



# PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

**PAPERS DO NAEA Nº 230**

**INSTITUCIONALISMO E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA.  
CONFLITO SOCIAL NA REGIÃO DO XINGU**

**Josep Pont Vidal**

**Belém, Abril de 2009**

**O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)** é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

**Papers do NAEA - Papers do NAEA** - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



## **Universidade Federal do Pará**

### **Reitor**

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

### **Vice-reitor**

Horacio Schneider

### **Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação**

Emmanuel Zagury Tourinho

## **Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**

### **Diretor**

Armin Mathis

### **Diretor Adjunto**

Fábio Carlos da Silva

### **Coordenador de Comunicação e Difusão Científica**

Silvio Lima Figueiredo

## **Conselho editorial do NAEA**

Armin Mathis

Edna Maria Ramos de Castro

Fábio Carlos da Silva

Juarez Carlos Brito Pezzuti

Luis Eduardo Aragon

Marília Ferreira Emmi

Nirvia Ravena

Oriana Trindade de Almeida

## **Setor de Editoração**

E-mail: [editora\\_naea@ufpa.br](mailto:editora_naea@ufpa.br)

Papers do NAEA: [Papers\\_naea@ufpa.br](http://Papers_naea@ufpa.br)

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 230

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

# INSTITUCIONALISMO E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA. CONFLITO SOCIAL NA REGIÃO DO XINGU

---

*Josep Pont Vidal*<sup>1</sup>

## **Resumo:**

Este artigo é fruto da pesquisa baseado no conflito social originado pelo projeto de construção da hidrelétrica de Belo Monte no rio Xingu (estado de Pará, Amazônia Oriental) e do seguimento “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Região do Xingu”. Parte-se de um marco analítico conceitual mais amplo que combina os postulados da corrente sociológica do Novo Institucionalismo, com a teoria da ação do Jürgen Habermas. A partir da análise da ação instrumental e estratégica dos atores políticos, sociais e econômicos desta região caracterizada de periférica, estabelecem-se uma série de variáveis. Como conclusões se observam a preponderância de um tipo de ação segundo o tipo de atores que se trate.

**Palavras-chave:** Amazônia. Hidrelétrica. Jürgen Habermas. Novo institucionalismo. Plano desenvolvimento regional. Desenvolvimento sustentável.

## **Abstract:**

This paper is the result of research based on social conflict caused by the construction of the hydroelectric plant of Belo Monte in the Xingu River (Pará State, eastern Amazonia) and the follow-up "Regional Sustainable Development Plan" of the Region Xingu. It is part of a larger conceptual analytical framework that combines the tenets of the sociological stream of New institutionalism, with the theory of action by Jürgen Habermas. From the analysis of instrumental and strategic action of the political, social and economic players of this region characterized as peripheric, a number of variable are set out. As a result, it is observed the preponderance of one type of action according to the type of actors involved.

**Keywords:** Amazon. Hydroelectric. Jürgen Habermas. New institutionalism. Regional development plan. Sustainable development.

---

<sup>1</sup> Professor e pesquisador do Núcleo Altos Estudos Amazônicos (NAEA) Universidade Federal do Pará (UFPA), coordenador do Grupo de Análise de Políticas Públicas e Sociais da Amazônia. josevidal@ufpa.br

---

## Introdução

Este artigo é o resultado de uma pesquisa apoiada na análise do conflito social originado pelo projeto de construção da hidrelétrica de Belo Monte a ser construída no rio Xingu (estado de Pará, Amazônia Oriental) inserida dentro do “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Região do Xingu” depois denominado PDRS<sup>2</sup>-. O conflito se origina a partir da decisão governamental de dar luz verde para a construção da Central Hidrelétrica de Belo Monte (UHB) na região. O PDRS esteve conformado por etapas de análise de diagnóstico e de prognóstico, sobre a situação presente e futura da região e conformado por uma série de eixos temáticos. O tema que se expõe neste artigo se apóia na análise do eixo político-institucional do projeto.

Antes de entrar no debate analítico-conceitual e as correntes teóricas que inspiram o projeto, o estudo posterior e sua documentação empírica, considero necessário expor, embora de forma sucinta, uma série de premissas nas que se apóiam tanto a pesquisa como este artigo. Estas podem resumir-se em três: os fatores que motivaram esta investigação, a delimitação espacial e territorial em que se realizou o projeto, o estudo empírico e o marco referencial analítico-teórico em que se apóia a pesquisa.

A pesquisa surgiu a partir do acompanhamento e realização do chamado Plano de Desenvolvimento, que conjuntamente com outros Planos de Desenvolvimento do Estado de Pará, impulsionados pela *Secretária de Integração Regional (SEIR)* do governo de Pará, tratam de estabelecer as linhas de atuação político-administrativa e de gestão com vistas a um horizonte dos próximos quinze anos para a Amazônia Oriental. A principal característica que diferencia este plano, é o conflito social originado pela construção de uma central hidrelétrica a qual, por seu impacto ambiental, social e econômico, terá repercussões estratégicas na região e em todo o país. Trata-se do projeto coordenado por diversos ministérios, para a construção da UHB, a qual prevê alagar 440 Km<sup>2</sup>, afetando diretamente vários municípios da região<sup>3</sup>.

Devido a seu enorme impacto na região, já na década dos anos 80, surgiu um forte movimento social que questionava a viabilidade do projeto, consolidando-se posturas diversas de aceitação e de repúdio entre os atores sociais políticos e econômicos da sociedade civil sobre a necessidade de realização do projeto. Em face desta situação de incerteza, as instituições governamentais e os diferentes níveis de governo, mostraram ao longo destes anos posturas e estratégias que compreendem desde críticas à construção da UHB, até o claro apoio ao projeto, considerado pelo atual governo do Presidente Lula, como “prioritário” para o fornecimento de energia em nível nacional.

O estudo se insere espacial e territorialmente na região da Amazônia Oriental, na região do rio Xingu<sup>4</sup>. Seguindo a terminologia centro-periferia do Immanuel Wallerstein (1996), a região da Amazônia não faria parte propriamente da periferia, mas sim da denominada “reserva territorial estratégica ou espaço

---

<sup>2</sup> Projeto financiado pela Secretária de Integração Regional (SEIR) do governo de Pará.

<sup>3</sup> Como dado indicativo, a maior central hidrelétrica da Europa, Alqueva, no Portugal, alaga uma extensão de 250 Km<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> Região que compreende dez municípios, com uma população de 293.088 habitantes e uma superfície de 250.791,94 Km<sup>2</sup> (Instituto Brasileiro Geografia Estatística, 2007) e uma densidade de 1,23 hab/km<sup>2</sup>.

---

de colonização pioneira” (CHESNAIS, 1996, p.38). Com esta especificidade, a região faz parte da história de penetração do capitalismo de fronteira, com uma lógica imanente de dominação que fomentou ao longo dos últimos quarenta anos uma disputa pela posse de terras, conflitos e contradições em áreas rurais e urbanas, fundamentalmente estabelecendo uma abismal desigualdade na apropriação do espaço econômico, político, social e territorial.

### **Mapa 1. Situação da região do Xingu**

Fonte: SEIR 2008.

