

POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA TERRITORIAL EM CONTEXTOS  
DE GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA



## O QUE NOS ENSINA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL

---

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1

AGOSTO 2020

 **FGV EAESP**  
CENTRO DE ESTUDOS  
EM SUSTENTABILIDADE

## Planejamento territorial é condição à discussão de grandes obras

O debate sobre grandes empreendimentos de infraestrutura e mineração na Amazônia geralmente é permeado pela promessa de desenvolvimento para as localidades que os recebem. Entretanto, tanto experiências históricas quanto as mais recentes revelam a tendência ao comportamento de *boom-colapso*, no qual o aquecimento econômico que cria oportunidades não necessariamente se mantém ao longo do tempo e não se combina com outras dimensões de desenvolvimento, como a sustentabilidade ambiental, a justiça social e os direitos humanos.

Sem estratégias para tanto, o desenvolvimento não se propaga automaticamente. São abundantes as evidências de baixa prosperidade social e econômica na escala local e regional<sup>1</sup>, aprofundamento de desigualdades na distribuição de custos e benefícios<sup>2</sup> ao longo de todo o processo e intensificação de desmatamento e de conflitos socioambientais<sup>3</sup>.

Assim, as implicações da instalação e operação de grandes empreendimentos de infraestrutura e mineração sob a perspectiva de desenvolvimento da Amazônia são mais complexas do que supõem as abordagens

tradicionais de cunho setorial e macroeconômico. O planejamento das obras restringe-se à hegemonia das políticas setoriais e econômicas e à modelização dos projetos, não abarcando vocações territoriais e perspectivas das populações locais, configurando tais projetos como “territorialmente cegos”<sup>4</sup>, exceto por meio dos mecanismos - limitados - do licenciamento ambiental. O resultado são projetos verticais, que se utilizam dos recursos locais sem gerar um ciclo virtuoso no território, de endogenização de benefícios<sup>5</sup>.

Este tipo de descompasso entre expectativa e resultados tem paralelo com uma discussão mais ampla, que conferiu impulso, na virada do século, ao imperativo de planejamento territorial. Essa abordagem parte da observação de que mesmo as melhores políticas não promovem efeitos uniformes em todo o espaço nacional, apontando para um componente endógeno do desenvolvimento que diz respeito às peculiaridades dos territórios, suas vocações e fragilidades<sup>6</sup>.

Como ação pública, o planejamento territorial vem se consolidando em escalas tão variáveis quanto a União Europeia, a cooperação internacional e microrregiões na América Latina e no Caribe. Tal paradigma concebe territórios não como mero recorte geográfico, mas antes um espaço socialmente construído. Recusa soluções localistas, como se territórios

---

<sup>1</sup> ASSUNÇÃO & SZERMAN & COSTA, 2017; FENZL et al., 2000; MONTEIRO, 2005

<sup>2</sup> ROCHA & GOMES, 2002; BRITO & CASTRO, 2018; MONTEIRO, 2005; FASE & ETERN, 2011

<sup>3</sup> IMAZON, 2017; ISA, 2015; NEPSTAD et al., 2000

<sup>4</sup> LOTTA & FAVARETO, 2018

<sup>5</sup> PINTO & NETO & ANG, 2018

<sup>6</sup> BERDEGUÉ & BEBBINGTON & ESCOBAL, 2015

fossem redomas isoladas, por reconhecer a importância de articulações com instituições e agentes em diversas escalas. E tem como alicerces de prática a mobilização de potencialidades próprias de cada contexto, o fortalecimento de capacidades institucionais e a governança territorial<sup>7</sup> participativa. Este texto parte da hipótese de que é preciso aprimorar o planejamento do desenvolvimento inclusivo e sustentável dos territórios amazônicos, como condição à discussão sobre a instalação e operação de grandes empreendimentos. De modo a motivar debates nesse sentido, elencam-se alguns dos principais aprendizados consolidados no campo do planejamento territorial e regional.

## **A diversificação econômica é fundamental ao desenvolvimento, em contraste com apostas de investimentos massivos em empreendimentos ou setores únicos**

Historicamente, a Amazônia brasileira recebeu contínuas promessas de desenvolvimento econômico regional por meio de projetos de infraestrutura, não apenas circunscritos nas políticas macroeconômicas do período da ditadura militar no Brasil, mas também mais recentemente nas políticas chamadas neo-desenvolvimentistas<sup>8</sup>.

Para territórios amazônicos que não vislumbram outras oportunidades de investimentos públicos e privados, as propostas de grandes estradas, portos e complexos hidrelétricos muitas vezes constituem um tipo de “chantagem locacional”<sup>9</sup>, sendo apresentadas por governos e empreendedores como únicos caminhos para o progresso.

No entanto, diferentemente da presunção de que um único investimento massivo possa despertar intrincados processos de desenvolvimento, a diversificação econômica aparece como elemento central nos casos em que regiões e localidades menos dinâmicas lograram crescimento com redução de pobreza e distribuição de renda.

É o que aponta o maior estudo comparativo já realizado sobre transformação de territórios rurais na América Latina. Ao longo de 5 anos, entre 2007 e 2012, o programa *Rural Territorial Development* estudou a evolução de mais de 10 mil localidades<sup>10</sup> em 11 países do continente e constatou que apenas 12% destes tiveram êxito nos termos de um crescimento inclusivo – uma parcela ainda menor chegou a esse ponto promovendo sustentabilidade ambiental.

Nesses casos, a pesquisa pôde constatar, entre cinco fatores críticos de mudança, “a diversidade organizacional e setorial da

---

<sup>7</sup> DAVOUDI et al., 2008; DALLABRIDA, 2011

<sup>8</sup> GOMIDE & PIRES, 2014

<sup>9</sup> ACSELRAD & BEZERRA, 2009

<sup>10</sup> Entre municípios, distritos e departamentos

estrutura econômica territorial e com que densidade se dá a interação entre eles”<sup>11</sup>. Este achado ecoa uma das principais renovações de postulados econômicos de décadas recentes, quando se passou a observar que para além do contexto macroeconômico, a estrutura produtiva importa como determinante para o crescimento, ainda mais para a superação de desigualdades<sup>12</sup>. De fato, o cruzamento do desempenho entre países, e entre suas regiões/territórios, ao longo do tempo mostra uma correlação inescapável entre alta especialização econômica – ou seja, a concentração de esforços em um limitado número de processos produtivos – e alto coeficiente de Gini<sup>13</sup>.

