

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CCMN – INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AMAZÔNIA:  
UMA CONTRIBUIÇÃO AO TEMA**

**Claudio Stenner**

**Orientadora:  
Prof. Dra. Bertha K. Becker**

Rio de Janeiro  
Março de 2005

# ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AMAZÔNIA: UMA CONTRIBUIÇÃO AO TEMA

**Claudio Stenner**

Dissertação apresentada ao  
Departamento de Geografia, da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
para a obtenção do título de Mestre em  
Geografia

**Orientadora: Prof. Dra. Bertha K. Becker**

Rio de Janeiro  
Março de 2005

ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AMAZÔNIA: UMA  
CONTRIBUIÇÃO AO TEMA

**CLAUDIO STENNER**

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências.

Aprovada por:

---

Prof. Dra. Bertha K. Becker – Orientadora  
(Instituto de Geociências – UFRJ)

---

Prof. Dr. Scott William Hoefle  
(Instituto de Geociências – UFRJ)

---

Dra. Adma Hamam de Figueiredo  
(Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

---

Dra. Sarita Albagli  
(Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia)

Rio de Janeiro  
30 de março de 2005

Programa de Pós-Graduação em Geografia Estatística Matemática Central	
N.º Registro	Data
12193	22/02/2006
Disponível D. autor	

N.º 653657

B. 653657-10

Stenner, Claudio, 1973—

Organização e participação social na  
Amazônia: uma contribuição ao tema. Rio de  
Janeiro: UFRJ / PPGG, 2005.

120 p., il., mapas, anexos.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal  
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-  
Graduação em Geografia, 2005.

Orientadora: Bertha K. Becker

1. Amazônia 2. Organização Social 3.  
Institucionalismo. I. Título. II. Tese (Mestr. –  
UFRJ/PPGG).

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família  
e ao meu amor, Aixa, pelo caminho  
já trilhado e pelo que há de vir.

## AGRADECIMENTOS

À Profª. Bertha, de forma especial, pelas orientações, pelo carinho, pelo incentivo, pela paciência e por todas as oportunidades de participação em pesquisas e trabalhos nos últimos anos, que muito contribuíram para meu amadurecimento pessoal e profissional.

À Mariana Miranda, pessoa importante em minha trajetória acadêmica junto ao LAGET/UFRJ

À Maria Luisa, pela compreensão e apoio oferecido.

À Adma, pelas idéias, dicas de livros e incentivo.

Ao meu amor Aixa, por estar ao meu lado nos momento mais difíceis, por me dar carinho, incentivo, compreensão e por acreditar sempre. Agradeço também pela revisão dos textos.

Ao Marcelo, pela revisão dos textos e colaboração para feitura dos índices.

A todos os meus amigos do IBGE, que sempre me apoiaram e me incentivaram, em especial a Ivone, o Marco Antônio, o Ricardo, a Denise, a Hellen, a Maria Lúcia e o Wolney.

Ao meu pai, minha mãe, meus irmãos Marcos e Ricardo e minha cunhada Ana Paula, pela compreensão, carinho e respeito ao trabalho.

Ao Vicente, que foi a ponte que possibilitou meu ingresso no LAGET e um amigo que sempre me estimulou nesta trajetória acadêmica.

Aos meus amigos de Juiz de Fora, em especial ao Ricardo e a Marcele, ao Sinésio, ao Emerson e a Luciana, ao Júlio e a Cris, ao Flávio e a Michele que sempre estiveram presentes.

À Nildete e a Ildione, pela presteza na Secretaria da Pós.

A todas as pessoas que conversei em campo, pelo tempo a mim dispensado e as informações prestadas.

## RESUMO

STENNER, Claudio. **As transformações sociais recentes na Amazônia: uma contribuição ao tema**. Orientadora: Bertha K. Becker. Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/PPGG, 2004. Dissertação.

Este trabalho investiga as transformações sociais recentes na Amazônia e a suas relações potenciais com o desenvolvimento da região. Para tal, torna-se fundamental compreender a diversidade e a complexidade amazônica, bem como o conflituoso processo de construção do espaço regional. A investigação foi conduzida a partir dos princípios teóricos do neo-institucionalismo de Douglass North, autor escolhido por dar importância a aspectos políticos no entendimento das questões econômicas. Para responder a questão proposta, foi criado um indicador de participação em conselhos municipais, um índice de comparecimento eleitoral e feita uma avaliação da densidade de fundações e associações sem fins lucrativos, que propiciaram uma visão das diversidades intrarregionais e da Amazônia em relação ao Brasil. A metodologia da pesquisa se complementou com uma investigação em campo sobre a sustentabilidade e o processo participativo no Zoneamento Ecológico-Econômico nos estados do Acre e de Rondônia.

## ABSTRACT

STENNER, Claudio. **As transformações sociais recentes na Amazônia: uma contribuição ao tema.** Orientadora: Bertha K. Becker. Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/PPGG, 2004. Dissertação.

This work research is about recent social transformations in Amazonia and its potential relations with regional development. In order to get results, it is fundamental to understand the diversity and complexity of the Amazonia, also understand the conflicting construction process of regional space.

The research was conducted by theoretical principles of neoinstitutionalism based on Douglass North. This author was chosen for giving importance to political aspects in order to understand the economic subjects, which was considered appropriated for the reality of Amazonia.

A participation indicator in county councils, an electoral presence index and an evaluation of the density of non-profitable foundations and associations was created for this work. They contributed with a view of intra-regional diversity in Amazonia and between this region and Brasil.

The work methodology also had a field investigation, in which was possible to better comprehend the sustainability and participative process of the Ecological-Economic Zoning in Acre and Rondonia States.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Amazônia Sulamericana 2003 .....	36
Figura 02 – Distribuição de rebanho bovino 2000 .....	40
Figura 03 – Soja – Produtividade e Área plantada - 2000 .....	41
Figura 04 – Povoamento e macrorregiões 2003 .....	43
Figura 05 – Subregionalização .....	44
Figura 06 – Áreas protegidas 2002 .....	51
Figura 07 – Tipologia de acessibilidade 2003 .....	52
Figura 08 – Porção central do estado de Rondônia .....	59
Figura 09 – População não-natural do município 2000 .....	61
Figura 10 – Modelo de Redes de Parcerias .....	65
Figura 11 – Brasil – Índice de Participação em Conselhos Municipais – IPCM – 2001 .....	78
Figura 12 – Densidade de FASFIL por habitantes .....	87
Figura 13 – Densidade organizacional – 2002 .....	88
Figura 14 – Distribuição dos Centros de Tradição Gaúcha – 2004 .....	90
Figura 15 – Índice de comparecimento eleitoral – 2004 .....	96
Figura 16 – Amazônia Legal – Índice de comparecimento eleitoral – 2004 .....	98

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Municípios instalados por período .....	69
Gráfico 02 – Brasil e Amazônia Legal – Índice de Participação em Conselhos Municipais de Conselhos Setoriais .....	76
Gráfico 03 – Índice de Participação em Conselhos Municipais (IPCM) - Unidades da Federação da Amazônia Legal – 2001 .....	77
Gráfico 04 – Distribuição das fundações privadas e associações sem fins lucrativos segunda a data de criação .....	85
Gráfico 05 – Evolução do comparecimento eleitoral em relação à média nacional .....	97

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – O neo-institucionalismo de escolha racional .....	07
Quadro 02 – Distribuição da população da Amazônia Legal segundo a proximidade de rodovias pavimentadas – 2000 .....	56
Quadro 03 – Dos direitos e garantias fundamentais .....	68
Quadro 04 – Organizações da sociedade civil não registradas na Junta Comercial do Acre – Município de Senador Guionard .....	83

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Evolução do rebanho bovino (cabeças) – Brasil e Amazônia Legal (1990/2000) .....	38
Tabela 02 – Evolução da quantidade produzida de soja em grãos – Brasil e Amazônia Legal (1990/2003) .....	38
Tabela 03 - Peso atribuído a periodicidade das reuniões dos conselhos de políticas setoriais .....	75
Tabela 04 – Conselhos municipais obrigatórios ou estimulados por políticas federais .....	76
Tabela 05 – Unidades locais, pessoal ocupado assalariado em 31/12 e salários e outras remunerações das FASFIL, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos (2002) .....	81
Tabela 06 N° de Organizações da Sociedade Civil Informais e População (2000) - Municípios Selecionados – Acre .....	82
Tabela 07 – Distribuição das fundações privadas e associações sem fins lucrativos segunda a data de criação – Brasil – 2000 .....	85
Tabela 08 – Distribuição do número de organizações e população – Unidades da federação da Amazônia Legal .....	86
Tabela 09 – Fundações privadas e associações sem fins lucrativos e população residente – Municípios selecionados – 2002 .....	89
Tabela 10 – Evolução do comparecimento eleitoral - 1996/2000/2004 .....	92
Tabela 11 – Evolução da participação do número de eleitores na população total – Eleições presidenciais (1945/2002) .....	95

**LISTA DE ABREVIATURAS**

- AC – Acre
- AGB – Associação de Geógrafos Brasileiros
- AMA – Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do PPG7
- ANA – Agência Nacional de Águas
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ARPA – Projeto Áreas Protegidas da Amazônia
- CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
- CBERS – China-Brazil Earth Resources Satellite
- CDMRS – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CEMPRE – Cadastro Central de Empresas
- CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
- COOAMO – Cooperativa de Campo Mourão
- COOPERCOTIA – Cooperativa Agrícola de Cotia
- DETER – Detecção de Desmatamento em Tempo Real
- FASFIL – Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- GIS – Geographical Information System
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IIG – Instituto Internacional de Governabilidad
- IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- ISA – Instituto Sócioambiental
- LAGET – Laboratório de Gestão do Território
- MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
- MI – Ministério da Integração Nacional
- MMA – Ministério do Meio Ambiente
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PAS – Plano Amazônia Sustentável
- PIB – Produto Interno Bruto
- PMDRS – Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PPA – Plano Plurianual  
PPG7 – Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil  
PROARCO – Programa de Prevenção e Controle de Queimadas e Incêndios  
Florestais na Amazônia Legal  
PRODES – Programa de Avaliação do Desflorestamento na Amazônia Brasileira  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
RO – Rondônia  
SIPAM – Sistema de Informação de Proteção da Amazônia  
SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
VTE – Vetor Tecno-Ecológico  
VTI – Vetor Tecno-Industrial  
WWF – World Wildlife Fund  
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>01</b>
<b>Capítulo 1 – O neo-institucionalismo econômico .....</b>	<b>06</b>
1.1 – Origens do institucionalismo .....	09
1.2 – O neo-institucionalismo econômico e as Instituições .....	12
As organizações .....	15
Instituições e <i>enforcement</i> .....	16
Instituições, regiões e território .....	19
1.3 – Instituições e desenvolvimento .....	22
Capital social .....	23
1.4 – Mudanças institucionais .....	26
O gradualismo das mudanças: a importância da história .....	29
Mudanças institucionais e poder: a importância da sociedade civil organizada .....	29
<b>Capítulo 2 – Povoamento e conflitos sócio-ambientais na Amazônia .....</b>	<b>33</b>
2.1 – A complexidade regional na Amazônia .....	33
2.2 – Conflitos sócio-ambientais .....	46
<b>Capítulo 3 – A sociedade civil em organização na Amazônia .....</b>	<b>62</b>
3.1 – A organização social na Amazônia: o processo de aprendizagem política .....	63
O papel da urbanização e das redes técnicas .....	66
3.2 – Redemocratização e descentralização político-administrativa no Brasil .....	68
3.2.1 – Os conselhos municipais de políticas setoriais .....	72
3.2.2 – As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil .....	80
3.2.3 – O comparecimento em eleições .....	92
3.3 – O ambientalismo .....	99
3.3.1 – O caso do Zoneamento Ecológico-Econômico .....	102
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>109</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>114</b>

## Introdução

A Amazônia é uma das últimas fronteiras de recursos do planeta. A região cobre a maior parte do território brasileiro e avança por mais sete países e um território, constituindo a maior massa contínua de floresta tropical e mais caudalosa bacia hidrográfica do mundo. Entretanto, a região não é simplesmente uma reserva de recursos naturais. Somente no Brasil, a Amazônia Legal abriga mais de vinte milhões de habitantes, envolvendo uma economia e uma sociedade diversificadas.

O imenso patrimônio natural da região tem a sua importância maximizada pelo desenvolvimento da biotecnologia, pelo aumento do valor estratégico da água, pelo surgimento de formas de remuneração de serviços ambientais, pela crescente demanda de energia de origem não-fóssil e ainda pela possibilidade de se adensar cadeias produtivas baseadas em recursos naturais tradicionais, como madeira e minérios. De fato, vários empreendimentos exitosos e sustentáveis se espalham pela região, desde atividades baseadas em produtos da floresta, até agricultura e pecuária tecnificadas.

Entretanto, o que a literatura científica mostra é que o povoamento da região tem levado a uma perda do potencial futuro de desenvolvimento. Este processo ocorre através de intensos conflitos sócio-ambientais, como as recentes disputas fundiárias em Anapú, no Pará, que resultaram na morte da missionária Dorothy Stang e na promulgação de medidas emergenciais por parte do governo federal.

A persistência desta problemática na Amazônia foi instigadora deste trabalho. Buscou-se entender as suas razões e quais seriam as suas possíveis soluções. Inicialmente as investigações foram conduzidas para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), na época (1997/1999), um instrumento de gestão territorial que ganhava rapidamente espaço entre as políticas públicas federais e dos estados da Amazônia Legal.

A literatura científica e a análise de políticas públicas – entre elas o próprio ZEE – mostraram que a organização da sociedade civil vinha sendo considerada como um elemento significativo para o desenvolvimento regional, como uma importante inovação social.

Entretanto, em trabalho de campo realizado em 2002 para investigar o processo participativo no Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre e de Rondônia, percebeu-se que o envolvimento da sociedade civil organizada na elaboração desta

política pública não era de fato tão efetiva, o que mostrou limitações nesta inovação social.

Assim, o objetivo escolhido para o trabalho passou a ser investigar não mais um instrumento de gestão territorial como o ZEE, mas buscar entender qual o significado das transformações sociais na Amazônia – incluindo o processo de organização da sociedade civil. Para atingir esta meta, recorreu-se ao aporte teórico do neo-institucionalismo econômico. Tal escolha se deve, em parte, pelo fato desta corrente de pensamento considerar a problemática do desenvolvimento inclusive no plano político, o que se mostrou adequado para interpretar a realidade amazônica. Entre os neo-institucionalistas, o principal autor trabalhado foi Douglass C. North, pesquisador bastante reconhecido na comunidade acadêmica, que considera seu modelo neo-institucionalista um dos mais abrangentes e completos.

O estudo dos princípios teóricos de North revelou que investigar o papel potencial das transformações sociais no desenvolvimento da Amazônia também seria viável e importante. Desta maneira, este trabalho tem como questão o significado das transformações sociais na Amazônia e seu papel potencial no desenvolvimento regional.

A metodologia utilizada para a investigação compreende a análise empírica, através de indicadores estatísticos e de entrevistas de campo – realizadas em 2002 nas cidades de Rio Branco (AC) e Porto Velho (RO). O escrutínio estatístico utilizou dados de três fontes diferentes. A primeira delas foi a "Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Gestão Pública (2001)", do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desta pesquisa foram extraídas informações sobre onze conselhos municipais de políticas setoriais (Conselho Municipal de Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural, etc). Estes Conselhos normalmente estão relacionados à descentralização de políticas federais, podendo ter um papel consultivo ou deliberativo sobre a aplicação de recursos públicos. Em sua composição entram membros da administração pública e participantes da sociedade civil organizada (sindicatos, associações de classe, etc). Ponderando-se as informações sobre a existência de conselhos municipais pela frequência de suas reuniões, produziu-se um indicador de participação em conselhos municipais (IPCM) – importante por revelar aspectos do nível de articulação e organização da sociedade local.

Em segundo lugar, foram investigadas as fundações privadas e associações sem fins lucrativos, com base na pesquisa de mesmo nome (ano base 2002), também

realizada pelo IBGE. Dela foi possível avaliar a evolução, a distribuição e a densidade de organizações formais da sociedade civil, gerando indicadores que retratam certos aspectos do nível de coesão social.

Complementando a análise estatística, recorreu-se aos dados referentes ao comparecimento eleitoral, provenientes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Estas informações, consideradas em sua variação no tempo e no espaço, compõem um indicador de civismo. O trabalho estatístico resultou em dois indicadores do nível de participação e coesão social (Índice de Participação em Conselhos Gestores Municipais e Densidade de Organizações da Sociedade Civil Organizada) e um indicador de civismo (Comparecimento em Eleição).

No campo realizado em 2002, foram realizadas entrevistas com dirigentes de governo e da sociedade civil organizada, sejam sindicatos, associações empresariais e de trabalhadores, ou ONGs ambientalistas. O objetivo foi contrapor os relatos dos dirigentes do Zoneamento-Ecológico-Econômico com aqueles da sociedade civil organizada.

A análise das informações estatísticas selecionadas teve o mérito de permitir uma visão global da questão investigada, possibilitando conhecer a diversidade regional, a evolução temporal de alguns indicadores e ainda comparar a região amazônica com o restante do Brasil. Já o campo permitiu qualificar melhor a pesquisa, havendo uma complementariedade das metodologias de investigação empírica.

Além do referido campo de 2002, contribuiu para qualificar esta dissertação experiências anteriores em mais duas pesquisas *in locus* na Amazônia: uma delas no entorno de Manaus, em 1999 e outra no entorno de Rio Branco, em 2000. Nestes trabalhos, foram visitadas comunidades tradicionais e experiências pioneiras de desenvolvimento sustentável. Também a participação na elaboração de relatórios técnicos sobre a Amazônia, desde de 1997 e a experiência de pesquisa junto ao Laboratório de Gestão do Território (LAGET/UFRJ), foram importantes para o entendimento das questões pertinentes à investigação realizada. Muitos dos mapas aqui apresentados são derivados destas experiências. Por fim, vale citar o exercício profissional na Coordenação de Geografia do IBGE desde 2002, o que facilitou o conhecimento e a compreensão das informações estatísticas trabalhadas.

Em relação às ferramentas de trabalho, a Internet mostrou-se indispensável: mais de duas centenas de documentos - entre artigos científicos, artigos jornalísticos, relatórios técnicos de ONGs e Governos, políticas públicas e leis - foram recuperados

da Internet. Além disto, todos os dados estatísticos processados foram coletados na nesta rede. O computador possibilitou ainda a produção dos mapas, através do software ArcView 3.2 e de tabulações e análises estatísticas, com o uso dos softwares Microsoft Excel XP, Microsoft Access XP.

Quanto à estrutura do trabalho, os assuntos estão organizados em três capítulos (além desta Introdução e das Considerações Finais). O primeiro contém o corpo teórico principal da dissertação: o neo-institucionalismo de Douglass C. North. A principal obra de referência deste autor utilizada é "*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*", trabalho que levou North a ganhar o prêmio Nobel de Economia em 1993. No primeiro capítulo, também foram trabalhados outros conceitos complementares, como capital social, região e território. Além disso, os princípios teóricos levantados foram relacionados com o contexto amazônico. Estas relações prosseguem nos capítulos dois e três, à medida que se avança no debate proposto.

A primeira das quatro seções deste capítulo trata das origens do institucionalismo, buscando o situar historicamente. A segunda seção traz os conceitos básicos do neo-institucionalismo de North (Organização, Instituição e *enforcement*), além de traçar um breve paralelo destes com as noções de região e território. Já a terceira seção busca focar as relações entre as instituições e desenvolvimento e a última seção aborda a dinâmica deste processo.

O capítulo dois explicita a justificativa e a problemática do trabalho. Trata do povoamento e dos conflitos sócio-ambientais na Amazônia, objetivando mostrar a complexidade regional e seu processo histórico de construção, propiciando um conhecimento fundamental para a compreensão das transformações sociais na região. A sua primeira seção traz um quadro da complexidade regional e sua segunda e última seção procura explicitar os processos de construção do espaço amazônico, com ênfase nos conflitos sócio-ambientais.

O capítulo três contempla o processo de organização da sociedade civil e as análises empíricas do trabalho. A metodologia da investigação foi detalhada neste capítulo, que destaca cinco fatores fundamentais para o entendimento da organização da sociedade civil na Amazônia.

- a) redemocratização e descentralização político-administrativa do Brasil, especialmente após a Constituição de 1988;
- b) emergência do ambientalismo nas décadas de 1980 e 1990;

- c) implantação de redes técnicas, especialmente de telecomunicações e transporte;
- d) urbanização da Amazônia;
- e) reação da sociedade local à expropriação de recursos e territórios.

Estes cinco elementos deram origem à estrutura do capítulo, cuja primeira seção agrupa a implantação das redes técnicas, a urbanização da Amazônia e a reação da sociedade local a expropriação de seus recursos e territórios. Estes três elementos estão relacionados ao processo de aprendizagem política da sociedade local.

A redemocratização e a descentralização brasileira é título da segunda seção. Nela, estão incluídas a construção e as análises dos indicadores de participação/coesão social e de civismo.

A terceira seção do capítulo trata da emergência do ambientalismo, contemplando algumas das principais ações motivadas por esta ideologia, como os Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7) e o Zoneamento Ecológico-econômico. A análise empírica do ZEE, baseada no trabalho de campo, está nesta seção.

Finalmente, o capítulo das Considerações Finais resgata o debate teórico feito no trabalho e o relaciona com as evidências empíricas levantadas, tecendo as conclusões da investigação.

## CAPÍTULO 1

### O Neo-Institucionalismo Econômico

A abordagem das instituições nas ciências sociais está presente em diversas disciplinas do conhecimento e compreende diferentes visões. O termo é utilizado na economia, antropologia, sociologia, história, etc, e em cada uma destas ciências, diferentes métodos de análise são reconhecidos pelo título institucionalismo (HALL e TAYLOR, 2003), o que requer uma delimitação mais precisa de como o institucionalismo será aplicado neste trabalho.

De um modo geral, o institucionalismo abarca as correntes de pensamento que buscam compreender a sociedade a partir de suas instituições (O'NEILL, 2004). Originado no final do século XIX, é usualmente dividido em velho e neo-institucionalismo<sup>1</sup>. Este é caracterizado pelas reinterpretações das tradicionais abordagens institucionalistas. Tais reinterpretações ocorreram a partir da década de 1960 e principalmente de 1980 em diante.

No que tange ao neo-institucionalismo, três distintas correntes de pensamento foram identificadas por HALL e TAYLOR (2003, *op. cit.*): o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional. Estas três correntes apresentam em comum o intuito de elucidar o papel que as instituições desempenham na determinação de resultados sociais e políticos, ainda que as imagens do mundo político em cada corrente sejam muito diferentes.

Os autores reconhecem, assim, tanto as limitações e potenciais teóricos de cada corrente de pensamento como forma de entendimento da realidade, como também enfatizam a possibilidade de recorrer ao cabedal teórico formulado pelas diferentes escolas conjuntamente.

Apesar das divergências, esses autores reconhecem duas questões centrais nas análises institucionalistas:

- Como construir a relação entre instituição e comportamento.
- Como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

---

<sup>1</sup> O velho institucionalismo é também conhecido simplesmente como institucionalismo e o neo-institucionalismo também é chamado de novo institucionalismo.

Para HALL e TAYLOR (*ibidem.*) o neo-institucionalismo da escolha racional (Quadro 01) engloba o neo-institucionalismo econômico, enquadrando os trabalhos de Douglas C. North nesta escola. CARVALHO & SANTOS (2003), também enquadram North como um dos principais representantes do neo-nstitucionalismo da escolha racional.

#### Quadro 1 - O Neo-institucionalismo da escolha racional

O neo-institucionalismo da escolha racional teve a sua origem ligada a um estudo de comportamento no interior do congresso americano, nos anos de 1970. A motivação do trabalho foi a constatação que, apesar da multiplicidade das preferências dos legisladores e do caráter multidimensional dos temas de votação, as decisões do congresso americano tinham uma grande estabilidade. Isto contrariava os postulados clássicos da escola da escolha racional. Descobriu-se, então, que a fonte desta estabilidade estava nas instituições, que organizavam e selecionavam as escolhas.

O neo-institucionalismo da escolha racional está fundamentado em quatro pressupostos principais (HALL & TAYLOR, 2003; MISI, 2003):

- Os atores compartilham um conjunto fixo de preferências e gostos e agem movidos por uma racionalidade utilitária que busca maximizar a satisfação destas preferências.
- A maximização das preferências individuais traz o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade. Isto se deve a ausência de arranjos institucionais capazes de assegurar uma linha de ação preferível no coletivo.
- As decisões individuais são tomadas a partir de um cálculo estratégico, fortemente influenciadas pela expectativa relativa ao comportamento dos outros atores. Neste sentido, as instituições reduzem as incertezas do comportamento alheio, propiciando ganhos de troca.
- O processo de criação de instituição é centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados para obter ganho de cooperação. As instituições estão sempre submetidas a uma seleção competitiva, sobrevive aquela que oferece maiores benefícios a atores relevantes do que arranjos institucionais alternativos.

Reconhecendo a abordagem econômica do institucionalismo, Martínez (2001) a subdivide em três correntes: a **economia de direito**, que analisa os custos de transação e o direito de propriedade e que tem como autores mais destacados Ronald Coase, Armen Alchian, Harold Demsetz, Richard Posner e Oliver Williamson; a **economia política constitucional**, de James Buchanan, e a **nova história econômica** que contempla também a história como um processo de evolução das instituições. Esta é representada especialmente por Robert W. Fogel e Douglas C. North, que compartilharam o prêmio Nobel de economia de 1993 em seus trabalhos

sobre o tema. O trabalho de North (1990) é considerado um dos modelos teóricos institucionalistas mais completos.

O presente trabalho tem como enfoque as relações entre instituições e organizações no desenvolvimento da Amazônia. Para isto, foram utilizados, primordialmente, fundamentos teóricos do institucionalismo econômico, em especial as idéias de Douglass C. North, que em seu livro *Institutions, Institutional change and economic performance*, publicado em 1990, tem como tema central as relações entre instituições e desenvolvimento.

O marco analítico proposto por North considera que as instituições - entendidas como as regras do jogo - formam a estrutura de incentivos dos indivíduos que interagem na sociedade, e que, por conseguinte, são elas as determinantes fundamentais do desempenho econômico de longo prazo. O enquadramento do trabalho do North na Nova História Econômica se deve ao fato deste autor considerar que as instituições são construídas historicamente e que é na dimensão temporal que se pode compreender o processo de desenvolvimento. As escolhas dos indivíduos dependem de suas crenças, acumuladas ao longo do tempo e transmitidas de geração a geração. É na dimensão temporal que o processo de aprendizagem dos homens modela a evolução das instituições. Assim, não se pode entender as escolhas de hoje e definir um modelo de evolução econômica sem traçar uma evolução incremental das instituições (NORTH, 1990, 1993; ROBLES, 1998).

## 1.1 Origens do institucionalismo

*"La teoría neoclásica es sencillamente una herramienta inadecuada para analizar y prescribir políticas que induzcan el desarrollo. Se preocupa por la operación de los mercados mas no de cómo éstos se desarrollan."* NORTH (1993)

As abordagens institucionalistas surgiram em oposição ao neoclassicismo, modelo hegemônico no final do séc. XIX e início do séc. XX. O mundo da economia neoclássica é fundamentado no equilíbrio, com as análises econômicas conduzidas à luz de preços, suprimentos, quantidades, demandas e mercados. O mercado é entendido como espaço neutro de encontro entre compradores e vendedores, freqüentado pelo homem econômico racional, calculador – com acesso perfeito às informações – que busca sempre maximizar os resultados econômicos. Para os neoclássicos, o indivíduo é o centro das análises e o mercado é unicamente um mecanismo de formação de preços, com uma fluidez perfeita das trocas. Nesta concepção, os conflitos e os custos de transação inexistem. Ou seja, a economia neoclássica é apolítica.

O neoclassicismo não incorpora aspectos culturais, históricos e institucionais como elementos de suas análises, mas conta com sofisticados modelos preditivos, cuja eficiência reside exatamente em seu caráter a-histórico e na visão simplificada da realidade. A teoria neoclássica outorgou aos modelos econômicos precisão matemática e elegância, considerando um mundo sem fricções e estático. Na análise da evolução econômica, esta teoria tem dois pressupostos errôneos: que as instituições não têm importância; que o tempo não importa (NORTH, 1993).

As origens do neo-institucionalismo remontam ao historicismo alemão do final do século XIX e início do século XX e ao institucionalismo norte-americano das primeiras décadas do século passado. Não existe, entretanto, uma nítida sucessão evolutiva das idéias entre estes dois movimentos intelectuais e entre ambos e o neo-institucionalismo atual (INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD [IIG], 1998).

O principal autor do historicismo alemão – também conhecido como economia institucional – é Gustav Von Schmoller (1838-1917), que publicou o Compêndio da Teoria Econômica Geral, obra sobre economia e história econômica mais lida e citada na Alemanha de Bismark.

A Alemanha da segunda metade do século XIX se construía, tardiamente, como Estado Nacional, ao mesmo tempo em que fortalecia sua economia industrial com

base em seu mercado interno unificado e desenvolvia seu imperialismo tardio. Neste contexto, o principal esforço do historicismo alemão era de compilar informações econômicas de caráter histórico, sem qualquer utilização explícita de recursos teóricos, com uma recusa a modelos previamente estabelecidos - largamente utilizados na corrente neoclássica. Buscava-se, com isto, ênfase a elementos de sua história para dar força ao projeto político, social e econômico nacional (*ibid.*).

O historicismo alemão recusava a formação de qualquer lei social infalível para criar um marco teórico geral para a economia, pois acreditava que a liberdade humana impedia o prognóstico do comportamento econômico das pessoas. Incorporou o componente social à economia, levando em conta elementos políticos e culturais para o entendimento de fenômenos econômicos – ao invés da racionalidade maximizadora do neoclassicismo.

El legado del historicismo alemán, visto en una perspectiva de largo plazo, se puede resumir en la importancia que le atribuyeron a las peculiaridades de cada pueblo y a sus cambiantes costumbres económicas, destacando que no se pueden comprender correctamente las instituciones económicas de un país sin recurrir a su historia y al nivel de progreso económico y social alcanzado (*ibid.*).

Esta mesma conjuntura da Alemanha do século XIX está ligada origem da geografia. Além de Humboldt e Ritter, autores alemães pioneiros que sistematizaram a base da geografia tradicional na primeira metade do século XIX, antes da unificação política da Alemanha de 1870, o geógrafo Friedrich Ratzel vivenciou a constituição real do Estado alemão em suas primeiras décadas.

Do mesmo modo que o historicismo alemão, a geografia de Ratzel "foi instrumento poderoso de legitimação dos desígnios expansionistas do Estado alemão recém constituído" (MORAES, 1997). Mas também representou a primeira grande contribuição teórica da disciplina (BECKER, 1987)

Um outro movimento importante é o institucionalismo norte-americano que tem como principal representante Thorstein Veblen. É análogo e, ao menos por algumas décadas, contemporâneo ao historicismo alemão, tendo recebido fortes influências deste. Assim como o historicismo alemão, o institucionalismo americano valorizava a história econômica e considerava a economia como um aspecto da cultura. Além disso, rechaçava o enfoque individualista, a concepção de equilíbrio geral e a exclusão de outras ciências sociais na análise econômica. Sua visão da economia era dinâmica e pragmática, ao invés de individualista e mecanicista.

Os institucionalistas pioneiros foram os primeiros a descobrir a relevância econômica dos hábitos, costumes e leis, incluindo a análise e a compreensão das instituições sociais para o entendimento dos processos econômicos (IIIG, *op. cit.*, MARTÍNEZ, *op. cit.*).

Nas primeiras décadas do séc. XX, os institucionalistas se expandiram e alcançaram seu auge após a grande depressão de 1929, chegando a fornecer orientações para as políticas do governo norte-americano. Mas apesar de seus êxitos, o institucionalismo econômico americano foi

"...pronto arrinconado por la vieja corriente neoclásica y la emergente keynesiana. Durante la segunda mitad del siglo XX fueron considerados un episodio efímero en la evolución del pensamiento económico. Sin embargo su legado permaneció y su influencia sobre muchos prestigiosos economistas americanos es muy notable..." (MARTÍNEZ, *op. cit.*).

O renascimento do institucionalismo a partir da década de 1960 está inserido no bojo das transformações sociais, políticas e econômicas que ocorreram com grande intensidade neste período. Entre estas transformações, está mudança da natureza do Estado e as incertezas que a acompanharam, propiciando condições para que outros modelos interpretativos da sociedade ganhassem espaço, entre eles o ressurgimento do institucionalismo.

## 1.2 - O Neo-institucionalismo econômico e as Instituições

Nesta seção, definem-se instituições segundo os princípios teóricos do neo-institucionalismo econômico de Douglas C. North. De acordo com Abramovay (2001), os princípios de North representam uma tripla ruptura com o pensamento econômico neoclássico. Em primeiro lugar, as instituições, as organizações e as representações mentais estão no centro da sociedade humana, o que permite encarar o desenvolvimento como resultado histórico de certas formas determinadas de coordenação. Segundo, o mercado é visto como uma construção social resultante do ambiente institucional em que se insere, e não como espaço neutro para trocas de mercadorias. Com isto, a eficiência econômica está relacionada não só a aspectos da produção, mas também às transações econômicas. Ainda, os estudos de economia tornam-se indutivos, avessos a modelos abstratos sofisticados e complexos, comuns ao neoclassicismo.

Os neo-institucionalistas econômicos avançaram primordialmente em três tópicos teóricos fundamentais (IIIG, *op. cit.*):

a) a análise do direito de propriedade: estuda a posição dos agentes no mercado com relação à utilização de recursos escassos.

b) caracterização dos custos de transação: os custos de transação supõem uma relação direta com a realidade na qual se realizam os intercâmbios, sendo resultado de um processo histórico-cultural de formação. Os custos de transação podem ser divididos em três elementos: custos de informação, custos de negociação e decisão, custos de vigilância e execução.

c) teoria econômica do contrato incompleto: combinando o direito de propriedade com os custos de transação, se preocupa em compreender, em um ambiente de assimetria no acesso as informações, em quais termos se produzem os acordos e contratos.

O direito de propriedade é uma questão chave no Brasil e especialmente na Amazônia, onde os conflitos em torno da propriedade fundiária representam um dos grandes entraves ao desenvolvimento regional. As disputas em torno da propriedade intelectual, envolvendo legislação sobre patentes, conhecimentos tradicionais das populações amazônicas e biopirataria também exemplificam a importância da questão.

Os custos de transação são determinados pelas instituições e pela tecnologia. Estes, somados aos custos de transformação determinarão os custos totais de

produção. A abordagem neoclássica aborda, especialmente, os custos de produção, enquanto o neo-institucionalismo considera explicitamente os custos de transação dos intercâmbios. Isto obriga a realizar alterações significativas na teoria econômica convencional, pois os custos de transação afetam o desempenho econômico (NORTH, 1993, *op. cit.*).

As transações geram custos porque os mercados não são um espaço neutro de encontro entre compradores e vendedores e não possuem uma fluidez perfeita nas trocas, sem qualquer tipo de atrito. O institucionalismo ensina que os mercados são imperfeitos. Assim, especificar o que está sendo intercambiado e tornar efetivos os acordos efetuados geram custos (ROBLES, *op. cit.*). Nos mercados econômicos, o que está sendo especificado (medido) são características concretas – as dimensões físicas e as dimensões do direito de propriedade – dos bens e serviços negociados. As dimensões físicas podem ser levantadas através de características objetivas (tamanho, peso, cor, material, especificações de utilidade, etc.). Os direitos de propriedade são definidos pela legislação, exercendo o sistema judicial coerção para o cumprimento das normas. Mas, além disto, o desempenho dos agentes também interferem nos custos (NORTH, 1993, ROBLES, *op. cit.*)

Negociar é dispendioso porque é complexo: é caro medir com precisão os atributos do produto ou serviço que se negocia e outras vezes não se consegue acesso às informações necessárias para tal. Para que um negócio seja seguro, é preciso que:

*Las partes de cualquier intercambio necesitan asegurarse de los atributos legales y físicos de la prestación que pretenden obtener de la otra parte, y esto implica costes obvios de la más diversa naturaleza y cuantía, según el tipo de transacción. (IIG, op. cit.)*

A garantia do cumprimento dos acordos e contratos também pode ser incerta. Os indivíduos podem agir desonestamente, o sistema legal apresenta falhas, ruídos de comunicação podem acontecer, etc. Cabe lembrar que os agentes econômicos atuam tipicamente com informações incompletas e sob modelos subjetivos, que com frequência podem resultar em interpretações errôneas. (NORTH, 1993b, *op. cit.*, ROBLES, *op. cit.*).

As instituições importam economicamente porque determinam os custos de se fazer transações e intercâmbios em uma determinada sociedade. Os custos de transação supõem uma conexão direta com o contexto real onde se realizam os intercâmbios (IIG, *op. cit.*). Daí, a grande importância de se considerar a diversidade regional nos planos e políticas de desenvolvimento.

O neo-institucionalismo incorpora o conflito em seu modelo teórico, ao invés do equilíbrio proposto pelos neoclássicos o que abre espaço para o deslocamento do debate sobre desenvolvimento para o campo da política. É na dinâmica das instituições - e não na eficiência tecnológica - que se encontra o elemento central do desenvolvimento.

Neste sentido, é necessário esclarecer o significado de instituição dentro da teoria neo-institucionalista. Em uma primeira definição, comumente aceita por historiadores, as instituições são todo o conjunto de formas sociais fundadas pela lei e pelo costume. Numa segunda abordagem, capitaneada por Durkheim e seus seguidores (incluindo economistas), as instituições são entendidas a partir de seu caráter coercitivo, sendo sinônimo de regulação social. No novo institucionalismo, em que o conceito vem sendo trabalhado no bojo de teorias que buscam explicar as mudanças da sociedade a partir das instituições, diversos autores são enfáticos em afirmar que as instituições são as regras do jogo, que influenciam as preferências dos indivíduos.

Em seu livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, North (1990) afirma que "*Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction*". As instituições são um marco a partir das quais ocorre a interação humana, consistem em normas formais escritas e códigos de conduta, normalmente não escritos. North diferencia ainda claramente as regras do jogo (as instituições) dos jogadores (organismos ou organizações).