A análise do processo da ação dos atores na região apóia-se em uma estratégia analítica que combina o marco teórico que conforma o Novo Institucionalismo e a teoria da ação do Jürgen Habermas.

O marco analítico do Novo Institucionalismo trata de explicar o processo de tomada de decisões por parte dos atores políticos, e tem como pressuposto básico a idéia de que a configuração das instituições afeta o comportamento dos atores sociais. Neste evidenciam-se pelo menos três enfoques: o institucionalismo histórico, o da eleição racional e o sociológico, ou também referido como teoria das organizações, enquanto que outros autores (PETERS, 2003), consideram a existência de pelo menos sete enfoques. Na corrente normativa, se acentua o papel dos atores políticos e das instituições como formadores de bons cidadãos. A corrente histórica, acentua o papel de decisões históricas, as quais têm influência no desenvolvimento das instituições. Finalmente, a corrente sociológica resulta de uma síntese das anteriores, embora questione o determinismo histórico dando ênfase nas influências do contexto social.

Parte-se principalmente da síntese da perspectiva sociológica e a histórica. A perspectiva histórica é básica para a compressão sobre o funcionamento das instituições e as agências governamentais e a ação estratégica dos atores frente e dentro delas, posto que estas são também produto da ação dos atores. Trata-se de uma região em que a presença do Estado se manifestou com umas instituições longínquas e alheias aos problemas cotidianos da população e pela construção de algumas infra-estruturas que não contribuíram a criar uma cidadania, mas sim esta, frente a projetos inacabados como a atuação da *Superintendência da Amazônia* (SUDAM), esteve historicamente excluída de tais processos, favorecendo a emergência de atores econômicos que orientaram sua ação enchendo o vazio e a “ausência” deixada pelo Estado e as instituições governamentais (PINTO, 1980; COSTA, 1992; BRITO, 1998).

Nesta situação, surge indevidamente a questão sociológica de que forma surge a ordem social? O interacionismo simbólico do Berger e Luckman (1988) interpretam-no como um aspecto interno da dinâmica da sociedade: “a ordem social é um produto humano, ou mas exatamente, uma permanente produção do homem” (ibidem, p. 80). Seguindo esta linha de argumentação, as origens da institucionalização se apóia em que “toda atividade humana tende a converter-se em habito” (ibid. p. 82). Podemos afirmar pois, que as instituições são produto de uma série de hábitos que resultaram úteis por parte dos atores? Para os interacionistas “haverá institucionalização sempre que se produza uma tipificação recíproca das ações, convertidas em hábitos de um determinado tipo de atores” (ibid. p. 84).

O estudo se inspira na corrente sociológica do Novo Institucionalismo, embora a meu entender, o enfoque sociológico tradicional carece ainda de uma certa limitação ao compreender a ação social como aspecto secundário.

Esta dimensão se aprofunda, a partir da teoria da diferenciação que realiza Jürgen Habermas (1984) entre *ação racional* e a *interação social* (ação estratégica). Sob o término ação racional distingue a sua vez, entre *ação instrumental* e *ação estratégica*. Enquanto que a primeira se refere à ação de um só ator que calcula racionalmente os meios para alcançar um objetivo, a segunda refere-se à coordenação de mais de um ator para alcançar um objetivo. A *ação estratégica* se apóia em uma racionalidade dirigida aos fins, na qual o ator procura o “êxito” de suas ações. Por outro lado, a ação comunicativa, entende-se em que: “os participantes não se orientam principalmente para seu êxito; perseguem suas metas individuais com a condição de que sejam capazes de harmonizar seus planos de ação sobre a base de definições comuns das situações” (HABERMAS, 1984, p.286). A harmonização de sua ação por meio de discursos e a busca do consenso surge como elementos centrais.

No conflito entre os atores da região estudada, parte-se das seguintes questões orientadoras. A ação que os atores da região desenvolvem se trata apenas de uma ação estratégica orientada somente a alguns fins específicos? A segunda, gira entorno à questão, com a implementação do PDRS, conseguiu-se estabelecer um mínimo de harmonização na comunicação entre os diversos atores? Ou pelo contrário se prefere a “soma zero”, antes de possibilitar acordos de cooperação entre os atores.

A terceira questão fundamenta-se no individualismo metodológico e na “soma zero” de opções dos atores, neste caso frente à ação de impulsionar desenvolvimento sustentável na região. Durante décadas, o papel individualista e egoísta dos atores, especialmente os atores econômicos, conduziu a uma situação de falta de diálogo para consensuar alternativas. A ação de desmatamento ilegal por parte de empresas madeireiras deixaram imensas áreas de bosque tropical ao borde do colapso ecológico, sem que nenhuma organização empresarial se pronunciasse ou denunciasse tal situação. A partir de inúmeras denúncias, a pressão das ONGs e setores da sociedade civil, diferentes instituições e agências federais iniciaram a operações de fiscalização e controle das explorações florestais, no momento que os empresários causadores desta situação, anunciam o “desejo de um desenvolvimento sustentável” da região. Como postula a eleição racional, surge a questão: estes empresários atuam de *free-rider* ou de “parasita”, em um momento em que não têm outra alternativa que a de unir-se à opção do desenvolvimento sustentável?

Optou-se por uma metodologia qualitativa, ao ser esta especialmente apropriada para o estudo das instituições e dos atores sociais, selecionando a “análise de estudo de caso estendido” (APPENDINI & NUIJTEN, 2002, MITCHEL, 1983). Como técnica de obtenção de dados se realizaram entrevistas semi-estruturadas apoiadas por conjunto de dados procedentes de questionários<sup>5</sup>. A utilização de

---

<sup>5</sup> Realização de 25 entrevistas semi-estruturadas a atores sociais, econômicos e políticos, as quais foram sobrecarregadas e transcritas em sua totalidade, somando um total de 30 horas. Análise de 15 questionários entre atores sociais e econômicos durante o mês de outubro de 2008.

métodos qualitativos permitiu conhecer o contexto histórico e atual e obter informação sobre diversas dinâmicas de mudanças institucionais e de ação dos atores.

O escrito consta de três partes. Primeira, o institucionalismo na Amazônia Oriental; segunda, os atores sociais e institucionais da região do Xingu; terceira, a atitude e estratégias institucionais. Neste item se expõem quais variáveis conformam a parte empírica do estudo.

### **Institucionalidade na Amazônia Oriental**

A região do Xingu, como toda a região Amazônica, caracteriza-se pelo baixo nível de institucionalidade ou “frágil institucionalidade” (MEDELLÍN TORRES, 2004, p.45), evidenciando-se em maior ou em menor intensidade conforme se trate de áreas urbanas ou rurais, no grau de racionalidade no poder e execução de políticas. Historicamente, o Estado brasileiro se caracterizou por sua ausência na região, criando-se somente instituições de orientação desenvolvimentista que permitiam a gestão burocrática desde outros centros do país e correspondendo a um conjunto de agentes sociais e a uns interesses relativamente “alheios aos interesses sociais da Amazônia” (CASTRO & HEBETTE, 1989; CASTRO, MOURA e SÀ MARIA, 1995; BECKER, 2005).

