



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
DO TRÓPICO ÚMIDO

ROSANE DE OLIVEIRA MARTINS MAIA

**A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E  
REFORMA AGRÁRIA: O PAE NAS ILHAS DO PARÁ**

Belém  
2011

ROSANE DE OLIVEIRA MARTINS MAIA

**A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E  
REFORMA AGRÁRIA: O PAE NAS ILHAS DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará.  
Orientadora: Prof. Dr. Nirvia Ravena.

Belém  
2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca do NAEA/UFGPA)

---

Maia, Rosane de Oliveira

A política de regularização fundiária e reforma agrária: o PAE nas ilhas do Pará / Rosane de Oliveira Maia; Orientadora, Nírvia Ravena de Sousa. - 2011.

194 f.: il.; 29 cm

Inclui bibliografias

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

1. Reforma agrária – Para. 2. Pará – Colonização. 3. Federalismo – Pará. 4. Política econômica. 5. Política social. 6. Campanha Eleitoral. I. Sousa, Nírvia Ravena de, orientadora. II. Título.

---

CDD 21. ed. 333.318115

ROSANE DE OLIVEIRA MARTINS MAIA

## **A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REFORMA AGRÁRIA: O PAE NAS ILHAS DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará.  
Orientadora: Prof. Dr. Nirvia Ravena.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

### **Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Nirvia Ravena de Sousa  
Orientador – NAEA/UFPA

Prof. Dr. . Rosa E. Acevedo Marin  
Examinador interno- NAEA/UFPA

Prof. Dr. Maria Dolores Lima da Silva  
Examinador interno – UFPA/PPGCP

Dedico este trabalho a minha família, sempre acolhedora e compreensiva. Principalmente a minha Mãe, ao Maia, Elton e Artur que tiveram paciência e tolerância em aceitar as minhas ausências nos programas e nos deveres.

## AGRADECIMENTOS

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos pela sua contribuição acadêmica nos espaços de debates em sala, dos conhecimentos sob a orientação de seus professores, das informações e instrumentos técnicos da pesquisa. Tudo isto de essencial importância para realização deste trabalho de pesquisa.

À direção da Escola Tenente Rego Barros que permitiu a liberação para que pudesse concretizar a minha qualificação acadêmica. Também, aos colegas e amigos de trabalho da ETRB que apoiaram a minha aprovação e cobriram a minha ausência.

À Prefeitura Municipal de Ananindeua, que através da Secretaria de Educação do Município autorizou a minha licença para estudo, e contribuiu para disponibilizar mais tempo para as leituras e produções acadêmicas.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nírvia Ravena que orientou minha pesquisa com interesse, dedicação, competência, sensibilidade e solidariedade nos momentos de dificuldades, e sempre com muita simpatia.

Aos professores de minha Banca Examinadora: ao Prof. Dr. Rosa E. Acevedo Marin pelas suas contribuições exatas e sem rodeios, mas muito válidas e coerentes; e a Prof. Dr. Maria Dolores Lima da Silva nas suas intercessões valiosas que abriram as luzes do caminho que percorri para realizar este trabalho.

À Chrislene Carvalho dos Santos, que sem me conhecer, contribuiu com sugestões na elaboração desta dissertação.

À minha amiga Rosa Claudia Cerqueira Pereira que ajudou nos momentos finais, na leitura dos capítulos e nas observações. Além que incansavelmente me ajudou desde o processo de seleção do mestrado.

Agradeço principalmente a Deus por ter colocado essas pessoas em meu caminho durante esta jornada.

## RESUMO

O objetivo desse trabalho é realizar um estudo sobre a Política de Regularização Fundiária e Reforma Agrária na Região Amazônica, a partir do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), que inseriu as populações tradicionais ribeirinhas no conjunto de seu público. Tendo como foco de análise os projetos de assentamentos em ilhas dos municípios da Microrregião do Baixo Tocantins/PA, realizados por uma força tarefa entre o INCRA e a SPU. Contudo, a proposta de democratização do uso e posse da terra, que possibilita a seguridade fundiária às populações ribeirinhas, não foi priorizada e estrategicamente planejada pelas instituições públicas. Mediante as análises do processo decisório e dos planos de ação das instituições, das percepções e coleta de dados do associativismo das populações assentadas e dos resultados das eleições do período de 2000 a 2010, chegou-se à conclusão de que os projetos de assentamentos foram realizados de forma intensa e desordenada, para responder positivamente a índices de reforma agrária do governo Lula e para causar impacto nos resultados eleitorais essenciais à manutenção da governabilidade do sistema político.

**Palavras-Chaves:** Regularização Fundiária, Reforma Agrária. Associativismo. Federalismo e Resultados Eleitorais

## **ABSTRACT**

This thesis studies the Land Reform and Land Settlement Policy in the Amazon region, from the Second National Plan for Land Reform (PNRA II), which inserted the traditional riverine populations in the whole of its audience. We focus on the analysis of settlement projects in the municipalities of the Lower Tocantins Microregion islands (State of Pará). The project was conducted by a task force formed by INCRA (The National Institute of Colonization and Agrarian Reform) and SPU (National Secretary of the Federal Government Heritage). However, the proposed use and democratization of land ownership, which allows land to be secured for the riverine populations, was not strategically planned and prioritized by government institutions. Through the analysis of the decision-making process, the action plans of some institutions, the perceptions of data collection by the associations of the settled people, and the outcome of elections from 2000 to 2010, we conclude that the settlement projects were intensely carried out in a disorderly fashion, aiming to respond to the Lula administration's land reforming indices in order to create a positive impact on election results which were essential to maintain the governing political system.

**Keys words:** Regularization. Agrarian Reform, Associations. Federalism and Election Results.

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - A Microrregião do Baixo Tocantins .....	19
Mapa 2 - Municípios da Jurisdição do INCRA – SR 01.....	85
Mapa 3 - Projeto de Assentamentos Agroextrativista em Ilhas no Pará .....	88

## LISTA DE E GRÁFICOS

Gráfico 1 - Áreas Destinadas a Reforma Agrária (Incra Sr-01) .....	87
Gráfico 2 - Assentamentos das Superintendências Regionais do Pará .....	90
Gráfico 3 - O Pae no Marajó e no Baixo Tocantins .....	92
Gráfico 4 - Famílias Assentadas no Pae (Marajó e Tocantins) .....	92
Gráfico 5 - Assentamentos na Região Norte .....	95
Gráfico 6 - Evolução dos nº de Eleitores - Baixo Tocantins .....	152
Gráfico 7 - Variação dos Nº de Eleitores do Baixo Tocantins-Pa (Por Município) ..	153
Gráfico 8 - Desempenho Eleitoral Partidário de 2000 a 2008 .....	154
Gráfico 9 - Desempenho do PT nas Eleições Municipais .....	154
Gráfico 10 - Deputados Federais Eleitos em 2010 .....	156
Gráfico 11 - Votos de Beto Faro - Baixo Tocantins .....	158
Gráfico 12 - Participação na totalidade de votos .....	159
Gráfico 13 - Desempenho do PT nas Eleições Presidenciais no Baixo Tocantins ..	160

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados da Regularização Fundiária na Amazônia 2003- 2010* .....	79
Tabela 2 - Regularização Fundiária em Várzeas Federais: Ribeirinhos .....	79
Tabela 3 - Destinação de Áreas da União na Amazônia (2003-2010) .....	80
Tabela 4 - Assentamentos de Família de Trabalhadores-Incra/Sr01 - Nº de Famílias .....	86
Tabela 5 - Assentamentos de Família de Trabalhadores-Incra/Sr01 - Conforme o Domínio das Terras.....	87
Tabela 6 - População do Baixo Tocantins/Pa .....	91
Tabela 7 - Famílias Beneficiadas pelo Crédito Fomento .....	94
Tabela 8 - Investimentos em Infraestrutura dos Assentamentos .....	94
Tabela 9 - Discriminação dos Pae: Município de Abaetetuba, Cametá E Igarapé Miri .....	97
Tabela 10 - Área e Capacidade de Assentamentos em Abaetetuba.....	108
Tabela 11 - Área e Capacidade de Assentamentos em Igarapé Miri .....	109
Tabela 12 - Área e Capacidade de Assentamentos em Cametá .....	109
Tabela 13 - Votos de Beto Faro-Baixo Tocantins/Pa .....	158
Tabela 14 - Votos do PT nas Eleições Presidenciais nos Municípios do Baixo Tocantins/Pa.....	160

## LISTA DE SIGLAS

- AMIA** - Associação dos Moradores das Ilhas de Abaetetuba
- CAGROQUIVAIA** - Conselho do Assentamento Agroextrativista, Várzea, Quilombolas e Grupos Afins das Ilhas de Várzea de Abaetetuba.
- CNPT** - Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais
- CPT** - Comissão Pastoral da Terra.
- FETRAGRI**- Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará
- FETRAF**- Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
- FNO**- Fundo Nacional do Norte.
- GRPU**- Gerência Regional do Patrimônio da União
- IBAMA** - Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMBio** - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- ITERPA** - Instituto de Terras do Pará.
- MDA**- Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MOPG** - Ministério de Orçamento Planejamento e Gestão.
- MORIVA** - Movimento de Ribeirinhos e Ribeirinhas das Ilhas e Várzeas de Abaetetuba
- MST** - Movimento Sem-Terra
- ONG** - Organização Não-Governamental
- PAE**- Projeto de Assentamento Agroextrativista.
- PNRA** - Plano Nacional de Reforma Agrária
- PSDB** - Partido Democrático Brasileiro
- PMDB** - Partido Movimento Democrático Brasileiro
- PT** - Partido dos Trabalhadores
- PRONAF**- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- RESEX** - Reserva Extrativista
- SIPRA**- Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária
- STR** - Sindicato dos Trabalhadores Rurais.
- SPU**- Secretaria do Patrimônio da União
- UC** - Unidade de Conservação
- UFPA** - Universidade Federal do Pará

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 A COLONIZAÇÃO E A REFORMA AGRÁRIA E SUAS REFLEXÕES PARA A AMAZÔNIA</b> .....	28
2.1 A REFORMA AGRÁRIA: HISTÓRIA DE CONTRADIÇÕES E REAÇÕES.....	31
2.2 A LUTA PELA TERRA: AS REAÇÕES DAS POPULAÇÕES AMAZÔNICAS AO PROJETO DE COLONIZAÇÃO. ....	43
<b>2.2.1 Os índios e os negros: o reconhecimento pelo direito da propriedade da terra</b> .....	48
<b>2.2.2 Eficientemente sustentável: A janela de oportunidade do movimento ambientalista e a construção da categoria “população tradicional”</b> .....	52
<b>2.2.3 O Campesinato no Baixo Tocantins: Fortalecimento Político e a Luta pela Terra e Seus Recursos</b> .....	56
<b>3 O II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA: A INSERÇÃO DAS POPULAÇÕES RIBEIRINHAS DO PARÁ</b> .....	64
3.1 A POLÍTICA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ILHAS E VÁRZEA DA SPU E O PAE DO INCRA-SR01.....	71
<b>3.1.1 A SPU: A Regularização Fundiária no Pará.</b> .....	73
<b>3.1.2 O INCRA-SR01: O PAE em ilhas</b> .....	83
<b>3.1.3 O PAE no Baixo Tocantins-PA.</b> .....	90
3.2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA A PARTIR DO II PNRA. ....	92
<b>4 AÇÃO COLETIVA, CAPITAL SOCIAL E ASSOCIATIVISMO: FÓRMULAS DO SUCESSO DO PAE NAS COMUNIDADES RIBEIRINHAS DO PARÁ.</b> .....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
4.1 O PAE SOB A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA .....	103
4.2 CAPITAL SOCIAL: CONCEPÇÕES, RELEVÂNCIA E ORIGEM.....	114
4.3 ASSOCIATIVISMO: AÇÃO COLETIVA E FORTALECIMENTO POLÍTICO .....	122
4.4 O PROJETO DE ASSENTAMENTO AGROEXTRATIVISTA E O ASSOCIATIVISMO.....	131
<b>5 A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, A REFORMA AGRÁRIA E O PACTO FEDERATIVO: EM BUSCA DA GOVERNABILIDADE POR VIAS ELEITORAIS</b> .....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
5.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS E AS REDES DE CLIENTELISMO: AS REGRAS DO JOGO NA POLÍTICA FUNDIÁRIA NO PARÁ ENTRE 2003 A 2010. ....	146
5.2 A COMPOSIÇÃO POLITICO PARTIDÁRIA DOS MUNICÍPIOS DO BAIXO TOCANTINS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2000 A 2008. ....	152

5.3 A APURAÇÃO DE VOTOS DO DEPUTADO FEDERAL BETO FARO NOS MUNICÍPIOS DO BAIXO TOCANTINS NAS ELEIÇÕES 2002 A 2010 E SEUS REFELXOS NA GOVERNABILIDADE FEDERAL.....	156
<b>6CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>163</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>167</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>182</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Política Pública de Regularização Fundiária e a Reforma Agrária na Amazônia tendo como público as populações tradicionais ribeirinhas é nova. Trata-se de uma estratégia recente desenhada a partir do II PNRA (2003) que ampliou o público beneficiário da política de reforma agrária aos povos tradicionais. No período de 2004 a 2010 foram criados 253 assentamentos em ilhas estuarinas do Pará, e somente o INCRA-SR (01) foi responsável pela criação de 211 PAE nas ilhas em 23 municípios<sup>1</sup> de sua jurisdição (BRASIL, 2010). Os assentamentos foram intensificados a partir do termo de Cooperação Técnica entre Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), assinado e publicado no Diário Oficial da União (DOU) número 223, seção 3, página 107 de 22 de novembro de 2005.

A estratégia de inserção das ocupações ribeirinhas ao programa de reforma agrária proposto no II PNRA (2003) foi desenhado pela integração institucional do Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão (MOPG) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Possibilitando os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) e o Termo de Autorização de Uso dos territórios ocupados pelas populações tradicionais ribeirinhas. Visto que estas ocupações são localizadas nos terrenos considerados de Marinha e de Patrimônios Imóveis da União. A SPU (órgão integrante ao MOPG) tem a atribuição de sua gestão e regularização, que por meio do Termo de Cooperação passou ao INCRA esta atribuição, com o objetivo da implantação de Projetos de Assentamentos.

A pesquisa partiu da preocupação desta ação frenética e uniforme de assentamentos em ilhas em tão curto período de tempo adotada pelo INCRA e com o apoio legal da SPU. E também partiu do questionamento que a presença secular dos moradores das ilhas era fato, e até que ponto esta política de reforma agrária poderia melhorar a sua realidade social, e o perigo que todo este aparelho institucional se transforme apenas em casas fechadas. Neste sentido busca-se compreender as *razões* da Política Pública de Regularização Fundiária e Reforma

---

<sup>1</sup> Nos municípios de: Abaetetuba; Afuá; Anajas; Ananindeua; Bagre; Barcarena; Belém; Breves; Bujaru; Cachoeira do Arari; Cametá; Currealino; Gurupá; Igarapé Miri; Limoeiro do Ajuru; Melgaço; Mocajuba; Muaná; Oeiras do Pará; Pontas de Pedras; Portel e São Sebastião de Boa Vista.

Agrária nas ilhas dos municípios sob a jurisdição da Superintendência Regional de Belém SR-(01).

A pesquisa desenvolve uma análise no campo da política pública, a fim de compreender a ação do governo nas questões fundiárias, que envolve as populações tradicionais ribeirinhas do Pará. Segundo SOUZA (2006), a política pública é o governo em ação, colocá-la no campo do conhecimento implica analisar essa ação, e quando necessário sugerir mudanças no curso dessas ações. A formulação de políticas públicas é ação do governo que produzem resultados e mudanças no mundo real. E as políticas públicas após serem desenhadas e formuladas em programas e planos são submetidas em acompanhamento e avaliação. Portanto, a política de regularização fundiária nas ilhas do Pará possui um desenho institucional que articulou os programas e ações que se transformaram no mundo real em Projetos de Assentamentos Agroextrativistas.

A reflexão não aborda somente a política pública enquanto uma manifestação de mudança partindo exclusivamente do governo, mas reflete pressões de grupos de interesses e movimentos sociais que possuem espaço próprio de atuação, que buscam na captura de políticas públicas em responder suas demandas (FREY, 2000; FARIA, 2003; SOUZA, 2006). O reconhecimento de poder do Estado na política de regularização fundiária e reforma agrária aos povos ribeirinhos é notório na pesquisa, mas a questão é perceber as articulações dos ribeirinhos para a captura da política. As razões da política pública implicam traçar caminhos com objetivo de enxergar os interesses que a sustenta e os seus beneficiários. Se a política busca atender as demandas sociais pela legalidade do acesso à terra e do uso de seus recursos naturais às populações ribeirinhas. Essas populações são formadas por *posseiros de suas terras*, localizadas em ilhas e várzeas da União, e considerados de uso coletivo. E estão inseridos em cenários de disputas pelo acesso à terra e seus recursos, nestes conflitos de interesses o processo de regularização fundiária possibilita a legalidade e seguridade fundiária e os assentamentos podem mudar a realidade dos moradores das ilhas, e as suas relações com os demais atores sociais.

Os conflitos pela terra e a luta pelos seus recursos são presentes na realidade amazônica e intensificados com a proposta desenvolvimentista e colonizadora da Amazônia pós 1950 (LOUREIRO, 1992). Às populações rurais amazônicas restou a persistência em sobreviver diante das mudanças modernizadoras impostas para

Amazônia, tornando-as vulneráveis aos interesses dos grupos econômicos internacionais e da região sudeste do País (COSTA, 1992; 2000). As organizações das populações rurais pela terra e seus recursos iniciaram na década de 1960, e fortalecidas a partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990 com a intensificação do debate sobre o Estado, desenvolvimento local e o ambientalismo.

A demanda pela terra e seus recursos é um fato na Amazônia e certamente envolve as populações ribeirinhas, que no decorrer do percurso da história estava submetida aos regatões e as práticas de aviamento. E as políticas de acesso à terra que promovem a seguridade fundiária a esta categoria são importantes, mas as ações que as instrumentalizam podem provocar equívocos em responder essas demandas. Já que permite uma argumentação para os interesses ocultos e atores subentendidos nesta política, e seus outros beneficiários, visto que a inserção de uma política distributiva tem reflexos nas relações políticas locais com dimensão nacionais, tendo em vista as metas comprometidas no II Pano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

O PAE foi inserido nas ilhas como assentamentos especiais e adequados a realidade ribeirinha, pois tem como base a gestão coletiva dos recursos naturais e a sustentabilidade ambiental (INCRA, 1996). Essas populações tiveram que organizar suas associações de moradores para requerer os assentamentos ao INCRA e assumir a coordenação dos projetos. A organização social das comunidades ribeirinhas é baseada na gestão coletiva dos recursos de uso comum, a maioria delas é sustentada pela extração dos recursos de suas florestas e rios. As associações dos moradores das ilhas seriam alternativas de ação coletiva para melhor gestar esses recursos e garantir a competitividade do ribeirinho diante dos demais atores sociais, como também um instrumento político de negociação diante dos agentes públicos com objetivo de garantir aos seus representados a “sustentabilidade dos projetos”.

Então, entender o desenho institucional da Política de Regularização Fundiária e Reforma Agrária, envolve a sua fundamentação teórica em sua prática real, compreender como as articulações das ações são localmente concretizadas a nível local pelo associativismo dos moradores dos PAE, tendo como objetivo compreender a sua maturação política e capital social na promoção de ação coletiva para melhor gestar os recursos naturais e como força política relevante nos

processos que constituiu a política pública, para tornar os ribeirinhos parceiros de uma gestão compartilhada e não clientes de uma elite política.

Nas distribuições de benefícios, representados nestes casos pelo crédito de moradia, de fomento e cestas básicas, dois atores envolvem a relação: de quem dá e de quem recebe. Sendo bens públicos transformados em bens individualizados concedidos aos ribeirinhos, o doador é aquele que conseguiu fazer com que a política pública chegasse até eles. É necessário também percorrer o caminho para compreender a *configuração do doador* e os seus interesses com a captura da política. Esta política constitui uma estratégia de manutenção de poder dos grupos políticos envolvidos, a política de regularização fundiária e reforma agrária às populações ribeirinhas, também foi um instrumento em que grupos aliados partidários buscaram manter a governabilidade por vias eleitorais, com base nas relações entre patrono e clientes.

Diante do quadro institucional, tornou-se importante: (i) compreender a legislação aplicada para promover o PAE nas ilhas do Pará e os seus mecanismos de promoção de ação coletiva de manejo de recursos naturais comuns pelos moradores das ilhas; (ii) entender o desdobramento de uma política de regularização fundiária em assentamentos de reforma agrária e como estas se confundem e se misturam; (iii) perceber as articulações dos sindicatos e associações dos ribeirinhos do Baixo Tocantins-PA na captura da política pública, e seu papel nos arranjos institucionais que se deu a política de regularização fundiária e reforma agrária; e também (iv) visualizar as regras de jogo imposta pelo sistema político de transformar a política pública em estratégia de manutenção de governabilidade por meio da garantia de coalizão político eleitoral do governo federal.

A política de regularização fundiária e reforma Agrária, adotada na Amazônia a partir do II PNRA, tem provocado mudanças às populações das ilhas do Pará, principalmente nos Município sob a jurisdição da Superintendência Regional do INCRA/Belém-SR-01. Este estudo analisa o desenho institucional da política de regularização fundiária e as instituições atuantes na constituição e implantação da política. Como esta questão está diretamente relacionada ao uso e à gestão de territórios e recursos naturais por populações tradicionais, é importante salientar a pesquisa sobre cooperação, participação e dilemas de ação coletiva, obrigando a discussão sobre capital social e associativismo, para melhor compreender as

articulações das comunidades ribeirinhas, por meio de suas representações políticas, diante política pública exposta.

Os Projetos de Assentamento Agroextrativistas nas comunidades de populações tradicionais ribeirinhas no Pará localizados no Baixo Tocantins-PA formarão o lócus desta pesquisa, pois eles representam ainda uma política distributiva de casas e recursos de fomento, dando oportunidades de acesso ao dinheiro público a diversos atores locais e a promoção de uma clientela a uma nova elite política que ascendeu a partir das organizações políticas de trabalhadores familiares e que se sustentam por meio da captura de políticas específicas.

A partir desta contextualização, a dissertação sustenta duas hipóteses: as articulações da política de regularização fundiária da terra das Ilhas do Pará têm o objetivo prioritário de atingir as metas propostas pelo II PNRA do governo Lula; e corresponde a um instrumento de associação partidária no pacto federativo de diminuir os custos de transação para que candidatos se reelejam nas eleições majoritárias da União e do Estado, pela captura da agenda da reforma agrária pelos aliados partidários.

Temos como objetivo geral compreender a política de regularização fundiária nas ilhas do Pará e suas contribuições nos resultados do programa de reforma agrária adotada pela INCRA-SR01, e seus reflexos no pacto federativo e coligações partidárias nos resultados eleitorais. E como objetivos específicos: (a) apresentar o desenho do programa de regulamentação fundiária e de reforma agrária para os assentamentos nas comunidades ribeirinhas, no interior das competências federativas de implementação da política e sua correlação com as especificidades da Amazônia; (b) identificar a política de regularização fundiária e reforma agrária adotada nas ilhas do Pará em relação à resposta das demandas sociais das populações ribeirinhas, teve vista a predominância de ações quantitativas de criação de assentamento desconsiderando ações que privilegiam a “sustentabilidade dos projetos”.

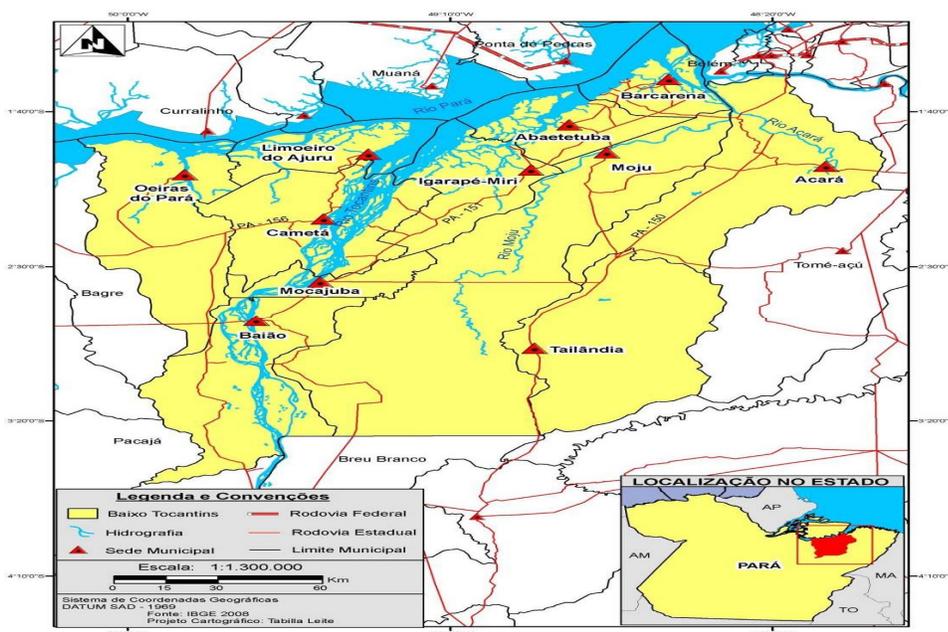
O período analisado compreende os anos de 2003 a 2010, o qual se insere no contexto da emergência do II Plano Nacional de Reforma Agrária quando ocorreu a aliança institucional entre Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e o INCRA no Programa de Regularização Fundiária e dos assentamentos agroextrativistas nas ilhas dos municípios da jurisdição da Superintendência Regional do INCRA (SR-01).

Busca-se analisar o desenho institucional da política de reforma agrária da SR-01, nos municípios da microrregião do Baixo Tocantins-PA.

a) *Lócus* da Pesquisa

A Região do Baixo Tocantins é formada pelos municípios de Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia. Tem uma população total no território de 741.781 habitantes, sendo que 392.479 vivem em área rural, o que corresponde a 52,91% do total. Possui 32.365 agricultores familiares e 23.505 famílias assentadas em ilhas pelo PAE (Projeto de Assentamentos Agroextrativistas).

**Mapa 1 - A Microrregião do Baixo Tocantins**



Fonte: IBGE (2008).

Visualizando o MAPA 1, os seus municípios são ribeirinhos e interligados pelos rios Tocantins e pelo rio Pará, onde estão presentes inúmeras ilhas e mora uma significativa população ribeirinha. A maré condiciona a vida de seus moradores, pois abastece de produtos agrícolas e pescado à feira do centro comercial do município. Cascos (canoas), voadeiras e rabetas constituem a principal forma de transporte e canal das relações comerciais entre os agricultores, pescadores e extrativistas com o meio urbano.

A microrregião integra a Bacia do Tocantins, considerada a segunda mais importante do país, superada apenas pela Bacia do Rio Amazonas. É ainda indicada

como a de maior potencial para a geração de energia hidrelétrica. Constitui um dos eixos de planejamento do governo federal, com enfoque em transporte e geração de energia, que provoca impactos sociais e ambientais para todos os seus municípios, fato relatado pelas lideranças sindicais dos pescadores artesanais em Igarapé Miri e Cametá.

Nas ilhas, o açaí desponta como a principal produção econômica da região, uma série de empresas de comercialização do Pará, e de regiões economicamente mais desenvolvidas, como o sudeste do país e mesmo empresas europeias e americanas. A presente corrida do açaí tem motivado os trabalhadores rurais a tentar suprir a necessidade de fortalecer a organização dos produtores para que se consiga uma melhor capacidade de negociação.

A cobertura vegetal do Baixo Tocantins é classificada por especialistas como floresta equatorial densa. O desflorestamento da região teve início na década de 1960, com prolongamento até a década de 1990, quando se registra a redução do estoque de madeira. Nas ilhas foi bem menos intenso, pois não havia grandes concentrações de espécies madeiráveis como na região de terra firme, o que favoreceu a sua conservação (COSTA, 2006, p. 25).

A exploração do cacau e da seringa configurou a cena econômica por longos anos na também conhecida microrregião de Cametá, até meados da década de 1970. Em seguida a exploração madeireira e a monocultura da pimenta-do-reino, duas matrizes demasiadamente caras ao equilíbrio ambiental. Nos dias atuais, as atividades de agricultura e do extrativismo regem a economia local. Segundo os dados do IBGE de 2009, sobre as análises da produção agrícola e extrativa dos municípios, cerca de 60% das suas rendas são provenientes da agricultura e extrativismo.

A pesquisa realiza-se na Microrregião do Baixo Tocantins/PA devido: (1) aos primeiros assentamentos agroextrativistas iniciados em seus municípios, entre 2004 e 2006, o que possibilitava construir uma percepção mais apurada dos PAE; (2) o INCRA-SR01 nos municípios de Abaetetuba, Barcarena, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba e Oeiras do Pará implantou 92 PAE com 23.505 famílias assentadas (BRASIL, 2010), o que demonstra a dimensão política envolvendo os assentamentos; (3) a Microrregião que representa uma liderança nas organizações políticas dos trabalhadores rurais do Pará desde a década de 1970, tais políticas forçaram a democratização do crédito do FNO *especial*; (4) a maioria

de seus municípios, onde a população rural é muito significativa e presente nas ilhas, o que pode nos remeter aos efeitos sociais e econômicos dos assentamentos para seus moradores; (5) às estatísticas do TSE em cujos registros os municípios têm apresentado nestes últimos dez anos, um crescimento do eleitorado, principalmente em Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri.

#### b) Procedimentos Metodológicos

Foram feitas as entrevistas para compreender articulação entre as organizações políticas populações ribeirinhas assentadas com os demais atores sociais, originados e incorporados ao processo de implantação da política de regularização fundiária e reforma agrária do INCRA. As entrevistas tiveram dois momentos: primeiramente, as destinadas aos diretores e coordenadores da divisão de assentamento e ordenamento territorial do INCRA; e posteriormente foram feitas com as lideranças das associações e sindicatos que representam politicamente os ribeirinhos diante ao INCRA. Tais entrevistas possibilitariam ampliar as informações e avaliações mais qualitativas e subjetivas dos atores sociais sobre a política pública inserida.

As entrevistas no INCRA tinham como objetivo inicial de averiguar as ações procedimentais e as razões da existência de tantos projetos de assentamentos em ilhas, implantados pela Superintendência Regional do INCRA (SR-01) nas áreas de sua jurisdição no período de 2003 a 2010. Nas entrevistas feitas aos Coordenadores do Assentamento e diretoria da Divisão de Obtenção de Terra e Implantação de Projetos de Assentamentos, foi percebido o caráter de adaptativo dos PAE nas ilhas. Em suas entrevistas, os coordenadores relataram a existência do Termo da Cooperação técnica entre a SPU e o INCRA para a legalização dos Assentamentos nas ilhas, e das dificuldades de implantação quantitativa de assentamento em relevância ao número de funcionários disponível na divisão de assentamento. As entrevistas no INCRA sinalizaram pistas a respeito das portarias e normativas que poderiam responder os fundamentos do PAE, e uma noção prévia sobre a articulação das comunidades locais.

O segundo momento, as entrevistas se estenderam às lideranças políticas atuantes nas associações e sindicatos dos trabalhadores rurais e colônias de pescadores. O contato com as comunidades assentadas era um trabalho mais difícil, devido à dimensão espacial dos projetos e os inúmeros assentamentos. Neste sentido, a pesquisa prossegue com a análise das áreas iniciais que a SR-01

implantou o PAE, acreditando que poderia responder as origens dos assentamentos e a visualização das implicações que afetam os projetos.

Na Microrregião do Baixo Tocantins, foram implantados os primeiros PAE em ilhas, e nos municípios Abaetetuba, Igarapé-Miri e Cametá os assentamentos foram em maior número. Em Abaetetuba, o primeiro contato foi com o Movimento dos Ribeirinhos e Ribeirinhas das Áreas de Ilhas e Várzeas de Abaetetuba (MORIVA), surgido da mobilização dos moradores das ilhas pela regularização fundiária perante o INCRA em decorrência da política de assentamento concretizada pelo PAE; e também da atuação da CPT- Região Guajarina na formação das lideranças locais no movimento pela regularização fundiária e reforma Agrária nas terras das ilhas de Abaetetuba.

Nas entrevistas estendidas as lideranças do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e da Colônia de Pescadores Z-13, foram percebidas as dificuldades que as instituições possuem para articular os ribeirinhos e suas associações. Também foram feitas entrevistas nos municípios de Igarapé-Miri e Cametá, visto que também possuem um significativo número de assentamentos. As entrevistas nos municípios possibilitaram a percepção da diversidade da organização política institucional local onde foram articulados os PAE, e o grau de associativismo das comunidades assentadas.

A dificuldade para conseguir as entrevistas no INCRA foi considerável, como os projetos estavam sendo estendidos na Microrregião do Marajó, os funcionários da divisão de assentamento estavam em constantes viagens, e os presentes não sabiam informações. Mas as análises das transcrições das entrevistas realizadas no INCRA e sinalizaram as fontes escritas (portarias, emendas, termo de cooperação e etc.) que poderiam reforçar o nosso entendimento sobre os projetos de assentamento.

Mesmo tendo em mãos o Ofício do Programa de Pós-Graduação solicitando a concessão dos documentos de implantação do PAE e o acesso aos Planos de Utilização dos Projetos de Abaetetuba, Igarapé-Miri e Cametá não foi possível ter acesso a estes documentos. Conseguimos o Plano de Utilização do Projeto Agroextrativista Ilha Biribatuba<sup>2</sup> como um padrão único, o que podemos concluir que

---

<sup>2</sup> anexo 1

esse representa apenas uma ação burocrática das etapas de captura da política pela comunidade e o INCRA tem um modelo de Plano de Utilização disponível.

As fontes e dados coletados nos sindicatos (folder, convocatória, relações de associados) e os dados obtidos nas portarias e normativas do INCRA foram analisados e contrastados com as transcrições das entrevistas, e com outras fontes escritas adquiridas nos sites do ITERPA, SPU e INCRA, com o intuito de melhor visualizarmos as contradições do que está escrito com a realidade que está sendo impostas nas comunidades ribeirinhas dos municípios da Microrregião do Baixo Tocantins.

A coleta de documentos e atas sobre os associados nos STR e nas colônias de pescadores foi prejudicada pelo processo de recadastramento de seus filiados. A situação dúbia de agricultores familiares e pescadores de muitos moradores dificultava à diretora de finanças do STR-Igarapé Miri, Abaetetuba e Cametá o controle de quantidade de seus associados, e usavam o instrumento de convocatória para a regularização sindical para averiguar o quantitativo de seus membros.

Nas Colônias de pescadores o processo de recadastramento ocorria devido recentes denúncias de fraudes nos municípios paraenses sobre o número excessivo de pescadores cadastrados e recebedores do auxílio-pesca. Apesar da situação obtive nas Colônias de Pescadores de Igarapé Miri e Cametá, uma relação de números de associados por comunidades nas ilhas, o que corresponde quase a sua totalidade. Mas esta situação de pescadores e assentados gera confusões na definição dos programas que podem ser inseridos.

Foram consultados os sites do ITERPA e da SPU e seus documentos oficiais, com o objetivo de entender as articulações entre essas instituições e suas ações sobre a regularização fundiária. Foi percebido que a regularização fundiária dos terrenos fluviais era feita uma delegação do SPU, que por meio do Termo de Cooperação Técnica determinava também ao INCRA, que a configurou na implantação do PAE nas ilhas do Pará. Para entender a discussão sobre regularização fundiária houve a consulta dos sites da MPOG, INCRA, FASE<sup>3</sup>, IBAMA, Instituto Internacional de Educação do Brasil, ITERPA e outros.

---

<sup>3</sup> FASE.

Depois de lidas e relidas as transcrições das entrevistas, passamos a estruturá-las de acordo com os temas que buscávamos respostas ou interpretações – como, por exemplo, as formas de organização e ações coletivas dos ribeirinhos no processo de captura e implantação da política de regularização fundiária, estendida por meio de projetos de assentamentos nas ilhas. A análise do material teve como base os pressupostos teóricos da pesquisa e da bibliografia sobre o tema em estudos anteriores. O cruzamento das informações nos permitiu traçar uma análise da construção dos arranjos políticos em torno da política pública e a importância das mobilizações políticas locais ribeirinhas diante desta nova realidade.