El propósito de las reglas es definir la forma em que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas el ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación" (NORTH, 1993 *op. cit.*)

As instituições e as organizações são produtos da racionalidade humana, mas são de diferentes ordens: as primeiras são mais abstratas, enquanto as segundas são de ordem concreta, constituídas para um fim específico. Tanto instituições, quanto organizações são sistemas normativos: as normas institucionais estão, em geral, ligadas à dinâmica social, enquanto as normas organizacionais estão relacionadas a uma racionalidade, visando a um fim específico. As instituições – da linguagem até o estado de direito - são construídas por um longo processo de interação histórica (IIG, *op. cit.*).

## As Organizações

Como organismos ou organizações estão incluídos os corpos políticos (partidos políticos, conselho municipal, agências reguladoras, etc.), os corpos econômicos (empresas, sindicatos, cooperativas, propriedades rurais familiares, etc), os corpos sociais (igrejas, clubes, associações desportivas) e educativos (escolas, universidade, etc) (NORTH, 1993b, *op. cit.*). São grupos de indivíduos enlaçados por alguma identidade comum com vista a maximizar propósitos específicos (lucro, proteção ambiental, objetivos sociais, etc). As organizações são criadas dentro das oportunidades oferecidas pela estrutura institucional da sociedade e obedecem aos constrangimentos institucional, tecnológicos, de renda e preferência (NORTH, 1990 *op. cit.*, p. 73.).

Todas as economias têm instituições que criam oportunidades produtivas e improdutivas para as organizações. Portanto, sempre coexistirão organizações produtivas e improdutivas. Na busca de uma maximização de seus resultados, os empreendedores podem induzir a mudanças nas instituições políticas e econômicas. Então, se os resultados mais promissores estão na exploração de instituições socialmente improdutivas, os agentes mais significativos podem levar a uma evolução institucional que produza resultados sociais e econômicos ineficientes.

*"Se crean organizaciones que reflejan las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. Esto es, si el marco institucional premia la piratería, surgirán entonces organizaciones pirata; y si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán organizaciones –empresas– que se dediquen a actividades productivas"*  
(NORTH, 1993b *op. cit.*).

As decisões dos empreendedores são limitadas não apenas pelas instituições, mas também pelo conhecimento imperfeito de como atingir seus objetivos: a percepção sobre as recompensas oferecidas pelo marco institucional é sempre subjetiva, o acesso às informações por parte do agente é limitado, bem como a sua capacidade de processá-las. Alia-se a isto a restrições de cunho cultural e ideológico. A própria visão que o empreendedor possui das recompensas oferecidas pelo marco institucional é limitada e subjetiva.

Mesmo se os objetivos pretendidos pelos agentes forem condizentes com o aumento da produtividade, não existe garantia que esse aumento acontecerá, pois acontecimentos inesperados (mudanças tecnológicas, terrorismo, terremotos) poderão levar a resultados radicalmente diferentes. É comum também que esforços de curto

prazo para maximização de resultados levem a uma persistente ineficiência de longo prazo (NORTH, 1990, *op. cit.*).

As relações entre as organizações e as instituições são dialéticas. Apesar de serem criadas e moldadas pelo marco institucional vigente, as organizações são os agentes de mudança do próprio marco institucional. É na busca das organizações por maximização de seus resultados (econômicos ou não), a partir de novas oportunidades surgidas pela mudança de preços relativos ou de preferências, que reside à origem das mudanças institucionais.

### Instituições e Enforcement

As instituições têm como característica transmitir credibilidade, passando as fórmulas sociais para as novas gerações. O mundo institucionalizado é aquele que parece concreto e estável na consciência das pessoas e não deve ser mudado a todo o momento (O'NEILL, *op. cit.*). As instituições são imposições criadas pelos homens que estruturam e limitam suas interações (NORTH, 1993, *op. cit.*). As características da interação humana dependem em grande medida das instituições. Elas formam a estrutura de incentivos de uma sociedade e garantem certa estabilidade e previsibilidade no relacionamento entre as organizações e entre os indivíduos. É a estabilidade institucional que proporciona a confiança. Sem estabilidade, o intercâmbio humano é completamente impossível.

As instituições representam o principal patrimônio de uma sociedade. A eficiência e a equidade de uma ordem social dependem, sobretudo, de seu sistema institucional e, secundariamente, da qualidade de suas organizações. Uma organização com excelente qualidade pode não ser eficiente em uma sociedade com características institucionais inadequadas. Assim, qualquer projeto de desenvolvimento deve levar em conta a questão institucional.

As instituições podem ser formais ou informais. As formais são regras escritas, convenção de direito e são validadas por um aparato coercitivo. As instituições informais são acordos e normas de conduta, geralmente não escritos, que são validados por desaprovação social ou por consenso. O marco institucional é o conjunto das instituições formais, informais e das características de execução, o que North chama de "*enforcement*".

Os constrangimentos informais, menos palpáveis - que abrangem rotinas, costumes, tradições e convenções - interagem de forma complexa com as instituições

formais, formatando nossa vida diária, dando segurança e mecanicidade a certas atividades (NORTH, 1990, *op. cit.*). Por serem resultado de um longo processo de construção histórico cultural, apresentam uma forte tenacidade, apresentando resistência a mudanças. Um bom exemplo de persistência de instituições informais é o uso da queimada para limpar o terreno para o plantio, utilizada no Brasil desde dos tempos pré-colombianos. Apesar do surgimento de outras técnicas e legislações restringindo as queimadas, elas ainda ocorrem em grande intensidade no Brasil. Isto está associado à persistência cultural deste tipo de técnica<sup>2</sup>, cuja redução do uso tem sido lenta e gradual. North (1990, *op. cit.*), comentando sobre o papel das instituições informais, afirma que

*"The long-run implication of the cultural processing of information that underlies informal constraints is that it plays an important role in the incremental way by which institutions evolve and hence is a source of path dependence...we do know that cultural traits have tenacious survival ability and that most cultural changes are incremental" (p. 44)*

As instituições, formais e informais, são organizadas hierarquicamente, Isto significa que quanto mais elevado for o nível hierárquico da instituição mais difícil será a sua mudança. Por exemplo, é mais difícil mudar o texto constitucional do que uma portaria de um ministério.

O relacionamento entre as instituições formais e informais é dialético. As regras formais mudam as informais – algumas são criadas deliberadamente para este fim – que por sua vez as modificam e são base para a criação de novas regras formais. As regras formais e informais mudam em ritmos diferentes. Assim, a tensão causada pela alteração de uma regra formal e a persistência de um constrangimento informal vai ter importantes conseqüências na formatação do marco institucional resultante.

As instituições formais estão relacionadas ao grau de complexidade, especialização e divisão do trabalho de uma sociedade.

*"The increasing complexity of societies would naturally raise the rate of return to the formalization of constraints (Which became possible with the development of writing), and technological change tended to lower measurement costs and encourage precise, standardized weights and measures" (NORTH, 1990, *Op. Cit.*, p. 46)*

Isto quer dizer que, quanto mais complexa uma sociedade, maior a importância das regras formais para sua eficiência. Mostra a necessidade, no caso da Amazônia,

<sup>2</sup> Embora, em alguns casos, esteja associado também à dificuldade de acesso a outras técnicas mais eficientes. A persistência de instituições também está relacionada aos retornos crescentes, que é abordada na seção referente a mudanças institucionais.

de se criar regras formais para as novas questões que emergem com o aumento da complexidade da sociedade regional: Isto envolve questões como a fundiária, biodiversidade, exploração de recursos madeireiros e minerais, indígena, ordenamento territorial, etc.

O outro elemento do marco institucional, fundamental para a compreensão de sua evolução, é o "*enforcement*" ou características de execução. A estrutura dos mecanismos de controle e regulação, a frequência e a severidade de suas imperfeições desempenham um papel fundamental nos custos de transação e na forma que os contratos são feitos. Um *enforcement* eficiente reduz os riscos de uma transação e aumenta a estabilidade.

As características de controle e regulação interferem na percepção de mundo dos agentes, o que pode mudar a percepção destes acerca dos incentivos oferecidos pelo marco institucional. Por exemplo, os agentes ao perceberem que o *enforcement* sobre a extração de mogno em terras indígenas na Amazônia, ou ainda sobre desmatamento além do permitido pela legislação, é fraco e ineficaz, farão uma leitura que o marco institucional vigente (instituições formais, informais e *enforcement*) oferece incentivos para que aquelas atividades sejam exercidas, mesmo que as instituições formais e informais as reneguem. Isto faz com que estas ações sejam estratégias de sucesso dentro do marco institucional vigente.

O *enforcement* também está relacionado à percepção dos agentes sobre o mundo, interferindo no seu comportamento. Por exemplo, se um grupo imagina um mundo onde os demais agentes cumprem o acordado, os custos de transação serão menores. Ao contrário, se um grupo percebe o mundo onde os agentes só cumprem o acordado se forem forçados, os cuidados com a medição e o "*enforcement*" serão maiores, aumentando os custos de transação e reduzindo as trocas econômicas, comprometendo a eficiência da economia.

As redes sociais desempenham um papel importante ao aumentarem a percepção de segurança dos agentes. Nestes casos, os constrangimentos informais (o controle social existente dentro daquela rede) vão reduzir a necessidade de maiores gastos nas transações (de especificação e *enforcement*), aumentando a eficiência econômica.

Concluindo as observações sobre as instituições formais, informais e o *enforcement*, ressalta-se que

*"...although explicit rules provide us with a basic source of empirical materials by which to test performance of economies under varying conditions, the degree to which these rules*

*have unique relationships to performance is limited. That is, a mixture of informal norms, rules, and enforcement together defines the choice set and results in outcome. Looking only at the formal rules themselves, therefore, gives us inadequate and frequently misleading notion about the relationship between formal constraints and performance." (NORTH, 1990, op. cit., p. 53)*

### Instituições, Regiões e Territórios

North (1995) defende que para entender a conduta humana é preciso decifrar o meio, pois grande parte das escolhas é moldada por contextos institucionais. É possível que escolhas únicas, fora dos padrões institucionais possam acontecer. Porém, quanto maior a fraqueza institucional, maior as incertezas, aumentando os custos de transação. Assim, a chave para o baixo custo de transação está na eficiência do mercado político, e não econômico. Deste modo, a otimização das decisões e ações está relacionada à capacidade de coordenação política das instituições. O contexto institucional é então condicionador de um desempenho político adequado.

Cada região tem seu marco institucional, resultado de processos históricos únicos de formação. Os lugares se caracterizam, entre outras coisas, por suas instituições. Quando pensamos em um país como o Brasil, as instituições são diferentes de uma região para a outra, o que explica, em parte, os diferentes níveis de desenvolvimento entre as regiões brasileiras. O mesmo raciocínio é válido quando mudamos a escala de análise. As histórias de formação das diversas sub-regiões amazônicas são diferentes e assim cada qual possui suas próprias características institucionais. Por exemplo, o modo de vida, os costumes, os relacionamentos, os estímulos oferecidos pelo marco institucional são diferentes em regiões de maciça migração de sulistas – como o norte de Mato Grosso – com outras de migração nordestina – partes do Pará – e em outras onde predomina a população cabocla tradicional. Evidentemente, não é somente a origem de uma população de uma região que vai determinar o seu marco institucional. Vários outros elementos, como políticas públicas, redes de transporte e telecomunicação e poder de barganha dos agentes também interferem.

Assim, é fundamental considerar a diversidade espacial das instituições quando se pensa em qualquer política de cunho territorial. Pode-se transferir estruturas administrativas, procedimentos burocráticos e regras formais de um dado território para outro, mas não se transfere, num passe de mágica, valores, comportamentos, coesão social e confiança entre os indivíduos (ABRAMOVAY, 2003).

O fato do poder de barganha interferir na relação entre organizações e instituições faz com que o território seja uma categoria geográfica relevante para o entendimento da evolução institucional no espaço.

A geografia traz contribuições importantes para o entendimento da diversidade espacial das instituições. A diferenciação regional é preocupação da geografia desde de sua sistematização como ciência, na segunda metade do séc. XIX e tem sido objeto de amplos debates desde então. Dentre estes, gostaríamos de destacar os conceitos de região na geografia tradicional e na geografia cultural por sua relação com o institucionalismo.

A importância dos elementos históricos, assim como no institucionalismo de North, é ressaltada na geografia regional de Vidal de la Blache, ainda no final do séc. XIX. Para La Blache, a região é um espaço com características naturais e culturais que se interpenetram por resultado de uma evolução histórica, conferindo a um determinado espaço característica de homogeneidade que o diferencia de seu entorno (BEZZI, 2004). As contribuições históricas tinham para ele uma posição de destaque para a explicação geográfica e especialmente para a idéia de região.

Na geografia humana de La Blache, que influenciou a escola francesa até meados do séc. XX, a região é definida pelo modo de vida associado a componentes culturais e históricos e a sua interação com os recursos naturais. A grande limitação da região Vidalina é ser um sistema fechado, auto-identificável, naturalizando as interações humanas com o meio ambiente.

Entretanto, aproveitar a idéia da interação de elementos históricos e culturais (as instituições aí inclusas) com o meio natural pode ser bastante útil, especialmente na Amazônia. O marco institucional assume um papel de destaque na maneira como os recursos naturais serão aproveitados. Neste sentido, a pergunta fundamental é quais as atividades mais incentivadas pelo marco institucional vigente? Desmatamento predatório? Manejo sustentável? Biotecnologia?

A Geografia Cultural também tem elementos próximos às idéias de North. A região nesta corrente de pensamento não é única, auto-evidente. Ela é baseada na percepção, no espaço vivido. É em substância, uma construção mental que, a partir de uma visão seletiva da realidade, congrega elementos de forma intersubjetiva, criando um código próprio que norteia as decisões e os comportamentos. A subjetividade envolvida na construção mental, embora tenha elementos individuais, encontra coerência e força no coletivo (GOMES, 1987).

A teoria de North também se baseia na idéia de que as pessoas interpretam o mundo através de sua percepção, baseada em um modelo subjetivo e limitado. A forma como é vista a região na geografia cultural é próxima da idéia de instituições informais de North - as rotinas, costumes, tradições e convenções que formatam a vida cotidiana - fornecendo elementos para que se possa pensar em uma regionalização das instituições.

### 1.3 - Instituições e Desenvolvimento

A visão neo-institucionalista na economia modifica profundamente o entendimento das questões relativas ao desenvolvimento, quando desloca o foco da análise do indivíduo para a coletividade, para as instituições e organizações. Necessariamente, portanto, incorpora o conflito nas explicações dos fenômenos econômicos, deslocando as discussões sobre desenvolvimento para o campo político.

Os estados, empresas, partidos políticos têm visões estratégicas de longo prazo que interferem nas decisões individuais das pessoas. A racionalidade maximizadora das decisões individuais mostra-se, então, limitada, somando-se ainda os constrangimentos históricos e culturais cristalizados nas instituições.

A verdadeira causa, a chave para o desenvolvimento, é a organização econômica eficiente. A ênfase na organização significa que é em um ambiente institucional adequado que garanta segurança dos contratos, estímulo à inovação e à cooperação, baixos custos de transação e capacidade de coordenação das ações dos indivíduos e dos grupos sociais, que está a mola para o desenvolvimento. Inovação, economias de escala, educação, acúmulo de capital etc. não são causas do crescimento: eles são o crescimento. A organização eficiente implica a existência de arranjos institucionais e direitos de propriedade que criem um incentivo para canalizar o esforço econômico individual para atividades que aproximam as taxas privadas e sociais de retorno (NORTH e THOMAS, 1973, *apud* ABRAMOVAY, 2001, *op. cit.*).

O atraso econômico, as causas de estagnação de uma região, o subdesenvolvimento,

"consistem, antes de tudo, num ambiente social em que a cooperação humana inibe a inovação, apoia-se em vínculos hierárquicos localizados e bloqueia a ampliação do círculo de relações sociais em que se movem as pessoas. É exatamente por isso que o segredo do desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riqueza, nem mesmo nas capacidades humanas, mas nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais." (ABRAMOVAY, 2001, *op. cit.*, pág 4)

Para superar o desafio do subdesenvolvimento é necessário, antes de tudo, alterar o ambiente institucional, incluindo os valores, as expectativas, as normas de conduta dos atores sociais e dos poderes públicos, pois a organização social é uma fonte decisiva de geração de riqueza. A dimensão social/institucional é tão importante que interfere na própria noção de planejamento: a questão é

"(...) não apenas saber como serão alocados recursos que a região vai receber, mas como os territórios – por força de sua própria organização, de sua inteligência, do aprendizado que as trocas sociais estimulam – vão gerar parte significativa dos recursos de que depende o surgimento de novas atividades." (ABRAMOVAY, 2003)

## Capital Social

Ainda na dimensão social para a abordagem pretendida sobre o desenvolvimento, um outro conceito que se relaciona é o de capital social. Embora apresente diferenças em relação ao neo-institucionalismo quanto à própria noção de instituição (com uma semântica próxima a utilizada para organização pelo neo-institucionalismo), a idéia do capital social apresenta diversos pontos em comum com o neo-institucionalismo econômico quando considera a cultura local, a formação histórica, os laços de confiança, a participação cívica como elementos fundamentais para o desenvolvimento.

O conceito de capital social não é novo, mas ganhou notoriedade somente em 1993, no trabalho de Robert Putnam – *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna* (PUTNAM, 2002) – que busca entender as disparidades de desenvolvimento entre o norte e o sul da Itália. Ele concluiu que elementos como a cultura cívica, o comprometimento com o bem público, o cooperativismo e o nível de confiança em seus pares são os elementos decisivos para explicar o maior grau de desenvolvimento do norte da Itália.

Atualmente, a idéia do capital social é utilizada pelo Banco Mundial para avaliação de projetos, juntamente com três outros conceitos complementares: o capital natural, corresponde aos recursos naturais de uma região; o capital financeiro, é aquele produzido pela sociedade e se expressa em infra-estrutura, capital financeiro *strictu sensu*, bens de capital, imóveis etc (ARAÚJO, 2003); e o capital humano, é determinado pelos graus de nutrição, saúde e educação da população. O capital social tem como elementos constitutivos o grau de confiança entre os atores sociais, o nível de associativismo, o comportamento cívico construtivo (zelar pelos espaços públicos, pagar impostos, etc.) e a solidariedade (KLIKSBERG, 2003). O capital social expressa, basicamente,

“...a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas a produção de bens coletivos...Capital social refere-se às instituições<sup>3</sup>, relações e normas sociais que dão qualidade as relações interpessoais em uma dada sociedade. A coesão social é vista aqui como um fator crítico para a prosperidade econômica e para o desenvolvimento sustentado” (ARAÚJO, *op. cit.*).

Nas sociedades onde a confiança interpessoal é valorizada, a possibilidade de se produzir o bem comum e prosperar é maior. A confiança interpessoal desenvolve-se

---

<sup>3</sup> Neste caso a palavra instituição deve ser entendida como organização, segundo definições colocadas neste trabalho.

quando há regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Tais sistemas podem ser representados por vários tipos de associações, voluntárias ou não: associações comunitárias de bairro, clubes esportivos, grupos de lazer, grupos de arte, partidos políticos, sindicatos, cooperativas, cineclubes etc (*ibid.*). Na Amazônia, importantes formas de participação cívica são os sindicatos rurais, as ONGS, os Conselhos Municipais, as Cooperativas. Algumas regiões se destacam neste sentido, como o trecho da rodovia Transamazônica entre Marabá e Santarém. O Plano Amazônia Sustentável a identifica como uma sub-região, denominada "Produção Familiar da Transamazônica". Ali, o movimento social é altamente esclarecido e tem lucidez quanto ao modelo que deseja. É uma das regiões com maior vigor econômico e político de pequenos produtores rurais (MINISTÉRIO DO MEIO-AMBIENTE & MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004).

As políticas públicas não podem ser efetuadas apenas a partir da presença de um Estado-coordenador ou de um mercado livre. É necessária uma atuação por redes, em que Estado, mercado e sociedade possam interagir e atuar conjuntamente de forma menos hierarquizada. Neste sentido, a participação cívica, representada pela sociedade civil organizada<sup>4</sup>, pela cultura cívica e liberdade é tão importante que sem elas não haveria confiança nem relações horizontais de poder (ARAÚJO, *op. cit.*). Conseqüentemente, não haveria capital social e assim a democracia e o processo de desenvolvimento estariam comprometidos.

O capital social é um elemento importante quando se trata de políticas de gestão descentralizadas, de base local. Especialmente, quando se considera que, apesar da descentralização promovida pela Constituição de 1988, o Brasil é um país de tradição centralizadora. Sendo assim, a instabilidade das instituições e o fraco capital social é muitas vezes a razão do fracasso de certas políticas públicas.

ARAÚJO (*ibid.*) defende que na ausência de um amplo raio de confiança e de associativismo, uma sociedade teria duas opções para construir organizações econômicas de larga escala: usar o Estado como promotor do desenvolvimento (como fez o Brasil até início dos anos de 1980) ou recorrer a investimentos estrangeiros. Com a baixa capacidade de investimento do Estado brasileiro e as incertezas dos fluxos de investimento estrangeiro, é importante investir em uma mudança institucional que

---

<sup>4</sup> Entende-se por sociedade civil uma sociedade em que grupos organizados, formais ou informais, com independência do Estado e do Mercado, têm condições de promover os diversos interesses da sociedade. (ARAÚJO, *op. cit.*)

permita fortalecer o capital social, reduzir os custos de transação e incentivar as inovações.

Quais seriam então as pré-condições sociais para que se alcance o desenvolvimento? Abramovay (2001, *op. cit.*) destaca os seguintes tópicos:

- Ética do trabalho
- Democratização do acesso aos recursos produtivos
- Estímulo à inventividade
- Independência dos diferentes corpos políticos
- Valorização do conhecimento
- Estimulo ao ambiente produtivo maior do que a intermediação

Pode-se ainda acrescentar aos tópicos acima, elevado grau de confiança interpessoal, de participação cívica, de solidariedade e estabilidade institucional com um *enforcement* eficiente. Estas características em conjunto tendem a criar um clima favorável de desempenho econômico positivo, com distribuição dos ganhos por toda a sociedade.

#### 1.4 - Mudanças Institucionais

É na interação entre instituições e organizações que se forma a evolução institucional de uma economia (NORTH, 199, *op. Cit.* ). As organizações e os indivíduos (empreendedores) são os agentes ativos das mudanças, agindo sob os constrangimentos do sistema institucional vigente. Quando se fala em mudanças institucionais, deve-se levar em conta as instituições formais e informais, o que exige a verificação das convenções, crenças, comportamentos e princípios que pautam o comportamento real dos indivíduos e organizações, determinando inclusive a interpretação das normas formais. Isto é de especial importância em áreas onde a presença do Estado e da coerção para o cumprimento das normas formais é fraca, como em extensas áreas da Amazônia. Mas qual é o motor para que as mudanças ocorram?

São somente duas as fontes da dinâmica institucional. A mais importante são as mudanças dos preços relativos, que alteram os incentivos oferecidos aos empreendedores pelo marco institucional. A outra fonte são as alterações nas preferências, que podem ser resultadas da própria mudança nos preços relativos.

São exemplos de mudanças de preços relativos, a alteração na proporção dos preços (terra e trabalho, trabalho e capital ou capital e terra), as mudanças no custo da informação e as mudanças na tecnologia (NORTH, 1990, *op. cit.*). Entre as mudanças de preferências estão incluídas as mudanças ideológicas. O ambientalismo representou uma nova ideologia que produziu um amplo leque de mudanças de preferências, levando a mudanças institucionais. Na Amazônia, esse é um dos pontos centrais que levou à substituição do modelo desenvolvimentista para o sócio-ambiental. Um exemplo de mudança na proporção de preços entre capital/terra está na abertura de novas estradas. As relações trabalho/capital e trabalho/terra podem ser modificadas, por exemplo, com mudanças no padrão de crescimento demográfico (por processo vegetativo ou migração). Estas questões serão vistas, no que se refere à Amazônia, com mais detalhes no capítulo 2.

As organizações, entidades finalísticas desenhadas por seus criadores para maximizar riqueza ou outro objetivo, são criadas dentro das restrições e oportunidades oferecidas pelo marco institucional e pela tecnologia (IIG, *op. cit.*). É exatamente esta característica finalística das organizações (e também dos empreendedores individuais) que acaba possibilitando mudanças institucionais. Isto porque, ao haver uma mudança de preferência ou de preços relativos, seus agentes

vão analisar as novas possibilidades surgidas. Mas, quando isto vai gerar uma mudança institucional e quando simplesmente vai ser fonte de rearranjos dentro do quadro de regras existentes? A partir do momento que o rearranjo necessário para a continuidade da maximização dos ganhos do empreendedor, dentro de uma conjuntura com novos preços relativos ou novas preferências, puder ser feito dentro do quadro de regras vigente não haverá pressão para mudanças institucionais. No caso em que para a maximização dos resultados forem necessários rearranjos que ultrapassem o marco institucional vigente, haverá pressões para mudanças nas regras (NORTH, 1990, *op. cit.* p. 86)

Assim, ao perceber mudanças dos preços relativos ou preferências, os empreendedores agem de duas maneiras: investindo recursos para novas oportunidades dentro do marco institucional vigente e estimando custos e benefícios dos investimentos necessários para alteração das regras vigentes *vis-à-vis* a possibilidades de ganhos advindos dessa mudança (*ibid.*, p.87).

Um outro enfoque sobre este processo esclarece a diferenciação entre instituições e organizações. É importante entender quando mudanças das organizações esbarram nos limites institucionais, o que distingue um problema gerencial de um problema institucional. Deste modo, quanto às estratégias de desenvolvimento institucional, podem-se distinguir duas situações (IIIG, *op. cit.*):

- a) caso as mudanças propostas para a maximização dos resultados forem toleradas pelos arranjos institucionais vigentes, não haverá pressão para mudanças institucionais;
- b) caso as mudanças pretendidas ultrapassem as regras institucionais vigentes, poderá haver pressão para mudanças no marco institucional.

No primeiro caso, estamos diante de um problema gerencial. No segundo caso, existe um problema gerencial e institucional simultaneamente. As questões de desenvolvimento, normalmente, estão relacionadas a mudanças gerenciais e institucionais, exigindo medidas combinadas de desenvolvimento organizativo e institucional.

As mudanças não ocorrem mecanicamente, mas estão relacionadas à percepção e ao comportamento dos agentes. O conhecimento que motiva uma mudança institucional é aquele de que dispõe cada agente no momento da mudança,

conhecimento este que será sempre incompleto<sup>5</sup> e filtrado pela percepção. Isto explica porque as preferências (idéias, ideologias, modas, mitos, dogmas, preconceitos e sistemas de crenças) são importantes para a compreensão da mudança institucional.

Não há mudança institucional possível se os atores relevantes não a perceberem como importante para seus interesses. Quando as percepções advêm de modelos mentais incapazes de levar em consideração outros interesses, diferentes daqueles imediatos, de curto prazo, a orquestração para as mudanças é muito difícil, a não ser que novos atores assumam uma situação de maior destaque. Deste modo, em um contexto democrático, o intercâmbio e a confrontação de idéias são vitais para o surgimento de arranjos que levem a mudanças que permitam enfrentar os novos desafios sociais (*ibid.*).

Os agentes relevantes podem, então, perceber como o mais promissor para maximizar seus resultados e aproveitar oportunidades que são socialmente improdutivas, o que pode levar a uma evolução institucional com resultados sociais e econômicos de baixo desempenho. Esforços de curto prazo para maximização de lucro podem levar a uma persistente ineficiência a longo prazo. (NORTH, 1990, *op. cit.*, p.100)

A lógica da economia de fronteira na Amazônia pode ser bem explicada por esta situação: os agentes relevantes buscam maximizar seus ganhos no curto prazo, seja através da grilagem de terras, do corte não manejado da madeira, de garimpo que produz contaminação ambiental, da queimada para aproveitar a breve fertilidade. Isto porque a percepção dos agentes é de que esta é a melhor forma de maximizar seus resultados, mas o que acaba por comprometer a eficiência sócio-econômica de longo prazo.

Mesmo se os objetivos pretendidos pelos agentes forem condizentes com o aumento da produtividade, não existe garantia que esse aumento acontecerá, pois acontecimentos inesperados (mudanças tecnológicas, terrorismo, terremotos) poderão levar a resultados radicalmente diferentes.

---

<sup>5</sup> Os agentes econômicos não conhecem seus objetivos e a maneira de alcançá-los de forma clara e precisa. Isto é devido ao acesso incompleto às informações e as restrições impostas pelo marco institucional.

### O gradualismo das mudanças – a importância da história

Mudanças no marco institucional implicam em custos. Primeiro, pelos investimentos políticos necessários (*lobbies*, campanhas populares etc). Segundo, pela perda dos retornos crescentes. Estes estão relacionados à aprendizagem, à mecanização de determinadas tarefas e a conseqüente ganhos de eficiência com a manutenção do marco institucional. Assim, mudanças institucionais acarretam em custos de uma nova aprendizagem e perda do ganho de eficiência acumulado pelo retorno crescente. Por causa disso e pela tenacidade de elementos histórico-culturais, *“the single most important point about institutional change, which must be grasped if we are to begin to get a handle on the subject, is that institutional change is overwhelmingly incremental.”* (NORTH, 1990, *op. cit.* p. 89.)

Cabe lembrar que as instituições são resultados de um longo processo de evolução histórico-cultural, o que não anula a liberdade, a responsabilidade moral, mas as condiciona ao estabelecer um caminho para as ações através do sistema de condições e incentivos das instituições vigentes. É o que North chama de *path dependence*.

A idéia de *path-dependence* é uma forma de aproximar conceitualmente um conjunto de escolhas e relacioná-los com o poder de decisão através do tempo. Isso não quer dizer que o passado inevitavelmente condiciona o futuro. O *path dependence* significa que as mudanças incrementais nas instituições seguem uma persistência de padrões ao longo do tempo.

*“Once development path is set on a particular course, the network externalities, the learning process of organizations, and the historically derived subjective modeling of the issues reinforce the course”* (NORTH, 1990, *op. cit.*, p.99)

*Path dependence* significa que a história importa. Não é possível entender as escolhas de hoje e definir um modelo de evolução econômica sem traçar uma evolução incremental das instituições.

### Mudanças institucionais e poder: a importância da sociedade civil organizada

A fonte das mudanças institucionais pode ser exógena ou endógena. São mudanças exógenas, por exemplo, o que ocorreu na Europa medieval na relação terra-trabalhador, quando pestes reduziram a população, aumentando o poder de barganha dos servos em relação aos senhores feudais. Já as mudanças endógenas se devem aos esforços (políticos, econômicos, militares) dos empreendedores em

maximizar os resultados, o que poderá gerar uma mudança relativa dos preços, e, em consequência, induzir a mudança institucional (NORTH, 1990, *op. cit.*, p.84).

A evolução institucional da Amazônia é rica em exemplos de mudanças motivadas por fatores exógenos e endógenos à região: o modelo desenvolvimentista brasileiro, a emergência do ambientalismo no mundo e a valorização econômica da biodiversidade são exemplos de mudanças motivadas por fatores endógenos. Já o movimento de resistência de parcelas da sociedade local contra a expropriação de seus recursos foi uma fonte endógena de pressão que gerou mudanças nas instituições (criação de reservas extrativistas, por exemplo), o que mostra a importância da sociedade civil organizada na definição do rumo da evolução institucional.

As novas instituições não são criadas, necessariamente, para serem socialmente eficientes, mas, pelo menos no que diz respeito às regras formais, acabam servindo aos interesses dos agentes que têm poder para criá-las. Por isto, o poder de negociação afeta os resultados econômicos, pois afeta os custos de transação. Quanto maior o poder, a tendência é que os custos sejam reduzidos para aquele agente. Então, a eficiência social das instituições está ligada a uma distribuição mais eqüitativa do poder,

As mudanças institucionais estão, portanto, relacionadas a uma disputa de poder, sobretudo a criação de novas instituições formais e de mecanismos de "enforcement". As mudanças institucionais sempre significarão ganhos para certos grupos e perdas para outros, por isso o poder de barganha dos agentes é importante para definir a direção das mudanças. Neste sentido, instituições socialmente ineficientes podem persistir, quando a sua manutenção produzir ganhos individuais expressivos para agentes com forte poder de barganha. Assim, a evolução institucional pode seguir um caminho que leve a ineficiência social, mas a ganhos para estes agentes.

A diferença entre o poder de barganha dos agentes de região para região explica em parte porque que uma mudança de preços relativos ou de preferências afeta as regiões de maneiras diferentes. A outra parte da explicação provém das diferentes constrações mentais de cada sociedade, o que produz a construção de modelos subjetivos interpretativos diversos sobre o mesmo fato. As diversidades na distribuição de poder e dos modelos mentais e da tecnologia disponível em cada sociedade produzirão instituições formais, informais e mecanismos de "enforcements" diferentes, o que gera múltiplos caminhos de evolução institucional.

O papel desempenhado pelo poder de barganha dos agentes na evolução das instituições destaca a sociedade civil organizada e suas articulações em redes regionais, nacionais e globais. Como visto, as organizações com poder de barganha suficiente vão utilizar a atividade política para promover uma mudança institucional quando a recompensa produzida com a mudança superar aquela feita por investimentos dentro do marco institucional vigente (NORTH, 1990, *op. cit.*, p.79). Isto mostra a importância das organizações da sociedade civil, ao possibilitar o surgimento de novos atores politicamente significativos. Vale lembrar que o interesse de maximização de um empreendedor em particular pode gerar um resultado econômico sub-ótimo para a sociedade. Assim, os caminhos da evolução institucional ao serem dados por um número maior de agentes aumentam as chances desta ser socialmente e economicamente mais equilibrada. Na Amazônia a interferência da sociedade civil organizada no rumo da evolução institucional tem sido importante, o que será visto com mais detalhe nos capítulos dois e três.

O conceito de capital social também é crucial para esta questão. Para PUTNAM (2002) a participação em associações civis desenvolve em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, além do senso de responsabilidade comum com empreendimentos coletivos e de moderar as atitudes dos indivíduos em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. A articulação entre estas organizações pode formar uma densa rede que ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social, propiciando uma alavanca para as mudanças institucionais que premiem a sociedade de forma mais eqüitativa.

A coesão social não propicia, necessariamente, novas situações de desenvolvimento. A literatura recente sobre capital social distingue dois tipos de vínculos entre os indivíduos. O primeiro é o laço de tipo cola, onde o sentimento de pertencimento está relacionado à confiança e à partilha de valores e tradições. A coesão e a solidariedade são fortes, mas podem tornar-se um obstáculo na medida que fecha o grupo a estímulos e idéias externas. Este tipo de coesão é comum em pequenas comunidades (ABRAMOVAY, 2003, *op. cit.*).

O outro tipo de vínculo é o tipo ponte, que representa a capacidade de um grupo ampliar o círculo de relações para além do grupo de convívio imediato. (*ibid.*) mostra que um dos motivos de sucesso ou fracasso de assentamentos rurais é justamente conseguir unir estes dois tipos de vínculos.

A idéia dos vínculos tipo ponte e tipo cola é bastante adequada para entender o processo no qual a introdução de novos conhecimentos através de redes sociais leva a uma mudança de percepção dos agentes, interferindo conseqüentemente no rumo da evolução institucional. A introdução de novas habilidades e conhecimentos leva a mudanças no modelo subjetivo pelos quais os agentes interpretam o mundo. Isto pode levar a uma mudança de preferências e também a uma mudança relativa dos preços, gerada pela alteração da percepção dos custos de medição e daqueles relativos ao cumprimento das constituições institucionais (*enforcement*), além da alteração da percepção sobre os custos e benefícios de novas negociações e contratos, levando esforços para a sua reestruturação em bases mais vantajosas. Assim, com as novas habilidades e conhecimentos adquiridos através das redes sociais, a população tem seu poder de barganha aumentado. Este processo na Amazônia teve grande importância; a organização da sociedade civil e as suas conexões externas à região levaram à aquisição de novas habilidades e conhecimentos que, aliada a processos internos, tem introduzido mudanças na evolução institucional na região.

A importância da sociedade civil organizada é considerada na orientação de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os conselhos Municipais foram investigados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Gestão Pública (IBGE, 2003). As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos foram investigadas na pesquisa de mesmo nome, com informações referentes a 2002 (IBGE, 2004). Estas pesquisas, a participação em eleições e o processo do Zoneamento Ecológico-Econômico compõem indicadores selecionados para analisar empiricamente o significado das transformações sociais recentes na Amazônia e suas eventuais relações com a evolução institucional da região, e serão tratados no capítulo três.

## CAPÍTULO 2

### Povoamento e conflitos sócio-ambientais na Amazônia

Como foi visto, o desenvolvimento é resultado de um processo histórico. Não se pode entender as escolhas de hoje e definir um modelo de evolução econômica sem traçar uma evolução incremental das instituições. Para isto é importante conhecer os processos - e seus conflitos - que levaram a diversidade sócio-ambiental que a Amazônia ostenta hoje. Evidentemente, não se busca aqui fazer um levantamento sistemático e exaustivo sobre a Amazônia, mas propiciar um conhecimento que é fundamental para entender o significado das transformações sociais, sua variação espacial e sua eventual relação com a evolução institucional da região.

#### **2.1 – A complexidade regional na Amazônia**

A Amazônia está situada numa vasta região na porção norte do continente sul-americano. Pode-se chamar de Amazônia toda a região compreendida pela grande bacia do rio Amazonas. Esta é a mais extensa bacia hidrográfica do planeta, formada por um emaranhado de 25.000 Km de rios navegáveis distribuídos em 6.925.674 km<sup>2</sup>, dos quais 3.836.520 km<sup>2</sup> em território brasileiro (SANTOS & CÂMARA, 2002). O rio Amazonas, com uma vazão média de 133.861 m<sup>3</sup>/s (68% do total do Brasil) (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2003), despeja no Oceano Atlântico cerca de 1/5 do volume conjunto de todos os rios do mundo, o que representa cinco vezes o volume de água do rio Congo e doze vezes o do Mississipi (LOURENÇO, 2001). A área da bacia Amazônica abrange cinco países além do Brasil: Peru, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela (Figura 1).