Somente a partir da década de 1940, começa-se a registrar uma intervenção planejada do Estado na região Amazônica. O contexto burocrático autoritário militar de finais dos anos 60 contribuiu à perpetuação da falta de garantias trabalhistas e a perpetuar formas de exploração da mão de obra de caráter pré-industrial. A experiência desenvolvimentista das décadas dos anos 1960 e 1970 iniciada com a denominada “Operação Amazônia”, foi uma intervenção do Estado mais significativa, no sentido de “planejar, executar e coordenar a expansão de estruturas sociais e produtivas capitalistas” (BUNKER, 1985, p.78, *apud*. BRITO, 1998). Esta situação foi determinante da pouca tradição na resolução de problemas a partir do diálogo social e o consenso, que se reflete na atualidade na violência existente e na quantidade de homicídios de caráter social e político ocorridos. Nesta região se constituíram fortes grupos e *lobbies* de caráter extrativista, empresas agropecuárias e madeireiras, as quais dificultaram o desenvolvimento de agentes sociais e de diálogo consensuado.

Para levar a mão de obra suficiente para colonizar a região, criou-se a *Superintendência do Abastecimento do Vale Amazônico* (SAVA), a qual tinha como prioridade oferecer ajuda aos trabalhadores recém chegados de outros estados do Brasil, e incentivá-los a que cultivassem mantimentos para sua auto-sustentação. Alguns anos mais tarde, em 1952 se fundou a *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia* (SPVEA), a qual teve pouco êxito, devido aos limitados recursos econômicos federais disponíveis e a problemas de funcionamento interno. Nos anos seguintes “Planos Quinquenais” foram os responsáveis por construção de grandes infra-estruturas, como a rede de estradas e o apoio aos pólos agropecuários.

A reformulação e reestruturação do Estado coincidiram com o processo constitutivo de aprovação da Constituição de 1988. Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, teve início uma profunda reforma do Estado e da administração pública que teve como consequência imediata os ajustes estruturais. Estes se manifestaram na abertura comercial, o saneamento das finanças públicas e a reestruturação do setor paraestatal.

---

Durante esta década se fundaram agências de desenvolvimento para as regiões com menos desenvolvidas: *Superintendência da Amazônia* (SUDAM) e a *Superintendência do Nordeste* (SUDENE). No caso da SUDAM, o *Banco da Amazônia* (BASA) foi o encarregado do financiamento dos projetos, sendo a agência responsável não só pelo estabelecimento de linhas de ação, mas também pela coordenação do desenvolvimento. Durante a seguinte década dos anos 90, a SUDAM mostrou sua ineficiência chegando a sua quebra e posterior dissolução por decreto governamental. Ante o vazio deixado pela SUDAM, fundou-se a *Agência Desenvolvimento da Amazônia* (ADA), cuja curta vida se refletiria em sua dissolução e a refundição no ano 2008, da *Nova SUDAM*. Esta ainda por demonstrar, se esta nova agência terá capacidade para impulsionar projeto de desenvolvimento e se está realmente “blindada” contra as ações de desvios ilegais como aconteceu nas extinta agência.

Diversos estudos (BUNKER, 1980), mostram que a política agrária da Amazônia se viu afetada por “impedimentos burocrático-institucional”, devido ao desempenho de instituições como a SUDAM e o *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (INCRA). Segundo Bunker, a superposição de objetivos entre as duas agências teve como conseqüência um aumento dos custos, que repercutiram negativamente para a população de pequenos camponeses. Nos projetos de desenvolvimento, as instituições burocráticas atuaram desvirtuando a função modernizadora pela qual foram concebidas. A conclusão a que chega o autor, é a existência de “disfunções” nos órgãos do Estado que não permitem condições para modernizar a agricultura. Apesar das medidas iniciadas pela mobilização da cidadania e as políticas sociais implementadas paulatinamente pelo Estado, conformaram-se um conjunto de políticas que ainda não conseguiram alcançar a universalização, especialmente a população rural. Em relação às instituições estatais, na primeira década do século XXI, diversas Secretárias do governo estadual se encontram ainda em um processo de redefinição de funções, como é o caso da *Secretária Especial da Ciência Tecnologia e Meio Ambiente* (SECTAM), durante o mandato do *Partido Social-Democrata Brasileiro* (PSDB). Segundo Rocha e Barbosa (2003, p. 75):

“sua ação é também prejudicada pela falta de definição e divisão das obrigações entre os órgãos ambientais municipal, estadual e federal (que a principio deveriam atuar de maneira coordenada e complementar), o que acaba criando sobreposição de responsabilidades na atuação dessas agências e, muito mais freqüentemente, pontos cegos, nos quais nenhum nível governamental se faz presente”

Diversos indicadores e práticas de gestão apontam que o atual governo estadual da Partido dos Trabalhadores (PT) do estado de Pará, esta reorganizando as funções e objetivos da SECTAM, para uma maior eficiência e eficácia em suas ações.

As instituições são produto também de diversas formas culturais. A ordem social como as instituições, surge –segundo Berger e Luckmann- da produção permanente do ser humano. Neste contexto, analisam-se as circunstâncias que motivaram à população a estabelecer-se na região, a interação cultural que teve lugar e a correspondente atuação das instituições. Grupos religiosos como a *Pastoral da Juventude* assim interpreta esta situação:

“(...) porque as pessoas que chegaram aqui, embora com diferentes culturas, costumes diferentes, esta gente sofreu um abandono expressivo por parte do estado. Chegaram e

lhes entregaram terras. Com isso as pessoas tinham a terra, mas não tiveram as condições para viver dela. Como consequência, as pessoas se juntaram, se ajustaram e se agruparam para sobreviver.”

### **Plano de Desenvolvimento Sustentável e Hidrelétrica de Belo Monte**

O *Plano do Desenvolvimento Sustentável* (PDRS) faz parte de uma estratégia mais ampla promovida pelo Governo Federal, a qual toma como referência os instrumentos de planificação federal, e especialmente o *Plano Amazônia Sustentável* (PS). Este Plano apóia-se na premissa de impulsionar um “novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia a partir da valorização das potencialidades naturais e socioculturais”. Para a realização deste plano o governo do estado de Pará subdividiu a região em 12 regiões de integração, incluindo a Região Metropolitana de Belém, subdivisão que serve de apóie para a descentralização administrativa impulsionada pelo governo atual do *Partido dos Trabalhadores* (PT) no estado. A decisão governamental de iniciar PDRS na região do Xingu não é fortuita, mas sim esta estreitamente vinculada à decisão governamental de iniciar as obras de construção da UHB.

O PDRS, compreende uma série de ações estruturantes para a região, como os programas impulsionados pelo governo federal o Plano Plurianual 2004-2007 (PPA), e o projeto “*Territórios da Cidadania*”<sup>6</sup> e o programa do governo do estado “*Pará Terra de Direitos*”, programas integrados dentro da Política Nacional do Desenvolvimento Regional (PNDR) e que compreendem ações conjuntos de diversos ministérios federais. Este Plano compreende uma série de ações em diversas escalas que determinam a ação das instituições e os respectivos papéis que exercem: nível nacional, macro-regional, sub-regional e intra-urbano.