Territórios e regiões rurais de melhor desempenho vêm encontrando as saídas mais efetivas no acesso a mercados dinâmicos que valorizem seus atributos de biodiversidade e patrimônio histórico e cultural, seja na América Latina<sup>14</sup>, seja na Europa e nos Estados Unidos<sup>15</sup>. Concebem-se, assim, “novas ruralidades”, fruto da abordagem territorial que contesta a definição de territórios não-urbanos apenas pelo setor econômico que tradicionalmente representam. Esses atributos, que hoje dialogam com a noção de sociobiogeodiversidade, complexificam o entendimento de “vocalização regional”, desde há muito determinada por

vantagens comparativas naturais e históricas, consideradas isoladamente. Segundo essa lógica, estipula-se um destino inerente e praticamente incontornável às potencialidades econômicas, o que conflui para a especialização de perfis produtivos regionais<sup>16</sup>. No caso da região Norte, esse perfil implica comprometimento das bases de recursos naturais, que vem sendo apropriadas para a produção primária.

Não se trata de rechaçar o papel do setor primário no contexto de desenvolvimento. A mensagem central é que não existe medida única para o aprimoramento das condições de vida das populações, especialmente em localidades de baixo dinamismo econômico, como invariavelmente são em geral aquelas que recebem grandes empreendimentos de infraestrutura e mineração na Amazônia. São constatações que se contrapõem à perspectiva de que grandes empreendimentos possam unilateralmente promover dinâmicas de desenvolvimento ou mesmo efetivar por si só o que se entenda como desenvolvimento. Se há de fato a intenção de que territórios amazônicos aproveitem grandes empreendimentos de infraestrutura para ganhos de qualidade de vida, sob quais formatos, sob quais parâmetros, impulsionando quais cadeias, baseados em quais atividades econômicas e quais vocações territoriais essa hipótese se sustenta?

---

<sup>11</sup> BERDEGUÉ & BEBBINGTON & ESCOBAL, 2015

<sup>12</sup> RODRIK, 2010

<sup>13</sup> IMBS & WACZIARG, 2003

<sup>14</sup> ESCOBAL, 2015

<sup>15</sup> VEIGA, 1999

<sup>16</sup> MORAES, 1999; FLORIT et al., 2015



A abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe vocações plurais, compostas por fatores culturais, sociais, históricos, ambientais, institucionais e econômicos<sup>17</sup>, suas intersecções e afinidades, bem como aderência a tendências externas. Requer um olhar não apenas à diversidade da atividade econômica, mas à diversidade organizacional e institucional que rege a prática econômica e é regida por ela.

É certamente possível que vocações antagônicas venham a emergir desta investigação, o que demanda novos consensos e, alternativamente, novas qualidades a antigas práticas produtivas. Ainda assim, o olhar panorâmico, diverso sobre vocações, portanto mais fiel à realidade dos territórios, parece mais apropriado para iluminar possibilidades emergentes. A discussão sobre a bioeconomia amazônica como um novo lastro de desenvolvimento socioeconômico para o Brasil, não somente para a região, é um exemplo da emergência dessas novas possibilidades.

## **Políticas que miram exclusivamente a competitividade dos territórios tendem a produzir e intensificar desigualdades espaciais**

Frequentemente, a expressão espacial de economias ultra especializadas se dá na forma

de enclavismos ou polos regionais. Na medida em que único empreendimento ou atividade econômica atrai sobremaneira capitais humano e financeiro, um efeito de “drenagem” pode esvaziar as bordas da área de influência quando seus vínculos produtivos não se consolidam na região. O resultado muitas vezes se expressa em acentuada desigualdade socioeconômica na comparação entre o enclave e seu entorno<sup>18</sup>.

Mesmo os investimentos em infraestrutura, considerados incontestáveis promotores de prosperidade por parte da literatura, geram efeitos diferenciados no nível macro e microterritorial. Enquanto eventuais efeitos favoráveis ao crescimento se fazem sentir mais claramente na escala dos estados e das regiões, o impacto econômico é muitas vezes desfavorável sobre a realidade local<sup>19</sup>.

O impasse é de difícil assimilação quando a própria natureza da atividade ou empreendimento não guarda relação com as vocações instaladas nos territórios, dispensando, portanto, a presença de outras centralidades produtivas que lhe deem suporte.

É o que se verifica, por exemplo, no caso dos polos regionais de mineração na Amazônia, profundamente dependentes de dinâmicas externas relativas a padrões tecnológicos, de inovação e de organização que os distanciam de arranjos produtivos de base local<sup>20</sup>. O Polo Industrial de Manaus também ilustra esse tipo

---

<sup>17</sup> SILVA, 2015

<sup>18</sup> ALVES, 2018

<sup>19</sup> COELHO et al., 2019

<sup>20</sup> MONTEIRO, 2005

de dinâmica. Apesar da vantagem que confere ao Amazonas em termos de capacidade técnica, produtividade e tecnologia, os efeitos espaciais estão longe de ser democratizantes. Manaus concentra quase 90% do PIB do estado, enquanto 75% dos municípios se localizam nas faixas de muito baixo e baixo IDH<sup>21</sup>. É frágil, portanto, a suposição de que o PIM possa favorecer a proteção florestal, apresentando-se como modelo de desenvolvimento alternativo, enquanto as populações que residem no interior não compartilham de seus benefícios<sup>22</sup>. O aproveitamento estratégico da biodiversidade amazônica<sup>23</sup>, de modo a incentivar a produção industrial a partir dos recursos locais<sup>24</sup>, é crítica na perspectiva de desenvolvimento sustentável e inclusivo. De forma semelhante, o período de construção de grandes obras, tais como usinas e complexos hidrelétricos, podem promover a concentração de fatores produtivos em torno de um pico de demanda que, por definição, é temporário, sem que seja capaz de produzir uma estruturação continuada de novas e mais complexas cadeias de valor<sup>25</sup>. Verifica-se, dessa forma, a fragilidade de conjecturas que atribuam à mera criação de postos de trabalho e de novas receitas fiscais a possibilidade de um efeito duradouro e justo sobre o desenvolvimento dos territórios.