Se for considerada como a área compreendida pela cobertura original de floresta tropical úmida, a Amazônia avança por amplas porções das bacias do rio Orenoco (Venezuela), Magdalena (Colômbia), Tocantins, Grajaú e Mearim (Brasil), além de dezenas de pequenas bacias litorâneas, passando a incluir a Guiana Francesa, o Suriname, a Guiana e porções mais vastas da Venezuela, Colômbia e Equador. Por outro lado, a porção sul da bacia Amazônica é coberta por campos cerrados e não pela floresta úmida (Figura 1).

No Brasil, foi estabelecido por legislação federal, no art. 2º da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia a Amazônia Legal:

Art 2º A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.

Com as alterações territoriais ocorridas desde então, a área da Amazônia Legal, construção geopolítica ainda utilizada, passa a abranger a totalidade dos estados do Mato Grosso e do Tocantins e cinco municípios do atual estado de Goiás. Deste modo, fazem parte da Amazônia Legal a totalidade da bacia Amazônica em território nacional, as bacias Costeiras do Norte (Amapá), grande parte da bacia do rio Tocantins e dos rios Grajaú e Mearim (Maranhão), além das cabeceiras da bacia do rio Paraguai. A Amazônia Legal abrange, além da área coberta por floresta tropical, grandes áreas de cerrado em suas porções sul e leste, especialmente nos estados do Mato Grosso e Tocantins.

A construção geopolítica da Amazônia Legal, na década de 1960, visava definir uma área para aplicação de políticas territoriais e econômicas que buscassem incorporar a vastidão (pouco povoada) norte do território brasileiro ao tecido socioeconômico do país, garantindo a soberania sobre tão vasto território. Estes objetivos ficam bastante explícitos na própria lei que cria a Amazônia Legal. Passados 45 anos, Amazônia Legal de hoje é muito mais complexa e diversa do que aquela da década de 1960, assumindo um valor estratégico diferenciado.

A floresta Amazônica é a maior floresta tropical úmida do planeta, e seus ecossistemas contêm o maior banco genético do mundo (SANTOS & CÂMARA, *op. cit.*). Este estoque genético, através da biotecnologia, é uma valiosa fonte que pode gerar produtos de elevado valor agregado, incluindo medicamentos, alimentos, e novos materiais, o que torna o patrimônio genético da região um importante ativo econômico.

O grande valor estratégico atribuído à natureza amazônica, devido a sua biodiversidade (matéria prima da biotecnologia) e água disponível, torna patente que ele não se restringe a Amazônia brasileira, mas sim, envolve toda a extensão da Amazônia sul-americana. Os ecossistemas florestais não obedecem aos limites políticos dos países e significativa parte das águas do rio Amazonas vem de áreas de drenagem fora do território nacional (BECKER, 2004). O Complexo ecológico

transnacional é então caracterizado principalmente pela contigüidade dos ecossistemas florestais e pelo amplo sistema fluvial amazônico, unificando vários subsistemas ecológicos, distribuídos principalmente pelo Brasil, mas também pela Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia (MMA & MI, *op. cit.*) (Figura 01).

A floresta presta serviços ambientais de âmbito global e regional, com destaque para o seu papel na fixação de carbono. Caso toda a floresta fosse derrubada, enormes quantidades de CO<sub>2</sub>, estocadas na biomassa vegetal, seriam liberadas na atmosfera, contribuindo significativamente para o aquecimento global. Tal questão ganhou importância maior com a assinatura do Protocolo de Quioto<sup>6</sup> e a instauração do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Estes acordos internacionais possibilitam que o carbono estocado em biomassa se torne um ativo financeiro, gerando possibilidades para que serviços ambientais da floresta sejam remunerados, inclusive reflorestamentos em áreas hoje degradadas e ociosas.

A interferência da floresta no clima também se faz sentir no ciclo da água: boa parte das chuvas regionais se origina da própria evapotranspiração da floresta. Já as queimadas na região, por aumentarem a quantidade de partículas em suspensão na atmosfera, mudam o processo de formação de gotas e conseqüentemente a quantidade de chuvas que se precipita.

A floresta ainda representa um grande potencial para exploração madeireira. Da Região saem 80% da produção nacional de madeira em tora, a maioria consumida internamente no Centro-Sul do país. Estimativas para 1998 mostram que a atividade madeireira produziu uma renda bruta de US\$ 2,5 bilhões, empregando 350.000 trabalhadores (IMAZON, 2004). Apesar da importância econômica e social regional do setor madeireiro, a forma de exploração dominante é ainda extensiva e predatória, ameaçando a sustentabilidade do setor. Das espécies de árvores da Amazônia, a que produz a madeira mais valiosa, é o mogno, que se encontra ameaçado de extinção pela extração intensiva e ilegal. Somente em 2001, o IBAMA apreendeu 25.681 m<sup>3</sup> de mogno<sup>7</sup> extraídos ilegalmente (CÂMARA & SANTOS, *op. cit.*). Entretanto, o mercado de madeira certificada é promissor e começa a ganhar mais espaço.

---

<sup>6</sup> O protocolo de Quioto entrou em vigor no dia 16 de fevereiro de 2005

<sup>7</sup> O mogno, desdobrado em tábuas para exportação, chega a valer US\$ 1.500,00 o m<sup>3</sup>. Transformada em móveis e outros artefatos pode chegar a US\$ 15.000 o m<sup>3</sup>.

Amazônia Sulamericana - 2003



Figura 01

- Legenda**
- Linhas
  - Estadual (Brasil)
  - Internacional
  - Anomalia Legal
  - Saco Amazônico
  - Área de Floresta
  - Unida
  - Capital Nacional
  - Capital de Estado ou Departamento
- 0 100 200 Km

Elaborado por Claudio Sternier  
Porto, WWF  
Avances de foresta presente e cobertura primária

O patrimônio mineral da Amazônia é significativo. Grandes projetos buscaram aproveitar este potencial, com destaque para o complexo de Carajás, com minas diversificadas e alguma industrialização dos minerais extraídos. Vale citar a produção de bauxita no Pará e sua transformação em alumina neste estado e no Maranhão; a exploração de zinco em Presidente Figueiredo e de Petróleo e gás natural no Amazonas. O ouro é extraído em garimpos espalhados por toda a região, normalmente, gerando conflitos sociais e contaminação de rios por mercúrio.

A energia hidrelétrica é outro destaque da Amazônia. Dos 260.095 Mw de potencial hidrelétrico brasileiro, 105.410 Mw encontram-se na bacia Amazônica, dos quais apenas 0,56% são aproveitados. A bacia do rio Tocantins apresenta um potencial de 27.540 Mw, com 20% aproveitados. As grandes hidrelétricas que já foram construídas (Tucuruí, Balbina, Samuel, Cura-una) promoveram transformações ambientais e sociais negativas em suas regiões, o que trouxe questionamentos sobre o modelo de grandes hidrelétricas na Amazônia. Entretanto, diante do enorme potencial remanescente e considerando que o potencial hidrelétrico do Centro-sul brasileiro está praticamente todo aproveitado, existem pressões para a construção de outras usinas na região, como a de Belo Monte (Rio Xingu – 11.000 Mw) e do Complexo Girau/Santo Antônio (Rio Madeira – 7.000 Mw). (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2002) – obras com enorme potencial de transformação sócio-ambiental.

A expansão da agropecuária brasileira tem ocorrido pelo aumento da produtividade e pela expansão horizontal em áreas do cerrado e também da floresta Amazônica. A participação do rebanho bovino regional passou de 19,5% em 1990 para 33,2% em 2003 (Tabela 01 e Figura 02). A produção de grãos (especialmente a soja), que inicialmente se expandiu por áreas de cerrado, já ocupa áreas do bioma florestal, e avança em ritmo acelerado (Tabela 02 e Figura 03). A agropecuária regional modernizou-se, alcançando altos níveis de produtividade, como a soja e o algodão no Mato Grosso e a pecuária no leste do Pará. Isto mostra uma reversão, de certo modo, do "padrão tradicional do processo de ocupação da fronteira agrícola amazônica (e fator central de sua dinâmica espacial), pautado na rápida perda da produtividade da agricultura quando praticada em uma mesma área durante poucos anos" (BECKER, 2004, *op. cit.*, p. 89).

A indústria também tem uma grande importância regional, especialmente as da Zona Franca de Manaus e as indústrias eletro-intensivas das cadeias produtivas do ferro e do alumínio. Vale citar ainda o turismo, com importância em alguns locais, mas

regionalmente pouco significativo e também a pesca, de grande importância para as populações da várzea.

As atividades extrativistas e agrícolas das populações tradicionais, apesar de pouco significativas em termos de agregado econômico, possuem grande importância para a sobrevivência desta população que ocupa um vasto território na Amazônia (MMA & MI, *op. cit.*).

**Tabela 1 - Evolução do Rebanho Bovino (Cabeças) - Brasil e Amazônia Legal - 1990/2000**

Região	1990	1995	2000	2003
Brasil	147.102.314	161.227.938	169.875.524	195.551.576
Amazônia Legal	28.703.946	40.061.522	50.599.540	64.988.430
% Amazônia Legal / Brasil	19,5	24,8	29,8	33,23

Fonte: IBGE/SIDRA - Pesquisa Pecuária Municipal

**Tabela 2 - Evolução da Quantidade Produzida de Soja em Grãos - Brasil e Amazônia Legal - 1990/2003**

Região	1990	1995	2000	2003
Brasil	19.897.804	25.682.637	32.820.826	51.919.440
Amazônia Legal	3.142.413	5.742.725	9.460.363	13.560.635
% Amazônia Legal / Brasil	15,80	22,40	28,80	26,12

Fonte: IBGE/SIDRA - Pesquisa Agrícola Municipal

A Amazônia tem uma posição estratégica em relação ao projeto nacional de integração sul-americana, pois as conexões terrestres com os países andinos passam obrigatoriamente pela região (Figura 01). Se as possibilidades de conexão representam um grande potencial, também explicitam uma grande fragilidade que é a porosidade das fronteiras amazônicas, especialmente mediante as atividades ilícitas do tráfico de drogas e guerrilheiras em países fronteiriços, o que estimulou o Brasil a desenvolver um enorme programa de vigilância: O SIPAM/SIVAM – Sistema de Informação e Proteção da Amazônia/Sistema de Vigilância da Amazônia. Esta foi uma resposta do governo brasileiro às pressões norte-americanas para realizar operações militares em território nacional como parte de sua guerra contra o narcotráfico. O SIVAM/SIPAM foi uma maneira do Brasil mostrar que tem condições de controlar o seu espaço amazônico (BECKER, 2004 *op. cit.*).

A sócio-diversidade, representada pelas centenas de etnias indígenas e pelos migrantes que ocuparam e ocupam a região especialmente a partir do final do séc XIX, é outro grande patrimônio da região. São índios, nordestinos, sulistas e estrangeiros

que formam grupos sociais diversos, cada qual se apropriando do espaço amazônico de formas diferentes, de acordo com suas percepções de mundo e interesses específicos. Somente na população indígena existem

"aproximadamente 160 povos falando cerca de 160 línguas de 14 diferentes troncos-famílias lingüísticas, além de 11 línguas consideradas isoladas. Estes idiomas codificam o conhecimento da natureza e dos comportamentos de convivência harmônica com a floresta." (MMA & MI, *op. cit.*).

A complexidade e a diversidade da Amazônia é explicitada por Becker (2004, *op. cit.*) e pelo Plano Amazônia Sustentável (PAS)<sup>8</sup>, que propõem sua divisão em três Macrorregiões e 12 sub-regiões (Figura 04 e Figura 05). O Território amazônico é complexo e multifacetado e a sua diversidade sócio-ambiental representa um enorme potencial. O PAS, inserido no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007 (do Governo Federal) valoriza a diversidade e busca potencializá-las e estimular o potencial endógeno de desenvolvimento de cada região. Neste sentido, o conhecimento da diversidade regional das instituições, que é objeto do capítulo 3, ganha relevância.

A diversidade amazônica se construiu em cima de um processo de ocupação que Becker (*ibid.*) divide em três fases:

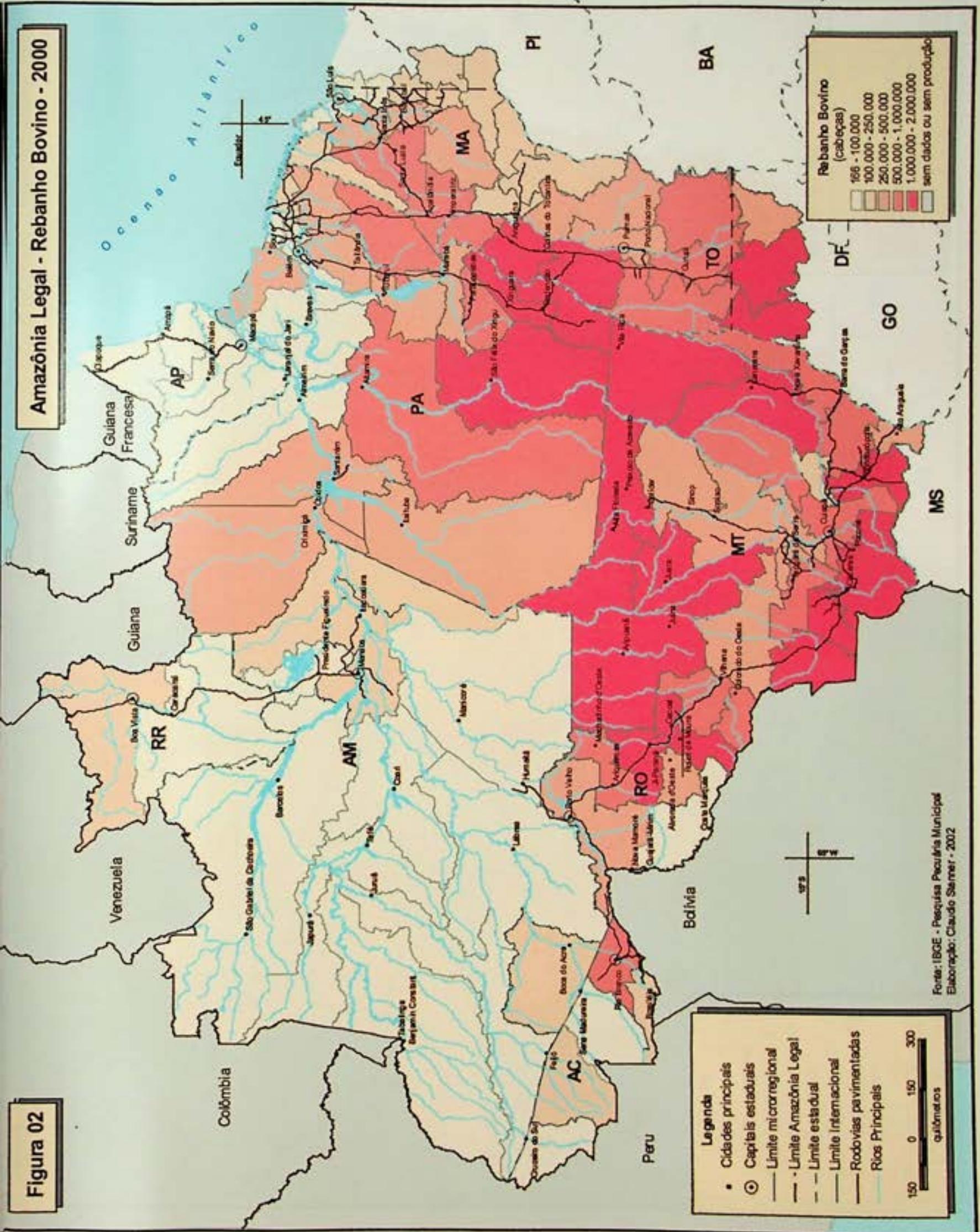
1 – Formação Territorial (1616 – 1930): Neste período, os portugueses ultrapassaram os limites do Tratado de Tordesilhas e foram delineando, pouco a pouco, a fronteira norte do Brasil, processo concluído somente nas primeiras décadas do século XX. O povoamento era esparso e as bases econômicas eram as "drogas do sertão" e posteriormente a borracha, quando ocorreram os primeiros grandes fluxos migratórios de nordestinos para a região. A Amazônia era fracamente conectada ao restante do país, com ligações mais fortes com o mercado externo.

2 – Planejamento Regional (1930 – 1985): Nesta fase, efetivou-se a integração da Amazônia ao tecido social e econômico brasileiro, com forte atuação do Estado, dentro de um projeto geopolítico de acelerada modernização da sociedade e do território nacional. Buscava-se garantir a soberania sobre a região. Foram construídas redes técnicas (transportes, telecomunicações) que permitiram uma conectividade intra-regional e da região com o restante do país. Grandes projetos agropecuários, de colonização, de exploração e processamento mineral e de produção de energia hidrelétrica foram desenvolvidos, além da implantação da Zona Franca de Manaus.

---

<sup>8</sup> O PAS é o plano que contém as diretrizes do governo federal para as políticas públicas na Amazônia.

Amazônia Legal - Rebanho Bovino - 2000



**Rebanho Bovino (cabeças)**

166 - 100.000
100.000 - 250.000
250.000 - 500.000
500.000 - 1.000.000
1.000.000 - 2.000.000
sem dados ou sem produção

**Legenda**

- Cidades principais
- ⊙ Capitais estaduais
- Limite microrregional
- - Limite Amazônia Legal
- - Limite estadual
- Limite Internacional
- Rodovias pavimentadas
- Rios Principais

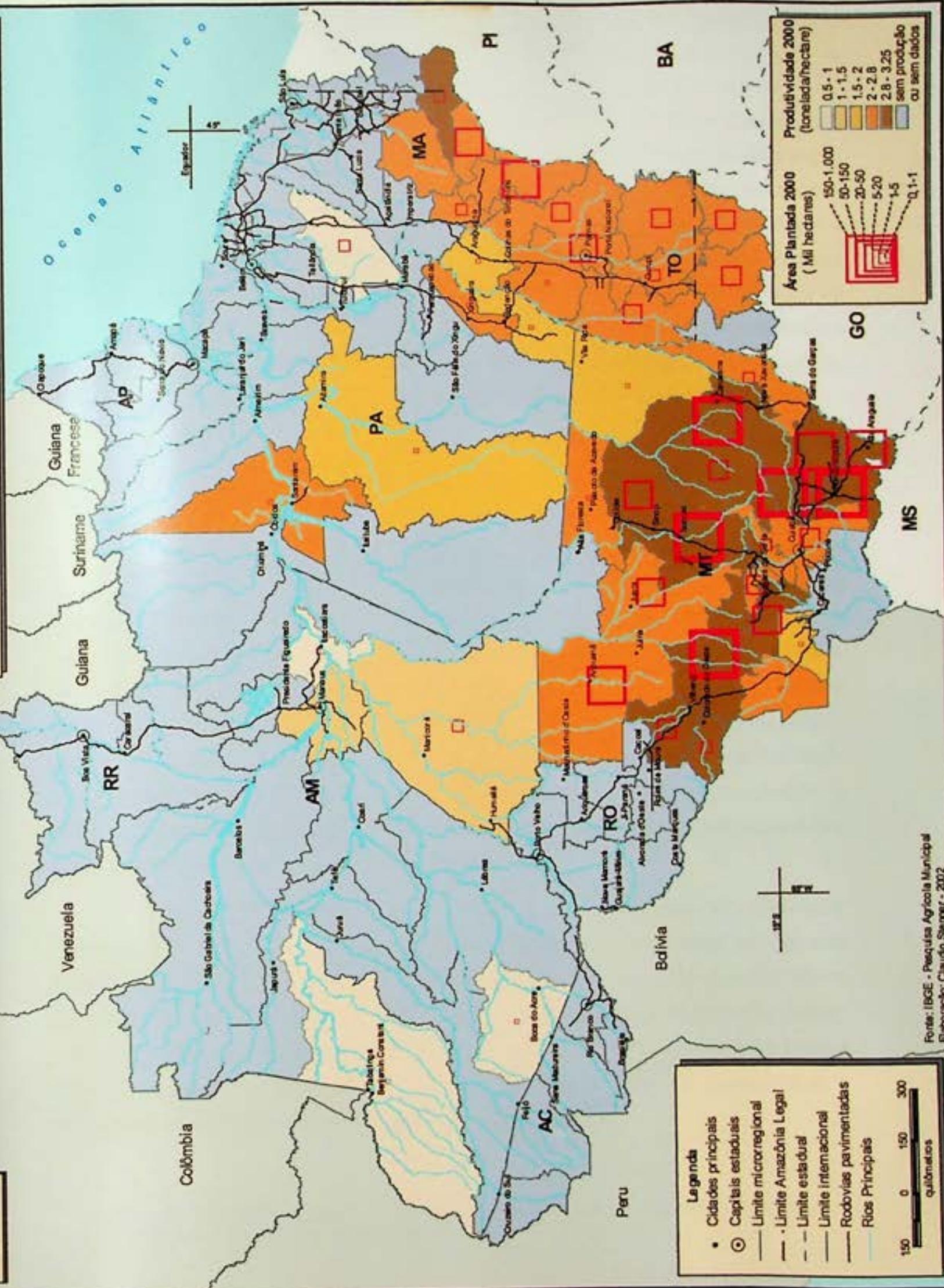
150 0 150 300  
quilômetros

Fonte: IBGE - Pesquisa Pecuária Municipal  
Elaboração: Claudio Stamer - 2002

Figura 02

Amazônia Legal - Soja - Produtividade e Área Plantada - 2000

Figura 03



**Produtividade 2000 (tonelada/hectare)**

0.5 - 1
1 - 1.5
1.5 - 2
2 - 2.8
2.8 - 3.25
sem produção ou sem dados

**Área Plantada 2000 (Mil hectares)**

150-1.000
80-150
20-50
5-20
1-5
0,1-1

**Legenda**

- Cidades principais
- ⊙ Capitais estaduais
- Limite micro regional
- - Limite Amazônia Legal
- - Limite estadual
- Limite internacional
- Rodovias pavimentadas
- Rios Principais

150 0 150 300 quilômetros

Fonte: IBGE - Pesquisa Agrícola Municipal  
Elaboração: Claudio Slemmer - 2002

Milhões de migrantes de toda parte do país foram atraídos para a região. A população regional saltou de Um milhão de pessoas em 1950 para cinco milhões de pessoas em 1960 e 17 milhões em 1991. O modelo de desenvolvimento adotado para região (principalmente após 1966), apesar de ter gerado um crescimento acelerado do PIB regional<sup>9</sup>, gerou efeitos extremamente perversos, pelo desrespeito às diferenças sociais e ecológicas. Além disso, o próprio crescimento do PIB é resultado, em grande parte, da exploração predatória dos recursos naturais, mostrando-se insustentável a longo prazo e comprometendo o crescimento econômico futuro. Foi um período marcado por intensos conflitos sociais e impactos ambientais negativos: "conflitos de terra entre fazendeiros, posseiros, seringueiros e índios, desflorestamento desenfreado pela abertura de estradas, exploração de madeira seguida da expansão agropecuária e intensa mobilidade espacial da população" (BECKER, 2004, *op. cit.*).

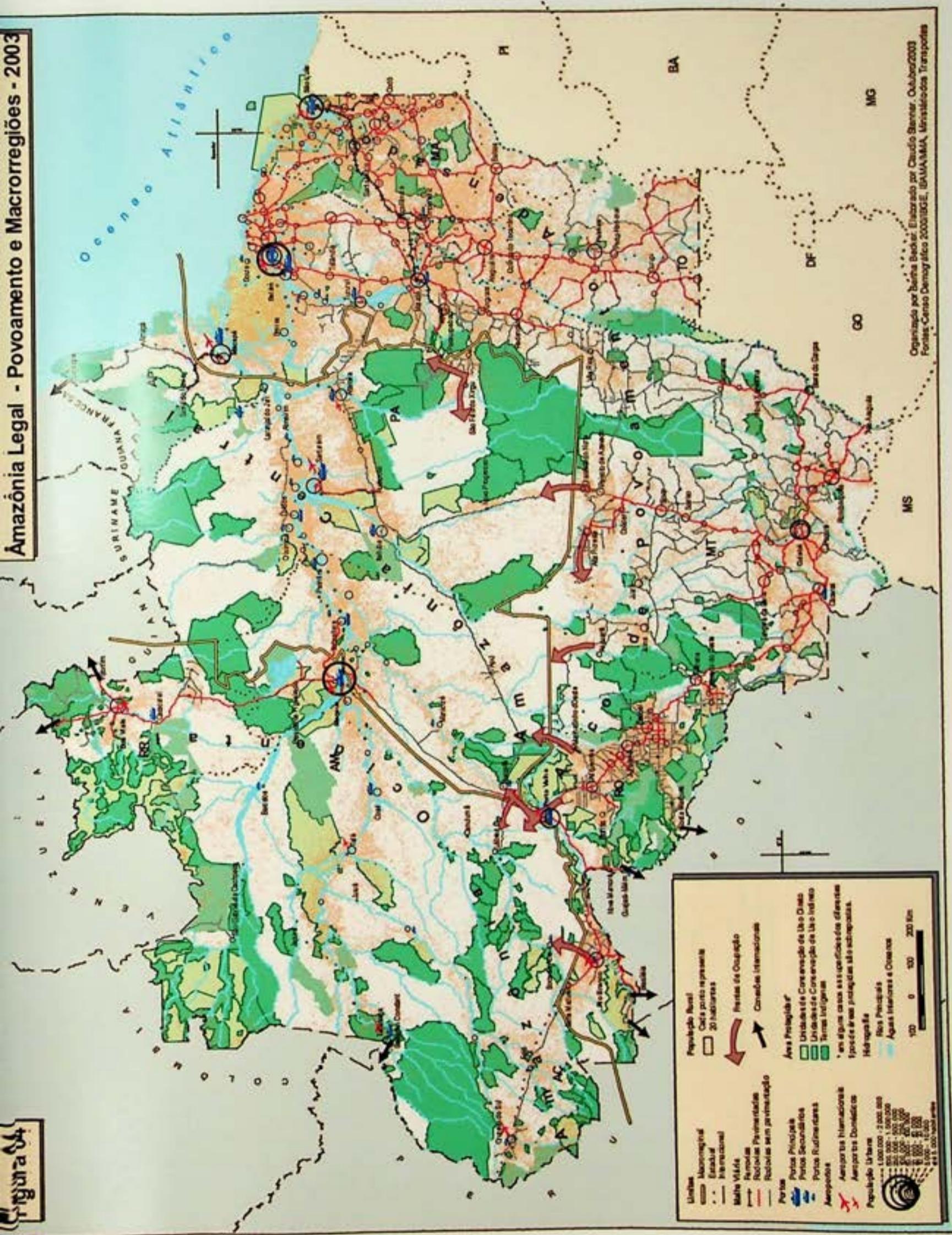
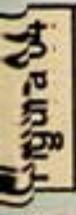
3 – A incógnita do Heartland (1985 - ....): A crise do Estado, o surgimento de movimento sociais de resistência das populações locais, e a emergência de um novo paradigma ambiental resultaram na falência do modelo centralizado do período anterior. Os movimentos de base local ganharam força e desenvolveram uma rede de parcerias regionais, nacionais e internacionais. Buscaram-se modelos de desenvolvimento alternativos, que valorizassem a diversidade social e ecológica. A indústria e a agropecuária moderna ganharam expressão nacional. Com a retomada do planejamento territorial por parte da União, em 1996 através do Plano Plurianual Brasil em Ação, seguido pelo Avança Brasil (1999) e pelo Brasil de Todos (2003), agentes exógenos interessados na exploração de recursos voltaram a ganhar força, entrando em conflito diretamente com a fronteira sócio-ambiental. Neste sentido, a indefinição sob o rumo da região diante destas políticas paralelas e conflitantes é que justifica o termo "incógnita" na sua denominação.

A fase do planejamento regional e a fase da incógnita do *Heartland*, especialmente esta última, são de interesse deste trabalho. A primeira por ter sido responsável pela implantação dos grandes projetos de infra-estrutura que delinearam a conformação sócio-espacial da região. A malha técnico-político construída pelo Estado possui um intrincado sistema de conexões e redes que visavam à apropriação física e controle do território. Becker (*ibid.*), comentando sobre a forma de planejamento e construção do espaço amazônico nesta fase, argumenta que

---

<sup>9</sup> De acordo com LOURENÇO (2001), o PIB regional cresceu a taxas anuais média de 12,2%, bastante superior a média nacional de 8,3% para o mesmo período.

Amazônia Legal - Povoamento e Macrorregiões - 2003



**Linhas**  
 Macrorregional  
 Estadual  
 Interregionais

**Malha Viária**  
 Rodovias  
 Rodovias pavimentadas  
 Rodovias sem pavimentação

**Portos**  
 Portos Principais  
 Portos Secundários  
 Portos Rudimentares

**Aeroporos**  
 Aeroportos Internacionais  
 Aeroportos Domésticos

**População Urbana**  
 1.000.000 - 2.000.000  
 500.000 - 1.000.000  
 200.000 - 500.000  
 100.000 - 200.000  
 50.000 - 100.000  
 10.000 - 50.000  
 1.000 - 10.000  
 até 1.000 habitantes

**População Rural**  
 Cada ponto representa 20 habitantes

**Períodos de Ocupação**  
 Ocupação Anterior  
 Ocupação Intermediária  
 Ocupação Recente

**Áreas Protegidas\***  
 Unidades de Conservação de Uso Diverso  
 Unidades de Conservação de Uso Indígena  
 Terras Indígenas

\* em alguns casos as especificações diferem ligeiramente das produzidas pelo IBGE.

**Hidrografia**  
 Rios Principais  
 Águas Interiores e Costeiras

100 0 100 200 Km

Organização por Betina Borkat. Elaborado por Cláudio Sanner, Outubro/2003.  
 Fontes: Censo Demográfico 2000/IBGE, IBAMA/IMA, Ministério dos Transportes

Amazônia Legal - Sub-regionalização Esquemática - 2003

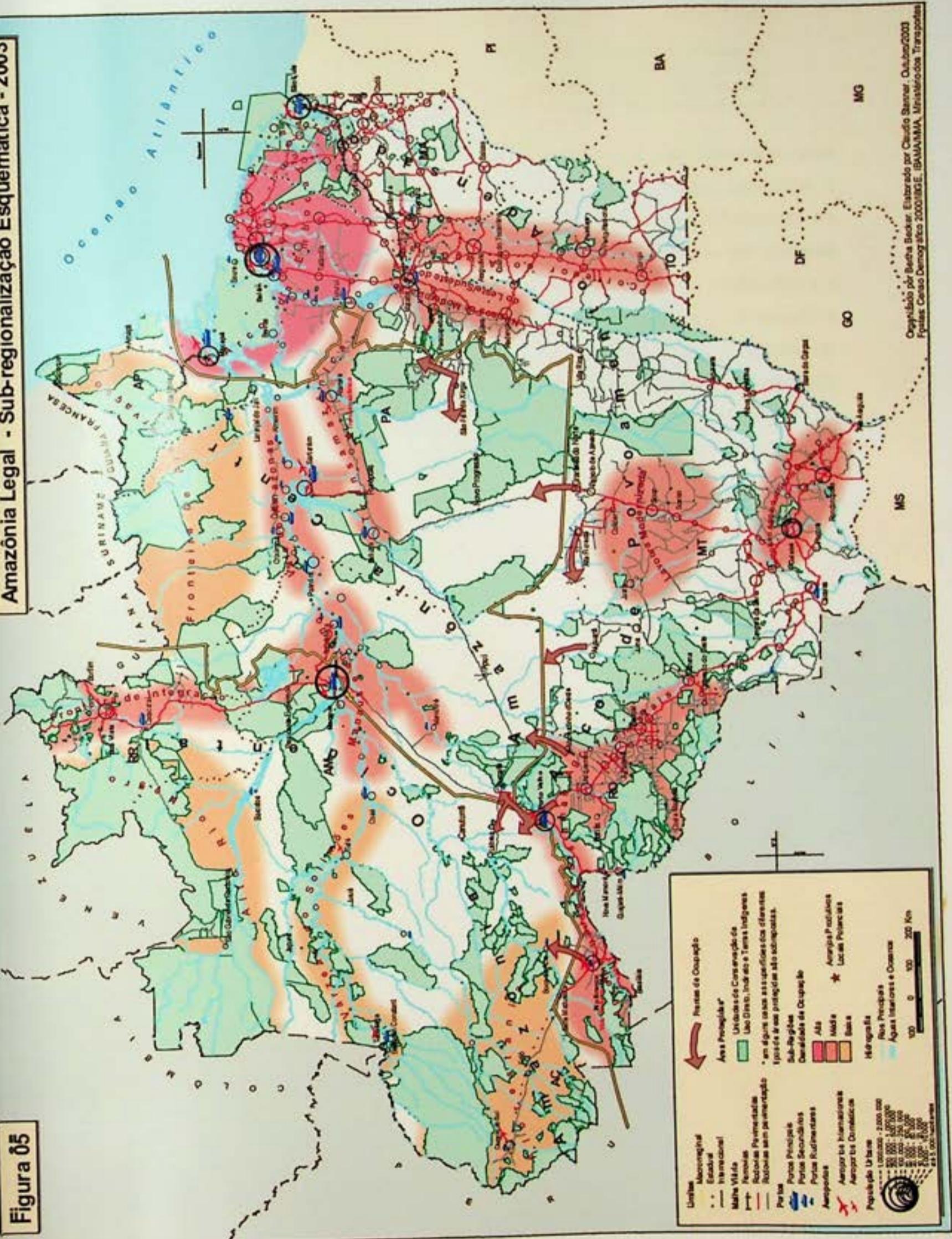


Figura 05

**Legend:**

- Limites:**
  - Macroregional
  - Estadual
  - Intercapital
- Malha Viária:**
  - Rodovias pavimentadas
  - Rodovias sem pavimentação
- Portos:**
  - Portos Principais
  - Portos Secundários
  - Portos Rurais/Interiores
- Aeroporos:**
  - Aeroporos Internacionais
  - Aeroporos Domésticos
- População Urbana:**
  - 1.000.000 - 2.000.000
  - 500.000 - 1.000.000
  - 100.000 - 500.000
  - 50.000 - 100.000
  - 10.000 - 50.000
  - 1.000 - 10.000
  - 100 - 1.000
  - 10 - 100
- Áreas Protegidas:**
  - Unidades de Conservação de Uso Direto, Indireto e Terras Indígenas
  - em alguns casos as especificações das diferentes tipologias de áreas protegidas são adaptadas.
- Sub-regiões:**
  - Alta
  - Média
  - Baixa
- Quantidade de Ocupação:**
  - Alta
  - Média
  - Baixa
- Metrópole:**
  - Rios Principais
  - Águas Interiores e Oceano
- Outros:**
  - Arranjos Produtivos Locais Potenciais

**Scale:** 0 100 200 Km

**Source:** Elaborado por Claudio Sanner, Outubro/2003. Fontes: Censo Demográfico 2000/IBGE, IBAMA/ANMA, Ministério dos Transportes

"o privilégio atribuído aos grandes grupos e a violência da implantação acelerada da malha tecno-política, que tratou o espaço como isotrópico e homogêneo, com profundo desrespeito pelas diferenças sociais e ecológicas, tiveram efeitos extremamente perversos, destruindo inclusive, gêneros de vida e saberes locais historicamente construídos. Tais são lições de como não planejar a região."

As políticas atuais e a forma como a sociedade se organiza, são, em parte, uma resposta aos problemas da fase anterior. A Amazônia é uma região complexa e diversa. Grandes potenciais econômicos encontram-se no aproveitamento da biodiversidade, nos serviços ambientais, no turismo e na criação de cadeias produtivas mais longas e de maior valor agregado, em setores como o madeireiro e o processamento mineral. Sua sociedade se organiza e se articula. O grande desafio é como compatibilizar a multiplicidade de atividades econômicas, de grupos sociais, de ecossistemas e de interesses políticos de modo a promover o desenvolvimento da região e garantir a preservação ambiental, de modo que o potencial de desenvolvimento não seja prejudicado. Neste cenário, uma ênfase aos conflitos sócio-ambiental ganha importância na Amazônia.

## 2.2 - Conflitos sócio-ambientais

A ocupação territorial da Amazônia tem sido marcada por intensos conflitos sócio-ambientais. Durante o período de planejamento regional, a sua ocupação foi rápida e feita de forma autoritária, ignorando as diversidades sócio-ambientais. Hoje, a multiplicidade de atores relevantes é uma das características mais marcantes da Amazônia, com um claro embate entre projetos conservacionistas e desenvolvimentistas. Neste sentido, Becker (2004 *op. cit.*) afirma que:

"(...) a ação combinada de processos globais, nacionais e regionais, políticas contraditórias – ambiental e de desenvolvimento – alteram o povoamento da região, expressando-se territorialmente no embate entre três grandes padrões de uso da terra: a) reprodução do ciclo de exploração da madeira/expansão da pecuária/desflorestamento; b) as experiências sustentáveis do extrativismo florestal e pesqueiro tradicionais melhorados; c) agropecuária capitalizada. Em sua essência, tais processos constituem em um jogo de força e cujo poder de afirmação é difícil de ser previsto, razão pela qual a fase atual do povoamento da Amazônia constitui uma incógnita."

No cenário internacional, a Amazônia passou a ter, segundo a mesma autora, uma valorização ecológica de dupla face: a da sobrevivência humana e do capital natural (madeira, alimentos, fármacos, resinas, etc), de realização atual ou futura.

A diversidade regional, vista na seção anterior, é um grande potencial, quando aproveitada como ativo, mas é também uma fonte de conflitos. No período do planejamento regional, especialmente entre 1966 e 1985, a ocupação da Amazônia foi caracterizada pela exogenia, quando grandes projetos nacionais com objetivos geopolíticos e geoeconômicos e conduzidos por um Estado centralizador foram implantados na região sem levar em conta a sua diversidade sócio-ambiental. Neste período, o Vetor Tecno-industrial (VTI)<sup>10</sup> era dominante.