Na região do Xingu, os recursos econômicos provêm do nível sub-regional, enquanto que a realização destas ações provêm de recursos especiais como os Fundos do Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia. O PPA, do governo federal orienta o planejamento a gestão da administração pública durante quatro anos, estando em vigor o período compreendido entre os anos 2003 aos 2007 e organizando programas para que sejam alcançados os objetivos centrais da Orientação Estratégica do Governo.

Inserida nestes programas se encontra o projeto de infra-estrutura central da hidrelétrica de Belo Monte, cujo projeto se remonta aos meados da década dos anos 1970. Em 1980, a empresa de participação estatal *Eletronorte*<sup>7</sup> propôs a construção do Complexo Hidrelétrico da Altamira, com a construção de três centrais com uma capacidade total de 17,6 megawattios. Desde esta década os diversos governos tentaram iniciar as obras iniciando uma batalha técnica, jurídica política e sócio ambiental sobre a viabilidade do projeto. A construção da hidrelétrica tem um impacto direto sobre 3.500 famílias, que compreende 2.000 famílias de bairros da cidade da Altamira, 800 da área rural da cidade de aclama do Xingu, 400 ribeirinhos, muitos deles pertencentes a diferentes etnias indígenas,

<sup>6</sup> O programa se estende a 60 territórios por todo o país, participando 19 Ministérios federais.

<sup>7</sup> Empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, ELETRONORTE, sociedade anônima de economia mista.

---

além de outras 1.400 famílias que se encontram ameaçadas pela construção. A estas cifras, acrescentam-se vários milhares de famílias que sofrerão um impacto indireto por causa das obras, o aumento de tráfico de caminhões e maquinaria pesada por suas terras de lavoura.

### **Atores na região do Xingu**

A região esta composta por uma grande diversidade de atores sociais não governamentais. Diversos autores (VELASQUEZ; VILAS BOAS; SCHARTZMANN, 2006, *apud*. AGUIAR, 2005) constataam a existência de cinco tipos de atores na região do Xingu:

- Fazendeiros, proprietários de grandes e médias explorações (tamanho superior a 2.500 ha., existindo explorações de mais de 50.000ha. de extensão). A maioria dos boiadeiros desenvolvem atividades agropecuárias, embora a partir de denúncias também surja atividades ilegais como a grilagem<sup>8</sup>, trabalho escravo e desmatamento ilegal.
- Colonos. Trata-se de pequenos agricultores que vivem a partir de atividades ligadas à agricultura de subsistência. As propriedades variam de 50 ha. (como meia) a 100 ha., algumas destas propriedades alcançam as 300 há.
- Colonos que não utilizam mão de obra externa. Trata-se de produtores rurais que desenvolvem atividades associadas à criação de gado e a especulação de terras. A extensão das propriedades varia entre 100 e 2.500 ha.
- População ribeirinha, é pouco numerosa e se localiza nas margens do rio Xingu e de outros menores como o Iriri, Curuará. Vivem nas reservas do rio Iriri, do Riozinho do Anfrísio e nas áreas da Estação Ecológica Terra do Meio e no Parque Nacional da Serra do Pardo.
- População indígena: Vive basicamente nas nove terras indígenas, além das terras dos kayapó, nas margens do rio Xingu.

Esta classificação, de caráter generalista oferece uma visão sobre os atores da área rural, sem especificar outros atores sociais e políticos. Outros autores e estudos indicam a existência de outro tipo de atores sociais, mas tradicionais e atuantes da região e nos municípios, como: comunidades indígenas, boiadeiros, empresas madeireiras, Igreja católica, Igrejas evangélicas, sindicalismo rural, associações de pequenos agricultores, ONGs ecológicas, empresariado urbano local e os militares (*Relatório*, PDSBM, 2002). O relatório inclui como atores mais importantes: “os grandes proprietários de terra, particularmente boiadeiros, as empresas madeireiras e o Movimento para o Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX)”. A estes atores se pode acrescentar a *Fundação Viver, Preservar e Produzir* (FVPP). A partir destas classificações se estabelece uma tipologia sobre os movimentos sociais, como atores de mudança:

- *Movimento Pró-Belo Monte e Desenvolvimento Sustentável da região do Xingu*. Surge a partir do movimento contra a construção da UHB. O movimento tem na coordenação o Comitê Pró-Belo

---

<sup>8</sup> Apropriação indevida de terras públicas através da falsificação de documentos.

---

Monte, composto por 170 entidades. Desde sua criação se realizaram diversas manifestações e ações. Entre as reivindicações está a retomada de estudos de impacto para a construção da central hidrelétrica, a elaboração de uma política para o setor florestal, o asfaltamento das estradas federais, a conservação das estradas vicinais, o zoneamento sócio-econômico, e o ordenação fundiário.

- *Movimento Xingu vivo para Sempre*. As origens deste movimento se remontam em meados da década dos anos 80 a partir do “*I Encontro dos Povos Indígenas*” (Altamira) e com a primeira proposta de construção da hidrelétrica. Desde esta década, o movimento teve fases de mobilização dependendo dos projetos e a retomada de construção da central hidrelétrica. O atual momento de revitalização do movimento se remonta a princípios de 2008, na ocasião do encontro “Xingu Vivo para Sempre”, com representantes das populações indígenas, ribeirinhas, extrativistas, dos agricultores e agricultoras familiares, dos moradores da cidade, dos movimentos sociais e das Organizações Não Governamentais da foz do rio Xingu, para discutir e avaliar o projeto de construção da hidrelétrica. Este movimento é formado por 60 entidades e associações da sociedade civil.

- *O movimento de Mulheres* surge a princípios da década dos anos 1990. Compõe-se do Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Altamira Campo Cidade (MMTACC), Movimento de Mulheres Maria Maria (MMM), Instituto Feminista para a Democracia, e o Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense.

- *Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra* (MST), representa um amplo movimento em nível federal com importante implantação e mobilizações no estado do Pará. Este Movimento está vinculado a outros movimentos sociais, como o Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH).

Em relação às redes, constata-se a existência das seguintes redes formais: *Grupo Trabalho Amazônico* (GTA), o *Fórum da Amazônia Oriental* (FAOR) e a RECEPARA, esta última de caráter educativo<sup>9</sup>.

### **Atitude e estratégias institucionais**

Como instituições se entendem neste estudo o governo local, estadual e federal, as respectivas autarquias, todo tipo de organizações, sejam altruístas, Organizações Não Governamentais, comerciais ou empresariais e as de caráter social e religioso. Estabelecem-se três variáveis principais: a primeira, referente à ação estratégica das instituições e atores, a segunda, referente à definição comum entre os atores, frente a diversas situações, e a terceira, referente à harmonização de ações para o desenvolvimento da região.

### **Ação Institucional**

---

<sup>9</sup> A maioria de Organizações Não Governamentais da região faz parte de redes nacionais como o Fórum Brasileiro do ONGs e *Movimentos Sociais para ou Meio Ambiente e o Desenvolvimento* (FBOMS).

---

Neste artigo se entende por ação institucional, a ação instrumental e estratégica empreendida pelas instituições e entidades da sociedade civil, estabelecendo-se nos níveis federal, estadual, regional e local.