A pesquisa de campo foi realizada entre os anos de 2009 a 2010, nos meses de junho e julho (2009); agosto a dezembro de 2010, em Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri. O critério de escolha dos municípios teve como pressuposto quantidade de PAE em suas ilhas e dimensão de sua população ribeirinha. As análises dos dados eleitorais disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral<sup>4</sup> abrangeram todos os municípios da Microrregião do Baixo Tocantins, devido à quantificação crescente dos eleitores nos últimos resultados eleitorais.

Foram coletados os dados eleitorais dos municípios da Microrregião do Baixo Tocantins nas eleições de 2002, 2006 e 2010 com objetivo de perceber a crescente participação partidária e representantes parlamentares, e atrelando esses dados à análise do desenho institucional que está inserida a política pública. Nas análises do desempenho eleitoral dos partidos de esquerda nos municípios, que sinalizaram crescente nos pleitos de 2000, 2004 e 2008, que ressalta a interpretação o aumento do coeficiente eleitoral dos partidos de esquerda na maior parte dos municípios, principalmente nas eleições de 2008.

As análises dos resultados eleitorais, dos votos obtidos pelo PT e mais especificamente do deputado federal Beto Faro, sinalizam o impacto eleitoral da política de regularização fundiária e reforma agrária na Microrregião do Baixo Tocantins, devido a permanência e influência no INCRA. Os dados nos possibilitaram levantar a hipótese de que a política pública estabelece como regra de jogo a promoção da coalizão política partidária no nível da federação e unidades subnacionais, para cativar uma clientela específica de assentados inseridos na categoria de agricultores familiares.

---

<sup>4</sup> TSE

### c) A Construção dos Capítulos

No primeiro capítulo, intitulado *Colonização e Reforma Agrária e suas Reflexões para a Amazônia*, fazemos uma revisão bibliográfica sobre a questão da Reforma Agrária e colonização da Amazônia e os seus efeitos às populações rurais, apresentamos uma análise histórica sobre a política agrária adotada para região após 1960 e do crescimento das mobilizações políticas e sociais do campesinato amazônico aos projetos de colonizadores até inserção do debate ambientalista como marco regulador das propostas de desenvolvimento para a Amazônia e suas populações, e a apropriação deste debate para ascensão das populações tradicionais a uma categoria política atuante nas agendas políticas. É apresentado um debate da importância do ambientalismo e da reforma nas novas ações públicas agrárias.

Na construção deste capítulo, fez-se uma análise bibliográfica dos referenciais teóricos que envolvem colonização e reforma agrária no contexto amazônico e seus reflexos nas populações rurais, quanto ao uso e acesso à terra, tivemos a contribuição teórica de: Costa (1992; 2000; 2005) que estuda as articulações possíveis do trabalhador rural diante das pressões de um projeto excludente desenhado para a Amazônia; Martins (1980; 1985; 1986; 2003) que contribuiu com a articulação de diálogos sobre a expropriação das populações amazônicas nos diversos momentos da política Nacional; Alegretti (2002) que colaborou com a compreensão das articulações das populações tradicionais na luta pela terra e seus recursos; e usamos Costa e Tura (2002); Sousa (2002) e Costa (2006) para entender a construção dos movimentos sociais de luta pela terra na Amazônia, mas especificamente o Baixo Tocantins-PA.

O segundo capítulo, intitulado *II Plano Nacional de Reforma Agrária: a inserção das populações ribeirinhas no Pará*, trata de um estudo da política de reforma agrária e regularização fundiária adotada na Amazônia a partir do II PNRA e de seu desdobramento para as comunidades ribeirinhas no Pará inseridas no PAE (Projeto de Assentamento Agroextrativista), implantados pela Superintendência Regional do INCRA/Belém- SR01 na Microrregião do Baixo Tocantins, buscando compreender o seu desenho institucional e averiguar as irregularidades que podem comprometer a proposta de democratização de uso da terra e a seu acesso.

Neste capítulo, o foco de estudo foram autores que estudam o tema reforma agrária no contexto atual, como, por exemplo: Leite e Avila (2007), Stedile (2005),

Carvalho (1998), Oliveira (2006; 2007), Carvalho Filho (2007), e Medeiros e Leite (1998) com o intuito de perceber como são construídos os assentamentos na atualidade e suas considerações a respeito da Reforma Agrária adotada pelo II PNRA. O assunto Regularização Fundiária é tratado buscando autores como Trecanni (2005), Benatti (2005), as publicações do ITERPA (2009) e da SPU (2005, 2007; 2008; 2010), MPOG (2010). Para sustentar as discussões teóricas são apurados os dados estatísticos dos assentamentos do INCRA, analisando os dados de terras da União regularizadas pela SPU no Pará e levantando os instrumentos legais que sustentaram a cooperação da SPU e INCRA na regularização fundiária e reforma agrária para as ilhas sob a jurisdição da SR01.

No terceiro capítulo, cujo título é *Ação Coletiva, Capital Social e Associativismo: fórmulas do sucesso do PAE nas comunidades ribeirinhas do Pará*, é discutido como as normativas de implantação e funcionalidade dos PAE adotadas para as ilhas do Pará seguem uma lógica de uso coletivo dos recursos comuns. Apresenta discussões sobre o grau de representatividade dessas associações, diante deste novo espaço político, envolvendo o arcabouço de capital social e as articulações do associativismo desses atores na viabilidade e processos da política pública. Aborda a questão do capital social, ação coletiva e associativismo no contexto amazônico a partir do debate sobre as condições históricas de origem e fortalecimento. Nesse debate é abordado como o PAE é compreendido na lógica da ação coletiva e a relevância do associativismo aos PAE na microrregião do Baixo Tocantins.

Este capítulo foi construído pelas contribuições teóricas de Olson (1998), Hardin (1968), Ostrom (1990; 2001; 2002) para abordar o assunto ação coletiva; Putnam (1996), Bourdieu (1998), Baquero (2003; 2006), Abramovay (2000) para estudar o assunto capital social. Estendo as análises sobre o Associativismo, abordando as discussões de Tocqueville (1997), Ganança (1997) e Maneschy e Conceição (2004). Foram feitas entrevistas com as lideranças sindicais dos Municípios de Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri para compreender a inserção das associações locais nos projetos, assim como a organização das ações coletivas necessárias para a realização dos planos de utilização do PAE e perceber o grau de associativismo e capital social em que está sendo fundamentada a Política de Regularização Fundiária e Reforma Agrária.

O quarto capítulo, denominado *A Política de Regularização Fundiária e Reforma Agrária e o Pacto Federativo*: em busca da governabilidade por vias eleitorais, analisa os arranjos dentro do sistema político para o uso da política pública como uma estratégia para manter a coalizão político-partidária do governo. Busca analisar as intenções dos entes federados em instrumentalizar as políticas distributivas para impactar positivamente os resultados eleitorais nos aliados partidários. Portanto, nesse momento, a proposta é perceber o resultado e as mudanças da política de regularização fundiária nos processos eleitorais no Baixo Tocantins-PA, ressaltando o surgimento de uma nova elite política que possui suas bases em uma clientela específica, que no caso corresponde à categoria agricultor familiar, articulada pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

Neste último capítulo, foi discutida a teoria que formulam os jogos de interesses políticos que envolvem a política pública, tendo como referência Tsebelis (1997; 1998; 2009) e Immergut (1996). Envolvendo a discussão sobre federalismo e políticas públicas foram usadas as contribuições teóricas de Abrucio (2001), Arretche e Rodden (2007); Castro (2010), Kulgemas (2001), Ferreira (2001) e Borges (2010). Para desenvolver as discussões sobre os impactos da política pública nos resultados eleitorais, as quais promovem a governabilidade das diferentes esferas de poder, foi feito uso dos dados eleitorais das eleições entre 2000 a 2010 para comprovar que no Baixo Tocantins a política de assentamentos promovida pelo INCRA contribuiu para os resultados ótimos nas eleições para a federação e unidades subnacionais.

A partir desses debates teóricos e procedimentos metodológicos, é possível compreender como a política pública está inaugurando uma proposta nova e um espaço político para discussão e negociação por territórios e recursos, com possibilidades de caminhos para arranjos institucionais de gestão e uso dos recursos comuns e de fortalecimento dos seus atores sociais diante das pressões dos interesses da elite local. Como também atentar para o surgimento de uma nova elite política, oriunda das organizações políticas dos trabalhadores rurais, que em âmbito federal busca políticas públicas para suas bases eleitorais, compostas pelos agricultores familiares.

## **2 A COLONIZAÇÃO E A REFORMA AGRÁRIA E SUAS REFLEXÕES PARA A AMAZÔNIA**

As políticas públicas fundiárias no Brasil foram fundamentadas na exclusão e na desigualdade de distribuição, atribuindo à terra uma rentabilidade econômica subordinada aos interesses mercantilistas da metrópole portuguesa. Criou-se a percepção da desvinculação da terra ao camponês e a construção de uma estrutura agrária com base em uma tríade: terra, senhor e latifundiário. Com a percepção na política de um campesinato desmerecedor de terra, dependente e submisso a um senhor, formou-se a figura caricata de um trabalhador rural à margem do desenvolvimento. A terra prevaleceu como instrumento de poder, o governo central era sustentado a partir do reconhecimento do poder local e regional dos chefes políticos e dos coronéis. Tirar-lhes a terra era o mesmo que arrancarem de suas mãos o poder, pois, tinha-se também sobre seu domínio os grupos de expropriados e explorados que precisavam de terra para trabalhar.

O projeto de colonização portuguesa desenhou a estrutura fundiária e a política agrária brasileira. Com a intenção de ocupação do território e com o único objetivo de responder às necessidades do capital mercantil português, as terras ocupadas foram planejadas para uma economia agroexportadora. As populações nativas e suas terras foram adaptadas a esse projeto colonizador, suas terras e trabalho lhes foram expropriados pelos fidalgos portugueses que se tornaram os novos donos da terra. As distribuições das terras como fator de estratificação social da sociedade escravocrata e aristocrática institucionalizaram as guerras justas como instrumento de expropriação de terra e trabalho. Tanto os instrumentos de captura de “gentios rebeldes” quanto o trabalho das ordens missionárias contribuíram para a formação de uma hierarquia econômica e social profundamente desigual, cujo indicador de sua estratificação é a questão fundiária.

A Amazônia não foge desse projeto agrícola. Costa (1992) faz referência às tentativas de ordens missionárias de imposição de modelos agrícolas entre os indígenas amazônicos, mas houve a predominância do extrativismo das Drogas do Sertão. Na Amazônia, o ideal agrícola propõe uma “*lógica contrária à lógica da natureza*”<sup>5</sup>. A produtividade da terra e as atividades de lavoura ficaram em um papel secundário e os recursos naturais tiveram maior relevância comercial. Formou-se um

---

<sup>5</sup> Costa (1992), p.3.

palco onde a obra extrativista tornou-se bem sucedida à revelia de uma elite colonial que a reprovava, gerando, na Amazônia, um dilema no caráter civilizatório da colonização.

Segundo Costa (1992), a barbárie opõe-se à civilização, visto que a natureza bruta da floresta se sobrepõe à proposta da natureza transformada e ao ideal de civilização do projeto colonizador. A elite agrária alimentava a esperança da temporalidade da atividade extrativa e que chegaria o momento da supremacia das atividades agrícolas na Amazônia, esperança alimentada pelas crises das exportações dos produtos extrativos amazônicos, como o cacau<sup>6</sup> e a borracha. Tais crises são identificadas com a miséria do extrativismo<sup>7</sup> provocada pela insignificância dada à agricultura e pela falta de civilização da sociedade.

Por outro lado, esta vocação extrativista determinou relações diferenciadas entre a população e a terra; apesar da existência da elite, que se apropriava das riquezas das Drogas do Sertão, borracha, castanha, madeira e etc., mas que não possuía vínculos com a terra em si e geralmente concentrava-se nas capitais. Os trabalhadores da coleta desses produtos possuíam a liberdade do uso da terra para outras atividades de subsistência, permanecendo na terra mesmo após a crise das exportações, este é o campesinato caboclo que estabeleceu laços identitários com a terra. E, segundo Loureiro (1992), a quase totalidade das terras não estava titulada na condição de propriedade privada, e a exígua porção de terras tituladas não era ocupada produtivamente e, portanto, durante séculos, agricultores, pescadores artesanais, caçadores de animais silvestres tinham nelas sua origem ou lá se haviam instalado sem disputa e conflitos. É válido ressaltar que a terra não representava o foco de conflito, mas seus recursos naturais e os processos de trabalho para obtê-los.

Essas populações foram invisíveis nas políticas agrárias para a Amazônia. O discurso de integração e colonização dos projetos desenvolvimentistas utiliza a doutrina de ocupação de espaços vazios de uma zona pioneira, impondo um novo modelo de “brasianização” e “sulização” do Norte (MARTINS, 1985; COSTA, 1992)<sup>8</sup> planejado como periférico aos interesses dos grupos econômicos do sul e sudeste

---

<sup>6</sup> O cacau correspondia até meados do século XVIII a 90% da exportação da Amazônia.

<sup>7</sup> Termo usado por COSTA (1992).

<sup>8</sup> Costa (1992) usa o termo “brasianização” ao processo de subordinação da Amazônia aos interesses do sul e sudestes do Brasil, enquanto sobre este contexto MARTINS (1991) usa o termo “sulização” do Norte.

do país. Portanto as primeiras políticas intencionadas, para uma mudança da estrutura fundiária nos anos 1960 a 1980, surgiram em decorrência das mudanças econômicas e sociais provocadas pelo crescimento urbano-industrial brasileiro no sul e sudeste; e a situação de crise no campo, devido à improdutividade dos latifúndios, à concentração de terras e pressão das ligas camponesas e sindicatos rurais, exigia mudanças na estrutura agrária e melhores condições de trabalho no campo. Diante deste quadro, os debates sobre Reforma Agrária se estenderam ligados ao discurso desenvolvimentista, como alternativa de ocupar espaço potencialmente produtivo, oferecer terras para aqueles que tivessem condições financeiras para torná-las produtivas, assim reafirmando a exclusão e as injustiças, contribuindo para a construção de um cenário de conflito (MARTINS, 1983; 1985).

A partir da década de 1960, inauguram-se as intervenções governamentais que provocaram mudanças na estrutura agrária apoiada pelas oligarquias tradicionais locais, pois conduz a questão fundiária atrelada a uma política econômica, compromissada com os grupos econômicos nacionais e internacionais. Inclusive Costa (1992) faz referências a esta mudança de elites agrárias na Amazônia: os senhores dos castanhais, os seringalistas, os fazendeiros da região foram substituídos por uma nova elite atrelada às mudanças da política agrária adotada para a Amazônia pelos governos militares. Esse clima de reações de forças também gera insatisfações das elites locais que perdem seu poder político e desmando sobre a população local. Além do fato de que, a partir dessa fase, as terras devolutas passam ao controle da União, o que inibe a ação das oligarquias estaduais sobre a terra.

As políticas de desenvolvimento brasileiro, entre a década de 1960 a 1980, tinham o Estado e suas instituições como o principal investidor nas regiões Norte e Nordeste e deveriam ter suas economias integradas aos interesses dos grupos econômicos do sudeste e do capital em âmbito mundial. Foram criadas a SUDENE, SUDAM e SUFRAMA e mecanismos governamentais de transferência de recursos como o caso da FINAM e FINOR (MONTEIRO NETO, 2006). Apesar do crescimento do Produto Nacional Bruto *per capita*, o desenvolvimento da Amazônia é questionável, pois em sua dimensão social e humana foi excludente e insustentável economicamente, o que agravou a concentração de renda e o aumento da pobreza. Possibilitou a imposição dos interesses do capital e o fortalecimento dos privilégios das elites locais, grupos econômicos extraregionais e internacionais. Estenderam as

fronteiras agrícolas agropecuárias em mãos de grandes empreendimentos e o incentivo aos investimentos industriais na Amazônia, não foram consideradas as unidades produtivas locais que não possuem em suas relações a predominância da lógica do capital e com particularidades culturais e organizacionais diferenciadas. A grande empresa desalojou grande parte dos grupos que tradicionalmente produziam e ocupavam a região.

## 2.1 A REFORMA AGRÁRIA: HISTÓRIA DE CONTRADIÇÕES E REAÇÕES.

A exclusão do campesinato brasileiro da terra determinou um cenário de injustiças, desmandos e conflitos no campo. Reações contrárias à propriedade da elite sobre a terra sempre estiveram presentes no Brasil, desde a época colonial. As lutas presentes no campo tiveram diversas manifestações nas reações dos explorados e expropriados (MARTINS, 1980) nos diversos contextos e em diferentes épocas<sup>9</sup>.

A partir da década de 1940, a reforma agrária foi vista como a saída para o fim de injustiças e de conflito no campo. Sob a influência do PCB, as associações rurais e ligas camponesas por todo país organizavam congressos, jornais e debates como forma de pressão para tornar a reforma agrária um debate nacional (OLIVEIRA, 2007). As ligas camponesas tornaram-se o primeiro movimento social de luta pela terra com repercussão nacional, atuantes entre 1940 e 1960, e portavoz das demandas sociais no campo. As primeiras propostas de lei sobre reforma agrária ocorreram logo após 1946, por iniciativa do PCB na constituinte de 1946<sup>10</sup>, referindo-se à desapropriação por interesse social e por justa distribuição da propriedade (LARANJEIRA, 1983).

Os setores reformistas da Igreja católica, do Partido Comunista Brasileiro (PCB), da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e dos grupos de economistas conservadores desenvolveram discussões teóricas que cercaram o debate sobre a reforma agrária no Brasil. Os intelectuais do Partido

---

<sup>9</sup> Inserimos neste contexto as revoltas indígenas, as revoltas de escravos, os quilombos, as revoltas regenciais dos farrapos, a cabanagem, os movimentos messiânicos e do cangaço da Primeira República. Todas são manifestações da luta contra os abusos e desmandos da elite agrária.

<sup>10</sup> Como ressalva o discurso de proposta de lei da reforma agrária na Constituinte de 1946, o senador Carlos Preste relacionava este mau uso da terra à destruição dos elementos naturais e aos danos sociais da propriedade. Ressalta também a importância da reforma agrária como alternativa para retirar o campo de suas condições pré-capitalistas, marcadamente feudal. Propõe ainda em seu discurso o estímulo à pequena propriedade por meio do cooperativismo e de crédito barato.

Comunista Brasileiro – em destaque Caio Prado Jr., Alberto Passos Guimarães e Ignácio Rangel, sob foco marxista – subjugavam a questão fundiária brasileira a uma feudalização agrária ou a restos feudais sustentados graças às péssimas condições sociais da população rural brasileira.

A CEPAL aponta a reforma agrária como solução à oferta de alimentos e à crescente demanda urbana e industrial, com a tese de que a estrutura agrária brasileira agrava a crise de abastecimento e a inflação. As posições da Igreja Católica referentes ao debate agrário foram concretizadas nas manifestações contra a exclusão e a injustiça social; sua atuação foi importante na formação das lideranças sindicais dos trabalhadores rurais e na discussão da função social da propriedade da terra. E, por fim, os economistas conservadores a defendem como alternativa à modernização agrícola.

Enquanto as discussões entre Igreja<sup>11</sup>, deputados<sup>12</sup> e a intelectualidade desenvolviam análises da importância da reforma agrária e seus caminhos, no fim da década de 1950 e início da década de 1960, existiam várias ligas camponesas e associações de trabalhadores rurais em todo o país. A criação, em 1954 da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), sob forte influência do PC do B, propunha a formalização da luta dos trabalhadores do campo por meio da sindicalização rural, o que gerou a reação das Ligas que possuíam a proposta de uma reforma agrária radical (MARTINS, 1980). Neste contexto de fortalecimento da força camponesa, ora liderada pelas Ligas ora pela ULTAB, as reações da elite agrária foram violentas, com várias mortes de lideranças das ligas e de delegados sindicais.

Na década de 1960, os comunistas e a esquerda nacionalista chegavam ao consenso da necessidade de uma reforma agrária no Brasil. As oligarquias agrárias eram vistas como um setor produtivo arcaico, avesso a novos interesses industriais e democráticos. Por outro lado, para a elite agrária o momento que o país vivenciava denunciaria uma revolução comunista, esta percepção predominava entre os conservadores da União Democrática Nacional (UDN), isto é, entre os militares e

---

<sup>11</sup> Stedile (2005) faz referências às propostas de Reforma Agrária da Igreja Católica: a primeira trata da manifestação em 1950 do bispo Dom Inocêncio Engelke, de Campanha em Minas Gerais; a segunda trata do pronunciamento do Episcopado do Rio Grande do Sul em 1961; e a terceira foi manifestada no 21º Congresso de Agricultores Católicos do Rio Grande do Sul.

<sup>12</sup> Em destaque o projeto de Reforma Agrária apresentado pelo Deputado Coutinho Cavalcanti-PTB/SP -1951 e o Projeto de Lei de Reforma Agrária apresentado pelo Deputado Leonel Brizola em 1963.

grande parte dos setores da Igreja Católica. A polêmica e o clima de rivalidade entre esses grupos intensificaram-se no Governo João Goulart, que lançou as reformas de base, posicionando-se a favor da reforma agrária.

Apesar do clima de oposição da bancada latifundiária, em 1962 foi constituída a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) a quem competia segundo o art. 2º da Lei Delegada nº. 11 de outubro de 1962, colaborar na formulação de política agrária, promover e executar a reforma agrária no Brasil. Foi promulgada, também, a Lei n. 4.132, em 10 de Novembro de 1962, que definia os casos de desapropriação por interesse social (STEDILE, 2005; OLIVEIRA, 2007). Ainda durante o governo Goulart, houve a aprovação no Congresso Nacional do Estatuto do Trabalhador Rural, com a Lei nº. 4.214 de 2 de março de 1963, que permitia a implantação do sindicalismo rural e de Confederação Nacional. Com esta última lei, posteriormente, muitas ligas transformaram-se em Sindicatos de Trabalhadores Rurais, e possibilitou a formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Finalmente, por meio do Decreto nº. 53.700, de 13 março de 1964, foi lançado o Projeto de Reforma Agrária do Governo de João Goulart, que declarava ser de interesse social as áreas rurais compreendidas em um raio de dez quilômetros de rodovias e ferrovias federais e as terras beneficiadas ou recuperadas pela União com obras de irrigação, drenagem e açudes. O decreto não chegou à apreciação do Congresso, pois no dia 1º de abril João Goulart foi deposto.

O golpe de 1964 representou a vitória do pensamento conservador, que tentou omitir por décadas o debate sobre estrutura agrária brasileira, girando seu discurso em torno das questões da oferta e demanda de produtos, preços dos produtos agrícolas e comércio exterior, tendo como pano de fundo o projeto desenvolvimentista. Neste contexto de modernização e integração, foi criado o estatuto da terra em 1964, que vincula a propriedade da terra àqueles que a tornaram integrada ao mercado externo e interno, excluindo os que a usavam apenas para sua sobrevivência e existência. A modernização agrícola foi fundamentada em políticas de crédito rural, de incentivos fiscais provocando o fortalecimento das elites agrárias na produção agropecuária na Amazônia e na produção mais heterogênea e agroindustrial do sul e sudeste do país.

A política de colonização refere-se à ideia de ocupação territorial combinada ao desenvolvimento de uma atividade econômica. O Estatuto da Terra em 1964

propõe a ocupação das terras brasileiras, por meio da colonização<sup>13</sup> propriamente dita, dando vital importância ao aspecto socioeconômico (LARANJEIRA, 1983). O Estatuto da Terra foi fruto de um projeto elaborado por militares e empresários, destinado a realizar uma reforma agrária que buscava conciliar a ocupação e a preservação da propriedade capitalista. O Estatuto abria acesso à terra.

Quando se olhava o assunto do ângulo dos proprietários, mas fechava quando se olhava o assunto do ângulo da grande massa de trabalhadores sem terra, a reforma agrária beneficiava preferencialmente lavradores com vocação empresarial (MARTINS, 1985). Por outro lado, o Estatuto da Terra de 1964 representou um instrumento para a intervenção do Estado no direito absoluto à propriedade da terra, condicionando a propriedade à utilização social<sup>14</sup>.

A construção da política pública sobre reforma agrária, no período militar, envolvia atores com interesses divergentes: os atores públicos representados pelos burocratas e políticos militares, que possuíam o objetivo de controlar as mobilizações camponesas no campo; os atores privados representados pelos empresários, que buscavam ampliação do mercado interno brasileiro com a inserção de novas áreas produtivas, além dos interesses do capital estrangeiros no potencial mineral e energético da Amazônia; e os atores privados representados pelos trabalhadores em suas associações e sindicatos rurais liderados pela esquerda e pela Igreja, que buscavam democratizar o acesso à terra, buscando o reconhecimento de que a terra é para quem nela trabalha (NAVARRO, 2002). Estava formada a disputa de interesses na arena para a construção de uma política de reforma agrária, influenciada pelos atores governamentais e não governamentais. Entretanto, as chances das categorias sociais influenciarem a agenda são desiguais, porque o acesso e o controle dos meios de produção, de organização e de comunicação são também desiguais (SILVA, 2000).

As políticas de reforma agrária adotadas pelos governos militares foram caracterizadas por políticas de permanência dos privilégios dos grandes proprietários; de desmobilização política dos grupos locais e nacionais favoráveis à reforma agrária mais democrática, como setores da igreja progressista, sindicatos e a intelectualidade da esquerda comunista; pela criação de instituições de intervenção direta do Estado na vida civil das populações rurais, como o MOBRAL, o

---

<sup>13</sup> Ver Capítulo II, Seção I, Artigo 55 a 59. Publicado no D.O.U. de 31/11/1964.

<sup>14</sup> Ver Capítulo I, Art. 2º, §1º e §2º. Publicado no D.O.U. de 31/11/1964.

Projeto Rondon e de instituições criadas para manter o controle em torno da política de reforma agrária, como o Grupo Executivo de Terras do Araguaia- Tocantins (GETAT)<sup>15</sup>, a criação e a extinção do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculado ao Conselho de Segurança Nacional.

Segundo Martins (1984), a militarização da questão agrária no Brasil tem três objetivos: desmobilizar os grupos locais que surgiram a partir dos conflitos pela terra; desmoralizar as lideranças sindicais e da Igreja enquadrando-as na Lei de Segurança Nacional; e a criação e disseminação de instituições de intervenção direta do Estado. A política agrária do regime militar buscou distorcer, nos debates sobre reforma agrária, o teor político, restringindo a uma intervenção estatal e a uma política econômica fundiária de estímulo à entrada do grande capital na agricultura, na pecuária e na exploração mineral.

Durante o regime militar, a questão agrária e a concentração fundiária não foram discutidas em seus aspectos econômicos e sociais, pois a preocupação essencial era desmobilizar as forças partidárias e sindicais que mobilizavam as populações rurais; portanto, as questões fundiárias deveriam ser resolvidas por uma política técnica e militar. A proposta era a desmobilização política da questão agrária e a exclusão política do campesinato nas discussões sobre a questão agrária e os problemas da concentração fundiária.

Silva (1997) faz um breve levantamento sobre os reais efeitos da política de reforma agrária adotada pelos governos militares e acaba afirmando que os dois primeiros governos militares assentaram apenas 300 famílias anualmente durante o primeiro quinquênio de vivência do Estatuto da Terra, e que Médici anunciou a ligação dos “homens sem terra com as terras sem homens”, em alusão à rodovia que iria ligar o Nordeste superpovoado e árido à Amazônia, deserta e exuberante, cujo resultado foi a Transamazônica, que frustrou a esperança do sertanejo e destruiu inapelavelmente recursos naturais preciosos. Afirma, ainda, que Geisel titulóu terras aos posseiros que as ocupavam, e que Figueiredo administrou os conflitos fundiários facilitando o recebimento de títulos pelos posseiros por meio do

---

<sup>15</sup> Segundo Martins (1985, p. 11), não só distribui título de terras, mas também ofereceu suas instalações como cárcere de trabalhadores em São Geraldo do Araguaia, além de intervir diretamente nas eleições sindicais de Conceição do Araguaia e em todo o sistema escolar do sul do Pará.

usucapião “pro labore”. Chegou à conclusão de que houve mais legalização de posse e que poucas novas famílias foram acrescentadas à listagem de novos proprietários rurais.

Para Oliveira (2007) e Ianni (1979), o governo militar promoveu a contra reforma agrária, mas as determinações que compunham o Estatuto da Terra não saíram do papel ao mesmo tempo em que os instrumentos ou mecanismos que possuíam o discurso de mudanças fundiárias e reforma agrária acabaram por acentuar a concentração de terra e os conflitos no campo.

O INCRA promoveu a “reforma agrária do nordeste na Amazônia” como uma alternativa de ofertar mão-de-obra aos projetos agrominerais e agropecuários implantados pela “Operação Amazônia”; neste sentido também foi criado o Programa de Integração Nacional (PIN) para promover a integração de estratégias de ocupação econômica da Amazônia e de estratégia de desenvolvimento do Nordeste. O Resultado da colonização da Amazônia em torno da Transamazônica, que o INCRA chamou de reforma agrária, simbolizado pelas agrovilas Agrópolis e Rurópolis como projeto de ocupação rural em torno dos empreendimentos instalados.

Oliveira (2007) também classificou o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) como um instrumento que efetivou a contra reforma agrária, visto que determinava aos proprietários de terra do nordeste, em zonas consideradas prioritárias para a reforma agrária<sup>16</sup>, que apresentassem projetos ao PROTERRA para distribuição a pequenos agricultores em forma de financiamento do Banco do Brasil.

Na verdade o PROTERRA retirava dos latifundiários parte de suas terras inapropriadas com uma prévia e gorda indenização em dinheiro, neste sentido “estava estabelecido mais um elo da contrareforma agrária, ou seja, uma reforma a favor dos latifundiários” (OLIVEIRA, 2007, p. 124). Podemos evidenciar isso com a afirmativa de Ianni (1979, p. 125): “mas na prática não se realiza nenhuma reforma agrária. O que ocorre é que a política de colonização é apresentada como política de reforma agrária”.

---

<sup>16</sup> De acordo com Oliveira (2007), estas áreas se referem: Zona da Maia e a Agreste (33% das terras de Pernambuco); Zona do Brejo (15% da Paraíba); e Sertão Quixeramobim; Senador Pompeu e Inhamuns; Zonas de Iguatu; Caririçu e Chapada do Araripe (39% do Ceará).

A política de colonização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, criado em 1971, deu ênfase às empresas particulares como ocorreu ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém. A política fundiária a favor das grandes empresas capitalistas provocou o crescimento da luta dos trabalhadores rurais pela terra, e os conflitos aumentaram em todas as regiões do Brasil, envolvendo os trabalhadores rurais e povos indígenas, pois suas terras foram invadidas com o apoio da política de Estado. O que impulsionou mais ainda a participação da Igreja nas lutas dos trabalhadores rurais sem terra, denunciando a violência e as injustiças sociais no Campo. No Cenário da questão fundiária, a Igreja teve bastante destaque no Sul do país devido ter sido uma das principais fundadoras do MST (NAVARRO, 2002), mas também sua presença foi marcante na Amazônia, na atuação junto à população rural e às populações indígenas.

O debate sobre reforma agrária retoma força com a abertura política, com a articulação dos movimentos sociais, com o trabalho da teologia da libertação da Igreja Católica e de algumas entidades de apoio aos trabalhadores rurais. A atuação do MST, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), das Comunidades Eclesiais de Base (CEB), da Conferência Nacional dos Trabalhadores Agrícola (CONTAG) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) faz com que o debate seja inserido na agenda setting<sup>17</sup>. Segundo Veiga (2007), a reforma agrária é resultado de pressões sociais contrárias e depende da evolução de relações de força entre camponeses, os assalariados agrícolas, os operários, as classes médias, a burguesia e os grandes proprietários fundiários, portanto, da conjuntura política do país.

A modernização agrícola do projeto desenvolvimentista acentuou a concentração fundiária no Brasil, segundo Oliveira (2007), o capitalismo no campo tomou um caminho reverso, visto que a lógica do capital é de que proprietários de terra empreendem seus negócios a caminho da agroindústria, enquanto que no Brasil os grandes industriais do sul e sudeste tornaram-se latifundiários na Amazônia. Esta política colonizadora intensificou os conflitos de terra, pois esses empresários desalojavam os posseiros da região para a instalação de seus projetos, e assim os conflitos envolveram indígenas, quilombolas e o campesinato amazônico.

---

<sup>17</sup> São Agendas de políticas governamentais, pode ser definida como conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento. Ver Capella (2007).

A década de 1970 foi marcada por lutas dos posseiros na Amazônia, que disputavam territórios com os projetos econômicos incentivados pela política de colonização e pela ocupação de terras de projetos de reforma agrária para agricultores do nordeste, sudeste e sul que eram destacados para o Pará, Rondônia, Acre, Roraima e Mato Grosso.

Na Amazônia, grandes proprietários se apropriavam de imensos territórios, recriando o latifúndio com base na expropriação do campesinato. Com base em sua função de absorver o excedente populacional e de expulsão da população do campo das demais regiões do Brasil, foram provocadas correntes migratórias para a esta região. Os lavradores do Rio Grande do Sul e Paraná expulsos pela plantação de soja e trigo foram para Mato Grosso e Rondônia, os lavradores expulsos do Espírito Santos e Minas Gerais pela lavoura do café e aumento das pastagens foram para Rondônia também, as populações expulsas do nordeste, ou pela seca ou pelo latifúndio, vieram em direção à Amazônia Oriental, Maranhão, Goiás, Mato Grosso e Pará (MARTINS, 1985).

Com a abertura política e o advento da Nova República ensaiada na figura política de Tancredo Neves, foi instalado um clima de boas expectativas sobre a reforma agrária no Brasil. As previsões de grandes mudanças e reformas foram atribuídas ao governo democrático que alimentava esperança de solução dos problemas agrários e conflitos fundiários. Mas, o pacto político<sup>18</sup>, que deu origem à aliança democrática, tinha sua composição política conservadora e antiparticipativa, beneficiou o capital e as oligarquias rurais (MARTINS, 1986).

A sua composição já dava sinais de como seria desenhada a política de reforma agrária de Tancredo Neves, caso tivesse sido presidente e de seu vice-presidente José Sarney, visto que este último representava a principal liderança latifundiária do Maranhão. A respeito disso, Silva (1997) faz uma análise do momento de formação da aliança política de base na Nova República e ressalta que o assunto Reforma Agrária é tratado com muito cuidado pelas lideranças política do PMDB e PFL. Portanto, o fim da ditadura não representou o fim das lutas sociais no campo e das políticas de expropriação impostas às populações rurais na Amazônia.

---

<sup>18</sup>A apropriação do termo pacto político foi usado por José de Souza Martins ao fazer previsões sobre a política agrária da Nova República, que foi uma convergência de grupos de centro-direita que compunham a Frente Liberal, a aliança composta pelo PFL (Partido da Frente Liberal) e o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) atrelados aos interesses da elite agrária.

Foi criado o I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (1985) como determinação do Estatuto de Terras de 1964. O I PNRA estabeleceu a meta total de 1,4 milhão de famílias beneficiadas em 430.000 km<sup>2</sup>, sendo que realizadas anualmente: 150 mil famílias em 1985/1986; 300 mil famílias em 1987; 450 mil em 1988 e 500 mil em 1989. Porém, o clima de ponderações e receios sobre o assunto da reforma agrária no governo da Nova República colocou abaixo as metas do I PNRA, atingindo apenas 10% das metas previstas no plano. Como razões apontadas pelo seu insucesso foram as trocas sucessivas no cargo de ministro do MIRAD e a sua extinção em 1989<sup>19</sup>, além da extinção em 1987 do INCRA com a criação do Instituto Jurídico de Terras Rurais (INTER)<sup>20</sup>. Todas essas mudanças foram causadas por influências políticas da União Democrática Trabalhista (UDR), que embargava as desapropriações, além da atuação política na Assembleia Constituinte de 1988, quando conseguiu retroceder a política de reforma agrária a uma situação ainda mais conservadora que o Estatuto de Terras (OLIVEIRA, 2007).

