integração regional através de uma relação custo/benefício.

Tal relação estava pautada em dois paradigmas, o primeiro de que os municípios com baixa acessibilidade tendiam a se desenvolver menos, logo não havia demanda que justificasse os investimentos dentro de uma lógica técnica e financeira. Assim, ao longo dos últimos 20 anos o sistema de transporte teve sua lógica pautada numa relação de custo/benefício favorecendo as regiões onde estavam implantados os grandes projetos e/ou de onde era necessário escoar a produção primária da região. E o segundo, tinha como premissa dar conta das relações capitalistas que haviam sido implementadas ainda no governo de Juscelino Kubitschek, com a implantação das indústrias automobilísticas nacionais, assim sendo, era necessário disponibilizar vias para atender esta produção e estimular o crescimento econômico do país.

A Tabela 6.26 apresenta a ampliação sofrida pelos sistemas de transporte rodoviário na Amazônia no período de 2000 a 2010¹⁷⁰, considerando que na década de 80 a região possuía 39.000 km, em 2000 este número estava 103.096 km, num crescimento de 164%, e em 2010 a extensão de estradas na Amazônia estava em 141.253 km, com crescimento de 37%. Ao longo dos 30 anos, a ampliação foi de 262%. Todavia, deste montante apenas 53,08% das rodovias federais apresentam boas condições de trafegabilidade na região, enquanto a média nacional é de 65,31%.

Amaro, Litoral do Nordeste – Capital da Província do Pará) que apesar de parecer irreal para a época foi a primeira contribuição teórica para a execução de uma política viária de integração nacional. Em 1869, tem-se o lançamento do que trazia “um esboço de rede geral de vias navegáveis, onde inferia que com poucas obras poderia estabelecer uma ampla rede de comunicação fluvial ligando os portos mais longínquos do país”. Entretanto, o rodoviarismo brasileiro só seria consolidado no Governo de Washington Luís (1926-1930), com o Plano Catrambi (DNIT, 2010, p.6-7).

Tabela 6.26 Extensão total* de Rodovias na Amazônia

Universo da Pesquisa	Extensão Total em Km das Rodovias				Condições de Trafegabilidade das Rodovias Federais
	2000		2010		
	Federais	Totais	Federais	Totais	
Brasil	56.097	1.579.129	61.920	1.735.612	65,31%
Amazônia	11.932	103.096	14.116	141.253	53,08%
Rondônia	1.254	22.434	1.390	27.196	33,02%
Acre	441	5.399	950	9.274	48,71%
Amazonas	534	6.200	477	15.056	37,95%
Roraima	820	5.284	951	8.061	54,10%
Pará	1.189	34.576	1.686	38.551	55,34%
Amapá	160	2.138	391	7.234	94,29%
Tocantins	1.087	27.065	1.458	36.882	59,27%
Maranhão	3.145	53.247	3.250	58.810	36,77%
Mato Grosso	3.302	54.146	3.564	64.945	58,28%

Fonte: ANTT, 2005, 2010.

*Totais englobam as rodovias federais, estaduais e municipais.

Estes números revelam que a Amazônia tem uma precariedade no sistema que corresponde a 46,92%, em contrapartida a 22,1% da região sudeste, como explicita Seráfico (2010). Ressaltando-se ainda que do montante logístico rodoviário do país, a Amazônia, corresponde apenas 8%, o que demonstra uma relação desigual, ao se considerar que esta é a maior região em extensão geográfica do país, logo deveria ter as maiores extensão de rodovias, que permitisse a interligação inter e intra-regional, como mostra o Mapa 6.1 preconizando que, para que a região pudesse se integrar e desenvolver de forma harmonizada com o centro, seriam necessárias políticas públicas que priorizassem este segmento num caráter sistêmico entre os modais e tecnologicamente viável (SERÁFICO, 2010).

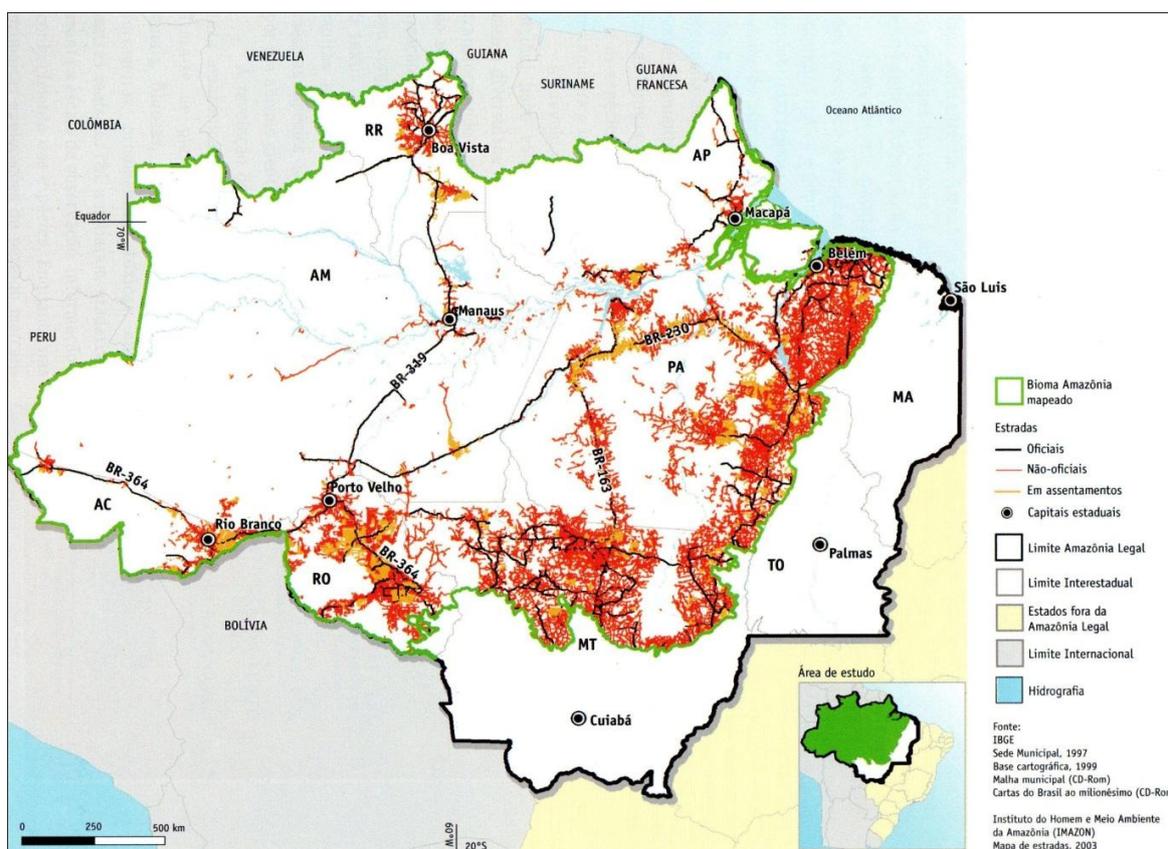
Mapa 6.1 Infraestrutura viária de integração da Amazônia com as outras regiões do país.



Fonte: Becker; Stenner, 2008, p. 84

No que tange à logística de transportes é na região amazônica que se encontra uma “falsa dicotomia entre desenvolvimento e conservação da natureza”, pois para garantir a circulação e integração de mercadorias e pessoas, a cada dia são abertas de forma desordenada, insustentável e irregular um número significativo de estradas não oficiais, conforme apresenta a Figura 6.1.

Figura 6.1 Estradas não oficiais na Amazônia



Fonte: Becker; Stenner, 2008, p. 31.

Estas estradas informais¹⁷¹ são abertas, em muitos casos, para dar conta do escoamento da produção agroindustrial da região, seja ela agrícola ou pecuária, do grande produtor ou da produção familiar, mas que necessita da infraestrutura logística para dar conta da vazão de sua produção. Considerando-se que a carência deste sistema perpassa o domínio empresarial/productivo e afeta a competitividade sistêmica da economia da Amazônia, impactando nos níveis de eficácia e efetividade das ações, bem como no de crescimento e de desenvolvimento.

Por outro lado, mas corroborando o argumentado no parágrafo anterior, a precariedade de 53,08% das estradas formais, as características técnicas inadequadas e obsoletas, afetam diretamente a região e impactam no cenário econômico do Brasil, uma vez que tal realidade contribui para uma série de restrições em relação à expansão para mercados internacionais, não conseguindo suprir as demandas exis-

¹⁷¹ Entende-se que a abertura dessas estradas também acontecem para dar vazão ao escoamento do tráfego de drogas, a exploração de reservas protegidas e à grilagem de terras, em muitos casos caracterizando verdadeiras rotas de fuga para os crimes cometidos na região. (CARDOSO; LIMA, 2006)

tentes, e, dessa forma, contribuindo negativamente para a competitividade do centro e da periferia do Brasil em mercados globais.

Ao se analisar tais argumentações, através das relações existentes entre o PBI da região e extensão disponível de estradas, viu-se que ao se considerar apenas as estradas federais, os valores de correlação apresentaram-se como positivos e moderados de 0,56, porém, não sendo possível de se comprovar as relações existentes através do teste de significância nesta unidade amostral. Todavia, ao se estabelecer a correlação, considerando-se a unidade “estradas totais”, os valores de correlação encontrados para ambos os anos 2000 e 2010, foram de 0,693 e 0,706, caracterizando uma relação forte e positiva, onde quanto mais estradas uma região possui maior será o PIB dela, confirmada pelo teste de significância, grau 7, $\alpha = 0,05$.

Quando se analisa o modal ferroviário¹⁷², percebe-se que o mesmo está inserido na região apenas para atender ao transporte de carga, em especial a proveniente dos grandes projetos, como o Grande Projeto Carajás, tendo uma participação quase insignificante no total federal de 0,5%, como mostra a Tabela 6.27 e a Figura 6.2 ferroviários contidos no Anexo II, sendo que das ferrovias existentes na Amazônia, 62% estão presentes no estado do Maranhão, como mostra o Gráfico 6.10 e servem para fazer o escoamento do minério de ferro da Serra do Carajás até o porto de Itaqui no Maranhão.