No âmbito federal, a colaboração entre o IBAMA, a Polícia Federal e a Força Nacional da Segurança deu início em 2008, à Operação “*Arco de fogo*”, a qual tinha como objetivo combater a exploração ilegal de madeira, assim como também desmascarar grupos de extermínio e o tráfico de drogas. Para isso foram fechadas e multadas várias empresas e serradoras ilegais de madeira na região do Xingu e em outras regiões amazônicas<sup>10</sup>. Estas medidas de fiscalização e controle necessárias desembocaram em uma onda de protestos de grupos de empresários e de trabalhadores desempregados das empresas fechadas em diversos municípios da região que só arrefeceram com o envio urgente de tropas especiais da Polícia Federal. A reação da sociedade civil organizada, grupos ambientalistas, movimentos sociais se mostrou crítica frente a esta operação governamental. No governo local, o Secretário de Administração do governo municipal da Altamira afirmou:

“Eu não concordo com a operação “arco de fogo”, porque feriu a dignidade do povo daqui. O INCRA nunca foi eficiente e eficaz. Te dou um salário mínimo, comida e te trago aqui para morrer. Antes de tudo é necessário fazer preparação, com toda existência técnica, para você produzir”

Frente às críticas recebidas pelos agentes sociais, o governo pôs em prática a começos de 2009 a operação “*Arco verde*”, a qual tem como objetivo oferecer alternativas técnicas sustentáveis e de capacitação, para a exploração racional dos recursos naturais. No município da Altamira, existem escritórios e representação dos órgãos federais e estaduais governamentais especializados em questão agrária e meio-ambiental. Entre estes o *Instituto Nacional de Reforma Agrária* (INCRA), o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA), trabalho dos quais é questionada pelos atores sociais. No estudo do Barbosa & Rocha (2003:72), destaca-se:

“sua ação é também prejudicada pela falta de definição e divisão das obrigações entre os órgãos ambientais municipal, estadual e federal (que a princípio deveriam atuar de maneira coordenada e complementar), o que acaba criando sobreposição de responsabilidades na atuação dessas agências e, muito mais frequentemente, pontos cegos, nos quais nenhum nível governamental se faz presente”

No âmbito do estado de Pará, a *Secretaria Integração Regional* (SEIR), participa do *Grupo do Trabalho Interministerial* (GTI). Estes órgãos governamentais impulsionam a implementação do PDRS, a partir de um processo de consultas públicas. O processo compreende a elaboração de um diagnóstico e um prognóstico de gestão, além disso, consultas públicas nos principais municípios da região. As consultas levantaram fortes expectativas entre a sociedade civil, especialmente nos aspectos

---

<sup>10</sup> Somente na região do Xingu, foram detidas 19 pessoas e apreendidos 39.000 m<sup>3</sup> de madeira serrada de forma ilegal. No município da Tailândia, era destruídos 107 fornos para a produção de carvão vegetal e na Altamira foram confiscadas 18.500 Há. de bosques já destruídos

---

de desenvolvimento sustentável e a reforma agrária da região, como manifesta a *Pastoral da Juventude*:

“Um instrumento político que começa a se articular em todo Brasil em parceria com a Via Campesina e trabalhando nesse processo que a Via vem construindo no Brasil, desenvolvimento sustentável, a reforma agrária pelo MST, o MAB na questão dos atingidos por barragens, trabalho de base e nós somos, na Consulta Popular um instrumento político da Via.”

Nas consultas, realizadas durante o mês de fevereiro de 2009, discutiram-se diversos temas em grupos de trabalho e o próprio PDRS, estabelecendo uma série de prioridades de ação. A participação da sociedade civil nestas consultas foi desigual, dependendo do município e das temáticas abordadas. O projeto da UHB de Belo Monte foi considerado o mais conflitivo nessas discussões. A finalidade do PDRS foi estabelecer linhas de desenvolvimento para sua execução em políticas públicas para a região. No entanto, um aspecto que preocupou a sociedade civil e a população em geral foi o impacto que poderia causar a construção da UHB.

No âmbito local, atores semi-institucionais como a *Pastoral da Juventude*, questionam a forma em que foi levada a cabo a operação policial governamental:

“Porque teve a operação Arco do Fogo aqui, o Estado veio com a mão repressiva. E simplesmente parou o processo, mas não tem nenhuma política de contraponto a isso. A região, as cidades aqui próximo de Altamira pararam. Então pensar em outras formas e regularizar esse processo de extração de madeira, estes são atores importantes que não podemos esquecer deles.”

O *Sindicato dos Professores* (SINTEPP) critica esta ação e se estende inclusive ao papel e função de instituições como o IBAMA: “Nós estamos discutindo a questão da operação Arco de Fogo. Veio o IBAMA e disse que a partir de hoje não podemos seguir fazendo isto ou aquilo. Esta proibido queimar. Mas, o que fazer então?”. Mas concisas são as críticas realizadas pelos atores econômicos como a *Associação das Indústrias Madeireiras da Altamira*. (AIMAT):

“O IBAMA não está aqui como fabricante de multas, ele não está aqui só para repreender, ele está aqui pra educar, pra ensinar. Mas, no entanto, não é isso que acontece. Temos, por exemplo, essa operação “Arco de Fogo”, “Guardiões da Amazônia” que só vem aqui pra repreender. Nós temos propostas”

Segundo os empresários “Eles nunca vão acabar com a ilegalidade, se eles primeiro não se legalizarem e o fazem cooperando conosco”, ampliando a crítica até o governo federal e estadual: “Desde que o PT assumiu o poder, meteu-se e moveu tantas coisas que não conseguiu solucionar nada. Na atualidade só existe uma palavra “proibição”. Deveria estar proibido proibir. Absolutamente tudo aqui está proibido e ninguém chega com soluções”.

### **Ação estratégica orientada ao “êxito”**

A Ação estratégica se apóia na racionalidade do ator dirigida a procurar realizar seus objetivos levando em consideração outros atores. Na região estudada se manifesta especialmente no trabalho em rede e na busca do consenso entre diversos atores.

Entre as autarquias, o INCRA coopera a nível regional com a sociedade civil e entidades empresariais como a *Comissão Executiva do Plano para o Cultivo do Cacau* (CEPLAC), e o *Instituto Empresa da Assistência Técnica* (EMATER), com o objetivo de implementar a reforma agrária. O Programa Nacional de Incentivo à Agricultura Familiar (PRONAF) surge como determinante para a concessão de créditos:

“Nós temos parceria com os órgãos aqui da região, EMATER, CEPLAC, inclusive convênios em termos de assistência técnica com a EMATER, e nós temos parceria com os bancos, que são os agentes financiadores, o INCRA que repassa recursos pra essas entidades pra PRONAF e pra fins de créditos. Então nossa parceria aqui é muito intensa com os órgãos daqui da região né, com as organizações sociais também, sindicatos, associações”.

A finalidade desta ação é a “implantação da reforma agrária na região”. Similar é a ação da *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI), a qual participa de outras redes como o *Conselho Missionário Indigenista* (CIME): “Participamos de colaboração com todas as entidades”. Entre os atores semi-institucionais, a *Pastoral da Terra* (CPT) e os sindicatos colaboram regularmente com outros movimentos: “No sul de Pará se encontra, o *Movimento da Via Camponesa* (MBA), e o *Movimento dos Sem Terra*, o CIME, MBA, os movimentos das mulheres, na Altamira também já estão alguns deles” (*Pastoral da Terra*). No caso do *Sindicato dos Professores do Pará* (SINTEPP):

“Estamos ligados aos movimentos sociais e nós trabalhamos com, embora haja todas as divergências políticas e ideológicas, mas nós aglutinamos forças junto aos movimentos sociais aqui, trabalhamos com a prelazia do Xingu, o movimento de mulheres, o movimento negro, a fundação viver, produzir e preservar, a Universidade Federal também”.