A desapropriação por interesse social só aconteceu em último caso, em seu lugar vigorou uma desapropriação negociada que dava a possibilidade aos proprietários de vender áreas inférteis de suas fazendas, mas a prioridade do governo foi dar prosseguimento à ocupação de terras públicas. O resultado da política de reforma agrária do governo Sarney foi de que apenas 82 mil famílias foram assentadas entre 1985 e 1989. Apenas 2% da área determinada na meta do I PNRA foram destinadas a assentamentos, sendo que 45% deste total na região Norte (BERGAMASCO; NORDER, 1996).

As atuações tímidas sobre reforma agrária acompanharam o governo Collor de Mello que em sua reforma administrativa retirou os recursos do INCRA, estabeleceu meta de assentar 500 mil famílias, porém menos de 30 mil foram assentadas. No governo Itamar Franco, o debate sobre o tema tornou-se mais notório vinculado à questão da fome e da segurança alimentar, enfim, no decorrer de 1990 a 1994, menos de 50 mil famílias foram assentadas.

Os movimentos sociais no campo intensificaram suas mobilizações, a década de 1990 foi caracterizada pela radicalização da luta pela terra. O 3º Congresso dos

---

<sup>19</sup> Através da Medida Provisória nº 29, de 15 de Janeiro de 1989, foi extinto o cargo de ministro de Estado da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário, transferindo suas atribuições ao Ministério da Agricultura. Depois a Lei nº 7.739 de 20 de março de 1989 extinguiu o MIRAD.

<sup>20</sup> Jader Barbalho, ministro do MIRAD, através do Decreto-lei nº 2.363 de 23 de outubro de 1987, extinguiu o INCRA e criou o INTER. Também alterou a meta de assentamento do I PNRA de 1,4 milhões para 1 milhão e as terras de 43,09 milhões de hectares para 30 milhões.

Sem-Terra, em julho 1995, decidiu intensificar as invasões de grandes propriedades improdutivas ou irregulares como forma de pressionar o governo a acelerar a reforma agrária, trazendo-a as ocupações para o cenário político brasileiro. Esta fase é caracterizada por muitos conflitos no campo, com destaque ao massacres de Corumbiara, em 1995, e de Eldorado do Carajás, em 1996 que teve repercussão internacional e manifestações intensas do MST, como a marcha para Brasília e os protestos contra a seca no Nordeste; também se destaca a ocupação de prédios públicos e a realização do “Grito da Terra” (LEITE; AVILA, 2007).

De acordo com os dados da CPT, o segundo quinquênio da década de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi um período de ocupações de terra na região Nordeste e Centro-Sudeste, concentradas principalmente no sudeste do Pará, na zona da Mata em Pernambuco, no sul do Mato Grosso do Sul, no oeste de São Paulo, no Paraná e Rio Grande do Sul, realizadas por diversos sindicatos rurais e federações ligadas a CONTAG. Diante deste quadro de pressões do movimento social, FHC deu início à política de reforma agrária em 1996 com a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), diretamente subordinado à Presidência da República, retirando-a da tutela do Ministério da Agricultura.

O governo FHC consolidou uma política pública denominada de “reforma agrária de mercado<sup>21</sup>”, em detrimento à desapropriação por interesse social concentrada em uma política de fortalecimento da agricultura familiar (LEITE; ÁVILA, 2007). Com base nas diretrizes descentralizadoras de ações e gestão da Reforma de Estado incorporadas por seu governo neoliberal, FHC acaba delegando as estratégias de reforma agrária ao desenvolvimento local e regional. A proposta é “levar qualidade aos assentamentos” promovendo o desenvolvimento rural integrando reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar com a participação de Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Sustentável. Segundo Oliveira (2007), a estratégia do governo FHC tem como objetivo principal desmobilizar e dividir o movimento dos sem-terras, à medida que outras organizações e federações cooptadas tornaram-se representantes dos assentados e da população rural.

---

<sup>21</sup> Na proposta do governo inserida no documento Reforma Agrária Compromisso de Todos aponta que o objetivo da Reforma não deve ser somente o aumento da produção agrícola, mas a criação de novos empregos no campo, apoio ao pequeno agricultor e qualificação de profissionais. A ressalva se faz ao tema de competitividade da agricultura familiar e rentabilidade econômica.

No documento Reforma Agrária Compromisso de Todos (1997), o governo FHC se comprometeu em realizar o assentamento de 280 mil famílias. Propondo reestruturar a reforma agrária com uma articulação de políticas públicas e de políticas fundiárias, envolvendo revisão da legislação sobre desapropriação de terras e do imposto sobre a terra, regularização fundiária, colonização, assistência técnica, qualificação e melhorias em infraestrutura, educação e saúde. Para tanto, reafirma o PROCERA destinando ao crédito de R\$ 16 mil para cada família vinculada ao programa de reforma agrária, com prazo de carência de dois anos e com o abatimento de 50% do valor do financiamento; também foi criado o projeto LUMIAR que corresponde ao apoio técnico descentralizado dos agricultores assentados.

Entre os programas criados pelo governo está o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>22</sup> que reconhece como agricultores familiares, não somente pequenos proprietários de terra, mas posseiros, arrendatários, parceiros e cooperativas e associações de produtores beneficiados por este programa de crédito, destinado ao custeio da safra e da atividade pecuária ou de investimentos; com a compra de equipamentos agrícolas, máquinas e bens de produção.

O documento que traça o modelo de reforma agrária proposta pelo governo FHC inclui as “populações da floresta”<sup>23</sup>, nele o governo se compromete a disponibilizar R\$ 24 milhões do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Extrativismo (PRODEX) para o Desenvolvimento da Amazônia, recurso destinado a 80 mil famílias que vivem da extração, beneficiamento e comercialização de produtos extrativistas. O documento ainda destaca que os recursos não serão apenas destinados aos investimentos, mas à alimentação e à habitação.

Ressaltamos que a inclusão dos povos da floresta no programa de reforma agrária do governo FHC se dá com o crescimento dos movimentos sociais ligados às questões agrárias e fundiárias na Amazônia desde a década de 1960, que foram intensificados na década de 1990, percebidos pelos seringueiros do Acre e pelas diversas manifestações das populações ao enfrentarem os interesses dos grandes latifundiários e grileiros que atuam na região, e que marcaram diversos conflitos

---

<sup>22</sup> O teto de financiamento individual varia entre R\$ 5.000,00 com prazo de pagamento em dois anos, e R\$ 15.000,00 para investimento com pagamento em cinco anos, com 18 meses de carência (REFORMA AGRÁRIA COMPROMISSO DE TODOS, 1997).

<sup>23</sup> Refere-se aos guardiões da floresta, aos seringueiros e a outros pequenos extrativistas. Àqueles que vivem da extração, beneficiamento e comercialização de produtos extrativistas e atividades de pesca.

fundiários envolvendo posseiros e pequenos proprietários da região, além de indígenas e povos remanescentes quilombolas.

A questão política no meio rural, necessariamente, envolve a terra, pois a política fundiária produziu milhões de expropriados em situações sócio-espaciais distintas. Se a luta pela posse e propriedade da terra é um tema constante nos debates políticos, a partir da década de 1960, essa não possui o mesmo significado para todos que vivem no campo, pois a percepção sobre a luta fundiária é reflexo das relações sociais dos indivíduos sobre a terra e seus recursos. A relação terra no foco dos índios não corresponde a uma propriedade privada, mas essencial à sobrevivência tribal e à luta pelo seu território.

Enquanto os trabalhadores sem-terra do MST lutam por terra para produzir com a esperança de que políticas distributivas de latifúndios improdutivos concedam terras para quem trabalha. Para o ribeirinho, a terra que ocupa é essencial para a sobrevivência da família, e nela constrói uma organização social na base de parentesco, o que faz da terra um espaço de existência.

A política fundiária padronizadora, tendo como fundo um discurso de reforma agrária, expropriou aqueles que possuíam terras (mesmo que não legalmente reconhecidas) e não resolveu o acesso as terras àqueles que não as possuem. Martins (1985) faz referência às várias linguagens dessas populações usando como exemplo os índios Xavantes, os posseiros do Maranhão e os pequenos agricultores do Rio Grande do Sul.

Além do fato de o assunto da questão agrária possuir mais importância política do que econômica e social, deu também relevância aos atores envolvidos nos conflitos fundiários e, ao mesmo tempo, respondeu à existência ainda de um sistema oligárquico nas relações federativas, que nutre as relações clientelistas e mandonismo no meio rural. Portanto, as representações políticas dos segmentos sociais sempre marginalizados das políticas fundiárias buscam, na esfera pública, o fortalecimento da categoria política, levando a um segundo plano o fortalecimento de classe. Mas segundo Martins (2003, 2003, p. 145)

a demanda por reforma agrária difundiu-se e avolumou-se à margem do processo político, fora da agenda do Estado, como tema lateral, adjunto, menor e coadjuvante de outras questões políticas. E aí tem de certo modo, permanecido.

Fazendo referência não somente à agenda do Estado, mas também faz uma ressalva ao afirmar que no próprio PT o tema é marginal, reduzido a um instrumento de questionamento ao governo FHC e vendo como um recurso eleitoral.

## 2.2 A LUTA PELA TERRA: AS REAÇÕES DAS POPULAÇÕES AMAZÔNICAS AO PROJETO DE COLONIZAÇÃO.

Esta história recente de ocupação e colonização da Amazônia foi a reafirmação do mito do vazio populacional. Este processo “civilizatório” e desenvolvimentista da região inaugurou o processo de criação de um espaço colonial interno favorável ao grande capital financeiro e industrial do sudeste posteriormente estendido ao capital internacional. Nesse sentido, a política agrária desenvolvida para a Amazônia, no programa de modernização, tem como base dar à grande empresa o papel dominante no processo de desenvolvimento agropecuário e ignorar a população camponesa amazônica nesta fronteira agrícola, sem a inserir nas políticas de desenvolvimento (TURA; COSTA, 2000).

Neste cenário de fronteira agrícola<sup>24</sup>, desenhado a partir de 1960, ficam em lados opostos e conflitantes a grande empresa rural privilegiada pela política de Estado e a *produção camponesa familiar*, sendo que esta última teve que sobreviver às ocupações impulsionadas pelo processo migratório e pelas pressões do mercado.

A política de incentivos fiscais expôs o confronto do grande capital e do latifúndio tradicional às populações rurais. Posseiros, pequenos proprietários e trabalhadores rurais mobilizam suas representações políticas e lideranças para disputar terras, visto que estavam sendo excluídos e expropriados pela política pública. Segundo Loureiro (1992), do período da chamada operação Amazônia<sup>25</sup> até o ano de 1950 não havia na região conflitos fundiários, a “*terra era livre*”, com base nos dados do Censo de 1950 e 1960, que afirmam que existiam poucos estabelecimentos agrícolas, as áreas ocupadas pela lavoura correspondiam apenas

---

<sup>24</sup> A fronteira agrícola é entendida como um contínuo avanço da estrutura camponesa para a agricultura, para garantir o atendimento dos mercados urbanos em expansão e absorver o excedente populacional. Mas, segundo Martins (1986) e Costa (2000), na Amazônia, nega-se este padrão, pois há a presença de atores que disputam com os camponeses o espaço, processo estimulado pela política modernizadora do Estado. Ocorre a disfunção da fronteira agrícola baseada na estrutura camponesa.

<sup>25</sup> Segundo Loureiro (1992), a “Operação Amazônia” foi um conjunto de políticas públicas adotadas na Amazônia, pelo governo militar, que deflagra o processo de ocupação da Amazônia pela burguesia nacional e pelo capital internacional.

a 1,5% da totalidade das terras amazônicas, e ressalta que as atividades econômicas eram poucas, a população pequena e a natureza abundante.

As populações naturais da Amazônia passam por situações de conflito pela terra, a partir da década de 1960, com os incentivos fiscais aos projetos agropecuários. O projeto modernizador desenhado para a Amazônia a partir da ditadura militar estava centralizado na reserva de mercado às grandes empresas agrícolas e industriais e de grupos econômicos do sudeste do país. Segundo as pesquisas desenvolvidas por Costa (2000), até 1985, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) havia aprovado incentivos fiscais no montante de US\$ 3,928 milhões para 959 empresas, estimulando o processo de concentração de capital e a necessária concentração fundiária para os projetos agropecuários e agroindustriais instalados a partir de então. Transformou-se a terra em valor de capital, quanto maior o volume de terra disponível, maior a massa de recursos incorporada ao projeto. Neste sentido as oligarquias locais também foram agraciadas pela política de incentivos fiscais e, ao mesmo tempo, estimulou-se a ocorrência de latifúndios para os novos investidores na Amazônia com a prática de grilagem e conflitos.

Na década de 1980, o modelo de modernização e desenvolvimento da ditadura entra em crise, marcado pelo fracasso dos empreendimentos agropecuários e crise fiscal do Estado. O modelo agrícola adotado para a Amazônia esgota-se, enquanto é revelada a incapacidade operacional e fiscal da SUDAM. Segundo as pesquisas de Costa (2000), em análises dos balanços patrimoniais de 215 projetos publicados em Diário Oficial do Estado do Pará entre janeiro e dezembro de 1986, chegou a conclusão de que, em uma amostra de 212 projetos, 87,7% apresentaram resultados insatisfatórios, quando a relação de geração de empregos atingiu apenas 40% do previsto, tendo apenas a participação de 12,8% de geração de empregos no conjunto da política de incentivos fiscais, o que justificou a mudança nas políticas públicas da SUDAM, voltadas para o campesinato representado pelo Programa de Produção de Alimentos – Comunidades para a vida, criado em 1986, mas extinto em 1989 devido à incapacidade operacional da SUDAM em projetos não vinculados às grandes empresas (COSTA, 2000).

A década de 1980 foi caracterizada por grandes novidades impulsionadas pela onda neoliberal que estimulou mudanças na atuação do Estado em relação à economia e às discussões sobre a participação da sociedade civil e comunidade

local na gestão pública. No Brasil, o clima de abertura democrática acaba propiciando espaço de discussão sobre as demandas dos povos das florestas, dos seringueiros, ribeirinhos, pescadores artesanais, posseiros, grupos indígenas e remanescentes quilombolas no que concerne à questão das terras e seus recursos.

Esses novos atores sociais buscam disputar nas arenas as suas demandas seculares sobre a questão da regularização de suas terras e políticas públicas adequadas ao manejo e controle dos recursos naturais. Também nesta década, destaca-se o Relatório de Brundtland, resultado do trabalho de uma comissão da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a publicação do Nosso Futuro Comum (1987), que denominou desenvolvimento sustentável envolvendo equidade social, crescimento econômico e conservação ambiental. São relevantes a construção de um diagnóstico da crise sócio-ambiental em escala mundial e o reconhecimento da relação entre os problemas sócio-econômicos e a questão ambiental.

Neste clima paradigmático, foram construídas as discussões do Rio 92 e a construção da concepção de desenvolvimento sustentável como um processo de criação pela cooperação entre Estados, instituições e povos. A partir das discussões da Eco 92 e da sua proposta de uma Constituição para o Planeta, a Carta da Terra, intensificando o reconhecimento que uma ordem mundial, baseada no desenvolvimento excludente de países e populações, é insustentável (CARVALHO, 1995). Dessas discussões, foi construído um discurso de sustentabilidade com base no princípio de eficácia econômica, nas diversidades e potencialidades locais, em busca de vantagens competitivas e participação dos atores sociais e instituições locais. A concepção de desenvolvimento sustentável trouxe para a discussão a descentralização do processo decisório, a cooperação, o comunitarismo, o associativismo e a participação do poder local.

Os interesses locais e as demandas das populações tradicionais foram integrados ao discurso de sustentabilidade, a partir de pressões dos movimentos sociais e do grupo acadêmico para o reconhecimento e fortalecimento da identidade, propriedade de seus territórios e controle dos recursos naturais. Os instrumentos de ação coletiva das sociedades tradicionais foram intensificados e diversificados a partir da década de 1990, quando a crescente constituição de associações entre grupos de extrativistas, ribeirinhos, pequenos agricultores e pescadores articularam projetos e a regulamentação para a mobilização dos recursos naturais. A essas

sociedades ocorreu fortalecimento como categorias políticas, provocando o reconhecimento de suas lutas e a percepção de poder de barganha.

Esses movimentos dos povos da floresta acabaram por usar a janela de oportunidade do movimento ambientalista, ocorrendo a *introjeção da questão ambiental nas questões amazônicas*<sup>26</sup>, com as questões ecológicas e ambientais penetrando nas discussões sobre o desenvolvimento regional, que, conforme Costa (2000), esta introjeção ocorreu em dois momentos: o da metade da década de 1980, quando da aliança entre ONGs dos seringueiros e dos atingidos por barragens com os ambientalistas socialmente críticos no exterior com quem discutiam a crise ecológica, com propostas e ações para expor a degradação; e o outro momento, a partir de 1988, quando das manifestações de interesse dos gestores de governos na preservação e proteção das florestas tropicais, tornando a Amazônia um assunto de governantes e de grandes partidos de países industrializados que levantam a bandeira ambientalista.

O discurso ecológico ambientalista, por meio de uma perspectiva humanista, tem como desafio encontrar relações harmoniosas entre o homem e a natureza, valorizando povos com saberes que respeitam a preservação do meio ambiente, de acordo com Costa (1992), esta perspectiva deu origem à motivação ao estudo de manejo do ecossistema pelos povos da floresta. A potencialidade genética da floresta deve ser preservada, buscando também alternativas tecnológicas que valorizem a diversidade primária das florestas tropicais, abrindo caminhos para a exploração do ecossistema amazônico pela indústria farmacêutica, impondo ao discurso ecológico uma perspectiva racional-utilitarista.

Mas o discurso acabou contribuindo para uma mudança de concepção sobre os povos da floresta. Com a onda ambientalista, foram denominados de *tradicionais*, possuidores de uma cultura rústica que ainda preservavam as técnicas de cultivo e coleta dos antigos ancestrais indígenas (ARRUDA, 1997). E estas perspectivas acabaram por direcionar as relações do movimento ambientalista internacional com a Amazônia, visualizadas pelos trabalhos acadêmicos de antropólogos em torno das populações indígenas e demais populações tradicionais da Amazônia.

A intersecção entre o movimento ambientalista e o movimento das populações tradicionais, contra a expansão do latifúndio do projeto de colonização

---

<sup>26</sup> Termos usados por Costa (1992; 2000).

desenvolvimentista, contribuiu para tornar o reconhecimento internacional de sua luta pela posse de terra e recursos naturais da população tradicional amazônica e para a percepção da diversidade cultural e social presente na Amazônia. Costa (1992) ressalta o avanço do *ecologismo* que seria uma *ideologia extrativa*, o que contribuiu para o ativismo político dos seringueiros do Acre, devido ao caráter preservacionista vinculado ao extrativismo, possibilitando a alternativa de uso mais sustentável da floresta mesmo com a presença de povos tradicionais, com suas técnicas tradicionais e rústicas de lidar com a natureza em uma relação harmoniosa. Neste sentido, a Reserva Extrativa surge como alternativa de regularização da terra e de seus recursos para os seringueiros.

O movimento camponês tomou a liderança dos sindicatos e associações, ampliando a possibilidade de transformar o movimento sindical também um instrumento de luta pela terra, presente principalmente no Acre, no Tocantins, na Guajarina, no Araguaia e no Médio Amazonas (COSTA, 1992). A organização da força do campesinato proporcionou a sua intervenção na vida política regional, presente em vários municípios e a abertura para as discussões de novos modelos de desenvolvimento adequados as suas particularidades locais. Na região do Baixo Tocantins, o debate pelo uso e gestão dos territórios e a luta pela terra foram abraçados pela Colônia de Pescadores, pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) e por uma rede de associações que conquistaram créditos e financiamentos de projetos agrícolas e ambientais e, até mesmo, vitórias eleitorais sobre antigas e tradicionais oligarquias (SOUSA, 2002; COSTA, 2006).

Excluída pela política desenvolvimentista durante décadas, a população rural da Amazônia (indígenas, remanescentes de quilombos, extrativistas, posseiros pequenos agricultores, ribeirinhos) articulou lutas para regularização da suas terras e garantia do manejo de seus recursos naturais. Esses atores sociais disputam por terras e recursos com segmentos sociais muitas vezes oriundos da política colonizadora, também denominada de reforma agrária, que impulsionaram a abertura do espaço amazônico ao excedente populacional do nordeste e sudeste e ao interesse do capital das grandes empresas nacionais e internacionais. Suas terras foram expropriadas por essas políticas que consideravam a Amazônia um grande vazio, e pelas práticas da grilagem de terras que ilegalmente transferiam a propriedade de suas terras para empresas e latifundiários. A legitimação da luta pela posse e propriedade da terra foi impulsionada pela institucionalização do movimento

indigenista, quilombola, seringueiros, trabalhadores rurais, extrativistas e por organizações ambientalistas que contribuíram para a construção de novas alternativas de relação mais sustentável entre homem e natureza.

### **2.2.1 Os índios e os negros: o reconhecimento pelo direito da propriedade da terra**

Os povos indígenas, afetados pelas políticas desenvolvimentistas do governo brasileiro, iniciam a luta pela posse de seus territórios e dos recursos naturais de suas florestas. A partir dos anos 1980, foram criadas dezenas de associações lideradas pelos indígenas e apoiadas pela Igreja e por organizações não-governamentais, como o exemplo da União das Nações Indígenas (UNI). As mobilizações dos índios brasileiros ampliaram os debates sobre as questões indígenas em fóruns nacionais e internacionais. As reivindicações indígenas se fizeram presentes na ONU e na Organização Internacional do Trabalho, nas universidades e nas arenas políticas<sup>27</sup>, reivindicações essas pela demarcação de suas terras, pela defesa de sua cultura, línguas e tradições, colocadas em pauta nas discussões acadêmicas e nos debates da sociedade civil.

A antropologia indigenista elaborou uma temática de desenvolvimento dos povos indígenas, levando a debate processos emancipatórios de encontro ao etnodesenvolvimento. Os antropólogos envolveram-se nos estudos de implantação de grandes projetos em terras indígenas, focalizados nos impactos das pressões econômicas e políticas das instituições e das políticas desenvolvimentistas nacionais nas comunidades indígenas. Realizaram a grande missão auxiliar de contribuir nos movimentos indigenistas na luta pelos seus territórios e recursos naturais (WENTZEL, 2004; BAINES, 2004; SIMONIAN, 2005; 2007). A constituição brasileira de 1988 (BRASIL, 2010) regulamentou os processos de demarcação e homologação das terras indígenas, o que implicou na participação dos antropólogos na preparação dos Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA) nos projetos de desenvolvimento.

As suas contribuições para a valorização dos conhecimentos dessas sociedades e a integração dos saberes tradicionais com o conhecimento acadêmico

---

<sup>27</sup> Segundo Frey (2000), “policy arena” refere-se aos processos e conflitos e conciliação nas dentro das diversas áreas de política, que podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo

para o uso sustentável dos recursos naturais. Elevou as sociedades tradicionais nos debates sobre sustentabilidade ambiental (SIMONIAN, 2007; VIANNA, 2008). Apesar dos povos indígenas não se denominarem populações tradicionais, possuem uma legislação específica, desvinculada a questão ambiental e associada a âmbito étnico-cultural (CREADO et al., 2008). O movimento indígena acabou provocando uma discussão sobre a posse e direito sobre a terra e seus recursos aos povos indígenas nas *agenda-setting*, deixando de serem sujeitos ocultos das políticas fundiárias e agrárias.

A criação das reservas indígenas tem como intermediário o INCRA, que é responsável pela sua implementação e regulamentação fia a cargo da FUNAI, representando o primeiro passo efetivo para a inserção dos povos da floresta nas políticas públicas. Mas, como afirma Rua (1998), a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos e às políticas públicas, *outputs*, resultantes das atividades políticas, compreendendo um conjunto das decisões e ações relativas à locação de valores. Desta forma, as discussões a respeito das políticas indígenas envolviam interesses divergentes dos índios, feriam os interesses de pecuaristas, madeireiros, políticos e burocratas do governo e também do capital nacional e internacional. Sendo assim, as relações de conflito se configuram até hoje<sup>28</sup>.

As políticas de inserção das populações tradicionais adotadas pelo INCRA foram caracterizadas como compensatórias (MARTINS, 1985; CARVALHO, 2004), atendendo de forma tímida e consensual aos interesses do poder econômico do grande capital. As arenas políticas são locais institucionais onde as decisões oficiais sobre determinada questão são tomadas, e os grupos indígenas lutam pelos seus territórios<sup>29</sup>, e onde os direitos pelo acesso e controle de suas terras e dos recursos naturais foram reconhecidos como um problema pela agenda-setting. No modelo de *Multiple Streams* desenvolvido por John Kingdon, a oportunidade de mudanças na agenda-setting é resultado da convergência de três fluxos: problemas (*problems*),

---

<sup>28</sup> Segundo o CIMI, até novembro de 2009, sobre a situação das terras indígenas, havia 366 terras indígenas registradas, enquanto 620 ainda por registrar.

<sup>29</sup> A relação com a natureza é uma questão de referência humana, e o território representa materialmente seu *locus* identitário. O mundo e o lugar se constituem num par indissociável, o lugar é a categoria concreta real, e, portanto o local de existência, coexistência e resistência (SANTOS, 2005).

soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). As questões tornam-se *problems* quando chamam a atenção dos participantes do processo decisório e despertam a necessidade de ações (FARIA, 2003; CAPELLA, 2007).

Como as arenas políticas são locais institucionais, e as instituições podem ter um papel ativo nos processos de incentivo de mudanças econômicas e tecnológicas, elas seriam responsáveis pelos processos de manutenção das ordens tradicionais estabelecidas. Suas políticas representariam esta carga intencional de mudança ou conservação de uma ordem estabelecida, diante das políticas agrárias brasileiras, cujas mudanças são tímidas no sentido de democratizar o acesso à terra e principalmente aos seus recursos.

As populações tradicionais disputam não somente nas arenas políticas, mas em espaço natural, os recursos de que tanto precisam para a sua sobrevivência, e quando o quadro institucional não garante este acesso aos recursos, representa a intenção de manutenção da ordem pela sua omissão. Como afirma Silva (2000), a não decisão não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política, na verdade, constitui um emperramento no processo decisório, pois ameaça fortes interesses, ou contraria os códigos de valores de uma sociedade.

Neste sentido as políticas públicas são *outputs*, resultantes das atividades políticas, compreendem um conjunto das decisões e ações relativas à locação de valores, requerem diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. São decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. Envolvem atividade política, e resultam do processamento do sistema político, dos *inputs* do meio ambiente e frequentemente de *withinputs*, podendo expressar demandas e suporte, mas vinculados a um processo histórico (FARIA, 2003). Grande parte das *atividades políticas* dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, que são processuais e que variam de acordo com o contexto histórico.

A princípio as políticas de regulamentação fundiária adotadas pelas populações excluídas das políticas desenvolvimentistas foram restritas apenas às indígenas e, posteriormente, aos remanescentes quilombolas. A presença negra na Amazônia sempre foi desconsiderada pela historiografia oficial, somente a partir de 1960 vários trabalhos acadêmicos pesquisaram e desenvolveram a questão

referente à presença negra e a sua importância para a formação histórica e cultural de diversos municípios do estado (ACEVEDO; CASTRO 1993; CASTRO 1999; BEZERRA-NETO, 2001).

Nos fins da década de 1980, as questões da terra, cultura e identidade começam a orientar a pauta dos debates, ao mesmo tempo em que os encontros Raízes Negras mostravam-se preocupados com a questão da sustentabilidade ambiental e da demarcação das terras dos remanescentes quilombolas, como mecanismo legal para promover o acesso à propriedade da terra e de seus recursos naturais e o seu respectivo controle, como assim garantia a Constituição de 1988<sup>30</sup>. A Primeira titulação de uma terra quilombola deu-se somente sete anos após a promulgação da Constituição, em novembro de 1995<sup>31</sup>. Em setembro de 2009, apenas 174 das mais de três mil comunidades quilombolas existentes no Brasil estão com títulos de suas terras.

As comunidades de remanescentes quilombolas organizaram movimentos sociais com o objetivo de resgatar os seus territórios, por meio da regulamentação da posse da terra, de pressões ao poder público e mobilizações para seu reconhecimento diante da sociedade civil, contribuindo para a construção de um clima nacional favorável às demandas.

Segundo Capella (2007), no fluxo *policy stream*, as propostas viáveis do ponto de vista técnico, congruentes com valores compartilhados pela comunidade, pelo público mais geral e pelos políticos têm maiores chances de sobreviver; e no fluxo político reconhece que nem todos os eventos são igualmente prováveis, pois dependem das mudanças do humor nacional<sup>32</sup> e de determinadas forças políticas

---

<sup>30</sup> O direito dos remanescentes de quilombos foi reconhecido pela primeira vez no ano de 1988, quando da promulgação da atual Constituição que no artigo 68 das suas disposições transitórias determinou: **ART. 68.** Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos.

<sup>31</sup> A Portaria 307 do INCRA determinava que as comunidades quilombolas tivessem suas áreas demarcadas e tituladas. Tal regulamentação vigorou até outubro de 1999 quando a 11ª reedição da Medida Provisória 1.911 delegou ao Ministério da Cultura a competência para titular as terras quilombolas. Dez das doze comunidades “beneficiadas” com esses títulos sofrem até hoje com o conflito e não têm livre acesso aos recursos naturais de suas terras. Mais recentemente, o INCRA abriu novo processo para regularizar essas áreas com vistas a proceder às devidas desapropriações e reassentamentos. Atualmente, além do decreto, vigora a Instrução Nº 57/2009 do INCRA que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

<sup>32</sup> Termo usado por Capella (2007) em sua análise sobre o modelo o *Multiple Streams Model* desenvolvido por John Kingdon, refere-se ao momento que favorável para mudanças na agenda setting, quando uma demanda ou assunto torna-se um tema de atenção nacional.

organizadas. Os remanescentes quilombolas forçaram a construção de um contexto institucional, visto que para os participantes do processo decisório compartilhem as ideias sobre uma determinada questão, é necessário que o processo decisório esteja vinculado a uma estrutura institucional definida.

### **2.2.2 Eficientemente sustentável: A janela de oportunidade do movimento ambientalista e a construção da categoria “população tradicional”.**

As primeiras concepções europeias sobre desenvolvimento estavam vinculadas à ideia de progresso construída pelo iluminismo que defendia a razão humana como a pré-condição necessária ao progresso e à civilização. A racionalidade humana permitia ao homem conhecer o seu mundo e construir uma sociedade melhor e, por isso, o homem é o agente do progresso (FURTADO, 2000). Nestas discussões os teóricos evolucionistas buscam explicar as diferenças do desenvolvimento por meio de leis naturais, nas quais o processo histórico é linear e evolutivo, e o último estágio de evolução seria o capitalismo das sociedades europeias. O antropólogo norte-americano Lewis Henry Morgan (1818-1881) elaborou um modelo de desenvolvimento da humanidade em três estágios: selvageria, barbárie e civilização. Já o antropólogo britânico James Frazer (1854-1941) traçou um modelo evolutivo em três fases: magia, religião e ciência. As sociedades atrasadas no século XX não haviam atingido o ponto máximo de civilidade e cientificidade, suas práticas sócio-culturais não se enquadravam nos postulados teóricos do conhecimento científico das sociedades europeias.

A relação inescrupulosa com a natureza sustentada, perdurada pelos paradigmas do desenvolvimento da modernidade, preocupava-se com a acumulação capitalista na exploração dos recursos naturais. E muitas vezes as questões ambientais e ecológicas foram sempre consideradas irrelevantes quando contrastadas com a possibilidade de aumentar a produtividade e a lucratividade das grandes empresas. Prevalencia a ideia da inesgotável capacidade de suporte da natureza e da capacidade técnica da sociedade capitalista em resolver situação de calamidade e fenômenos naturais, a superioridade humana em sua relação com a natureza (RAVENA, 2001).

A compreensão e estudo sobre o meio ambiente natural emergiram na Grã-Bretanha<sup>33</sup> no século XIX, em que predominava a ideia da dominação da natureza como condição do progresso e desenvolvimento humanos. Mas, nos anos de 1960 e 1970 ocorreu uma revolução ambientalista,

cientistas, administradores e grupos conservacionistas floresceram em um movimento de massa que varreu o mundo industrializado [...]. Este Novo Ambientalismo era mais dinâmico, mais sensível, tinha base mais ampla e ganhou muito mais apoio do público (McCORMICK, 1992, p. 65).

O novo ambientalismo tornou-se um movimento político e social, propunha mudanças de paradigmas às sociedades industrializadas em sua concepção de desenvolvimento mais humanizado. Teóricos organizam suas pesquisas sustentando ou criticando as argumentações Malthusianas<sup>34</sup> nas discussões sobre a pressão demográfica e o crescimento econômico, que foram aprofundadas devido ao alerta das limitações das sociedades capitalistas diante do aumento da pobreza e da exploração inescrupulosa dos recursos naturais.

No contexto de mudanças de paradigmas, em virtude da crise ambiental e do movimento ambientalista, as “populações tradicionais” foram desprendidas da noção de barbárie e subdesenvolvimento, e tornaram-se o baluarte do desenvolvimento sustentável. Suas práticas de trabalho e saberes representam alternativas para a conservação dos recursos naturais, com o argumento de que essas populações são harmônicas com a natureza, ideais essas com tendências a romantizar a relação destes sujeitos com a natureza (LIMA, 2000). São povos que ainda preservam as heranças de seus ancestrais indígenas, que mantêm cultura “rústica” de sobrevivência e exploração dos recursos naturais, na adoção de técnicas de plantio de roça itinerante, de artesanato de artefatos simplórios e possuidores de conhecimento dos hábitos dos animais (ARRUDA, 1997).

---

<sup>33</sup> O ambientalismo foi preocupação já no século XIX, tendo sai origem na forma preservacionista na Grã Bretanha, estendendo-se uma linha conservacionista na Alemanha e posteriormente tornou-se pauta de debates nos Estados Unidos. O ambientalismo norte-americano teve seu desdobramento nas linhas de pensamento preservacionista de John Muir e conservacionista de Gifford Pinchot. Muir defendia a idéia de proteger e preservar o meio ambiente com a exclusão das áreas virgens de qualquer atividade que não fosse recreativa e educacional, enquanto Pinchot (McCORMICK, 1992).

<sup>34</sup> Segundo Thomas Robert Malthus, as leis demográficas e os rendimentos decrescente da agricultura seriam fatores responsáveis pela miséria e a depauperação dos povos. Conclui ainda que a causa de todos os males da sociedade tem origem no fato de que a população cresce em progressão geométrica e os alimentos em progressão aritmética

Esta herança cultural, esta cultura “rústica” as fez aproximarem-se dos discursos preservacionistas dos ambientalistas que as designaram responsáveis por salvar o planeta e, portanto, com a apropriação deste discurso as sociedades tradicionais fortaleceram seus movimentos sociais, com objetivo de defender seus territórios e o controle de seus recursos naturais.

O avanço do paradigma do desenvolvimento sustentável na década de 1980, marcado por um grande impulso do movimento ambientalista e sócio-ambientalista, com seu caráter conservacionista, buscava traçar diálogos e preocupações sobre a capacidade de suporte do planeta; com base nesta missão foi intensificada a criação de unidades de conservação com preocupação preservacionista<sup>35</sup>, cuja presença das populações tradicionais é aceitável (VIANNA, 2008; QUARESMA, 2000; ALLEGRETTI, 2002). Tal fato acabou favorecendo a essas populações o acesso aos territórios e aos seus recursos e, ao mesmo tempo, a exclusão dos não “tradicionais”. Desta forma, o reconhecimento do direito dessas populações está ligado ao cumprimento da conservação da biodiversidade, mas, o comportamento e a experiência vividos pelas populações tradicionais se caracterizam a partir de uma relação sócio-ambiental, e, portanto influenciada pela sua formação social, pela orientação de sua produção econômica, pelo grau de envolvimento com o mercado e a posse de uma cultura ecológica (LEFF, 2004; LIMA, POZZOBON, 2005).