Ainda que se tome a perspectiva da geração de empregos como referência, não são necessariamente as grandes obras que detêm o melhor desempenho. Na América Latina, a cada um bilhão de dólares investidos em infraestrutura, o setor energético tem o potencial de gerar cerca de mil postos de trabalho e a construção de rodovias, 10 mil. Em comparação, a manutenção de estradas rurais geraria de 250 a 500 mil empregos e sistemas de água e saneamento, 100 mil empregos<sup>26</sup>.

Assim, a crítica referente aos enclavismos e aos polos regionais não se refere à atração e à ancoragem de capital para fazer frente à estagnação econômica, mas, substancialmente, à falta de estratégias que considerem seus efeitos socioespaciais. Essa desconexão seria resultado de abordagens tradicionais que tratam o fator competitividade “como atributo exclusivo do desenvolvimento dos territórios e das regiões”<sup>27</sup>.

Nesse sentido, as externalidades socioambientais de negócios e modelos produtivos hoje tencionam o próprio entendimento de atributos competitivos, frente às novas demandas de mercados afluentes sobre fatores de sustentabilidade.

---

<sup>21</sup> LEITÃO et al., 2019

<sup>22</sup> Sintomaticamente, a dinâmica de crescimento da indústria amazonense não se associa à reversão da perda de florestas. Segundo HOLLAND et al. (2019), para cada aumento de 1% da população formalmente ocupada no PIM, verifica-se tão somente diminuição de 0,006% nas taxas de desmatamento do estado.

<sup>23</sup> BRIANEZI, 2013

<sup>24</sup> SERAFICO, 2011

<sup>25</sup> ROCHA & GOMES, 2002

<sup>26</sup> SCHWARTZ & ANDRES & DRAGOIU, 2009

<sup>27</sup> ALVES, 2018

## Vulnerabilidades sociais demandam uma concertação inteligente entre políticas sociais e econômicas

Com enfoque primordialmente voltado para a superação da pobreza, as primeiras iniciativas de desenvolvimento territorial na América Latina tiveram, por muito tempo, um lugar exclusivo nas políticas e estruturas governamentais de caráter social. Hoje se observa que isso provocou uma equivocada dicotomia: para as áreas rurais, mais deprimidas, investimentos sociais. Para as áreas urbanas, mais dinâmicas, investimentos em desenvolvimento econômico<sup>28</sup>.

Novamente, evidências recentes dão conta de que a possibilidade de transformação de quadros de vulnerabilidade social é fortemente condicionada ao estilo de desenvolvimento que se instala nos territórios, nas regiões e nos países<sup>29</sup>.

O desafio de coesão entre diferentes abordagens setoriais diz respeito à maneira como o próprio Estado se organiza, algo que incita reflexões sobre inovação também em arranjos institucionais mais articulados. Ainda assim, as lições sobre superação de desigualdades espaciais no Brasil apontam que mesmo a partir de estruturas setoriais distintas é possível obter avanços significativos.

A literatura especializada em desenvolvimento regional credita justamente à combinação de políticas sociais e econômicas a expressiva redução das desigualdades entre as regiões brasileiras entre 2003 e 2010, quando as taxas de crescimento no Norte, no Centro-Oeste e no Nordeste foram superiores à média nacional e ao crescimento no Sul e no Sudeste: elevação da renda das famílias (aumento real do salário mínimo, Programa Bolsa Família, maior acesso a crédito) e ampliação direcionada aos territórios mais sensíveis de políticas de educação, apoio a arranjos produtivos locais e agricultura familiar, entre outros<sup>30</sup>.

Apesar disso, a persistência de um quadro de especialização das economias regionais e mesmo da desigualdade socioeconômica, ainda que reduzida, indicam que ainda é preciso avançar em estruturas mais coesas para o desenvolvimento territorial, que evitem contraposição entre as políticas e que sejam orientadas para o longo prazo<sup>31</sup>.

## Desafios de coordenação requerem arranjos institucionais intersetoriais e acordos vinculantes com responsabilidades e contrapartidas claras

Iniciativas de planejamento territorial inevitavelmente lançam luz sobre a

---

<sup>28</sup> BERDEGUÉ & FAVARETO, 2019

<sup>29</sup> IFAD, 2016

<sup>30</sup> ARAÚJO, 2013

<sup>31</sup> FAVARETO et. al, 2014

importância de integração de ações e investimentos. Apesar disso, a promoção de políticas propriamente intersetoriais ainda é uma conquista rara.

Berdegúe & Favareto (2019) atribuem esse impasse a um problema de arranjo institucional. Se alocado em um ministério ou secretaria específica, o planejamento territorial carece de poder de mando para mobilizar e harmonizar ações em outras pastas. Grupos de trabalho e comissões que buscam integrar diferentes setores do poder executivo também teriam dificuldade em avançar na prática, por falta de um agente principal que coordene e tenha poder para dar seguimento às decisões. As experiências mais efetivas na administração pública são lideradas, portanto, por instituições que já tenham natureza territorial, como agências de desenvolvimento e fundos designados para este fim, ou ao menos multissetorial, como Planejamento ou Casa Civil.

Mas a problemática da liderança não resolve, por si só, toda a amplitude da governança necessária em processos de desenvolvimento territorial, que incluem ainda arranjos capazes de promover multiescalaridade, participação e representatividade das forças sociais presentes no território<sup>32</sup>, além de aspectos como modelo de gestão e estrutura financeira<sup>33</sup>. Dessa forma, há um ponto de alavancagem essencial com vistas à capacidade de coordenação.

Outra constatação relevante é a necessidade de instrumentos políticos, legais e administrativos que permitam formalizar acordos vinculantes entre os diferentes atores institucionais implicados.

A trajetória da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) ilustra esse aprendizado. É notório que a principal política explicitamente territorial de âmbito nacional teve baixa expressividade e limitada capacidade de realização entre os anos de 2003 e 2010.

Embora muito se atribua esse resultado ao malogro na criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – o que restringiu a capacidade financeira da PNDR a uma parte do orçamento do Ministério da Integração – outros obstáculos de coordenação foram patentes.

Tanto as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (SUDAM e SUDENE) quanto os Fundos Constitucionais não foram integrados à governabilidade da PNDR.

Assim, esses agentes territoriais de fundamental importância seguiram promovendo investimentos e incentivos desarticulados das orientações da política – e, muitas vezes, na direção contrária – por falta de mecanismos formais que determinassem relações de cooperação<sup>34</sup>.