O objetivo da cooperação é a consecução de interesses comuns: “colaboramos com aquilo que tenha interesses comuns a nós, situamo-nos dentro dos movimentos sociais” (SINTEPP). Para a *Fundação Viver Produzir e Preservar*, o objetivo final é a consolidação da rede: “A idéia não é dispor de uma estrutura regional grande, a não ser dispor de uma rede que tenha laços fortes, e por isso é necessário especializar-se para ter laços fortes”. Não obstante, as redes informais isoladamente não conseguem aglutinar de forma continuada a sociedade civil, motivo pelo qual se tenta institucionalizar o fórum:

“Na esfera assim, local, municipal, as entidades criadas lá pro fórum que a gente faz a discussão, onde ta o sindicato, o movimento de mulheres, a associação da radio

comunitária, que também foi criada pela fundação, a associação de pais de lá da casa de agricultura familiar, outro projeto que a gente mantém isso é um fórum. Esse fórum, ele se amplia às vezes dentro do município, por exemplo, dependendo da capacidade de articulação dos atores envolvidos com o governo local, com a prefeitura, com os órgãos de governo, EMATER, CEPLAC, INCRA”

Agências e instituições federais como a FUNAI detectam insuficiências no poder municipal: “O nível municipal, é débil, muito débil. Não tem alternativas. Na gestão municipal anterior se observava muito trabalho e emprego. Hoje em dia, só vejo desemprego. Muito fraco”. Diagnostico semelhante procede da agência federal INCRA: “Penso que se teria que realizar uma melhor cooperação com o governo do Estado, os prefeitos junto com o governo federal, porque é uma região muito necessitada de infraestrutura, além de ser uma área territorial muito grande”.

A empresarial *Associação Comercial Industrial e Agropastoril* (ACIAPA) questiona o papel de vazio institucional:

“A dificuldade maior é que eles não têm apoio do INCRA, IBAMA, CEPLAC, DEMATER, EMBRAPA, não porque eles não queiram dar apoio, mas sim devido a falta de apoio do Governo Federal que não dá estrutura suficiente de trabalho. Já o INCRA e o IBAMA, possuem estrutura, mas não executam suas funções”.

Do setor empresarial, a agência federal INCRA, foi a fonte de muitos problemas devido a sua ineficácia:

“O INCRA nos últimos anos, aqui na região parou com a regularização fundiária, agora começou de novo em Novo Progresso, tem várias equipes lá trabalhando, e aqui na região da transamazônica está previsto pro ano que vem retomar essa questão da regularização fundiária nessa região, que estava parada por algum tempo”.

As autarquias como a FUNAI receiam do papel de “vazão” de atribuições e competências por parte do governo, ao retirar-lhes capacidade operativa: “Quanto mais tempo passa na FUNAI, esta instituição está mais debilitada. O governo federal quer terminar com a FUNAI. Não lhes interessou o tema da saúde, e mas tarde foi a temática da educação”.

Da sociedade civil de Fundação FVPP, também o papel e a função das agências de desenvolvimento estatais e federais é fortemente questionado:

“Todo dinheiro investido na SUDAM, só nessa região aqui daria para alavancar a agricultura familiar de várias pessoas, foram milhões. Por quê? Porque o judiciário resolveu não condenar por razões que ele mesmo desconhece que precisava arquivar os processos porque não tinha provas o suficiente. Resumindo lesou-se o patrimônio publico, ninguém foi pra cadeia e os milhões foram distribuídos”.

#### **A ação estratégica: cooperação institucional?**

A cooperação institucional, apoiada no “individualismo metodológico” e no “dilema de prisioneiro” estuda o jogo no qual a cooperação de vários atores pode deixar a todos em melhor situação. No entanto, isto pode não ocorrer devido à insegurança de cada jogador em relação ao comportamento do outro jogador, tendo como resultado coletivo uma perda para todos. Na investigação na região do Xingu, diversos atores evidenciam a frágil cooperação existente.

Da Secretária de administração do governo local: “Vivemos em uma sociedade em decadência. Com insegurança e ilegais”. As autarquias (FUNAI) manifestam uma opinião similar: “O maior problema são nossos políticos. Em nível municipal, é débil, débil. Não oferece alternativas. Nosso gestor anterior gerou muito emprego. Nossos políticos, senadores, deputados são muito fracos”. O setor empresarial representado pelo SINCORT se mostra crítico com os diferentes níveis da ação governamental: “Se os governos municipal, estadual e federal não começam a olhar para o pequeno produtor, que é muito importante na junta econômica, este desenvolvimento comprometido”.

Do governo municipal se pretende que o Plano Diretor constitua um elemento aglutinador da sociedade civil: “O Plano Diretor tem que ser o carro que impulsiona a cidadania. A administração, quanto mais transparente, melhor. Temos intenção de criar um escritório de reclamações para a cidadania” (Secretário de Administração da Prefeitura da Altamira).

A interação sociedade e instituições manifestam-se no apoio de uma administração pública, como o governo local, às iniciativas estruturadas na sociedade civil. Um exemplo o constitui o Conselho Municipal de Saúde:

“Os maiores dificuldades e a visão da gestão municipal” (...) “E uma grande luta e batalha dos movimentos sociais” (...) “Dificuldade: a gestão da prefeitura. Porque eles não assumem o seu papel. A prefeitura não reconheceu a conferência. Tivemos que entrar no Tribunal de Justiça do Estado. Depois de 08 meses a Secretaria de Saúde assumiu as diretrizes do conselho”.

Esta situação de falta de entendimento mútuo entre o poder público e a sociedade civil organizada e de comunicações a diferentes níveis se repete em outros conselhos municipais: “Os outros conselhos não são bem vistos pelo poder municipal. A gestão não gosta do papel fiscalizador dos conselhos” (...) “Temos dificuldades com o Conselho Municipal de Educação. Não funciona (o conselho) e o governo municipal não tem nenhum interesse em que funcione”.

Observa-se um problema importante na relação entre o setor econômico e as entidades da sociedade civil, especialmente as Organizações Não Governamentais. Segundo Habermas, surgem discordâncias na ação social estratégica e comunicativa. Neste sentido, os atores econômicos não procuram realizar seus objetivos a partir da consideração de outros atores, assim como não orientam sua ação ao entendimento mútuo, quer dizer na harmonização de suas ações. Segundo a associação empresarial AIMAT, as ONG estão classificadas entre o ONGs do “bem” e ONGs do “mal”: É difícil diferenciar as ONGs boas ou as más da região do Xingu. É o que as pessoas daqui chamamos as ONG do bem e as ONG do mal. Por exemplo, o *Greenpeace*. Não estou de acordo com a maioria das ações que realiza. Embora com algumas delas esteja de acordo”. Similares som as declarações de outro empresário: “As ONG, solo são boas para elas mesmas”, “Os empresários não olham os benefícios

---

que traz para a sociedade. O interesse é ganhar dinheiro. Poucos se preocupam de garantir incentivos para o trabalhador. Oferecer condições. “A base é a educação” Empresário da *Associação das Indústrias Madeireiras da Altamira* (AIMAT).