As Unidades de Conservação e o PAE possibilitam às populações tradicionais a regularização de seus territórios e o acesso aos recursos naturais, mas a sustentabilidade econômica de suas populações está constantemente vulnerável às pressões da competitividade do mercado (SIMONIAN, 2007). O que nos faz levantar uma questão sobre as políticas públicas que envolvem as comunidades ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais e quilombolas que possuem a sustentabilidade apenas no discurso, como bandeiras políticas dos interesses dos grupos hegemônicos nacionais e internacionais. E, portanto daí questionar até que ponto nas populações locais, a consciência ecológica se sobrepõe às suas necessidades materiais (MAIA 2010). Sua condição romântica de “tradicional” está de acordo com uma realidade tão diversificada, dinâmica e muito conflituosa que

---

<sup>35</sup> Segundo Pádua (1997), as primeiras unidades de conservação foram criadas sem nenhum tipo de critério técnico e científico, ou seja, foram estabelecidas meramente em razão de suas belezas cênicas, como foi o caso do Parque Nacional de Itaguaçu, ou por algum fenômeno geológico espetacular, como o Parque Nacional de Ubajara, ou ainda, por puro oportunismo político, como o Parque Nacional da Amazônia.

coloca esses atores nas disputas por recursos com as mesmas armas usadas pelos considerados “não tradicionais”, e, portanto visualizar o problema do uso do termo “populações tradicionais” não abraça e não define atores tão diversos inseridos em realidades que não são romanticamente consideradas estáticas (CASTRO et al., 2006).

Os conflitos pelo território a partir da premissa da tolerância da presença das populações tradicionais e a exclusão dos “não tradicionais gerou a necessidade de se definir quem é tradicional”. Na década de 1990, disseminou-se pelo Brasil a expressão “população tradicional” que foi criada de forma exógena, inicialmente usada quando se referencia à população étnica (COMISSÃO MUNDIAL..., 1997), a grande questão é que o termo ainda continua vago e generalista e não percebe as particularidades sócio-culturais das populações nativas (VIANNA, 2008). E, no caso da Amazônia, pode-se incluir a totalidade da população, em termos jurídicos permite-se cobrir as populações que, por um motivo ou outro, não conseguiram firmar politicamente sua identidade e a busca através de políticas públicas (LÉNA, 2002). Estudos sobre o Vale da Ribeira (entre o Estado do Paraná e São Paulo), como os de Castro et al. (2006), fazem referência ao uso de discurso de população tradicional como um espaço político para reivindicar o direito a terra, e que, portanto a deixa em situação privilegiada em relação aos demais moradores que “tradicionalmente” vivem na região e que ainda não possuem a legalidade fundiária.

O que se referencia é a construção dessa categoria política impulsionada pelo movimento social dos seringueiros do Acre na década de 1980. Com a exigência de um particularismo das populações extrativistas e, ao mesmo tempo, promover a proteção do ambiente resultou na criação das RESEX, que surgiram como proposta diferente dos projetos de assentamento do INCRA aos agricultores familiares e das perspectivas ambientalistas pela proposta conservacionista. As RESEX baseiam-se na concessão de terras para o usufruto comum de forma sustentável, um sistema de propriedade adequado às suas práticas e necessidades. O seu processo de efetivação envolveu lutas dos seringueiros com os grupos pecuaristas empresariais da região, além de mobilizações para a criação de legislação específica para configurar as RESEX (ALLEGRETTI, 2002).

Os movimentos sociais dos seringueiros tiraram das gavetas e escritórios oficiais as diretrizes sobre políticas públicas que garantissem às populações tradicionais o controle pelo território e a garantia do uso sustentável dos seus

recursos naturais, desta forma representou uma ação coletiva (OLSON, 1971) de grande impacto. A partir dessas iniciativas, essas populações foram percebidas como atores que mobilizaram forças, provocando mudanças na agenda<sup>36</sup> ambientalista nacional e internacional, com a criação, em 1992, do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT)<sup>37</sup>, como uma divisão do IBAMA, órgão federal encarregado do meio ambiente. Na esfera internacional, a sanção foi obtida durante a Convenção pela Diversidade Biológica e Agenda 21, no Rio de Janeiro, também em 1992, quando foi explicitamente atribuído o principal papel da conservação a comunidades locais e nativas.

Os instrumentos de ação coletiva das sociedades tradicionais foram intensificados e diversificados a partir da década de 1990, quando a crescente constituição de associações entre grupos de extrativistas, ribeirinhos, pequenos agricultores e pescadores articulam projetos e a regulamentação para a mobilização dos recursos naturais. Nessas sociedades ocorreu fortalecimento como categorias políticas, provocando o reconhecimento de suas lutas e a percepção de seu poder de barganha. Por outro lado, a dependência dessas associações aos projetos de desenvolvimento sustentável do Estado ou por intermédio dele, possibilita a cooptação e o fortalecimento de uma relação de dominação, o que desmobiliza o processo de autonomia.

### **2.2.3 O Campesinato no Baixo Tocantins: Fortalecimento Político e a Luta pela Terra e Seus Recursos.**

O projeto desenvolvimentista e integrador adotado na Amazônia agravou os problemas agrários na região, a população rural tradicional passou a disputar espaços com as elites rurais apoiadas pelas políticas de crédito e incentivos fiscais. Foram elaboradas reações a este projeto de colonização e expropriação por índios, seringueiros, posseiros, agricultores familiares e atingidos por barragens com apoio

<sup>36</sup> Capella (2007) estuda O Modelo de *Multiple Streams* e seus processos decisórios na formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*). No primeiro fluxo, o modelo procura analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas. As questões tornam-se *problems*, quando chamam atenção dos participantes do processo decisório e despertam a necessidade de ações.

<sup>37</sup> O Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT) foi criado através da Portaria IBAMA N° 22, de 10/02/92, tendo como finalidade promover elaboração, implantação e implementação de planos, programas, projetos e ações demandadas pelas Populações Tradicionais através de suas entidades representativas e/ou indiretamente, através dos Órgãos Governamentais constituídos para este fim, ou ainda, por meio de Organizações não Governamentais.

de ONGs, entidades representativas, partidos políticos de esquerda que se mobilizaram contra o caráter autoritário desse modelo de desenvolvimento.

Durante décadas esses atores sociais foram subalternizados pelas políticas públicas, considerados à margem da modernidade e destinados à extinção pelo processo adaptativo sugerido pelo capital. Mas a história mostra que a diversidade cultural e econômica da Amazônia ainda resiste a este processo padronizador, reinventando alternativas de produção que impulsionam a sua constante reprodução social. O fortalecimento político do campesinato tradicional se deu também pela influência da atuação da Igreja Católica no mundo rural amazônico, das comunidades eclesiais de base e da Comissão Pastoral da Terra nos movimentos sociais de luta pela terra na Amazônia. E na região do Baixo Tocantins foi responsável pela formação política das lideranças dos trabalhadores rurais nos sindicatos, associações e colônias de pescadores. Movimentos que, mesmo sob uma tutela conservadora da Igreja, possibilitaram a construção de uma autonomia política dos movimentos sociais, quando, na década de 1990, as lideranças dos trabalhadores rurais assumiram controle do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) em Cametá, Abaetetuba e Igarapé-Miri, retirando-o da tutela oficial planejada pela Igreja e pelo governo na década de 1960, fortalecendo assim o movimento sindical camponês.

A construção do processo histórico da luta pela terra no Baixo Tocantins já é marcante na década de 1970, com o *Conflito do Anilzinho*, como manifestação do fortalecimento do campesinato, incentivando a permanência nas terras de onde tomavam posse. Este conflito iniciou em Baião e se estendeu por todo o Baixo Tocantins e representou a força do novo sindicalismo nas mãos dos trabalhadores rurais, e inaugura a discussão sobre a posse da terra e de seus recursos na região.

As reações camponesas ao poder das oligarquias locais foram intensas a partir desta década, cujo fortalecimento político do campesinato apoiado pela Igreja Católica incomodava o estado autoritário e os coronéis locais (EMMI, 1999; SOUSA, 2002). O *Conflito do Anilzinho* foi originado em um processo de elaboração teórica que legitimava a luta pela terra, foram realizados onze encontros anuais e série de estudos e debates com a elaboração de um discurso sobre a reforma agrária. No primeiro encontro, em 1980, elaboraram a Lei Anilzinho, Sousa (2002), que para reagir à opressão cometida pelas autoridades e pela grilagem, resolveram: resistir e permanecer na terra, que a terra é da comunidade; a terra é para trabalhar nela;

fazer demarcação da área sem esperar pelo governo; defender a terra com armas se for preciso; fazer oposição sindical e política; criar comissão de terra; organizar a comunidade em trabalho coletivo e lutar pela reforma agrária radical e imediata.

A história dos municípios do Baixo Tocantins é marcada por vários levantes do campesinato contra as oligarquias agrárias que dominaram a política local. As mobilizações camponesas referente à posse e ao uso da terra são intensificadas como reação ao projeto latifundializador para Amazônia, intensificado nos governos militares. Além do Anilzinho, neste *lócus* de luta, surgiu o Movimento em Defesa da Região Tocantina (MODERT), também sendo intensa a mobilização do Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MUNAM) e pelo Movimento Nacional dos Trabalhadores de Pesca (MONAPE). Na década de 1990, a mobilização dos camponeses na Região Tocantina organizou acampamentos e ocupações das agências do BASA em Belém e Cametá, conquistou créditos para pequena produção familiar tradicional na Amazônia, rompendo assim a hegemonia de créditos somente aos latifundiários e às grandes empresas adotados pelas políticas de desenvolvimento do governo federal para a Amazônia, chamado FNO-Especial<sup>38</sup>.

Este Produtor Familiar Rural impôs as suas representações políticas suas demandas sociais pela posse da terra e uso dos recursos naturais para suas reais condições de existência. Com a ajuda dos STRs e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI), organizou-se a luta pela democratização e desburocratização do acesso de pequenos produtores ao FNO.

A articulação de força do produtor familiar rural ocorreu pelo Grito do Campo, encontros e manifestações que reuniu em Belém mais de três mil trabalhadores e trabalhadoras rurais (agricultores, pescadores, extrativistas), obrigando o BASA a instituir uma linha de crédito especial, voltada para o micro e pequenos produtores que ocupassem uma área titulada ou não, chamado a princípio de FNO-Urgente. Em 1993, as manifestações camponesas foram regionalizadas com os Gritos dos Povos da Amazônia por Cidadania e Desenvolvimento quando foram sugeridas algumas alterações na linha de crédito, que passou a ser denominado FNO-Especial (TURA; COSTA, 2000).

---

<sup>38</sup>O *FNO-Especial* (Fundo Nacional de Financiamento do Norte-Especial) foi uma linha de crédito diferenciada (juros, correção monetária, limite, garantia, documentação, etc.) para a produção familiar rural (TURA; COSTA, 2000).

As iniciativas dos trabalhadores rurais do Baixo Tocantins inauguraram uma nova fase de políticas de incentivos à produção camponesa familiar, conquistando também o Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (PRONAF) com o surgimento das cooperativas agrícolas de beneficiamento do açaí e polpas de frutas regionais, como a Cooperativa de Fruticultores de Abaetetuba (COFRUTA) e a Cooperativa Agroindustrial de Trabalhadores (COOPFRUT).

O FNO e o PRONAF não foram aplicados de acordo com a realidade da região, a imposição de projeto monocultor de pimenta do reino, de agricultura de espécies frutíferas inadequadas para a região e o estímulo à produção cacaueteira não atingiram o sucesso esperado, os trabalhadores rurais acumularam dívidas (SOUSA, 2002; ALMEIDA, 2010). Nas incursões feitas nos municípios de Abaetetuba, Cametá e Igarapé-Miri, as lideranças sindicais sempre fazem referências às negociações com o BASA, após a falência dos projetos, o STRs iniciou uma etapa de discussões sobre a possibilidade de pagamento das dívidas com a redução de juros.

Alguns projetos inseridos no PAE ainda estão em situação de inadimplência, o que implica em sua não inclusão no PRONAF – projeto de reforma agrária implantado nas Ilhas. A espera dessa nova etapa de PRONAF para os assentados ainda está em negociação, e em todos os projetos dos municípios estudados ainda não foram liberados os créditos do PRONAF<sup>39</sup> devido à questão da inadimplência de créditos anteriores e a distorções sobre as categorias em que os moradores da ilha estão inseridos, pois muitos são reconhecidamente pescadores e, ao mesmo tempo, pleiteiam a categoria de agricultores familiares.

A luta pela posse e propriedade da terra pela população rural da microrregião do Baixo Tocantins estende-se há décadas, liderada pela Igreja através da CPT - Região Guajarina e Prelazia de Cametá, Colônia dos Pescadores, pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais e apoio da FETAGRI. Conseguiram grande vitória em relação às políticas de investimento dos agricultores familiares e pescadores artesanais, com a captura de políticas previdenciárias e seguro desemprego para essas duas categorias na região. Nos Municípios de Cametá, Igarapé Miri e

---

<sup>39</sup> Com base nas entrevistas de Romildes Fonseca ao Secretário de Política Agrícola e Agrária do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Igarapé Miri, a preocupação do STRs em recadastrar seus filiados em busca de crivar somente aqueles que se consideraram agricultores familiares. Também Romildes Assunção (CPT - Região Guajarina) afirma que PRONAF não foram liberados devido à falta de assistência técnica para os Projetos em Abaetetuba.

Abaetetuba, a regularização fundiária é uma demanda antiga, como parte da solução dos problemas sobre a posse e propriedade de terras e de seus recursos.

A presença de uma política de reforma agrária ocorreu isoladamente em Cametá com o assentamento Cinturão Verde no município de Cametá, localizado próximo à zona urbana. E partir de 2004 foram introduzidos Projetos de Assentamentos Agroextrativistas nas ilhas de Cametá (foram instalados 21 PAE e assentados aproximadamente 4.652 famílias), Abaetetuba (foram realizadas 20 PAE e assentadas 6.474 famílias) e de Igarapé Miri (9 projetos de assentamentos e 2.757 famílias beneficiadas). Esses PAE foram implantados em decorrência da demandas das populações ribeirinhas locais pela a regularização de suas terras e sua inserção de políticas públicas de incentivos as suas produções agrícolas e extrativas.

O assentamento Cinturão Verde foi criado no ano de 2004, recebeu o nome de Aricurá I e tinha como objetivo assentar sessenta famílias para o desenvolvimento da produção de hortaliças. Foi planejado pelo INCRA quando a Prefeitura de Cametá estava na gestão do prefeito petista José Rodrigues Quaresma (2001-2004), mas encontra-se em situação de abandono sem nenhum serviço básico para moradia e produção, sofrendo pressões demográficas devido ao crescimento desordenado da cidade (TAVARES, 2009). Apesar de estar próximo da zona urbana, não possui abastecimento de água e nem sistema de coleta de lixo, sofre tanto o desprezo da política pública municipal quanto o abandono pelo INCRA-SR01. Seus moradores realizam algumas atividades agrícolas, alternando com as atividades que a cidade oferece. As poucas iniciativas de produção dos assentados são organizadas precária e insistentemente pela Prelazia de Cametá e pela Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes (ASSOCIAÇÃO PARAENSE..., 2010)), que sofrem dificuldades em suas ações devido à falta de assistência técnica e de ajuda financeira do governo municipal e estadual para os custos dos projetos da Casa da Família Rural.

Os debates sobre a questão fundiária na região sempre foram intensas após a década de 1990, e os discursos ambientalistas expõem uma abertura para a regularização fundiária dos povos da floresta e posteriormente a discussão sobre as comunidades ribeirinhas da região das ilhas do município. Diante do crescimento dos movimentos sociais, das associações dos moradores das ilhas e das cooperativas de produtores rurais e extratores de recursos naturais, as suas

demandas são reconhecidas, legitimadas e apoiadas pela Comissão Pastoral da Terra, pelo Movimento dos Trabalhadores sem Terra e pelos partidos de esquerda.

O sindicato dos Trabalhadores Rurais e a Colônia dos Pescadores juntamente com o MST, o Movimento de Ilhas de Abaetetuba (MIA), CARITAS, o Movimento dos Pequenos Agricultores do Nordeste Paraense (MPA) e a Universidade Federal do Pará criaram o FÓRUM DO NORDESTE PARAENSE DA REGIÃO GUAJARINA, no qual a regularização fundiária das populações tradicionais ribeirinhas foi incorporada à pauta de luta e uma proposta de sua inserção no programa de reforma agrária em 2003.

Com a inserção das populações ribeirinhas como beneficiárias da reforma agrária pelo II PNRA (2003), as mobilizações camponesas pela posse e propriedade da terra intensificaram mais ainda nos municípios do Baixo Tocantins, as organizações ribeirinhas por meio da CPT, da FETAGRI, dos sindicatos dos STRs, Colônia dos Pescadores e MORIVA iniciaram as discussões junto a SPU e INCRA sobre a regularização de suas terras e a implantação de projetos de assentamentos.

Em 2004, foram inaugurados os primeiros assentamentos em ilhas no município de Abaetetuba, nas ilhas de Sapopema e Jarumã. E a partir de então os PAE são realidades em quase a totalidade das ilhas dos municípios do Baixo Tocantins, estendendo-se para Igarapé Miri, Cametá, Mocajuba, Baião, Oeiras do Pará, Limoeiro do Ajuru totalizando 59 projetos de assentamentos com a capacidade de 45.115 famílias assentadas até 2008, conforme tabela do (INCRA; I TERPA, 2010).

Diante das terras consideradas de Marinha, a SPU foi acionada pelo movimento dos ribeirinhos para regularização das terras, o que resultou na aliança entre SPU e INCRA, por meio do termo de cooperação técnica, assinado e publicado no Diário Oficial da União, número 223, seção 3, página 107 de 22 de novembro de 2005, possibilitando os projetos de assentamento agroextrativistas e o Termo de Autorização de Uso dos territórios ocupados pelas populações tradicionais ribeirinhas.

A questão da regularização fundiária para as ilhas representa a possibilidade de manejo dos recursos naturais pelos seus moradores e seu reconhecimento político na captura de políticas públicas diante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, até mesmo, exige uma postura dos gestores municipais e estaduais diante dos conflitos fundiários envolvendo descendentes dos antigos

donos de engenho, regatões e extratores de palmitos, que, durante décadas, visitavam as ilhas para retirar os seus recursos.

A regularização fundiária possibilitou à população tradicional a legalidade da posse dos recursos naturais e o uso coletivo da terra. Para alguns autores, esse assentamento adotado em terra ribeirinha e seu processo de regularização fundiária não representam a reforma agrária de verdade, não expropriam latifundiários para entregar terra aos trabalhadores sem terras, mas somente a mudanças de condição de terras públicas para uso coletivo por meio de uma concessão de uso (SILVA, 1997; OLIVEIRA, 2007; STEDILE, 2005). Mas, como afirma Aurimar Silva (2009)<sup>40</sup>, mesmo sendo somente uma política de inclusão social, insere os seus moradores na legitimidade do uso da terra e de seus recursos diante dos demais atores sociais que se dizem donos dela, possibilitou a construção de um espaço político para enfrentar os interesses econômicos dos comerciantes de regatões e aviadores de Cametá, dos que se dizem descendentes de senhores de engenho, produtores de cacau e extratores de palmitos em Abaetetuba e dos madeireiros de Igarapé Miri.

Sobre a forma como está sendo processada esta política pública, ainda há muito o se que avaliar para sinalizar mudanças nas relações de uso e disputas pela terra na região do Baixo Tocantins. Mas, o crescimento das lideranças políticas ligadas aos trabalhadores rurais e populações ribeirinhas na esfera municipal, por ser uma política pública federal, suas articulações envolvem a ampliação de influências eleitorais e clientelistas no âmbito da federação. A política de regularização fundiária e os assentamentos nas ilhas desses municípios, que têm uma grande parcela de sua população nessas ilhas e grande parte de seu potencial produtivo vem delas, pode inaugurar novas dinâmicas de conflitos que obrigam intensas intervenções estatais para solucionar tensões.

Neste sentido é importante construir percepções sobre a política de reforma agrária acenada pelo II PNRA, na Amazônia, incorporada na regulamentação fundiária dos territórios das ilhas estuarinas por meio de assentamento agroextrativistas. Esta construção envolve o levantamento das normativas e ações institucionais do INCRA e da SPU e como foram aplicadas nas áreas destinadas, no sentido de visualizar os caminhos percorridos pela efetivação da política pública e de

---

<sup>40</sup> Coordenador dos Projetos de Assentamento Agroextrativista do INCRA-SR01, em entrevista concedida em 18 de Junho de 2009.

como está sendo digerida e gestada pelos atores sociais envolvidos. Portanto, no capítulo II, foi feito um levantamento sobre esses procedimentos que deram origem aos PAE em ilhas, e como estão sendo inseridos nos municípios do Baixo Tocantins-PA, com o objetivo de reforçar a hipótese de que a política tem como principal objetivo atingir o numerário das metas do II PNRA.

### **3 O II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA: A INSERÇÃO DAS POPULAÇÕES RIBEIRINHAS DO PARÁ.**

A reforma agrária é assumida como um programa e compromisso do governo do PT, abordada como integração interinstitucional dos diversos ministérios e órgãos federais, com o envolvimento dos governos estaduais e municipais, e também de instituições, entidades e movimentos sociais (BRASIL, 2003). Para instrumentalizar este compromisso do governo, as principais diretrizes da política de gestão do patrimônio da União é a promoção da regularização fundiária com base da gestão compartilhada, para a qual sociedade, municípios, Estados, Distrito Federal e outros órgãos federais (SPU, 2006), com o objetivo de disponibilizar o patrimônio imobiliário da União para fins de reforma agrária.

No documento *Vida Digna no Campo: desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar*, da Coligação Lula Presidente (2002, p.9.), havia uma proposta de superar o “imobilismo com base em assentamento celular do governo FHC”. Entre seus objetivos se propõe implementar um programa de reforma agrária amplo, com o reordenamento do espaço territorial do país via zoneamento econômico e agroecológico, colocando entre os seus eixos estratégicos a implantação de uma Política Nacional de Reforma Agrária, tendo como principal ação a elaboração de um Plano Nacional.

Na proposta da Coligação Lula Presidente (2002), está sinalizada a implantação de um Plano Nacional de Reforma Agrária, com algumas prioridades operacionais: a desapropriação por interesse social como instrumento de arrecadação de terras produtivas; política de recuperação de assentamentos já efetuados; elaboração de plano de desenvolvimento dos assentamentos em áreas de valor ambiental, relativo à biodiversidade e recursos hídricos; desenvolvimento de ação específica para as comunidades indígenas e quilombolas; demarcação das terras indígenas e a regularização das terras dos quilombolas.

Os movimentos sociais possuíam grandes expectativas na política de reforma agrária do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, fundamentada na percepção de que as transformações da estrutura fundiária no Brasil e a democratização do acesso a terra e seus recursos são realizados e consolidados pela vontade política dos governantes (BUAINAIN; PIRES, 2003). Mas expediente estrutural e funcional envolve essas problemáticas, baseado em uma herança política latifundiário-

oligárquica e em um desenho institucional deficiente que conduziu a política agrária brasileira.

Com base nessas expectativas, o II Plano Nacional de Reforma Agrária foi apresentado em novembro de 2003 na Conferência da Terra, em Brasília. Na sua apresentação, assinada pelo Ministro de Desenvolvimento Agrário Miguel Rossetto, e pelo Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, afirma que “foi o resultado do esforço de servidores e técnicos, com o acúmulo dos movimentos sociais e da reflexão acadêmica” (BRASIL, 2003, p. 5). A ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República foi consequência da atuação dos movimentos sociais, que representam as demandas sociais daqueles que sempre foram excluídos e expropriados pela política agrária brasileira.

Segundo o Brasil (2003), o II PNRA corresponde a uma “*oportunidade histórica*” para transformar o meio rural brasileiro em um espaço socialmente justo, ecologicamente sustentável e democrático. Até final de 2006, o II PNRA determina a meta de assentar 400 mil famílias; o acesso a terra por meio de crédito fundiário a 130 mil famílias; e 500 mil famílias com terras asseguradas por meio da regularização fundiária. Além do compromisso de recuperar os assentamentos existentes e a implantação de assistência técnica, conhecimento, tecnologias e instrumentos apropriados às potencialidades regionais, respeitando as diversidades de biomas, a sustentabilidade ambiental e o seu diversificado público têm por objetivo adequar o modelo de reforma agrária às características de cada região.

O II PNRA “expressa uma visão ampliada de Reforma Agrária que pretende mudar a estrutura agrária brasileira” (BRASIL, 2003 p. 8), por meio da desconcentração fundiária e alteração da estrutura produtiva, do fortalecimento dos assentamentos, da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais e da superação da desigualdade de gênero. O impacto positivo do Plano está vinculado à qualidade e eficiência na aplicação dos recursos, ao associativismo e cooperativismo dos beneficiários da reforma agrária e dos agricultores familiares.

O Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária afirma que seu público atinge cerca de 50 milhões de pessoas, envolvendo os trabalhadores sem-terras, considerados como um público de novos assentamentos; atuais assentados, que necessitam de infraestrutura e apoio à produção; os agricultores familiares, dos quais muitos não usam os mecanismos do Plano Safra; posseiros, marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra; populações ribeirinhas;

comunidades quilombolas, que demandam o reconhecimento e a titulação de suas terras; agricultores, que ocupam terras indígenas, que precisam ser reassentados; extrativistas, que lutam pela criação de reservas extrativistas; agricultores atingidos por barragens; juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais; e aí envolve os demais que são trabalhadores rurais, que denomina de outros pobres do campo.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) ressalta a importância da inserção dos beneficiários da reforma agrária em associações e cooperativas em um espaço geográfico, social, econômico e politicamente dinâmico, cujas ações devem estar inseridas no enfoque do desenvolvimento sustentável. Afirma ainda que a reforma agrária é assumida como programa de governo, exigindo uma forte integração interinstitucional dos diversos ministérios e órgãos federais, a garantia dos recursos orçamentários e financeiros, a combinação das políticas de segurança alimentar e nutricional, de combate à pobreza rural, de consolidação da agricultura familiar, acrescidas daquelas voltadas para compor uma rede de produção social e de acesso a direitos, entre os quais política de habitação, educação, saúde, cultura, infraestrutura (estradas, energia, pontes, água, saneamento, comunicação) e segurança pública.

O objetivo deste capítulo é fazer uma análise do II PNRA em relação à inserção das populações ribeirinhas no Programa de Reforma Agrária, das ações e mudanças institucionais para a realização da regularização fundiária nas ilhas do Pará concretizado no PAE e expor algumas considerações de como esta política de reforma agrária está sendo construída nos municípios da microrregião do Baixo Tocantins-PA. Não possui a intenção de fazer uma análise densa sobre todo arcabouço da política agrária do governo Lula e de todas as estratégias e ações previstas no II PNRA. O foco de análise é a regularização fundiária e o PAE para as comunidades ribeirinhas no Pará, e todas as análises são construídas em torno deste tema.

Mas podemos elaborar, em um apontamento rápido, os méritos do Programa de Reforma Agrária adotado pelo PT, relacionados à discussão, tais como: o reconhecimento das populações nativas e tradicionais; responde às demandas sociais do movimento das mulheres à medida que aborda a igualdade de gênero, como, por exemplo, a obrigatoriedade de emissão do título em nome do casal; sinalizou uma reforma agrária adequada às várias realidades sociais e biomas, não designando um modelo único. Assim como podemos enumerar algumas críticas: não

conseguiu avançar nas desapropriações de latifúndios improdutivos; os instrumentos de reforma agrária abordados pelo levantamento do INCRA entre 2001 a 2010 (BRASIL, 2010), eles são, em sua maioria, apossamentos preexistentes; a regularização fundiária por meio de desapropriação de terras públicas foi mais acentuada que a desapropriação de terras privadas; não conseguiu atingir as demandas dos trabalhadores sem-terras; e também, como os governos anteriores, a Amazônia foi mais focalizada.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através do Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (2003), reconhece a população ribeirinha como parte de seu público alvo e prevê a elaboração e implantação de políticas públicas. O Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão, através da Secretaria do Patrimônio da União inicia o processo de regulamentação fundiária das terras de Ilhas e Várzea, terras sob influência das Marés e nas margens de rios navegáveis com objetivo de regulamentar os territórios ocupados pelas populações tradicionais presentes nessas terras que eram consideradas de terrenos de Marinha<sup>41</sup>.

Na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e no INCRA, por meio de um termo de cooperação, foi organizada uma força tarefa com o objetivo de regularização fundiária dessas terras, determinando legalmente, através do Termo de Autorização de Uso, o acesso e a posse de recursos de bens comuns às populações ribeirinhas. Segundo o documento do (BRASIL, 2008), o Termo de Autorização de Uso permite o reconhecimento do direito à ocupação e à exploração sustentável das áreas de várzeas, a comprovação oficial de residência e também assegura o acesso a linhas de crédito e a programas sociais do Governo Federal. Com a regularização, o INCRA realiza o PAE nas comunidades ribeirinhas existentes no território.

Montou-se uma relação interinstitucional entre Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão, isto com o objetivo de

---

<sup>41</sup> A legislação brasileira interferiu na definição de apenas um evento natural, que foi uma parte da várzea de maré, dando-lhe o nome de "terreno de marinha" (Decreto-Lei nº. 9.760/46, artigo 2º).

Os terrenos de marinha são, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da Linha da Preamar Média de 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas até onde se façam sentir a influência das marés;

b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se façam sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros, pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

dar continuidade às ações de acompanhamento dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em áreas da União, e de contribuir para o Programa Amazônia Sustentável e Amazônia Legal (PAS), por isso foram priorizadas as demarcações de áreas localizadas em terrenos de marinha e marginais de rios federais (BRASIL, 2006).

A SPU, por meio da assinatura de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs), efetiva as diretrizes de gestão compartilhada do patrimônio entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, envolvendo, ainda, a sociedade civil organizada. Neste sentido, as comunidades ribeirinhas são representadas por suas associações, visto que o Termo de Autorização de Uso é assinado por elas. A proposta do Programa é de gestão coletiva dos recursos naturais, à medida que torna as ilhas e várzeas áreas de uso coletivo da comunidade tradicional. Segundo Brasil (2006), o processo de regularização fundiária representa um grande avanço, propicia o reconhecimento de vários direitos<sup>42</sup> e não apenas dá poder ao ribeirinho nas disputas fundiárias.

As iniciativas para a regularização fundiária das terras de ilhas de várzeas tiveram suas origens em momentos anteriores, organizadas com a participação da comunidade local. A solução para regularização fundiária das ilhas e várzea não foi pensada inicialmente pelo MDA e MPOG, mas pelas articulações de instituições acadêmicas, ONG (Fase, Instituto Internacional de Educação do Brasil) e sindicatos de trabalhadores e associações de moradores que contribuíram com a possibilidade da regularização de terras e manejo, e para isso tiveram que recorrer à Gerência do Patrimônio da União (GRU) na solicitação dos instrumentos legais.

Destaca-se o projeto Pró-Várzea, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, que estuda as possibilidades de regularização fundiária para as comunidades ribeirinhas presentes em região de Várzea. Também é válido ressaltar o trabalho do Instituto Internacional de Educação do Brasil e da FASE para regularização fundiária e manejo florestal comunitário na Amazônia, na sistematização de uma experiência inovadora na ilha de Santa Bárbara, em Gurupá-PA. Trabalho caracterizado por um processo de negociação do STR/Gurupá-PA, INCRA e ITERPA intensificado em 1998 e 1999, com a criação de um plano de uso para ilha e solicitação para a regularização fundiária. Em 2002, foi assinado o termo de concessão de direito real de uso para a Associação dos Trabalhadores Rurais da Ilha de Santa Bárbara,

---

<sup>42</sup> Permite o acesso a outros programas e ações, como a Bolsa-Família, à emissão de documentação civil, programas de saúde, e de assentamentos agroextrativistas.

beneficiando 15 famílias (INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DO BRASIL, 2006).

Partindo da iniciativa de Gurupá, em 2003, foi realizado um seminário sobre a Regularização Fundiária na Região das Ilhas, com objetivo de debater a insegurança fundiária da população ribeirinha e criar alternativa de planos de desenvolvimento em seus territórios. No final, foi feita uma carta com propostas a serem incorporadas à política de desenvolvimento regional. Nesse Seminário realizado em Belém, estiveram presentes a CPT-Guajarina, IEB e GTA<sup>43</sup>, lideranças de Breves, Afuá, São Sebastião de Boa Vista, Curralinho, Muaná, Ponta de Pedras, Cachoeira do Arari, Bagre, Salvaterra, Gurupá, Portel, Barcarena, Abaetetuba, Belém e Ananindeua.

A SPU possuía terras que poderiam ajudar ao Ministério de Desenvolvimento Agrária a realizar o maior Plano Nacional de Reforma Agrária do Brasil, somente no Pará foram regularizadas terras de 47 municípios, estando sua maioria sob a jurisdição do INCRA-SR01, localizadas na Região Metropolitana de Belém, Ilha do Marajó, Nordeste Paraense e Baixo Tocantins. Não podemos deixar de considerar que a iniciativa de regularização fundiária das populações tradicionais é resultado das lutas de seus movimentos sociais apoiados por amplos setores dos partidos de esquerda, que durante o governo petista foram legitimadas e reconhecidas.

A adoção dos Projetos de Assentamento Agroextrativistas para as terras ribeirinhas de forma tão frenética representou um dos instrumentos do MDA para atingir as metas de regularização e principalmente de elevar os números de novos assentamentos, mesmo que em terras públicas (OLIVEIRA, 2007). Mas, pelo que foi verificado na pesquisa, esses PAE não estavam sendo acompanhados por ações que ampliassem a estrutura físico-estrutural, assistência técnica, e com qualidade e eficiência na aplicação dos recursos o que comprometia a eficácia e a governabilidade dos projetos.

Na análise sobre uma política pública em seu arcabouço instrumental e documental e, ao mesmo tempo, observando as contradições da realidade social, podemos nos perguntar qual o sentido e os objetivos da política? Como afirmam

---

<sup>43</sup> O Grupo de Trabalho Amazônico foi fundado em 1992, reuniu 602 entidades filiadas, presente em nove estados da Amazônia Legal. Reúne 602 entidades filiadas, organizações não-governamentais e movimentos sociais que representam seringueiros. Quebradeiras de Coco, Pescadores Artesanais, Ribeirinhos, Comunidades indígenas e pequenos agricultores.

Arretche e Rodden (2004), quando o governo usa sua autoridade para taxar, gastar e regular, quem são os principais beneficiados?

Neste sentido quais os reflexos das políticas públicas sobre as comunidades tradicionais ribeirinhas amazônicas, que habitam as regiões das ilhas por gerações? Elas podem ser concebidas como comunidades híbridas que desenvolvem a pesca, extraem produtos da floresta, de pequenas lavouras, fazem artesanato, olaria, carvão, e faz dos rios o caminho de integração aos mercados e culturas e que desde os projetos de integração da região à sociedade nacional foram sistematicamente inviabilizadas politicamente. O sujeito ribeirinho sobrevive dos recursos naturais de livre acesso, mas diante de outros atores também faz alianças e trocas. A questão é perceber a moeda de troca<sup>44</sup> que essas comunidades oferecem pelo uso das políticas públicas, e principalmente perceber quem ganha mais e o que ganha com esta política.

A questão da territorialidade das populações ribeirinhas foi reconhecida pela política nacional de reforma agrária, e como afirma Rua (1998), as demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Os ribeirinhos constituíam-se em novos atores políticos, ou em grupos de interesses nas disputas dos processos decisórios e nos financiamentos das políticas de reforma agrária, visto que a questão da regulamentação fundiária de seus territórios deve estar associada aos interesses dos atores políticos.

De acordo com a legislação brasileira, Decreto-Lei nº. 9. 760/46<sup>45</sup>, artigo 2º as terras ocupadas por essas populações são consideradas “terreno de marinha” e, segundo Surgik (2005), o Código de Águas (Decreto nº. 2.4643/34) destaca que a utilização de áreas inundáveis é tolerada pelo Poder Público às populações tradicionais e ribeirinhas, em alguns casos, a sua utilização, quando houver interesse público e social, pode ser considerada área de preservação permanente.