A crise do Estado, o movimento de resistência social das populações amazônicas aliados à pressão ambientalista internacional e nacional foram os motores para gerar um vetor tecno-ecológico (VTE) na dinâmica regional que predomina entre 1985 e 1996, configurando a Amazônia como uma fronteira sócio-ambiental (*idem, ibid.*). O vetor tecno-industrial (VTI), que permanecia arrefecido até então, foi fortalecido com a retomada do planejamento territorial pela União, em 1996, via o

<sup>10</sup> O Vetor Tecno-industrial (VTI) reúne projetos de atores interessados na mobilização de recursos naturais e de negócios. São bancos nacionais e empresas regionais, nacionais e internacionais, podendo estar aliados a segmentos das Forças Armadas em seu projeto de soberania nacional. O Vetor Tecno-ecológico (VTE) tem como principais atores os governos do Grupo do Sete e do Brasil, o Banco Mundial, as Igrejas e as ONGS, associados a comunidades locais. O VTE envolve projetos preservacionistas e conservacionistas. (BECKER, 1999)

Plano-Plurianual (PPA) Brasil em Ação. O VTI, conduzido por empresários, bancos, segmentos de governos estaduais e federal, favorece a retomada de forças exógenas interessadas na exploração de recursos para exportação. Atualmente (2005), O Plano Amazônia Sustentável busca compatibilizar o VTI com o VTE.

A compreensão dos conflitos sócio-ambientais na Amazônia depende do entendimento das relações sociais, políticas e econômicas que produzem continuamente novos territórios, envolvendo interesses exógenos e endógenos. Somam-se a isto, as múltiplas possibilidades advindas da imensa diversidade natural do espaço amazônico. Nesta matriz multidimensional são concebidas e executadas diferentes propostas de apropriação e transformação do espaço, gerando sobreposições territoriais incompatíveis e conflituosas. Ainda, as relações entre os agentes sociais podem torná-los ora associados, ora assumindo posições antagônicas.

Os conflitos sócio-ambientais também são explicados pela desigual distribuição das perdas e ganhos. As externalidades positivas produzidas pelas florestas intocadas, por exemplo, beneficiam uma coletividade, que pode ser toda a sociedade global; enquanto, os custos (ou perdas potenciais) da preservação da floresta incidem sobre os proprietários individuais<sup>11</sup>. Uma obra de infra-estrutura (como uma grande hidrelétrica) pode produzir ganhos macroeconômicos para o país como um todo, mas perdas para a sociedade local. Os mecanismos de transferência de renda, que seriam uma forma de compensação para estas distorções, são incipientes e as tentativas de criação enfrentam sérios entraves técnicos e políticos (MARGULIS, 2003)

Estas questões suscitam a própria legitimidade do projeto ambiental e social. A fraca capacidade de controlar os desmatamentos está associada a problemas sociais, de ordem étnico-culturais e ético-políticos (LENA, 1999). Não há um amplo consenso social sobre o projeto sócio-ambiental a se seguir na Amazônia. Os conflitos sócio-ambientais, antes de assumirem um caráter individual, são resultado da indefinição da sociedade sobre o modelo que se deseja.

As idéias de North são úteis para o entendimento dos conflitos sócio-ambientais na Amazônia. A indefinição sobre o modelo de desenvolvimento da Amazônia é traduzida por incentivos contraditórios oferecidos pelo marco institucional. Além disto, mudanças de preços relativos e de preferências geram disputas entre agentes que buscam

---

<sup>11</sup> Numa visão de curto prazo, considerando a forma usual de apropriação dos recursos naturais numa economia de fronteira.

aproveitar as novas oportunidades surgidas, nas quais a fraqueza dos mecanismos de controle e regulação potencializa os conflitos, fazendo com que, sem a presença do Estado, os agentes politicamente mais fortes absorvam a maior parte dos ganhos.

Na Amazônia, a emergência do ambientalismo representa uma mudança de preferências com grande repercussão na região, exatamente pelo seu destaque como uma das últimas fronteiras de recursos do mundo. O ambientalismo, juntamente com uma outra mudança de preferência importante que foi o movimento de redemocratização do país na década de 1980, está na base do declínio do desenvolvimentismo centralizador na Amazônia e da emergência do modelo sócio-ambiental. Estas duas mudanças de preferência foram responsáveis pela criação de todo um conjunto de novas instituições. Um bom exemplo neste sentido, de base territorial, é a criação, sobretudo a partir da década de 1990, de uma ampla malha de área protegidas (Figura 06).

Mudanças de preços relativos também podem ser identificadas. O próprio ambientalismo - e também a emergência da biotecnologia - alterou os preços atribuídos à natureza. A Amazônia passa ser vista também como capital de realização futura, pela sua biodiversidade, pelo seu papel na regulação climática global, pelo estoque de água doce, etc.

As redes técnicas, implantadas especialmente no período do planejamento regional, promoveram importantes mudanças dos preços relativos. As estradas implantadas, ao aumentarem a acessibilidade da região (Figura 07)<sup>12</sup> e possibilitarem intensos movimentos migratórios, alteraram completamente a relação de preços entre terra-capital e trabalho.

As telecomunicações - juntamente com as migrações - induziram a importantes mudanças de preferências, pois as idéias difundidas pelo centro dinâmico da economia nacional e mundial passam a atingir as populações locais.

Nos últimos 40 anos, a intensidade das mudanças de preços relativos e preferências na Amazônia foi bastante significativa, fornecendo combustível para profundas mudanças institucionais.

<sup>12</sup> A classificação de acessibilidade foi conseguida analisando-se a distância de cada ponto do espaço a uma rodovia pavimentada e a um rio navegável, com a proximidade maior a uma destas redes determinando a sua classe. As áreas classificadas como de fraca acessibilidade correspondem aquelas a mais de 100 km de qualquer uma das duas redes.

É importante destacar que a interpretação dos incentivos pelos agentes é limitada por suas constrações mentais e pelo acesso incompleto às informações. Assim, numa sociedade diversificada como a amazônica, seus diversos segmentos vão ter uma percepção diferenciada dos incentivos oferecidos pelo marco institucional, o que os leva a trilharem caminhos diferentes e muitas vezes conflituosos.

[A idéia de que o marco institucional pode gerar incentivos para maximização de resultados em curto prazo, mas compromete os resultados de longo prazo é bastante aplicável à Amazônia e à noção de economia de fronteira. Um exemplo é a extração predatória de madeira.] Como o *enforcement* é fraco, os agentes percebem esta atividade como uma boa forma de maximizar os resultados. A continuidade dela pode ser garantida ao extraírem madeiras de novas áreas de floresta virgem, promovendo um avanço contínuo sobre os recursos naturais.

A instabilidade do marco institucional torna pouco claros seus incentivos e constrações. Quando se trata de uma área de fronteira, esta instabilidade é maior por duas razões principais:

a) As áreas de fronteira, normalmente, recebem migrantes de diversas partes do país, cada grupo portando um conjunto de instituições informais. Quando estes grupos se encontram para construir uma nova realidade regional, pode-se dizer que há um choque entre rotinas, costumes, tradições e convenções, tornando as instituições nestas novas regiões mais frágeis e instáveis.

b) Um segundo elemento da instabilidade institucional na Amazônia é fraqueza do "*enforcement*", especialmente o relativo às instituições formais. Um Estado que não faz cumprir as regras por ele estabelecidas, oferece incentivos para que surjam organizações "piratas" que agem de acordo com seus interesse de curto prazo, que de modo geral, são socialmente improdutivas, e gera apenas ganhos unilaterais.

[A estabilidade institucional é uma demanda da sociedade que é bem materializada nas reivindicações pelo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). O ZEE representa uma possibilidade de estabilidade de regras com bases territoriais. A estabilidade das regras proporcionadas pelo zoneamento reduz os custos de transação e estimula investimentos com prazo de maturação mais longo. A sua eficiência depende, entretanto, do *enforcement* e de sua legitimidade social.]

A estabilidade das regras é uma condição necessária, mas não suficiente para que haja a eficiência social e econômica (NORTH, 1990, *op. cit.*). Assim, [não basta a

presença do Estado garantindo regras estáveis. É preciso um marco institucional que estimule a eficiência social e econômica. As regras podem ser claras e estáveis, ainda assim estimularem o uso predatório dos recursos. Por exemplo, as regras do jogo podem estabelecer com precisão como deve ser feita a extração de madeira na Amazônia, mas mesmo assim, levar a uma perda brutal do banco genético da floresta e comprometer o desenvolvimento futuro. Em síntese, os conflitos se desenrolam numa espécie de corrida para aproveitar as novas oportunidades surgidas pelas mudanças de preços relativos e de preferências e ainda para dar direção à evolução institucional, na qual os agentes politicamente mais fortes irão levar as maiores parcelas dos ganhos. Daí, a importância da sociedade civil organizada que pode propiciar um jogo político mais equilibrado levando a uma evolução institucional socialmente mais eficiente.

Baseadas nestas idéias e dando uma ênfase especial à questão, as ações e transformações que ocorrem têm as suas lógicas relacionadas aos seguintes fatores, que ganham destaque para o entendimento dos conflitos sócio-ambientais na Amazônia:

- Multiplicidade do processo de ocupação: O processo de ocupação da Amazônia é multi-temporal e multifacetado. Uma grande diversidade de agentes sociais com racionalidades diferentes e em épocas distintas motivaram e motivam a ocupação da Amazônia. Territórios produzidos em condições e tempos distintos freqüentemente se sobrepõem.
- Diversidade escalar: a ocupação da Amazônia é orientada por lógicas que têm a sua racionalidade em diferentes escalas. A construção de uma estrada, por exemplo, pode se justificar para atender a um interesse nacional, se contrapondo muitas vezes aos interesses da sociedade local.
- Diversidade Espacial: A valorização econômica dos variados recursos naturais da Amazônia pode acontecer em períodos distintos ou simultaneamente. Recursos diferentes que compartilham o mesmo espaço podem ter uma valorização contemporânea, colocando em associação ou contraposição os agentes associados à exploração de cada elemento. Ainda é importante ressaltar a equação que coloca de um lado a exploração de um recurso com retorno econômico imediato (exploração madeireira sem manejo) ao custo da perda de um outro potencial, que poderia dar um retorno substancialmente maior no futuro (exploração da biodiversidade, por exemplo).

Amazônia Legal - Áreas Protegidas - 2002

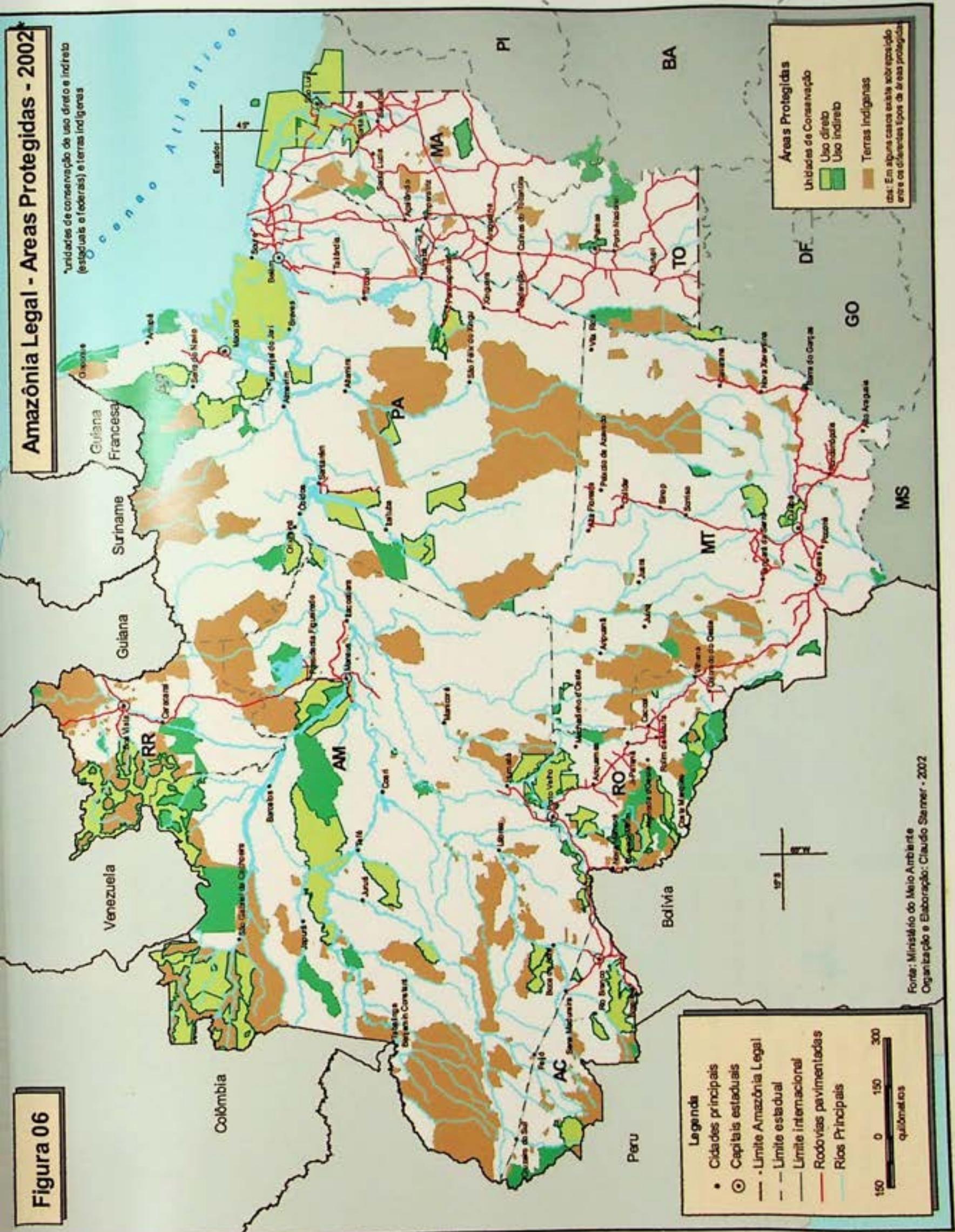
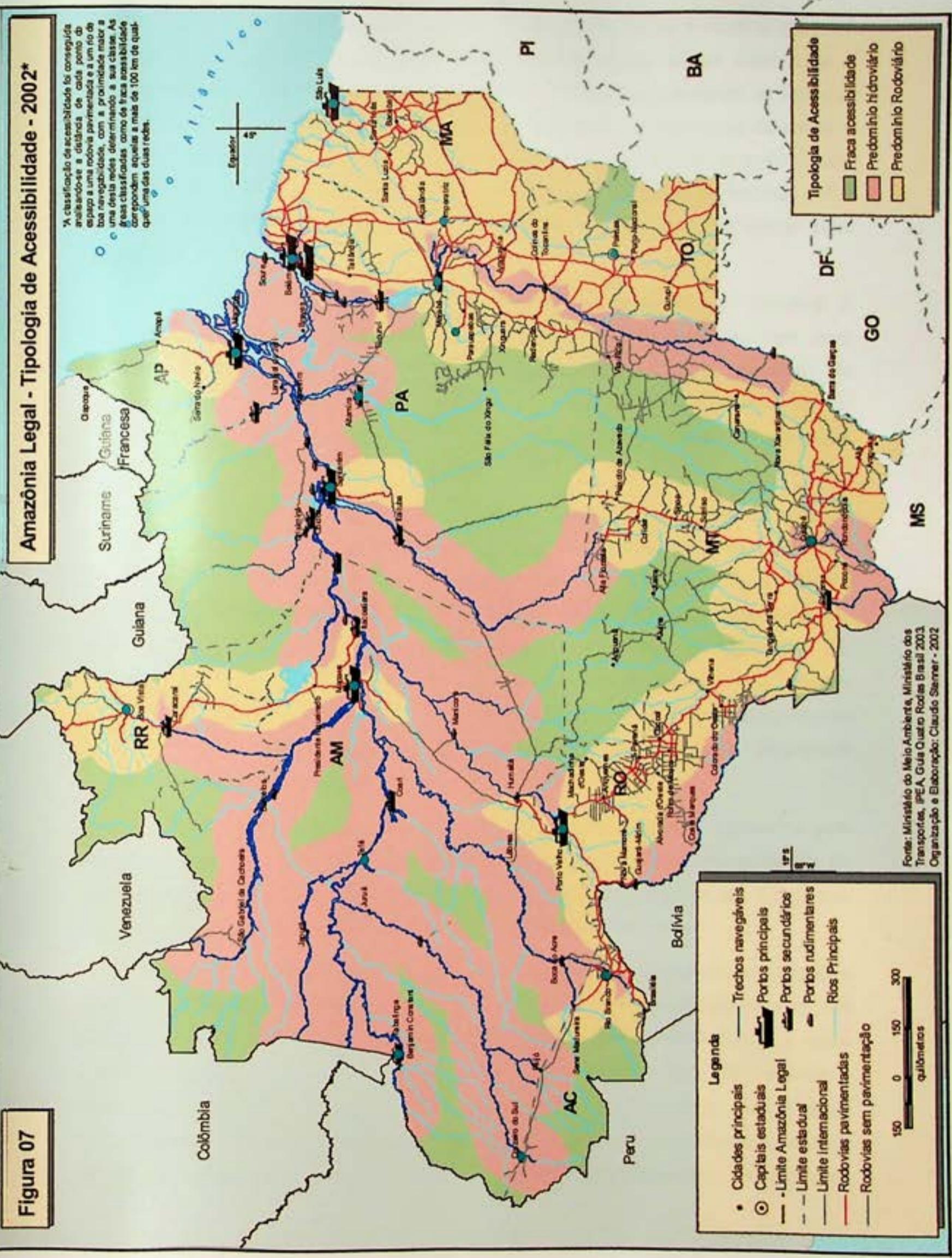


Figura 07

Amazônia Legal - Tipologia de Acessibilidade - 2002\*

\*A classificação de acessibilidade foi conseguida analisando-se a distância de cada ponto do espaço a uma rodovia pavimentada e a um rio de boa navegabilidade, com a proximidade maior a uma destas redes determinando a sua classe. As áreas classificadas como de fraca acessibilidade correspondem aquelas a mais de 100 km de qualquer uma das duas redes.



**Tipologia de Acessibilidade**

- Fraca acessibilidade
- Predomínio hidroviário
- Predomínio Rodoviário

**Legenda**

- Cidades principais
- ⊙ Capitais estaduais
- Limite Amazônia Legal
- - Limite estadual
- Limite internacional
- Rodovias pavimentadas
- Rodovias sem pavimentação
- Trechos navegáveis
- Portos principais
- Portos secundários
- Portos rudimentares
- Rios Principais

150 0 150 300 quilômetros

Fonte: Ministério do Meio Ambiente, Ministério dos Transportes, IPEA, Guia Quatro Rodas Brasil 2003. Organização e Elaboração: Claudio Sanner - 2002

[Retomando a questão do "enforcement", a sua deficiência na Amazônia faz com que disputas existentes e os interesses dos agentes sociais sejam defendidos à margem da legislação e do processo regulatório do Estado, aumentando os conflitos fundiários, os índices de violência, a degradação ambiental, os problemas de saúde e educação pública, etc.] Um ambiente com fraca presença do Estado e *enforcement* deficiente reflete em maiores incertezas e aumenta as possibilidades da inclusão pelos agentes, de ações como queimadas e desmatamento ilegais para maximizar seus resultados.

Neste sentido, destaca-se o precário controle sobre a situação fundiária. A desordem no registro de terras gera a sobreposição legal de territórios com usos incompatíveis e permite os processos de grilagem, dificultando a execução de qualquer plano de ordenamento territorial. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, existem na Amazônia Legal cerca de 700.000 km<sup>2</sup> de terras griladas.

A grilagem de terras é causadora de explosivos conflitos na Amazônia e está diretamente ligada à especulação derivada da implantação de infra-estruturas. Segundo o PAS, as raízes para esta forma de aquisição fundiária ilícita se devem também a: i) a incompatibilidade entre a política ambiental e a política fundiária, segundo a qual o desmatamento é considerado benfeitoria; ii) fragilidades de processos discriminatórios e de averiguação da legitimidade de títulos; iii) falta de supervisão dos cartórios de títulos e notas; iv) baixo preço da terra e elevado retorno às atividades econômicas predatórias; v) interesses eleitorais que incentivam ocupações de terras por posseiros;

[Pode-se dizer que a grilagem se deve a estímulos "piratas" oferecidos pelo marco institucional. A fraqueza do *enforcement* leva aos agentes a uma percepção de que a grilagem, junto com a extração predatória dos recursos naturais, são ações que oferecem as melhores possibilidades de maximização dos resultados.]

A fiscalização e a gestão de políticas públicas são prejudicadas por questões políticas e deficiências técnicas dos mecanismos, o que torna inócuos muitos dos planos definidos para a região. O *enforcement* tem um componente técnico e outro político. Em relação ao desmatamento, por exemplo, LENA (*op. cit.*) aponta a crescente capacidade técnica do seu monitoramento em contraste com a fraca capacidade de controlá-lo. De fato, as novas tecnologias de sensoriamento remoto aliadas a poderosos softwares de manipulação e gerenciamento tornam tecnicamente

factive o monitoramento das condições estabelecidas nas políticas públicas. Ícones, neste sentido, são o Sistema de Informação e Proteção da Amazônia (SIPAM) e o desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto pelo Brasil (os satélites sino-brasileiro CBERS 1 e 2) e o sistema DETER (Detecção de Desmatamento em Tempo Real). NEPSTAD (2002) destaca ainda a eficácia técnica do PROARCO e do uso do GIS no Mato Grosso para o controle do desmatamento. No entanto, a fiscalização e a gestão esbarram em limitações políticas e sociais que estão atreladas à falta de consenso social sobre o projeto sócio-ambiental para a Amazônia.

Políticas públicas mal articuladas e contraditórias levam a conflitos sócio-ambientais ao estimularem, por exemplo, usos contraditórios para um mesmo território. É o que Smeraldi (2003) chama de planejar em terra alheia. A falta de articulação das políticas públicas pode se manifestar nas contradições entre políticas de crédito e incentivos fiscais, criação de Unidades de Conservação e Terras Indígenas e implantação de infra-estruturas, etc. Como complicador, têm-se as dificuldades de arranjo entre os governos federal, estadual, municipal e a iniciativa privada.

As mudanças de preços relativos interferem diretamente nos processos de ocupação da região. A demanda internacional por *commodities*, aliada ao câmbio desvalorizado<sup>13</sup> é um bom exemplo que tem induzido dois importantes setores da Amazônia a uma dinâmica extraordinária: a pecuária de corte e a soja. O volume de exportações de carne brasileira aumentou mais de cinco vezes entre 1997 e 2003. O Brasil já desponta como o maior exportador de carne bovina do mundo. Dado que o mercado interno manteve-se estável no período, o rebanho brasileiro cresceu 15% entre 1995 e 2002 e que a participação da Amazônia Legal no rebanho brasileiro aumentou de 23% para 31% (KAIMOWITZ, 2004) no mesmo período, é possível concluir que estes elementos macroeconômicos contribuíram para a expansão da pecuária na Amazônia. O mesmo é válido para a soja. O crescimento da produção brasileira tem se baseado no avanço das lavouras pelo cerrado e agora já atingindo áreas florestadas da Amazônia. Este crescimento é estimulado pela alta do produto no mercado internacional e pelo câmbio desvalorizado (até meados de 2004). A pressão gerada pela expansão destas atividades altera o jogo político e os preços da economia na região, modificando estruturas sócio-econômicas estabelecidas, podendo gerar pressões para mudanças institucionais. Neste sentido, a eleição em 2002 para o

<sup>13</sup> O câmbio manteve-se desvalorizado até meados de 2004, quando passou a ter uma trajetória de valorização.

governo do Mato Grosso de Blairo Maggi, o maior produtor individual de soja do mundo, ilustra o jogo político para formatar as mudanças institucionais.

Um exemplo importante na Amazônia que relaciona ações de políticas públicas com mudanças de preços relativos são as rodovias, que representam uma expressão material de base territorial de decisões políticas. Por estas características, as rodovias foram escolhidas neste trabalho para ajudar na compreensão dos processos que levaram a diversidade sócio-ambiental da Amazônia.

A implantação de rodovias na Amazônia impulsionou imensas transformações espaciais, sócio-econômicas, políticas e ambientais. Foi a partir da construção, no governo de Juscelino Kubitschek, das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre - duas grandes pinças contornando a fímbria da floresta, que se acentuou a migração para a Amazônia, com a população regional avançando de um para cinco milhões entre 1950 e 1960 e de modo acelerado daí por diante (BECKER, 2004, *op. cit.*)

Uma rodovia por si mesma não é causa de degradação ambiental ou de um processo de desenvolvimento sócio-econômico. A qualidade dos impactos de uma estrada vai depender dos incentivos do marco institucional (incluindo as instituições e mecanismos de regulação e controle), percebidos pelos agentes relevantes, inseridos nas relações de poder. Pelas variações destas características no espaço e no tempo e pela diversidade natural, os impactos das rodovias não podem ser previstos em modelos lineares.

Perante a sociedade brasileira e global, a face mais visível destas transformações é o desmatamento. Estudos demonstram que, entre 1978 e 1994, cerca de 75% do desflorestamento na Amazônia ocorreu em uma faixa de 50 Km de cada lado das rodovias pavimentadas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004; ALVES, 2001). Os impactos ambientais favorecidos pelas rodovias, especialmente o desmatamento, devido a pressões da sociedade civil local e do movimento ambientalista nacional e internacional vêm suscitando respostas governamentais como o Zoneamento Ecológico-Econômico, o Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES), Projeto Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Brasileira, o Plano Cuiabá-Santarém Sustentável, a Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) etc. Entretanto, neste trabalho será dada ênfase nas transformações das estruturas social, política, econômica e territorial.

As rodovias têm uma relação direta no processo de ocupação regional nas últimas quatro décadas. A rede rodoviária constitui uma base técnica imprescindível na integração da Amazônia às racionalidades sócio-econômicas nacionais e globais. Grande parte da população que migrou para Amazônia se fixou próximo a estradas, no Arco do Povoamento Consolidado, *locus* do desenvolvimento da maioria das atividades econômicas (BECKER, 2004, *op. cit.*) (Quadro 02 e Figura 07).

Quadro 2 - Distribuição da população da Amazônia Legal segundo a proximidade de rodovias pavimentadas - 2000

Área de Abrangência	Área (km <sup>2</sup> )	Numero de sedes municipais	População Total	População Urbana	População Rural
Amazônia Legal - Total	5.022.488	764	20.267.844	13.957.804	6.310.040
Faixa de 30km ao longo de rodovias pavimentadas	981.608	501	15.890.627	12.031.681	3.858.946
Faixa de 30km ao longo de rodovias pavimentadas (% da Amazônia Legal)	19,5	65,6	78,4	86,2	61,2

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000. Cálculos por geoprocessamento feitos pelo autor. A projeção utilizada para cálculo das áreas foi de Lambert Equal-Área Azimuthal (Equatorial). Para o cálculo da população urbana considerou-se as sedes municipais. Para a população rural utilizou-se a malha de setores censitários rurais

A abertura da maioria das estradas na Amazônia ocorreu de forma conflituosa no período do planejamento regional. Conectar porções do espaço a novas redes aguça disputas territoriais, expõe a multitemporalidade da ocupação e a diversidade do quadro natural com suas variadas possibilidades de uso. As contradições entre os interesses dos agentes sociais locais, nacionais e globais são aguçadas. Esta é a matriz onde se desenvolvem os conflitos sócio-ambientais relativos à implantação de rodovias na Amazônia, que ganha complexidade à medida que não existe um amplo consenso social sobre qual o melhor uso para os grandes recursos oferecidos pela região.

As transformações e conflitos induzidos por uma rodovia podem ocorrer já na fase de seu planejamento. A mera expectativa de sua construção já gera um movimento de pessoas e capitais em direção a sua área de influência, que buscam se antecipar à obra e assim obter as maiores fatias das externalidades positivas geradas pela nova via de circulação, ou, expressando de uma outra forma, ocorre uma disputa entre os agentes para identificar e aproveitar as novas oportunidades surgidas das mudanças de preços relativos, especialmente da terra e do transporte, advindas da construção da estrada. Caso a expectativa pela execução da obra for

demasiadamente longa e de forte credibilidade, poderão acontecer profundas transformações sociais e econômicas na área mesmo que a obra não se realize no futuro.

Na Amazônia existem imensas regiões, com baixo nível de conectividade (Figura 07) e grande diversidade de recursos naturais. Asfaltar uma rodovia como a Cuiabá-Santarém ou a Rio Branco-Cruzeiro do Sul significa possibilitar novos usos aos espaços adjacentes a estes eixos, tornando-os mais conectados a lógicas externas. Isto pode propiciar vantagens e desvantagens para a economia e as sociedades locais (DIAZ, 2001). [O que define o caráter das transformações não é a estrada em si, mas como se dará o processo de apropriação das externalidades positivas e negativas propiciadas pela nova infra-estrutura.] Este "jogo" tem suas "regras" ligadas à organização da sociedade local e suas articulações, aos elementos macro-econômicos e à conjuntura nacional, às intervenções adicionais realizadas e ao marco institucional da região, incluindo as instituições formais, informais e o "enforcement". Daí, a importância de os investimentos sociais e o planejamento governamental avançarem no mesmo ritmo dos investimentos em infra-estrutura. É uma maneira de amenizar as externalidades negativas e propiciar uma distribuição um pouco mais igualitária das externalidades positivas geradas pela rodovia.

Entretanto, os investimentos para a competitividade econômica tendem a avançar mais rapidamente do que os investimentos sociais e o planejamento governamental. (BROWN, 2002). O foco dos investimentos nas infra-estruturas para atender as demandas nacionais - não incorporando os prejuízos sociais e ambientais regionais - previstos nos últimos PPAs vem a confirmar esta tendência. As obras de infra-estrutura de transporte previstas no Avança Brasil para a Amazônia, por exemplo, tinham como objetivo principal o transporte da produção graneleira do Centro-Oeste (SMERALDI, *op. cit.*), expondo o conflito entre o ambientalismo e o desenvolvimentismo.

A construção de uma rodovia intensifica os conflitos fundiários à medida que valoriza os recursos em sua área de influência. A redução dos custos dos transportes tem impresso, por exemplo, um dinamismo extraordinário à atividade de exploração da madeira. Foram as estradas que tornaram viável o desenvolvimento da pecuária na região, que já responde por 31% do rebanho brasileiro. Atividades agrícolas, extrativistas (florestais e minerais) e turísticas também se beneficiam da melhor acessibilidade. A disputa por estes recursos tem sua base territorial manifestada

através dos conflitos pela terra, que podem colocar em oposição a União, os estados, colonos de reforma agrária, populações tradicionais, grandes fazendeiros, garimpeiros, índios, etc. Isto justifica a importância de um bom cadastro fundiário e explica a gravidade do problema na Amazônia, onde terras devolutas são abundantes e o controle cadastral fundiário é precário.

Neste cenário, a grilagem é o meio utilizado para aquisição fundiária. Esta estratégia, feita antes da implantação de uma estrada, garante a apropriação da valorização das terras advinda da construção da nova infra-estrutura (seja a aquisição feita por grilagem ou legalmente). Esta mesma valorização tem motivado a concentração fundiária e o deslocamento dos pequenos produtores para áreas distantes dos eixos rodoviários, reduzindo a sua possibilidade de sucesso (DIAZ, *op. cit.*).

As terras ao longo da nova estrada se valorizam, mas possuem um valor bem menor do que terras em áreas mais consolidadas. Novas estradas significam então a disponibilidade de terras baratas, o que estimula a continuidade do desenvolvimento de uma economia extensiva e desestimula a intensificação do uso do solo das áreas já antropizadas, pois os capitais e os esforços serão prioritariamente direcionados para a expansão da fronteira em busca dos ganhos extraordinários provindos da abertura de novas áreas.

...na Amazônia, a economia agropecuária se beneficia de ganhos indiretos advindos da precária regularização fundiária, da grilagem de terras públicas, da contratação irregular de mão-de-obra e do processo permanente de abertura de novas áreas de floresta realizado a baixos custos por posseiros e pequenos agricultores, que vão preparando o terreno para investimentos mais rentáveis que o sucedem. (MARGULIS, *op. cit.*)

Um outro conflito de base territorial relaciona as rodovias às áreas de uso regulado, representadas pelas Unidades de Conservação e Terras Indígenas. (Figura 06). Devido à fraca capacidade de fiscalização e controle, a preservação destas áreas se deve, em grande parte, às dificuldades de acesso (ISA/IPAM, 2001.). Esta preservação passiva é comprometida quando uma nova estrada gera uma acessibilidade a estas áreas, exigindo respostas do estado e da sociedade civil organizada no sentido de garantir mais apoio social e eficiência na fiscalização e controle destas áreas.

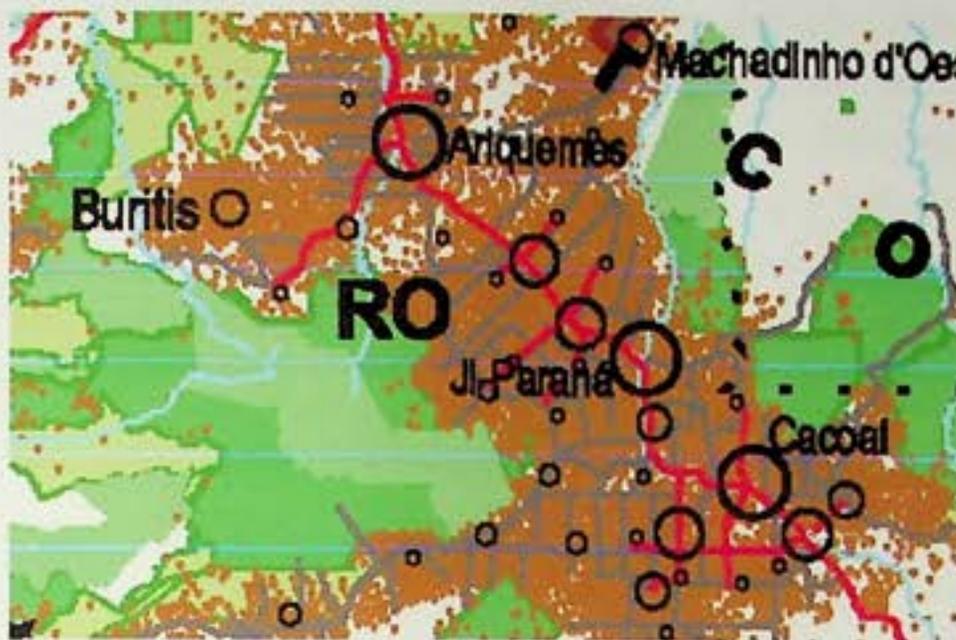


Figura 08— Porção Central do Estado de Rondônia. As áreas em verde representam as Unidades de Conservação e Terras Indígenas. Os pontos em marrom, a população rural e os círculos em preto, as cidades. Atravessando o estado (em vermelho), tem-se a BR-364. Em cinza, as rodovias não pavimentadas. É visível a pressão representada pelas populações urbanas e rurais nas bordas e mesmo no interior das áreas de preservação.

Fonte: M/MMA – Plano Amazônia Sustentável - 2003

Muitos trabalhos apontam grande aumento do desmatamento associado à construção e pavimentação de estradas, como o de LAURENCE (2001). O modelo desenvolvido por este autor, entretanto, associa a perda da floresta à manutenção de padrões históricos. Uma variação no quadro institucional, na distribuição do poder, e em medidas de planejamento e ordenamento territorial, podem alterar significativamente estas projeções pessimistas.

A abertura de estradas na Amazônia tem sido realizada num ambiente onde o marco institucional oferece estímulos para ganhos de curto prazo e através de métodos ilícitos, favorecendo o surgimento de organizações piratas. Isto ocorre porque os agentes, em sua visão subjetiva da realidade, identificam a fraqueza do "enforcement" e encontram as melhores oportunidades para maximizar seus resultados nestas atividades (grilagem de terras, desmatamento ilegal, exploração madeireira não sustentável, etc). Entretanto, esta maximização dos resultados em curto prazo tende a ser socialmente improdutiva e a comprometer a eficiência econômica em longo prazo. Um desafio, então, é produzir um marco institucional cujos maiores prêmios sejam oferecidos a atividades socialmente produtivas e com ganhos a longo prazo e que ao mesmo tempo puna as atividades piratas.

Na Amazônia, um dos maiores desafios, nesta direção, especialmente em áreas de fronteira e conseqüentemente na abertura de novas estradas, é em relação ao "enforcement". Se existem poucas garantias para o cumprimento das regras formais, a percepção dos agentes relevantes os levará a provavelmente enxergar, como oportunidades mais rentáveis oferecidas pelo marco institucional, atividades piratas e de curto prazo, pois num ambiente instável não é interessante apostar em

retornos de longo prazo, em parte pela instabilidade e incertezas das regras. Assim, a abertura de uma estrada aumenta a necessidade de "enforcement" por parte do Estado, mesmo porque mecanismos como da conservação passiva perdem a sua eficiência. Uma tentativa atual nesta direção, que busca criar um marco institucional que ofereça recompensas a atividades socialmente mais produtivas e com um horizonte de prazo maior é o Plano BR-163 Sustentável.

Em contrapartida, a abertura de novas estradas implica que a população local passa a sofrer fortes interferências exógenas, aumentando o seu grau de integração social, cultural e econômica com o restante do país. Estas interferências ocorrem através das pessoas em trânsito e através de novos moradores atraídos para a região. De fato, ocorre uma gênese de uma nova sociedade, formada por pessoas vindas de diferentes regiões e com diferentes objetivos. Nos municípios amazônicos do Arco de Povoamento Adensado - área conectada por redes rodoviárias ao restante do país - a maior parte da população é "não natural", situação contrastante com a da Amazônia Ocidental, isolada em termos de acesso terrestre do restante do país (Figura 09). Ressalta-se o centro-norte do Mato Grosso, onde na totalidade dos municípios mais de 60% da população residente é migrante, chegando este percentual a 80%, especialmente na área produtora de soja, para onde as migrações ocorreram num tempo mais próximo do que nas áreas de povoamento consolidado de Rondônia e do leste do Pará.