Na escala pertinente à inserção de grandes empreendimentos, governos interessados em

---

<sup>32</sup> LOTTA & FAVARETO, 2018

<sup>33</sup> PINTO & NETO & ANG, 2018

<sup>34</sup> COELHO, 2017



abordagens territoriais de desenvolvimento devem atentar para que a apreciação de projetos de infraestrutura pertençam a uma governança mais ampla, com a necessidade de contratos ou convênios que permitam estabelecer articulações intermunicipais e destas com a esfera estadual e/ou federal, determinando-se responsabilidades e contrapartidas claras<sup>35</sup>, entre todos os entes federativos, inclusive problematizando o papel dos entes municipais nesse contexto.

## **Para além da atuação unilateral de governos, é preciso mobilizar coalizões territoriais em torno de objetivos comuns**

Uma das principais mensagens do campo do planejamento e do desenvolvimento territorial é que processos salutarres de mudança social dificilmente se efetivam a partir da ação unilateral do Estado, nem mesmo de um agente econômico isoladamente. O conjunto das forças sociais presentes num território importa, seja porque reúne a potência de diversificados tipos de conhecimento e possibilidades de sinergia, seja porque, ao se depararem com intervenções indesejadas, atores territoriais simplesmente resistem<sup>36</sup>. É um cenário nada estranho ao histórico de implantação de grandes projetos na Amazônia,

no qual conflitos socioambientais andam lado a lado com mobilizações e intervenções de ordem jurídica. Apenas no caso da UHE Belo Monte, foram mais de 20 ações civis públicas, boa parte delas apontando a falta de participação social nas etapas de licenciamento<sup>37</sup>.

Numerosos estudos<sup>38</sup> vêm apontando o papel chave de “coalizões territoriais transformadoras” em processos de desenvolvimento que gerem crescimento inclusivo. Trata-se de “uma série de diferentes atores que se engajam numa ação convergente em torno da dinâmica territorial de desenvolvimento”<sup>39</sup>. O conceito destaca a importância de obter-se diversidade na composição de atores do território e uma visão compartilhada de futuro, em prol da qual um conjunto de instituições possa operar. A busca pela construção de consensos, no entanto, não pode prescindir da evidenciação de conflitos e dos interesses envolvidos.

Os diferenciais que tornariam tais coalizões efetivamente “transformadoras” ainda são objeto de investigação, mas determinados elementos já se destacam, tais como: acordo em torno de objetivos propriamente intersetoriais e de longo prazo, uma conjuntura especialmente disruptiva que propulsione a articulação deliberada em favor

---

<sup>35</sup> VEIGA, 2001

<sup>36</sup> HEALEY, 2003

<sup>37</sup> SCABIN et al., 2014

<sup>38</sup> BERDEGUÉ & ESCOBAL & BEBBINGTON, 2015; BERDEGUÉ & FAVARETO, 2019; NORTH, 2008; FERNANDEZ & ASENSIO, 2014; PERALTA & HOLLENSTEIN, 2015

<sup>39</sup> FERNANDEZ & ASENSIO, 2014, p.23

de novos caminhos<sup>40</sup>, e em que medida estão instaladas ou se promovem capacidades de ordem técnica, política e econômica<sup>41</sup>. Aspirar por esse tipo de dinâmica no contexto de grandes obras de infraestrutura é delicado. É possível que determinados projetos sejam tão controvertidos que comprometam a possibilidade de engajamento de múltiplas partes em diálogos sobre desenvolvimento. Ainda assim, a Amazônia brasileira registra experiências em que espaços ampliados de governança foram mobilizados por ocasião de grandes projetos de infraestrutura, cujos esforços estiveram voltados não para deliberação sobre a obra em si, mas sobre as dinâmicas e projeções do território. Um dos casos mais notórios, relativo à pavimentação da BR-163 (Cuiabá-Santarém), teve início a partir de uma articulação que se assemelha à ideia de coalizões territoriais. Pelo menos quatro documentos<sup>42</sup> com propostas e prioridades para o desenvolvimento da região foram elaborados por atores locais, em amplos processos de articulação e consulta que envolveram não apenas movimentos sociais e ONGs, mas também sindicatos, universidades, institutos de pesquisa, empresários e prefeituras. Trata-se de uma mobilização que partiu do próprio território e que foi então recepcionada pela política pública federal,

culminando com o Plano BR-163 Sustentável, a partir de 2004.

Já o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) foi alavancado no contexto de instalação da UHE Belo Monte, sobretudo a partir da liderança da Casa Civil e da Secretaria Geral da Presidência da República, entre 2009 e 2010. Diferentemente do PDRS da BR-163, os recursos designados para execução do plano (R\$ 500 mi) tiveram origem no leilão da obra, portanto aportados pelo consórcio ganhador que mais tarde viria a constituir a empresa Norte Energia.

No PDRSX, um espaço de governança participativo para execução do plano fora formalizado por decreto, na forma de um Comitê Gestor, dotado de representação paritária entre governos federal, estadual e municipais e diferentes setores da sociedade no território, como ONGs, sindicatos, associações patronais e a universidade. Também aí se criaram condições interessantes para o que poderia vir a ser a formação de uma coalizão territorial.

Apesar disso, são muitas as considerações sobre as causas da limitada capacidade de transformação em ambas as experiências. No caso da BR-163, por exemplo, atores envolvidos no processo denunciam a excessiva dependência do arranjo sobre o capital político dos então ministros Ciro Gomes e Marina Silva,

---

<sup>40</sup> Seriam exemplos contextos de desastre, forte estagnação ou depressão econômica, e ainda novas tendências no campo das políticas públicas e das dinâmicas de mercado

<sup>41</sup> PERALTA & HOLLENSTEIN, 2015

<sup>42</sup> Plano de Desenvolvimento para o Oeste Paraense na Visão dos Movimentos Sociais; Carta de Itaituba; Relatório Final do

Encontro BR 163 Sustentável: desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo Cuiabá-Santarém; Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163, ou Carta de Santarém

e também a baixa execução de ações voltadas a atividades produtivas sustentáveis, capazes de consolidar avanços promovidos em ordenamento territorial<sup>43</sup>.