Mas os ribeirinhos não possuem, perante o poder público, reconhecimento de propriedade sobre suas terras, visto que compete ao SPU determinar a Linha da Preamar Média (LPM) de 1831, bem como a média das enchentes ordinárias. A

---

<sup>44</sup> Refere-se em analisar as mudanças provocadas pela regularização fundiária e pelo PAE nas vidas dos moradores da ilha, em decorrência das ações que fazem parte da política pública. Mas também das previsões de sua sustentabilidade, para que no final sobrem apenas casas fechadas, rabetas paradas e planos de utilização discordantes com a realidade local. A moeda de troca tem como objetivo de ressaltar a preocupação que essas populações são uma representatividade de votos eleitorais, privilegiando interesses ocultos na política e desprivilegiando as suas demandas sociais.

<sup>45</sup> JUSBRASIL

SPU faz a discriminação de bens imóveis da União no levantamento das ocupações possíveis de regulamentação (Decreto-Lei nº 9.760/46). Porém, no acordo com a Instrução Ato Interministerial MDA/MPOG de 19/12/02, o INCRA também possui competência para atuar em áreas inundáveis. A inserção das populações ribeirinhas na política nacional de reforma agrária envolve

A dinâmica institucional que se constituiu com a implantação do PAE nas comunidades ribeirinhas no Pará deve ser compreendida como determinante para a construção de um novo cenário político na esfera municipal e local, visto que as prefeituras foram inseridas no programa e nas associações das comunidades locais. Desta forma é válido estudar não o universo isolado das instituições, mas os mecanismos institucionais que são determinantes dentro de um contexto. Examinar mecanismos institucionais é distinto de examinar instituições, pois diferentes instituições podem usar de mecanismos institucionais similares (ARRETCHE, 2007).

### 3.1 A POLÍTICA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ILHAS E VÁRZEA DA SPU E O PAE DO INCRA-SR01.

A regulamentação fundiária dos territórios ocupados pelas populações ribeirinhas do Pará fazia parte das demandas dos movimentos sociais do Baixo Tocantins e de Gurupá já nos anos 1990. Segundo Romildes Assunção Teles (AGOS-2010), as populações ribeirinhas de Abaetetuba discutiram no Fórum do Nordeste Paraense da Região Guajarina, em 2000, sobre a regularização das terras de suas ilhas e a captura de política pública de promoção da melhoria de vida do povo ribeirinho, com a participação da CPT- Região Guajarina, a MIA, o MST, STR, CARITAS, MPA, Colônia de Pescadores de onde saiu a proposta de lutar pela legalização de suas terras diante do INCRA-SR01 (Superintendência Regional do INCRA - sede Belém), chegando a Brasília na SPU:

Nós formamos um fórum de várias entidades, companheiros da CPT, companheiros de Caritas, MST e do IAN, para a gente lutar pela legalização das terras de marinhas nós fomos bater no INCRA. Aí o INCRA disse que não legalizava terra de marinha porque não era deles, era da União, aí nos perguntamos com quem é então que a gente vai? Qual é a autoridade? Qual é o órgão? – é GRPU que tem em Belém do Pará- Gerência do Patrimônio da União, nos fomos na GRPU. Chegou na GRPU, o pessoal disseram prá nós que não é aqui o lugar de vocês, é só na SPU. O que é SPU? É Secretaria Nacional do Patrimônio da União em Brasília e nós numa base 3

anos de luta chegamos a ir até Brasília [...] e em 2003 nós conseguimos a primeira das duas ilhas a serem liberada pra ser implantada o projeto de assentamento que foi a Ilha de Campompema e a Ilha do Tabatinga e nós começamos o trabalho nestas duas ilhas. (DOMINGOS TRINDADE-ASSOPRA, presidente da CAGROQUIVAIA, 2008)<sup>46</sup>

A partir das demandas sociais das populações ribeirinhas representadas pelos movimentos sociais, alicerçaram a luta pela regularização fundiária de terras de Marinha em Gurupá. E o movimento dos ribeirinhos de Abaetetuba, contribuiu para o desenho institucional da política de regularização fundiária das ilhas e Várzea da Amazônia e da política de reforma agrária instrumentalizada no PAE, visto que em 27 de Julho de 2004 foram criados o PAE Nossa Senhora do Livramento na Ilha de Tabatinga e o PAE São João Batista na Ilha de Campompema – os primeiros assentamentos em ilhas. Desde então, o projeto foi implantado nas ilhas dos municípios do Nordeste Paraense, do Baixo Tocantins, da Região Metropolitana de Belém e da Ilha do Marajó.

A regularização fundiária das terras de várzea e ilhas requeridas à União passava por processos burocráticos há anos, como ocorreu em Gurupá no Processo nº. 10280.01471/99-48 referente à ilha de Santa Bárbara, cuja posse foi regularizada somente em 2002. Segundo TRECANNI (2005), as pressões das comunidades ribeirinhas de Gurupá acabaram impulsionando que o MDA e MPOG assinassem, através da SPU e INCRA, um Termo de Cooperação Técnica, publicado no Diário Oficial da União de 22 de Novembro de 2005, Seção 3, página 107, assim discriminado:

#### EXTRATO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Espécie: Termo de Cooperação Técnica. Partícipes: SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU, e o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA CNPJ/MF N° 00375972/0001-60. Objeto do Termo: Discriminação de áreas insulares centrais do domínio do Estado, do Município ou de particular por justo título; determinação da LPM 1831 em áreas contíguas àquelas discriminadas; identificação das situações possessórias existentes em áreas arrecadadas, como terrenos de marinha, seus acréscidos ou de várzeas, para implementação de ações de regularização fundiária, ou criação de projetos de assentamentos agroextrativistas, adequadas ao ecossistema

---

<sup>46</sup> Almeida et al. (2009).

ribeirinho amazônico. Identificação dos Signatários: Alexandra Reschke, Secretária do Patrimônio da União - CPF nº 066.195.378-55; Rolf Rackbart, Presidente do INCRA - CPF nº 266.471.760-04. Período de vigência: até a conclusão dos trabalhos (BRASIL, 2005, não paginado).

Um mês antes a SPU publicou a Portaria nº. 284, de 14 de outubro de 2005 (DOU de 17/10/2005), instituindo no Art. 1º a Autorização de Uso como instrumento legal capaz de garantir, nas áreas de domínio da União, a sustentabilidade das ações agroextrativistas pelas comunidades ribeirinhas. E o Termo de Cooperação Técnica estava legalizando estratégia de implantação do PAE<sup>47</sup>, ainda sob a Portaria/INCRA/P/Nº. 268 e 269 de 1996 do INCRA, como um instrumento massificador dos números da reforma agrária.

### **3.1.1 A SPU: A Regularização Fundiária no Pará.**

Seguindo as normativas da política agrária do governo Lula, as terras da União foram designadas para promoção da política de Reforma Agrária, de Regularização Fundiária para as comunidades tradicionais e moradia social. Neste sentido o Estado teve que desempenhar um papel ativo na gestão do território, a fim de que os bens imóveis da União cumprissem a sua função socioambiental, sem ferir os seus interesses arrecadadores (BRASIL, 2006). Neste sentido compete à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), criada em 1988, desenvolver projetos para dar apoio aos programas estratégicos do Governo.

A SPU vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão responsável em administrar, fiscalizar e outorgar a utilização dos imóveis da União. Esta instituição gerencia as ações e políticas da utilização do Patrimônio da União. A Portaria nº. 232/2005 assim determina:

Art. 1º A Secretaria do Patrimônio da União, órgão subordinado diretamente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem por finalidade:

---

<sup>47</sup> Projetos de Assentamento Agro-Extrativista (PAE) é “uma modalidade de assentamento destinado às populações tradicionais, para exploração de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, introduzindo a dimensão ambiental às necessidades agro-extrativistas” (PORTARIA INCRA nº 268, de 23/10/1996).

I- administrar o Patrimônio da União, zelar por sua conservação e formular e executar a política de gestão do patrimônio imobiliário da União embasada nos princípios que regem a Administração Pública, de modo a garantir que todo imóvel da União cumpra sua função socioambiental em equilíbrio com a função de arrecadação. (BRASIL, 1996).

Suas atribuições e funções também foram inseridas no Decreto nº. 6.081, de 12 de abril de 2007, publicadas em Diário Oficial em 13 de Abril de 2007 e se referem à Estrutura Regimental e ao Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõem as competências da SPU, no art. 38 estabelece:

- I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;
- II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;
- III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;
- IV - promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- V - administrar os imóveis residenciais de propriedade da União destinados à utilização pelos agentes políticos e servidores federais;
- VI - estabelecer as normas de utilização e racionalização dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- VII - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;
- VIII - promover, diretamente ou por intermédio de terceiros, a avaliação de bens imóveis da União para as finalidades previstas em lei;
- IX - promover a alienação dos imóveis da União não utilizados em serviço público, segundo regime estabelecido na legislação vigente;
- X - conceder aforamento e remição, na forma da lei;
- XI - promover a cessão onerosa ou outras outorgas de direito sobre imóveis da União admitidas em lei;
- XII - efetuar a locação e o arrendamento de imóveis de propriedade da União;
- XIII - autorizar a ocupação de imóveis da União na forma da lei, promovendo as correspondentes inscrições;
- XIV - estabelecer as diretrizes para a permissão de uso de bens imóveis da União;
- XV - processar as aquisições de bens imóveis de interesse da União;
- XVI - adotar as providências administrativas necessárias à discriminação, à reivindicação de domínio e reintegração de posse dos bens imóveis da União;
- XVII - disciplinar a utilização de bens de uso comum do povo, adotando as providências necessárias à fiscalização de seu uso;
- XVIII - promover a doação ou cessão gratuita de imóveis da União, quando presente o interesse público;

- XIX - proceder à demarcação e identificação dos imóveis de propriedade da União;
- XX - formular política de cadastramento de imóveis da União, elaborando sua planta de valores genéricos;
- XXI - formular política de cobrança administrativa e de arrecadação patrimonial, executando, na forma permitida em lei, as ações necessárias à otimização de sua arrecadação;
- XXII - manter sob sua guarda e responsabilidade os documentos, títulos e processos relativos aos bens imóveis do domínio e posse da União; e
- XXIII - coligir os elementos necessários ao registro dos bens imóveis da União e aos procedimentos judiciais destinados à sua defesa (BRASIL, 2007, não paginado).

A Portaria nº. 232/2005 e o Decreto nº. 6.081 dão base legal à função de gestão e controle da SPU sobre os bens imóveis da União, retirando-os a sua função patrimonialista. Uma nova visão sobre a SPU é desenhada a partir de 2003 com a Política Nacional de Gestão do Patrimônio Imobiliário da União (PNGPU), que consistia em projetos de inclusão territorial (regularização fundiária para baixa renda), de garantia de direitos fundamentais de populações tradicionais (reconhecimento de territórios quilombolas, garantia dos moradores das várzeas e pescadores), de inclusão social (imóveis destinados à produção habitacional e a programas sociais), de preservação da biodiversidade e do meio ambiente (destinação para unidades de conservação), de apoio ao desenvolvimento local dos municípios e comunidades (imóveis destinados a atividades produtivas de forma onerosa ou gratuita), e de redução dos gastos públicos (imóveis para uso do serviço público federal).

De acordo com a SPU, esta proposta de uma PNGPU foi resultado do Grupo de Trabalho Interministerial, que através de Fóruns Participativos e Encontros Regionais (que ocorrem duas vezes por ano desde 2004, tendo como participantes o corpo diretivo do órgão central e os 27 superintendentes da GRPU), e ela também se refere à definição de uma nova missão, visão e valores da Secretaria incorporada em uma Gestão Plena e Participativa de todos os imóveis da União, garantindo o cumprimento de sua função social (BRASIL, 2010).

Entre as ações da SPU, no período de 2003 a 2010, citamos: criação de unidade da SPU, de Gerências Regionais em todos os Estados da Amazônia Legal; O Projeto Nossa Várzea responsável pelo reconhecimento da posse tradicional das comunidades ribeirinhas das ilhas e várzeas da Amazônia; capacitação dos servidores da SPU da Região Norte com foco na regularização fundiária de interesse

social para Amazônia; Participação do Programa Terra Legal<sup>48</sup>; Readequação do Projeto Orla Marítima, com o objetivo de promover a reordenação, uso e ocupação da orla e praia na Amazônia Fluvial, com parceria dos Estados e Municípios; Regularização de Resex Federais na Amazônia, que resultou a regularização de 12 Resex na Amazônia<sup>49</sup>; e expedição de Termos de Utilização de Uso Sustentável, Concessão de Uso para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso como instrumentos da regulamentação de uso do Patrimônio da União para fins de interesse socioambiental a favor de associações, cooperativas e grupos de pessoas de baixa renda.

A política de regularização das terras de ilhas e várzea na Amazônia iniciou no Pará em 2003, mas o processo intensificou-se a partir de 2005 com o Projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia com regularização das ocupações ribeirinhas no Marajó. Em 2009, o projeto foi estendido para Amazonas, Acre, Amapá, Maranhão e Tocantins, cujo objetivo central era promover a cidadania das comunidades ribeirinhas tradicionais, em harmonia com o desenvolvimento sustentável, a partir de um instrumento inovador que garante a segurança na posse da terra, fazendo cumprir a função socioambiental da propriedade (RESCHKE, 2008).

A falta de definição legal acerca das áreas de várzea e de seu uso causa inúmeras dificuldades para a população ribeirinha. Sem a comprovação da posse da terra, os ribeirinhos não têm acesso a crédito ou políticas públicas, gerando grande fragilidade social. A SPU atua, com vistas a promover o reconhecimento dessas ocupações, utilizando o Termo de Autorização de Uso e não transfere o domínio da terra, constituindo-se em uma etapa intermediária do processo de regularização fundiária. Não obstante, representa um grande avanço, porque propicia o reconhecimento de vários direitos: não apenas dá poder ao ribeirinho nas disputas fundiárias, como acaba permitindo o acesso a outros programas e ações, como a Bolsa-Família, a emissão de documentação civil, programas de saúde, e principalmente aos assentamentos agroextrativistas.

---

<sup>48</sup> Implantado a partir da Lei 11.952/2009, que normatiza a regularização fundiária da área rural e urbana, este programa envolve a regularidade de posse dos bens imóveis da União por meio de compra ou concessão, com a coordenação do Ministério das Cidades e Ministério de Orçamento Planejamento e Gestão, com a participação Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda e Ministério do Meio Ambiente.

<sup>49</sup> As 12 Resex Federais estão assim distribuídas: 1 no Maranhão; 9 no Pará; 1 em Rondônia e 1 no Amazonas. (SPU;GIAPU. nov.2010)

As terras da União são bens imóveis públicos, assim descritos na Constituição Federal de 1988 no Artigo 20:

Os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, que sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e à unidade ambiental federal e as referidas no art. 26, II e os terrenos de marinha e seus acréscimos (BRASIL, 1988).

As populações ribeirinhas da Amazônia ocupam territórios considerados de Patrimônio da União, imóveis considerados de uso comum, destinados ao uso coletivo nas proximidades dos rios e praias e considerados bens dominiais que possuem destinação pública definida como terreno de Marinha e marginais de rios federais. Os bens de uso comum, qualquer pessoa tem direito de utilizar, são regidos pelo direito público. São inalienáveis, não podem ser objeto de usucapião, são impenhoráveis e insuscetíveis de serem onerados e seu uso temporário pode ser atribuído a particulares se estiver vinculado ao cumprimento da função socioambiental. Os bens dominiais podem ser usados para diversas atividades, podendo ter uma função patrimonial e financeira para o Estado. Podem ser cedidos de forma onerosa para uma atividade econômica, podem ser alienados se for comprovado o cumprimento de sua função social. Também são exemplos de bens dominiais loteamento ou conjunto habitacional popular ou aqueles para fins de assentamento rural. Segundo o documento da SPU,

Promover a regularização do uso e ocupações dos bens de uso comum e dominiais da União preservando a sua função socioambiental, como assim determina a Constituição Federal de 1988. E, portanto, a regularização fundiária é medida jurídica, urbanística/ambiental e social que visam o reconhecimento de posses informais e a titulação de seus ocupantes, de forma individual ou coletiva, garantindo o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2005, p.B46).

Regularização Fundiária resulta na expedição de um documento ou título capaz de assegurar ao seu detentor o exercício do seu direito de uso ou de propriedade do imóvel. Segundo o ITERPA (2009), o processo de regularização fundiária foi precedido pela Varredura Fundiária, o que implica na necessidade de

fazer um estudo sobre as condições jurídicas das terras a regularizar, para averiguar as pendências que podem inviabilizar a legalidade da ação e também pode otimizar e acelerar o processo de regularização. Portanto, seria função do Instituto de Terra Estaduais realizar esta Varredura, liberando as terras disponíveis para regularização. A regularização territorial também é uma ação que precede ou acompanha o processo de regularização fundiária, pois faz um reordenamento territorial das áreas ocupadas e destinadas à regularização, para evitar a duplicidade de beneficiários ou de proprietários do imóvel, facilitando a correspondência do título à área concreta a ser regulamentada. Por esses dois procedimentos, o processo de regularização fundiária pode evitar os conflitos de duplicidade de títulos e propiciar a averiguação das ilegalidades dos títulos de propriedade das terras estudadas. Segundo Romildes Assunção Teles (agosto de 2010), presidentes da CPT-Região Guajarina, nas comunidades ribeirinhas de Abaetetuba, existem casos de disputas judiciais que envolvem assentados ribeirinhos e antigos proprietários possuidores de títulos de aforamento.

Segundo o ITERPA (2009, p. 49), os órgãos que podem atuar na regularização fundiária são:

INCRA (atua nas áreas federais pelo Decreto 1.164/71 e áreas desapropriadas para assentamentos, colonização e reforma agrária); SPU (atua nos terrenos de marinha, várzeas federais e ilhas federais); Instituto Chico Mendes (responsável pela criação das unidades de conservação de uso direto ou sustentável, reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável destinadas às populações tradicionais); FUNAI (atua na regularização das terras indígenas); ITERPA (em área consideradas no domínio estadual); Prefeitura (atua nas áreas patrimoniais municipais urbanas) .

A SPU tem como missão institucional “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (BRASIL, 2006, p. 46). É responsável por uma ação do governo, inserida no Plano Plurianual (PPA) “Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Bens da União”, que utiliza recursos do Orçamento Geral da União e visa à regularização fundiária sustentável dos imóveis da União, com a regularização da posse da população que neles reside. Esta ação da Política Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia é sustentada pelo Projeto Orla e Programa Nossa Várzea: cidadania e

sustentabilidade na Amazônia. Tais programas realizaram a regularização fundiária de terras urbanas, mas principalmente atuaram nas áreas ribeirinhas. Cabe, portanto, à SPU a coordenação do processo de regularização do uso de todos os imóveis da União, excluídos ou destinados à reforma agrária e a garantia de que a regularização seja urbanística, fundiária e ambiental. No balanço feito pela SPU de suas ações no Programa de regularização fundiária por interesse social, entre 2003 a 2010, foram beneficiadas aproximadamente 100 mil famílias, com uma relevante superioridade para a população rural demonstrada na tabela abaixo:

Tabela 1 - **Resultados da Regularização Fundiária na Amazônia 2003- 2010**<sup>50\*</sup>

Regularização Fundiária de Interesse Social	Famílias Cadastradas	Famílias Titulada*
Urbano <sup>51**</sup>	38. 553	12.798
Ribeirinho/Rural	61. 930	31. 729
<b>Total</b>	<b>100.869</b>	<b>44. 527</b>

Fonte: SPU; GIAPU (2010).

Em comparação com a Tabela 2, em consideração o tema específico regularização fundiária em Várzeas Federais percebemos que este Ribeirinho/Rural, há uma supervalorização do ribeirão, que corresponde a uma totalidade de 33.526 Títulos de Autorização e Uso entregue, e destes 32.494 somente no Pará.

Tabela 2 - Regularização Fundiária em Várzeas Federais: Ribeirinhos

ESTADOS DA AMAZONIA LEGAL	MUNICIPIOS	FAMILIA CADASTRADAS	TAUS <sup>52</sup> ENTREGUES
PARÁ	47	57.524	32.494
AMAZONAS	13	2. 803	491
MARANHÃO	5	942	238
ACRE	5	484	78
AMAPÁ	1	294	179
TOCANTINS	2	52	46
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>62.099</b>	<b>33.526</b>

Fonte: SPU;GIAPU (2010).

Centralizando apenas no objeto da política de regularização fundiária de bens imóveis da União, as várzeas foram ocupadas por populações tradicionais ribeirinhas nos municípios, na jurisdição do INCRA-SR01, promovidas pela SPU e transferidas para o INCRA. A parceria institucional entre SPU e INCRA tem como objetivo adequar estes bens da união ao Programa Nacional de Reforma Agrária

<sup>50</sup> Título de Concessão de uso para fins de moradia (CUEM), Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), Termos de Autorização de Uso (TAU) e Doação.

<sup>51</sup> Moradia da população de menor renda familiar que não ultrapasse 3 salários mínimos

<sup>52</sup> Termo de Autorização de Uso entregues às famílias.

com medidas que favoreçam a modificação no regime de posse, com a intenção de promover a justiça social e a produtividade. A Lei Federal nº. 8629/93, que trata da política de reforma agrária, prevê a utilização de terras rurais da União para fins de Reforma Agrária, com o propósito de eliminar a concentração fundiária e viabilizar condições dignas de vida ao trabalhador rural. A União tem o dever de conferir às terras públicas rurais e devolutas uma destinação que seja compatível com a política agrícola e com a reforma agrária (BRASIL, 2006).

Neste sentido a Política Nacional de Gestão do Patrimônio Imobiliário da União (PNGPU), tem intenção de contribuir com as metas do Plano Nacional de Reforma Agrária, destinação as Terras da União de Várzea e Ilhas Federais a regulamentação por meio de assentamentos do INCRA, através do PAE. Segundo o balanço das ações da SPU entre 2003 a 2010, destinou-se, na Amazônia, 4 milhões e hectares em imóveis da União para órgãos federais da Administração direta e indireta, aos estados e municípios. Entre estes imóveis, 2.946.750 são destinados às populações tradicionais e às famílias de baixa renda, discriminadas na categoria terras indígenas, reforma agrária e habitação<sup>53</sup>, como se pode observar abaixo:

**Tabela 3 - Destinação de Áreas da União na Amazônia (2003-2010)**

Usos	Áreas (hectares)	Exemplos de destinação
Indígenas	2.830.056	Registro Cadastrais das terras indígenas(SPIUnet) e destinação de área em apoio a sua consolidação
Reforma Agrária	80.885	Transferência ao INCRA
Habitação	35.809	Habitação Urbana e rural
Educação	43.682	CEFETs- Centro Federais de Educação e Tecnologias e Universidades Federais
Defesa Nacional	41.660	Exército, Aeronáutica e Marinha
Saúde	1.585	Transferência para Municípios
Segurança Pública	424	Polícia Federal e Rodoviária Federal
Judiciária	256	Tribunais Eleitorais Federais e do Trabalho
Administração	53	Delegacia da Receita federal
Saneamento	47	Cessão para o Estado
Outros	1.198.268	Assistência Social, Energia, Transporte, dentre outros.
<b>TOTAL</b>	<b>4.232.725</b>	

Fonte: SPU; AGES (2010).

<sup>53</sup> Em nenhum dos registros e fontes é especificada em separado destinação de área da união para moradia urbana e rural, e como esta ultima esta localizada em áreas de ilhas e várzea.

As terras da União destinadas ao INCRA, na sua maior parte, as localizadas em ilhas de rios federais e várzeas federais ocupadas pelas populações ribeirinhas, foram obtidas pelo INCRA para a realização do PAE (Projetos de Assentamento Agroextrativistas). Segundo Carvalheiro et al. (2008)<sup>54</sup>, é uma modalidade de regularização fundiária COLETIVA, que serve para regularizar a terra para populações tradicionais, extrativistas e ribeirinhas, que já moram em uma área e que usam a floresta para a sua sobrevivência, e pode ser criado nas terras de jurisdição do INCRA, dos Estados ou da União, nos terrenos de várzea e em ilhas.

No PAE, como modalidade de regularização fundiária coletiva, o governo faz um Contrato de Concessão de Uso com a associação, emitindo uma concessão de uso para cada família. A demarcação dos limites de cada família é de acordo com o respeito a áreas de uso coletivo dos moradores, cujo tamanho da terra varia de acordo com o tamanho da família, portanto o governo não precisa demarcar o lote separadamente. Os espaços são negociados pelos moradores por via da ação coletiva representada por uma Associação, através de um Plano de Utilização<sup>55</sup>, onde são definidas as regras de convivência e de uso dos recursos. O associativismo e capital social dos moradores é condição essencial para a viabilidade e sucesso do PAE.

ITERPA (2009), no “Caderno 1: Regularização Territorial: a regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar o acesso à terra” se apropria do termo assentamento para ocupações coletivas de terras públicas, dizendo que se trata de uma adaptação à realidade do Estado do Pará em que grande parte das terras é pública, não tendo necessidade de desapropriação, portanto o termo assentamento é uma forma de regularização fundiária que busca a fixação do concessionário à terra. A pessoa já mora no local, ou seja, a área ocupada pelo posseiro é apenas transformada em área titulada.

---

<sup>54</sup>Aborda as seguintes modalidades de regularização fundiária: Resex, RDS (Reserva de Desenvolvimento Sustentável), PA (Projeto de Assentamento); PAE (projeto de Assentamento Agroextrativista); PDS (Projeto de Desenvolvimento Sustentável) PAF (Projeto de Assentamento Florestal); Terras Quilombolas; TEQ (Terras Estadual Quilombola); PEAS (Projeto Estadual de Assentamento Sustentável); PEAEX (Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista). Ver: CIFOR e FASE. **Trilha da regularização Fundiária para Populações nas Florestas Amazônicas- como decidir qual a melhor solução para regularizar sua terra?**. Colaboradores: CIM (Centro de Imigração e Desenvolvimento Internacional) e CDS (Comitê de Desenvolvimento Sustentável Porto de Moz). 2008.

<sup>55</sup> Anexo 1

Na construção de sua ideia sobre regularização fundiária e assentamento, o ITERPA (2009) constrói uma análise comparativa entre seu assentamento (regularização) e o assentamento do INCRA. Para ele o assentamento federal se refere a terras particulares que foram desapropriadas e destinadas à reforma agrária, que transforma a estrutura fundiária, de latifúndio improdutivo em pequena propriedade familiar. Mas, o PAE do INCRA é um assentamento preexistente, não altera a estrutura fundiária, promove o reconhecimento de posse da terra às populações ribeirinhas. Então podemos classificar o PAE como modalidade de regularização fundiária ou um instrumento de Reforma Agrária? Ou chegar à conclusão de que regularização fundiária é uma versão de Reforma Agrária?

Para Oliveira (2006), a Regularização Fundiária é o reconhecimento do direito das famílias de populações tradicionais, extrativistas, ribeirinhos, pescadores, posseiros, já existentes nas áreas objeto da ação (resex, agroextrativistas, desenvolvimento social, fundo de pastos, etc.) e Reforma Agrária trata dos assentamentos decorrentes de ações desapropriatórias de grandes propriedades improdutivas, compra de terra e retomada de terras públicas griladas.

Para a SPU, os instrumentos de regularização fundiária das terras da União, com a obrigatoriedade de cumprimento de uma função sócio-ambiental e com o objetivo de promover a inclusão social e a seguridade fundiária da população ribeirinha da Amazônia, são a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) ou os Termos de Autorização de Uso<sup>56</sup>, que apesar de dados individualmente têm caráter de uso coletivo da propriedade da terra e de seus recursos. A Portaria SPU nº. 284, em outubro de 2005, criando o Termo de Autorização de Uso (TAU) para a legalização de atividades tradicionais típicas da Amazônia (Desbaste de açazais, Colheita de frutos, Manejo de outras espécies), foi o primeiro passo para a implantação do programa no Estado do Pará.

A autorização de uso não transfere o domínio da terra, constituindo-se em etapa intermediária do processo de regularização fundiária. Não obstante, representa um grande avanço, porque propicia o reconhecimento de vários direitos: não apenas dá poder ao ribeirinho nas disputas fundiárias, como acaba permitindo o acesso a outros programas e ações, como a Bolsa-Família, a emissão de documentação civil, programas de saúde, inclusão no programa de aposentadoria do INSS, de assentamentos agroextrativistas, dentre outro (BRASIL, 2010, não paginado; ITERPA, não paginado, 2009).

---

<sup>56</sup> Anexo 2

A destinação de 80.885 hectares de terras da União ao INCRA, destacadas na TABELA 3, resulta na sua aquisição para o Programa de Reforma Agrária, o que nos leva a conclusão que regularizar não é o mesmo que assentar. Como também separa o Termo de Cooperação Técnica<sup>57</sup> quando o INCRA e SPU juntos assinam a força tarefa de implementação de ações de regularização fundiária, ou criação de projetos de assentamentos agroextrativistas, adequadas ao ecossistema ribeirinho amazônico.

Então, quando o Projeto Nossa Várzea regulariza a terra ocupada pelas populações ribeirinhas, estas se tornam público alvo para a captura de políticas de Reforma Agrária. Foi introduzido em mais de 500 ilhas do Pará, no período de 2003 a 2010, o Projeto de Assentamento Agroextrativista, não como modalidade de regularização fundiária, mas como um instrumento especial de reforma agrária adequado à realidade ribeirinha e às diversidades do bioma amazônico (II PNRA, 2003). Nesta aliança institucional, nas comunidades ribeirinhas, a regularidade de posse da terra se transforma em casas construídas, crédito de Apoio/Fomento (rabetas, motor, geladeira, fornos e etc.) e cestas básicas.

O Projeto de Assentamento Agroextrativista (PA) foi criado pela Portaria/INCRA 268, de 23 de Outubro de 1996, em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativistas economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a ser executada pelas populações que ocupem ou venham a ocupar as mencionadas áreas, dar-se-á mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominial ou cooperativista. Este projeto foi introduzido nas ilhas estuarinas no Pará, a partir de 2003 em Abaetetuba, vigorando até o ano de 2010, quando o INCRA-SR01 implantou 2011 PAE em ilhas de 23 Municípios de sua Jurisdição.

### **3.1.2 O INCRA-SR01: O PAE em ilhas.**

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), foi criado pelo Decreto-Lei Nº 1110, de 9 de julho de 1970. Tem entre suas atribuições

---

<sup>57</sup> Anteriormente discriminado. no item 3.1 A Política Regularização Fundiária de Ilhas e Várzea da SPU e o PAE do INCRA-SR01.

promover e executar a reforma agrária, visando à melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social por meio de projetos de assentamento sustentáveis; e aplicar as medidas necessárias à discriminação e à arrecadação de terras devolutas federais e a sua destinação, visando incorporá-las ao processo produtivo.

A Superintendência Regional do INCRA no Pará (SR01) tem sede em Belém-PA, e envolve 78 municípios localizados na região do Nordeste Paraense, Baixo Tocantins; região Metropolitana de Belém e Arquipélago do Marajó, conforme demonstrado no Mapa 2.

Mapa 2 - Municípios da Jurisdição do INCRA – SR 01



A Política de Reforma Agrária adotada pelo INCRA-SR01 nas comunidades ribeirinhas é predominantemente instrumentalizada no PAE, expandida a partir de 2005 devido ao convênio firmado com a SPU, que possibilitou a arrecadação das áreas ocupadas pelas famílias ribeirinhas.

Com a cessão das terras ribeirinhas ao INCRA e a concessão de autorização de uso por parte da SPU, começam a desaparecer os chamados “coronéis de barranco” e em seus lugares surgem comunidades organizadas e emancipadas, beneficiadas por assentamentos onde a identidade cultural ribeirinha está conciliada com o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente (BRASIL, 2008, p.4).

De acordo com o documento “Ação da Superintendência Regional do INCRA no Pará 2003-2008”, a Superintendência Regional do INCRA no Pará (SR01) assentou 67.864 famílias no meio rural e ribeirinho, por meio de projetos, em 78 municípios de sua jurisdição, localizados nas regiões do Nordeste Paraense, Baixo Tocantins, Metropolitana de Belém e o Arquipélago do Marajó. Entre os anos de 2003 e 2008, com o Termo de Cooperação assinado entre o INCRA e a SPU foram criados 180 Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAE) nas ilhas estuarinas sob sua jurisdição. Somente na Ilha do Marajó, até dezembro de 2008, foram criados 103 PAE, beneficiando 15.373 famílias.

A Tabela 4 demonstra atuação da SR01 no período 2003 a 2008 em relação à crescente quantidade de famílias assentadas, sempre acima do programado.

**Tabela 4 - Assentamentos de Família de Trabalhadores-Incra/Sr01 - Nº de Famílias**

ANO	PROGRAMADAS	REALIZADAS	% DO PROGRAMADO
2003	0	3.846	
2004	6.400	7.421	116,6%
2005	6.400	14.838	231,8%
2006	16.900	20.072	118,8%
2007	5.300	6.413	119,9%
2008	13.841	15.274	110,4%
<b>TOTAL</b>	<b>48.891</b>	<b>67.864</b>	<b>138,8%</b>

Fonte: Relatório de Gestão da SR01 (2003-2007) e monitoramento (2008).

A Tabela 5 é uma demonstração do quantitativo de assentamentos realizados no período 2003-2008, conforme o domínio de terras. O que possibilita perceber que

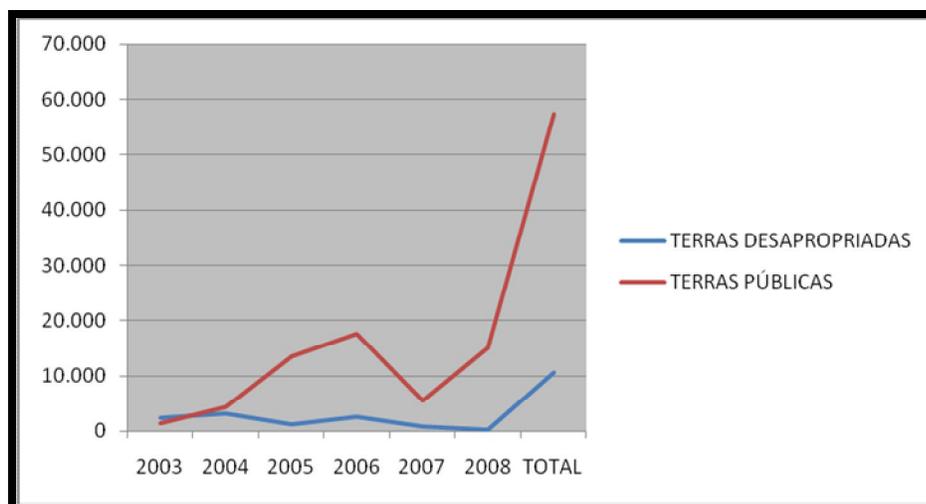
grande parte dos assentamentos foi realizada em terras públicas, provavelmente nas ilhas estuarinas da União, regularizados pela SPU. Os dados desta tabela sinalizam a importância da inserção das populações ribeirinhas nos programas de reforma agrária para promover a atuação da Superintendência Regional do INCRA (SR01) nos municípios sob sua jurisdição.

**Tabela 5** - Assentamentos de Família de Trabalhadores-Incra/Sr01 - Conforme o Domínio das Terras

ANO	TERRAS DESAPROPRIADAS	TERRAS PÚBLICAS	TOTAL DE FAMÍLIAS
2003	2.430	1.416	3.846
2004	3.146	4.275	7.421
2005	1.293	13.545	14.838
2006	2.544	17.528	20.072
2007	882	5.531	6.413
2008	299	14.975	15.274
<b>TOTAL</b>	<b>10.594</b>	<b>57.270</b>	<b>67.864.</b>

Fonte: Relatório de Gestão da SR01. (2003-/2007) e monitoramento (2008).