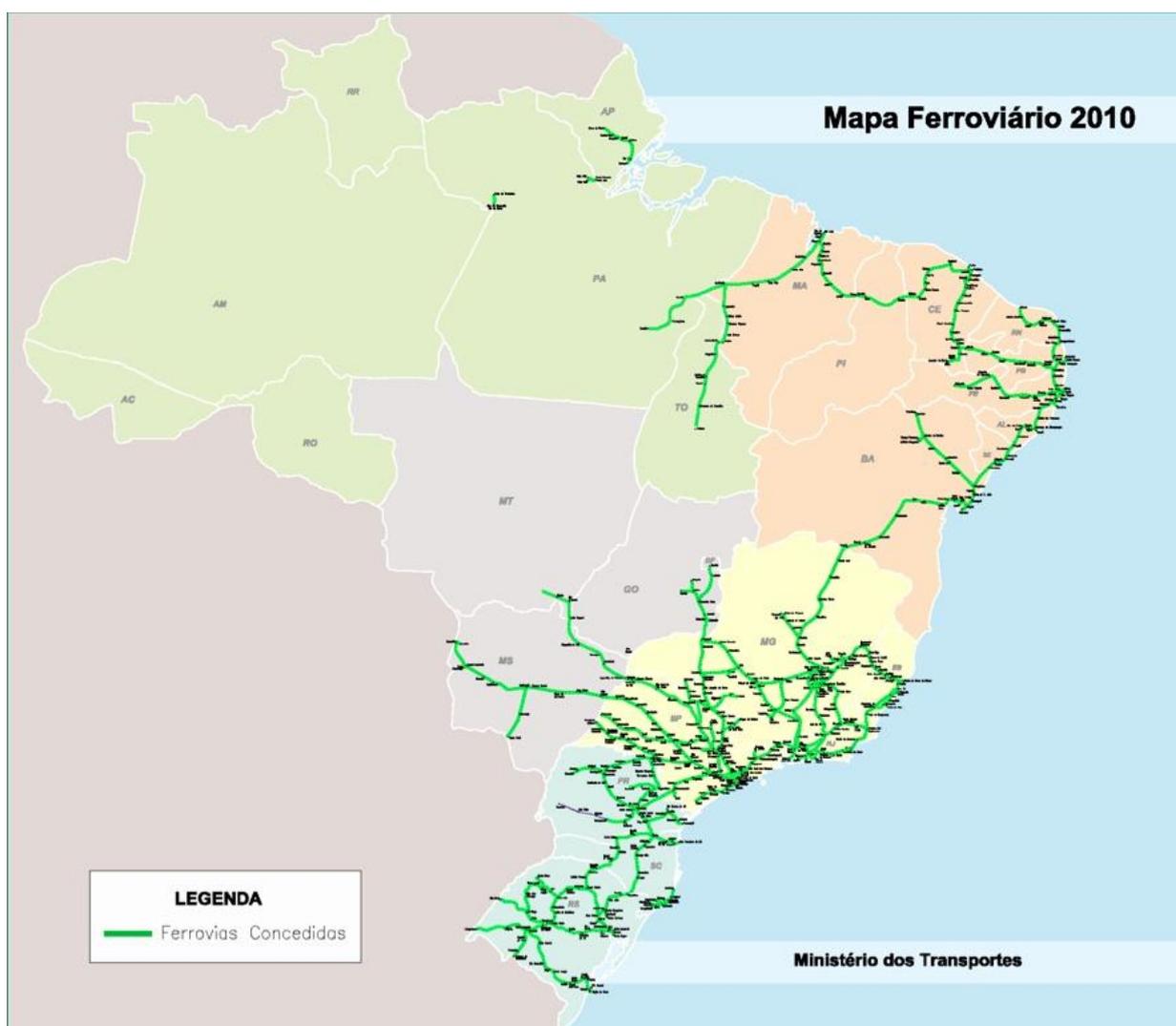
¹⁷² O modal ferroviário é marcado por apresentar altos investimentos em infraestrutura, devido à necessidade de grande resistência e qualidade da via permanente, principalmente, em função do peso dos trens; as ferrovias exigem implantação total, ou seja, não podendo ser construídas por etapas; são necessários investimentos em material rodante e de tração, instalações fixas, terminais e equipamentos de carga e descarga; apresentam grande capacidade de transporte, dependendo das características técnicas de vias, veículos e terminais, possuindo flexibilidade de rotas e horários muito pequenos, devido a pouca disponibilidade de malhas ferroviárias. Por outro lado, este modo é muito seguro, devido à existência de esquemas rígidos de controle operacional; a velocidade operacional é elevada, gozando da vantagem de trafegar em vias exclusivas; o custo operacional é baixo em relação ao peso total transportado, pelo fato de ser econômico energeticamente; porém não pode realizar o transporte porta-a-porta, pela dificuldade dos trens pararem em qualquer lugar da via férrea e de não existirem vias disponíveis para os pontos de origem e destino das viagens; não é um modal muito poluente, sendo uma restrição onde as ferrovias são eletrificadas (CARDOSO, 2010).

Tabela 6.27 Extensão de ferrovias existentes na Amazônia¹⁷³.

Universo da Pesquisa	Km Extensão	
	2000	2010
Brasil	23.396	28.314
Amazônia	1.297	1.506
Estrada de Ferro Carajás	892	892
Ferrovias Norte-Sul	211	420
Estrada de Ferro Amapá	194	194

Fonte: ANTT, 2005, 2010.

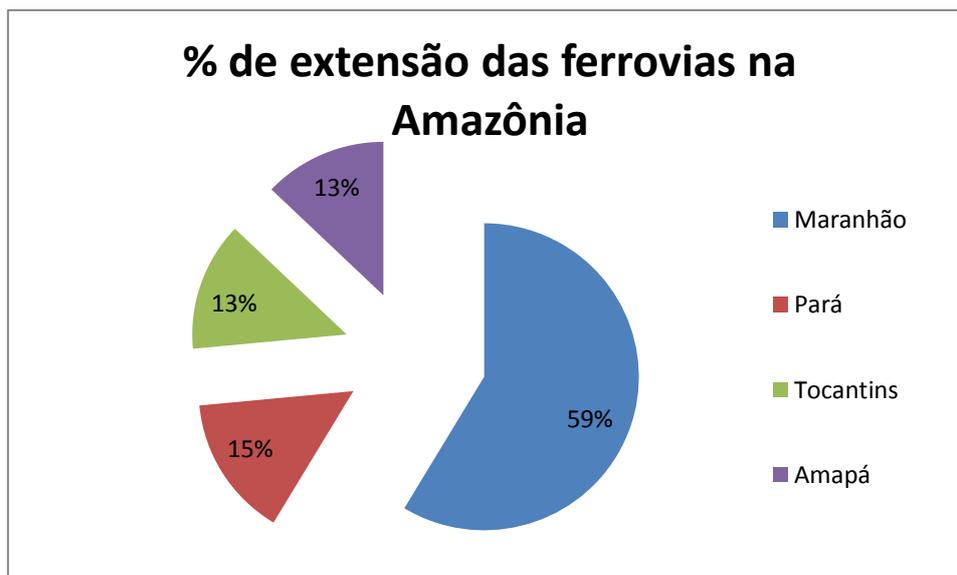
Figura 6.2 Malha ferroviária da Amazônia e do Brasil.



Fonte: BRASIL, 2011

¹⁷³ O ano de 1991 não foi contemplado, pois não havia dados disponíveis para consulta em Belém, somente nos Anuários estatísticos impressos, que estão na sede da Agência Nacional de Transportes Terrestres em Brasília.

Gráfico 6.10 Extensão de ferrovias por estado na Amazônia*



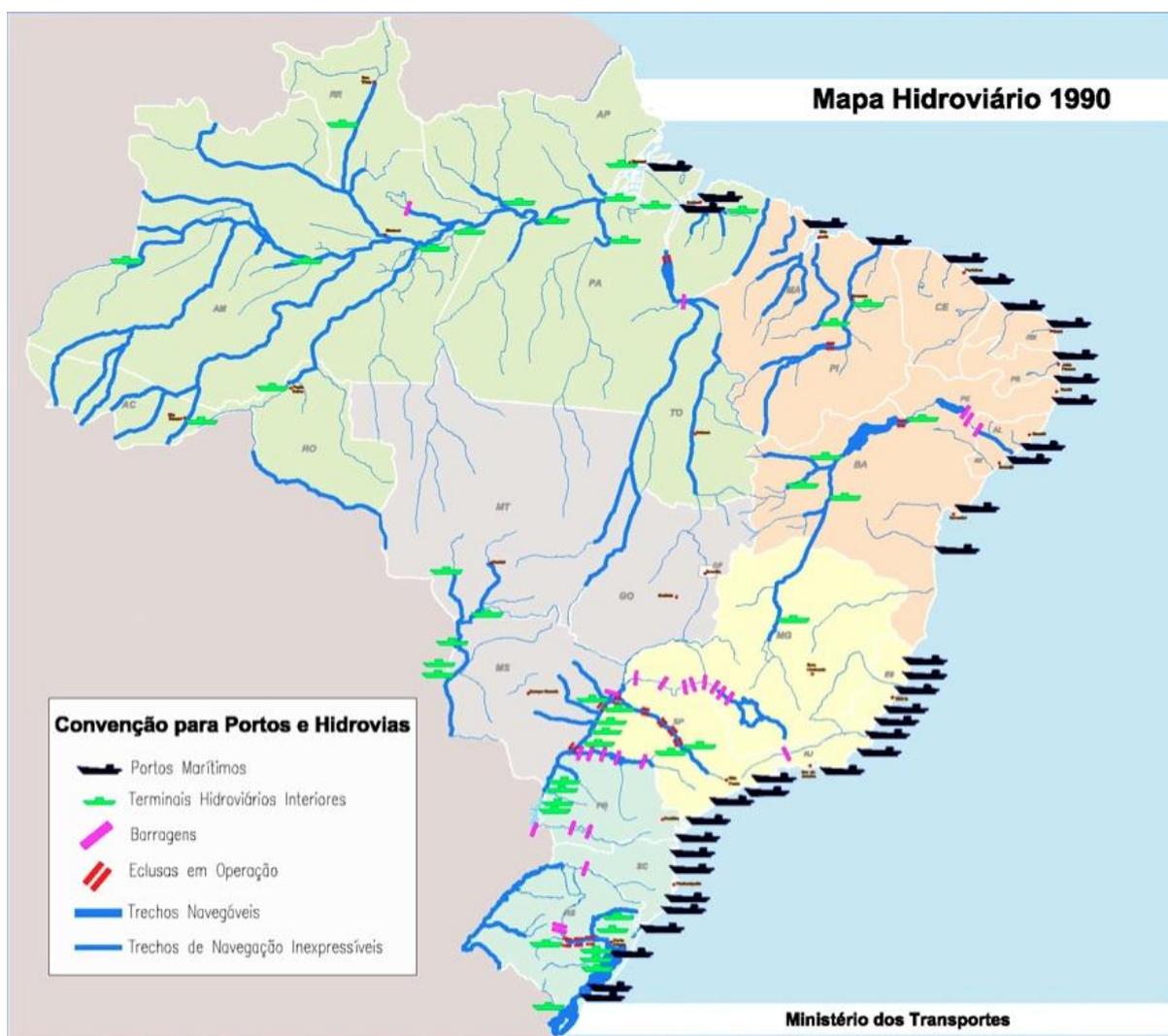
Fonte: ANTT, 2005, 2010.

*O ano de 1991 não foi contemplado, pois não havia dados disponíveis para consulta em Belém, somente nos Anuários estatísticos impressos, que estão na sede da ANTT em Brasília.

No que tange ao modal hidroviário¹⁷⁴, as Figuras 6.3, 6.4 e 6.5 mostram que no período de 1991 a 2010 houve uma evolução do modal hidroviário na região, com a implantação de vias navegáveis e a construção de portos para atender a demanda de escoamento de cargas e pessoas, porém não há dados disponíveis que mostrem a extensão das vias navegáveis no Brasil, na região e nos estados, e os dados que existem divergem entre si, desta forma não foi possível mensurar este modal.