Já o PDRSX teria sofrido com implementação tardia, quando a instalação da usina e os efeitos negativos para o território já se efetivavam, além de baixa capacidade de representação dos interesses de atores marginalizados e assimétrica distribuição de poder decisório na prática<sup>44</sup>.

Mais recentemente, a experiência do Fórum Permanente de Discussão sobre o Processo de Reabertura da Rodovia BR-319 é também uma dinâmica inovadora em curso. Criado em 2017 e aberto à participação de todas as partes interessadas, o Fórum é liderado pelo Ministério Público Federal no Amazonas com o objetivo de facilitar a concertação interinstitucional e intergovernamental para o fortalecimento da governança socioambiental no território, na perspectiva de repavimentação da rodovia federal que liga Manaus (AM) a Porto Velho (RO). Embora tenha sua trajetória marcada mais intensamente pelo debate em torno do licenciamento ambiental – o que por si só representa um avanço para participação e controle social em torno do instrumento – o espaço busca ampliar o escopo de atuação para tornar-se “uma instância de construção coletiva de políticas públicas”<sup>45</sup>.

É fundamental que experiências como estas sejam discutidas e seus aprendizados assimilados, especialmente quando as pesquisas sobre coalizões territoriais vêm demonstrando o papel chave da mobilização de atores locais e de espaços de governança participativos para processos de desenvolvimento.

## **Participação social qualificada com ampliação efetiva das possibilidades de influência sobre processos decisórios e desenvolvimento de capacidades**

Não há como promover desenvolvimento territorial sem envolvimento do próprio território. Sem dúvida o planejamento territorial vem integrando e propulsionando o movimento de ampliação da esfera política. Mas ao mesmo tempo em que avançam as práticas, também se evidenciam limites e aprendizados. Um dos pontos importantes nesse sentido é que a maioria das experiências tendem a promover esferas meramente consultivas, com limitadas oportunidades de tomada de decisão compartilhada entre governos e sociedade<sup>46</sup>.

Projetos e iniciativas costumam partir praticamente prontos das agências governamentais que os lideram. Isso pode

---

<sup>43</sup> SCHITTINI, 2009

<sup>44</sup> GOMIDE & MACHADO & PEREIRA, 2019

<sup>45</sup> MPF, 2019, p. 37

<sup>46</sup> BERDEGUÉ & FAVARETO, 2019

comprometer não apenas o engajamento dos atores, havendo a percepção de fraca possibilidade de influência sobre os resultados, mas efetivamente os próprios resultados pretendidos, dada a baixa capacidade desses arranjos de promover coparticipação entre as partes, portanto ação coordenada para além do alcance da administração pública<sup>47</sup>. Nas palavras de Healey (2003), “processos não deveriam ser entendidos meramente como meios para um fim substantivo. Processos produzem resultados de processo. Moldam formas de pensar e agir que podem ser determinantes para episódios subsequentes da governança”<sup>48</sup>.

Ao contrário de grande parte das políticas públicas, incluindo aquelas voltadas ao desenvolvimento territorial, as decisões sobre grandes obras são relativamente irreversíveis após a fase de planejamento, justamente quando se abrem exíguas oportunidades de participação<sup>49</sup>. Dinâmicas dessa natureza resultam de práticas de “insulamento burocrático”, por meio das quais certas pautas consideradas eminentemente técnicas são apartadas da influência de interesses e demandas populares<sup>50</sup>.

No caso das políticas de infraestrutura, apesar dos novos instrumentos democráticos que emergiram pós-1988, tais arranjos institucionais de governança pública não foram suficientes para superar limitações internas,

desencadeando processos decisórios insulados<sup>51</sup>. Um paralelo também é válido para investimentos sociais promovidos por outros atores do território, como ONGs, doadores internacionais e empresas. A prevalência tecnicista em planejamento e implementação de ações, sem a participação de beneficiários, tende a prejudicar a correlação de forças necessária para conferir legitimidade e até mesmo escala às inovações produzidas, mesmo guardadas suas qualidades técnicas. Em termos práticos, é importante que arranjos participativos em desenvolvimento territorial permitam que os sujeitos do território “definam e decidam sua agenda de desenvolvimento, construam plataformas ou coalizões de ação coletiva inclusivas da diversidade de atores e possam participar da gestão de um conjunto de recursos e capacidades para a conquista de seus objetivos”<sup>52</sup>. Além disso, espaços participativos podem simplesmente reproduzir assimetrias de poder e representatividade pré-existent<sup>53</sup>. Nesse sentido, além de buscar uma composição de fato representativa das diferentes forças sociais, é necessário apostar em fortalecimento de capacidades, técnicas e políticas, dos participantes<sup>54</sup>. No mínimo, isso passa por disponibilização e tradução adequada do melhor conhecimento disponível para a tomada de decisão, envolvimento direto de especialistas que possam apoiar essa

---

<sup>47</sup> AVRITZER, 2003

<sup>48</sup> HEALEY, 2003, p. 111

<sup>49</sup> ABERS, 2018

<sup>50</sup> CAVALCANTE & LOTTA & OLIVEIRA, 2018

<sup>51</sup> MACHADO et al., 2018

<sup>52</sup> BERDEGUÉ & FAVARETO, 2019, p. 9

<sup>53</sup> COELHO & FAVARETO, 2008

<sup>54</sup> GOMIDE & PIRES, 2014

análise, assim como por regras claras e transparência sobre processos de tomada de decisão, que permitam equalizar eventuais disparidades de influência e fomentar alianças em torno de prioridades<sup>55</sup>.

Finalmente, é importante notar que os atores envolvidos podem ter diferentes perspectivas sobre o tempo necessário para a tomada de decisão. O tempo de apropriação e deliberação por parte de comunidades indígenas, tradicionais e rurais pode não ser o mesmo das comunidades urbanas ou mesmo da administração pública. Um verdadeiro processo de inclusão participativa passa por contemplar necessidades específicas dos diferentes públicos para o engajamento.

## **Planos de desenvolvimento territorial devem evitar a somatória de demandas pulverizadas, buscando-se coesão estratégica e alinhamento aos recursos disponíveis**

Planos só fazem sentido, naturalmente, quando saem do papel. Entre a concepção e a execução, muitos fatores de percurso podem contribuir para que os resultados sejam menos que satisfatórios. Como vimos acima, a baixa apropriação por parte dos atores implicados, muitas vezes resultado de restrita participação

na sua elaboração, pode levar a que o plano seja visto como mera formalidade, em lugar de um instrumento que de fato orienta ações, possibilita ajustes e reforça compromissos.