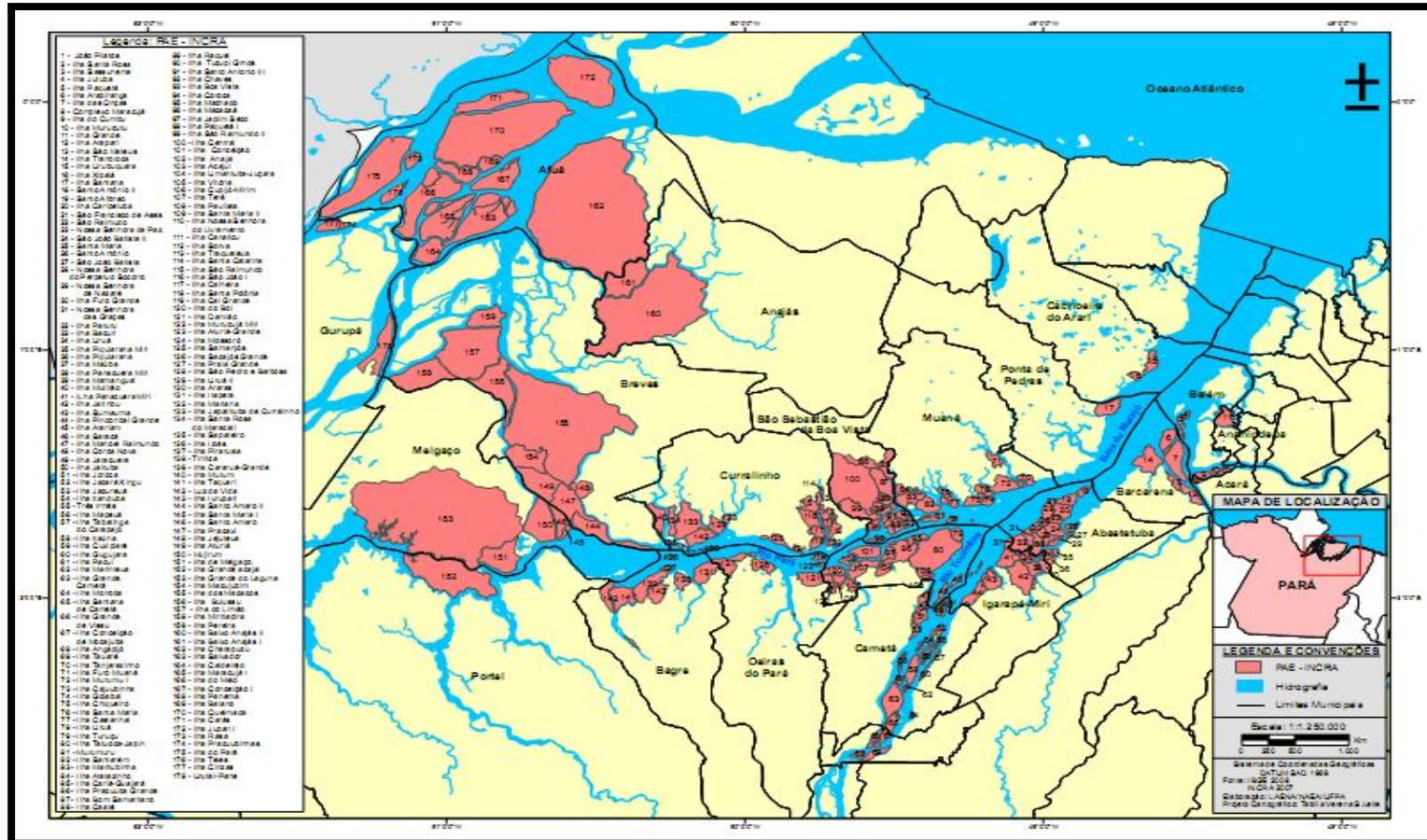
**Gráfico 1** - Áreas Destinadas a Reforma Agrária (Incra Sr-01)



Fonte: Relatório de Gestão da SR01 (2003-2007) e monitoramento (2008).

O PAE em ilhas tornou-se uma realidade em 178 ilhas espalhadas pelos municípios paraenses na área de atuação da SR01PA, demonstrada no mapa 3:

Mapa 3 - Projetos de Assentamentos Agroextrativista em Ilhas no Pará



Fonte: IBGE(2008);INCRA(2007).

Nas ilhas, nos municípios sob a jurisdição da Superintendência Regional do INCRA no Pará (SR-01), percebemos que no período de 2003 a 2007, a política de reforma agrária havia atingido metas nunca antes alcançadas em tão curto tempo. Esta política tem um caráter distributivo ao conceder o financiamento para a construção de casas e compra de incrementos para as atividades agroextrativistas. Além da insuficiência de recursos financeiros e manipulações políticas em escala nacional, os parlamentares e grupos de interesses exercem sua influência na aprovação de emendas de caráter clientelistas, para desvio de recursos, para atender interesses locais, neutralizar o controle social e isentar de punição quem comete irregularidades (SILVA, 2000), podendo comprometer a sustentabilidade do projeto em todas as suas dimensões. A sua vulnerabilidade diante da teia do clientelismo, da troca de benefícios públicos por votos ou apoio público se configura como efeito principal da política.

Outros dados contribuem como demonstração do impacto que o PAE em ilhas exerceu para o trabalho bem sucedido da SR-01/PA, em termos de numéricos de assentamentos e não chegando ainda no mérito de sua qualidade. De acordo com a Tabela denominada: Área Incorporada ao Programa de Reforma Agrária, cuja Fonte é DT/Gab.Monitoria-SIPRA, 02/06/2009<sup>58</sup>, entre os anos de 2003 e 2008 a SR-01/PA realizou 224 assentamentos, superando a SR-27/MB (Superintendência Regional do INCRA-SR-27, Sede MARABÁ), que no mesmo período realizou apenas 139, e a SR-30/SM (Superintendência Regional do INCRA-SR-30, Sede SANTARÉM) fez 152 assentamentos, ver Gráfico 2. Pelos dados citados no período de 2003 a 2008 ocorreram no Pará 515 assentamentos.

No ano de 2007, o gráfico é decrescente devido à mudança de governo do Estado do Pará e às negociações com o ITERPA<sup>59</sup> sobre a definição das ilhas estuarinas em rios federais e estaduais, que impediram o andamento progressivo dos assentamentos. Mas, vendo um panorama geral, percebemos que o ano de 2007 foi um período de decrescimento dos programas de reforma agrária em quase todos os Estados<sup>60</sup>, devido às eleições federais e estaduais que provocaram mudanças no Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Governadores.

---

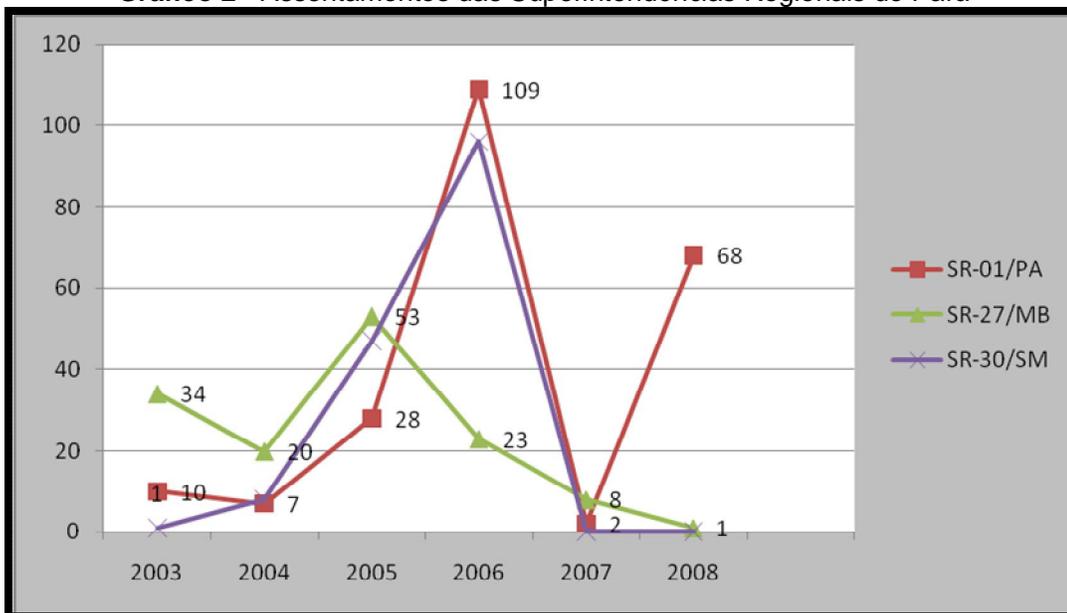
<sup>58</sup> INCRA.

<sup>59</sup> Conforme as informações dadas pelo Chefe da Divisão de Obtenção de Terras da SR01/PA, a Eng<sup>a</sup>. Agr<sup>a</sup>. Édila Ferreira Duarte Monteiro, em 12 de Junho de 2009 e pelo chefe de Assentamento Raimundo Juarez de Oliveira, em 09 de Junho de 2009.

<sup>60</sup> Área Incorporada ao Programa de Reforma Agrária. DT/Gab-Monitoria-SIPRA. 02/06/2009.

Em busca de analisar a regularização fundiária e reforma agrária na jurisdição de SR-01/PA, podemos concluir pelo MAPA 3 e pelo gráfico abaixo, que a grande maioria dos assentamentos na área de abrangência desta pesquisa são da modalidade PAE, provenientes da Política de Regularização Fundiária da Amazônia realizada pela SPU nos territórios ribeirinhos, priorizada no Pará.

**Gráfico 2 - Assentamentos das Superintendências Regionais do Pará**



Fonte: DT/Gab-Monitoria-Supra (2009).

### 3.1.3 O PAE no Baixo Tocantins-PA.

O Baixo Tocantins/PA faz parte da Mesorregião do Nordeste Paraense, abrange os municípios de Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Mocajuba, Moju, Tailândia, Oeiras do Pará, Limoeiro do Ajuru. Nesta Microrregião os primeiros assentamentos em ilhas foram realizados devido às exigências das demandas sociais dos ribeirinhos de Abaetetuba, quando em 27 de julho de 2004 foram criados o PAE Nossa Senhora do Livramento na Ilha de Tabatinga e o PAE São João Batista na Ilha de Campompema. A partir dessa data, o PAE é um assunto em discussão entre os ribeirinhos de todos os municípios desta microrregião banhados pelo rio Pará e Tocantins e que possuem centenas de ilhas.

Seus municípios possuem uma considerável população rural, e a sua maioria está localizada nas ilhas. A tabela abaixo demonstra a elevada população rural dos municípios do Baixo Tocantins/PA.

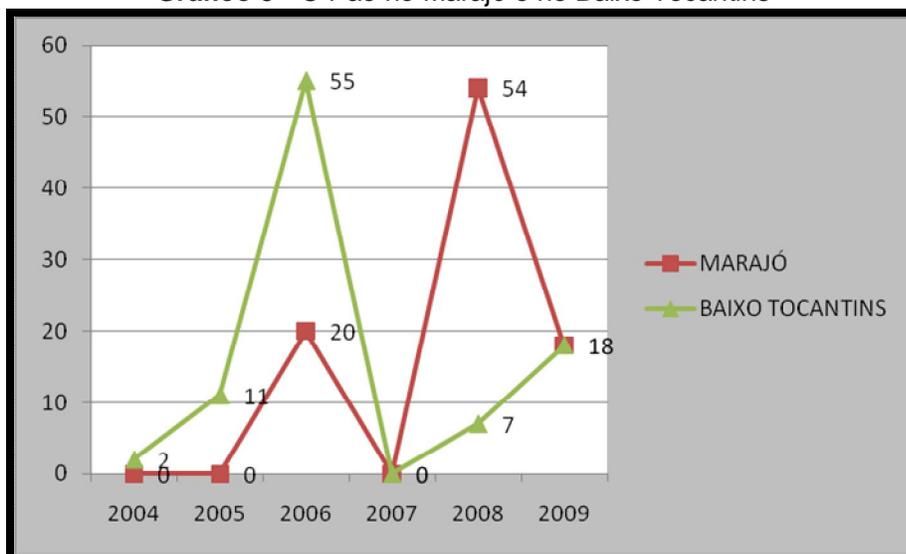
**Tabela 6 - População do Baixo Tocantins/Pa**

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	%	POPULAÇÃO	%	POPULAÇÃO
	URBANA		RURAL		TOTAL
ABAETETUBA	82950	58,81	58104	41,19	141.054
BAIÃO	18555	50,28	18352	49,72	36.907
CAMETÁ	52846	43,03	69958	56,97	122.804
IGARAPÉ MIRI	26209	45,17	31814	54,83	58.023
LIMOEIRO DO AJURU	6198	24,76	18830	75,24	25.028
MOCAJUBA	18297	68,41	8448	31,59	26.745
OEIRAS DO PARÁ	11432	39,98	17163	60,02	28.595
ACARA	12625	23,5519	40980	76,45	53.605
BARCARENA	36357	36,4299	63443	63,57	99.800
TAILÂNDIA	58715	74,0425	20584	25,96	79.299
MOJU	25118	35,9234	44803	64,08	69.921
<b>TOTAL</b>	<b>349302</b>	<b>47,0896</b>	<b>392479</b>	<b>52,91</b>	<b>741.781</b>

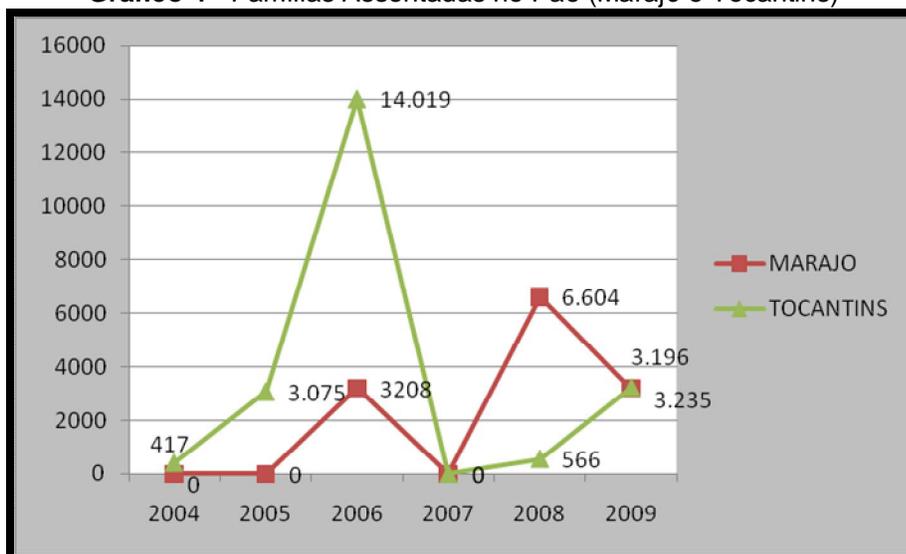
Fonte: IBGE, Primeiros Resultados do Censo (2010).

Neste sentido, a regularização fundiária representa um passo significativo para a autonomia e segurança fundiária das populações ribeirinhas do Baixo Tocantins, principalmente que proporcionam o controle dos recursos naturais disputados pelos comerciantes e empresários locais e o seu acesso. Quase a totalidade das ilhas estuarinas localizadas nesses municípios está sofrendo a intervenção da política de regularização fundiária e do programa de reforma agrária, concretizada no PAE. Focalizando os municípios pelo Mapa 2 (Assentamentos em Várzea e Ilhas no Pará), tem-se uma visualização espacial das ilhas inseridas no Programa de Reforma Agrária nos municípios do Baixo Tocantins/PA.

Comparando a criação do PAE no Marajó e no Baixo Tocantins, percebe-se que os dados de famílias assentadas pelo PAE nos municípios do Baixo Tocantins chegam ao total de aproximadamente de 21.312 famílias assentadas no período entre 2004 a 2009 em 93 PAE, ocupando aproximadamente 206.686 hectares. Enquanto no Arquipélago do Marajó, em 103 PAE criados entre 2006 e 2009 foram assentadas 13.008 famílias, ocupando 1.271.537 hectares, o que significa dizer que o impacto socioambiental da política no Baixo Tocantins é mais acentuado e os seus efeitos nos pleitos eleitorais são mais relevantes, justificando mais ainda a escolha do lócus da pesquisa.

**Gráfico 3 - O Pae no Marajó e no Baixo Tocantins**

Fonte: MDA; SDM; SIPRA. (2010).

**Gráfico 4 - Famílias Assentadas no Pae (Marajó e Tocantins)**

Fonte: MDA; SDM; SIPRA (2010).

### 3.2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA A PARTIR DO II PNRÁ.

Podemos considerar a política de regularização fundiária adotada pela SPU entre 2003 e 2010 foi muito relevante, no sentido de promover a democratização da seguridade fundiária e dos recursos naturais às populações rurais amazônicas sucessivamente expropriadas em períodos anteriores. Mas, a forma como está sendo conduzida por meio de assentamentos nas ilhas estuarinas pode resultar em

abandono dos projetos, em casas fechadas e cooptação da população por parte das lideranças políticas. A sua condução é uma clara demonstração de que a sustentabilidade socioambiental dos projetos não é prioritária, mas a viabilidade do compromisso político assumido do governo com a Reforma Agrária.

As populações ribeirinhas aproveitaram a janela de oportunidade de capturar política pública para a melhoria de sua moradia, transporte de sua produção, energia elétrica e abastecimento de água. Mas se as condições de infraestrutura do INCRA e assistência técnica continuar cometendo as mesmas práticas, a sustentabilidade fica apenas no discurso da política (MAIA, 2010). Logo, o mérito da política de regularização fundiária se perde diante da frenética onda de assentamentos que não é acompanhada na mesma proporção pelas obras de infraestrutura, assistência técnica, seriedade na aplicação dos recursos e na assinatura de convênio.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em Versão Simplificada das Contas do Governo da República - Exercício de 2009, faz algumas considerações sobre Reforma Agrária. A partir de auditorias realizadas, o TCU expõe algumas falhas nas ações do II PNRA, que envolvem a obtenção de imóveis para a Reforma Agrária e Implantação de Projeto de Assentamento; e desenvolvimento, consolidação e emancipação do Projeto de Assentamento.

Algumas irregularidades na política de Reforma Agrária norteadas pelo II PNRA são apontadas pelo TCU (2010), tais como: excessiva ingerência de organizações sociais e grupos políticos na estratégia de obtenção de imóveis e formação da lista de beneficiários, em detrimento de critérios técnicos; localização dispersa e de difícil acesso dos Projetos de Assentamento, dificultando a sistematização das ações para a consolidação dos assentamentos; descontinuidade de ações/investimentos principalmente em infraestrutura para escoamento de produção, assistência técnica em outras áreas; impropriedades na aplicação dos créditos; operacionalização da gestão dos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária que não acompanha a incorporação de novas áreas beneficiárias na Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA); e os índices de emancipação de Projetos de Assentamento insignificantes, o que tornam questionáveis os resultados da PNRA atual. Ao final conclui:

Apesar dos avanços na democratização do uso da terra ocorridos nos últimos cinco anos, algumas áreas merecem atenção. Caso seja mantido o quadro atual de crescimento do número de assentamentos na Política Nacional de Reforma Agrária, exercício após exercício,

sem que ocorra a independência econômica dos beneficiários mais antigos, a estrutura operacional do INCRA passa a ser cada vez mais demandada. Isso pode levar à insustentabilidade da PNRA e ao conseqüente desperdício de recursos públicos (BRASIL, 2010, p. 2).

Essas considerações feitas pelo TCU da concentração excessiva não são percebidas no crédito de Apoio/fomento e para aquisição de material de construção disponibilizados para as famílias assentadas entre 2003 e 2008 pelo INCRA-SR01 em comparação com as obras de infraestrutura executadas nos projetos localizados nas 178 ilhas visualizadas no Mapa 3.

**Tabela 7 - Famílias Beneficiadas pelo Crédito Fomento**

ANO	CREDITO APOIO/FOMENTO	AQUISIÇÃO MAT. DE CONSTRUÇÃO.
2003	1.957	2.311
2004	2.915	3.116
2005	8.130	5.539
2006	11.242	9.267
2007	6.816	7.879
2008	6.492	5.672
<b>TOTAL</b>	<b>37.552</b>	<b>33.784</b>

Fonte: Relatório de Gestão da SR-01 (2003-2007) e monitoramento (2008).

**Tabela 8 - Investimentos em Infraestrutura dos Assentamentos**

ANO	ESTRADAS VICINAIS(Km)	REDE DE ENERGIA (Km)	MICROSSISTEMA DE ABASTECIMENTO D'AGUA	MICRO-ESTAÇÕES DE TRATAMENTO D'AGUA <sup>61*</sup>
2003	148,00	65,90	7	-
2004	296,00	15,00	15	-
2005	208,66	18,00	9	85
2006	305,48	-	11	85
2007	250,80	-	19	427
2008	159,50	-	14	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.368,44</b>	<b>98,90</b>	<b>75</b>	<b>597</b>

Fonte: Relatório de Gestão da SR-01 (2003-2007) e monitoramento (2008).

Os dados das duas tabelas acima demonstram a preocupação das ações do INCRA-SR01 em assentar famílias precariamente, não acompanhando com as obras de infraestrutura, que não chegaram ao PAE nas ilhas dos municípios do Baixo Tocantins, os primeiros a serem criados. Além do fato de que a regularização fundiária e a política de reforma agrária adotada nas comunidades ribeirinhas amazônicas impactarem nos resultados nacionais do Programa de Reforma Agrária do governo Lula, elevando os índices de assentamentos e de beneficiados

<sup>61</sup> Micro-estações de tratamento de água para unidades habitacionais em Projetos de Assentamento Agro-extrativistas na região.

(OLIVEIRA, 2006; CARVALHO FILHO, 2007), críticas elaboradas envolvem essas questões de que:

aumenta-se o peso do instrumento de compra e venda, reduz-se o peso do instrumento de desapropriação e joga-se, agressivamente, com os instrumentos de arrecadação e reconhecimento. Esse último, na prática significa que o governo reconhece assentamentos já realizados pelos estados, ou seja, parte considerável dessas 245 mil famílias não foi assentada em novos projetos, e em terras oriundas de desapropriação (INESC, 2006, p.3).

Processo de regularização fundiária não é o mesmo que reforma agrária, visto que não altera a estrutura fundiária, sendo um instrumento de legalidade de uma posse preexistente. Mas a regularização fundiária foi engolida pelos dados computados pela reforma agrária, percebidos nos dados da DT/Gab-Monitoria-SIPRA (02/06/2009), nos índices de assentamentos na região norte no período de 2003 a 2006 (primeiro mandato do Governo Lula), em relação ao período de 1999 a 2002 (segundo mandato do governo FHC), demonstrada pelo gráfico.

**Gráfico 5** - Assentamentos na Região Norte



Fonte: DT/Gab-Monitoria-SIPRA (2009).

Não importa a discussão sobre os índices de reforma agrária “mascarados” pela política de regularização fundiária (OLIVEIRA, 2005), mas a forma como estão conduzindo essas duas políticas poderá resultar em abandono de assentamentos por parte do governo devido aos elevados custos, também por causa das irregularidades no uso dos recursos, em degradação ambiental devido à capacidade de suporte das áreas assentadas e em mais uma política que se transforma em desperdício de dinheiro público resultante de casas mal construídas e projetos

inacabados, devido ao enfraquecimento do capital social, falta de assistência técnica e de recursos humanos. No município de Abaetetuba, os projetos de assentamento agroextrativista foram criados entre 2004 e 2006, e passados seis anos estão esperando a assistência técnica para os planos de desenvolvimento, pois a IMATER local não consegue suprir as necessidades de assessoramento que os projetos exigem. Estão aguardando uma posição do INCRA-SR01, que somente em novembro de 2010 fez uma chamada licitatória para empresas do ramo. Os projetos encontram-se na sua maioria na fase 3 (criação)<sup>62</sup>, totalizando 7.155 famílias assentadas nos 20 PAE, coordenados pela Associação dos Moradores vinculada a Conselho do Assentamento Agroextrativista, Várzea, Quilombola e Grupos Afins das Ilhas de Várzea de Abaetetuba (CAGROQUIVAIA) e pelo STR-Abaetetuba, intermediários entre associações e INCRA-SR01.

No município de Cametá, foram assentadas, em 2006 e 2008, cerca de 5.095 famílias em 24 PAE. A coordenação dos projetos é feita pelas associações de forma dispersa e desmobilizada. O STR assina os acordos com o INCRA, mas não tem conhecimento sobre o andamento do PAE, não sabendo quais regras e etapas já foram implantadas. Os presidentes das associações resolvem as licitações das compras de materiais de construções e de fomento com indícios de irregularidade, segundo informações do STR. Segundo o MDA/SDM/SIPRA, em Igarapé Miri, os assentamentos foram criados em 2006 e 2008, com o assentamento de 4.413 famílias em 10 PAE. Mas, segundo as informações do Secretário de Política Agrícola Romildo Fonseca (DEZ-2010) do STR-Igarapé Miri e o tesoureiro da Colônia Z-15, Artur Cabral Gomes (DEZ 2010), os assentamentos estão suspensos devido às denúncias de irregularidade na construção das casas, com materiais de baixa qualidade e superfaturados. Essas denúncias foram oficialmente apresentadas na assembleia legislativa e encaminhadas ao Ministério Público. O STR está esperando posição do INCRA para a retomada dos projetos.

Na Tabela 9 estão discriminados os PAE e datas de criação e obtenção dos municípios de Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri.

---

<sup>62</sup> Segundo a Fonte: MDA/SDM/SIPRA. 29/06/2010. A Fase 00 - Em Obtenção; 01 - Pré-Projeto de Assentamento; 02 - Assentamento em criação 03 - Assentamento Criado; 04 - Assentamento em Instalação 05 - Assentamento em Estruturação 06 - Assentamento em Consolidação 07 - Assentamento Consolidado.

**Tabela 9 - Discriminação dos Pae: Município de Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri**

<b>CÓDIGO E NOME DO PROJETO</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>CRIAÇÃO</b>	<b>OBTENÇÃO</b>
PA0275000 PAE SÃO JOÃO BATISTA	ABAETETUBA	27/07/2004	03/11/2004
PA0276000 PAE NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO	ABAETETUBA	27/07/2004	03/11/2004
PA0293000 PAE SANTO ANTONIO	ABAETETUBA	28/11/2005	22/11/2005
PA0294000 PAE NOSSA SENHORA DE NAZARÉ	ABAETETUBA	28/11/2005	21/11/2005
PA0295000 PAE Nª SRª DO PERPETUO SOCORRO	ABAETETUBA	28/11/2005	22/11/2005
PA0300000 PAE SANTA MARIA	ABAETETUBA	28/11/2005	22/11/2005
PA0301000 PAE SANTO AFONSO	ABAETETUBA	28/11/2005	22/11/2005
PA0302000 PAE NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS	ABAETETUBA	28/11/2005	22/11/2005
PA0303000 PAE SANTO ANTONIO II	ABAETETUBA	16/12/2005	22/11/2005
PA0304000 PAE SÃO FRANCISCO DE ASSIS	ABAETETUBA	16/12/2005	22/11/2005
PA0305000 PAE SÃO RAIMUNDO	ABAETETUBA	16/12/2005	22/11/2005
PA0323000 PAE NOSSA SENHORA DA PAZ	ABAETETUBA	15/09/2006	22/11/2005
PA0324000 PAE SÃO JOÃO BATISTA II	ABAETETUBA	15/09/2006	22/11/2005
PA0344000 PAE ILHA PARURU	ABAETETUBA	28/09/2006	22/11/2005
PA0345000 PAE ILHA CARIPETUBA	ABAETETUBA	28/09/2006	22/11/2005
PA0346000 PAE ILHA URUA I	ABAETETUBA	19/10/2006	22/11/2005
PA0347000 PAE ILHA PIQUIARANA	ABAETETUBA	19/10/2006	22/11/2005
PA0367000 PAE ILHA BACURI	ABAETETUBA	19/10/2006	22/11/2005
PA0369000 PAE ILHA PIQUIARANA MIRI	ABAETETUBA	19/10/2006	22/11/2005
PA0408000 PAE ILHA DO FURO GRANDE	ABAETETUBA	27/12/2006	22/11/2005
PA0322000 PAE ILHA GRANDE CAMETÁ	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0330000 PAE ILHA CUXIPIARI	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0331000 PAE ILHA JACARÉ XINGU	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0332000 PAE ILHA JAITUBA	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0333000 PAE ILHA JOROCA	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0334000 PAE ILHA MANOEL RAIMUNDO	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0337000 PAE ILHA GAMA	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0338000 PAE ILHA GUAJARÁ	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0339000 PAE ILHA CACOAL	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0340000 PAE ILHA JARACUERA	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0341000 PAE ILHA MAPEUÁ	CAMETA	22/09/2006	21/11/2005
PA0342000 PAE ILHA MOIRABA	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0343000 PAE ILHA TABATINGA DO CARAPAJÓ	CAMETA	22/09/2006	22/11/2005
PA0394000 PAE TRÊS IRMÃS	CAMETA	15/12/2006	21/11/2005
PA0395000 PAE ILHA COROA NOVA	CAMETA	15/12/2006	21/11/2005
PA0396000 PAE ILHA MARINTEUA	CAMETA	15/12/2006	21/11/2005
PA0397000 PAE ILHA PACUÍ	CAMETA	15/12/2006	21/11/2005
PA0398000 PAE ILHA ITANDUBA	CAMETA	15/12/2006	21/11/2005
PA0399000 PAE ILHA ITAUNA	CAMETA	15/12/2006	21/11/2005
PA0400000 PAE ILHA AJARAI	CAMETA	15/12/2006	21/11/2005
PA0401000 PAE ILHA SANTANA DE CAMETÁ	CAMETA	15/12/2006	21/11/2005
PA0477000 PAE ILHA ENTRE-ILHAS	CAMETA	29/12/2008	21/11/2005
PA0478000 PAE ILHA JACAREUÁ	CAMETA	29/12/2008	21/11/2005
PA0479000 PAE ILHA BIRIBATUBA	CAMETA	29/12/2008	21/11/2005
PA0309000 PAE ILHA MAMANGAL	IGARAPE-MIRI	09/06/2006	21/11/2005
PA0312000 PAE ILHA SUMAUMA	IGARAPE-MIRI	09/06/2006	22/11/2005
PA0314000 PAE ILHA BUÇU	IGARAPE-MIRI	15/09/2006	22/11/2005
PA0377000 PAE ILHA JARIMBU	IGARAPE-MIRI	28/11/2006	22/11/2005
PA0378000 PAE ILHA PANACAUERA-MIRI	IGARAPE-MIRI	28/11/2006	22/11/2005
PA0382000 PAE ILHA MUTIRÃO	IGARAPE-MIRI	28/11/2006	22/11/2005
PA0386000 PAE ILHA MAUBA	IGARAPE-MIRI	28/11/2006	22/11/2005
PA0409000 PAE ILHA ITABOCA	IGARAPE-MIRI	27/12/2006	22/11/2005
PA0410000 PAE ILHA PINDOBAL GRANDE	IGARAPE-MIRI	27/12/2006	21/11/2005
PA0504000 PAE COMPLEXO BATUQUE	IGARAPE-MIRI	31/12/2008	21/11/2005

Fonte: MDA; SDM;SIPRA (2010).

A realidade das ilhas estuarinas do Pará, principalmente no Baixo Tocantins e Arquipélago do Marajó, foi alterada por uma política que propõe uma nova organização social às comunidades ribeirinhas e está inaugurando um espaço político de negociações dessas comunidades com o poder público e com os demais atores sociais. Contudo, o fortalecimento político dessas comunidades depende de sua ação coletiva, e a barganha alcançada depende do capital social e do grau de associativismo de seus moradores.

As demandas sobre o uso e gestão dos territórios por parte da população rural Amazônica são históricas. Apesar da ocupação secular das populações tradicionais sobre o território, a legalidade da sua posse só ocorre por meio da intervenção do Estado. Todavia, o desenvolvimento do território e a gestão dos seus recursos são construídos pelos seus moradores, por meio de ação coletiva. Então, esta política de regularização e reforma agrária adotada para as comunidades ribeirinhas deve ter a ação coletiva como proposta para o futuro. A questão da existência de capital social para impulsionar a democratização da distribuição de terra é condição preexistente (PUTNAM, 1996), ou pode ser uma construção processual dos grupos envolvidos (OSTROM, 1998; 2002).

A política pública não pode ser planejada e elaborada somente por ações governamentais, mas também com a participação dos cidadãos a partir da oportunidade de interação e parceria com redes sociais já existentes (FERNANDES; BONFIM, 2005). Se não existe a preocupação de promover este canal de participação, o governo é patrono e sua população, os seus clientes. E nessa política pública específica de distribuição de benefícios públicos, podemos visualizar se os ribeirinhos são promovidos pela política à condição de parceiros ou clientes.

#### **4 AÇÃO COLETIVA, CAPITAL SOCIAL E ASSOCIATIVISMO: FÓRMULAS DO SUCESSO DO PAE NAS COMUNIDADES RIBEIRINHAS DO PARÁ**

As normativas de implantação e funcionalidade dos PAE adotadas para as ilhas do Pará seguem uma lógica de uso coletivo dos recursos comuns. Apesar de seus lotes individualizados, as terras e os recursos são geridos pela comunidade por meio de uma associação dos moradores. Neste sentido, diante das ações e estratégias provenientes da aplicabilidade e negociações da política pública de reforma agrária, as associações e as demais ações coletivas dos assentados devem responder às demandas dos seus representados. E as discussões sobre o grau de representatividade dessas associações, diante deste novo espaço político, envolvem estudar o arcabouço de capital social e as articulações do associativismo desses atores na viabilidade e processos da política pública.

Capital social, ação coletiva e associativismo no contexto amazônico impõem o debate sobre as condições históricas de origem e fortalecimento. A questão agrária da região exige de suas populações a elaboração de ações coletivas para impor sua sobrevivência econômica e reprodução social às influências e pressões do mercado estabelecidas pelo projeto “latifundiária-monocultural”<sup>63</sup>, tentando imprimir a submissão ao programa de desenvolvimento para a Região e a dominação sobre ele com o ideário de adaptação a uma modernidade imposta.

No que diz respeito às populações amazônicas, estas lutam para manter o controle e propriedade sobre seus territórios e recursos, tendo como exemplo as pressões dos trabalhadores rurais do Pará para a implantação do FNO*especial*, que provocou a possibilidade de um novo projeto de desenvolvimento para a região com base no incentivo da produção familiar de policultura, desafiando a predominância do projeto latifundiária-monocultural.

As mudanças institucionais e as políticas agrárias voltadas para a agricultura familiar na Amazônia nas duas últimas décadas não podem ser percebidas somente como influências de mudanças de paradigmas e de matrizes tecnológicas, mas em decorrência das organizações da população rural da Amazônia pela terra e seus recursos e do reconhecimento de alternativas produtivas adequadas às dinâmicas regionais, o que justifica o crescimento dos movimentos sociais no campo para mobilizar as suas demandas e também o surgimento de cooperativas agrícolas

---

<sup>63</sup> Termo usado por Costa (2005)

como possíveis forças competitivas no mercado e de associações como novos espaços de debate político. Portanto, a solidez do projeto voltado para as populações tradicionais amazônicas requer o associativismo e fortalecimento do capital social e capital humano.

No decorrer do processo de regularização fundiária e na conseqüente implantação do PAE nas ilhas dos municípios do Baixo Tocantins, o associativismo está presente, e grande parte dos projetos foram articulados pela ação coletiva desses atores sociais. Entretanto, todo o arcabouço funcional dos projetos está atrelado à existência e à prática de associativismo, visto que são corresponsáveis pela coordenação dos planos de utilização e pela responsabilidade legal do termo de concessão de uso da área assentada. De acordo com a portaria do INCRA nº. 369, de 23 de outubro de 1996, o plano de utilização dos Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAE) deve ter o objetivo fundamental de assegurar a sustentabilidade, com base nas normas e procedimentos a respeito da utilização dos recursos naturais e nos comportamentos dos moradores. A concessão, a delimitação e uso da propriedade são determinados pelos moradores da comunidade local e as áreas de uso comum como rios, lagos, praias e barrancos; sendo também utilizados respeitando a legislação ambiental, sendo de responsabilidade das associações intermediarem os problemas referentes ao uso desses recursos.