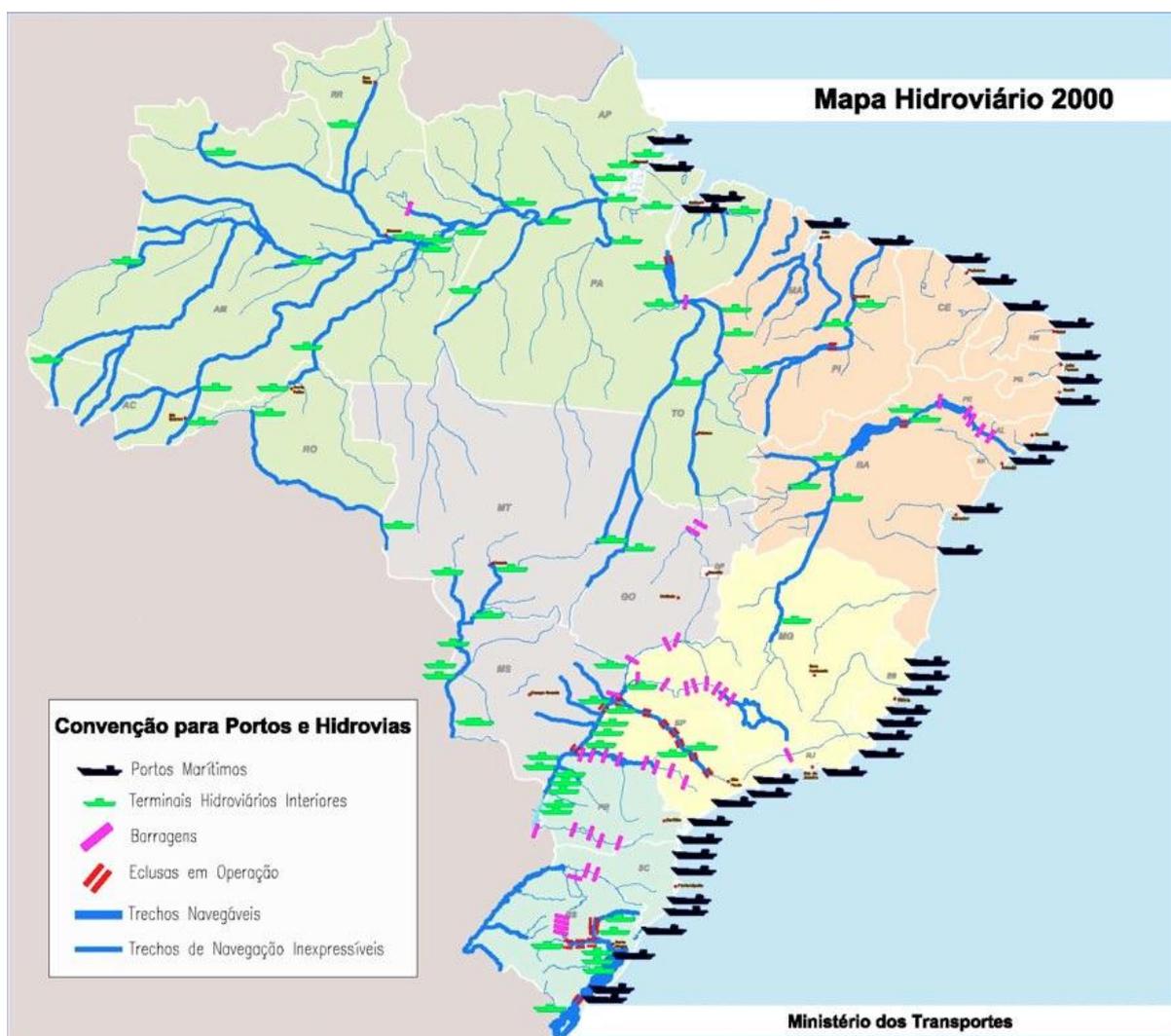
¹⁷⁴ O modal hidroviário é o modal de maior vocação da região amazônica, também é nesta região que se encontra a maior porcentagem de utilização do Brasil. Este modal é marcado por apresentar grande capacidade de carga; é seguro por haver exigências rígidas de controle de tráfego hidroviário; porém é pouco flexível em rotas e horários, por estar sujeito às condições de navegabilidade dos rios, como o calado e o regime de mares; opera a baixas velocidades devido à dificuldade de operação de embarcações e das características do canal navegável; é bastante econômico em custos operacionais, em relação ao peso total transportado; e apresenta baixos índices de poluição, sendo tido como o modo de transporte ecologicamente mais adequado (CARDOSO, 2010).

Figura 6.3 Hidrovias e portos brasileiros em 1990



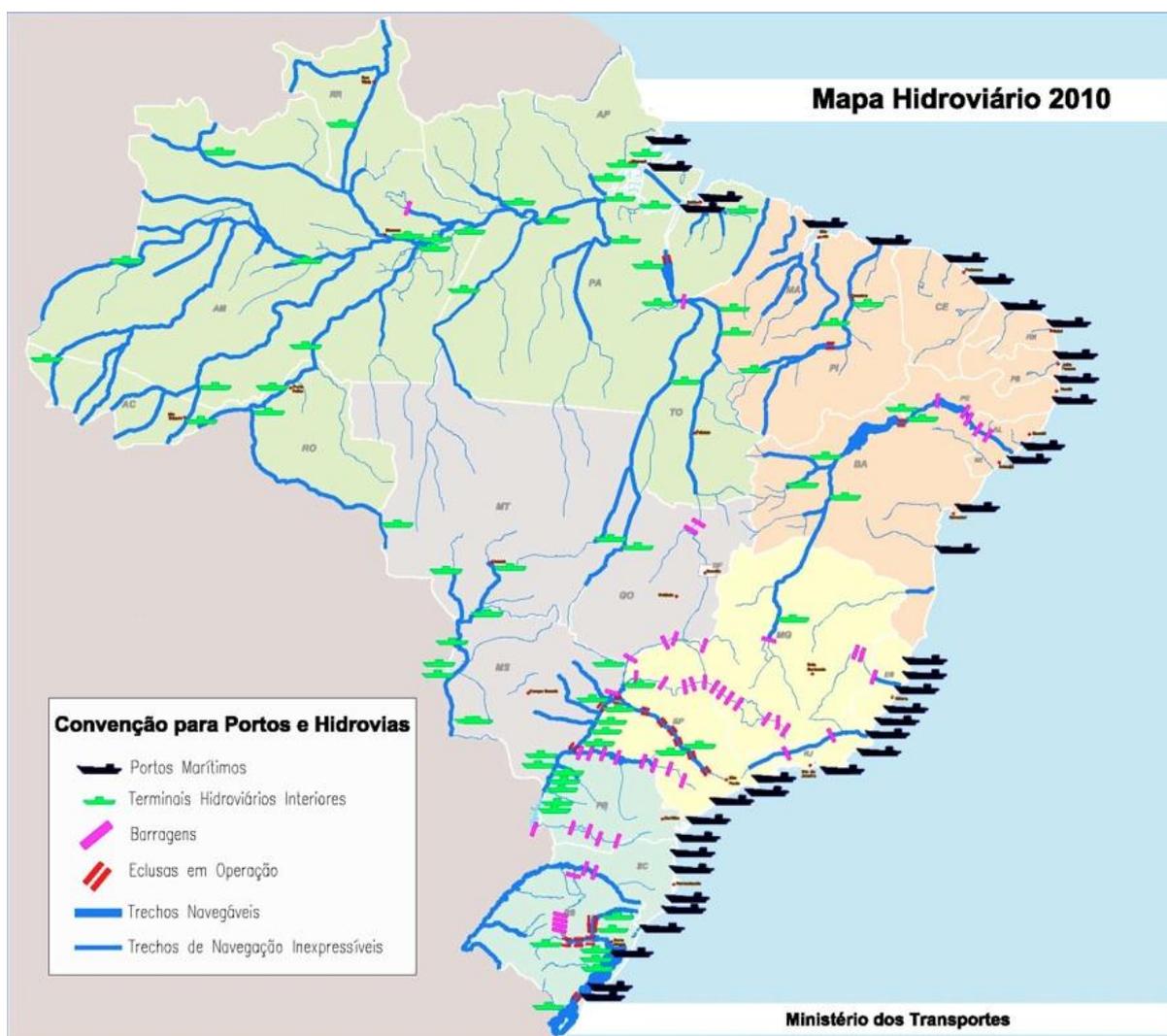
Fonte: BRASIL, 2011

Figura 6.4 Hidrovias e portos brasileiros em 2000



Fonte: BRASIL, 2011

Figura 6.5 Hidrovias e portos brasileiros em 2010



Fonte: BRASIL, 2011

Frente ao exposto, viu-se que na última década, muitos investimentos foram feitos na matriz de transporte na Amazônia, como apresentado nos PPAs analisados, por modalidade de transportes, tanto no tocante ao transporte de passageiros, quanto no transporte de carga, entretanto ainda está marcada a carência de infraestrutura no setor, graças as grandes proporções do espaço amazônico. Frente a um hiato instalado ao longo dos últimos anos, a presença de alguns investimentos relativamente grandes na região não minimizam a carência de infraestrutura que a mesma acumulou, marcadas por bolsões de isolamento viário em algumas áreas e uma densidade concentrada em outras, que cruzam diretamente com as zonas de interesse para a geração de riqueza e de bens que não serão aproveitados, em grande parte, para o desenvolvimento endógeno.

Variáveis alheias às preposições técnicas, que indicam a integração dos modais rodoviários, ferroviário e hidroviário permeiam as peculiaridades dos municípios amazônicos, onde alguns encontram-se praticamente isolados, ou são obrigados a utilizar o modal menos recomendado para aquela localidade, limitando o potencial viário em detrimento de razões de natureza capitalista e dependente. Todavia, a Tabela 6.28 mostra que dos municípios analisados nesta tese, todos possuem pelo menos uma forma básica¹⁷⁵ de acesso a outros municípios densamente mais povoados, considerando-se que deste, de acordo IBGE (2008), os municípios de Belém e Manaus encontram-se entre as 12 maiores redes urbanas de primeiro nível¹⁷⁶ no Brasil, porém os dados também apontam uma situação de fragilidade na infraestrutura da Amazônia no tocante a sua capacidade de estruturação logística ao se considerar que a média de tempo percorrido para se chegar a um município mais populoso é de 7,65h, quando considerado o modal rodoviário que é que possuem maior participação na região.

¹⁷⁵ Considera-se forma de acesso básico, através dos modais rodoviários ou hidroviários. O modal aeroviário não foi considerado, uma vez que o mesmo, no Brasil, ainda está vinculado a uma classe social mais elitizada. Entretanto, ressalta-se que todas as cidades estudadas, apresentam o modal como mecanismo de acesso a outros centros ou polos urbanos.

¹⁷⁶ De acordo com o IBGE (2008) apud Reis (2009, p. 75), “as redes são diferenciadas em termos de tamanho, organização e complexidade e apresentam interpenetrações devido à ocorrência de vinculação de mais de um centro, resultando em dupla ou tripla inserção na rede”.

Tabela 6.28 Acessibilidade dos municípios analisados a outros municípios de densidade populacional mais elevada pelo modal rodoviário.

Estados	Município	População (2010)	Distância (Km)	Tempo médio Percorrido (h)	Município mais populoso mais próximo
Pará	Belém	1.393.399	1496	18,7	Fortaleza
	Castanhal	173.149	55	0,6875	Ananindeua
	Marabá	233.669	219	2,7375	Imperatriz
	Santarém	294.580	768	9,6	Manaus
Amapá	Macapá	398.204	525	6,5625	Belém
Amazonas	Manaus	1.802.014	3389	42,3625	Brasília
Rondônia	Porto Velho	428.527	1463	18,2875	Cuiabá
	Ji-Paraná	116.610	373	4,6625	Porto Velho
	Vilhena	76.202	328	4,1	Ji-Paraná
Acre	Boa Vista	284.313	780	9,75	Manaus
Maranhão	São Luís	1.014.837	797	9,9625	Belém
	Imperatriz	247.505	626	7,825	São Luís
	Santa Inês	77.282	98	1,225	Bacabal
	Caxias	155.129	363	4,5375	São Luís
	Bacabal	100.014	190	2,375	Caxias
Tocantins	Gurupi	76.755	246	3,075	Palmas
	Palmas	228.332	623	7,7875	Imperatriz
	Araguaiana	150.484	288	3,6	Imperatriz
Mato Grosso	Rondonópolis	195.476	214	2,675	Cuiabá
	Várzea Grande	252.596	8	0,1	Cuiabá

Fonte: IBGE, 2008.