Este movimento migratório leva a um aumento dos índices de violência, a uma forte pressão sobre os serviços públicos (BROWN, 2002), a uma diluição da capacidade gerencial do Estado e a mudanças nas alianças e estruturas políticas - inclusive com a criação de novos municípios -, além da alteração dos preços relativos da economia e à instabilidade institucional. A população natural - que passa a ser minoria - é então re-inserida numa nova estrutura sócio-econômica passando a fazer parte de uma sociedade local ampliada e transformada. Esta re-inserção pode deixá-los em uma posição desvantajosa, excluindo-os das novas dinâmicas, das fatias mais lucrativas das oportunidades oferecidas pela rodovia, além de relegar seus valores culturais a um segundo plano.

Em regiões onde o nível de organização social da sociedade civil é maior, é comum que exista fortes resistências em relação à construção de grandes obras de infra-estrutura, vistas como portadoras de altos custos sociais e irrelevantes benefícios locais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *op. cit.*). É justamente a organização social

que vem sendo um contraponto importante aos interesses associados ao Vetor Tecno-industrial, o que será visto em mais detalhes no capítulo três.

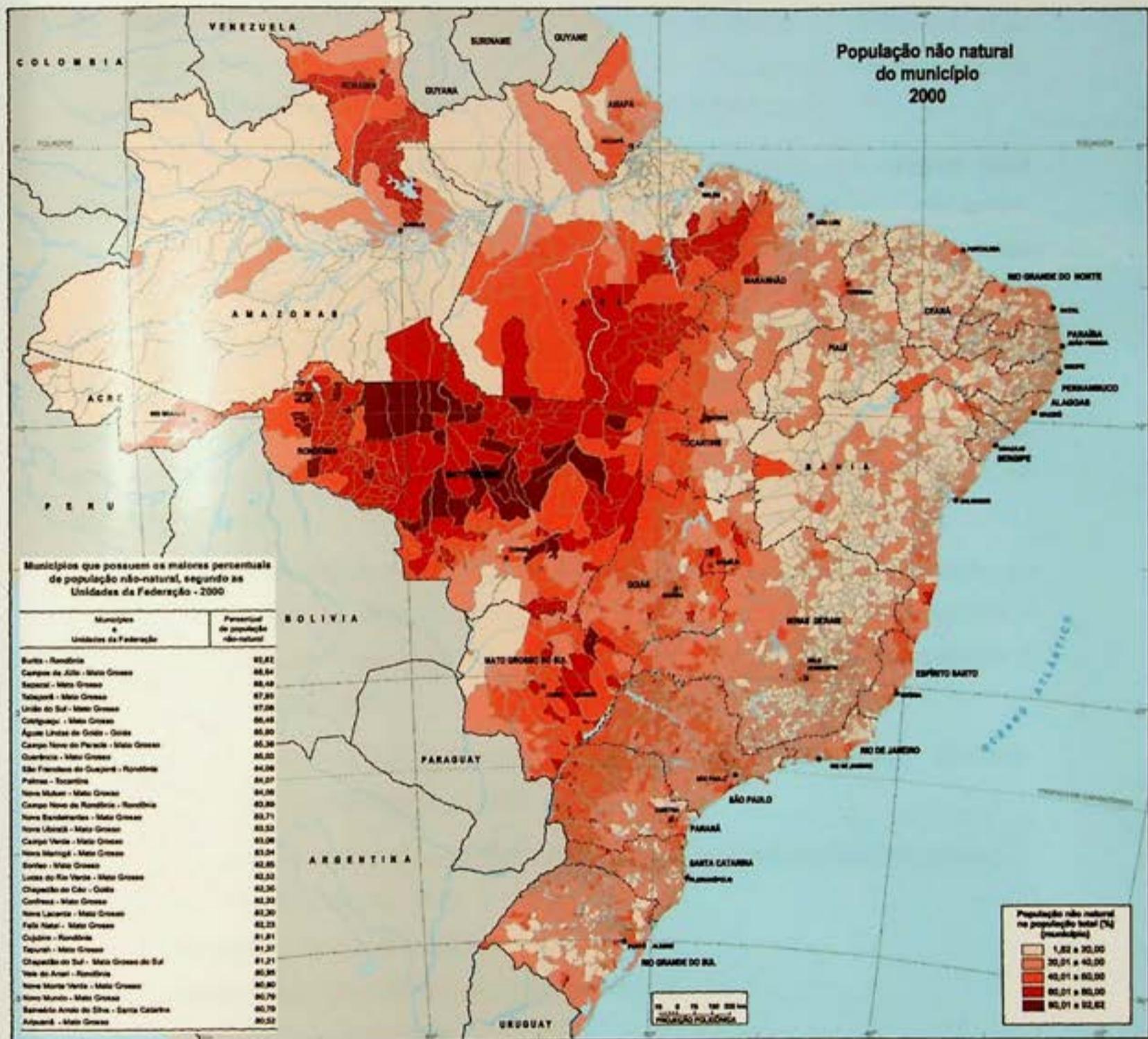


Figura 09 – População não natural do município  
Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico 2000

### CAPÍTULO 3

#### A Sociedade Civil em Organização na Amazônia

Os conflitos sociais constituem um dos principais entraves ao desenvolvimento da Amazônia, pois tornam o ambiente institucional instável, desincentivando empreendimentos de longo prazo. A organização da sociedade civil possui grande importância para a redução dos conflitos e para o desenvolvimento.

Primeiro, porque com o processo de organização social, um espectro mais amplo da sociedade tem o potencial de estar incluído entre os agentes relevantes, capazes de interferir na evolução institucional e aumentar as chances de que esta evolução institucional leve a uma eficiência social e econômica.

Segundo, as redes sociais montadas pelas organizações da sociedade civil possibilitam potencializar os laços tipo "cola" através dos laços tipo "ponte", proporcionando um processo de aprendizagem que possibilita uma mudança de percepção dos incentivos oferecidos pelo marco institucional, alterando os rumos do desenvolvimento.

O associativismo e a participação cívica levam também ao desenvolvimento do capital social, proporcionando uma redução dos custos de transação e um incentivo a empreendimentos de longo prazo ao aumentar os laços de confiança interpessoal e forjar redes de cooperação.

Mas o que possibilitou a organização da sociedade civil na Amazônia? Destaca-se, neste sentido, alguns fatores chaves:

- redemocratização e descentralização político-administrativa especialmente, após Constituição de 1988;
- emergência do ambientalismo;
- reação à expropriação de recursos e territórios;
- urbanização da Amazônia;
- implantação de redes técnicas, especialmente telecomunicações e transportes.

Todos os cinco fatores se inter-relacionam. Neste trabalho, entretanto, optou-se por manter em seções separadas os dois primeiros e agrupar os três últimos como "processo de aprendizagem política". O item referente a redemocratização e descentralização político-administrativa engloba as análises empíricas relativas aos conselhos gestores municipais, às fundações e às associações sem fins lucrativos e

ao comparecimento eleitoral. O ambientalismo incorpora a análise relativa ao zoneamento ecológico-econômico.

[Com base em tais análises, no entendimento da complexidade do espaço regional levantados no capítulo dois e nos pressupostos teóricos discorridos no capítulo um, procurou-se compreender o significado das transformações sociais na Amazônia.]

### 3.1 – A organização social na Amazônia: o processo de aprendizagem política

A sociedade civil organizada desempenha, hoje, um papel importante na Amazônia e forma uma intrincada malha de organizações conectadas diretamente a redes nacionais e globais. Estas Organizações da sociedade civil estão relacionadas especialmente à questão ambiental, à questão indígena, à resistência de populações tradicionais e aos trabalhadores rurais.

Os conflitos das décadas de 1970 e 1980, derivados do modelo desenvolvimentista (explicitados no capítulo 2), motivaram a sociedade civil a se organizar, como forma de resistência à expropriação de seus territórios. Neste processo, a igreja teve um papel de destaque ao articular as comunidades de base.

[A crise do Estado (aliado a redemocratização) e a emergência do ambientalismo tiveram papéis fundamentais no processo de organização da sociedade civil.] O primeiro, abriu maior espaço para a sociedade se organizar e o segundo reforçou o poder de barganha dos agentes locais. A crise do Estado representou um arrefecimento do VTI, que estava associado ao modelo desenvolvimentista centralizada e baseado em ações do governo federal.

Tal contexto, associado a implantação das redes técnicas e de telecomunicações, propiciou que surgisse um modelo de desenvolvimento conservacionista, que surgiu de baixo para cima, com a participação de ONGS, igrejas, partidos políticos, governos, formando o que Becker (2004, op cit) chama de modelo sócio-ambiental, que engloba projetos alternativos, áreas pilotos para a gestão ambiental, programas como o zoneamento ecológico-econômico, unidades de conservação, terras indígenas

Neste sentido, o movimento liderado pelo seringueiro Chico Mendes<sup>14</sup>, morto em 1988, é um marco, e chama a atenção da comunidade internacional para os

---

<sup>14</sup> Chico Mendes liderou um movimento que procurava impedir novos desmatamentos em áreas extrativistas, por meio de ocupação pacífica dos lugares de derrubadas. Conseguiu, em 1985, a obtenção da Concessão de Direitos Real de Uso Coletivo dos seringais por seus moradores, o que resultou na extinção os projetos de colonização e mais tarde na criação das reservas extrativistas

problemas ambientais da Amazônia, associando-os a questão social. (BECKER, *ibidem*).

As redes sociais se articularam em torno de projetos baseados em um modelo de desenvolvimento endógeno, mas que ao mesmo tempo, atendem a uma demanda global: proteção da biodiversidade e preocupações climáticas (BECKER, *ibidem*). Isto resultou numa diversificação da estrutura social, em um aumento de sua conscientização e aprendizado político, na conquista de cidadania e na organização de demandas por projetos alternativos, com alianças e parcerias em múltiplas escalas. BECKER (No prelo) destaca padrões regionais diferenciados das articulações e parcerias feitas pela sociedade civil, mostrando 3 tipologias (Figura 10), que exemplificam a complexidade das interações das organizações da sociedade civil amazônica.

Duas redes de organizações da sociedade civil se destacam na Amazônia. A primeira reúne entidades populares e técnicas (movimentos sociais de seringueiros, castanheiros, quebradeiras de côco, pescadores artesanais, ribeirinhos, comunidades indígenas e pequenos agricultores) formando o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA). O Grupo foi criado para promover a participação das comunidades da floresta nas políticas de desenvolvimento sustentável. Fundada em 1992, a rede congrega 430 entidades. (GTA, 2005). A importância do GTA é reconhecida dentro do PPG-7, que lhe dedica um programa específico com recursos de US\$ 1,2 milhões e objetivo de fortalecer sua capacidade institucional e operacional, de modo a representar de forma eficiente a sociedade civil da Amazônia no Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

A outra rede que se destaca é a COIAB, que é a instância máxima de articulação dos povos e organizações indígenas da Amazônia Brasileira. A COIAB reúne em sua base política 75 organizações e 165 povos indígenas e estimula e acompanha a criação de outras organizações, visando a expansão e o fortalecimento do movimento indígena. A COIAB atua na construção de relações, alianças e parcerias com outros movimentos sociais, entidades, partidos políticos, meios de comunicação, organismos governamentais, ONGs, outras organizações indígenas, parlamentares e personalidades (COIAB, 2005).

## Modelos de Redes de Parcerias

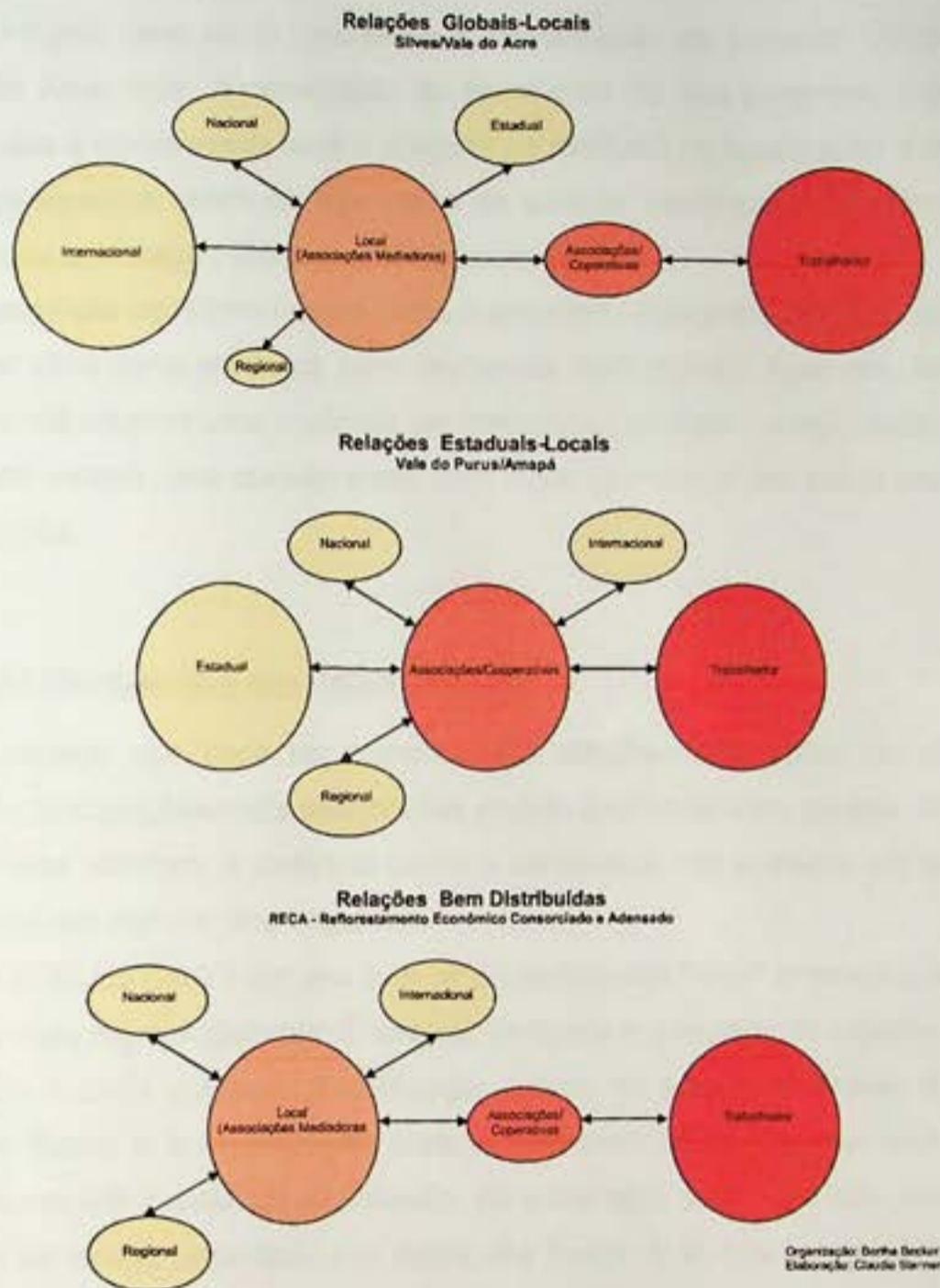


Figura 10 – Modelos de Redes de Parcerias

Um exemplo de resistência contra a expropriação de recursos bem sucedida é o "Ecoturismo Integrado ao Manejo de Várzea em Silves", projeto coordenado pela Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultural (ASPAC) e que tivemos a oportunidade de conhecer em trabalho de campo realizado em julho de 1999. A Associação, a partir de financiamento e apoio do Fundo Mundial para a Natureza (WWF), governos da Áustria, Suécia e Inglaterra e do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7)/Ministério do Meio Ambiente (MMA), articulou uma rede de comunidades ribeirinhas no município de Silves, na várzea do

rio Amazonas, em torno de um projeto de conservação e manejo de recursos pesqueiros e ecoturismo com base comunitária.

O Projeto teve como resultados a estruturação da primeira Cooperativa de Turismo da Amazônia, a construção de Hotel com 12 apartamentos, cuja renda é revertida para a comunidade local e aplicada na melhoria da fiscalização e manejo dos recursos pesqueiros, além da aprovação de uma lei municipal de zoneamento que colabora para a proteção dos recursos pesqueiros.

O exemplo de Silves mostra como o associativismo potencializa o capital social e pode ser uma forte alavanca para mudanças institucionais positivas. Neste caso, possibilitou até mesmo uma mudança em instituições formais – a legislação municipal. Este projeto mostra uma coesão social com laços tipo cola e tipo ponte ocorrendo de forma conjunta.

#### O papel da Urbanização e das Redes Técnicas

O espaço não pode ser compreendido simplesmente como um conjunto de regiões. As articulações mais importantes podem acontecer com pontos distantes, ao invés de áreas vizinhas. A distância passa a ser medida não somente em quilômetros, mas também em nano e pico-segundos.

CASTELLS (2000) em seu livro "A Sociedade em Rede" entende o espaço sob a ótica de duas lógicas distintas: O espaço de fluxos e o espaço de lugares. O espaço dos lugares é onde vivemos. A percepção acerca do espaço é através do lugar. O espaço de fluxos é a organização material das práticas sociais que funcionam por meio de fluxos (de capital, de informação, de tecnologia, etc). Para este autor a lógica dominante de nossa sociedade é a lógica dos fluxos. É aí que se concentra o poder em nossa sociedade. O espaço dos fluxos é determinante para o significado e a dinâmica dos lugares.

SANTOS (1996) também destaca o papel das redes em seus trabalhos. Para ele, os fluxos prevalecem sobre a produção. Desta maneira, o próprio padrão geográfico é definido pela circulação. "Não há (...) como considerar uma região como autônoma. Compreender uma região passa pelo entendimento do funcionamento da economia a nível mundial e seu rebatimento no território de um país". (SANTOS, 1996, p. 46).

Este autor argumenta que as redes são compostas de fluxos e fixos. Os fixos representam a infra-estrutura necessária para garantir a fluidez dos fluxos. Esta

estrutura é imprescindível para a circulação de idéias, produtos e dinheiro, sendo interessante para os atores hegemônicos, que usam do imperativo da fluidez para a tomada de decisões estratégicas. Cabe às cidades locais o comando técnico do trabalho exercendo, com isto, um certo comando sobre a porção do território que as rodeia.

As cidades são o lócus maior das interações sociais, da produção de inovações, da prestação de serviços, da gestão e produção econômica, do acesso às redes, da conectividade. Ter a disposição os serviços e interações das cidades é algo importante para o desenvolvimento econômico e social. Recente relatório da Organização das Nações Unidas (Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001) ressalta que

*"the focal point of global economic activity has invariably been the city, a place of deals and decisions, take-offs and landings - a place less concerned with the rhythms of nature, where everything can be bought and sold, especially one's ideas and labour." (UCHS, 2001)*

As cidades são os principais nós das redes físicas e virtuais. É na cidade que geralmente se encontram os acessos aos meios de transporte, aos serviços de telecomunicação mais sofisticados, e onde estão as sedes das organizações da sociedade civil.

*"In today's globalized world, cities no longer stand apart as islands. They are the nexus of commerce, gateways to the world in one direction and focus of their own hinterlands in the other. Tied together in a vast three-dimensional web of communication and transport, cities are concentrations of energy in a global force field, appearing fixed as concrete and steel." (UCHS, 2001)*

Neste sentido, Becker (1998) em trabalho sobre a especificidade do urbano na Amazônia, argumenta que as cidades são indispensáveis para qualquer iniciativa de gestão territorial e ambiental, pois o debate e a participação, ingredientes básicos da gestão, não podem ser realizados em áreas isoladas. Além disso, é justamente a concentração de redes de circulação e de comunicação que permite difundir as informações e mobilizar a população.

As cidades, então, são estruturas fundamentais no processo de aprendizagem política na Amazônia, pois representam os nós que permitem a conexão da população local com o restante do país e do mundo. Vale lembrar que a urbanização da Amazônia é tardia em relação ao restante do país, mas que 69% da população regional viviam em cidades no ano de 2000.

### 3.2 – Redemocratização e descentralização político-administrativa no Brasil

O movimento de descentralização e redemocratização no Brasil, a partir do final da década de 1970, foi uma mudança de preferência que gerou profundas transformações institucionais. O auge destas transformações foi a promulgação da Constituição de 1988, que representa – juntamente com as suas leis complementares – um novo arcabouço institucional que regula a sociedade brasileira, colaborando para o aumento dos arranjos entre Estado e organizações da sociedade. O resultado foi

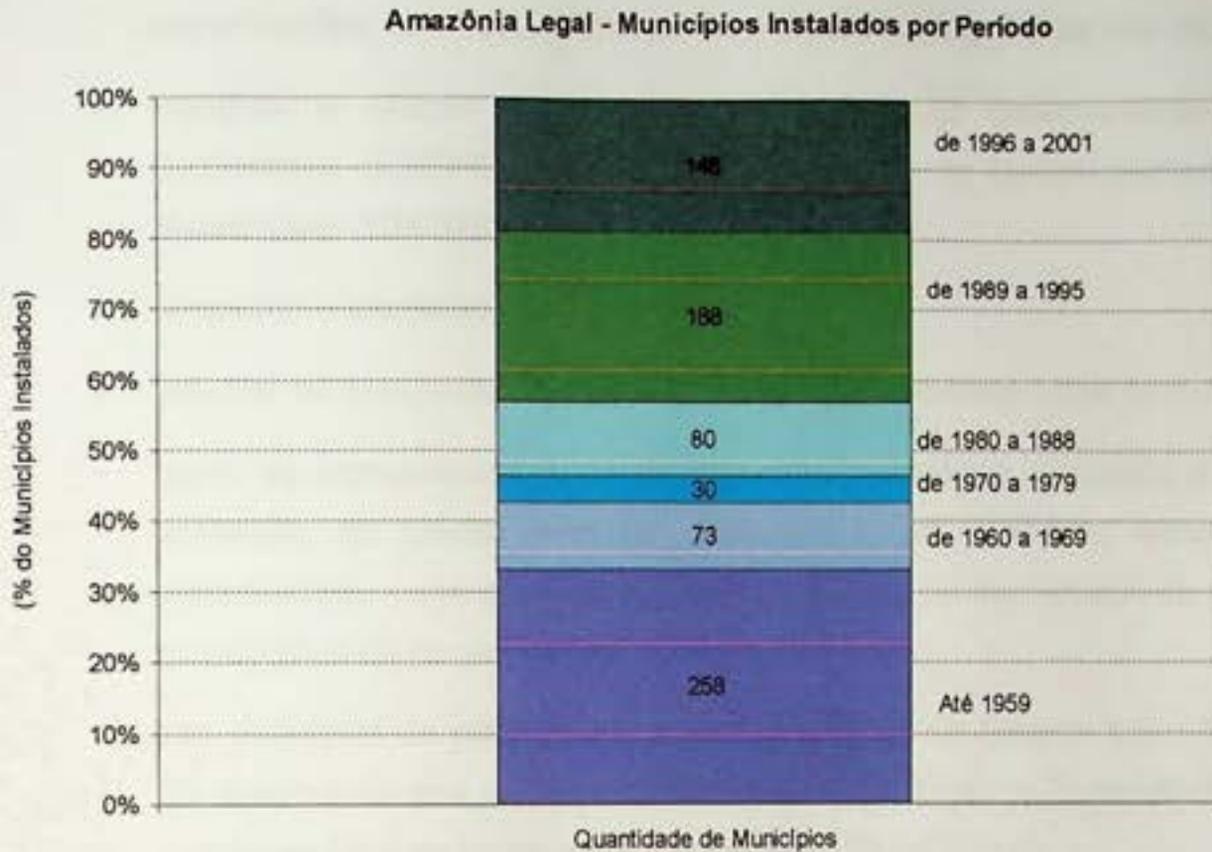
“...um processo de descentralização que direcionou a divisão de responsabilidade para novas instâncias administrativas autárquicas do próprio governo central; para novas instâncias de poder subnacionais; para organizações da sociedade civil e empresas privadas. Trata-se então de uma descentralização política que envolve a redistribuição de poder, de direitos, recursos e responsabilidades, do nível nacional para a sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário (O’NEILL, 2004, *op. cit.*, p. 112).

A reforma constitucional construiu um arcabouço jurídico que consolidou o novo arranjo democrático, instituindo um novo pacto federativo no qual os municípios passam também a serem reconhecidos como entes federados autônomos. Um exemplo deste novo arcabouço jurídico é reconhecimento explícito do associativismo como um direito fundamental (Quadro 03)

<p>(Quadro 03)          Título II          Dos Direitos e Garantias Fundamentais</p> <p>Capítulo I          Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos</p> <p>Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:          (...)         <ul style="list-style-type: none"> <li>XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;</li> <li>XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;</li> <li>XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;</li> <li>XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;</li> <li>XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;</li> </ul> </p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A descentralização político-administrativa promovida pela Constituição de 1988 resultou na criação de um grande número de municípios no Brasil e na Amazônia: 25% dos municípios brasileiros e 43% dos municípios da Amazônia Legal foram

criados após a Constituição de 1988 (Gráfico 01) (1). Isto mostra, também, como são novas as estruturas administrativas locais na Amazônia.



A crise do Estado coincidiu com este movimento de redemocratização e descentralização política-administrativa do Brasil. O último grande projeto na Amazônia, que marca o fim do período do Planejamento Regional, foi o Calha Norte, em 1985. A falta de capacidade de financiamento do Estado acabou por acelerar a descentralização, pois as unidades da federação, municípios e sociedade civil passaram a assumir funções antes desempenhadas pelo governo federal.

A forma descentralizada de gestão de diversas políticas federais gerou uma necessidade de uma maior organização da sociedade civil. Muitas destas políticas tem suas metas debatidas obrigatoriamente por conselhos municipais temáticos, alguns deles deliberativos (vide seção 3.2.1). Entre estas políticas, pode-se citar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que apresenta grande capilaridade em todo o Brasil. Os objetivos, listados abaixo, da linha do PRONAF que financia infra-estrutura ilustram bem a importância das políticas públicas descentralizadas no estímulo à organização da sociedade civil:

- apoiar o desenvolvimento dos Territórios Rurais

- estimular o fortalecimento das organizações sociais locais (sindicatos, associações etc.);
- despertar a participação dos agricultores familiares, por meio de suas organizações, nos debates em que são discutidos assuntos de seu interesse;
- viabilizar a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS);
- despertar o interesse pelas políticas públicas;
- resolver os problemas e gargalos que impedem o desenvolvimento local;
- suprir as comunidades rurais de infra-estrutura pública, reduzindo o risco de aplicação do crédito rural (ex: investimento na qualidade tecnológica e produtividade - energia-água-irrigação, condições de escoamento da produção e condições de comercialização).

Outros exemplos de políticas são a municipalização do Sistema único de Saúde (SUS), da distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) etc.

O importante a ser ressaltado é que o movimento de redemocratização e descentralização político-administrativo ocorrido no Brasil influenciou de forma decisiva no processo de organização social na Amazônia. Nas próximas seções, serão investigados três temas a respeito:

- Os Conselhos Gestores Municipais são produto direto da descentralização político-administrativa promovida pela Constituição de 1988. Esta descentralização passa pela redistribuição de funções e de orçamentos entre os entes federados e pela criação de um aparato organizacional e institucional para gerir e fiscalizar as políticas públicas, executadas de forma muito mais descentralizada. Um dos elementos deste sistema são os Conselhos Municipais. A criação de novos municípios aumenta ainda mais o número destes Conselhos. O número de municípios na Amazônia aumentou em 75% desde a promulgação da Constituição de 1988.
- As fundações privadas e associações sem fins lucrativos (FASFIL) no Brasil indicam um movimento espontâneo de organização da sociedade. É um tipo de organização de crescimento recente. Na região Norte, mais de 72 %

das FASFIL foram criadas após 1991. Os indicadores criados sobre as FASFIL e em relação aos conselhos municipais foram utilizados para avaliar a participação e a coesão social.

- A participação em eleições: o índice de participação em eleição foi escolhido como indicador de civismo e está, evidentemente, diretamente relacionado a redemocratização do país.

### 3.2.1 -Os Conselhos Municipais de Políticas Setoriais

Os conselhos gestores são a mais importante inovação institucional nas políticas públicas do Brasil democrático. A missão fundamental dos conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas.

Os conselhos gestores têm um grande potencial de formação de capital social, tornando-se uma agente relevante que pode conduzir a um processo positivo de mudança institucional. Apesar disto, uma grande massa de estudos enfatizam a precariedade da participação social nestas organizações, que freqüentemente se submetem aos poderes locais dominantes (ABRAMOVAY, 2003, *op. cit.*).

O interesse do presente trabalho se encerra no potencial dos conselhos, como organizações, na formação de capital social e em alavancar um processo positivo de mudança institucional. Neste sentido, vale lembrar que são as organizações que são os agentes ativos nas mudanças institucionais. Ao perseguir os seus objetivos, as organizações podem superar, sempre gradualmente, o marco institucional. Isto vai depender, entretanto, do tipo de conhecimento e habilidade dos atores sociais que a compõem.

No caso, os Conselhos Municipais podem adotar uma postura mais conservadora, reforçando o sinal de que sua sobrevivência depende da subserviência às regras estabelecidas, ou servir de alavanca para ultrapassar as instituições vigentes.

O processo de mudança institucional leva, inevitavelmente, a um confronto entre grupos sociais, pois a manutenção das instituições traz vantagens para determinado grupo que vai evitar a mudança. Por isso que mudança institucional é também uma disputa de poder, com ganhadores e perdedores. Assim, é importante que os Conselhos Municipais estejam o mais abertos possíveis à participação pública:

"Um conselho que se abre a formas variadas de participação pública em suas reuniões, garantindo não só ampla difusão da pauta mas estimulando que os temas a serem tratados sejam previamente discutidos pela população em seus locais de moradia e em suas organizações informais (linhas, capelas, bairros, comunidades) contribui de forma decisiva para alterar a regra do jogo e fazer das organizações fonte de mudança social." (*ibid.*).

Além disto, conselhos com estas características promovem um reforço dos laços sociais entre os participantes, ampliando a capacidade de colaboração e

solidariedade, confiança interpessoal e redes de relação. Ou seja, os conselhos fortalecem o capital social.

O êxito dos conselhos, entretanto, está ligado à própria formação histórico-cultural da região em que está inserido. Abramovay (*ibid.*) cita um caso de sucesso do Conselho de Desenvolvimento Rural de Chopinzinho (PR). Ali o papel do Conselho no desenvolvimento da região foi importante. Neste caso, o êxito está ligado a um trabalho feito pelas comunidades eclesiais de base, há mais de 30 anos, que estimulou a reflexão crítica por parte de um grande número de agricultores, cujos filhos ocupam lugares de destaque em ONGS, cooperativas de crédito, administrações municipais etc.

Os conselhos, entretanto, não representam uma panacéia para melhorar o ambiente institucional e promover o desenvolvimento. A gestão de recursos e prioridades por conselhos representativos não altera, por si só, o cotidiano de uma organização ou localidade: os conselheiros podem ser mal informados, pouco representativos, subordinado aos poderes locais dominantes, mal preparados para o exercício da função ou ainda uma mistura de todos estes elementos (*ibid.*). É comum acontecer falhas nas transferências institucionais, ou seja, são transferidos para o município a organização e todos os seus procedimentos burocráticos, mas as instituições – o conjunto de valores, hábitos, comportamentos, coesão – não são transferíveis, fazendo com os resultados sejam diferentes.

Além disto, a própria participação da sociedade nos conselhos é baixa. Isto pode ser entendido, por um lado, quando considera-se que participar de reuniões públicas implica em custos – no sentido de dispêndio de tempo. As pessoas só assumem este custo quanto tem alguma expectativa de retorno<sup>15</sup>. Quando um conselho é meramente um jogo de cartas marcadas, a participação tende a ser precária.

#### Aspectos metodológicos.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2001 foi realizada pelo IBGE através da aplicação de questionários nos 5560 municípios existentes no Brasil em 2001. A execução da pesquisa ficou a cargo de uma equipe de supervisores, coordenadores e pesquisadores espalhados pelas mais de 500 agências do IBGE no país. Os informantes da pesquisa foram às prefeituras municipais, e coube a cada

---

<sup>15</sup> Seja financeiro, seja no fortalecimento dos laços sociais, seja em melhorias na região etc.

uma designar os funcionários responsáveis para responder as perguntas do questionário.

A MUNIC 2001 aborda 20 temas, entre eles os Conselhos Municipais de Políticas Setoriais de 13 áreas distintas: educação, saúde, assistência social, criança/adolescente, emprego/trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transportes, política ou desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico e orçamento. O conjunto de perguntas sobre os diferentes conselhos é o mesmo – exceto para o conselho de orçamento. São abordadas:

- a existência ou não do conselho;
- a periodicidade das reuniões;
- se o conselho é paritário ou não
- e se existe um fundo municipal especial no setor do conselho.

Deste conjunto de informações, optou-se por trabalhar apenas com a existência do conselho e a periodicidade das reuniões. Isto porque, dado a multiplicidade das características dos pesquisadores e das pessoas designadas para responder os questionários nas prefeituras, considerou-se mais adequado trabalhar apenas com as duas primeiras informações levantadas, por serem mais objetivas. O conselho de orçamento, por não ter este mesmo conjunto de perguntas, não foi considerado. Também não foram considerados os conselhos na área de desenvolvimento econômico, pois segundo o IBGE (2003A) muitos municípios não informaram sobre os mesmos na área adequada do questionário.

O principal indicador produzido sobre os conselhos – o índice de Participação em Conselhos Municipais de Políticas Setoriais - aglutina as informações sobre a existência de conselhos e a periodicidade de suas reuniões, atribuindo um peso maior ao conselho que realiza reuniões com mais frequência, com base na pontuação mostrada na Tabela 3. Com isto, valoriza-se o nível de atividade dos conselhos.

**Tabela 03 - Peso atribuído a periodicidade das reuniões dos conselhos de políticas setoriais**

Frequência da Reunião	Peso
quinzenal ou menos (A)	7
mensal (B)	5
bimestral/trimestral (C)	3
semestral (D)	2
irregular (E)	1
inexistência do Conselho (F)	0

A partir desta ponderação, utilizou-se a seguinte fórmula para se chegar ao Índice de Participação em Conselhos Municipais (IPCM)

$$\text{IPCM} = (C1) \times P + (C2) \times P + (C3) \times P + (C4) \times P + (C5) \times P + (C6) \times P + (C7) \times P + (C8) \times P + (C9) \times P + (C10) \times P + (C11) \times P, \text{ onde}$$

- (C1), (C2), (C3) representam os Conselhos Municipais nos diversos setores
- P é o peso atribuído de acordo com a frequência das reuniões.
- IPCM é o Índice de Participação em Conselhos Municipais.

O indicador agregado para mesorregião é resultado de uma média simples da pontuação de seus municípios componentes, o mesmo valendo em relação aos estados. Independente da unidade territorial, a pontuação final obtida para o IPCM foi reescalada de 0 a 10<sup>16</sup>, de modo que para situação hipotética em que todos os onze conselhos analisados existissem e com reuniões pelo menos quinzenais, o IPCM seria igual a 10. .

<sup>16</sup> Para isto foi utilizada a função linear "Tendência", da planilha eletrônica Microsoft Excel.