A lógica imposta pelo programa é semelhante às adotadas pelas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, submetendo essas comunidades à condição de uso e manejo sustentável do território de forma coletiva, em uma organização sócio-espacial desconhecida pelos moradores. Mas que deveria ser precedida por um estudo sobre as articulações de forças das comunidades ribeirinhas diante do dilema de ação coletiva para o uso e gestão dos recursos comuns. E implica perceber o estoque de capital social presente nesses municípios na construção do fortalecimento da participação cívica em suas associações e cooperativas.

Os estudos sobre ação coletiva, capital social e a correlação associativismo com elites políticas podem explicar o cenário da política, as correlações de interesses atados a partir da construção da política pública de regularização fundiária e sua concretude na microrregião do Baixo Tocantins-PA.

A economia das unidades familiares depende do acesso aos recursos das florestas, campos e lagos do interior da várzea. Portanto, mesmo onde a terra é

dividida em lotes individuais, esse componente coletivo é de fundamental importância para a viabilidade econômica da pequena produção na várzea. Assim, a unidade econômica verdadeira não é apenas a propriedade individual, mas um território muito maior, compartilhado com outros moradores da comunidade e da região (MCGRATH; GAMA, 2005). Situações conflituosas foram construídas neste contexto, e por isso é válido perceber as resistências e as adaptações dessas comunidades aos projetos de assentamento.

A regularização fundiária destina-se a concretizar o domínio do estado sobre a posse das terras inseridas nos limites da área a ser regulamentada, no caso as ilhas e várzea ocupadas por ribeirinhos, onde o poder público está regularizando um apossamento preexistente (BENATTI, 2005). Esta política não somente se constitui como regularização fundiária, mas também distributiva à medida que a política pública adotada pela instituição de reforma agrária consiste em conceder financiamento para a construção de casas e para a compra de incrementos para atividades agroextrativistas.

Quando as políticas distributivas ficam vulneráveis a uma teia do clientelismo, estabelece uma relação entre desiguais e um determinado bem é permutado entre os indivíduos em troca de fidelidade, favor ou outro bem. A troca de benefícios públicos por votos ou apoio público se configura em relações de dependência, já que o favor obtido deverá ser retribuído em algum momento posterior.

As instituições podem ter um papel ativo nos processos de incentivo de mudanças econômicas e tecnológicas, assim podem ser responsáveis pelos processos de manutenção das ordens tradicionais estabelecidas (HALL; TAYLLOR, 2003). Suas políticas podem representar uma carga intencional de mudança ou conservação de uma ordem estabelecida, pois diante das políticas agrárias brasileiras, as mudanças são tímidas no sentido de democratizar o acesso a terra e principalmente aos recursos, levando as populações tradicionais disputarem não somente nas arenas políticas, mas em espaço natural os recursos de que tanto precisam para a sua sobrevivência, e quando o quadro institucional não garante este acesso aos recursos, representa a intenção de manutenção da ordem pela sua omissão. Entretanto as chances das categorias sociais influenciarem a agenda são desiguais, porque o acesso e o controle dos meios de produção, de organização e de comunicação também o são (SILVA, 2000). E o reconhecimento político das categorias consideradas à margem da política foi resultado do fortalecimento do

capital social incorporado as suas associações e demais organizações de representatividade política.

A dinâmica institucional inaugurada pelo programa de regularização fundiária está provocando mudanças nos cenários políticos municipais e nas ilhas e várzeas que sofrem assentamentos. A representação política das populações locais ainda está disputando o acesso e manejo dos recursos de propriedade comum, no qual, nesta arena sua força de barganha é frágil diante aos demais atores que possuem o poder informacional e financeiro dos projetos.

Neste cenário de conflito, o poder não se encontra em lados opostos, visto que é relacional e negociável mediante uma relação mútua (CHAZEL, 1995). A grande questão é visualizar a mercadoria de troca que as populações tradicionais estão oferecendo para usufruir das políticas concretizadas no PAE, tendo como foco as relações de dependência entre camadas sociais e grupos políticos interconectados, visualizando-o como um espaço de poder em que forças, supostamente contrárias, buscam afirmar seus interesses.

Diante do desenho institucional da política de regularização fundiária adotada pela SPU com a cooperação do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), atores sociais estabeleceram relações de forças interesses para a concretização da política. Os projetos de assentamento possuem seus planos de utilização construídos com a comunidade representada pelas associações de moradores, por meio de um procedimento de cogestão com a população (INCRA, 1996).

O estudo sobre o desenho institucional da política de regularização fundiária implica analisar instituições atuantes na constituição e implantação da política. Como a questão está diretamente relacionada ao uso e à gestão de território e recursos naturais por populações tradicionais, é importante salientar a pesquisa sobre cooperação, participação e dilemas de ação coletiva, obrigando a discussão sobre capital social e associativismo, para melhor compreender o engajamento político das comunidades ribeirinhas e o fortalecimento de suas representações políticas diante das pressões e interesses das elites dirigentes.

#### 4.1 O PAE SOB A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA

Solucionar dilemas sociais que envolvam a capacidade de indivíduos promoverem ações coletivas com o objetivo de alcançar interesses comuns sobre uso e gestão de território, tudo isso implica compreender a relação destes sujeitos com os recursos naturais disponibilizados e sua capacidade de suporte da pressão demográfica e exploração humana (RAVENA, 2001). Partindo das preocupações Malthuseana<sup>64</sup>, Hardin (1968), no artigo “A Tragédia dos Comuns”, faz um alerta a respeito do uso dos bens comuns, como solo, água e ar pelos indivíduos de acordo com a liberdade, o que lhes é direito comum, porém se todos resolverem usar das mesmas ações para explorar estes recursos, a sociedade chegaria à ruína. Segundo seus argumentos, não consegue ver soluções técnicas para esse problema coletivo, visto que são assuntos de natureza moral e ética.

Como fazer para que as pessoas promovam ações coletivas, visando a conservação dos bens comuns, quando isso implicaria em prejuízo na maximização de seus interesses e preferências? O que está em questão é a infalibilidade da espécie humana, o poder de adaptação e superação diante dos limites naturais, as vontades humanas se impondo à natureza (MORÁN, 1990).

Hardin (1968) discorre em sua análise sobre a racionalidade humana vinculada à lógica de acumulação capitalista, de apropriação dos bens comuns para benefício próprio, como um sujeito hedonista que usa indevidamente o solo, a água e o ar, pondo em risco o bem-estar comum. Coloca em discussão a revisão da concepção de propriedade privada inserida na preocupação de sua função social de preservar os bens comuns e interesses coletivos. Para tanto, o autor confere ao uso da coerção acordada por um LEVIATÃ, um valor de medidas coercitivas e tributações, que podem coibir aqueles que ferissem os bens comuns. Ele ainda desconsidera o poder da mão invisível do liberalismo como disciplinadora da exploração dos recursos naturais e o respeito aos interesses coletivos. Em suas argumentações propõe que os recursos deveriam ser privatizados ou sob propriedade do Estado para definir regras de acesso e uso, e não aponta

---

<sup>64</sup> Segundo Thomas Malthus, o crescimento demográfico e os rendimentos decrescentes da agricultura seriam fatores responsáveis pela miséria e depauperação dos povos, conclui que a causa de todos os males da sociedade tem origem no fato de que a população cresce em progressão geométrica e os alimentos em progressão aritmética.

propriedade comum como possibilidade de construção de alternativa para evitar “A Tragédia dos Commons” (FEENY et al., 2001; OSTROM, 1990).

A relação do uso dos recursos naturais de bens commons diante da pressão demográfica tornou-se um debate na década de 1960, quando Hardin lançou uma grande preocupação com incapacidade das sociedades modernas lidarem com o limite de suporte da natureza ante a exploração humana. Neste debate neo-malthuseano, Ester Boserup, em seu livro *Evolução Agrária e Pressão Demográfica* (1987), desconstrói a teoria pessimista de Malthus, aponta o avanço da técnica como solução para a conciliação e exploração de recursos naturais e do aumento populacional.

Boserup (1987) afirma que as invocações da técnica de plantio e arado tende a ser aperfeiçoada pelas comunidades quando da necessidade de aumentar a produção de recursos devido ao aumento da população. Ravena (2001), em seu artigo “Será insuportável a capacidade de suporte? Sustentabilidade e liberdade na interação homem e natureza”, analisa os postulados de Ester Boserup em relação à teoria do Estado em que se apoia Carneiro<sup>65</sup>, e conclui que a capacidade de suporte dos bens commons se trata de um problema de solução política e cultural para encontrar sistemas em que a inteligência e a cooperação social solucionem a equidade entre os homens e a sustentabilidade na terra.

No caso, as comunidades ribeirinhas amazônicas estão inseridas nos dilemas sociais que envolvem os bens commons, pois há territórios onde os recursos naturais disponibilizados são apropriados aos seus sujeitos como meio de sobrevivência. Portanto, estes recursos são disputados em um espaço de poder, no qual sujeitos com interesses diversos e mesmo semelhantes tendem a delimitar território para sua atuação. A organização social dessas comunidades é pautada por essas disputas, e sua organização política é definida pelo acesso aos recursos e por seu uso. A regularização fundiária com a inserção do programa de reforma agrária nas ilhas estuarinas impõe novos arranjos institucionais, em que as comunidades ribeirinhas buscam renegociar seus recursos e territórios com o objetivo de normatizar-lhes o acesso e explorá-los. A análise deste PAE nas ilhas deve ir além da política pública em si, levando em consideração os atores no contexto das

---

<sup>65</sup> Segundo Raveva (2001), Carneiro, em *Theory of the origin of the state*, defende a hipótese de que o Estado seja fator determinante na disputa de recursos naturais em decorrência das pressões demográficas desde as primeiras comunidades humanas.

disputas por recursos comuns em seus territórios, que agora estão inseridos em uma nova lógica institucional.

A discussão sobre dilemas de ação coletiva relacionadas aos bens commons insere as populações tradicionais em seu lócus de sobrevivência íntima com os recursos naturais de livre acesso, logo, a exclusão torna-se difícil e o uso indevido geralmente de difícil regulamentação. Se os territórios ocupados por elas têm sua regulamentação sob tutela do Estado, isso não implica necessariamente que a solução se dê por meio de políticas públicas concretizadas no PAE, já que os dilemas sociais ocorrem da gestão do território e o uso dos recursos e o acesso a eles.

Os PAE são lugares ocupados por uma diversidade de atores sociais, que disputam esses recursos e delimitam territórios, não somente os ribeirinhos, pois é um cenário de disputas que envolve madeireiros, herdeiros de engenhos, de antigos barracões da época da borracha e da recente prática do aviamento, de donos de olarias e dos criadores de animais.

A presença do Estado, como regulador das terras ocupadas e exploradas por esses atores, é de considerável relevância, mas a representatividade e a organização política desses sujeitos, para fazer valer seus interesses coletivos, são mais eficazes diante da prevalência dos interesses individuais isolados de cada sujeito ribeirinho. Os marcos regulatórios para o uso dos recursos devem ser acertados coletivamente, em que grupos de acesso organizam forças para abrir uma mesa de negociações entre si e perante o Estado.

A percepção dos ribeirinhos como atores organizados e atuantes em veículos de ação coletiva é também culturalmente nova. As suas organizações ainda se encontram em formação e em fase de maturação política, e mecanismos de promoção de cooperação e participação são necessários para o fortalecimento político desses atores. Analisando as razões para que indivíduos promovam uma ação coletiva com base na lógica da escolha racional, Olson (1998) afirma que os indivíduos cooperam quando existem interesses comuns em maximizar as suas preferências, mas se há a possibilidade de alcançá-las mais rápido, o indivíduo não coopera, não cumpre as regras e prejudica a todos. Este autor questiona a ideia de que todos os membros de um grupo atuem voluntariamente na promoção de um interesse comum, identificando a presença do *free rider*, os sujeitos que não colaboram, mas usufruem os benefícios da ação coletiva.

Segundo Olson (1998), os indivíduos terão sempre interesses puramente pessoais, diferente dos outros membros da organização ou do grupo, a participação e cooperação dos indivíduos têm como objetivo principal a maximização de suas preferências e interesses particulares, em que cada indivíduo do grupo pode atribuir um valor diferente ao bem coletivo requerido por ele. Entre as razões para a não colaboração dos indivíduos, ele aponta também: (i) a percepção de que os bens coletivos devem ser fornecidos pelo Estado; (ii) que a sua participação não representa nada para mudar a situação atual; (iii) e se os bens coletivos forem fornecidos, beneficiará a todos.

Apesar de suas considerações, Olson (1998) acredita que a participação e cooperação dos indivíduos são essenciais e prioritárias para o controle de recursos comuns. O que nos leva a uma série de indagações: sobre como promover essas articulações de vários interesses individuais na busca de alcançar um interesse comum? Se os sujeitos prevalecerem seus interesses pessoais em suas ações em grupo, como podemos explicar uma sociedade que organiza normas e estratégias de manejos de recursos comuns que preserva a equidade e a sustentabilidade local? Quando agem coletivamente, os indivíduos privilegiam os seus interesses, não amarrando nenhuma rede de dependência em suas relações sociais e não desenvolvendo termômetros sociais que indiquem senso de justiça e igualdade em suas relações?<sup>66</sup>

Os dilemas sociais que implicam no manejo dos recursos de propriedade comum são provenientes do fato de que o controle de acesso pode ser custoso e a exploração de um usuário afeta a habilidade de exploração de outro usuário, o que constitui a fonte de divergência entre racionalidades individuais e coletivas. O recurso de propriedade comum é como uma classe de recursos em que a exclusão é difícil e o uso coletivo envolve subtração (FEENY et al., 2001; MCKEAN; OSTROM, 2001).

Por outro lado, Olson (1998) afirma que isso só é possível em grupos pequenos e com medidas de coerção gradativa para aqueles que não respeitam as regras, como mecanismo para evitar o *free rider*. No caso das comunidades ribeirinhas, cada morador é um fiscal de sua propriedade e do projeto de assentamento agroextrativista, cujas penalidades para os *free rider*, que não

---

<sup>66</sup> Como defende Elster (1999), as escolhas coletivas são necessariamente frutos das diferentes escolhas individuais, principalmente no que se refere às escolhas públicas.

cumprirem as normas do plano de uso dos bens comuns, é a advertência verbal ou escrita, o embargo de sua atividade e, em caso de reincidência, a perda definitiva da Concessão ou Autorização de Uso (INCRA, 1996).

Os projetos de Assentamentos do INCRA são políticas padronizadoras criadas para responder às demandas dos trabalhadores sem terras que são deslocados para uma terra desapropriada e desocupada. Mas, o PAE nas ilhas estuarinas são terras de propriedade da União cujas populações ocupantes tradicionais têm a posse regulamentada, e que, em suas relações sociais, já estão construídos mecanismos de usos e apropriação dos recursos naturais pelos indivíduos no processo de ocupação e de dominação do território.

A imposição de uma lógica reguladora pelo Estado tende a um clima de negociação ou ruptura das relações entre os indivíduos e os recursos naturais e inaugura um momento de discussão sobre a possibilidade de gestão local, sustentabilidade ambiental e manejo dos recursos naturais. As sanções impostas àqueles que não colaboram na efetivação do Plano de Utilização são oriundas de normas do INCRA, e que os moradores das comunidades locais devem discutir, negociar e propor sugestões. É questionável este clima de negociações proposto pelo programa de assentamento do INCRA-SR01, quando se refere principalmente às comunidades ribeirinhas pelo fato de que ocorreram de forma relâmpago, já que 178 assentamentos foram criados em apenas quatro anos e esta parte do programa tornou-se procedimento burocrático de geração de documentos para compor a pasta do processo de implantação do PAE.

Nas tabelas 10, 11 e 12<sup>67</sup> abaixo são expostos, os PAE nas ilhas dos municípios de Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri, onde se percebe que os assentamentos são relativamente pequenos e considerando as áreas em hectares a proporção de propriedade é relativamente grande. Cada indivíduo recebe uma parcela maior do global do bem coletivo, diminuindo as rivalidades e competição pelo acesso aos recursos comuns, quanto maior for a assimetria de benefícios, maior a probabilidade de um grupo ser privilegiado e da ação coletiva ter sucesso (OLSON, 1998).

Os PAE em Abaetetuba possuem em média uma dimensão maior do que em outros municípios, ficando em torno de 330 assentamentos por localidade, e o

---

<sup>67</sup> Segundo fontes do INCRA-ITERPA. Levantamento realizado por Ana Cristina Ferreira Salim / Antônia Rutinéia Ferreira Miranda.

número total de assentados é maior. Em Cametá, os PAE são ainda menores relativamente, sendo em média 180 assentados, com exceção do PAE da Ilha Grande Cametá que possui 1.010. No Município de Igarapé Miri, em suas ilhas, os PAE são pequenos, chegando a uma média de 260 assentados. Levando-se em consideração a dimensão do território por hectare, percebemos que, na maioria dos PAE, os recursos naturais e terra disponível são distribuídos a um grupo relativamente pequeno.

Ainda com base nas Tabelas 10, 11 e 12, e nas teorias de Olson (1998), se cada indivíduo (no caso os assentados) recebe uma parte do ganho total do grupo, parte que dependerá do número de pessoas e do benefício desse bem para cada indivíduo do grupo, o ganho total dependerá da quantidade do bem coletivo adquirido e do tamanho do grupo. O sucesso da ação coletiva está relacionado à maximização das preferências, aos interesses pessoais de cada indivíduo e às vantagens relativas que tiram dos rumos alternativos de sua ação<sup>68</sup>. O benefício total seria a concessão e termo de Autorização de Uso das terras das ilhas, que é proporcionalmente grande em relação aos assentamentos, respeitando uma capacidade de suporte (INCRA, 1996), ganho total do grupo possibilita que o bem coletivo seja fornecido em uma escala ótima.

**Tabela 10 - Área e Capacidade de Assentamentos em Abaetetuba**

<b>PROJETOS DE ASSENTAMENTOS</b>	<b>ÁREA (Ha)</b>	<b>CAPACIDADE DE ASSENTAMENTOS</b>
NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO	223,0028	108
PAE ILHA BACURI	2.151,00	263
PAE ILHA CARIPETUBA	3.806,00	406
PAE ILHA DO FURO GRANDE	1.367,73	380
PAE ILHA PARURU	3.886,00	645
PAE ILHA PIQUIARANA	816,1241	180
PAE ILHA PIQUIARANA MIRI	580,7501	160
PAE ILHA URUÁ I	1.655,95	232
PAE NOSSA SENHORA DA PAZ	2.210,70	530
PAE NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS	1.954,62	400
PAE NOSSA SENHORA DE NAZARÉ	1.061,72	310
PAE NOSSA SR <sup>a</sup> DO PERPÉTUO SOCORRO	2.810,90	602
PAE SANTA MARIA	695	273
PAE SANTO AFONSO	2.705,63	115
PAE SANTO ANTONIO	1.394,97	170

<sup>68</sup> O problema de ação coletiva criado pelo dilema social é achar uma forma de evitar o equilíbrio do pareto inferior e atingir uma otimização. Aqueles que encontram formas de coordenar estratégias recebem um "dividendo de cooperadores" igual à diferença entre o resultado esperado e o resultado alcançado.

PAE SANTO ANTONIO II	1.253,37	103
PAE SAO FRANCISCO DE ASSIS	495,1613	157
PAE SAO JOAO BATISTA	471,7661	268
PAE SAO JOAO BATISTA II	3.250,01	516
PAE SAO RAIMUNDO	2.644,62	656
<b>TOTAL</b>	<b>35.435,01</b>	<b>6474</b>

Fonte: INCRA-ITERPA. Levantamento realizado por Ana Cristina Ferreira Salim / Antônia Rutinéia Ferreira Miranda (2010).

**Tabela 11 - Área e Capacidade de Assentamentos em Igarapé Miri**

PROJETOS DE ASSENTAMENTOS	ÁREA (Ha)	CAPACIDADE DE ASSENTAMENTOS
PAE ILHA BUÇU	506,5704	90
PAE ILHA ITABOCA	2.806,14	300
PAE ILHA JARIMBU	8.673,72	500
PAE ILHA MAMANGAL	2.590,77	450
PAE ILHA MAUBA	916,0655	172
PAE ILHA MUTIRÃO	1.708,53	185
PAE ILHA PANACAUERA-MIRI	4.258,85	404
PAE ILHA PINDOBAL GRANDE	4.110,76	300
PAE ILHA SUMAUMA	4.897,44	356
<b>TOTAL</b>	<b>30.468,8303</b>	<b>2757</b>

Fonte: INCRA-ITERPA. Levantamento realizado por Ana Cristina Ferreira Salim / Antônia Rutinéia Ferreira Miranda (2010).

**Tabela 12 - Área e Capacidade de Assentamentos em Cametá**

PROJETOS DE ASSENTAMENTOS	ÁREA (Ha)	CAPACIDADE DE ASSENTAMENTOS
PAE ILHA AJARAI	447,5719	104
PAE ILHA CACOAL	520,1753	300
PAE ILHA COROA NOVA	845,1632	200
PAE ILHA CUXIPIARI	3.786,01	630
PAE ILHA GAMA	153,6337	48
PAE ILHA GRANDE CAMEA	7.628,12	1.010
PAE ILHA GUAJARÁ	490,4447	92
PAE ILHA ITANDUBA	983,091	133
PAE ILHA ITAUNA	1.120,54	245
PAE ILHA JACARÉ XINGU	960,0247	120
PAE ILHA JAITUBA	976,0706	142
PAE ILHA JOROCA	2.324,46	413
PAE ILHA MANOEL RAIMUNDO	1.174,24	324
PAE ILHA MAPEUÁ	413,0241	100
PAE ILHA MARINTEUA	617,4738	100
PAE ILHA MOIRABA	267,6633	65
PAE ILHA PACUI	918,3765	174
PAE ILHA SANTANA DE CAMEA	2.827,45	174
PAE ILHA TABATINGA DO CARAPAJO	541,574	58
PAE TRÊS IRMÃS	1.282,99	160
<b>TOTAL</b>	<b>28.278,0974</b>	<b>4592</b>

Fonte: do INCRA-ITERPA. Levantamento realizado por Ana Cristina Ferreira Salim / Antônia Rutinéia Ferreira Miranda (2010).

Nas comunidades ribeirinhas, a relação entre recursos naturais e a pressão demográfica ainda não se faz presente e é aparentemente ótima. As pressões de mercado também influenciam nesta relação entre indivíduos e recursos naturais e, portanto, as ações coletivas para solucionar os dilemas sobre a posse e a regulamentação desses recursos commons, não são resolvidos por uma proporcionalidade com base em hectares e em números de assentados, mas pelas particularidades econômicas e sociais determinantes nas disputas entre indivíduos pelos recursos disponibilizados.

Desta forma, a mão condutora do Estado, para a regulamentação dessas relações por meio de projetos de assentamentos, pode não ser eficaz na questão do uso e manejo dos recursos e nas soluções de conflitos pela sua apropriação, visto que ainda usa políticas padronizadoras e universais aplicadas a realidades tão diversificadas. Essas particularidades amazônicas poderão ser reconhecidas pelos gestores públicos a partir do poder organizacional das populações amazônicas na promoção de suas demandas sociais. Portanto, é preciso primeiramente a construção de um espaço político de debates que são provocados pelas ações coletivas de atores sociais.

A lógica de propriedade comum adotada pelo INCRA nos Projetos de Assentamentos Agroextrativistas inseridos nas comunidades ribeirinhas é caracterizada com o parcelamento individual da propriedade em lotes tendo os recursos de bens comuns negociados coletivamente. Segundo Ostrom (2001), o parcelamento individual em propriedade comum<sup>69</sup> incentiva os proprietários dos recursos a economizá-los e manejá-los sustentavelmente, o que oferece um caminho para exploração limitada de um sistema de recursos ameaçado ou vulnerável. Ostrom (2001) recomenda que para manter a sustentabilidade da propriedade comum é necessário que o grupo tenha o direito de organizar suas atividades; a fronteira dos recursos deve ser clara; os critérios para o ingresso em grupos de usuários devem estar claros; haver flexibilidade das regras de uso ao longo do tempo; ter respeito à capacidade de suporte do sistema; distribuição justa

---

<sup>69</sup> “Propriedade comum” ou “regime de propriedade comum” refere-se aos arranjos de direitos de propriedade nos quais os grupos de usuários dividem direitos de responsabilidade sobre os recursos. O termo “Propriedade” está relacionado a instituições sociais e não a qualidades naturais ou físicas inerentes aos recursos (MACKEAN; OSTROM, 2001, p. 80).

dos direitos das tomadas de decisão; métodos baratos e rápidos nas decisões de conflitos menores; e regras de infrações, punições e monitoramento.

Elinor Ostrom, em seu livro *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action* (1990), comprova a existência de gestão coletiva de bens comuns sustentáveis e duradouros por comunidades locais que buscam alternativas de construção de instituições com regras claras construídas pelo grupo sem necessariamente a interferência externa, defendendo a ideia de que organizações criadas a partir de atores sociais podem gestar os recursos de acesso comuns de forma mais democrática, reformular as regras existentes e conseguir evitar a tragédia dos comuns. Sistema de gestão de recursos auto-organizados por atores sociais de comunidade locais consegue encontrar alternativas de manejos de recursos naturais sustentáveis e adaptados às condições endógenas. Com base em estudos comparativos dos sistemas de irrigação em Nepal, verificou que os sistemas de gestão de recursos naturais auto-organizados pelo atores sociais são mais bem sucedidos do que aqueles sistemas convencionais organizados e controlados por instituições complexas nacionais.

As associações locais devem, diante de instituições municipais, estaduais e federais buscar articulações políticas e apoio financeiro aos projetos de auto-gestão dos recursos dos bens commons criados coletivamente pelos moradores. Essas associações ribeirinhas devem ser fato concreto de ação coletiva para que prevaleçam os interesses comuns dos moradores das ilhas assentados em relação ao acesso aos recursos naturais e da sua regulamentação, e possibilitem o fortalecimento desses interesses perante as disputas com os demais atores sociais. Sua organização e sucesso dependem das cadeias sociais e produtivas que estão inseridas e do grau de solidez de suas instituições para fazer negociações e defender seus interesses diante das instituições governamentais. As instituições robustas (supranacionais, nacionais ou regionais) podem representar um apoio macro que possibilitem aos atores locais a sua auto-organização. O poder público pode criar agências de monitoramento do desempenho dos sistemas de recursos naturais e organizações de informações e conhecimento disponibilizados aos indivíduos (OSTROM, 1990; 1997).

O campesinato do Baixo Tocantins é caracterizado por um associativismo, com articulações políticas atuantes e formadoras de muitas lideranças federais, estaduais e municipais que se tornaram força de reação às oligarquias locais

(SOUSA, 2002; ALMEIDA, 2010). Em sua trajetória política há momentos históricos como a Cabanagem ocorrida no século XIX e o movimento de resistência conhecido anilzinho<sup>70</sup> nos anos 1970. É marcante a atuação da Igreja Católica, a partir das comunidades Eclesiais de Base, que contribuiu para a formação das STR, associações e cooperativas agrícolas. Nos anos 1990, essas organizações atuaram através do MODERT (Movimento em defesa da Região Tocantina), MONAB (Movimento nacional dos Atingidos por Barragens) e o MONAPE (Movimento nacional dos Trabalhadores da Pesca), o que representa sua articulação política com organizações nacionais de mobilização popular.

As mobilizações políticas para a regularização das terras e a inserção da política de reforma agrária nas ilhas foi uma iniciativa da Comissão Pastoral da Terra-Região Guajarina. A presença da Igreja nos movimentos populares na Microrregião do Baixo Tocantins teve início na década de 1970, com a formação política das lideranças populares<sup>71</sup> com as Comunidades Eclesiais de Base, no curso d'água das ilhas (SOUSA, 2002; COSTA; 2006; CAVALCANTE, 2008), que organizavam os moradores em grupos de mulheres, de jovens, mutirões, colônias de pesadores, além de projetos alternativos de combate à fome e miséria.

A partir de 1980, através do trabalho de formação de lideranças populares, foi ampliado o trabalho pastoral com a educação popular, o que possibilitou a organização de associações, sindicatos e cooperativas agrícolas (SOARES, 2006) com o objetivo de organizar projeto de manejo de recursos comuns das populações rurais da região em suas atividades agrícolas e extrativas. [No início da década de 1990, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, as Associações de Pequenos e Mini-Produtores Rurais, as Cooperativas Agrícolas e as Colônias de Pescadores foram reunidas no MODERT, que conseguiu mobilizar os primeiros créditos para a pequena produção familiar da região, mas muitos empreendimentos não foram bem sucedidos, pois os trabalhadores não estavam acostumados com o crédito agrícola, a burocracia e o crédito bancário (COSTA, 2006)<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Ocorreu em 1979 no município de Baião em uma região denominada anilzinho, liderada pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais com a adesão da Igreja Católica local na luta pela terra.

<sup>71</sup> Como relevância as lideranças do movimento ribeirinho dentro do MORIVA e na CPT surgiram dos grupos católicos.

<sup>72</sup> Costa (2006) sublinha que o modelo dos projetos foi equivocados, marcado pelo incentivo de monoculturas da pimenta-do-reino e de espécies frutíferas estranhas à região, como o murici.

O trabalho da Comissão Pastoral da Terra nas ilhas de Abaetetuba começou com o processo de luta de reconhecimento das comunidades quilombolas, em 2001, conseguindo regularizar duas áreas: do rio Genipaúba até o Cuturuçá (sendo o primeiro título de 11.500 hectares de terras) e a comunidade de Açacu (588 hectares de terra), essas comunidades tiveram seus territórios reconhecidos como comunidades de descendentes quilombolas, visto que na região houve a presença de várias possessões escravistas, principalmente de produção de açúcar e cacau, além do fato de que suas ilhas foram refúgios dos escravos fugitivos das redondezas do Rio Capim e Tocantins (ANGELO-MENESES, 2000; CASTRO, 2006). O trabalho na CPT foi expandido aos demais moradores das ilhas, após as exigências dos ribeirinhos sobre a questão fundiária caracterizada por disputas entre seus moradores e dos herdeiros dos senhores da terra<sup>73</sup> que moram na sede do município.

Com o crescimento da demanda da população ribeirinha, as instituições locais como a CPT-Região Guajarina, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e a Colônia dos Pescadores, juntamente com o MST, MIA (Movimento de Ilhas de Abaetetuba), CARITAS, MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores do Nordeste Paraense) e a Universidade Federal do Pará criaram o Fórum do Nordeste Paraense da Região Guajarina no qual a regularização fundiária das populações tradicionais ribeirinhas foi incorporada à pauta de luta, com uma proposta de sua inserção no programa de reforma agrária. Através de três ocupações no INCRA, as reuniões na GRPU, e a ida para a SPU em Brasília conseguiram a implantação dos primeiros PAE do INCRA para populações tradicionais ribeirinhas em 2003 (ALMEIDA, 2010)<sup>74</sup>. Após vários anos de luta, os ribeirinhos tiveram seu pleito atendido com a transferência das ilhas de Campopema e Jarumã para a jurisdição do INCRA pelo (MPOG) Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, originando, em 2004, dois projetos de assentamento: Nossa Senhora do Livramento e São João Batista (SILVA, 2008).

---

<sup>73</sup> Os que se dizem proprietários que possuíam engenhos tinham fazenda e monopolizavam a exploração de olaria, além da exploração de madeira. Ainda ocorrem conflitos entre os ribeirinhos e os que se dizem herdeiros dessas terras, que possuem títulos de aforamentos e, portanto, criaram ações de reintegração de posse.

<sup>74</sup> Os dados também foram coletados em entrevistas com o Coordenador da CPT-Região Guajarina, Sr. Romildes Assunção Teles (morador da Ilha Capupema, tem origem na comunidade quilombola do Rio Açacu, e faz parte da comunidade ribeirinha do PAE São João Batista) e com a Secretária Executiva do MORIVA, Sr.<sup>a</sup> Maria Antonia Pinheiro Rodrigues.

O associativismo e participação cívica dessas comunidades ainda não representam uma força política atuante e mobilizadora (dos interesses) dos moradores das ilhas. As associações de moradores foram organizadas em decorrência da captura pela política por determinação condicionante do PAE do INCRA e de seus planos de utilização que seguem uma norma padrão.

Percebe-se pelas análises dos documentos<sup>75</sup> que houve algumas adaptações às características geográficas e econômicas específicas da localidade, o que compromete a democratização do processo de construção e efetivação do plano. Por outro lado, percebemos uma rede de instituições envolvidas na construção do cenário político, como os sindicatos dos trabalhadores rurais dos municípios, as colônias de pescadores e as cooperativas agrícolas dos trabalhadores de Igarapé Miri, Abaetetuba e Cametá que representam um estoque de capital social considerável para o fortalecimento do engajamento político e o fortalecimento das comunidades ribeirinhas na construção e delegações da política (de forma) participativa diante da proposta de co-gestão do PAE.

Na percepção da importância do capital social como um atributo dos indivíduos e de suas relações para reforçar a sua capacidade de resolver problemas de ação coletiva, relações baseadas na confiança mútua, engajamento cívico e reciprocidade de indivíduos representam condições favoráveis em uma ação coletiva para solucionar dilemas sociais (OSTROM; AHN, 2001).

#### 4.2 CAPITAL SOCIAL: CONCEPÇÕES, RELEVÂNCIA E ORIGEM.

O termo capital social tem sido objeto de estudo de várias pesquisas que envolvem problemática ligada ao desenvolvimento (PUTNAM, 1996; ABRAMOVAY, 2000; MILANI, 2003; RATTNER, 2002; FRANCO, 2004; FREITAS, 2006; XIMENES, 2008), questões associadas ao desempenho institucional ligado à política pública (CASTILHOS, 2002; COSTA, 2003; FERRAREZI, 2003), estudos que buscam ressaltar a sua importância pela Nova Economia Institucional (MONASTERIO, 2003; MAYORGA et al., 2004), além de pesquisas relacionadas à cultura política, à

---

<sup>75</sup> Com base na PORTARIA INCRA/P/N.º 268, de 23 de outubro de 1996: criou a modalidade de assentamento Agroextrativista, em substituição ao assentamento Extrativista; PORTARIA INCRA/P/N.º 269, de 23 de outubro de 1996: aprovou a metodologia para implantação de Projetos de Assentamento de base Agroextrativista, e com o Plano de Utilização do Projeto de Assentamento Agroextrativista Ilha Biribatuba- Cametá (outubro de 2009), nas entrevistas feitas pelas lideranças das associações e na coordenação de assentamento do INCRA.

sociedade participativa e aos direitos humanos (BAQUERO, 2003, 2006; LOPES, 2003; REIS, 2003; NAZARRI; SILVA, 2005; PRÁ, 2006). Todos os estudos são produções acadêmicas que geram, em torno da relevância, concepções e origem do capital social para a compreensão das diferenças entre sociedades ou entender fenômenos sociais de realidades diversas.

O primeiro uso do termo capital social foi em 1916, Lyda Hanifan definiu capital social como um conjunto de elementos tangíveis que contam na vida cotidiana das pessoas, como a boa vontade, a camaradagem, a simpatia, as relações entre indivíduos e a família direcionadas para o bem estar da comunidade (ARAÚJO, 2003; MILANI; 2003). Mas foi James Coleman o principal responsável pela introdução do capital social nas agendas políticas (MONASTERIO, 2002), que o define não como uma entidade única, mas uma variedade de entidades com forma de estrutura social e que facilitam a ação de indivíduos.

A construção de concepções sobre capital social tem a grande contribuição de Robert Putnam, que, em estudo comparativo entre as regiões norte e sul da Itália para compreender os determinantes do bom desempenho institucional do norte e do mau desempenho institucional do sul, explica os diferentes níveis de desenvolvimento regional da Itália moderna com base na relevância da comunidade cívica. Segundo Putnam (1996), a comunidade cívica fortalece-se com a presença e atuação de cidadãos virtuosos, imbuídos de espírito público, prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros. É pautada pela igualdade, por relações horizontais de reciprocidade e de cooperação, pela solidariedade e tolerância, respeitando os seus oponentes, pela confiança mútua que dá condições para superar os oportunistas que buscam fazer prevalecer seus interesses pessoais.