Mas é também comum que o próprio conteúdo do plano, de partida, comprometa as chances de sucesso.

Uma primeira lição, oriunda do planejamento estratégico, é evitar que se amontoem ações fragmentadas simplesmente, numa composição de projetos já em curso ou da somatória de demandas levantadas no território. É preciso, portanto, partir do estabelecimento de objetivos estratégicos e só depois buscar formular seus caminhos operacionais.

Uma distância muito acentuada entre o nível de ambição dos objetivos e os meios disponíveis para alcançá-los também compromete a capacidade de realização e tenderá, na prática, a tornar o planejamento irrelevante. Para ambos os cuidados, um sólido aporte de diagnósticos, inventários e tendências dentro e fora dos territórios é fundamental. Por fim, planos devem vir acompanhados da concepção de um processo continuado de gestão adaptativa, abrangendo a forma como se aprofundará participação social, prestação de contas, monitoramento e avaliação, e continuamente redefinindo novas estratégias.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> PINTO & NETO & ANG, 2018

<sup>56</sup> PINTO & NETO & ANG, 2018



---

## PERGUNTAS NORTEADORAS PARA O DEBATE

---

- Qual a importância e como integrar o planejamento de grandes empreendimentos de infraestrutura ao planejamento do desenvolvimento territorial no nível das políticas públicas subnacionais?
- Com a dimensão da participação social cada vez mais alterada e ameaçada na gestão pública, como atuar a fim de se garantir um planejamento territorial efetivamente participativo, inclusivo e transparente?
- Que vantagens e desvantagens apresentam os estados, enquanto ator subnacional, para planejar e promover arranjos de investimentos e governança necessários?
- Que qualidades desse tipo de arranjo precisam ser observadas essencialmente?
- Quais os limites e as oportunidades de coordenação com o governo federal enfrentam os atores subnacionais?

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. Conflitos, Mobilizações e Participação Institucionalizada: A Relação entre a Sociedade Civil e a Construção de Grandes Obras de Infraestrutura. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Eds.). Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes Institucionais ao Investimento. Brasília: IPEA. 2018.

Disponível em: <

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_gover\\_politica\\_infra\\_condic\\_inst\\_invest.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_gover_politica_infra_condic_inst_invest.pdf)>. Acesso em 20 de ago. de 2020

ACSELRAD, H.; BEZERRA, G. N. Desregulação, Deslocalização e Conflito Ambiental - Considerações Sobre o Controle das Demandas Sociais no Brasil Contemporâneo. 2009. Disponível em

<<https://pdt.sa.unifesspa.edu.br/images/texto.pdf>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

ALVES, A. M. Compreendendo o Binômio Competitividade e Equidade no Desenvolvimento Regional. Boletim Regional e Urbano Ambiental. Brasília: IPEA. 2018. Disponível em:

<<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9747>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento Regional Brasileiro e Políticas Públicas Federais no Governo Lula. In: SADER, E. (Org.). Lula e Dilma. São Paulo: Editora Boitempo, ed. 1, vol. 1. 2013.

ASSUNÇÃO, J.; SZERMAN, D.; COSTA, F. Usinas Hidrelétricas no Brasil Geram Efeitos Econômicos Locais Diversos. Input Brasil. 2017. Disponível em: <<http://www.inputbrasil.org/publicacoes/efeitos-economicos-locais-da-construcao-de-hidreletricas-no-brasil/>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um Balanço Crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez. 2003.

BERDEGUÉ, J.; BEBBINGTON, A.; ESCOBAL, J. Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. World Development, vol. 73, pp. 1–10. 2015. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X1400326X>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, N. 32. Santiago: FAO. 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

BRITO, R.; CASTRO, E. Desenvolvimento e Conflitos na Amazônia: Um Olhar Sobre a Colonialidade dos Processos em Curso na BR-163. In: Revista Nera, ano 21, n. 42, pp. 51-73. Presidente Prudente:

UNESP. 2018. Disponível em: <

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/download/5679/4303>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

BRIANEZI, T. O Deslocamento do Discurso Sobre a Zona Franca de Manaus: Do Progresso à Modernização Ecológica. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo para obtenção do título em Doutora em Ciência Ambiental. São Paulo, Universidade de São Paulo. 2013. Disponível em: <

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-27052013-151127/publico/TeseThaisBrianezi.pdf>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: As Transformações Institucionais e a Burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas. Brasília: IPEA: ENAP. pp. 59-84. 2018.

Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8561/1/Do%20Insulamento.pdf>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da Participação e Desenvolvimento Territorial. In: Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE). Ano X, nº 18, dez. 2008. Disponível em: < <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1034/812>>. Acesso em 20 de ago. de 2020.

COELHO, V. S. P. et al. A Governança das Obras de Infraestrutura no Brasil – Questões para uma Agenda de Políticas e de Pesquisa. São Paulo: Cebrap. 2019. Disponível em: < <https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RelatorioFinalCEBRAPETHOSMaio2019.pdf>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

COELHO, V. L. P. A Política Regional no Governo Lula (2003-2010). In: NETO, A. M. CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). Desenvolvimento Regional no Brasil – Políticas, Estratégias e Perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA. 2017. Disponível em: < [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213\\_livro\\_desenvolvimentoregional\\_cap2.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213_livro_desenvolvimentoregional_cap2.pdf)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: Uma Introdução ao Tema. Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, pp. 15-38. 2011.