## Análise dos Resultados

A MUNIC 2001, considerando os onze setores analisados, acusou a existência de 23.262 Conselhos Municipais de Políticas setoriais em todo o Brasil. Dentre estes, 2894 estão na Amazônia Legal. A maior parte deles estão relacionados aos setores onde existem legislação federal que condiciona o repasse de recursos à existência de conselhos municipais. (Tabela 04)

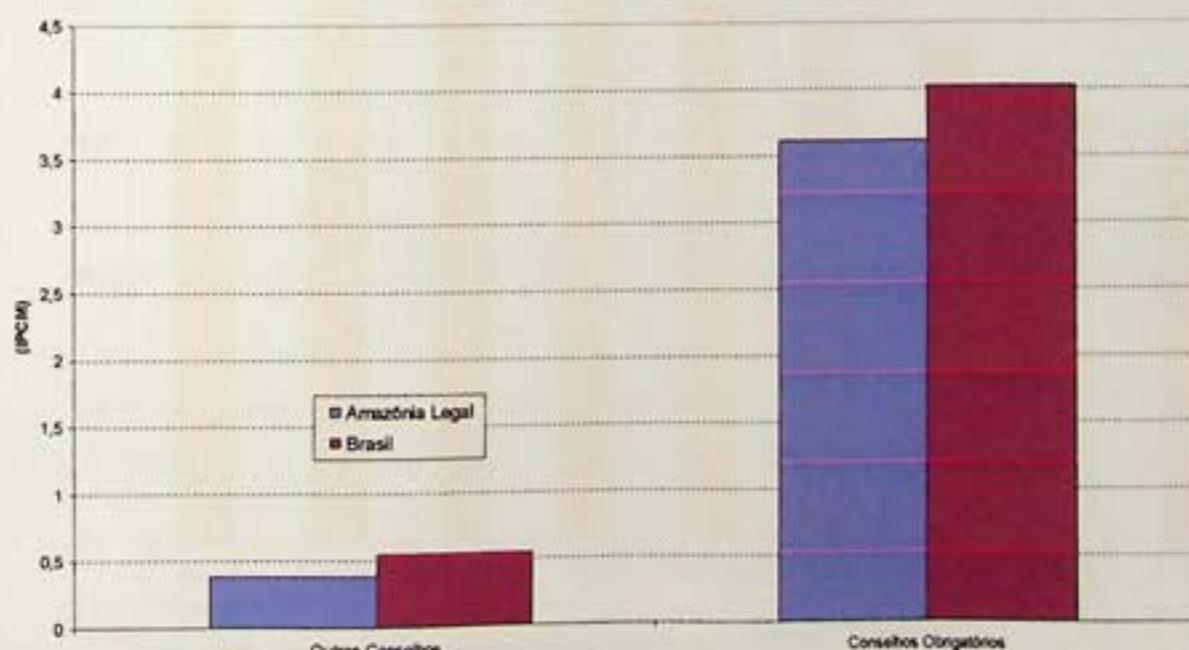
**Tabela 04 - Conselhos Municipais Obrigatórios/Estimulados por Políticas Federais**

Setor do Conselho	Legislação/processo a que se relaciona
Saúde	descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) na década de 1990
Assistência Social	Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993
Direitos da Criança e do Adolescente	Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990
Educação	Recebimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); programa de Merenda/Alimentação Escolar
Trabalho e Emprego	Recebimento dos recursos do Fundo de Amparo aos Trabalhadores (FAT)

Fonte: IBGE, 2003A - Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2001

A importância das políticas federais para a implementação dos conselhos fica evidente quando se compara o IPCM para o conjunto de conselhos da Tabela 04 com

**Gráfico 2 - Brasil e Amazônia Legal – Índice de Participação em Conselhos Municipais de Conselhos Setoriais**

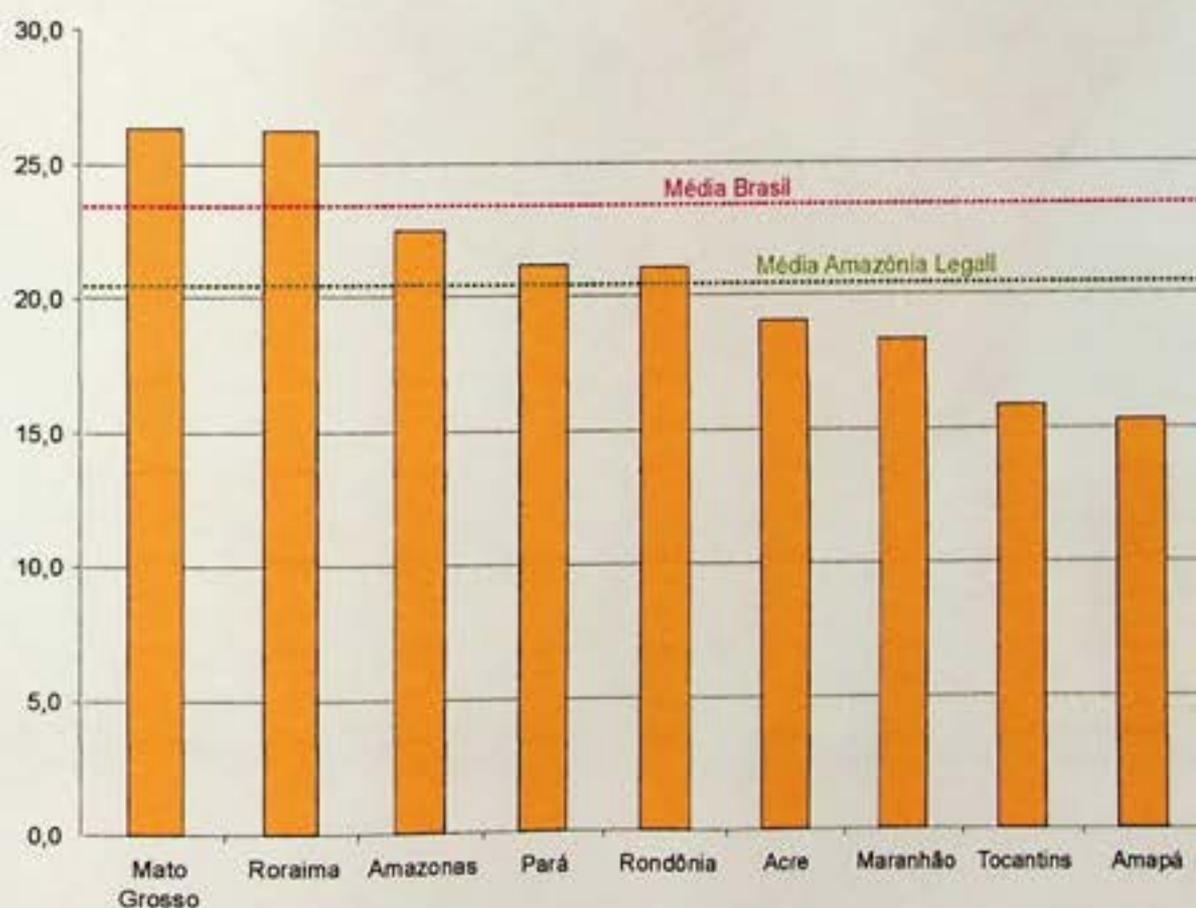


Fonte: IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2001  
Organização e Elaboração: Claudio Stinner

o IPCM relativo aos demais conselhos (Gráfico 02). Dos 23.262 conselhos registrados pela pesquisa no Brasil, 84% correspondem àqueles listados na Tabela 04, proporção semelhante registrada na Amazônia Legal. Ou seja, a grande maioria dos Conselhos Municipais não é resultado de um processo endógeno de organização da sociedade civil, mas sim de uma consequência direta da descentralização político-administrativa do governo federal.

O Gráfico 02 mostra que a posição relativa do IPCM da Amazônia, tanto em relação aos Conselhos "obrigatórios", quanto em relação aos demais Conselhos é apenas ligeiramente inferior às médias nacionais. Uma mudança de escala da investigação revelar, entretanto, significativas discrepâncias regionais. O Gráfico 03, que mostra o IPCM para as unidades da federação da Amazônia Legal, revela que em Mato Grosso e Roraima a participação nos Conselhos Municipais é superior a média nacional, enquanto que no Amapá, no Tocantins, no Maranhão e no Acre a participação é baixa, inferior inclusive a média regional.

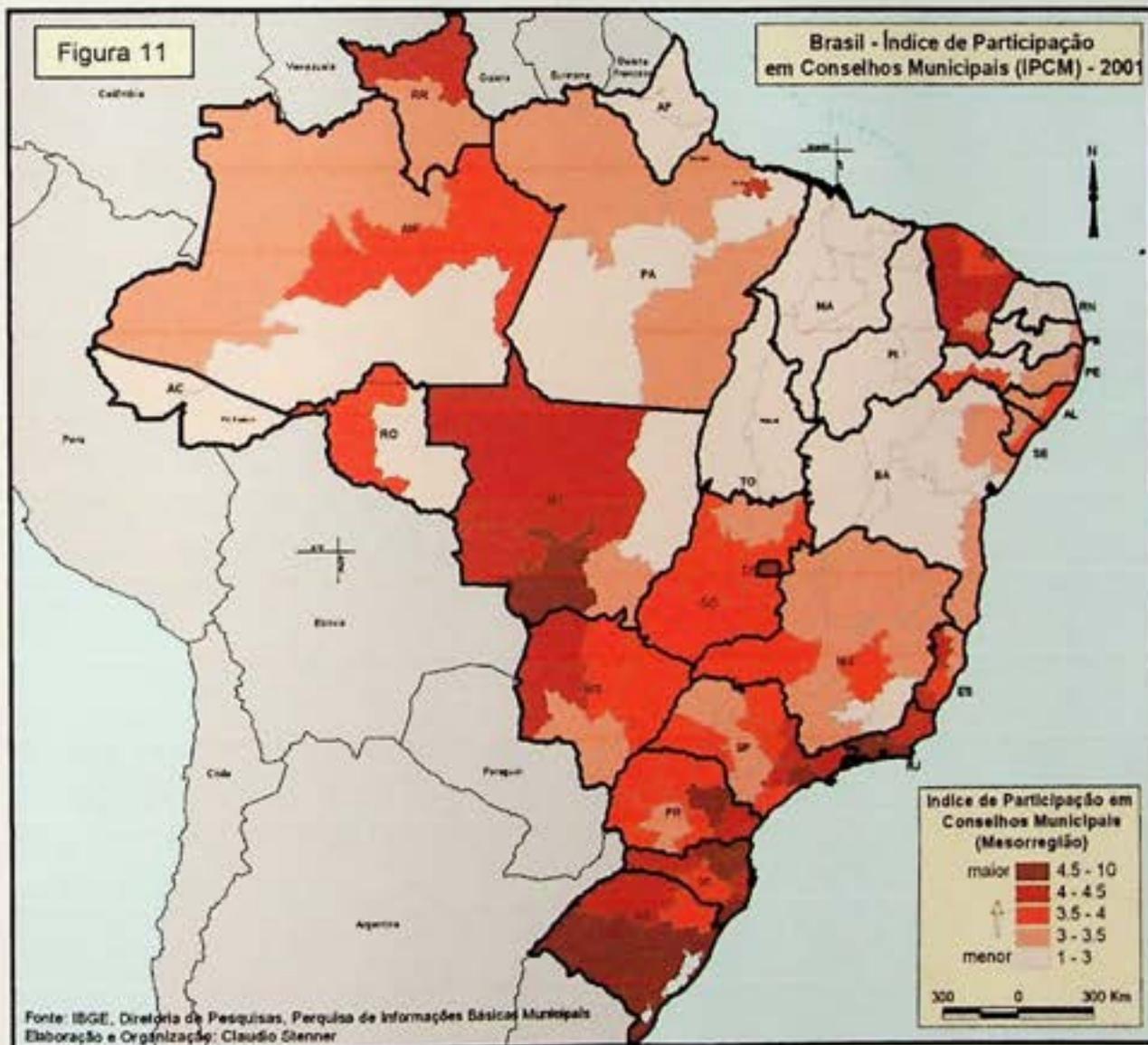
Gráfico 03 – Índice de Participação em Conselhos Municipais (IPCM)  
Unidades da Federação da Amazônia Legal - 2001



Fonte: IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

A Figura 11, que apresenta o IPCM para o Brasil, com informações agregadas por mesorregiões, mostra que na maior parte do estado do Mato Grosso a participação em conselhos municipais é semelhante àquela registrada nos estado do Sul do Brasil. Fica evidente aí que, embora o IPCM médio da Amazônia esteja próximo ao do Brasil, é grande a discrepância de certas porções da região em relação ao Centro-sul do país.

É interessante também perceber que a existência dos conselhos municipais parece estar relacionada com políticas estaduais, visto que é nítida a transição brusca que no IPCM entre um estado e outro, como entre Goiás e Tocantins ou Piauí e Ceará.



A análise do IPCM específica para os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, mostra que, apesar da importância das políticas ambientais na Amazônia e a ênfase dada nestas políticas a participação social, os índices para a região alcançam apenas 0,74, contra uma média nacional de 1,13.

### 3.2.2 - As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002

A avaliação das fundações privadas e associações sem fins lucrativos mostra-se especialmente interessante para os objetivos deste trabalho, pois capta a existência de organizações que são fundamentais para o desenvolvimento do capital social, para o surgimento de novos agentes politicamente relevantes e para promover o processo de aprendizagem e articulação em rede. Além disso, são as organizações os agentes ativos das mudanças institucionais. Sendo assim, uma sociedade civil mais organizada aumenta as chances de que a evolução institucional seja social e economicamente mais produtiva.

#### Características da Pesquisa "As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002".

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística realizou, com informações para o ano-base de 2002, uma pesquisa a respeito das organizações sem fins lucrativos do Brasil, intitulada "As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) no Brasil 2002". Ela é baseada nas organizações inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, cobrindo apenas, portanto, as organizações formais.

As informações da pesquisa provêm originalmente das declarações da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED<sup>17</sup>. Estas informações, ajustadas pelas investigações anuais do IBGE nas áreas da Indústria, Construção, Comércio e Serviço, dão origem ao Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) – base de dados utilizada para a pesquisa das FASFIL.

A classificação de uma organização como FASFIL se baseia na Tabela de Natureza Jurídica 2002<sup>18</sup>, na qual foram selecionadas as organizações que se enquadravam como entidades sem fins lucrativos, o que engloba 14 categorias. Para atender a parâmetros internacionais de comparação estatística, o IBGE optou pela utilização da metodologia do *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*, elaborado pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Universidade John Hopkins, que define as seguintes condições simultâneas para uma organização ser classificada como FASFIL: privadas; sem fins

<sup>17</sup> A responsabilidade pelo CNPJ é do Ministério da Fazenda. A RAIS e o CAGED são de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego. A RAIS e CAGED são arquivos administrativos, de declaração obrigatória por qualquer organização inscrita no CNPJ.

<sup>18</sup> A tabela de Natureza Jurídica é uma das informações contidas no CEMPRE, e possibilita identificar a natureza jurídica da organização, ou seja, se ela se enquadra como "administração pública", "entidades empresariais" ou "entidades sem fins lucrativos".

lucrativos; legalmente constituídas; auto-administradas e de constituição voluntária. A partir deste critério, das 14 categorias classificadas como entidades sem fins lucrativos, apenas cinco foram consideradas FASFIL: organização social; organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP); outras fundações mantidas com recursos privados; filial, no Brasil, de fundação ou associação estrangeira; outras formas de associação. Não foram considerados como FASFIL categorias como entidades sindicais e partidos políticos<sup>19</sup> (IBGE, 2004).

**Tabela 05 - Unidades locais, pessoal ocupado assalariado em 31.12 e salários e outras remunerações das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos - Brasil - 2002**

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Unidades locais	Pessoal ocupado assalariado em 31.12
<b>Total</b>	<b>275 895</b>	<b>1 541 290</b>
<b>Habitação</b>	<b>322</b>	<b>187</b>
Habitação	322	187
<b>Saúde</b>	<b>3 798</b>	<b>351 890</b>
Hospitais	2 009	308 811
Outros serviços de saúde	1 789	43 079
<b>Cultura e recreação</b>	<b>37 539</b>	<b>119 692</b>
Cultura e arte	10 645	31 670
Esportes e recreação	26 894	88 022
<b>Educação e pesquisa</b>	<b>17 493</b>	<b>446 965</b>
Educação infantil	2 801	20 192
Ensino fundamental	7 968	93 997
Ensino médio	1 322	62 079
Educação superior	1 656	200 994
Estudos e pesquisas	1 817	21 126
Educação profissional	244	11 921
Outras formas de educação / ensino	1 685	36 656
<b>Assistência social</b>	<b>32 249</b>	<b>228 510</b>
Assistência social	32 249	228 510
<b>Religião</b>	<b>70 446</b>	<b>101 513</b>
Religião	70 446	101 513
<b>Associações patronais e profissionais</b>	<b>44 581</b>	<b>84 402</b>
Associações empresariais e patronais	3 533	13 290
Associações profissionais	16 151	61 063
Associações de produtores rurais	24 897	10 049
<b>Meio ambiente e proteção animal</b>	<b>1 591</b>	<b>3 006</b>
Meio ambiente e proteção animal	1 591	3 006
<b>Desenvolvimento e defesa de direitos</b>	<b>45 161</b>	<b>68 972</b>
Associação de moradores	14 568	9 986
Centros e associações comunitárias	23 149	24 922
Desenvolvimento rural	1 031	1 510
Emprego e treinamento	388	2 330
Defesa de direitos de grupos e minorias	4 662	14 911
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	1 363	15 313
<b>Outras instituições privadas sem fins lucrativos</b>	<b>22 715</b>	<b>138 153</b>
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	22 715	138 153

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

<sup>19</sup> A publicação "As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil - 2002", do IBGE, explica com mais detalhes a metodologia de classificação das FASFIL, justificando inclusive o motivo de exclusão de determinadas categorias.

Feita esta seleção, as FASFIL foram reclassificadas "por critérios que priorizam a identificação da finalidade de atuação, isto é, o objetivo a que se serve...". O resultado encontrado foi de 275.895 FASFIL no Brasil, classificadas em dez grupos e 25 subgrupos (Tabela 05).

#### Limitações da pesquisa e dos dados trabalhados

Por ser uma pesquisa baseada em arquivos administrativos, alguns cuidados devem ser tomados em sua interpretação, visto a existência de imprecisões entre a informação registrada e a realidade. Isso ocorre devido a: i) dificuldade de captar em tempo oportuno a mortalidade e o nascimento das entidades; ii) dificuldade de apresentar a real finalidade das organizações a partir de um código administrativo que identifica apenas a atividade principal, sobretudo no caso de que muitas delas desempenham várias atividades; iii) possibilidade de erro no preenchimento das declarações da RAIS por parte das organizações, na medida que as informações são autodeclaradas (IBGE, 2004, *op. cit.*).

Acrescenta-se a isso, o fato da pesquisa abarcar apenas as entidades formalmente registradas, não considerando um grande número de organizações da sociedade civil que são informais. Não existem dados sistematizados para toda Amazônia a respeito de tais entidades informais, entretanto, levantamento realizado pelo Sistema de Informações Ambientais do Acre, para alguns municípios do estado revela as organizações da sociedade civil não registradas na junta comercial

**Tabela 06 - N° de Organizações da Sociedade Civil Informais e População (2000) - Município Selecionados – Acre**

Município	N° de Organizações Informais	População do Município (2000)
Senador Guionard	44	19.742
Placido de castro	35	15.162
Brasileia	30	17.013
Porto Acre	30	11.796
Bujari	14	5.829
Epitacolândia	12	11.019
Acrelândia	11	7.816

Fonte: Sistema Estadual de Informações Ambientais - Acre

Disponível via <http://www.seiam.ac.gov.br/municipios.php>. Arquivo consultado em 2005

Mesmo que este levantamento não tenha tido um maior rigor metodológico, a quantidade de organizações existentes, ainda que em municípios pouco populosos (Tabela 06), indica que é ampla a distribuição deste tipo de organização na Amazônia

**Quadro 04 - Organizações da Sociedade Civil Não Registradas na Junta Comercial do Acre – Município de Senador Guionard**

- Associação de Produtores Rurais do ramal Oco do Mundo. BR-364 km 83, Ramal Oco do Mundo km 08.
- Associação de Produtores Rurais Nova Aliança. BR-364 km 80, Ramal Nabor Júnior km 20.
- Associação dos Produtores Rurais dos Ramais Eletrônicos e Nova Aldeia - BR-364 km 32, Ramal Eletrônico km 10.
- Associação Fé em Deus da Comunidade de Boca do Acre. BR-317 km 20.
- Associação de Produtores Rurais Flor da União. Br-364 km 53, Ramal "L" km 12.
- Associação dos Produtores Rurais Floresta. BR-364 km 86, Ramal Floresta km 06.
- Associação de Produtores Boa Fé. BR-317 km 55, Ramal Sapucaia km 15.
- Associação de Produtores Capricho Ideal. BR-364 km 90, Ramal Granada km 15.
- Associação de Produtores Rurais Bom Jesus. BR-364 km 80, Ramal Nabor Júnior km 08.
- Associação de Produtores Rurais 12 de Novembro. BR-364 km 86, Ramal Floresta km 23.
- Associação de Produtores Rurais Unidos do Igarapé Seco. Br-364 km 90, Ramal Granada km 20.
- Associação de Produtores Rurais Santa Rita. BR-364 km 53, Gleba F1.
- Associação de Produtores Rurais Só Cristo Salva. BR-364 km 32, Ramal Palhal km 08.
- Associação de Produtores Rurais do ramal Paraíso. Rodovia Ac-40 km 19, Ramal Paraíso km 01.
- Associação dos Colonos do Granada. BR-364 km 92, Ramal Granada km 15.
- Associações de Produtores dos ramais do km 67. BR-364 km 70, Ramal Santa Maria km 15.
- Associação de Produtores Rurais Triunfo do Nabor Júnior. BR-364 km 80, Ramal Triunfo do Nabor Júnior.
- Associação de Produtores Rurais São José. BR-364 km 39, Ramal São José.
- Associação de Produtores Rurais Novo Progresso. BR-364 km 53, Ramal Gleba F1.
- Associação de Produtores Rurais do Ramal Nova União. BR-364 km 32, Ramal União, Seringal Petrolina.
- Associação de Produtores Rurais Minha Aldeia. BR-364 km 32, Ramal Nova Aldeia km 07.
- Associação de Produtores Rurais Nova Esperança. BR-364 km 55, Ramal Sapucaia km 03.
- Associação São Domingos de Produtores Rurais. Escola José Chalub Leite, km 04 da Comunidade São Domingos.
- Associação de Produtores Rurais Novo Acordo. BR-364 km 83, Ramal Oco do Mundo km 20.
- Associação de Produtores Rurais Nova Aldeia Piarã. BR-364 km 32, Ramal Nova Aldeia.
- Associação de Produtores Rurais Maria Rubenilda do Ramal Palhal.
- Associação de Produtores Rurais do ramal Petrolina II. BR-364, km 32, Ramal Nova Aldeia, km 15.
- Grupo de Produtores Rurais do ramal Nova União. BR-364 km 32, Ramal Nova Aldeia.
- Associação Rural Bom Futuro. BR-364 km 83, Ramal Oco do Mundo km 18.
- Associação dos Produtores de Café. BR-364 km 70, Ramal Santa Maria km 25.
- Associação dos Trabalhadores Rurais Bandeirantes. BR-364 km 39, Ramal Zé Vaqueiro km 04.
- Associação de Produtores do Tucumã. Ac-40 km 14.
- Associação de Produtores Rurais Nossa Senhora Aparecida. BR-317 km 53 (estrada de Boca do Acre).
- Associação de Produtores do ramal Iquiri. BR-364 km 34, Ramal Iquiri km 05.
- Associação de Produtores Rurais Flor de Maio. BR-364 km 38, Ramal São João.
- Associação de Produtores Rurais Estrela Real. BR-364 km 86, Ramal Floresta km 11.
- Associação de Produtores Rurais do ramal Paraíso. Rodovia AC-01 km 19, Ramal Paraíso km 01.
- Associação dos Produtores Rurais Boa União. AC-40 km 10 + 0,5 km de Ramal 3 Marias - Senador Guiomard
- Associação dos Produtores Rurais do Itucumã. AC-40 km 12 + 1 km de Ramal Itucumã - Senador Guiomard.
- Associação dos Produtores Rurais Paraíso. AC-40 - km 15 - Senador Guiomard.
- Associação dos Produtores Rurais Fé em Deus. BR-317 km 19 - Senador Guiomard.
- Associação Solidariedade de Produtores Rurais. Ac-400 km 04 - Senador Guiomard
- Associação dos Produtores Rurais do ramal Cambalacho. Ac-400 km 01 + 6 km de Ramal Cambalacho - Senador Guiomard.
- Associação de Produtores Rurais do Ramal Nova União. Estrada da Limeira, km 10 - Senador Guiomard.

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do estado do Acre. Disponível via [http://www.seiam.ac.gov.br/sguionard\\_01.php](http://www.seiam.ac.gov.br/sguionard_01.php). Arquivo consultado em 2005.

e, no, caso do Acre, a grande maioria são associações de pequenos produtores rurais, como mostra o exemplo do município de Senador Guionard (Quadro 4).

São estas associações informais que, de certo modo, garantem a capilaridade das redes, tornando possível que as inovações e as articulações promovidas pelas entidades mais estruturadas atinjam um universo maior de população. Este fato, entretanto, não tira a validade de uma avaliação apenas das organizações formais, pois são registradas justamente aquelas associações mais estruturadas, que têm possibilidade de recorrer a financiamentos, a assinar convênios com organismos nacionais e internacionais, etc e que compõem a espinha dorsal das redes de organizações da sociedade civil da Amazônia.

### A análise dos dados

A pesquisa das FASFIL registrou 275.895 fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. O número destas organizações tem crescido gradativamente (Tabela 07), mostrando uma coincidência com o processo de redemocratização e descentralização no Brasil. Nos últimos 12 anos surgiram 62% das FASFIL brasileiras. É interessante notar que para a Região Norte<sup>20</sup> este valor aumenta para 72%, o que mostra uma maior dinâmica desta sociedade em criar novas FASFIL. Isto decorre, em parte, da recente formação da sociedade em vastas áreas da Amazônia, que se configuram ou se configuravam recentemente como fronteiras. Becker (2004, *op. cit.*) as define como um espaço não plenamente estruturado e, por isso, potencialmente gerador de novas realidades – o que justifica a maior dinâmica na gênese dessas organizações.

A mesma autora enfatiza ainda que nas áreas de reconversão produtivas na Amazônia – aquelas de ocupação mais antiga e consolidada - as atividades econômicas de baixa rentabilidade estão sendo substituídas por outras de rentabilidade mais alta. Como será visto mais adiante, é exatamente nestas áreas que a densidade de organizações é maior – a maior parte delas criadas nos últimos 12 anos.

A dinâmica de criação de novas organizações na Amazônia é bem demonstrada quando a comparamos com a de uma região consolidada – o Sudeste

---

<sup>20</sup> A região Norte corresponde aos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Pará e Tocantins

brasileiro.(Gráfico 04). Nesta região quase a metade das FASFIL foi criada antes de 1990.

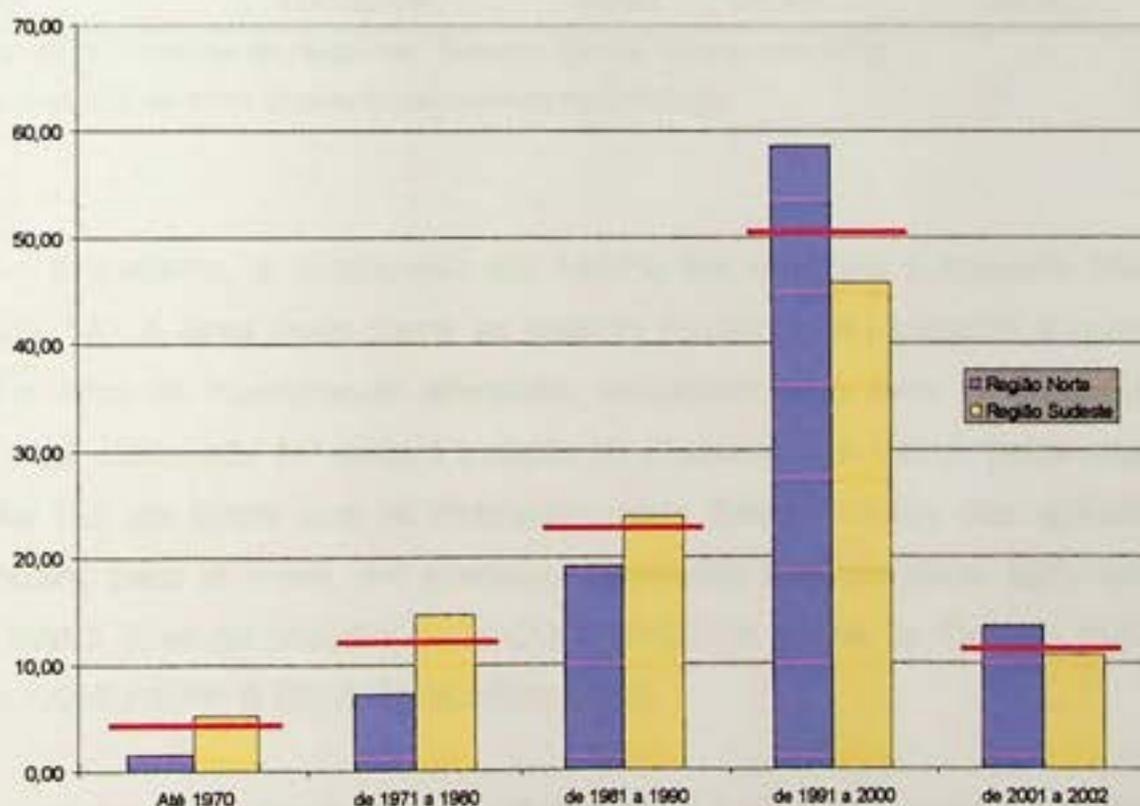
**Tabela 07 - Distribuição das Fundações Privadas e Associações sem Fins lucrativos segundo a Data de Criação - Brasil - 2002**

Data da Criação	Número absoluto de FASFIL	Número Relativo de FASFIL
Até 1970	10.998	3,99
de 1971 a 1980	32.858	11,91
de 1981 a 1990	61.970	22,46
de 1991 a 2000	139.187	50,45
de 2001 a 2002	30.882	11,19
Total	275.895	100,00

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002

Adaptado de IBGE, 2004

**Gráfico 04 - Distribuição das Fundações Privadas e Associações sem Fins lucrativos segundo a Data de Criação – Brasil, Região Norte e Região Sudeste**



Os diferentes momentos de construção das sociedades regionais, com seus diferentes processos histórico-culturais de formação propiciaram um quadro diversificado quanto à densidade de FASFIL por habitante. É notável a maior aglomeração destas formas de articulação social nos estados do sul do Brasil: em

Santa Catarina a densidade alcança (3,11), no Rio Grande do Sul (2,46) e no Paraná (2,12). Em contraposição, as mais baixas densidades encontram-se na Amazônia, especialmente nos estados do Amazonas (0,61), do Amapá (0,61) e do Pará (0,73) (Tabela 08 e Figura 12), apesar da forte dinâmica recente de criação.

**Tabela 08 Distribuição do N° de Organizações e População - Unidades da Federação da Amazônia Legal**

Unidade da Federação	População Residente	% População do Brasil	N° Unidades	% do n° de unidades do Brasil	FASFIL por 1000 habitantes
Rondônia	1.431.777	0,82	2.162	0,78	1,51
Acre	586.942	0,34	711	0,26	1,21
Amazonas	2.961.801	1,70	1.797	0,65	0,61
Roraima	346.871	0,20	408	0,15	1,18
Pará	6.453.683	3,70	4.728	1,71	0,73
Amapá	516.511	0,30	314	0,11	0,61
Tocantins	1.207.014	0,69	1.595	0,58	1,32
Maranhão	5.803.224	3,32	6.241	2,26	1,08
Mato Grosso	2.604.742	1,49	4.220	1,53	1,62
<b>Amazônia Legal (1)</b>	<b>21.912.565</b>	<b>12,55</b>	<b>22.176</b>	<b>8,04</b>	<b>1,01</b>
<b>Brasil</b>	<b>174.632.960</b>	<b>100,00</b>	<b>275.895</b>	<b>100,00</b>	<b>1,58</b>

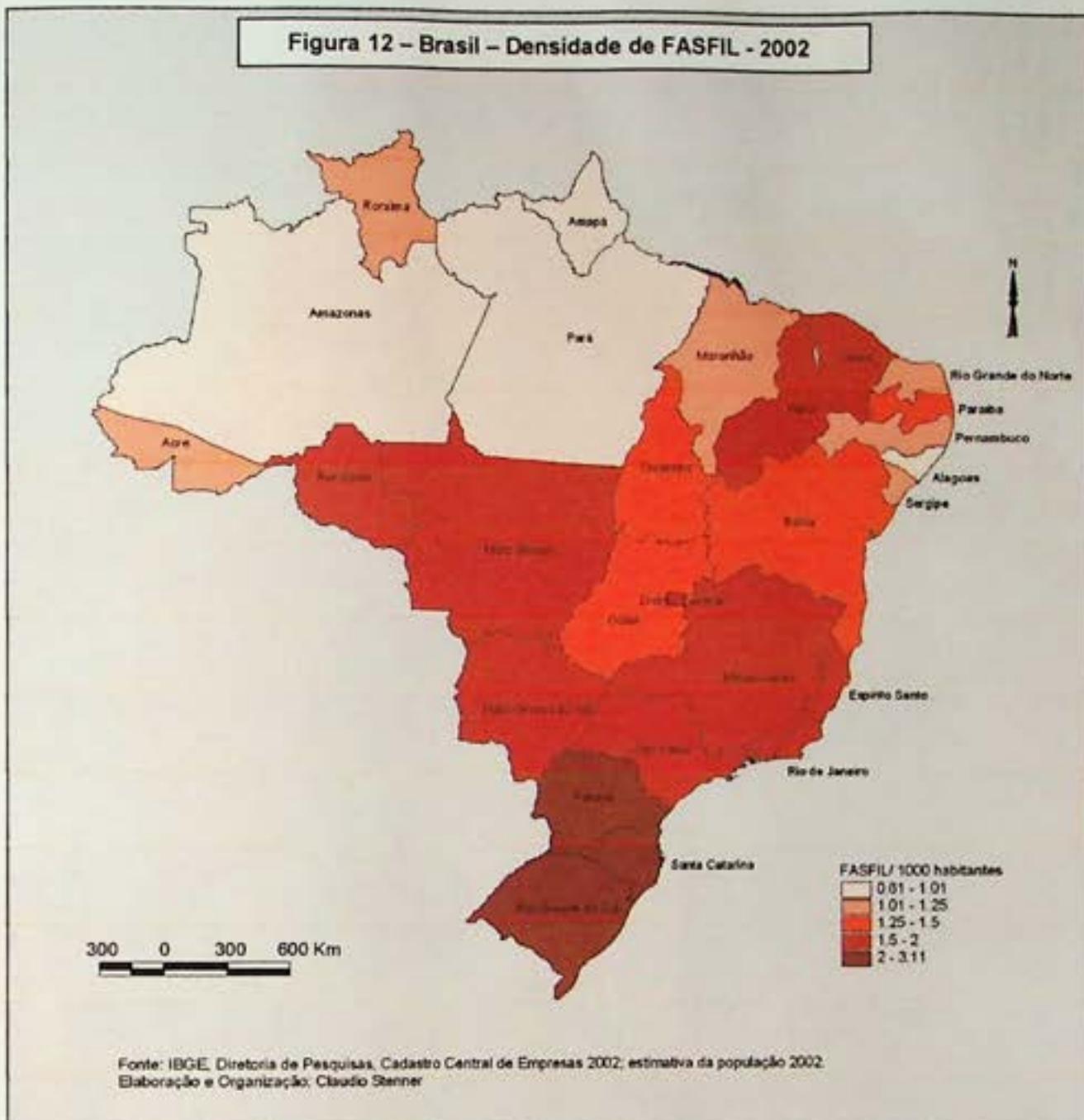
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

Nota: o estado do Mato Grosso foi considerado na totalidade.

Entretanto, a distribuição das FASFIL na Amazônia é bastante heterogênea (Figura 13). A área onde ocorre as maiores concentrações coincide, a grosso modo, com o Arco de Povoamento adensado, destacando-se o norte de Mato Grosso. Tal fato está associado em parte à tradição de associativismo trazida pelos migrantes da região Sul do Brasil que se instalaram neste Estado. Muitos dos agricultores que migraram para lá eram, por exemplo, associados a cooperativas agrícolas como a COOAMO (Campo Mourão) ou a COOPERCOTIA (Norte do Paraná) (KARP, 1986 *apud* KOHLHEPP & BLUMENSCHHEIN, 2000).

A mesorregião do Norte do Mato Grosso é a que apresenta a maior densidade de FASFIL (2,15 por mil habitantes). Nesta mesorregião, de acordo com informações do Censo Demográfico 2000, 45% dos 469.806 residentes de quinze anos ou mais de idade têm como unidade da federação de nascimento um dos três estados da Região Sul do Brasil.

Figura 12 – Brasil – Densidade de FASFIL - 2002



A ocupação do norte do Mato Grosso está relacionada a um processo de colonização dirigida por cooperativas do sul do Brasil, formando, a princípio, espaços razoavelmente homogêneos, de migrantes de mesma origem e economicamente na mesma situação. Áreas no Médio Norte e no Sudeste do Mato Grosso são caracterizadas por colonização espontânea de sulistas de origem mista e situação econômica heterogênea. "Porém, formaram-se geralmente, em ambos os casos, redes de parentescos e de conhecidos, através das quais resultou uma continuidade estabilizadora entre a região de origem e a região de migração" (KOHLHEPP & BLUMENSCHHEIN, *ibid.*).

As diferenças sócio-culturais dos Sulistas em relação à população matogrossense acabam por gerar conflitos, que por um outro lado reforça um

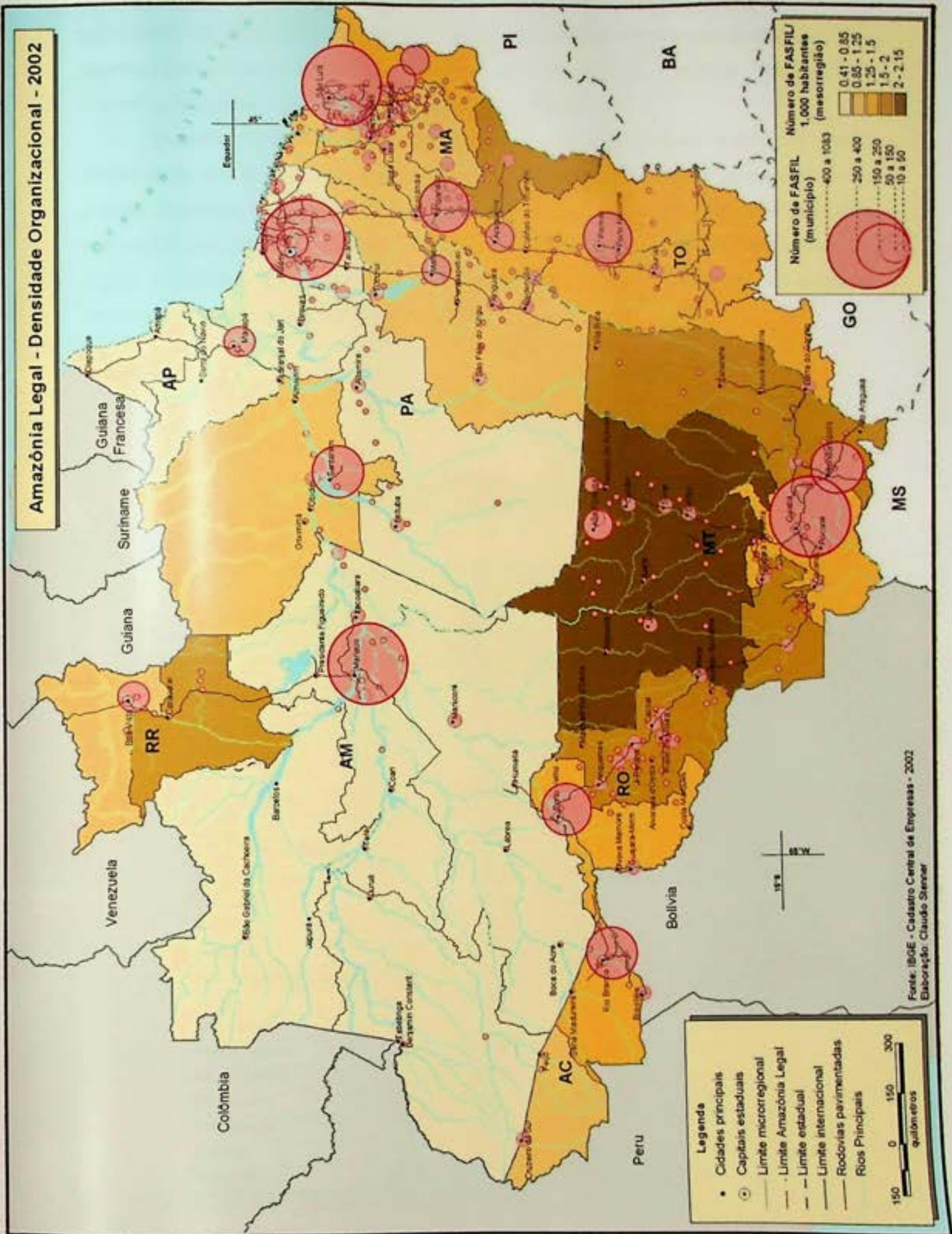


Figura 13 – Amazônia Legal – Densidade Organizacional - 2002

sentimento de identidade regionalista, mesmo que tenham origens diferentes. Um fato representativo neste sentido é presença dos Centros de Tradição Gaúcha em inúmeros municípios do interior do Mato Grosso (Figura 14).