* Elaboração da autora

Diante das análises realizadas quanto à provisão de infraestrutura na Amazônia e atendendo aos questionamentos apresentados no início deste capítulo pressupõem-se que o desenvolvimento na Amazônia brasileira nos últimos 20 anos, passou por significativas transformações, o PIB da região teve um crescimento de 42,30% acima do crescimento nacional, e o PIB per capita apresentou um desempenho de 23,29% sobre o desempenho nacional, onde de acordo com os teóricos economicistas que consideram esta variável um indicativo de desenvolvimento, poderia dizer então que a região, ao longo dos últimos 20 anos, apresentou um crescimento econômico absoluto de 201,62%, todavia apesar desta inflexão sofrida ainda corresponde a 8,12% da participação no PIB Brasil e não apresenta dados que induzam a uma relação de convergência entre o PIB regional e o PIB do Brasil, o que de acordo com Furtado (1977) e Singer (1977) é reflexo da característica de região periférica primário-exportadora

Quando a abordagem do desenvolvimento levou em consideração as questões sociais, viu-se que em termos quantitativos a região apresentou desempenho superior ao desempenho nacional e está classificada na mesma categoria da média nacional, com médio desenvolvimento, e que as relações estabelecidas entre o PIB da região e os índices IDH e Firjan podem ser classificadas como fortes e positivas, logo, ao se considerar que ao longo dos últimos 20 anos o PIB sofreu um crescimento satisfatório, pressupõem-se que o desenvolvimento social também apresentou resultados satisfatórios. Ressalta-se ainda que, nesta tese, os municípios analisados foram as capitais e os chamados “municípios médios”, considerados, verdadeiros polos vetores de crescimento e desenvolvimento, com espaços fragmentados que produzem um constante movimento de atração-expulsão da população do centro para a periferia e vice-versa, o que contribui para que a região apresente áreas com grandes concentrações populacionais que não permitem um desenvolvimento contínuo e igualitário.

Essas periferias são formadas, muitas vezes, por comunidades ribeirinhas e fronteiriças que foram descaracterizadas ou mesmo destruídas pelas necessidades de expansão desenfreada proveniente da acumulação de capital nas regiões metropolitanas de Belém e em Manaus, mudando referenciais e regras das populações desses municípios, num processo de implosão-explosão dos mesmos, onde de um lado a centralidade se acentua, ao mesmo tempo em que no entorno se dispõem aglomerações secundárias. Estes municípios se apresentam como polinucleados, englobando novas áreas e extensões fragmentadas (SOJA, 1996).

Essas periferias são marcadas por um enorme contingente populacional que não tem acesso a postos de trabalho bem remunerados, que podem inclusive estar geograficamente bem posicionados, mas socialmente não tem status para ter acesso a empregos que exigem mão de obra qualificada, o que leva a muitos destes trabalhadores ao mercado informal, uma forma de exclusão e periferização que se amplia, fruto do resultado da segregação sócio espacial (PAVIANI, 1994).

Assim sendo, apesar do PIB de muitos estados e dos municípios analisados terem apresentado um crescimento favorável, e apresentarem correlação com as variáveis IDH e Firjan, o desenvolvimento da região não conseguiu alcançar os mesmos patamares de aceleração apresentados pelo PIB, variando apenas em uma média de 10%.

Quanto ao questionamento de *“as políticas públicas de provisão de infraestrutura propuseram/propõem soluções aos problemas territoriais, contemplando um desenvolvimento socialmente equilibrado e economicamente sustentável?”* parcialmente, as análises mostram que nos últimos 20 anos a região passou por uma avalanche de provisão de serviços que permitiram a mesma apresentar valores como 113% de crescimento acima da média nacional no que tange ao abastecimento de água, 129,25% de crescimento em atendimento à população de esgotamento sanitário, 289,64% de crescimento na quantidade de pessoas com acesso a coleta de resíduos sólidos, 119,17% de inflexão no acesso a energia elétrica e um crescimento na malha logística de 164%. Todavia, a região ainda apresenta as menores taxas do país em esgotamento sanitário com média de 31,75% enquanto a média nacional é de 67,07%, abastecimento de água, com média de 59,85% ante a brasileira de 82,85%, coleta de lixo domiciliar de 70,36% enquanto no Brasil a média é de 87,41% e apesar de ser a fonte do maior potencial energético do país, tem taxa de acesso a energia menor que a nacional, e por fim, ao se considerar a malha logística, na maior região em extensão geográfica, os sistemas de transporte correspondem a apenas 10% da malha nacional, o que caracteriza que a Amazônia ainda é marcada por grandes disparidades regionais.

Porém, ao se analisar a questão levantada, levando-se em conta a formação da região nos últimos dois séculos, entende-se que as políticas de provisão de infraestrutura apresentadas para a região nos últimos 20 anos provocaram mudanças significativas, porém não consideraram as peculiaridades territoriais e mitigaram a região a ainda ter bolsões de isolamento e áreas inchadas de população em condições precárias, desta forma não sendo socialmente equilibrado e tampouco economicamente sustentável.

E por fim, quanto ao questionamento da efetividade das políticas públicas de provisão de infraestrutura na Amazônia, ao se considerar *“em que medida ocorreu a efetiva mudança nas condições sociais de infraestrutura das populações dos municípios analisadas”* e *“em que medida os resultados das intervenções se afastaram ou se aproximaram dos princípios de uma política pública de infraestrutura que promova o desenvolvimento regional sustentável”*, entende-se que ao se considerar uma avaliação *ex-post* em que grande parte da população saiu da condição de pobreza extrema, com significativa variação no PIB per capita da região, com a melhora dos índices de desenvolvimento do IDH e Firjan, bem como por resultados con-

cretos na queda da taxa de mortalidade infantil em 68,42%, na elevação da quantidade de pessoas com acesso aos serviços de infraestrutura, e com a taxa de urbanização crescendo num ritmo menor que o PIB da região, entende-se que houve mudanças sociais, como argumentado por Arretche (1998), bem como considerando-se que nos casos das disparidades regionais não se deve ter a preocupação apenas com as desigualdades de oportunidades, mas também com a correção de um passivo de desigualdades existentes, logo as políticas públicas de provisão de infraestrutura na Amazônia, ao longo dos últimos 20 anos geraram impactos efetivos, ainda que as mesmas sejam configuradas como políticas distributivas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto na introdução desta tese, a mesma se propôs a examinar as políticas públicas federais de infraestrutura pensadas para o desenvolvimento da Amazônia, no recorte temporal de 1990 a 2010, a partir dos seguintes questionamentos: “*as políticas públicas de provisão de infraestrutura propuseram/propõem soluções aos problemas territoriais, contemplando um desenvolvimento socialmente equilibrado e economicamente sustentável? Como evoluiu o desenvolvimento na Amazônia brasileira nos últimos 20 anos? E qual o impacto das políticas federais de provisão de infraestrutura nos municípios da Amazônia?*” que deram base à hipótese levantada.

Para discutir a hipótese de que as políticas públicas de infraestrutura adotadas, no período de 1990 a 2010, tenderiam a reiterar as contradições históricas da ação do Governo Federal sobre a região Amazônica, corroborando a tradição a um desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual, realizou-se ao longo da tese uma recuperação histórica das intervenções federais sobre a região a partir do final do século XIX.

Em linhas gerais, partiu-se da concepção de que a formação da região foi marcada pelo caráter aventureiro dos colonizadores europeus, bem como pelo patrimonialismo e clientelismo no trato com a coisa pública. O que se viu, foi que as políticas públicas apresentadas para a Amazônia foram formuladas sob a perspectiva da relação de dependência econômica, estabelecida entre o centro e a periferia, onde a Amazônia foi tratada como sendo um polo econômico primário-exportador, nos moldes do modelo de produção capitalista puro. Essa característica atribuída à região se refere a aspectos de uma realidade que, por sua formação histórica, estrutura territorial, socioeconômica e cultural, não poderá nunca seguir a mesma trajetória de desenvolvimento seguida pelas regiões sul e sudeste do país, consideradas mais avançadas a partir de uma perspectiva econômica e industrial, mas que também se posicionam de maneira periférica em relação aos países do hemisfério norte. Nos últimos dois séculos, as políticas de desenvolvimento pensadas consideraram a Amazônia como uma colônia produtora de recursos naturais e de gêneros exóticos que contribuíram para o aumento do fluxo de mercadorias e para a expansão dos meios de pagamento (do quê? Garantia de realização do superávit primário?), sus-

tentando o sistema tecnocrático e abrindo caminho para a implantação de grandes projetos de interesse do governo federal.

Tem-se uma polarização entre duas modalidades de crescimento, uma “liderada pelas exportações” e uma outra “voltada para o mercado local” o que revela interpretações e mecanismos de causalidade muito distintos. A versão neoclássica do crescimento econômico do Brasil enfatizou não só o papel das exportações no crescimento, mas a importância dos incentivos fiscais e da abertura externa para alocação de recursos. Ainda segundo as afirmativas de Gunder Frank (1966) citadas no capítulo dois, um crescimento liderado pela economia de exportações deve ser uma exceção e em geral é associado negativamente a economias dependentes e complementares ao capital estrangeiro.

O ideário era orientar as exportações a se tornarem um resíduo decorrente da expansão interna, todavia as exportações podem ser mais ou menos importantes para a expansão da economia de uma região e/ou de um país de acordo com uma série de características estruturais dos mesmos. Tavares (1986) mostrou que no Brasil, durante um dos períodos em que a economia apresentou elevadas taxas de crescimento as exportações estagnaram¹⁷⁷, enquanto que em um dos períodos de rápida expansão das exportações, na década de 80, a taxa de crescimento da economia foi muito baixa.

O ideário era conseguir as escalas mínimas adequadas para que o país se tornasse produtor eficiente e a partir daí exportador de produtos industriais menos sofisticados dentro das regiões, no entanto, tal integração não veio a ocorrer senão de forma incipiente e muito descontínua, agravando ainda mais as relações de centro x periferia, ou caracterizando em uma visão global uma condição de periferia da periferia.

Em termos de Brasil, essa relação de dependência centro x periferia foi marcada pela subordinação às regiões independentes, onde a Amazônia viu-se obrigada a assumir uma estratégia de desenvolvimento voltada prioritariamente para o atendimento das demandas do centro, segundo modelos de desenvolvimento orientados para a racionalidade do mercado, que privilegiam as ações em espaços mais dinâmicos e com maior potencial de inserção nas economias internacionais.

¹⁷⁷ Está constatação marca o período de 1950 a 1960.

Ressalta-se, que as análises dos PPAs dos períodos 1990 até 2010, demonstraram a manutenção dessa dependência em relação às outras regiões, pois os sistemas estruturantes aqui implementados contribuiriam diretamente para o grande parque produtivo moderno do centro-sul do país, uma vez que este parque necessitava de uma grande disponibilidade de bens primários, que permitisse a verticalização da cadeia produtiva e ampliação do consumo.

O que houve foi a inserção da Amazônia no processo de desenvolvimento brasileiro como resultado da interação de alguns grupos sociais, de interesses econômicos e de agentes externos a região, entretanto a classe trabalhadora e/ou socialmente excluída não se caracterizou como um grupo transformador, aparecendo apenas como figurantes nas ações de desenvolvimento estabelecidas dentro do país e entre o Brasil e os atores internacionais.