DAVOUDI, S. et al. Territorial Governance in The Making. Approaches, Methodologies, Practices. Boletín de la AGE, 46, pp. 33-52. 2008. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/40669956\\_Territorial\\_governance\\_in\\_the\\_making\\_Approaches\\_methodologies\\_practices](https://www.researchgate.net/publication/40669956_Territorial_governance_in_the_making_Approaches_methodologies_practices)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

ESCOBAL, J. et al. Linkage to Dynamic Markets and Rural Territorial Development in Latin America. World Development, vol. 73, pp. 44-55. 2015. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14002824>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

FASE; ETTERN; IPPUR/UFRJ. Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como Instrumento de Democratização dos Procedimento de Avaliação de Impacto de Projetos de Desenvolvimento – Relatório Síntese. Rio de Janeiro: FASE. 2011. Disponível em: <[https://fase.org.br/wp-content/uploads/2011/07/Relat%C3%B3rio+-+S%C3%ADntese+-+Projeto+Avaliacao+Equidade+Ambiental+final.final\\_.pdf](https://fase.org.br/wp-content/uploads/2011/07/Relat%C3%B3rio+-+S%C3%ADntese+-+Projeto+Avaliacao+Equidade+Ambiental+final.final_.pdf)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

FAVARETO, A. et al. A Dimensão Territorial do Desenvolvimento Brasileiro Recente – BRASIL (2000-2010). Santiago de Chile: RIMISP. 2014. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/264895092\\_A\\_dimensao\\_territorial\\_do\\_desenvolvimento\\_brasileiro\\_recente\\_Brasil\\_2000-2010](https://www.researchgate.net/publication/264895092_A_dimensao_territorial_do_desenvolvimento_brasileiro_recente_Brasil_2000-2010)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

FENZL, N. et al. A Evolução do Setor Energético e o Desenvolvimento Sócio-econômico nos Estados da Amazônia. IN: COELHO, M.C.N. et al. (Org). Estado e Políticas Públicas na Amazônia: Gestão de Recursos Naturais. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, pp. 245-286. 2000.

FERNANDEZ, M. I.; ASENSIO R. (Eds.). ¿Unidos podemos? Coaliciones Territoriales y Desarrollo Rural en América Latina. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (Rimisp). 2014. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/311152544\\_Coaliciones\\_territoriales\\_y\\_desarrollo\\_rural\\_en\\_America\\_Latina](https://www.researchgate.net/publication/311152544_Coaliciones_territoriales_y_desarrollo_rural_en_America_Latina)>. Acesso em 20 de ago. de 2020.

FLORIT, L. F. et al. An “European Valley” in South America. Regionalization, Colonization and Environmental Inequalities in Santa Catarina/Brazil. In: DESSEIN, J., BATTAGLINI, E., HORLINGS, L. (Eds.). Cultural Sustainability and Regional Development: Theories and Practices of Territorialisation. Routledge, Earthscan. 2015. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/184781/00\\_lc\\_2016\\_FLEURI\\_SUSTAINABILITY-Livro\\_European%20Valley.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/184781/00_lc_2016_FLEURI_SUSTAINABILITY-Livro_European%20Valley.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

GOMIDE, A. A.; MACHADO, R.; PEREIRA, A. Implementação de Projetos de Infraestrutura e (Re) produção de Desigualdades: Os Casos de Belo Monte e da Transnordestina. In: PIRES, R. (Org.). Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Brasília: Ipea. 2019. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612\\_implementando\\_desigualdades.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_implementando_desigualdades.pdf)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília, IPEA. 2014. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22066](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

HEALEY, P. Collaborative Planning In Perspective. In: Planning Theory, Vol 2 (2), p. 101 - 123. 2003.

HOLLAND, M. (Coord.) et al. Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades. São Paulo, FGV/EESP. 2019. Disponível em: <[https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos\\_fgv\\_zonafranca\\_manaus\\_abril\\_2019v2.pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

IFAD. Rural Development Report 2016: Fostering Inclusive Rural Transformation. Roma. 2016. Disponível em: <<https://www.ifad.org/en/web/rdr/reports>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

IMAZON. Unidades de Conservação Mais Desmatadas da Amazônia Legal (2012 – 2015). Belém: IMAZON. 2017. Disponível em: <<https://imazon.org.br/unidades-de-conservacao-mais-desmatadas-da-amazonia-legal-2012-2015/>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

IMBS, J.; WACZIARG, R. Stages of Diversification. American Economic Review. Vol. 93, Nº 1, Nashville, Tennessee: American Economic Association, pp. 63-86. 2003. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/000282803321455160>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

ISA. Rotas do Saque: Violações e Ameaças à integridade Territorial da Terra do Meio. Altamira: ISA. 2015. Disponível em: <[https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/rotasdosaque\\_digit al02\\_0.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/rotasdosaque_digit al02_0.pdf)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

LEITÃO S. et al. (Coord.). Uma Nova Economia para o Amazonas: Zona Franca de Manaus e Bioeconomia. São Paulo: Instituto Escolhas. 2019. Disponível em: <[https://www.saneamentobasico.com.br/wp-content/uploads/2019/12/FD\\_210x280mm\\_ZFM\\_18.pdf](https://www.saneamentobasico.com.br/wp-content/uploads/2019/12/FD_210x280mm_ZFM_18.pdf)>. Acesso em 20 de ago. de 2020.

LOTTA, G. & FAVARETO, A. Arranjos Institucionais de Coordenação dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: Uma Análise Sobre Seis Grandes Projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Eds.). Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes Institucionais ao Investimento. Brasília: IPEA. 2018. Disponível em: <

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_gover\\_politica\\_infra\\_condic\\_inst\\_invest.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_gover_politica_infra_condic_inst_invest.pdf)>. Acesso em 19 de ago. de 2020.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Arranjos, Instrumentos e Ambiente Político-Institucional na Reconfiguração da Ação Estatal em Políticas de Infraestrutura. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Eds.). Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes Institucionais ao Investimento. Brasília: IPEA. 2018. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_gover\\_politica\\_infra\\_condic\\_inst\\_invest.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_gover_politica_infra_condic_inst_invest.pdf)>. Acesso em 20 de ago. de 2020

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Relatório Parcial Conclusivo. 2019.

MORAES, A. C. R. Notas Sobre Formação Territorial e Políticas Ambientais no Brasil. In: Revista Território. Rio de Janeiro, ano IV, nº 7, pp. 43-50, jul./dez. 1999. Disponível em: <[http://www.laget.eco.br/pdf/07\\_4\\_moraes.pdf](http://www.laget.eco.br/pdf/07_4_moraes.pdf)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

MONTEIRO, M. A. Meio Século de Mineração Industrial na Amazônia e suas Implicações para o Desenvolvimento Regional. In: Estudos Avançados. Vol. 19, nº 53, pp. 187-207, jan./abr. 2005. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000100012](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100012)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

NORTH, L. L. Diversificación Rural Endógena: Empresas Textiles Familiares en Pelileo, Tungurahua. In: NORTH, L. L.; CAMERON, J. D. (Eds.). Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional. 2008.