Quando comparamos alguns municípios amazônicos com outros de porte semelhante em áreas mais consolidadas do país pode-se perceber que existe uma grande distância em termos de densidade de FASFIL – exceção mais uma vez feita aos municípios do estado do Mato Grosso (tabela 09). As duas grandes metrópoles da região – Belém e Manaus – apresentam densidades bastante abaixo das de cidades de porte semelhante em outras regiões do país.

**Tabela 09- Fundações privadas e associações sem fins lucrativos e População Residente - Municípios selecionados - 2002**

Município	UF	Nº FASFIL	População 2002	Densidade FASFIL/1.000 habitante
Concórdia	SC	500	64.163	7,79
<b>Alta Floresta</b>	<b>MT</b>	<b>162</b>	<b>47.067</b>	<b>3,44</b>
Ponta Grossa	PR	632	282.542	2,24
Porto Alegre	RS	3.080	1.383.454	2,23
Juiz de Fora	MG	944	471.693	2,00
Belo Horizonte	MG	4.239	2.284.468	1,86
Divinópolis	MG	345	190.800	1,81
<b>Guarantã do Norte</b>	<b>MT</b>	<b>52</b>	<b>29.792</b>	<b>1,75</b>
<b>Rondonópolis</b>	<b>MT</b>	<b>256</b>	<b>155.803</b>	<b>1,64</b>
Piracicaba	SP	549	339.772	1,62
<b>Cuiabá</b>	<b>MT</b>	<b>763</b>	<b>500.288</b>	<b>1,53</b>
Anápolis	GO	421	293.475	1,43
São José dos Campos	SP	742	559.710	1,33
Recife	PE	1.893	1.449.135	1,31
<b>Ariquemes</b>	<b>RO</b>	<b>97</b>	<b>78.039</b>	<b>1,24</b>
<b>Porto Velho</b>	<b>RO</b>	<b>396</b>	<b>347.844</b>	<b>1,14</b>
<b>Rio Branco</b>	<b>AC</b>	<b>295</b>	<b>267.740</b>	<b>1,10</b>
São Luís	MA	880	906.567	0,97
<b>Santarém</b>	<b>PA</b>	<b>252</b>	<b>266.391</b>	<b>0,95</b>
<b>Belém</b>	<b>PA</b>	<b>1.083</b>	<b>1.322.683</b>	<b>0,82</b>
<b>Manaus</b>	<b>AM</b>	<b>995</b>	<b>1.488.805</b>	<b>0,67</b>

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002

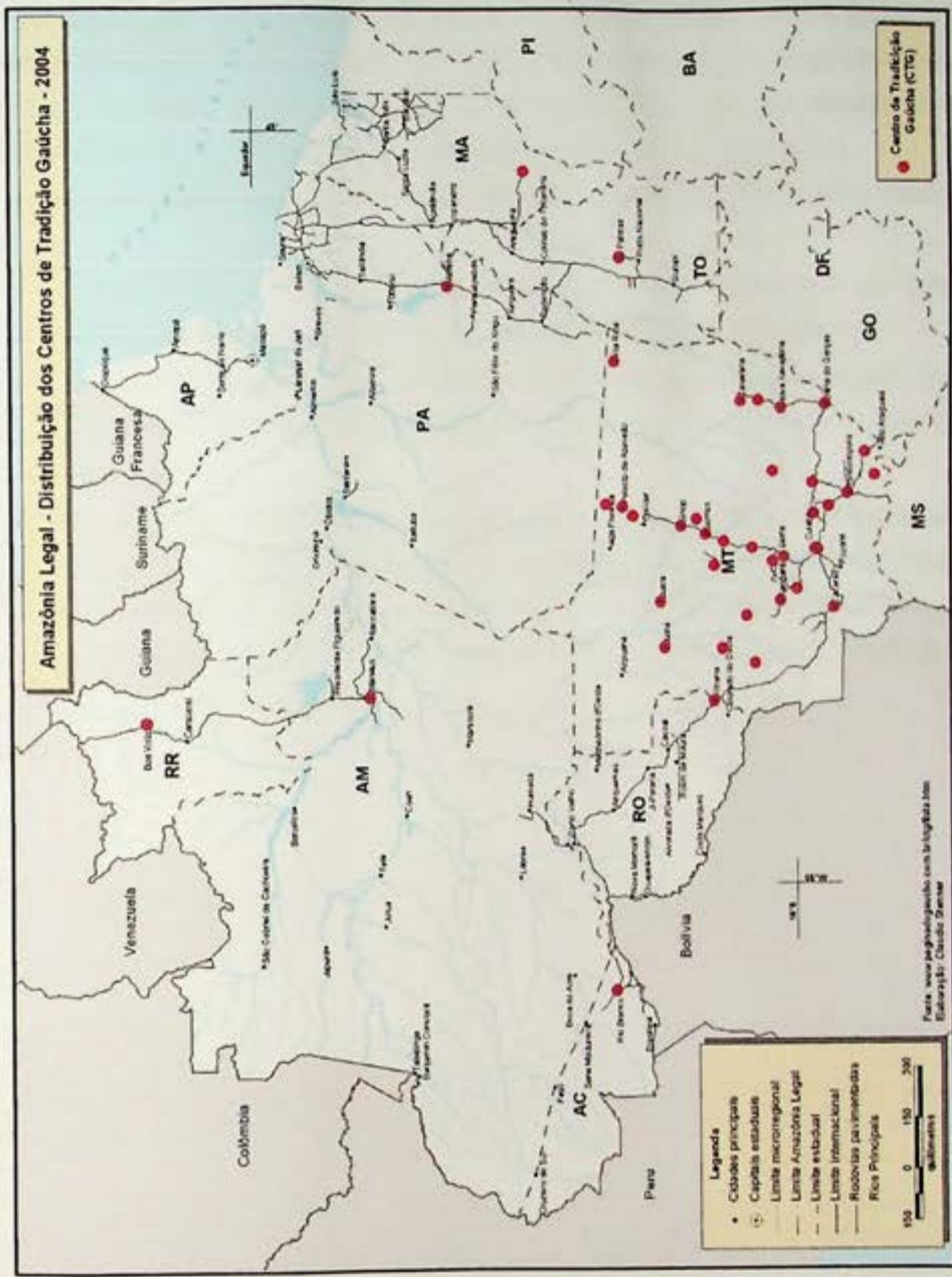


Figura 14 – Distribuição dos Centros de Tradição Gaúcha - 2004

Vale ressaltar que, apesar disto, a grande concentração de FASFIL não só nestas cidades, mas também em outros centros como São Luis, Cuiabá, Rondonópolis, Santarém etc., representa um enorme potencial, visto o papel que desempenha os núcleos urbanos como centro de inovação e comando do espaço regional (vide seção 3.1) É interessante destacar que nestas mesmas cidades existe também uma concentração de Organizações de Ciência e Tecnologia (C&T).

As principais conclusões que se chega em relação as FASFIL na Amazônia são:

- a densidade de FASFIL na Amazônia é significativamente menor do que a média nacional e especialmente em relação ao centro sul do Brasil;
- entretanto, a evolução da densidade de FASFIL na Amazônia é bem mais rápida do que a média brasileira. Na Região Norte, 72% das FASFIL surgiram após 1991
- Os padrões regionais de distribuição das FASFIL estão relacionados aos processos histórico de formação de cada região. Um exemplo disto é o estado de Mato Grosso, que em sua porção norte – área de colonização dirigida por cooperativas do Sul do Brasil – apresenta densidades de FASFIL maiores do que a média nacional.

### 3.2.3 – O Comparecimento em eleições

O aumento da participação do número de eleitores no Brasil tem sido uma constante desde 1945, mesmo no período do governo militar (Tabela 10), o que pode ser explicado por três fatores chaves: Em primeiro lugar, a redução da participação de crianças e jovens na composição da população, faz com que uma parcela maior de brasileiros estejam na faixa-etária que os incluem como eleitores. Durante as décadas de 1950, 1960, 1970 e 1980 o incremento da população alfabetizada foi bastante significativo, o que provocou um aumento constante de novos eleitores legalmente aptos, pois até 1986 somente os alfabetizados tinham direito ao voto<sup>21</sup>. Para completar, a constituição de 1988 facultou o voto a população com 16 e 17 anos, incorporando mais um conjunto significativo de eleitores.

**Tabela 10- Brasil - Evolução da participação do número de eleitores na população total – Eleições presidências (1945/2002)**

Ano	Eleitorado em relação a população (%)
1945	16,1
1950	22,0
1955	26,1
1960	22,1
1989	57,7
1994	61,7
1998	65,0
2000	64,6
2002	66,0

Fonte: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil 2000 e TSE

Organização: Claudio Stenner

Este breve histórico mostra que a incorporação cívica pela participação em eleições não é um processo novo no Brasil. Entretanto, a análise desta seção se concentra no período mais recente – focado nas 3 últimas eleições municipais: 1996, 2000 e 2004. A escolha destes anos se deve a disponibilidade de informações eleitorais e a coincidência, nos anos de 1996 e 2000, com a Contagem Populacional e Censo Demográfico do IBGE, cujos dados são indispensáveis para a metodologia utilizada.

O comparecimento eleitoral foi aqui escolhido como um indicador de civismo. A vitalidade da democracia depende da participação e do envolvimento de seus

<sup>21</sup> Em 1986, ano em que foi permitido o voto de analfabetos, cerca de 10% dos eleitores registrados se enquadravam nesta condição educacional

cidadãos com as coisas públicas e a participação efetiva em eleições é uma das formas para tal. O civismo é um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento e é importante para o incremento da confiança interpessoal. O envolvimento efetivo em eleições significa um maior controle social sobre as regras formais, além de ser um meio da população interferir nos rumos da evolução institucional a um custo de participação bastante baixo.

### Aspectos Metodológicos

A análise da participação eleitoral e sua evolução recente mostrou a situação da Amazônia Legal em relação ao restante do país, bem como as diferenças internas que persistem na região. Para isto, foi utilizado o índice de comparecimento eleitoral<sup>22</sup>, que mede a relação entre os eleitores que compareceram ao pleito (independente se seu voto foi válido, branco ou nulo) em relação a população em idade de votar, ou seja, com mais de 16 anos completos. Este indicador substitui a proporção de eleitores que votaram em relação ao total de eleitores inscritos, de modo a evitar que falhas do cadastro de eleitores, como a não eliminação de mortos, distorçam os resultados.

Avaliar a relação entre o número de eleitores inscritos com a população em idade de votar também não traria bons resultados, já que esta razão é praticamente igual a 100% em todo o país, o que mostra a universalização do direito ao voto.

A principal limitação das análises desta seção diz respeito a não qualificação da informação. É de difícil avaliação se a participação nas eleições representa um engajamento político, um ato de civismo, ou meramente uma atitude formal visando cumprir a obrigatoriedade do voto.

As informações foram tratadas agregadas por unidade da federação, para tornar possível a realização da série histórica, já que em níveis mais desagregados as mudanças na malha territorial (criação de municípios) comprometem a comparação ao longo do tempo. Para o ano de 2004 foi feita uma análise desagregada para os municípios da Amazônia Legal. O objetivo, entretanto, não é a análise individual dos municípios, mas sim uma busca de padrões regionais.

As informações demográficas para os anos de 1996 e 2000 são provenientes diretamente dos recenseamentos do IBGE. Para 2004 foi utilizada a estimativa da

---

<sup>22</sup> Entende-se por comparecimento eleitoral o quantitativo de eleitores que compareceram às votações, independente se seu voto foi válido, branco ou nulo.

população total por município, também do IBGE e a projeção da população em idade de votar (maior que 16 anos) a partir das proporções registradas em 2000

### A participação em eleições na Amazônia

Antes de iniciar a análise do comparecimento eleitoral na Amazônia propriamente dita, é importante analisar como foi a evolução nacional recente. O comparecimento eleitoral no Brasil cresceu nas últimas eleições, passando de 78,8% em 1996 para 79,5% em 2000 e 83,8% em 2004. Isto indica de certa forma um aumento do interesse pelas eleições. Este incremento da consciência cívica pode ter como uma das explicações à ampliação do associativismo, identificado na seção anterior. Além disto, o desenvolvimento do municipalismo e a criação de novos municípios<sup>23</sup> podem também ter contribuído para este incremento.

A evolução do índice de comparecimento eleitoral não foi homogênea em todo o país, resultando num quadro desigual em 2004, embora em praticamente todo o país este indicador se encontre em patamares elevados (Tabela 10 e Figura 15).

O índice de comparecimento eleitoral de 1996 da Amazônia Legal (63,6%) encontrava-se bastante abaixo da média nacional (78,8%). Entretanto, a tendência nacional de elevação do índice de comparecimento eleitoral é mais acelerada na Amazônia, fazendo com que em 2004 tal índice chegue a 82,5% na Amazônia, muito próximo da média nacional de 83,8%. E esta evolução mais acelerada é válida para todas as unidades da federação da Amazônia Legal – como mostra o Gráfico 05– com alguns estados tendo um índice de comparecimento eleitoral superior a média nacional.

As evidências indicam que a incorporação rápida de pessoas ao processo eleitoral na Amazônia pode estar relacionado ao papel exercido pelas redes sociais, a implantação de bases técnicas (como rádios comunitárias), ao processo de urbanização e a facilidade de voto proporcionada pela urna eletrônica, especialmente para os analfabetos e menos instruídos<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> De acordo com o IBGE, em 1997 foram instalados 533 municípios; em 2001 foram 53

<sup>24</sup> Vale lembrar que as redes sociais, a implantação de bases técnicas e a urbanização estão inseridos no processo de aprendizagem político na região, tratado na seção 3.1 deste capítulo. Tanto a urbanização, quanto a implantação de redes técnicas se dão tardiamente na Amazônia em relação a outras regiões do Brasil, o que pode ter levado a um aumento posterior do índice de comparecimento eleitoral na Região.

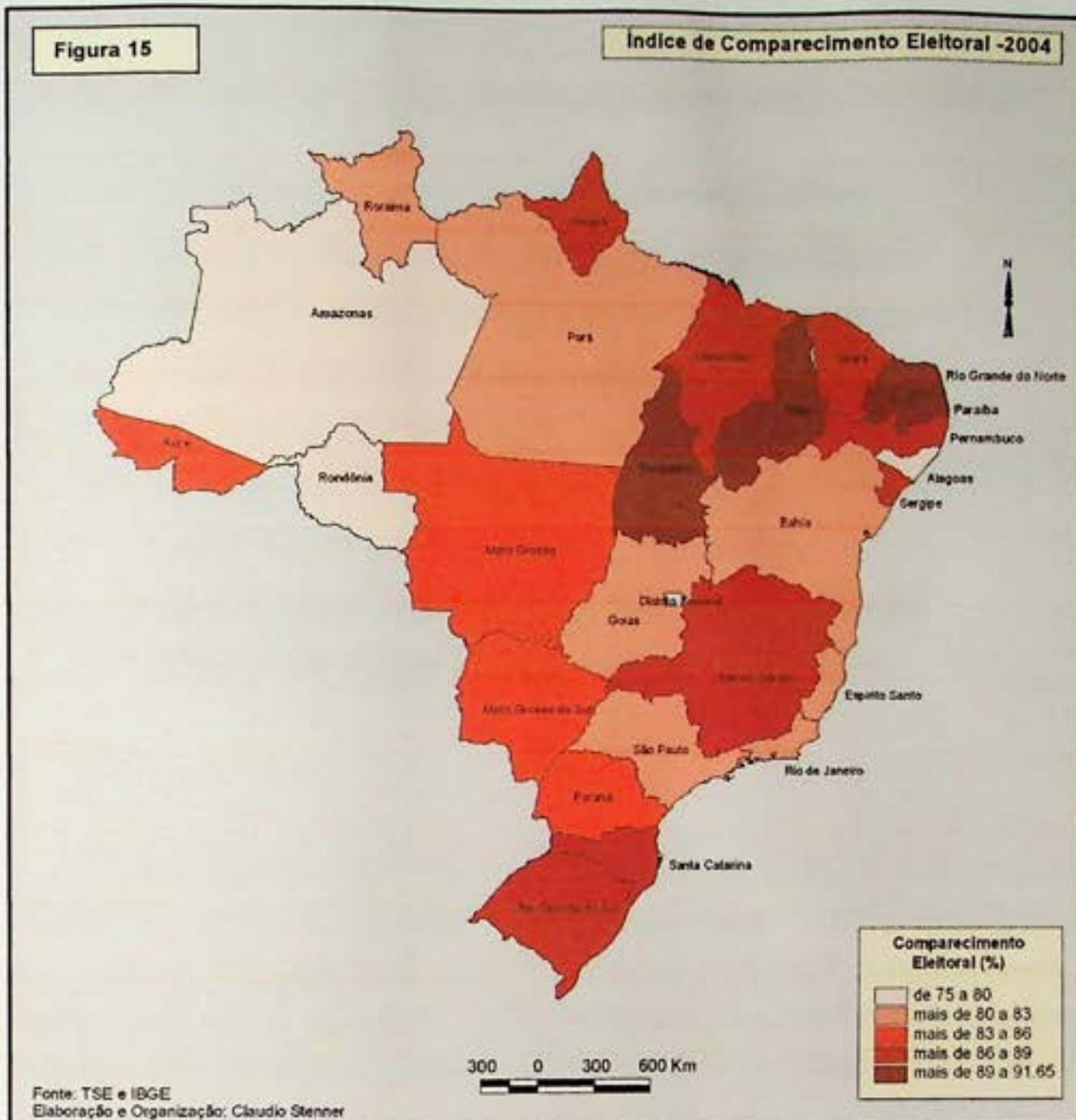
**Tabela 10 - Unidades da Federação - Evolução do comparecimento eleitoral - 1996/2000/2004**

Unidade da Federação	% Comparecimento Eleitoral/População em idade de votar (1996)	% Comparecimento Eleitoral/População em idade de votar (2000)	% Comparecimento Eleitoral/População em idade de votar (2004)
Rondônia	74,0	77,37	78,6
Acre	78,6	80,91	85,8
Amazonas	65,0	69,03	75,7
Roraima	54,7	77,67	80,2
Pará	61,9	71,49	80,2
Amapá	72,2	78,23	88,1
Tocantins	79,3	85,48	90,9
Mato Grosso	76,3	81,35	84,2
Maranhão	51,5	74,97	86,3
<b>Amazônia Legal</b>	<b>63,6</b>	<b>74,97</b>	<b>82,5</b>
Piauí	86,1	83,68	91,7
Ceará	79,1	80,03	86,5
Rio Grande do Norte	84,6	85,36	91,2
Paraíba	82,3	81,53	91,0
Pernambuco	79,3	80,51	86,0
Alagoas	64,6	69,92	79,2
Sergipe	84,2	83,08	88,1
Bahia	72,5	76,64	82,4
Minas Gerais	84,7	85,13	86,5
Espírito Santo	84,2	80,92	83,0
Rio de Janeiro	81,9	80,52	81,4
São Paulo	79,2	79,28	81,3
Paraná	82,5	82,84	85,2
Santa Catarina	88,6	86,11	88,8
Rio Grande do Sul	85,3	86,08	86,8
Mato Grosso do Sul	78,2	81,32	84,5
Golás	75,9	79,21	82,1
<b>Brasil (Exceto DF)</b>	<b>78,8</b>	<b>79,48</b>	<b>83,8</b>

Fonte: TSE e IBGE

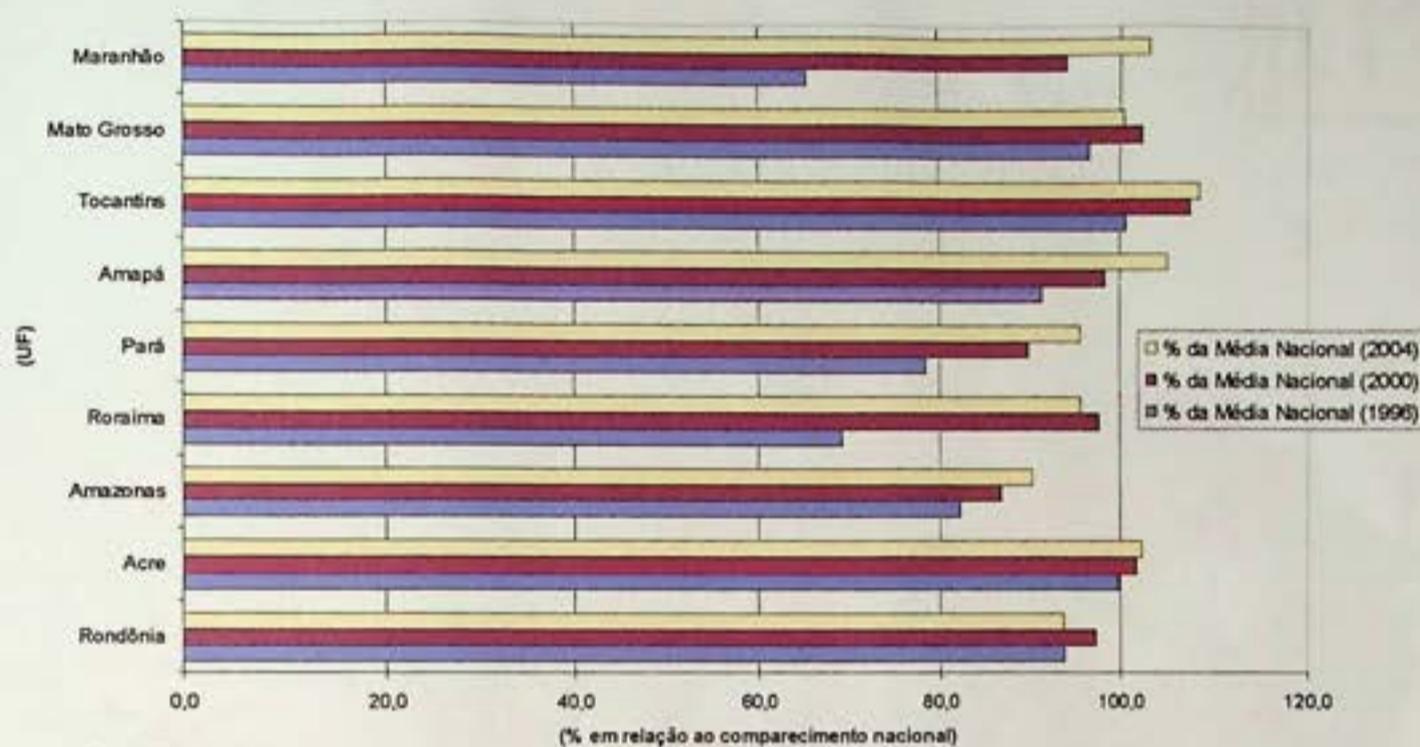
Organização e elaboração: Claudio Stenner

Uma investigação desagregada a nível municipal para a eleição de 2004 mostrou que municípios com menor acessibilidade no Amazonas, Rondônia e no Pará apresentaram normalmente um índice de comparecimento eleitoral mais baixo, o que pode significar que problemas de acessibilidade interfiram na participação dos eleitores nos pleitos (Figura 16).



Por outro lado, esta investigação mostrou que 261 municípios apresentaram um índice de comparecimento maior do que 100%, o que mostra que este indicador, quando desagregado espacialmente, deve ser olhado com ressalvas. Alguns destes municípios apresentaram até o dobro de pessoas que votaram em relação aquelas que residiam no município e tinham mais de 16 anos. Isto aconteceu especialmente nas áreas menos populosas: apenas 19 dos 261 municípios enquadrados nesta situação apresentavam em 2004 mais de 20.000 habitantes, enquanto 107 apresentavam uma população inferior a 5.000 pessoas. O Tocantins foi o estado em o índice de comparecimento eleitoral acima de 100% foi especialmente freqüente, ocorrendo em 78 de seus 139 municípios (Gráfico 05).

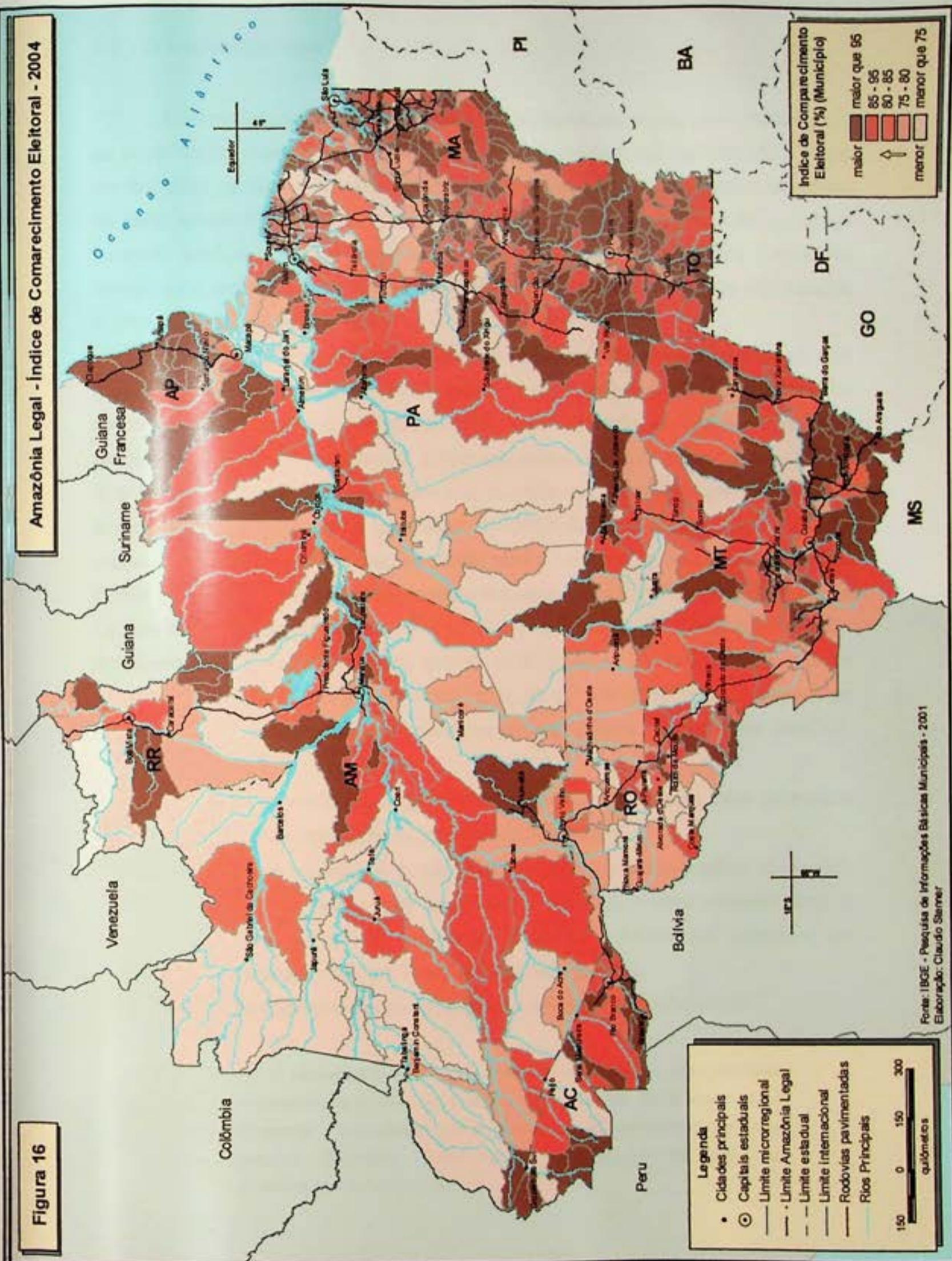
Gráfico 05 – Evolução do comparecimento eleitoral em relação à média nacional



Evidentemente, imperfeições na projeção para 2004 da população levantada em 2000 e a existência de pessoas que viajam para votar em outro município diferente do que reside pode explicar em parte esta aparente incoerência – mas dificilmente a explica na escala em que ocorre. Uma investigação mais apurada seria necessária para a compreensão desta questão – que foge entretanto dos objetivos deste trabalho.

Amazônia Legal - Índice de Comarecimento Eleitoral - 2004

Figura 16



**Índice de Comarecimento Eleitoral (%) (Município)**

maior	maior que 95
	85 - 95
	80 - 85
	75 - 80
menor	menor que 75

**Legenda**

- Cidades principais
- Capitais estaduais
- Limite microrregional
- - Limite Amazônia Legal
- - Limite estadual
- - Limite internacional
- Rodovias pavimentadas
- Rios Principais

150 0 150 300  
quilômetros

Fonte: IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2001  
Elaboração: Claudio Stamer

### 3.3 – O ambientalismo

A emergência do ambientalismo é uma mudança ideológica, uma mudança de preferência, motivadora de profundas mudanças institucionais na Amazônia. Todo um conjunto de leis foi criado inspirado no ambientalismo, além do próprio Ministério do Meio Ambiente. Insere-se neste contexto a criação de áreas protegidas, o manejo florestal, políticas como o mecanismo de desenvolvimento limpo, entre outras. Na Amazônia o ambientalismo também tem influência direta no processo de organização e articulação da sociedade civil.

O ambientalismo forte da década de 1990 é resultado de um processo que ganha ênfase na década de 1960, quando os debates sobre a sustentabilidade ambiental ganharam força nas idéias sobre desenvolvimento. Até então prevalecia o modelo de "economia de fronteira, fortemente antropocêntrico, baseado na idéia de que os recursos naturais eram infinitos e deveriam ser explorados em benefício da sociedade, para alcançar o progresso" (KRONENBERGER, 2003). Em 1972 foi realizado a Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, em Estocolmo. Como principais resultados da conferência tem-se a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA – e a publicação da "Declaração sobre o Ambiente Humano. Foi a primeira grande conferência mundial a debater a relação entre meio ambiente e desenvolvimento. Durante a Conferência foram rejeitadas as duas correntes extremistas que prevaleceram nos debates preparatórios (SACHS, 2000)

- os catastrofistas, que defendiam um crescimento zero, caso contrário a humanidade entraria em um colapso eminente;
- os que previam a abundância, onde as preocupações ambientais seriam um entrave para que o desenvolvimento atingisse toda a humanidade. Os problemas ambientais decorrentes poderiam ser sanados posteriormente com soluções técnicas.

Na Conferência prevaleceu uma solução intermediária, defendendo

"... o estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente de estratégia de desenvolvimento" (*ibid.*, p. XX).

No mesmo ano foi publicado pelo Clube de Roma o relatório "Limites do Crescimento", que alertava para os riscos do modelo de crescimento industrial que não considerava a capacidade de suporte dos ecossistemas.

As idéias de conservação ambiental eram vistas com ressalvas, pois negava o modelo exitoso de crescimento econômico dos países centrais e fechava as portas para que os caminhos periféricos seguissem o mesmo caminho.

Na década de 1970 ainda foram publicados outros importantes trabalhos abordando a questão do desenvolvimento, sociedade e meio ambiente, mostrando o amadurecimento paulatino das idéias e conceitos. Entre estes, a declaração de Cocoyoc (1974) e o influente Relatório "What Now?", que defendia um desenvolvimento endógeno, auto-suficiente, orientado para as necessidades (ao invés do mercado), em harmonia com a natureza e aberto a mudanças institucionais. (*ibid.*).

Um outro grande marco na evolução do pensamento sobre desenvolvimento foi o Relatório Nosso Futuro Comum (ou Relatório Brundtland), publicado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU em 1987. Este relatório consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável:

"Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações humanas." (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988,

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, veio a consolidar os princípios do desenvolvimento sustentável. O encontro produziu a Agenda 21 – documento assinado pelos governantes de 170 países contendo as diretrizes para se alcançar o desenvolvimento sustentável no planeta. Foram estabelecidas também a Convenção sobre Biodiversidade e a Convenção sobre Mudanças Climáticas. A Rio 92 reforçou a importância da endogenia para o desenvolvimento. Esta conferência ajudou a fortalecer os movimentos sócio-ambientais na Amazônia, intensificando suas articulações com organizações nacionais e internacionais. A política ambientalista surgida, pautada no desenvolvimento sustentável, fundamentou-se

"em uma ação descentralizada e participativa para a proteção da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e melhoria da qualidade de vida das populações locais (...) Em nível territorial, as ações ambientalistas orientaram-se para um modelo

endógeno. Se a origem dessa tendência reside nos movimentos sociais, foi o PPG-7 que se transformou no grande indutor dos projetos endógenos, através de uma estratégia descentralizada que envolve as principais reivindicações sociais" (BECKER, 2004, *op. cit.*

O PPG-7 (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras), administrado pelo Banco Mundial, é o maior programa ambiental implementado em um só país. Negociado em 1991 e operacionalizado em 1994, contempla investimentos de US\$ 250 milhões, a fundo perdido, realizados pela União Européia, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Estados Unidos e Reino Unido, além da contrapartida brasileira. O modelo de desenvolvimento proposto pelo PPG-7 procurou privilegiar a participação de ONGs nos projetos. Estas ONGs representam um contraponto ao Estado no controle da aplicação do dinheiro.

Uma recente avaliação interna do Programa Piloto (AMA, 2002) ressalta a importância de iniciativas que viabilizem atividades produtivas sustentáveis como forma de estimular processos de mobilização social e fortalecimento de novas formas associativas. Os Projetos mais novos foram caracterizados por um esforço sistemático no sentido de fortalecer a participação da sociedade civil

O mesmo relatório conclui que os níveis de participação tendem a ser mais efetivos quando se dão por mecanismos formais que assegurem o envolvimento da sociedade civil organizada, especialmente quando o engajamento se dá desde as fases iniciais do Projeto.

O trabalho da AMA (Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do PPG-7) mostra que os distintos níveis de participação dos projetos do PPG-7 estão relacionados a:

- Compromisso e capacidade das agências governamentais;
- Grau de mobilização das organizações da sociedade civil e sua capacidade de acessar os níveis de tomada de decisão;
- O contexto sócio-político e a representação simbólica dos projetos para a sociedade em geral.

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) – alvo de análise da próxima seção – foi também apoiado pelo PPG-7, embora tenha uma dimensão muito superior ao Programa Piloto. Foram escolhidos para um estudo de caso o ZEE dos estados de

Rondônia e do Acre, de modo a inserir elementos qualitativos a investigações sobre participação e organização social na Amazônia.

### 3.3.1 – O caso do Zoneamento Ecológico-Econômico

Em face ainda da pressão ambientalista nacional e internacional, o governo brasileiro incorporou em seu programa oficial para a Amazônia a variável ambiental — entendida como recursos naturais, patrimônio natural e cultural, conhecimento e práticas sociais — e uma visão mais integrada da gestão do território. A Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal (1995) deixa bem claro estas questões, destacando a importância das comunidades locais, da biodiversidade, e da necessidade do manejo integrado nas dimensões econômica, social e ambiental região. Neste sentido,

o mais importante instrumento para a gestão territorial é o Zoneamento Ecológico-Econômico. Seu papel é o de um instrumento do planejamento, visando agilizar a transformação territorial com base no reconhecimento das diferenças espaciais e temporais. Ele não é um fim em si, nem mera divisão física ou para usos do solo e tampouco corresponde a zonas homogêneas e estáticas. Mas constitui um instrumento político de regulação do uso dinâmico do território, significando o planejamento das diferenças segundo critérios de sustentabilidade, que podem ser modificados à luz de novas técnicas de manejo (PNIAL - MMA, 1995)

Assim, uma variada gama de projetos de ZEE surgiu durante os anos 90. Tais projetos foram concebidos obedecendo diferentes filosofias e tiveram os mais diferenciados custos e resultados (MMA, 2003). Algumas unidades da Federação executaram o ZEE na escala 1:250.000 para todo o território, enquanto outras trabalharam com áreas prioritárias ou fizeram o zoneamento de alguns municípios.

O ZEE dos estados do Acre e Rondônia foram investigados em campo em 2002. Procurou-se levantar na ocasião aspectos relativos a sustentabilidade desta política, com ênfase na organização e participação social, mas incluindo também articulação interna do governo, formas de implementação do ZEE, acesso as informações levantadas e problemas na elaboração do zoneamento.

A metodologia do campo foi baseada em entrevistas, para as quais foram selecionados organizações do Estado, movimentos sociais e empresariais (Lista de entrevistados em anexo), de modo a poder contrapor as posições. Os estados do Acre e Rondônia foram escolhidos pois apresentavam na época experiências importantes do ZEE e modelos bastante diferentes. As informações e análises sobre o ZEE constantes nas próximas seções são baseadas fundamentalmente nestas entrevistas

feitas no Acre e Rondônia, interpretadas sob a ótica do neo-institucionalismo econômico. Possuem um carácter qualitativo, não objetivando ser um levantamento sistemático sobre as experiências de Zoneamento destes estados amazônicos.

### O Zoneamento Ecológico-Econômico no Acre

O Zoneamento Ecológico-Econômico no Acre tem sua história iniciada em 1989, mas ganhou um impulso maior em 1998. A fase inicial, da primeira aproximação (escala de 1:1.000.000), foi concluída no início de 2000, com a aprovação pela Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre (CEZEE) em seção conjunta com o Conselho Estadual do Meio Ambiente. Esta primeira aproximação consta de uma série de estudos setoriais sobre o meio ambiente, aspectos sócio-econômicos e indicativos temáticos para a gestão do território no Acre.

O governo do Acre optou por não fazer uma lei de zoneamento naquela ocasião, mas utilizar os indicativos produzidos para orientar as políticas públicas e privadas no estado. Deste modo, leis, programas e ações do governo procuram ser baseados nas diretrizes do ZEE. Um exemplo é a criação de um reserva de 1.000.000 de ha. ao longo da BR-364 – rodovia em processo de pavimentação - procurando garantir as diretrizes de transporte e preservação estabelecidas pelo ZEE.