Ainda no tocante ao desenvolvimento, o discurso apresentado nos PPAs, mostrou uma maior exploração do trabalhador e não o desenvolvimento de sua capacidade produtiva, frente ao baixo nível de investimento associado ao desenvolvimento das forças produtivas da economia da região (ex: acesso a infraestrutura de saneamento), assim, ocorre na região uma “super exploração do trabalho”, e o aumento da intensidade do trabalho aparece como um aumento da mais-valia conseguida através de uma maior exploração do trabalhador, e não do incremento de sua capacidade produtiva, pois o trabalhador assalariado constitui-se como uma classe marginalizada, que é incessantemente engajada no sistema de produção, mas que por tradição, condições de infraestrutura e/ou produção jamais permitira a este trabalhador seguir um ímpeto transformador.

Viu-se então que, “o ciclo do capital na economia dependente”, é marcado por relações de produção em função das demandas nacionais, não depende nem considera sua capacidade interna de consumo, mas segue diretrizes estabelecidas em nível externo. Essa relação de dependência é marcante não somente pela busca de atendimento dos interesses do capital, mas, acima de tudo, pelas restrições impostas ao trabalhador e à sua capacidade de aquisição.

A avaliação das políticas implementadas foi realizada através da mensuração da eficácia objetiva e funcional e da efetividade social. No que diz respeito ao critério da eficácia funcional, fez-se a aferição dos meios e das metodologias de implantação dos programas, onde pode-se constatar que as políticas de desenvolvimento e provisão de infraestrutura para a região carecem de uma base teórica, e de interpre-

tação mais detalhada do que foi estabelecido pela Constituição de 1988, voltadas principalmente para a compreensão da origem dos problemas e da lógica de funcionamento das relações sociais e regionais. Ainda que as propostas sejam legalmente apresentadas, configuram-se como arremedos de políticas, com alguns instrumentos de implantação, monitoramento e controle muito mais baseados no alcance de metas associadas a níveis de eficácia objetiva do que no enfrentamento dos problemas regionais e das condições históricas aos quais os mesmos estão atrelados. Em geral, observa-se que nos programas houve maior preocupação com a criação de uma marca e apresentação do diferencial do plano do que o compromisso com os resultados alcançados por ele.

A mensuração da eficácia objetiva demonstrou que as metas atingidas foram superiores às metas propostas nos PPAs no que tange à execução de infraestrutura de produção, ou seja, àquelas vinculadas ao setor produtivo, tais como transportes e energia e inferiores às metas propostas nos PPAs no que tange à infraestrutura de habitabilidade, que engloba os serviços de saneamento básico e habitação, evidenciando problemas de estilo na formulação, implantação e avaliação de políticas, onde quem planeja pensa ter o poder político de implementar as ações, sem se esforçar para entender as externalidades a que as mesmas estão sujeitas, priorizando respostas imediatas para algo a ser implementado, demonstrando visão de curto prazo, ou o reconhecimento político pelo encaminhamento do problema da desigualdade regional. Todavia, na análise de tais propostas, foram detectadas proposições interessantes que fugiam do senso comum, porém que não se concretizaram por uma carência estrutural, conceitual e institucional dos executores.

A avaliação de políticas, segundo indicadores de efetividade social, para responder ao questionamento “*em que medida os resultados das intervenções se afastaram ou se aproximaram dos princípios de uma política pública de infraestrutura que promova o desenvolvimento regional sustentável?*”, mostrou que a política de desenvolvimento local sustentada/implementada na Amazônia, ao longo dos últimos 20 anos, foi fortemente influenciada pela economia internacional que permeou as relações sociais estabelecidas, acentuando até o limite, as contradições históricas. Observou-se uma relação de exploração, baseado em um ciclo de capital, que reproduziu em escala regional a dependência nacional frente à economia internacional.

Neste contexto, o “processo de industrialização” da Amazônia nunca chegou a caracterizar uma verdadeira economia industrial, capaz de provocar uma mudança qualitativa no desenvolvimento econômico da região. As chamadas correntes desenvolvimentistas, que acreditavam na necessidade de se industrializar a Amazônia, viram na verdade, a criação de grandes projetos subordinados à produção e a exportação de bens por parte do setor privado que não se integraram às dinâmicas locais existentes na região. Todavia, as corporações internacionais tiveram um papel significativo, pois defendiam a hipótese de que ao investirem mais do que na simples implantação de infraestrutura e/ou preservação das florestas da região contribuiriam efetivamente para a inserção da Amazônia no contexto de desenvolvimento internacional, entretanto apesar de se ver que foram efetuados esforços tanto por parte do Governo Federal, quanto dos organismos privados e internacionais, foi estabelecido na Amazônia um enclave político, econômico e social, que não permitiu que a mesma se inserisse num padrão de desenvolvimento aceitável.

O Governo Federal teve uma função centralizadora e inseriu-se como um dos patrocinadores do crescimento econômico, aliado ao capital internacional, desempenhando as funções que o mercado não tinha interesse de desempenhar. Porém, o que se percebeu, é que apesar da intenção de transformar a região em um polo sustentável, as ações que deixaram de ser implementadas corroboram para que a mesma mantivesse suas características de periferia.

Ressalta-se que tais características podem ser ilustradas pelos nortes políticos traçados. No período em questão, não houve definição institucional, que formalizasse a existência de uma política de desenvolvimento regional para a Amazônia, a partir da implementação de infraestrutura. O que existiu foram intervenções que interferiram e modificaram o espaço urbano, expressas a partir de programas com especificidades e finalidades diversas.

Atendendo ao outro questionamento sobre *“em que medida ocorreu a efetiva mudança nas condições sociais de infraestrutura das populações dos municípios analisados?”*, no que tange à avaliação das políticas públicas implementadas, viu-se que houve uma tendência à confirmar os princípios da lei dos dispêndios públicos¹⁷⁸,

¹⁷⁸ A Lei dos Dispêndios públicos também chamada “Lei de Wagner” (Adolph Wagner foi um dos primeiros economistas a tentar explicar a existência da relação entre gastos públicos e crescimento econômico, criando, 1890 a “Lei de Wagner sobre a expansão das atividades do Estado”) apresentava que o crescimento da renda per capita, necessita da participação cada vez maior do governo na oferta de bens públicos (Cândido Junior, 2001)

onde o crescimento do PIB exigiu a participação das políticas públicas na oferta de serviços de infraestrutura, através de uma forte correlação entre PIB e infraestrutura tanto em nível de estado, quanto em nível municipal, percebendo-se assim a existência de uma forte correlação entre a quantidade de pessoas atendidas pelos serviços de saneamento básico, energia e transportes e o produto interno bruto local.

O que se pode perceber, entretanto, é que existem certos fatores que dificultam uma avaliação genérica, uma vez que existem outras variáveis que contribuem para o alcance de um resultado mais ou menos satisfatório, em especial na região Amazônica, tais como as variáveis “dimensão geográfica” e “posição geográfica” que tem uma influência significativa, sendo em alguns casos um facilitador para o desenvolvimento, como pode ser visto nas análises feitas junto ao município de Belém e ao de São Luís, bem como pela implantação do Grande Projeto Carajás que estabeleceu uma forte ligação entre o sul do Pará e o Maranhão, consolidada através do escoamento de minério da Serra de Carajás até o Porto de Itaqui e destacando a Amazônia Oriental do conjunto da região. E em outras circunstâncias, tais ações podem se reverter em um obstáculo ao desenvolvimento local, como pode ser observado na análise ao município de Manaus, onde apesar da criação do polo industrial da Zona Franca de Manaus, não ocorreu integração intra e inter-regional, além de os benefícios econômicos e sociais advindos desse empreendimento terem sido pouco percebidos pela população da região, observando-se que o mesmo não contribuiu para a redução das desigualdades e ainda provocou uma fragmentação do espaço, tornando um verdadeiro entreposto comercial dos países desenvolvidos, sendo uma intervenção federal questionável como mecanismo de eficácia e efetividade para promoção do desenvolvimento regional.

Tais resultados corroboram com a afirmativa de que as políticas públicas, que envolvam simplesmente uma visão economicista do processo de desenvolvimento, tem sua efetividade limitada na Amazônia, pois não cumprem os objetivos de levar desenvolvimento aos municípios mais isolados e pobres, deixando a desejar em termos humanos e sociais.

Por outro lado, observa-se a relevância de se adotar políticas públicas focadas nos princípios mais amplos do desenvolvimento endógeno e que estejam além dos indicadores econômico-produtivos, adotando-se políticas que considerem fatores sociais, humanos, ambientais e culturais como canais de crescimento, garantin-

do assim, a cidadania plena e o alcance de um estágio mais elevado de desenvolvimento.

Por fim, considerando-se a hipótese levantada por esta tese de que *“as políticas públicas de infraestrutura adotadas, no período de 1990 a 2010, tenderiam a reiterar as contradições históricas da ação do Governo Federal sobre a região Amazônica, corroborando a tradição a um desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual”*, entende-se que a efetividade dos programas apresentados pelos PPAs do período analisado, independente das insuficiências e falhas de orientação e tomada de decisão em nível institucional, tem seu mérito na tendência de permanência de um ciclo político, com regras e critérios de condutas transparentes e socialmente divulgadas.

Observou-se ainda que, a avaliação da efetividade dessas políticas e dos seus impactos estão relacionados a critérios subjetivos, e que em alguns casos não produzem resultados imediatos, mas em horizonte de médio ou longo prazo. Assim, pode-se dizer que a efetiva mudança ocorreu na medida em que esses programas foram elaborados considerando os critérios técnicos pregados por Amaral Filho (1996) e Cohen e Franco (1994) através de uma relação de parceria público-privada. Essa relação pode ser considerada como favorável ao desenvolvimento efetivo da região, na medida em que, enquanto agentes atuantes do processo, o setor privado se inclui como tomadores de decisão nos processos de investigação/elaboração dos ciclos políticos, apresentados por Parsons (1996) e Knoelfel (2007), desde a identificação do problema político até a avaliação dos resultados alcançados pela política adotada, produzindo um maior potencial de enfrentamento coletivo dos problemas e melhorias das condições locais/regionais.

Considera-se ainda que, a elaboração das políticas nacionais de transportes, saneamento e energia, estabelecidas no período de 2000 a 2010 foi pautada por uma relação direta entre o que a sociedade desejava, enquanto agentes externos ao processo de formulação política, porém diretamente relacionados no que tange aos impactos gerados pelas mesmas, e o que os formuladores dessas políticas escolheram como alternativas viáveis de desenvolvimento tendo em vista não somente os pressupostos políticos, mas principalmente os pressupostos técnicos de elaboração, execução e avaliação.

Entende-se que este avanço da provisão de infraestrutura na região foi fundamentado no aprendizado político e social desenvolvido ao longo dos últimos 20

anos, mais especificamente, no período compreendido entre os anos de 1995 e 2010, todavia cabe se questionar essa opção política, que em nome de um crescimento econômico e de uma estratégia de desenvolvimento que nem sempre incorpora os excluídos do sistema, privilegia os agentes privados e socializa os custos socioespaciais. Considerando-se ainda que, apesar das transformações ocorridas, a região se mantém com o papel de fronteira de apropriação de recursos, com exploração de seus recursos naturais, minerais e energia, o que acaba por resultar num desenvolvimento territorial seletivo e socialmente excludente, confirmando a hipótese levantada nesta tese.