NEPSTAD, D. et al. Avança Brasil: Os Custos Ambientais para a Amazônia. Belém: Gráfica e Editora Alves. 2000. Disponível em: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/pda/arquivos/prj\\_mc\\_048\\_pub\\_rel\\_001\\_ae.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/pda/arquivos/prj_mc_048_pub_rel_001_ae.pdf)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

PERALTA, P. O.; HOLLESTEIN, P. Territorial Coalitions and Rural Dynamics in Ecuador. Why History Matters. In: World Development, vol. 73, p. 85-95. 2015. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14003386>>. Acesso em 20 de ago. de 2020.

PINTO, D. G.; NETO, M. P.M.; ANG, H.G. (Org). Grandes obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes. – 2.ed. – São Paulo: FGV EAESP/FGVces, 2018. Disponível em: <[http://mediadrawer.fgvces.com.br/grandes-obras/original/grandesobrasnaamazonia\\_documentoCompleto\\_09.pdf](http://mediadrawer.fgvces.com.br/grandes-obras/original/grandesobrasnaamazonia_documentoCompleto_09.pdf)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

ROCHA, G. M.; GOMES, C. B. A. Construção da Usina Hidrelétrica e as Transformações Espaciais na Região de Tucuruí. In: ROCHA, G. M. Cidade e Empresa na Amazônia: Gestão do Território e Desenvolvimento Local. Belém: Paka-Tatu. 2002.

RODRIK, D. Políticas de Diversificação Econômica. Revista Cepal. 2010. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37817/RVP-Numero%20especial\\_pt.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37817/RVP-Numero%20especial_pt.pdf?sequence=1)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

SCABIN, F. et al. Judicialização de Grandes Empreendimentos no Brasil: Uma Visão Sobre os Impactos da Instalação de Usinas Hidrelétricas em Populações Locais na Amazônia. Revista Pós Ciências Sociais, v. 11 n. 22, pp. 129-150. São Luis: UFMA. 2014. Disponível em: <



<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3418/1469>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

SCHWARTZ, J.; ANDRES, L.; DRAGOIU, G. Crisis in Latin America Infrastructure Investment, Employment and the Expectation of Stimulus. *Journal of Infrastructure Development*, pp. 111-131. 2009. Disponível em: < <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/760281468054542825/crisis-in-latin-america-infrastructure-investment-employment-and-the-expectations-of-stimulus>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

SCHITTINI, G. M. Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma Área de Expansão de Fronteira: A Criação de Unidades de Conservação no Âmbito do Plano BR-163 Sustentável. Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental. Universidade de Brasília. Brasília. 2009. Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4197>>. Acesso em 20 de ago. de 2020.

SERAFICO, M. Globalização e Empresariado: Estudo Sobre a Zona Franca de Manaus. São Paulo: Editora Annablume. 2011.

SILVA, N. M. B. Da Análise Vocacional do Território ao Planejamento Urbano: Lisbon-South Bay – Barreiro, Qual a Verdadeira Vocação Territorial? In: *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo: Mackenzie. 2015. Disponível em: < <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cpgau/article/view/2015.2.Batista/5588>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

VEIGA, J. E. A Face Territorial do Desenvolvimento. In: *Anais do 27o. Encontro Nacional de Economia. Anais Eletrônicos [...]* Belém, 8-10 de dezembro de 1999, p. 1301-1318. 1999. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/ppgdtsa/files/2014/10/Texto-Veiga-J.-E.-A-face-territorial-do-desenvolvimento.pdf>>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento Territorial do Brasil: Do Entulho Varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico. In: *Encontro Nacional de Economia. Anais Eletrônicos [...]*. Niterói: ANPEC, 2001. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/4903868\\_Desenvolvimento\\_Territorial\\_do\\_Brasil\\_do\\_Entulho\\_Varguista\\_Ao\\_Zoneamento\\_Ecologico-Economico](https://www.researchgate.net/publication/4903868_Desenvolvimento_Territorial_do_Brasil_do_Entulho_Varguista_Ao_Zoneamento_Ecologico-Economico)>. Acesso em 03 de ago. de 2020.

### Sobre o Projeto

O Projeto "Políticas Públicas e Governança Territorial em Contextos de Grandes Obras na Amazônia" é uma realização do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces) e conta com o apoio da Fundação Gordon & Betty Moore. O objetivo é avançar na pesquisa e articulação para o aprimoramento de políticas públicas em contextos de grandes obras de infraestrutura, engajando atores-chave na construção de um quadro de possibilidades para o desenvolvimento sustentável e inclusivo, sob uma perspectiva subnacional. Esta ambição decorre da hipótese de que as políticas públicas merecem ser robustecidas para fazer face aos desafios da coordenação federativa, assim como às circunstâncias extraordinárias criadas por processos de planejamento e instalação de grandes obras de infraestrutura na Amazônia, e às graves implicações para o desenvolvimento social e para a proteção ambiental a nível local e regional. A partir da pergunta norteadora do projeto "o que podem os estados para o desenvolvimento sustentável em contexto de grandes obras na Amazônia?", a Série de Webinars, no segundo semestre de 2020, promoverá debates com convidados da sociedade civil, academia e gestores públicos nos temas de (i) planejamento territorial, (ii) instrumentos financeiros para o desenvolvimento local; (iii) ordenamento territorial e proteção ambiental; e (iv) arranjos institucionais de grandes obras de infraestrutura.



#### Realização

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces)

#### Coordenação FGVces

Mario Monzoni

#### Coordenação Programa Desenvolvimento Local

Daniela Gomes Pinto

#### Projeto

Políticas Públicas e Governança Territorial em Contextos de Grandes Obras de Infraestrutura na Amazônia

#### Coordenação Geral

Daniela Gomes Pinto

#### Coordenação Técnica

Juliana Gomes Miranda

#### Coordenação da Pesquisa

Carolina Derivi

#### Pesquisadores

Ana Coelho  
Dioneia Ferreira  
Guilherme Nunes Pereira  
Jolêmia Chagas  
Karine Sousa Julião  
Nara Perdigão  
Nina de Almeida  
Roberta Amaral de Andrade  
Samir Eid Pessanha

#### Redação

Carolina Derivi

#### Edição

Carolina Derivi e Daniela Gomes Pinto

#### Fotografia

Lalo de Almeida

#### Apoio

Fundação Gordon e Betty Moore