Como argumentação se estima que a ineficiência política contribuiu para esta situação, em que as ONG assumiram o poder na região (AIMAT):

“A interferência das “ONGs do mau”, por exemplo, os nossos políticos não têm essa consciência política e aí sofremos a pressão dessas ONGs internacionais, que são ONGs de grande poder e que exercem uma influência muito grande e a gente sabe, que de certa forma, mudou muita coisa, o mundo mudou, o clima do mundo mudou’

A ação comunicativa, entre o governo (estadual e federal) e a sociedade aparece como um grande problema para o setor empresarial (AIMAT):

Desde que o PT assumiu mexeu-se tanto, em tanta coisa, que não se achou solução pra nada. Hoje só existe uma palavra “é proibido”. Devia ser proibido proibir. Tudo aqui é proibido mas ninguém chega trazendo uma solução.”

Esta falta de uma ação comunicativa eficiente se manifesta também na sociedade civil. O movimento de mulheres:

Eu falo do Governo Estado, é no estado do Pará. Pelo menos é a minha opinião porque se fosse eu que governasse tava bom de não se meterem sem a minha presença e o Governo Federal sabe também! Muito ruim o dialogo, o problema foi a primeira coisa errada que o governo fez que durante muito tempo foi por uma liminar que o governo fez que suspendeu os estudos de desenvolvimento e agora vem outra liminar que libera os estudos, mas quem foi que governo contratou para fazer os estudos?”

### **Construção da central Hidrelétrica de Belo Monte (UHB): definições comuns de situações?**

O projeto de construção da UHB constitui o grande desafio para a região do Xingu. Todos os atores se mostram preocupados frente a esta grande infra-estrutura hidráulica, embora com diferentes posicionamentos.

As autarquias como o INCRA, manifestam falta de informação sobre os impactos que comportará esta infra-estrutura:

“Olha, a questão da hidrelétrica, realmente acho que eles deveriam até informar mais os órgãos, como o INCRA, área de abrangência até para a gente ter nossa política voltada pra essas áreas, onde vai ser inundada, ninguém sabe, nunca passaram isso pra gente do INCRA, né área de abrangência, área de inundação, o quê que vai afetar, quais as famílias vão ser atingidas, pra gente trabalhar em cima disso, ou regularizar essa famílias pra que elas tenham um tipo de indenização”.

---

Atores semi-institucionais como o *Sindicato dos Trabalhadores Rurais* (STR) mostram-se céticos frente à falta de informação:

“A maioria não tem, o que sabem é que a região se desenvolverá, mas sobre os impactos eles não possuem conhecimento. Nos debates que fazemos, junto com o Comitê Xingu Vivo, tentamos mostrar o que de bom e o que de ruim a construção poderá trazer para a região.”

Apesar das consultas públicas organizadas pelo governo de estado do Para, terem como objetivo a deliberação democrática sobre as prioridades da região, a sociedade civil e os movimentos sociais sustentam como ponto central do debate a infra-estrutura e o impacto social e econômico da UHB. A *Fundação Viver Preservar e Produzir* (FVPP):

“O povo não quer discutir o plano de desenvolvimento regional, o povo quer discutir o complexo de Belo Monte, o que é isso? De onde vem, pra onde vai? O plano não tem nada a ver com o complexo, nós estamos discutindo o plano de desenvolvimento dessa região há mais de vinte anos. Então não tem porque isso e isso com todas as nossas diferenças, com o empresariado, com todos os blocos”.

Os centros de educação pública, como as universidades, têm um papel decisivo para a melhoria das comunicações e a informação entre os atores: “Na gestão passada, o campus esteve totalmente contra. Agora estamos discutindo os dois pontos de vista e o papel da universidade.” (UFPA).

### **O desenvolvimento sustentável da região: harmonização de planos de ação?**

Embora não seja objetivo principal deste estudo, o institucionalismo e especificamente as diferentes correntes do Novo Institucionalismo, do ponto de vista normativo, são abordados. No caso da região de Xingu, o institucionalismo, além de contribuir para melhorar a efetividade das instituições e em consequência a elaboração de políticas públicas eficazes e eficientes, tem que estar dirigido ao desenvolvimento sustentável da região.

A atitude de alguns atores é a de responsabilizar: “Se o resto do mundo quer conservar a selva, terá que investir massivamente aqui, dentro da perspectiva que conversamos. Precisamos realizar este tipo de coisas, para que exista uma compatibilidade entre o desenvolvimento e o bem-estar social. Precisamos realizar este tipo de coisas para que exista compatibilidade entre desenvolvimento e bem estar social” (Secretário de Administração Prefeitura da Altamira).

A interpretação de autarquias como a FUNAI sobre as causas externas não é muito diferente que a do poder local:

“Altamira tem impedimentos de fora para o desenvolvimento. Vejo outras regiões com queimadas, desmatamento, derrubadas e não passa nada. A gente vê falta de organismos. Em outros municípios, o prefeito o deputado procuram desenvolvimento. Aqui não tem. Falta política, e muito por fazer. O maior problema são nossos políticos”

---

A questão fundiária e de posse das terras aparece como uma das causas principais que incidem no desenvolvimento sustentável da região. Os *Sindicatos de Trabalhadores Rurais* (STR) vêem a questão fundiária e a posse da terra, como a principal fonte de conflitos e de violência. O papel pouco efetivo de autarquias e instituições e a vontade de estabelecer melhores laços de colaboração com as instituições, como a Secretária Executiva Estado de Agricultura (SAGRI):

“O que é prioritária é questão da terra, conquista, legalização. Melhoria da educação no campo, melhoria na economia e produção obedecendo o Meio Ambiente. Por parte da SEMA, IBAMA, INCRA autorizar e regularizar a terra. Uma parceria com a SAGRI, para fortificação de equipamentos para que seja evitada a derrubada.”

Embora de outra perspectiva, similar é a opinião da *Associação Comercial Industrial Agropastoril da Altamira* (ACIAPA):

O problema maior da região está na questão fundiária, na titularidade de terras, já que existem vários proprietários de terra com 30 anos que já tem a propriedade, mas não possuem documentação, e na sua maioria são terras produtivas.”

Entretanto, a mesma associação empresarial no momento de realizar propostas concretas não especificam que significa desenvolvimento organizado: “Lutamos para o desenvolvimento sustentável da região, por um desenvolvimento organizado.” Não especificam, entretanto, que significa para estas organizações o desenvolvimento sustentável e organizado.

A interpretação dos movimentos sociais difere das anteriores ao ampliar o conceito de desenvolvimento em aspectos como a agricultura familiar, a auto-sustentação e a conscientização da população. A *Associação de Povos Indígenas* afirma:

“A reivindicação mais é que bate nessa tecla de auto-sustentação, reflorestamento, porque a nossa área esta devastada porque o pessoal tiraram a madeira tudo. A auto-sustentação é dá continuidade, fazer uma área para os indígenas trabalhar na arte cultural para o desenvolvimento.”