REFERÊNCIAS

- AGENDA 21 BRASILEIRA. **Conferência das nações unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento**, 2000. Disponível em: <http://meioambiente.pr.gov.br/arquivos/.../agenda_21_brasileira.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2010.
- ALBAGLI, S. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H.M.M. (org). **Globalização & inovação localizada**: experiências de sistemas locais no mercosul. Brasília: IBICT/MCT, 1999.
- ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Tradução: BRAGA, A. R.P. Fortaleza: BNB, 1998.
- ACSELRAD, H.; LEROY, J. **Novas premissas da sustentabilidade democrática**. Rio de Janeiro: FASE, 1999.
- ALMEIDA, E. S. D. **Um modelo de equilíbrio geral aplicado espacial para planejamento e análise de políticas de transporte**. 2003. 258 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Instituto de Pesquisas Econômicas. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2003.
- ALMEIDA, W. J. M. **Abastecimento de água à populações urbanas**: uma avaliação do Planasa. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. n. 14, dez., Brasília, DF: IPEA, 1996.
- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 23, jun. 2001, p. 261-286.
- AMBIENTE BRASIL. **Hidrografia Brasileira**. 2006. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br>>. Acesso em: 05 nov. 2006.
- AMIN, Mário Miguel, XIMENES, Tereza. **Introdução**. In: AMIN, Mário Miguel; XIMENES, Tereza (Orgs.). **Habitat nos países Amazônicos**. Belém: UFPA/NAEA, Associação de Universidades Amazônicas, 1998.
- ANEEL. **Atlas de energia elétrica do Brasil**. Agência Nacional de Energia Elétrica. 2.ed. Brasília, 2005.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A experiência do planejamento regional do Brasil. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L.; NABUCO, M. R. (Orgs.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993, p. 87-95.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M. (Org). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: IEE, 1998.

BAER, W. **A Economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão n. 630).

BRANDÃO, Carlos Antonio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

BECKER, Bertha K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?. **Parcerias Estratégicas**, n. 12, set., p. 135-159, 2001.

BECKER, Bertha K.; EGLER, C.A.G. A economia mundo e as regiões brasileiras. In: **Brasil: uma nova potência regional na economia mundo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 89-122.

BECKER, Bertha K. O novo lugar da Amazônia no Brasil. In: _____. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 73-101.

BECKER, Bertha K.; STENNER, Claudio. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BEDIN, Sandro Luis; CARVALHO, David Ferreira. Infraestrutura energética e desenvolvimento setorial na Amazônia brasileira. **T&C AMAZÔNIA**, Ano III, n. 6, Jan., 2005.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

BENEVIDES, Maria Vitória. **O Governo Kubitschek**: desenvolvimento e estabilidade política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BERKELEY, GEORGE. **Tratado sobre os princípios do conhecimento humano & três diálogos entre Hílas e Filonous em oposição aos céticos e ateus**. São Paulo: Abril Cultural, 1992. (Coleção os Pensadores, v. XXIII).

BIELSCHOWSKY, Ricardo Alberto. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – Uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo Alberto. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 13-68.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**: teoria e política econômica. Campus, 2001.

BNDES/PNUD. **Gestão participativa para o desenvolvimento local**. Recife, 2000.

BOBBIO, Noberto. **As teorias das formas de governo**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB, 1997.

BOISIER, S. E. Modernidad e territorio. **Cadernos del ILPES**. Santiago del Chile: ILPES; CEPAL, n. 42, 1996.

BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.) **Escritos de educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, p.67-69.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Tradução Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Lei Federal n. 1806, de 06 de janeiro de 1953. Dispõe Sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, Cria a Superintendência da sua Execução e da Outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1953.

_____. Lei Federal n. 5.173 de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1966.

_____. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. **Dispõe sobre anistia e da providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6683.htm. Acessado em: 21 ago.2011

_____. Ministério da Saúde. Relatório Final. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., Brasília, DF, **[Anais...]**, Brasília, DF, 1986

_____. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8173.htm. Acessado em: 02 jun.2009

_____. Resolução CONAMA n. 005, de 5 de agosto de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. n. 166, Seção I, Brasília, 1993, p. 12996-12998.

_____. Senado Federal. Comissão de avaliação de obras. **Avaliação de Obras do PPA 1991-1995**. Brasília, 1995a

_____. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. **PPA 1996-1999**. Brasília: MP, 1995b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil**. Brasília: MMA, 1997

_____. Lei Federal n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1998.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretária de Planejamento e investimentos estratégicos. **Relatório anual de avaliação. PPA 1996-1999**. Brasília: MPOG, 1999.

_____. Lei Federal n. 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2000.

_____. Lei Federal. Estatuto da Cidade. **Lei Federal n. 10.257** de 10 de julho de 2001.

_____. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Mobilização para qualidade no setor público: instrumento para avaliação da gestão pública – 2002**. Brasília, 03/2002.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretária de Planejamento e investimentos estratégicos. **Relatório anual de avaliação. PPA 2000-2003**. Brasília: MPOG, 2003a.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretária de Planejamento e investimentos estratégicos. **Mensagem Presidencial. PPA 2004-2007**. Brasília: MPOG, 2003b.

_____. Lei Federal n. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2004.

_____. Lei Federal n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2005.

_____. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Manual de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde**. Ministério da Saúde, Brasília, 2006.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva. 2007a.

_____. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Institui Diretrizes Nacionais para Saneamento Básico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2007b

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretária de Planejamento e investimentos estratégicos. **Relatório anual de avaliação. PPA 2003-2007**. Brasília: MPOG, 2007c

_____. Lei Federal n. 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2008b.

_____. Ministério das Cidades. **Resultados, projeções e ações**. Brasília, 2008b.

_____. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira**. Brasília: MI/MMA, 2008c.

_____. Ministério das Cidades. **Programa nacional de capacitação das cidades**. Brasília, 2009.

_____. Lei Federal n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2010a.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretária de Planejamento e investimentos estratégicos. **Relatório anual de avaliação. PPA 2007-2010. Ano base 2009**. Brasília: MPOG, 2010b.

_____. Ministério dos Transportes. **Anuário estatístico dos Transportes. Ano base 2010**. Brasília: MT, 2011.

BRASIL, Syane Cristina. **Projeto de macrodrenagem da Bacia do Una e índice de qualidade de vida de seus moradores**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil)- Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Pará. Belém, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma gerencial do estado de 1995. In: **Moderna Gestão Pública: dos Meios aos Resultados**. Lisbon: Edição INA-Instituto Nacional de Administração, 2000, p.55-72.

BRIDGMAN, P.; DAVIS, G. What use is a policy cycle? Plenty, if the aim is clear. **Australian Journal Of Public Administration**, p. 65-70, June, 2003.

BRUZEKE, Franz Josef. Desenvolvimento sustentável: um desafio para as ciências. **PAPERS do NAEA**. Belém: NAEA/UFPA, n. 25, 1994.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BUNKER, Stephen. **Underdeveloping the Amazon. Extraction, unequal exchange and the failure of the Modern State**. Chicago: The University of Chicago Press, 1985.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1945)**. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas. **Revista Proposta**, n. 77, junho/agosto, 1998.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; LIMA, José Júlio Ferreira. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem?. In: CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. **O Rural e o urbano na Amazônia: Diferentes olhares em perspectivas**. Belém: EDUFPA, 2006.

CARDOSO, Andréia do Socorro Conduru de Souza. **Análise da gestão pública na produção de equipamentos urbanos**: estudo de caso da Secretaria Executiva de Obras Públicas (SEOP). Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil)- Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Pará. Belém, 2006.

_____. Conceitos e funções dos sistemas de Transporte. **Notas de aula.**: Belém: Unama, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. Perspectivas de desenvolvimento e meio ambiente: o caso do Brasil. In: COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, 34., 1981. Les phénomènes de "frontière " dans les pays tropicaux. **Conferências Paris**: Travaux et Mémoires de IHEAL, 1981. p. 209-234.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

CARDOSO, Mirian Limoeiro. Formulações da política econômica. In: **Ideologia do desenvolvimento-Brasil**: JK-JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARVALHO, David Ferreira. Globalização Financeira e Amazônia nos anos 90: ensaios sobre a globalização financeira da economia e amazônica. Belém: CSE/UFPA, 2006.

CASTELAR, Armando. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In.: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009, p. 9-18.

CASTELLS, Manuel. **La Era de la información**: economía, sociedad y cultura. México: Siglo Veintiuno Editores, 2001a.

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER PEREIRA, et al (Orgs.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 2001b.

CASTELLS, Manuel. **A questão Urbana**. Tradução de Arlene Caetano. ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (Coleção Pensamento Crítico).

CASTRO, Edna M. R.; HÉBETTE, Jean. Na trilha dos grandes projetos. Modernização e conflito na Amazônia. **Cadernos NAEA**, n. 10, Belém: UFPA, 1989.

CASTRO, Edna. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, Maria Célia Nunes; MATHIS, Armin. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento local na Amazônia**: uma agenda de debate. Belém: UFPA/NAEA, 2005. p. 75-84.

CASTRO, Edna. Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea. In: BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMEKKA, Marcel. **Amazônia: região universal e teatro do mundo**. São Paulo: Globo, 2010.

CAVALCANTI, Clóvis. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. In: CAVALCANTI, Clóvis. (Org.). 3. ed. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais uma abordagem conceitual**. Disponível em: <<http://Interfacesdesaberes.fafica.com/seer/ojs/include/getdoc.php?id=34&article=24&mode=pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

CHICK, Victoria. **Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

CHOGUILL, C. Ten steps to sustainable infrastructure. **Habitat International**. v. 20, n. 3, 1996.

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. **Revista do Serviço Público**. n. 2, p. 69-103, abr./jun. 2001.

COELHO, Franklin Dias. Reestruturação econômica, políticas públicas e as novas estratégias de desenvolvimento local. In: BAVA, Sílvio Caccia (Org.). Desenvolvimento local: geração de emprego e renda. **Revista PÓLIS**. São Paulo, n. 25, p. 45-62, 1996.

COELHO, Maria Célia Nunes. Política e gestão ambiental (des) integrada dos recursos minerais na Amazônia oriental. In: COELHO, Maria Célia Nunes; MATHIS, Armin (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento local na Amazônia: uma agenda de debate**. Belém: UFPA/NAEA, 2005.p. 43-46.

COELHO, Maria Célia Nunes; MATHIS, Armin; CASTRO, Edna; HURTIENNE, Thomas. **Estado e Políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: Editora CEJUP, 2001.

COELHO, Maria Célia Nunes et al. Estratégias de modernização na Amazônia e a (re)estruturação de municípios: o caso da implantação de empresas minero-metalúrgicas e de energia elétrica. In: GOLÇALVES, F.; BRANDÃO, C.; GALVÃO, C. (Orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003. p. 657-694.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. S.l.: Vozes, 1994.

COLEBATCH, H. K. Policy analysis, policy practice and political Science. **Australian Journal of Public Administration**, p. 14-23, September, 2006.

COMBLIN, J. **O neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

CORRÊA, Roberto L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 4, n.3, p. 39-68, Rio de Janeiro, 1987.

CORRÊA, Roberto L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática. 1989.

CORRÊA, Roberto L. Rede urbana e formação espacial: uma reflexão considerando o Brasil. **Revista Território**, ano V, n. 8, p. 121-129, Rio de Janeiro, 2000.

COSTA, José Marcelino Monteiro da; CAPELA, José das Neves. Borracha vegetal: Análise da oferta. **Revista Econômica do BASA**, v. 1, n. 1, 1970.

COSTA, José Marcelino Monteiro da. Desenvolvimento regional e desenvolvimento sustentável: uma avaliação de consistência macroeconômica. In: COSTA, José Marcelino Monteiro da. **Amazônia: desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade de recursos naturais**. Belém: UFPA/NUMA, 1995.

COSTA, Francisco de Assis. **Formação agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável**. Belém: UFPA/NAEA, 2000.

COSTA, Francisco de Assis; SANTANA, Antonio Cordeiro de. Desenvolvimento regional sustentável e incentivos fiscais: um modelo alternativo para a Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**. Belém: NAEA/UFPA, v. 5, n. 2, p. 89-116, 2002.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.5, n. 37, p. 969-992, 2003.