A escala inicial de 1:1.000.000 está servindo para a feitura de um pacto social no estado. Entretanto, é considerada ineficiente para ações executivas. A segunda fase do ZEE, agora em curso está detalhando os trabalhos na escala de 1:250.000.

A participação social foi importante na construção da 1ª fase do zoneamento, com a própria metodologia do ZEE/AC sendo construída dentro da CEZEE. Entretanto, esta participação não foi homogeneamente distribuída entre todos os setores da sociedade e do governo. Isto ocorreu devido aos diferentes níveis de organização social, articulação e capacidade técnica. Além disso, a participação das comunidades do interior ficou prejudicada pois as reuniões da CEZEE ocorriam sempre em Rio Branco.

Um problema apontado é a interrupção dos debates sobre o ZEE após a aprovação da 1ª aproximação do zoneamento em 2000, sendo que uma das dificuldades da continuidade deste debate é dissolução da equipe inicial montada para o ZEE, baseada em consultores. A equipe técnica local qualificada acaba sendo em número insuficiente para manter o nível do de debate.

### O Zoneamento Ecológico-Econômico em Rondônia

A história do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) em Rondônia tem início na década de 80, por pressões ambientalistas e do próprio Banco Mundial, em resposta aos danos ambientais causados pelo programa "Pólo Noroeste". Em 1986 é concluída a 1ª aproximação na escala de 1:1.000.000, sendo o estado pioneiro em Zoneamentos na Amazônia. Esta 1ª aproximação foi feita baseada unicamente em critérios técnicos, não havendo qualquer tipo de debate político público a seu respeito. Com ela o estado foi dividido em 6 grandes zonas, com usos definidos para cada uma delas. Em 1988, um decreto institui legalmente o zoneamento e em 1991, o ZEE de Rondônia é transformado em lei. Na década de 1990 o Banco Mundial financiou o PANAFLORO – Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia - que serviu entre outras coisas para implantar a 1ª aproximação do Zoneamento de Rondônia e financiar a 2ª aproximação.

Nesta 1ª Aproximação, boa parte dos usos estabelecidos não foram cumpridos: reservas foram invadidas e tiveram uso em não conformidade com o estabelecido; percentuais de desmatamentos não foram respeitados, etc. Na prática, apesar de ter interferido, evidentemente, na ocupação do estado, a 1ª aproximação do ZEE em Rondônia mostrou-se insustentável, incapaz de evitar os mais diversos conflitos sociais.

A 2ª aproximação (1:250.000), que teve seus trabalhos iniciados em meados da década de 1990 e com um grande orçamento à disposição (cerca de R\$ 20.000.000), realizou um detalhado diagnóstico do estado, produzindo um enorme montante de informações. A concepção utilizada para os trabalhos é a de que o diagnóstico é uma etapa eminentemente técnica do ZEE, não cabendo nesta fase a participação da sociedade civil. O modelo adotado foi a contratação de um consórcio – o vencedor da licitação internacional foi o Tecnosolo – para a realização do zoneamento. Os trabalhos do Consórcio eram monitorados pela Câmara Técnica do Zoneamento (CTZ), o braço técnico da Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-econômico. O Consórcio apresentava relatórios mensais sobre os andamentos dos trabalhos e, julgando necessário, a CTZ poderia determinar uma correção de rumo.

Em Rondônia, não foi feito um amplo debate com a sociedade para se chegar a proposta de zoneamento. Esta foi apresentada como um produto pronto, em 1999 em uma série de oficinas e audiências públicas. Entretanto, o prazo para as debates foi bastante reduzido, servindo tal processo apenas para referendar, com pequenas alterações, o zoneamento elaborado pelo Consórcio. O argumento de que o

Zoneamento havia sido aprovado em audiências públicas foi inclusive utilizado para pressionar os deputados estaduais para a aprovarem a lei, fato que ocorreu em 2000, por unanimidade da Assembléia Legislativa. Entretanto, a lei aprovada foi de encontro com a legislação federal, pois prevê uma área de reserva legal menor (20% da propriedade) do que aquela determinada no novo código florestal (80% da propriedade). Esta pendência deixou o ZEE inoperante até junho de 2004, quando foi assinado um acordo entre o governo federal e o governo do estado fazendo os ajustes jurídicos necessários.

O mérito da existência de uma lei de zoneamento com áreas e usos bem definidos é facilitar as ações executivas. Assim, por exemplo, o BASA (Banco da Amazônia SA) só libera financiamentos se o pedido estiver de acordo com os usos estabelecidos para aquela determinada área, que necessita para isto ter uma definição precisa.

Quanto as estratégias de divulgação, as informações do ZEE de Rondônia devem ser disponibilizadas por um banco de dados na Internet, com níveis diferenciados de acesso: um nível geral, disponibilizado a todos; um nível intermediário, com consultas sob demandas previamente analisadas e um nível máximo, para parceiros e órgãos do governo.

O zoneamento em Rondônia tem uma baixa penetração na sociedade. É considerada apenas uma lei, um processo técnico, não sendo muito considerado o seu lado político. Os conflitos sócio-ambientais persistem no estado (invasão de reservas, etc). Neste sentido, a rede GTA denunciou em 2004 a descaracterização do Zoneamento de Rondônia, pelo não respeito aos usos estabelecidos pela lei de 2001.

### **ZEE: Desenvolvimento, estabilidade institucional e sociedade civil organizada.**

A estabilidade das regras é um elemento, senão suficiente, indispensável para o desenvolvimento. A demanda social pelo ZEE existente na Amazônia se justifica pela percepção de que ele representa exatamente tal estabilidade e, ainda, a presença do estado da região.

A estabilidade das regras é fundamental para fazer com que a percepção dos agentes acerca dos incentivos oferecidos pelo marco institucional leve a investimentos de longo prazo. Sem tal estabilidade, sem se conhecer as regras de modo claro, a tendência é que as melhores oportunidades de maximização dos lucros estejam no curto prazo, pois não é interessante imobilizar recursos em um futuro incerto.

O Zoneamento, além de ser um avanço na estabilidade das regras, as torna mais claras, especialmente quando são definidas zonas com limites cartesianos, como o ZEE de Rondônia<sup>25</sup>. Se um estado está dividido em zonas com usos legalmente definidos fica mais simples, por exemplo, um banco condicionar a liberação de recursos às regras estabelecidas no Zoneamento, pois é possível identificar em que zona e a quais regras estão sujeitas cada empreendimento. Também é mais fácil para órgãos como o IBAMA, INCRA estabelecerem espacialmente suas áreas e linha de atuação. No novo código florestal o percentual de desmatamento permitido fica condicionado as diretrizes estabelecidas pelo ZEE, o que é muito difícil de se avaliar se não houver zonas cartografadas.

A estabilidade das regras também depende do entrelace das instituições informais e do *enforcement*. Este depende da técnica, mas fundamentalmente da aprovação social das regras. Isto porque a ênfase dada ao próprio aprimoramento das técnicas de controle vai depender de decisões políticas, da sociedade. A legitimidade social é fundamental para a garantia da estabilidade das regras de um ZEE, sejam estas regras estabelecidas ou não em legislação específica. Tal legitimidade está diretamente relacionada a um envolvimento político amplo dos diversos setores da sociedade no processo de elaboração do ZEE.

#### A importância da Organização da Sociedade Civil

Sendo o ZEE entendido como um processo contínuo técnico e político de gestão do território em direção a sustentabilidade, deve ser baseado em um debate permanente dentro da sociedade. Para que tal debate seja eficaz, é fundamental que haja uma sociedade civil bem organizada e preparada. Somente assim poderão ser equacionados os conflitos que são recriados a cada momento.

Uma organização social sólida, possibilitando a emergência de novos agentes relevantes, é indispensável para garantir que o ZEE não represente uma mudança institucional que sirva para legitimar interesses de minoriais. Ainda, é a sociedade civil que ajudará a garantir a estabilidade das regras do zoneamento: de uma maneira direta, através da fiscalização das diretrizes estabelecidas e

---

<sup>25</sup> O exemplo de Rondônia mostra que a estabilidade das regras também depende de uma harmonização das legislações e ações entre os três níveis de governo.

vislumbrando possibilidades de maximização de ganhos a partir destas diretrizes; de uma maneira indireta elegendo candidatos a cargos públicos comprometidos com o projeto do zoneamento.

### O processo de debate

A grande maioria dos Programas de Zoneamento Ecológico-econômico no Brasil utiliza-se de consultorias para a realização dos trabalhos. Este fato por si só é positivo, pois traz contribuições técnicas e teóricas significativas. O problema é que estas consultorias, evidentemente, são contratadas por um período determinado. Após o término dos contratos, acaba ocorrendo um esvaziamento dos debates, o que causa uma descontinuidade do zoneamento, que deve ser entendido como um processo contínuo.

É necessário então investir de forma intensiva na qualificação do corpo técnico local, de modo que, mesmo que auxiliado por consultores, seja a equipe local o centro dos debates do zoneamento.. Isto também é válido para a sociedade civil organizada, que pode se incorporar também a este fórum permanente sobre o zoneamento.

A descontinuidade dos debates está ainda relacionada a uma concepção etapista, onde se privilegia a geração de produtos: ao se concluir, por exemplo, uma primeira aproximação de um ZEE cessam-se os debates. Quando se resolve fazer uma nova etapa contrata-se uma nova consultoria e recomeçam-se os debates, muitas vezes vários anos mais tarde. Esta descontinuidade e também a demora na implementação das medidas propostas pelo ZEE podem gerar um sentimento de descrédito na população em relação ao instrumento, não levando a uma mudança de percepção dos incentivos oferecidos pelo marco institucional.

Entretanto, o ZEE pode dar um impulso na organização da sociedade civil, a medida que estimula o debate interno às organizações. Além disto, proporciona um maior contato entre as diferentes entidades, potencializando a formação de redes sociais. Assim, uma das principais contribuições potenciais do ZEE é a própria formação de capital social e a contribuição para a emergência de novos agentes sociais relevantes. Ou seja, o ZEE importa pelo seu próprio processo de construção.

### A Face Econômica da Preservação Ambiental

A Amazônia com sua riqueza biológica e seu papel climático (reserva de carbono) é um patrimônio planetário. A sua conservação interessa não só a moradores locais, como também a todos os brasileiros e toda a população mundial. Entretanto, quase todo o esforço de conservação da floresta recai sobre a população local, que acaba muitas vezes sendo impedida de usar o patrimônio natural da região para gerar renda.

Então, fator relevante para a sustentabilidade do ZEE no que tange a conservação ambiental é exatamente dar viabilidade econômica a tal preservação. Dificilmente o pequeno produtor ou o grande proprietário vai deixar de degradar o ambiente se não lhe for apresentada uma alternativa econômica mais rentável.

É necessário investir pesadamente em pesquisas científicas, que tornem, por exemplo, os sistemas agroflorestais mais rentáveis, o suficiente para atrair a atenção dos pequenos proprietários e dos grandes investidores. Mas não só os investimentos em pesquisa são capazes de criar este novo cenário. Também a adoção de medidas compensatórias (como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo) pode criar esta necessária rentabilidade, distribuindo os custos da conservação para todos os interessados. Em outras palavras, é necessário que o marco institucional vigente ofereça incentivos em que a maximização dos resultados da sociedade regional sejam condizente com objetivos de desenvolvimento de longo prazo. Programas como o Pró-ambiente são tentativas nesta direção.

### Considerações Finais

Qual o significado das transformações sociais recentes na Amazônia e seu papel potencial no desenvolvimento regional? Para responder a questão proposta foi utilizada neste trabalho os princípios teóricos do neo-institucionalismo de Douglass North, que é baseado em uma visão política do ambiente econômico. Para ele o entendimento da evolução social e econômica de uma sociedade está relacionado a compreensão de três elementos chave: as organizações, que são constituídas com fins específicos e representam os agentes ativos do sistema; as instituições, ou seja, as regras do jogo, que são construídas historicamente e sob as quais agem as organizações; e o *enforcement*, que representa os mecanismos de regulação e controle das regras estabelecidas. Estes três elementos formam o marco institucional, cujos estímulos oferecidos vão determinar a eficiência social e econômica de uma sociedade.

Vale lembrar que as mudanças institucionais ocorrem somente por duas causas: mudanças nos preços relativos e mudanças de preferências. Para a Amazônia, destacam-se duas mudanças de preferências, que tiveram um grande impacto na dinâmica institucional regional: a redemocratização/descentralização político-administrativa brasileira e a emergência do ambientalismo. Sob este pano de fundo ideológico e apoiando-se na urbanização regional e na implantação de redes técnicas de transporte e telecomunicações desenvolveu-se também um movimento endógeno de resistência das populações locais contra a expropriação de seus recursos e territórios. Este contexto propiciou grandes avanços na organização da sociedade civil na Amazônia, surgindo redes sociais como o Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA). A sociedade civil organizada é importante para o desenvolvimento regional, pois

- O surgimento de novos agentes relevantes (as organizações da sociedade civil) possibilita que a evolução institucional siga uma direção na qual os seus ganhos sejam socialmente melhor distribuídos. Os exemplos na Amazônia são muitos, como a ASPAC, em Silves, os seringueiros no Acre, etc.
- permite um processo de aprendizagem dos agentes locais, alterando a sua percepção a cerca dos estímulos oferecidos pelo marco institucional.

Assim, a aprendizagem pode levar a que uma determinada comunidade perceba como mais vantajoso para maximizar seus resultados a exploração de sistemas agroflorestais ao invés de exploração não sustentável de madeira, por exemplo. As organizações da sociedade civil e suas redes de parcerias cumprem este papel, seja articuladas com políticas públicas (como o PPG7, especialmente em seu Projeto Demonstrativo Tipo A) ou não.

- reforça o *enforcement*, pois aumenta o controle social para o cumprimento da regras estabelecidas.
- implica numa maior estabilidade institucional, exatamente pelo maior controle social para o cumprimento das regras;
- eleva o capital social, pois estreita os laços de confiança interpessoais, aumenta a solidariedade e a participação cívica, aproveita os laços tipo "cola" potencializando-os como laços tipo "ponte",
- aumenta a possibilidade de redução dos conflitos sócio-ambientais, pois cria novos interlocutores e fóruns de debate, a exemplo da própria rede GTA;
- proporciona maior eficiência na gestão de políticas públicas descentralizadas, como aquelas que são co-geridas pelos Conselhos Municipais estudados neste trabalho.

Buscando compreender alguns aspectos relativos a organização da sociedade e ao civismo, elaborou-se indicadores sobre conselhos municipais de políticas setoriais, fundações e associações sem fins lucrativos (FASFIL) e comparecimento eleitoral. Os dois primeiros são indicadores do nível de organização da sociedade civil e as principais conclusões a seu respeito foram:

- apesar da estruturação de significativas redes sociais, com articulações nacionais e internacionais, o indicador "Densidade de FASFIL" deixou claro que o tecido de organizações sociais na Amazônia é bem mais rarefeito do que em outras partes do país, especialmente em comparação ao Centro-sul.
- A quantidade de FASFIL diferencia-se bastante regionalmente. Parece haver uma relação entre a criação de FASFIL e colonização dirigida, pois nos dois estados onde este processo foi proporcionalmente mais intenso

(Rondônia e Mato Grosso) a densidade de FASFIL é significativamente maior do que no restante da região. No Mato Grosso, parece ainda haver uma relação direta entre a origem da população e associativismo: em seu Norte, colonizado por sulistas, as densidades de FASFIL são semelhantes as encontradas no Sul brasileiro, que por sua vez são as maiores do Brasil. O hábito de se associar foi levado junto com a população sulista que migrou para o Mato Grosso, num exemplo de transferência de instituições informais.

- A grande mobilidade da população regional e a curta história de grande parte da sociedade regional também são fatores que ajudam a explicar a baixa densidade de FASFIL na região. Tanto que, 72% destas organizações foram criadas após 1991.
- Entretanto, o ritmo de construção de novas organizações da sociedade civil é superior a média nacional, havendo uma tendência de convergência dos números regionais com os nacionais.

Já a análise dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais revelou que a participação social neste tipo de fórum, avaliada através do IPCM, é apenas ligeiramente inferior na Amazônia em relação a média brasileira. A exceção se dá mais uma vez em relação ao estado do Mato Grosso (além de Roraima), com índices superiores a média nacional. Também neste indicador a disparidade intrarregional é grande.

Um fato importante a se ressaltar é papel que o Estado possui no comando do processo de organização social. O conjunto dos cinco Conselhos analisadas que são obrigatórios ou induzidos por legislação federal apresentam um IPCM (tanto para a Amazônia, quanto para o Brasil) cerca de 8 vezes superior ao registrado para o conjunto de Conselhos não obrigatórios. Para a Amazônia, chama atenção ainda que o IPCM para Conselhos Municipais de Meio Ambiente (que não é obrigatório) é significativamente menor do que a média nacional, apesar da ênfase dada a questão ambiental dada nas políticas para a região nos últimos quinze anos.

Mesmo considerando que a criação de Conselhos Municipais está diretamente relacionada a capacidade administrativa das prefeituras e que a Amazônia apresenta uma grande proporção de municípios instalados recentemente, este fato por si só não justifica os baixos indicadores de certas áreas, como os estados do Tocantins, Maranhão, Amapá e Acre. Como contraposição tem-se o estado do Rio Grande do Sul, onde também o processo de criação de novos municípios foi intenso, mas o IPCM

registrado está entre os mais altos do Brasil. Parece que a maior ou menor capacidade de organização social espontânea em fóruns como Conselhos Municipais está relacionada a história de formação regional.

O civismo, avaliada através do comparecimento eleitoral foi que, apresentou um crescimento contínuo no período analisado (1996-2000-2004), encontrando-se em patamares elevados em quase todo o Brasil. Entretanto, destaca-se que o comparecimento eleitoral na Amazônia teve um ritmo de incremento superior a média nacional, praticamente a igualando em 2004. A diversidade intrarregional para este indicador é relativamente pequena, o que de certo modo reforça a importância do Estado na comando de processos participativos.

A investigação dos processos políticos do Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre e de Rondônia, nos mostrou restrições à participação da sociedade civil organizada no ZEE, relacionadas a:

- dificuldade de acessibilidade aos locais que ocorrem os debates, especialmente em relação as comunidades mais isoladas do interior,
- falta de preparo técnico da população para acompanhar os debates nos fóruns apropriados;
- fraca mobilização e baixa capilaridade das organizações sociais;
- pouco tempo reservado nos escopo das políticas públicas aos debates com a sociedade civil;
- Descontinuidade dos fóruns de debate, interrompendo positivos processos de discussão;
- Utilização da participação social apenas para legitimar políticas públicas;

Entretanto, a participação da sociedade civil organizada em políticas como o ZEE é fundamental para garantir a sua legitimidade e estabilidade, garantindo um *enforcement* mais eficaz, pela próprios mecanismos sociais de controle. Além disto, a demanda por participação da sociedade civil em políticas públicas gera um *feedback* na sociedade que estimula um incremento de sua organização, um aumento da coesão social e dos vínculos entre os diversos setores da sociedade, elementos de grande importância para o desenvolvimento. Assim, políticas públicas, independente de seu objetivo e resultado, ao incorporarem a sociedade civil organizada em sua elaboração e gestão, geram este importante efeito secundário.

Um outro aspecto a ser ressaltado é que tornar efetivas as decisões dos fóruns participativos é fundamental para estimular a própria participação social nas políticas

públicas. Isto porque a participação social tem um custo, e a decisão de participar ou não está relacionada aos ganhos advindos desta ação.

As transformações sociais recentes na Amazônia levaram a uma maior organização sociedade civil na Amazônia tem em suas principais organizações significativos agentes que podem interferir no rumo da evolução institucional da região. Por outro lado falta uma maior capilaridade à suas redes sociais e a sua distribuição espacial é bastante heterogênea, representando uma limitação ao desenvolvimento regional.

Finalmente, compreender os incentivos oferecidos pelo marco institucional vigente - considerando instituições formais, informais e *enforcement* - deve ser a questão norteadora para compreensão da evolução social e econômica da região. Estes incentivos são interpretados através de elementos culturais, ideológicos e conhecimento, em cuja redes de organizações sociais tem importante influência, destacando a importância da sociedade civil organizada e das transformações sociais recentes na Amazônia no desenvolvimento regional.

### Referencias Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 149p.
- ABROMOVAY, Ricardo. **Desenvolvimento e Instituições: a importância da explicação histórica**. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro. **Razões e Ficções do Desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001.
- ACRE – **Sistema Estadual de Informações Ambientais**. Disponível via <http://www.seiam.ac.gov.br/municipios.php>. Arquivo consultado em 2005
- ACRE (Estado) Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Diretrizes Estratégicas do Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre – Segunda Fase**. Rio Branco: SEMA, 2004.
- ACRE (Estado) Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre: Aspectos socioeconômicos e ocupação territorial – documento final**. Rio Branco: SECTMA, 2000. V.2.
- ACRE (Estado) Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre: Recursos Naturais e Meio Ambiente – documento final**. Rio Branco: SECTMA, 2000. V.1.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS [ANA]. **Plano Nacional de Recursos Hídricos – Documento Base de Referência**. Brasília: ANA, 2003.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil). **Atlas de energia elétrica do Brasil**. Brasília: ANEEL, 2002. 153p.
- ALVES, Diógenes S. **O Processo de Desmatamento na Amazônia**. . in: **Parcerias Estratégias**, nº 12, setembro de 2001.. Disponível via [www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias12](http://www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias12)
- AMA. **Construindo a Sustentabilidade: Lições Aprendidas no Programa Piloto**. Brasília: MMA, 2002
- ANGELO, C. **Cuidado: Frágil**. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21jul. 2002. Disponível em: <http://lba.inpa.gov.br/lba/port/documentos/materias/20020721.html>.
- ANPEC. **Linhas Gerais de uma proposta de estratégia espacial para o desenvolvimento da Amazônia**. Rio de Janeiro: ANPEC, 2003.
- ARAÚJO, Maria Celina D'. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- BECKER, B. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990. 112p.
- BECKER, Bertha. **Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional**. In: B. K. Becker. (Org.). **Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2002, v. 1, p. 9-35.

- BECKER, B., EGLER, C. A. G. **Detalhamento da Metodologia Para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico Pelos Estados da Amazônia Legal**. Brasília: SAE/MMA, 1997.
- BECKER, B.; MIRANDA, M. (orgs.) **A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- BECKER, Bertha. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BECKER, Bertha. **A especificidade do urbano na Amazônia: Desafios para políticas públicas conseqüentes**. Projeto Ações de gestão, monitoramento e políticas do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras.. Relatório técnico. Rio de Janeiro, 1998.
- BECKER, Bertha. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, nº 50, vol 2.
- BECKER, Bertha. Os eixos de integração e de desenvolvimento e a Amazônia. In: **Revista Território**, ano IV, nº 6, jan./jun. 1999.
- BEZZI, Meri Lourdes. **Região: Uma (Re)visão Historiográfica – da Gênese aos Novos Paradgmas**. Santa Maria: UFSM, 2004.
- BRASIL. Casa Civil. **Plano de Ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília: Casa Civil, 2004.
- BRASIL. Casa Civil. **Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163**. Brasília: Casa Civil, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2004.
- BRASIL. **Lei Nº 5.173**, de 27 de outubro 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Diretrizes metodológicas para o Zoneamento-Econômico-Ecológico do Brasil**. Brasília: MMA, 2003.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal**. Brasília: MMA, 1995.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: MP, 2003.
- BROWN, Irving Foster (coord.). **Monitoramento, Manejo e Recuperação de Paisagens no Leste do Estado do Acre**. Rio Branco: UFAC, 2002
- BROWN, Irving Foster (coord.). **Monitoramento, Manejo e Recuperação de Paisagens no Leste do Estado do Acre**. Rio Branco: UFAC, 2002

- CARVALHO, Fernanda F. de, SANTOS, Valdeci M. dos. A Sudene e as Novas Teorias de Desenvolvimento Regional. In: **Anais do VX Congresso Brasileiro de Economia**. Brasília, 10 a 13 de setembro de 2003. Arquivo disponível via [http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/economia/xv\\_cbe/014.pdf](http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/economia/xv_cbe/014.pdf)
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988. 430p.
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. **A relação entre crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista**. Disponível via [www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/1/mesa\\_2\\_conceicao.pdf](http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_2_conceicao.pdf). Arquivo consultado em 2004.
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre : Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. – (Teses FEE ; n. 1)
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. In: **R. Economia. Contemporânea**. Rio de Janeiro, 6(2): 119-146, jul./dez. 2002
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. 598p.
- COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA [COIAB]. **Página na Internet**. Disponível via <http://www.coiab.com.br/index.php>. Arquivos consultados em 2005
- DIAZ, M.C.V.; BARROS, A.C.; SILVA, E.L. & ALENCAR, A. 2001. Estradas e desenvolvimento social na Amazônia. In: **Sustentabilidade e Democracia para as políticas públicas na Amazônia**. Cadernos temáticos n.8- Brasil Sustentável e Democrático. A.C.Barros ed. FASE/IPAM. 128p
- DIEWALD, Chris. **Development and Conservation of Forests**. World Bank, october 2002.
- ELETRONORTE. **Complexo Hidrelétrico Belo Monte**. Disponível via <http://www.belomonte.gov.br/menu.html>. Arquivo consultado em 2005.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21 – jun de 2000. p. 211-259
- GOMES, P.C. da C. **As Razões da Região**. 1987. 194p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, Rio de Janeiro, 1987.
- GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNICO [GTA] . **Página na Internet**. Disponível via <http://www.gta.org.br/>. Arquivo consultado em 2005

- GUIMARÃES, André Loubet. UHL, Christopher. O Transporte Rural na Amazônia Oriental: Limites, Opções e Oportunidades. **Série Amazônia** nº 12. Belém: Imazon, 1998.
- HALL, Peter A. , TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58 – 2003. p. 193-223.
- IBGE. **Atlas do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003B
- IBGE. **Banco Multidimensional de Estatísticas [BME]**. Disponível via <https://www.bme.ibge.gov.br/index.jsp>. Arquivos consultados em 2004.
- IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- IBGE. **Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos do Brasil – 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003A..
- IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática [SIDRA]**. Disponível via <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>. Arquivos consultados em 2004
- INCRA. **O livro branco da grilagem de terras no Brasil**. Brasília: INCRA, sem data
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD [IIG]. Douglas C. North: **La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano**. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.
- IPAM/ISA. 2001. **Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia**. Em: **Sustentabilidade e Democracia para as políticas públicas na Amazônia**. Cadernos temáticos n.8- Brasil Sustentável e Democrático. A.C.Barros ed. FASE/IPAM. 128p
- KAIMOWITZ, David et all. **A Conexão Hambúrguer Alimentaa Destruição da Amazônia – Desmatamento e Pecuária na Amazônia**. Centro para Pesquisa Florestal Internacional [CIFOR], 2003.
- KLIKSBERG, B. **Capital Social e Cultura: chaves esquecidas do desenvolvimento**. Apostila de palestra proferida no Seminário "O Desenvolvimento Sustentável no Século XXI", no Hotel Intercontinental, Rio de Janeiro, 15 de maio de 2003.
- KOHLHEPP, Gerd, BLUMENSCHNEIN, Markus. **Brasileiros sulistas como atores da transformação rural no Centro-oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso**. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, nº 8, pp.47-66, jan/jun., 2000.
- KRONEMBERGER, D. M. P. **A Viabilidade do Desenvolvimento Sustentável na Escala Local: o caso da Bacia do Jurumirim, Angra dos Reis, RJ**. 2003. 274 p. Tese (Doutorado em Geoquímica Ambiental) – IGEO, UFF, Niterói.
- LAURENCE, W. F et all **The future of the Brazilian Amazon**. **Science**, vol. 291, pp 438-439. 2001.

- LENTINI, M.; VERÍSSIMO, A.; SOBRAL, L. **Fatos Florestais da Amazônia 2003**. Belém: Imazon, 2003. 110p.
- LOURENÇO, J.S. Amazônia: trajetória e perspectivas. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P.S. (Orgs.) **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 348-369, 2001.
- MARGULIS, Sérgio. **Causas do Desmatamento na Amazônia**. Brasília: Banco Mundial, 2003
- MARTÍNEZ Coll, Juan Carlos (2001): "*Instituciones económicas*" en **La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes**. Disponível via <http://www.eumed.net/cursecon/1/inst.htm> . Arquivo consultado em 2005
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (proposta para discussão). Brasília: MI, 2003.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO [MMA. MI]. **Plano Amazônia Sustentável. Diagnóstico e Estratégia**. Brasília: MMA/MI, 2004.
- MISI, André. Contribuições das abordagens institucionalistas para a análise da política internacional. In: **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 13, n. 1, p. 99-105, jun. 2003
- MORAES, Antônio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica**. 15° ed. São Paulo: Hucitec, 1997.
- NEPSTAD, Daniel. Ett all. Road Paving, Fire Regime Feedbacks, and the Future of Amazon Forests. **Forest Ecology and Management** 154 (2001) 395-407.
- NEPSTAD, Daniel.ett all Frontir Governance in Amazon. In: **Science** Vol 295 25 Jan 2002. Disponível na Internet via [www.sciencemag.org/cgi/content/full/295/5555/629](http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/295/5555/629)
- NEPSTAD, Daniel.ett all Frontir Governance in Amazon. In: **Science** Vol 295 25 Jan 2002. Disponível na Internet via [www.sciencemag.org/cgi/content/full/295/5555/629](http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/295/5555/629)
- NEPSTAD, Daniel.ett all Frontir Governance in Amazon. In: **Science** Vol 295 25 Jan 2002. Disponível na Internet via [www.sciencemag.org/cgi/content/full/295/5555/629](http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/295/5555/629).
- NETO, J. F. Da C. **Políticas e Programas Ambientais: Desafios da Integração de Competências e Ações**. 2000. 86p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, UnB, Brasília.
- NITSCH, M. **Avaliação Crítica da Metodologia do „Zoneamento Ecológico-Econômico“ nos Estados da Amazônia Brasileira**. Rio de Janeiro: PNUD/PLANAFLORO, 1998. 22p.

- NORTH, Douglas C. **Desempeño econômico em el transcurso de los años.** Conferência de Douglass C. North em Estocolmo, Suécia, em 9 de dezembro de 1993 ao receber o Prêmio Nobel de Economia. Arquivo Dispon
- NORTH, Douglas C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico.** México DF: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University, 1990.
- NORTH, Douglass. **Conferencia en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.** 1995. Disponível via [http://www.undp.org.ar/archivos/conferencia\\_prof\\_douglass\\_north.htm](http://www.undp.org.ar/archivos/conferencia_prof_douglass_north.htm) . Arquivo Consultado em fevereiro de 2005
- O'NEILL, M.M.V.C. **As bases territoriais institucionais: novas configurações no espaço nordestino.** 2004. Tese (Doutorado em Geografia ) – IGEO, UFRJ, Rio de Janeiro.
- PÁGINA DO GAÚCHO. **Página na Internet.** Disponível via <http://www.paginadogaicho.com.br/ctq/> Arquivo consultado em 2005
- PASSOS, C.A. **A Amazônia na nova economia – Texto para discussão interna.** Brasília: MMA, 2001.
- PPG7 Civil Society Participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest.** (Working Paper). Brasília: World Bank, 2001.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 260 p.
- ROBLES, Gustavo A. Prado. **El Pensamiento Económico de Douglass C. North. Laissez-Faire,** nº 9 (Sept 1998) 13-32.
- RÔNDONIA (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Diagnóstico Sócio-Econômico-Ecológico do Estado de Rondônia e Assistência Técnica para formulação da segunda aproximação do Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico - Metodologia.** Porto Velho, 1998. 135p.
- RÔNDONIA (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Diagnóstico Sócio-Econômico-Ecológico do Estado de Rondônia e Assistência Técnica para formulação da segunda aproximação do Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico –Sócio-economia e infraestrutura social.** Porto Velho, 1998. 119p.
- SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2000. 95p.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço.** São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, T.C.C.; CÂMARA, J.B. D. (Orgs.). **GEO BRASIL 2002.** Brasília: Edições IBAMA, 2002. 447p.

SAYAGO, D.; TOURRAND, J.F.; BURSZTYN, M. (Orgs.) **Amazônia: Cenas e Cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. 382p.

SCHNEIDER, Robert R. et al. **Amazônia Sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural**. Brasília: Banco Mundial; Belém: Imazon, 2000.

SCHNEIDER, Sergio, SILVA, Marcelo Kunrath, MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (Orgs.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SMERALDI, Roberto, CARVALHO, Renata. **A Amazônia e o Novo PPA: Como Aprender com as Lições do Avanço Brasil**. São Paulo: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, 2003.

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS [UNCHS] (2001) **Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001**. New York. Disponível na Internet via [www.un.org](http://www.un.org)

WWF BRASIL. **Página na Internet**. Disponível via <http://www.wwf.org.br/projetos/projeto.asp?lista=tema&item=8&item=53>. Arquivos consultados em 2005

**ANEXO I****Entrevistas Realizadas e Entidades Visitadas no Trabalho de Campo de 2002****RIO BRANCO (AC) (21/01/2002 A 29/01/2002)****A) Entrevistas**

- 1) SEBRAE/AC  
Wanderley Soares Dantes  
Gerente de Planejamento - SEBRAE/AC
- 2) SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL DO ACRE  
Darichen  
Acessor Técnico do Gabinete
- 3) INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE  
Adão  
Chefe da Delegacia do Acre
- 4) CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA)  
FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO ACRE (FAEAC)  
Assuero Doca Veronez  
Presidente da Comissão Nacional do Meio Ambiente – CNA  
Presidente da FAEAC
- 5) CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – REGIONAL ACRE  
Júlia Feitosa da Silva  
Diretora de Políticas Sociais
- 6) FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM AGRICULTURA DO ACRE  
(FETAGRO)  
Maria Araújo de Aquino (Leide)  
Presidente
- 7) CONSELHO NACIONAL DOS SERINGUEIROS  
José Maria  
Coordenador
- 8) INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DO ACRE  
Maria Janete Souza dos Santos  
Coordenadora Geral do Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre
- 9) BANCO DA AMAZÔNIA AS – BASA – SUPERINTENDÊNCIA DO ACRE  
José Andressa  
Superintendente
- 10) INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS RENOVÁVEIS –  
IBAMA  
Sebastião Santos da Silva  
Chefe em Exercício da Divisão Técnica do IBAMA/ACRE

- 11) INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA –  
INCRA/ACRE  
César de Medeiros Paulo  
Superintendente em Exercício do INCRA/AC  
Ex-secretário de Agricultura do Acre
- 12) SECRETARIA EXECUTIVA DE FLORESTAS E EXTRATIVISMO DO ACRE  
Marco Antônio Amaro  
Chefe do departamento de Florestas
- 13) SECRETARIA DA INDUSTRIA COMERCIO E TURISMO DO ACRE  
Cilene Melo da Costa Bussons  
Técnica em Turismo – Departamento de Turismo
- 14) SECRETARIA DA INDUSTRIA COMERCIO E TURISMO DO ACRE  
Ezimar Junior  
Técnico de Planejamento - Departamento de Indústria
- 15) SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DO ESTADO DO ACRE  
Gilberto do Carmo L. Siqueira  
Secretário de Estado
- 16) SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E MEIO AMBIENTE DO  
ACRE - SECTAMA  
Carlos Edgard de Deus  
Secretário de Estado da SECTAMA  
Presidente do Instituto de Meio Ambiente do Acre
- 17) CENTRO DOS TRABALHADORES DA AMAZÔNIA  
Marcelo Argülles de Souza  
Coordenador Geral
- 18) CENTRO DE PESQUISA E EXTENSÃO EM SISTEMAS AGROFLORESTAIS DO  
ACRE – PESACRE  
Reginaldo Silveira de Lima  
Coordenador Técnico  
Coordenador Geral em Exercício

#### **B) Demais Instituições visitadas**

- 1) Fundação SOS Amazônia
- 2) Secretaria de Estado de Produção do ACRE
- 3) UNI – União das Nações Indígenas
- 4) FIEAC – Federação das Indústrias do ACRE
- 5) Prefeitura Municipal de Rio Branco

TRABALHO EM PORTO VELHO (RO) (30/01/2002 A 05/02/2002)**A) Entrevistas**

- 1) PANAFLORO – PLANO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL DE RONDÔNIA  
Jorge Orsi  
Coordenador Geral do Zoneamento Sócio-Econômico-ecológico de Rondônia
- 2) SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL DE RONDÔNIA (SEDAM)  
Desóstenes Marcos do Nascimento  
Coordenador Técnico da SEDAM e Secretário de Estado Adjunto
- 3) SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL DE RONDÔNIA (SEDAM)  
Antônio de Melo Lisboa  
Diretor do Núcleo de Sensoriamento Remoto
- 4) Federação das Indústrias de Rondônia – FIERO  
Antônio Alves da Silva Marrocos Neto  
Superintendente da FIERO
- 5) SEAPES  
Nestor Odício da Silva Filho  
Gerente de Apoio ao Desenvolvimento Agropecuário
- 6) SEAPES  
Cláudio Luis Amaral Santini  
Coordenador Executivo da Coordenadoria Consultiva de Indústria e Comércio
- 7) Organização dos Seringueiros de Rondônia (ONS)  
Paulo Lima  
Presidente
- 8) INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA/RO  
Joel Mauro Magalhães  
Coordenador do Programa Empreendedor Social  
Mentor Intelectual da 1ª Aproximação do ZSEE de Rondônia
- 9) INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS RENOVÁVEIS – IBAMA/RO  
Roberval Duamel Túniga Júnior  
Gerente Executivo IBAMA/RO
- 10) INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS RENOVÁVEIS – IBAMA/RO  
Luiz Alberto Lima Cantanhede

**11) FORUM DE ONGS DE RONDÔNIA**

Benedita

Ex- Coordenadora Geral do Fórum de ONGS de Rondônia

**B) Demais Instituições Visitadas**

CIMI – Comissão Indigianista Missionária

UNIR – Universidade Federal de Rondônia

Secretaria do Estado de Planejamento de Rondônia

CUT/RO

Federação da Agricultura de Rondônia

SEBRAE/RO