Dos movimentos sociais as reivindicações e propostas são similares, como a que realiza a Fundação FVPP:

“Então dos últimos anos que é como desenvolver a Amazônia, como fortalecer, como consolidar a agricultura familiar, que foco mais forte, considerando a dimensão amazônica, a necessidade que nós temos na Amazônia, nas florestas. Então esse é um debate que tem sido mais forte, esse debate de modelos voltados pra o incremento de novas tecnologias pra pensar a produção, a sobrevivência das pessoas também é uma bandeira muito forte”

Como elemento comum entre a sociedade civil organizada surge o termo educação e conscientização para o desenvolvimento sustentável. A cultura política e a conscientização da população são básicas para os grupos religiosos (*Pastoral da Terra*):

“Mas eu acho que o grande desafio é trazer a conscientização da realidade que agente vive em nosso país. No contexto que agente vive na Amazônia, na região Norte, no Estado do Pará, na Trans amazônica, esse é o grande desafio.”

O *Sindicato dos Professores (SINTEPP)* amplia esta demanda com a valorização profissional dos educadores:

“Primeira, a nossa principal reivindicação é voltada para educação, naturalmente, que é no que diz respeito a valorização dos trabalhadores, isso é a nossa grande bandeira. Quando a gente fala na valorização dos trabalhadores, a agente não está falando somente na questão de remuneração, é o reconhecimento profissional, é a formação é a qualificação, são as condições de higiene de trabalho”.

### **Considerações Finais**

Aspectos históricos como a ausência das instituições do estado e aspectos culturais como a confluência de diversas culturas, marcaram o desenvolvimento institucional da região, e paradoxalmente favoreceu o papel articulador dos movimentos sociais e a sociedade civil. A ação racional esta marcada por ações que favorecem somente a um ator (ação instrumental), geralmente entre os atores de caráter econômico. Observa-se um baixo nível de harmonização dos planos de ação em relação às alternativas de desenvolvimento sustentável, sobre a construção da central hidrelétrica. Este fato se repete entre os atores políticos por um lado nos níveis municipal, estadual e federal, e um importante setor da sociedade civil por outro. A construção da central hidrelétrica aparece como uma dos pontos mais conflitivos. Apesar das diferenças existentes, as redes sociais constituem tentativas dos movimentos sociais e a sociedade civil para harmonizar planos de ação sobre a base de situações comuns, neste caso propostas para o desenvolvimento sustentável da região.

O ponto de vista apoiado no individualismo metodológico se detecta entre os agentes econômicos principalmente na postura de *free-rider*. Entre este tipo de atores, historicamente desenvolveram práticas e vícios devido à ausência institucional estadual e federal, e que em parte, foram causadores da atual situação de desastre ecológico devido ao desmatamento indiscriminado durante as ultimas décadas, e em conseqüência da falta de trabalho na região.

---

**Referências**

ANDREWS, Ch. “Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana”, *Dados, Revista de Ciências Sociais*, n. 48, v.2, p.271-299, 2005.

APPENDINI, K.; NUIJTEN, M. “El papel de las instituciones contextos locales”, *Revista de la CEPAL*, n.76, p.71-88, 2002.

ARAGÓN, L. *Há futuro para o desenvolvimento sustentável da Amazônia?* UNAMAZ/SCA, Belém, 2003.

BARBOSA, C.; ROCHA, C. “Altamira: recursos naturais e sociedade ameaçados pela ineficiência estatal”, in: TONI, F.; KAIMOWITZ, D.(org.), *Municípios e gestão florestal na Amazônia*. Natal, 2003.

BECKER, B. “Geopolítica da Amazônia”, *Estudos Avançados*, n.19, v.53, p.71-86, 2005.

BERGER, P.; LUCKMAN, Th. *La construcción social de la realidad*. Barcelona: Herder, 1988.

BERGER, P.; BERGER, B.; KELLNER, H. *Un mundo sin hogar (modernización y conciencia)*. Santander: Sal Terrae, 1979.

CARVALHO, D. “Globalização, federalismo regional e o desempenho macroeconômico da Amazônia nos anos 90”, in: CARVALHO, D.,F. (org.), *Ensaio Seleccionados sobre a Economia de Amazônia nos Anos 90*. v.1, p.11-48, 2005.

CASTRO, E.; HEBETTE, J. (org.) *Na trilha dos grandes projetos: Modernização e Conflito na Amazônia Cadernos NAEA*, UFPA, Belém, 1989.

CASTRO, E., MOURA, E.; Sá MAIA, M. (org.) *Industrialização e Grandes Projetos. Desorganização e Reorganização do espaço*. Belém: Editora: UFPA, 1995.

CHESSNAIS, F. *A mundialização do Capital*. São Paulo, Xauá Editora, 1996.

COSTA, F. *Ecologismo e questão agrária na Amazônia*. Belém, UFPA, 1992.

---

DE BRITO, D. A SUDAM e a crise institucional do desenvolvimento na Amazônia. **Paper do NAEA**, n. 96, 1998.

FERREIRA BRABO, I. *Sociedade civil de Altamira: uma história de participação popular na política de meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. Belém: UFPA, Belém, 2007.

HABERMAS, J. *Teoría de la Acción Comunicativa* Madrid: Taurus, 1984.

MAGALHÃES, S., BRITTO, R.; CASTRO, E. (org) *Energia na Amazônia*. Belém: UFPA/NUMA, MPEG, Unamaz, UFPA/NAEA, 1996.

HALL, P.; TAYLOR, R. "Political Science and the Three New Institutionalism". In: *Political Studies*, v. XLIV, p. 936-957, 1996.

MARCH, J.; OLSEN, J. "The new institutionalism: organizational factors in political life". In: *American Political Science Review*, n.78, p.734-749, 1984.

MOVIMENTO DE DESENVOLVIMENTO TRANSAMAZÔNICA E XINGU (2001), *SOS Xingu: Um chamamento ao bom senso contra o represamento de rios na Amazônia*. Altamira, 5/07/2001.

MINISTERIO DE MEIO AMBIENTE, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS). *ZEE: Gestão do Território com a Participação da Sociedade*. Brasília DF, 2007.

MINISTERIO DE MEIO AMBIENTE (2005), **Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia: experiências e visões**. Brasília, 2005.

MITCHEL, C. "Case and situation analysis", *Sociological Review*, n.31, v.2, Oxford: Basil Blackwell, 1983.

PINTO, L. "O custo ecológico das hidrelétricas". In: MAGALHÃES, S., BRITO, C.; CASTRO, E. (org.), *Entropia na Amazônia*. Belém, UFPA/Museu Emilio Goeldi, 1996.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE BELO MONTE (PDSBM). Belém, 2002.

VELASQUEZ, C., VILAS BOAS, A.; SCHWARTZMAN, S. "Desafio para a gestão ambiental integrada em território de fronteira agrícola no oeste do Pará", *Revista Administração Pública*, v. 40, n.6, p.1061-1075, 2006.

VIANNA, A. *Hidrelétricas e meio ambiente: informações básicas sobre o ambientalismo oficial e o setor elétrico no Brasil*. Rio de Janeiro: Cedi, 1989.