COSTA, Wanderley M. da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Editora Contexto, 1997.

CRESPO, Antonio Arnot. **Estatística fácil**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CVRD. **62 years of successful presence in the iron ore market. Iron ore products**. Cia Vale do Rio Doce, 2004.

D'ARAUJO, Maria Celina. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: A experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 7, n. 19, p. 40-55, 1992.

DESENVOLVIMENTO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio século XXI Escolar: O mini dicionário da língua portuguesa**. 4. ed. rev. Ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, p.223

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DOMINGOS, Sadalla. **Análise e avaliação de possibilidades de sistematização e gestão integrada de sistemas de infra-estrutura urbana**. Tese (Doutorado em Engenharia civil)- Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

DNIT. **Breve histórico sobre a evolução do planejamento nacional de transportes.** Brasília: DNIT, 2010.

DRAIBE, Sônia Mirian. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. **Revista São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

ECONOMIA e energia. **Análise energética brasileira** : período de 1970 a 2002. n. 40. set.-out. 2003.

ENGELS, F. As Grandes Cidades. In: A SITUAÇÃO da classe trabalhadora na Inglaterra. Lisboa: Presença, 1975. p. 43-110.

FARAH, M.S.F. Gestão pública, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões:** o desafio urbano regional. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003, p. 81-94.

FARAH, M.S.F. Gênero e políticas públicas. **Estudos feministas.** Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **RBCS.** v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.

FEARSLIDE, Philip M. Agroforestry in Brazil's Amazonian Development Policy: The Role and Limitations of a Potential Use for Degraded Lands. In: ARAGÓN, Luis E (Org.). **Desenvolvimento sustentável nos Trópicos Úmidos.** Belém: UNAMAZ/UFPA, 1992, p. 417-434.

FENZL, Norbert; CANTO, Américo; VINÍCIOS, Marcos. A evolução do setor energético e o desenvolvimento socioeconômico na região Norte e no Estado do Pará. In: COELHO, Maria Célia Nunes; SIMONIAN, Ligia; FENZL, Norbert (Orgs). **Estado e políticas públicas na Amazônia:** gestão de recursos naturais. Belém: Cejup: UFPA/NAEA, 2000, p. 245-286.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Cadernos IDESP,** . São Paulo: IDESP, n. 15, 1986.

FRANCO, A. de. **Por que precisamos de desenvolvimento local, integrado e sustentável?** Brasília: Instituto de Política; Millennium, 2000.

FRANCO, A. de. **Capital social.** Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy. Brasília, DF: Instituto de Política, 2001.

FRANK, André Gunder. **Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología:** el desarrollo del desarrollo. Barcelona: Editorial Anagrama, 1966.

FRANK, André Gunder. **Sobre el desarrollo capitalista.** Barcelona: Editorial Anagrama, 1977.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas. I-PEA, n. 21, jun, 2000.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & Senzala**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1970.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro, 1977.

FURTADO, Celso. **Análise do modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. 2 ed. São Paulo, 2002^a.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

GIDDENS, Anthony. **Más allá de la izquierda y la derecha**. Madrid: Cátedra, 1996.

GODARD, O. et al. Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. **Estudios Territoriales**. Madrid, n. 24, 1987.

GODOY, A.S. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.2, p. 57-63, 1995.

GOLDEMBERG, José; MOREIRA, José Roberto. Política energética no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, p. 215-228, 2005.

GOMES, Adriana. Anos 80: década perdida? **Revista do Legislativo**. Minas Gerais, 199?, p. 51-62.

GRACIARENA, Jorge. Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 685-713.

GUIMARÃES, Meire Lucy Mendes. **Políticas de provisão de saneamento básico**: uma análise da insustentabilidade de intervenções de esgotamento sanitário no espaço urbano da região metropolitana de Belém. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará Belém, 2009.

HADDAD, P. R. **Cluster e desenvolvimento endógeno**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HELD, D. **Democratic accountability and political effectiveness from a cosmopolitan perspective**. London: Centre for the study of global governance, 2003.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Tradução de Laura Schaefer. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HIRSCHMAN, Alberto O. **De la economía a la política y más allá**: ensayos de penetración y superación de fronteras. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes. **Nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010)**: avanços e limites. Mestrado (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento)- Programa de Pós-Graduação em Planejamento do Desenvolvimento, NAEA/Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

HOLANDA, A. N. C. **Planejamento e projetos**. Fortaleza: Edições UFC, 1983.

HOLANDA, A. N. C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., Panamá, 2003. **Anais ...** Panamá, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

HUNT, Diana. **Economic theories of development**: An analysis of competing paradigms. New York: Harvester Wheatsheaf, 1989.

HURTIENNE, Thomas. Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento sustentável. In: COELHO, Maria Célia Nunes; MATHIS, Armin (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento local na Amazônia**: uma agenda de debate. Belém: UFPA/NAEA, 2005. p. 91-96.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IBGE. **Censo 2010**: Sinopse. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 12 maio. 2011.

_____. Diretoria de Pesquisa. Contagem Populacional. **Censo Demográfico 1960/1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Contas Regionais**, Estatística. 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estatística/contasregionais/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 12 maio 2011.

_____. Contagem e Demografia. **Censo Demográfico 2000**. SIDRA. 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/bancomedadosa/sidra/contagemedemografia.htm?1>>. Acesso em: 02 fev. 2011.

_____. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil 1982**. Rio de Janeiro: IBGE, 1982.

IBRAPP. **O que é política pública?** Rio de Janeiro, 200?. Disponível em arquivo <<http://www.ibrapp.com>> Acesso em 30 junho 2011

IPEA. **Desenvolvimento humano e condições de vida: Indicadores brasileiros**. IPEA, 2000.

_____. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

IPEADATA. Base de Dados Macroeconômico, Tema Comércio Exterior, Exportações de Borracha Tonelada e Libra esterlina. Estatísticas Históricas do Brasil. In: IBGE. **O Brasil, suas riquezas naturais, suas indústrias**. 2. ed. Rio de Janeiro: FIBGE, 1990. V. 3. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 11 jun. 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações**. 3. ed. Campinas: Ed. Alínea, 2004.

_____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 56, p.137-160, 2005.

KNOEPFEL, Peter. **Public polices analysis**. UK: University of Bristol, 2007.

KOIFMAN, Sérgio. Geração e transmissão da energia elétrica: impacto sobre os povos indígenas no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.17, n.2, p.413-423, mar./abr. 2001.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LASSWELL, Harold. **Política: quem ganha o que, quando, como**. Universidade de Brasília, 1984.

LAURENCE, W. F. et al. The future of the Brazilian Amazon. **Science**, v. 291, jan., 2001.

LEFEBVRE, Henri. Da cidade à sociedade urbana. In: _____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. Henri. **A revolução urbana**. UFMG, 2002.

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: Um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2009.

LENIN, Vladimir Litch. **O imperialismo**: fase superior do capitalismo. São Paulo: Global, 1982.

LEVIN, Jack; FOX, James Alan. **Estatística para ciências humanas**. Trad. Alfredo Alves de Farias. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

LEWIS, Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1969.

LYNN, L. E. **Designing public policy**: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica, California: Goodyear, 1972.

MAGALHÃES, Marcos Nascimento; LIMA, Antonio Carlos Pedroso de. **Noções de probabilidade e estatística**. 3. ed. São Paulo: IME/USP, 2001.

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **EDUC. SOC.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARCELINO, Gileno Ferandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO U DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 3., 1998. **Anais** Madrid: Centro Latino-americano de Administración para el Desarrollo, 1998, p. 19.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: _____ (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 71-93.

_____. Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

_____. Ermínia. **A nova política nacional de habitação**. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau.htm?1>>. Acesso em: 28 dez. 2010.

MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. **Amazônia: o custo ecológico das hidrelétricas**. In: **Energia na Amazônia**. In: MAGALHÃES, Sonia Barbosa; BRITTO, Rosyan Caldas; CASTRO, Edna Ramos de. (Orgs.). **Energia na Amazônia**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi/Universidade Federal do Pará/Associação de Universidades Amazônicas, 1996. V. II.

MARINI, Caio. Um governo matricial: estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLEAD SOBRE

LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2009. Madrid, 2004. v.9.

MARTINELLO, Pedro. A batalha da borracha durante a segunda guerra mundial. **Cadernos UFAC**, Rio Branco, 1988, p. 23-61. (Série Estudos e Pesquisas 1).

MARX, Karl. **O capital**. 19. ed. Civilização Brasileira, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Ed. Ridendo Castigat Mores, 1999.

MASCARÓ, Juan Luís. **Infraestrutura da paisagem**. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2008.

MATHIS, Armin; FARIAS FILHO, Milton C. O sistema político e a Amazônia brasileira: considerações político-institucionais. **Novos Cadernos NAEA**, v. 7, n.2. Belém: NAEA/UFPA, 2004, p. 5-30.

MATHIS, Armin. Reflexões sobre a reforma do Estado na Amazônia. In: COELHO, Maria Célia Nunes; MATHIS, Armin (Orgs). **Políticas públicas e Desenvolvimento local na Amazônia**: uma agenda de debate. Belém: UFPA/NAEA, 2005.p. 85-90.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Dissertação (Mestrado em ciência. Área de Concentração: Economia Aplicada)- Programa de Pós-Graduação da Escola Superior de Agricultura "Luis de Queiroz", Universidade de São Paulo, 2002.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1965.

MOISÉS, Hélio Nicolau. Município-Rede: Planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo, 1999. p. 305-324.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; COELHO, Maria Célia Nunes. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 7, n.1, p. 91-122, 2004.

MUSSUMECI, Leonarda. O mito da terra liberta: colonização espontânea, campesinato e patronagem na Amazônia Oriental. São Paulo: Vértice. **Revista dos Tribunais/ANPOCS**, 1988. p. 26-64

NALLE JR, Claudionei. **Desenvolvimento regional e políticas públicas**: O caso do projeto amanhã da companhia de desenvolvimento dos vales do São Francisco e Parnaíba. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações)-. Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.1, n.3, 2º sem, 1996.

NORTH, Douglas C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. México: Fondo de Cultura Económica, p. 13 - 181, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. A reconquista da Amazônia. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo: CEBRAP, n. 38, mar., 1994, p. 3-14.

OLIVEIRA, Héder Carlos. **Desigualdade regional e os fundos constitucionais de financiamento no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Regional)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

OLIVEIRA, Rogério Ribeiro de; ZAÚ, André Scarambone. Impactos da instalação de linhas de transmissão sobre ecossistemas florestais. **Floresta e Ambiente**, v. 5, n.1, 184-191, jan.-dez. 1998.

PAIVA, Vanilda. Sobre o conceito de capital humano. **Cadernos de Pesquisa**. Rio de Janeiro, n. 13, p. 185-191, 2001.

PANDOLFO, Clara Martins. **A Amazônia e seus problemas**. Belém: SUDAM, 1972.

PARSONS, D. W. **Public policy**: Introduction to the theory and practice of policy analysis. Cambridge: Great Britain at the University Press, 1996.

PAULA, João Antonio de. Plano, programa e projeto: a experiência brasileira. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**. Rio de Janeiro, n. 13, p. 101-125, dezembro, 2003.

PAVIANI, A. A lógica da periferização em áreas metropolitanas. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. (Orgs.). **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

PCV2006. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Pesquisa de condição de vida**. 2006. Disponível em: <www.seade.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2011.

PEREIRA, José Carlos Matos. **Importância e significado das cidades médias na Amazônia: uma abordagem a partir de Santarém**. Mestrado (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento)- Programa de Pós-Graduação em Planejamento do Desenvolvimento, NAEA/Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

PERRUPATO, Marcelo. **A espacialização territorial brasileira e os vetores logísticos de transportes**. Brasília: Centro de excelência em Engenharia de Transportes, 2007.

PNUD. **Plano para consecução dos objectivos da cimeira do milénio**. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal, 2001.

POLÍTICAS. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio século XXI Escolar**: O mini dicionário da língua portuguesa. 4. ed. rev. Ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, p.544.

POPPER, Karl Raymund. **Conjecturas e refutações**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

PRADO JR, Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PRADO, Eleutério F.S. **Why not out-of-equilibrium economics!** In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON HISTORY OF ECONOMIC, IPE, august, 2009.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1968.

PRÉTECEILLE, Edmond. A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas ultimas décadas. **Caderno CRH**, Salvador: EDUFBA/CNPQ, n. 38, jan./jun. 2003.

PUTNAM, R. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy**, n.6, p.65-78, jan. 1995.

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

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Leo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Escola de Engenharia da UFMG, 2002.

RIBEIRO, M. A. A rede urbana amazônica: da rede dendrítica à configuração de uma rede complexa. In: SPOSITO, M. E B (org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: UNESP, 2001, p. 369-389.

RIGOLON, F. J. Z. O Investimento em infraestrutura e a retomada do crescimento **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p.129-158, abr. 1998.

ROCHA, Brígida Ramati Pereira da; SILVA, Isa Maria Oliveira da. **Energia para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Belém, 200?.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: nova perspectiva para velhos temas. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR., O.A. (Orgs) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 351-360.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. Cidades e políticas urbanas no Brasil: velhas questões, novos desafios. In: RATTNER, H. (Org.). **Brasil no limiar do Século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável**. São Paulo: Edusp, 2000.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1969.

ROSTOW, W. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não-comunista. Rio de Janeiro: Zahar, 1978

RUIZ, Manoel. **A história do Plano Collor, 2003**. Disponível em: <<http://sociedadedigital.com.br/artigos.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2010.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília, 1999.

SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS, Milton. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. As diferenciações do território. In: _____. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Santos: Record, 2001. p. 259-277.

SCHUMPETER, Joseph. On the Concept of Social Value. **Quarterly Journal of Economics**, v. 23, p. 213-232, 1908-9.

_____. Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial: O caso do Brasil**. Santiago do Chile: CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, 2010.

_____. Kelson Vieira. Cinquenta anos de políticas públicas federais de desenvolvimento regional do Brasil. In: FARIA, Rodrigo; SCHVARSBURG, Benny (Orgs.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011, p. 168-194.

SERÁFICO, Marcos. Reflexões sobre a infraestrutura viária no Pará. **1ª Conferência Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Eixo Temático 3: Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Áreas Estratégicas. Tema 6. Desafios em Ciência, Tecnologia e Inovação na Infraestrutura e Integração de Transportes Regionais. Belém, 2010.

SICSÚ, João. A construção de uma estratégia de desenvolvimento In.: SICSÚ, João; CATELAR, Armando. **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009. p. 19-28.

SILVA, Fábio Carlos da. **Gestão municipal e políticas públicas**. Belém: Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, 2001. Notas de aulas.

SILVA, Fábio Carlos da. Raízes Amazônicas, universidade e desenvolvimento regional. In: MELLO, Alex Fiuza de (Org.) **O futuro da Amazônia: Dilemas, oportunidades e desafios no limiar do século XXI**. Belém: Editora da UFPA, 2002. p. 55-70.

SILVA, J. Amado da; AMADO, Luís; IONG, Celeste. **Economia do conhecimento e desenvolvimento econômico e social**. Porto: Princípia Editora, 2007.

SINGER, T. **Desenvolvimento e crise**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

SISTEMA FIRJAN. **Índice Firjan de desenvolvimento Municipal**. Rio de Janeiro, 2010.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1975.

SOLOW, Robert M. A. Contribution to the Theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, Feb.,1956.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.

_____. Edward W. O desenvolvimento metropolitano pós-moderno nos EUA: virando do Lo Angeles pelo avesso. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec e ANPUR, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Sumara Aparecida Katruch de; BORGES FILHO, Álvaro de Oliveira. Educação como fator crítico para o sucesso rumo ao desenvolvimento com sustentabilidade: um enfoque estratégico. **Revista Eletrônica Lato Sensu-UNICENTRO**, ed. 6, p. 1-25, 2008.

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. **Textos e contextos para leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001. v. 1.

STELLA, Thomas Henrique de Toledo. **A integração econômica da Amazônia (1930-1980)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)-. Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. The wealth of regions. Market forces and policy imperatives in local and global context. **Futures**, v. 27, n. 5, 1995.

TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.

THOEING, J.C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, 2000.

TOLEDO, Fernando Floriano de. **Projetos de desenvolvimento institucional e de infra-estrutura urbana municipais**: uma abordagem da organização do trabalho no gerenciamento dos recursos públicos. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)- Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

TRINDADE JR, Saint-clair Cordeiro. **Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada – Belém (Pa)**. Dissertação (Mestrado em planejamento do desenvolvimento)– Curso de Pós-Graduação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará: Belém, 1993.

_____. Saint-clair Cordeiro **A cidade dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. Tese (Doutorado)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998

TRISTÃO. Gilberto. **A reorganização do processo de planejamento e orçamento do governo federal: estratégia de modernização gerencial**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

UNESCO. **Educação para um futuro sustentável**: uma visão transdisciplinar para ações compartilhadas. Brasília: IBAMA, 1999.

UNITED NATIONS. **Report Of The World Commission On Environment And Development**. General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987.

VAINER, Carlos B.; ARAÚJO, Frederico G. B. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1992.

VAINER, Carlos B. Regionalismos: anacronismo ou pós-modernidade? In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). **O novo Brasil urbano**: impasse, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 163-182.

_____, Carlos B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, Belém: ANPUR, v. 9, n. 1, p. 9-23, maio, 2007.

VASCONCELOS, E. M. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar**: epistemologia e metodologia operativa. Petrópolis: Vozes, 2002.

VAZ, José Carlos. **Medindo a qualidade de vida**. Instituto PÓLIS, n. 27, 200?. Disponível em: <www.polis.org.br/publicações>. Acesso em: 15 jul. 2011.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WEBER, Max. **Economía y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944. 4 Vol.

WEINSTEIN, Barbara. **A borracha na Amazônia: expansão e decadência, 1850-1920**. Trad. Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: HUCITEC: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

WEISS, Carol H. How can theory-based evaluation make greater headway?. **Evaluation Review**. v.21, p.501-524, 1997.

WOLFE, Marshall. Abordagens do desenvolvimento: de quem e para quem? In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 715-759.

ZYLBERSZTAJN, David. O contexto regional e o planejamento energético para a Amazônia. In: MAGALHÃES, Sonia Barbosa; BRITTO, Rosyan Caldas; CASTRO, Edna Ramos de. (Orgs.). **Energia na Amazônia**. Belém, Museu Paraense Emílio Goeldi/Universidade Federal do Pará/Associação de Universidades Amazônicas, 1996. V. I.

ZMITROWICZ, Witold. **Infra-estrutura urbana**. São Paulo: EPUSP, 1997. 36 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/17).

APÊNDICE

APÊNDICE A - PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS – PPG-7

O PPG-7 era coordenado pelo Governo Brasileiro através de convênios entre os diversos ministérios envolvidos e os governos estaduais e municipais, bem como com algumas organizações da sociedade civil.

Em 1994 foram aprovados os primeiros projetos e sua execução iniciada em 1995. O PPG_7 ficou dividido em 3 (três) subprogramas estruturantes (Política de Recursos Naturais, Unidades de Conservação e Manejo de Recursos Naturais, Ciência e Tecnologia) e 1 (um) subprograma de projetos demonstrativos (SILVA, 2003).

Os projetos estruturais estavam vinculados às deficiências institucionais que inibiam a implantação de uma política ambiental brasileira na região, enquanto os projetos demonstrativos estavam ligados a comunidade e organizações não governamentais em busca de modelos de desenvolvimento sustentável.

Para a fase inicial do Programa foram disponibilizados recursos na ordem de 291 milhões de dólares, distribuídos pelos 7 países envolvidos no Programa (ver Figura 5.7) e a contrapartida do governo brasileiro equivaleria a 10% dos custos do Programa. Com a finalidade de dar suporte financeiro ao programa foi criado um fundo fiduciário pelo Banco Mundial, o qual também ficou com a responsabilidade de administrar os recursos disponíveis.

Tabela Ap.1. Distribuição dos recursos financeiros relativos a primeira parte do programa, entre os países da comunidade europeia e os países baixos

Doadores	Rain Forest Trust Fund	co-financiamento e projetos bilaterais associados	Total
Alemanha	19,50	145,40	164,90
Reino Unido	2,50	27,70	30,20
Comissão da União Européia	14,60	12,80	27,40
EUA	5,00	15,00	20,00
Japão	5,50	13,70	19,20
França	---	11,10	11,10
Canadá	0,80	7,20	8,00
Itália	5,30	---	5,30
Países Baixos	5,00	---	5,00
Total	58,20	232,90	291,10

Fonte: BRASIL, 1997, 13.

No entanto, ao longo da primeira fase do Programa Piloto, por problemas de ordem burocrática e operacional, aconteceu uma demora significativa no início das ações previstas. O governo brasileiro embora tivesse aceitado a parceria internacional, não estava com uma estrutura adequada para aderir a uma parceria nos moldes do G_7. Aliado a isso, os países do grupo e o Banco Mundial foram mais lentos do que o esperado no suporte a implementação do programa, exemplo disto estava na disponibilização do aporte financeiro que só foi efetivamente alcançado em 1997 (SILVA, 2003).

Assim sendo, vale ressaltar que, diante de todas as dificuldades financeiras, burocráticas e operacionais, ainda assim houve projetos que se destacaram, tais como os de demarcação das terras indígenas – PPTAL, o projeto de reservas extrativistas – RESEX e a implantação de projetos demonstrativos comunitários – PD/A

Ressalta-se que, o interesse em ofertar apoio à proteção das florestas tropicais não se constituiu como um ato altruísta por parte dos países desenvolvidos, frente a sua pseudocolônia, o que norteava tal apoio pairava sob a égide do acúmulo de evidências e descobertas científicas, bem como o impacto do desflorestamento na economia dos países desenvolvidos frente a escassez de recursos estratégicos e as alterações climáticas (BRASIL, 1997).

ANEXOS

ANEXO A- Valores críticos de r nos níveis de significância (α) de 0,05 e 0,01

gl	α		gl	α	
	0,05	0,01		0,05	0,01
1	0,99692	0,999877	16	0,4683	0,5897
2	0,95000	0,990000	17	0,4555	0,5751
3	0,8783	0,95873	18	0,4438	0,5614
4	0,8114	0,91720	19	0,4329	0,5487
5	0,7545	0,8745	20	0,4227	0,5368
6	0,7067	0,8343	25	0,3809	0,4869
7	0,6664	0,7977	30	0,3494	0,4487
8	0,6319	0,7646	35	0,3246	0,4182
9	0,6021	0,7348	40	0,3044	0,3932
10	0,5760	0,7079	45	0,2875	0,3721
11	0,5529	0,6835	50	0,2732	0,3541
12	0,5324	0,6614	60	0,2500	0,3248
13	0,5139	0,6411	70	0,2319	0,3017
14	0,4973	0,6226	80	0,2172	0,2830
15	0,4821	0,6055	90	0,2050	0,2673

Fonte: FISHER; YATES apud LEVIN; FOX, 2004, p. 469.

ANEXO B - Mapa do Plano Rebelo de integração nacional