Nas suas análises comparativas, conclui que nas comunidades cívicas todos procedem corretamente e obedecem às leis, os líderes são razoavelmente honestos, as redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente, a comunidade valoriza a solidariedade, a cooperação e a honestidade. Enquanto que nas comunidades não cívicas a vida pública se organiza hierarquicamente, a coisa pública é problema dos outros, dos políticos, os indivíduos não tomam parte pelo bem público, a participação política é motivada pela dependência ou ambição pessoal e não pelo interesse coletivo. Dessa forma, vimos a presença do *free rider* nas comunidades não cívicas, que não conseguem promover ações coletivas para resolver dilemas sociais envolvendo recursos comuns. Assim nas regiões menos

cívicas a vida coletiva fica atrofiada devido a sua incapacidade de cooperar pelo interesse coletivo e na falta de compromisso mútuo confiável, cria-se oportunista (PUTNAM, 1996).

A cooperação mútua fortalece a comunidade cívica, e um bom estoque de capital social sob forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica contribui para solucionar dilemas sociais por meio de ação coletiva. Enfim, para Putnam (1996, p. 177) “capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas”.

O capital social facilita a cooperação espontânea e relação de compromisso mútuo, é importante que os participantes zelem pela reputação de honestidade e confiabilidade, são estabelecidos laços de confiança mútua e a punição para aquele que transgredir as regras terá seu desligamento e isolamento (OSTROM, 1997). Como normas e cadeias de relações sociais, o capital social multiplica-se com o uso e míngua com o desuso. É um bem público atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo e por ser público costuma ser insuficientemente valorizado e suprido pelos agentes privados.

A contribuição de Putnam responde às alternativas possíveis para humanizar o sujeito hedonista e propor soluções para os dilemas da ação coletiva<sup>76</sup> contrapondo-se à teoria da escolha racional neoclássica. A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada nem sempre estritamente egoísta (ABRAMOVAY, 2000). Relacionada como um bem público, sua origem está implicada nas relações entre pessoas que cooperaram mutuamente. Portanto está inserida em uma estrutura social e facilita as ações dos indivíduos, na rede de suas relações de conhecimento e reconhecimento mútuo (BOURDIEU, 1998). O capital social significa relações sociais “institucionalizadas” na forma de normas ou de redes sociais, porque representam acúmulo de práticas sociais culturalmente incorporadas à história das relações das comunidades (CASTILHOS, 2002). O uso do termo capital social tem sido amplamente utilizado como caracterização e nível de

---

<sup>76</sup> PUTNAM (1996) faz referência à Teoria dos jogos, Tragédia dos comuns de Hardin, a lógica da ação coletiva de Olson e o dilema dos prisioneiros.

cooperação, confiança e participação dos cidadãos ao solucionar problemas comuns e promover ações coletivas (OSTROM; AHN, 2001).

Nas regiões cívicas da Itália, a confiança social sempre foi um elemento básico do *ethos* que sustentou o dinamismo econômico e o desempenho institucional. Para Putnam (1996), a confiança social pode emanar de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica. Existem dois tipos de reciprocidade: a reciprocidade balanceada ou específica e a reciprocidade generalizada ou difusa. A primeira é a permuta simultânea de itens de igual valor e a segunda consiste em uma contínua relação de troca, sem a expectativa mútua de que um favor concedido venha a ser contribuído, considerado como um componente altamente produtivo de capital social. Têm melhores condições de coibir o oportunismo e solucionar os problemas de ação coletiva.

Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social, quanto mais desenvolvido esse sistema maior a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. A participação cívica diminui o oportunismo, ela promove sólidas relações de reciprocidade, facilita a comunicação, melhora o fluxo de informação sobre a confiabilidade dos indivíduos e forma um repertório histórico de ações coletivas bem sucedidas. Quanto mais horizontalizada for a estrutura de uma organização mais favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral. E as associações comunitárias, as sociedades orfeônicas, as cooperativas, os clubes desportivos, os partidos de massa representam uma intensa relação horizontal.

O capital social estende-se a todas as esferas, tornou-se tema de estudos da Nova Economia Institucional, favorece a cooperação entre empresas, soluciona os problemas de coordenação da pesquisa e desenvolvimento de projetos. Segundo Monastério (2000), a concorrência entre firmas traria benefícios já conhecidos, enquanto a cooperação estenderia a capacidade inovadora da região. Proporciona fluxo de rentabilidade aos indivíduos e à sociedade, com colaboração, facilita as ações coordenadas e torna as instituições públicas mais eficazes. O enfoque sobre capital social na área das ciências econômicas ainda tem muito a estudar e a considerar, mas pelo menos contribuiu para colocar em destaque os fatores sociais nos estudos econômicos.

As concepções e a importância do capital social foram bastante referenciadas, mas quando as análises giram em torno da origem das comunidades

cívicas e do seu estoque de capital social, abre-se um espaço polêmico. Putnam (1996), quando tenta explicar os motivos de uma comunidade ser cívica e não cívica ou de ter ou não estoque de capital social, dá ênfase à subordinação da trajetória, em que contextos sociais historicamente determinados propiciam diferentes oportunidades e motivações. Usando as argumentações teóricas de Douglass North (1990), afirmamos que as características institucionais das colônias herdadas pelos norte-americanos e latino-americanos como determinantes explicativos para as diferenças do desenvolvimento econômico, sustentando que modelos institucionais tendem a se autorreforçar, mesmo quando socialmente ineficientes. Então a cooperação, a omissão e a exploração são entranhadas na cultura, produzido e reproduzindo caminhos para o fortalecimento da confiança mútua ou do oportunismo. Diante deste discurso determinista histórico cultural, Putnam entrega as comunidades não cívicas ao fosso da dependência e do clientelismo impossibilitadas de alcançar o desenvolvimento (EVANS, 1996; FERNANDES, 2000; CASTILHOS, 2001, MONASTERIO, 2006).

As argumentações contrárias ao determinismo histórico cultural de Putnam, sustentadas pela “dependência da trajetória”, surgiram devido à tentativa teórica de perpetuar, nas sociedades não cívicas, o clientelismo, a dependência e a estagnação econômica. Pesquisadores focados nos estudos sobre participação cívica e desenvolvimento estudam as possibilidades do aumento do estoque de capital social nas sociedades não cívicas. Pesquisas que consideram que os sistemas sociais não são somente influenciados por questões culturais, mas por agentes sociais que podem provocar mudanças ou rupturas nas relações sociais e provocar a formação de capital social (ABRAMOVAY, 2000).

O que se deseja é a possibilidade de reversão de realidades políticas caracterizadas por relações assimétricas, verticalizadas e hierárquicas, com arranjos políticos capazes de bloquear práticas clientelistas e construir processos e estruturas horizontais de participação comunitária (BAQUERO, 2003). As instituições e a participação política seriam elementos efetivos de promoção de mudança social. Os estudos sobre a emergência da sociedade de ter um bom desempenho institucional têm levado pesquisadores a várias alternativas ligadas a arranjos institucionais e à análise de políticas públicas para estimular o capital social, sem necessariamente ser vinculada apenas à existência da comunidade cívica (CAÑETE et al., 2008). A sociedade, com seu *background* (cultura política de civismo), pode

ser capaz de, participando nas instituições, gerar um bom governo ou, de modo inverso, governos bem-intencionados podem criar mecanismos para estimular a participação dos cidadãos a partir da oportunidade de interação e parceria com redes sociais já existentes (FERNANDES; BONFIM, 2005).

Em seus estudos sobre as origens do capital social, com base na literatura internacional<sup>77</sup>, Castilhos (2002) e Moraes (2003) entendem capital social em outras vertentes atreladas as estruturas institucionais (das relações existentes entre sociedade civil e Estado); extracomunitário (originário de relações sociais e econômicas das comunidades com grupos sociais externos) e comunitário (das relações comunitárias dos indivíduos). Mas percebemos que o capital social pode sofrer alterações por meio de impulsos externos e principalmente tendo o Estado como estimulador, por meio de políticas de promoção e coordenação da participação cívica. Pode ser estimulado pela intervenção do Estado e das instituições, com uma sinergia na relação entre Estado e sociedade civil na promoção do desenvolvimento local (EVANS, 1996).

O Estado deve assumir uma postura proativa que contribua para a formação do capital social, além do tradicional papel coercitivo e regulador (CASTILHOS, 2002). Compreender a importância do capital social, não implica que as entidades externas devem sempre ficar longe de problemas locais. O poder público pode proporcionar informações precisas e confiáveis para os indivíduos, permitindo-lhes desenvolver seus próprios arranjos institucionais para lidar com os seus problemas específicos (OSTROM; ANH, 2001).

No caso da política de regularização fundiária e de sua concretização no PAE, esta intervenção do Estado e sua política de gestão compartilhada e a proposta do uso coletivo dos recursos correspondem a uma forma das comunidades locais pensarem possibilidades de melhor gestar coletivamente os recursos naturais e, ao mesmo tempo, as ações de regulamentação de acesso aos recursos comuns. Mas os procedimentos da política são caracterizados por uma corrida por cumprimentos das metas do programa de reforma agrária, da liberação dos recursos para a construção de casas<sup>78</sup> e cestas básicas entregues e feitas às pressas.

---

<sup>77</sup> Com base em Woolcook (1998).

<sup>78</sup> Em Igarapé Miri houve denúncias na Câmara Estadual sobre a qualidade das casas e do processo licitatório.

Os recursos do PRONAF ainda não foram liberados nos PAE de Abaetetuba devido à falta de assistência técnica especializada aos projetos. Em Igarapé Miri, por causa de denúncias de irregularidade na construção das casas, os projetos foram paralisados e Cametá, devido à frágil integração política dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, os projetos estão parados no INCRA. Desta forma, esta política pública acaba dando indícios de que possui um atributo clientelista, promoção da dependência e manipulação política, utilizando oportunamente as populações tradicionais ribeirinhas para os compromissos assinados no II PNRA (2003).

Na correlação comunidade cívica e elite política, Putnam (1996) defende que as regiões menos cívicas são induzidas à prática do clientelismo personalista, pelo não compromisso com as questões públicas, e os contatos entre o cidadão e seus representantes envolvem interesses pessoais. Na região menos cívica, a política se caracteriza por relações verticais de autoridade e dependência, e a política é fundamentalmente mais elitista. O termo elite possui uma flexibilidade conceitual ampla, mas é usado majoritariamente para grupos que detêm o poder político ou econômico, em alguns casos, envolve grupos sociais vinculados à burocracia, ao conhecimento e à religião. Vários pesquisadores desenvolveram estudos atuais sobre a teoria das elites<sup>79</sup>, organizando análises críticas comparativas entre as concepções: elitismo clássico, marxismo estruturalista, e o institucionalismo da escolha racional (PERISSINOTTO; CONDATO, 2009). O que pretende levantar a relação entre a eficiência da elite política com a existência de um grau significativo de congruência entre as instituições concretas e aos valores, crenças e atitudes políticas partilhadas pelos cidadãos. Visualizando a importância do estoque de capital social como um dos determinantes para a atuação da sociedade civil com moderação, tolerância, confiança no sistema e nas elites políticas instituídas, mas

---

<sup>79</sup> A teoria das elites tem sua origem no século XIX pelo elitismo clássico, tendo como teóricos principais: Gaetano Mosca (1858-1941) que fundamenta a teoria na categoria de elite política, o grupo que consegue incorporar a força social predominante na sociedade e detém o poder; Vilfredo Pareto (1848- 1923) acredita que elite não é apenas um estrato, ela constitui uma classe que se reconhece como tal e se esforça para manter a sua posição, desenvolveu o conceito de "circulação das elites" procura mostrar a contínua substituição das elites ao longo do processo histórico; Robert Michels (1876-1936) desenvolveu a ideia de líderes organizados e conceito de elitização e a lei de ferro das oligarquias, que se aplica aos sindicatos, partidos políticos, corporações que podem surgir com verdadeiros objetivos igualitários e democráticos, mas que ao longo do tempo sofre a tendência à elitização ou à oligarquização (MEDEIROS, 2003; ROSA, 2009; COUTO, 2010).

não atribuem poderes infinitos aos ocupantes dos cargos públicos, tendo uma alta eficiência política subjetiva e exercendo uma fiscalização atenta para inibir os possíveis desmandos.

Há uma conexão casual entre o compromisso dos líderes com a igualdade e com o compromisso de engajamento do cidadão, que se reforçam mutuamente. Enquanto os cidadãos não virtuosos, com o seu descompromisso e falta de engajamento político, têm líderes mais inclinados a definir a política como corrupta, estimulando as práticas clientelistas e promovem uma relação de dominação, exploração e dependência com os seus liderados. Os líderes são frutos das instituições sociais e culturais da sociedade, e, portanto, o estoque do capital social molda a elite política mais atuante, compromissada com a igualdade e democrática.

Castilhos (2002, p. 15), em seu estudo “Capital Social e Políticas Públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços dos municípios do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar”, levantou a possibilidade do Estado em promover políticas públicas que induzam à criação do capital social, com mecanismo de fortalecimento das populações socialmente marginalizadas dos interesses dominantes das elites locais. Para tanto, o autor fala a respeito de casos em que os governos centrais tiveram sucesso neste tipo de política, sendo necessário que eles fossem geridos por “elites políticas reformadoras”, atores políticos dispostos a provocar mudanças nas relações entre governos centrais e locais, e entre Estado e Sociedade civil. Ainda afirma que essas políticas públicas tinham como obstáculo as relações verticalizadas no plano local, incorporadas ao clientelismo e autoritarismo. Para resolver essas implicações, foram usados certos mecanismos operacionais: formação e capacitação profissional do público beneficiário; publicização e informação sobre os direitos e deveres das populações em relação a estes programas, e proteção dadas aos conselhos locais para que não fossem dominados pelos interesses das elites locais.

Não podemos visualizar formação de capital social e elite política apenas como um cenário de conciliação, mas também de correlações de forças que negociam em um espaço de poder (GANANÇA, 2006). Um cenário político amazônico caracterizado por relações verticalizadas, pelo clientelismo<sup>80</sup> e

---

<sup>80</sup> Segundo Bahia (2003, p. 273-276.), clientelismo é o fluxo de utilidades que se processa através de mecanismos de interação específico e que depende do retorno, a prazo, da lealdade da clientela

mandonismo, em que a presença desta “elite política reformadora” não venha a ser construída por vontade dos grupos que a compõem, mas que sejam frutos de lutas políticas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada para provocar mudanças institucionais. Como também perceber as intenções dessa elite ao se reformar, pois a sua condição privilegiada é conveniente quando se trata de representar os interesses que deveriam ser públicos.

É importante perceber até que ponto as elites dirigentes e as instituições são coadjuvantes nos processos políticos de autonomia e fortalecimento dos movimentos coletivos, Igreja e ONGs. No momento da formação de políticas públicas que estimulem a participação e a gestão compartilhada, como o caso da regularização fundiária e a política de reforma agrária nas ilhas dos municípios do Baixo Tocantins, é necessário saber o contexto político e a trajetória histórica de como essas políticas foram pensadas e elaboradas, também perceber os políticos e os dirigentes públicos envolvidos para avaliar a sua capacidade de estimular participação e controle social (FERNANDES; BONFIM, 2005).

#### 4.3 ASSOCIATIVISMO: AÇÃO COLETIVA E FORTALECIMENTO POLÍTICO

Nos estudos sobre comunidade cívica, PUTNAM (1996) faz a correlação da presença do capital social nas regiões mais cívicas da Itália com a existência de associações civis. Cidadãos que participam de todos e vários tipos de associações locais, como clube desportivo, grupos orfeônicos, grêmios literários, entidade de recreação, são estimulados a pensar e agir com base em interesses públicos. As associações civis contribuem para eficácia e estabilidade do governo democrático, elas promovem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade, senso de responsabilidade comum para com empreendimentos coletivos e estimulam o espírito público. Com base nos estudos de Tocqueville (1997), sobre cultura cívica, conclui-se que os membros das associações possuem mais consciência política, confiança social e participação política.

A autonomia do poder local, fruto da existência de associações civis, é que define a comunidade cívica. Tocqueville (1997) mostra uma correlação entre a

---

ao padrão, que é o detentor do monopólio da distribuição de utilidades. As utilidades são os bens clientelistas (podem ser bens públicos ou privados) cuja destinação é regulada pela autoridade governamental e pela autoridade que flui do direito privado da propriedade, esses bens em geral se convertem em bens políticos.

presença de associações e organizações civis e a igualdade, numa sociedade democrática e, ao defender a ideia de que a democracia americana foi fruto do alto grau de associativismo de seus cidadãos, assim afirma:

Os Americanos de todas as idades, de todos os espíritos, estão constantemente a se unir. Não só possuem associações comerciais e industriais, nas quais todos tomam parte, como ainda existem mil outras espécies: religiosas, morais, graves, fúteis, muito gerais e muito particulares, imensas e muito pequenas; os americanos associam-se para dar festas, fundar seminários, construir hotéis, edificar igrejas, distribuir livros

[...]

Encontrei nos Estados Unidos tipo de associações de que confesso nem faziam antes a idéia, e muitas vezes admirei a arte infinita com que os habitantes dos Estados Unidos chegavam a fixar uma finalidade comum aos esforços de grande número e a fazê-lo livremente marchar para ela. (TOCQUEVILLE, 1997, p. 391 -393).

O associativismo é interpretado como fator determinante para a construção da democracia americana, que provocou ao cidadão habilidades de solidariedade, confiança mútua e cooperação. Putnam e Tocqueville veem um cidadão, neste tipo de ambiente participativo criado pelas associações civis, suas ações não podem desestabilizar esta sociedade ideal. E, como afirma Ganança (2006), a participação da “população do andar de baixo” não pode afetar os privilégios históricos da “elite do andar de cima”, nenhuma classe ou grupo social abriu mão de seus privilégios sem um processo de conflito e luta social.

A participação em associações voluntárias é uma das variáveis usadas como análise do capital social, e sua rede de interações como indicadores de estoque de capital social. Vários estudos procuram referenciar a importância do associativismo para o fortalecimento das relações de reciprocidade e cooperação como possibilidade de resolução de dilemas de ação coletiva (ROCHA-TRINDADE, 1986; POTIGUAR JUNIOR, 2008; GALVÃO et al., 2006) como mecanismos de diminuição das desigualdades sociais e políticas, para o desenvolvimento da cultura política e solidariedade social e participação política (AVRITZER, 1997; KERSTENETZKY, 2003; MORAES, 2004; CORADINI, 2007; COSTA; RIBEIRO, 2001; GANANÇA, 2006).

As primeiras associações surgidas no Brasil estavam vinculadas às agremiações religiosas e filantrópicas e algumas ligadas ao movimento anarquista

de influência italiana. Na época do Estado Novo, as associações e sindicatos trabalhistas eram submissos ao Estado por uma política populista e autoritária que buscava controlar o capital e o trabalho. Durante várias décadas, os processos associativos autônomos ligados às categorias profissionais eram considerados perigosos à (des)ordem política, o temor das elites com o crescimento dos movimentos associativos rurais e urbanos na crise da democracia populista provocou a deposição de João Goulart e a imposição do Regime Militar. Os sindicatos, as associações e organizações estudantis foram fortemente combatidos pela ditadura, mas, por outro lado, o clima de repressão e autoritarismo possibilitou o fortalecimento e autonomia dessas organizações. Na década de 1970, houve um crescimento significativo do associativismo no Brasil com a constituição de associações temáticas baseadas nas questões de gênero ou derivadas de ocupação do espaço público, observando-se o surgimento de novas práticas de solidariedade social e a organização de ações coletivas envolvendo grupos específicos, o que se convencionou considerar o surgimento de uma sociedade civil e autônoma (AVRITZER, 1997).

No Baixo Tocantins, a influência da Igreja católica é presente no associativismo, as primeiras organizações de pescadores e camponeses da região sob a tutela da Igreja e das lideranças populares tiveram sua formação nas CEB (Comunidades Eclesiais de Base). As instituições locais mais antigas e atuantes nas mobilizações de trabalhadores, na década de 1970 e 1980, estavam integradas ao trabalho da Igreja, principalmente com o avanço da Teologia da Libertação, como os casos: Prelazia de Cametá; Comissão Pastoral da Terra (CPT), Associação das Obras Sociais da Diocese de Abaetetuba, Colônia dos Pescadores Artesanais de Cametá -Z-16<sup>81</sup>, Colônia de Pescadores Z-14<sup>82</sup>, Colônia de Pescadores de Igarapé Miri- Z-15<sup>83</sup>, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá (STRC)<sup>84</sup>, Sindicato dos

---

<sup>81</sup> A Colônia de Pescadores Z-16 de Cametá foi fundada em junho de 1923 pela capitania dos portos do Pará e Amapá com o objetivo de servir aos interesses do Estado e ser instrumento de dominação. A partir de 1982, com o auge dos movimentos sociais no Brasil, a Prelazia de Cametá passou a fazer um grande trabalho de conscientização dos pescadores, surgindo daí, ainda que timidamente, um grupo de pescadores que partiram para a realização de um trabalho de base mais intenso.

<sup>82</sup> A participação nas associações é muito variável entre comunidades, Colônia de Pescadores tem muitos sócios nas comunidades ribeirinhas, e é instrumental em segurar uma grande fonte de renda para pescadores durante a época da defesa de pesca (4 salários mínimos por pescador por ano), e também, o que assegura para o povo benefícios durante a maternidade e a aposentadoria.

<sup>83</sup> As Colônias de pescadores possuem o objetivo de institucionalizar, organizar, assessorar os pescadores no âmbito da capacitação para a época do defeso, formação relacionada à pesca com

Trabalhadores Rurais de Abaetetuba e Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Igarapé Miri.

Atualmente os STRs e a Colônia dos Pescadores possuem muitos associados por conta das políticas públicas federais de incentivo à agricultura familiar e ao crédito da pesca. Em Igarapé Miri, o STR possui dificuldades em afirmar exatamente quantos são seus associados, devido: à inadimplência do pagamento de suas mensalidades, à desorganização das pastas e fichas dos associados, o que exige um trabalho longo do Secretário de Finanças para a efetivação dos pagamentos em atraso e também com a emigração de muitos para a Colônia de Pesca Z-15.

O tesoureiro da Colônia Artur Cabral Gomes (dezembro de 2010)<sup>85</sup> afirma que a Colônia de Pescadores possui 2.503 pescadores associados, na sua totalidade de ribeirinhos, e ressaltou como é feita a matrícula dos associados, que precisa da assinatura do pastor evangélico da localidade e de dois pescadores associados. Essas informações estavam sendo dadas por ele para justificar que somente pescador é matriculado na Colônia, e também afirmou que o cadastro do seguro defeso é composto apenas por pescadores que apresentam o recibo de pesca do comprador do peixe, assinado e com CPF. O tesoureiro afirma ainda que o número reduzido de associados dá-se por meio de um recadastramento que excluiu aqueles que não eram verdadeiramente pescadores.

Os associados pagam R\$ 10,00 por mês para despesas com pessoais, energia e telefone, e R\$ 50,00 anuais para a construção do prédio novo. As justificativas das ações do sindicato estão diretamente relacionadas às denúncias de fraudes no seguro defeso pelas Colônias que cadastraram falsos pescadores, incluídos os municípios de Igarapé Miri, Cametá e Abaetetuba. As denúncias foram agravadas mais ainda com a ligação da atuação destas Colônias com prática

---

o meio ambiente, acesso ao seguro-desemprego e incentivar a criação do Acordo da Pesca. A Z-16 possui aproximadamente 7.500 associados, a Z-15 6.000 associados e a Z-14 possui 7.378 associados. Ver anexo 4

<sup>84</sup> Segundo Sousa (2002) o sindicalismo rural estimulado no contexto da ditadura tinha dois objetivos: proporcionar serviços públicos aos camponeses, como saúde e previdência com a implementação do PRORURAL e cumprir a estratégia do Governo Militar de manter os camponeses sob o controle do Estado autoritário. Duas entidades contribuíram para formação do STR: a FASE (Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional) e a Prelazia de Cametá, que foram encarregadas juntamente com a FETAGRI para o curso de sindicalismo. No década de 1980, com a atuação da Igreja Católica, sob a teologia da Libertação, e pela a Oposição Sindical que representava o “Novo Sindicalismo” exigia a democratização do sindicato e o debate sobre reforma agrária e crédito aos pequenos agricultores e trabalhadores rurais assumiu o comando do STR- Cametá, após quatro anos de luta política e mobilização pela região do baixo Tocantins.P. 121-156.

<sup>85</sup> Entrevista concedida a Rosane de Oliveira Martins Maia em 09 de Dezembro de 2010.

clientelista para conseguir votos para Miriquinho Batista e Chico da Pesca, investigadas pelo Ministério Público e Polícia Federal<sup>86</sup>.

Em Cametá, o associativismo é muito fortalecido (ALMEIDA, 2010) e, segundo COSTA (2006), o campesinato vem se organizando e trabalhadores têm conseguido intervir na vida política da região graças a um razoável capital social acumulado na construção histórica de fortes instrumentos de luta e enfrentando os setores oligárquicos tradicionais. As organizações de classe, como a Colônia de Pescadores Z-16 e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, têm conseguido vitórias eleitorais. Sousa (2002), em seu livro *Campesinato na Amazônia: da subordinação à luta pelo poder*, faz uma análise histórica sobre a reprodução camponesa e a organização coletiva em Cametá até 2001, quando foi eleito José Rodrigues Quaresma para prefeito, um militante do PT e do Sindicato dos Trabalhadores rurais.

Por outro lado, Costa (2006), em sua pesquisa no decorrer do governo da prefeitura petista e após ele, afirma que o “Governo Popular”<sup>87</sup> foi frustrante, apontando entre os fatores a herança histórica de abandono e corrupção, em que as oligarquias conservadoras dominaram o poder e impediram o desenvolvimento do município, principalmente na zona rural, e a política de aliança construída, com o Partido Popular Socialista e setores do PMDB, privilegiou a burguesia comercial local em detrimento do campesinato. Portanto assim afirma sobre o “Governo Popular”:

apesar de membros e lideranças camponesas terem assumido as posições de comando da esfera pública municipal, isto não significou a saída da subordinação, uma vez que a população não decidiu democraticamente as políticas locais e os rumos do governo (COSTA, 2006, p.285).

Em seu artigo *um desenho institucional para um novo associativismo*, Avritzer (1997) afirma que o crescimento do associativismo na América Latina está relacionado à alteração do padrão de cultura política de seus membros e que pode contribuir com mudanças na relação Estado/Sociedade. A participação política é ampliada com a construção de movimentos associativos, pois possibilita ao cidadão o exercício da política em uma arena de negociação de conflitos e intermediação de

<sup>86</sup> Segundo a matéria com título Pesca: PF e MPF investigam fraudes no defeso até lideranças de colônia de pescadores podem estar trás do Esquema. Diário do Pará. 16/05/2010. Disponível em: <<http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-90436-PESCA++PF+E+MPF+INVESTIGAM+FRAUDES+NO+DEFESO.html>>.

<sup>87</sup> As aspas são usadas por Costa (2006).

interesses. Em outro artigo *sociedade civil e participação social no Brasil*, faz uma análise do crescimento do associativismo na cidade de Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre e mais especificamente em São Paulo, no processo de redemocratização brasileiro identifica três tipos de associações: associações religiosas originadas pela nova atuação da Igreja Católica no Brasil; associações de classe média, conhecidas como as ONGs concentradas em áreas específicas como direitos humanos, meio ambiente, criança e adolescente; e associações comunitárias concentradas em áreas do associativismo comunitário e em associativismo ligados ao tema saúde e habitação.

O processo de redemocratização do Brasil foi marcado por debates acerca da participação local e da descentralização política na gestão pública, da defesa da participação na sociedade como elemento obrigatório no planejamento e gestão das políticas públicas. A Constituição de 1988 apontou a descentralização política, democratização da gestão municipal e participação local como instrumento de fortalecimento da democracia e desenvolvimento, consagra a participação popular no processo de gestão, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (FERNANDES; BONFIM, 2005). Essas inovações na democracia brasileira foram resultantes do processo de mobilização e luta social nos anos 1970 e 1980, que estabeleceram um novo papel político para as associações e demais organizações da sociedade civil (GANANÇA, 2006). As associações passaram a ter um papel relevante no exercício do controle social e nas políticas sociais em todos os níveis da federação.

O crescimento significativo do associativismo civil no Brasil está relacionado à reforma do Estado, marcado pelo processo de descentralização e democratização das prefeituras municipais e pela institucionalização da democracia da gestão pública, em que o poder local incorpora as funções de delegar políticas públicas com base na participação (CARLOS; SILVA, 2006). As associações não só representaram instrumentos de participação popular no controle das políticas públicas, mas também na função de prestadoras de serviços públicos que contribuem para aumentar a eficiência e a redução de custos na implantação dessas políticas (GANANCA, 2006).

As associações civis no Brasil foram surgindo com a ampliação de políticas públicas voltadas para a produção e defesa das diversidades culturais, da igualdade de gênero e raça; o amparo da infância e juventude; o desenvolvimento local

sustentável; e ligadas ao controle e uso dos recursos naturais e à propriedade da Terra. Segundo dados do IBGE e IPEA (2008) sobre as associações sem fins lucrativos no Brasil em 2005, chega-se à conclusão que 41,5% foram criadas na década de 1990 e a maioria delas são ligadas à promoção do desenvolvimento e defesa de direitos e interesses dos cidadãos. A classificação da presença de fundações privadas e associações sem fins lucrativos em 2005, a Região Norte ficou na última posição com apenas 16.164 organizações, que estão assim distribuídas: 0,03% habitação; 0,75% saúde; 9,19% cultura e recreação; 4,98% educação e pesquisa; 7,5% assistência social; 23,32% religião; 1% meio ambiente e proteção animal; 14,2% desenvolvimento e defesa de direitos; 32,1% associações patronais e profissionais e 6,8% em associações não especificadas.

É expressiva a presença de entidades voltadas para desenvolvimento rural, associações de moradores, centro de assistência comunitária, defesa de direitos de grupos e minorias e associações de produtores rurais que juntas representam 36,6% da totalidade das entidades existentes na Região Norte. Também entre as 16.164 associações da Região Norte, 6.609 são do Pará (aproximadamente 40,8%). Das entidades associativas sem fins lucrativos existentes no Pará, ligadas à temática do desenvolvimento e defesa de direitos, é expressiva a presença de entidades voltadas para desenvolvimento rural, associações de moradores, centro de assistência comunitária, defesa de direitos de grupos e minorias e associações de produtores rurais que correspondem a 39,2% da totalidade das entidades presentes no Estado até 2005.

No caso da microrregião do Baixo Tocantins e nos municípios abordados na pesquisa, a maioria das associações existentes foram organizadas e registradas na década de 1990 e 2000<sup>88</sup>, como o caso: Associação Comunitária dos Jovens Cametaenses, Associação Gente Fraterna (AGENFRA), Associação Cultural e Ambiental (LANÇAL), Associação de Mulheres do Município de Cametá (ADAMU), Associação das Mulheres da Aldeia, Associação Geral das Mulheres de Cametá, Centro Miriti de Assessoramento às Mulheres, Cooperativa Agrícola Resistência de Cametá, Clube de Diretores Lojistas de Cametá, Sindicato dos Produtores Rurais de Cametá, Casa Familiar Rural (CFR) e Associação Paraense de Apoio às

---

<sup>88</sup> Costa (2006) aponta o FNO (Fundo Nacional do Norte) como o propulsor do surgimento de associações na microrregião, o mesmo afirma Maneschy e Conceição (2003) em relação ao crescimento numérico de associações no Pará.

Comunidade Carentes (APCC)<sup>89</sup>, Associação de Mulheres de Igarapé-Miri, Associação dos Apicultores e Apicultoras de Igarapé-Miri (APIMI), Cooperativa Agroindustrial de Igarapé Miri (COOPFRUT), Cooperativa dos Fruticultores de Abaetetuba (COFRUTA), Associação Comercial Industrial e Agropastoril de Igarapé Miri, Associação dos Moradores das Ilhas de Abaetetuba (AMIA), Movimento dos Ribeirinhos e Ribeirinhas das Áreas de Ilhas e Várzeas de Abaetetuba (MORIVA), Associação dos Pequenos Projetos Comunitários das Ilhas (APROCIA), Associação de Quilombolas (ARQUIA), Associação dos Artesãos de Brinquedos e Artesanato de Miriti de Abaetetuba (ASAMAB), Associação Arte Miriti de Abaetetuba (MIRITONG), Associação de Desenvolvimento Agrícola de Mini e Pequenos Agricultores de Abaetetuba (ADEMPA), Associação dos Moradores de Tauerá de Beja (AMPROTAB), Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos das Ilhas de Abaeté (ARQUIA), Movimento Ecológico Cultural Abaetetubense (COSTA, 2006; SOARES, 2006; CAVALCANTE, 2008; SILVA, 2008; ALMEIDA, 2010).

As associações de produtores rurais, extratores, pescadores, quilombolas, ribeirinhos e indígenas representam a diversidade humana amazônica buscando se firmar perante as políticas públicas que lhes possibilitem acesso aos recursos naturais coletivos. São em muitos casos fragilizadas diante da supremacia dos interesses das elites locais, que possuem práticas de mandonismo e clientelistas de desmobilizar suas ações coletivas. As associações dos grupos tradicionais em grande parte foram impulsionadas pelas políticas públicas, que se organizaram para usufruir das suas vantagens econômicas (MANESCHY et al., 2008). A sua voluntariedade e autonomia fica comprometida diante das pressões e influências dos demais atores sociais envolvidos e deveria fortalecer esses grupos nas disputas pelos seus interesses coletivos no acesso aos recursos naturais, deixando de se realizar.

O aumento expressivo do associativismo no Brasil, a partir da década de 1990, tem sido objeto de estudo de pesquisas relacionadas ao seu impacto para o desenvolvimento da participação cívica e crescimento do capital social no Brasil, e surgem questionamentos sobre a contribuição deste associativismo na ampliação da participação popular. A grande questão também levantada é perceber até que ponto

---

<sup>89</sup> Segundo Almeida (2010), APCC fomentou um pouco mais de mil experimentos baseados na agroecologia, em aproximadamente 130 comunidades nos municípios de Cametá, Oeiras do Pará e Limoeiro do Ajuru.

se constituiu uma reação aos projetos e interesses das elites políticas dirigentes, ou se ainda estão amarradas a sistemas hierárquicos de poder e práticas de clientelismos e dependência (FREY, 2003; NAZZARI; SILVA, 2005; GANANÇA, 2006; CARLO; SILVA, 2006; MANESCHY; KLOVDAHL, 2007).

Inclusive Silva (2008) em sua dissertação *Planejamento e Gestão Municipal na Amazônia Ribeirinha*, em uma análise empírica no município de Cametá constatou que a sociedade civil não se encontra politizada o suficiente para aderir ao planejamento e à gestão democrática, o poder público não está disposto a considerar com seriedade as demandas, e a população ainda está habituada às práticas políticas tradicionais como o assistencialismo que é responsável por cooptar algumas lideranças comunitárias em troca de favorecimentos pessoais.

Para Nazarrri e Silva (2005), na dimensão individual as associações incentivam a confiança mútua o que favorece a cooperação, na dimensão social promove o desenvolvimento de comunidade com interação cooperativa e com a participação das pessoas, na dimensão institucional possibilitará a boa governança e o bom uso dos recursos públicos. Por outro lado, para Ganança (2006), esta forma como foi gestado o atual associativismo no Brasil está pautada em um ideal de democracia que não promove a autonomia e independência das associações, alertando sobre a qualidade da participação política do atual associativismo brasileiro.

Assim como Maneschy e Klovdahl (2007) analisam as redes de associações e grupos camponeses em municípios do nordeste paraense como possibilidades de fontes de capital social, acaba por concluir que muitas associações não buscam organizar políticas de interação e comunicação entre si, grande parte ainda está atrelada aos dirigentes políticos locais que necessitaram de seus “favores” para captura de políticas públicas que, em muitos municípios, são instrumentos de trocas políticas clientelistas. As associações que poderiam constituir possibilidade de fortalecimento de capital social são instrumentos de manipulações eleitorais (CORADINI, 2007).

Carlo e Silva (2006) investiga práticas de participação social na gestão pública municipal e sua inter-relação com o associativismo local na cidade de Vitória

em relação ao Projeto Terra<sup>90</sup>, faz uma análise comparativa sobre a cultura política das lideranças associativas e a população por ela representada, referenciando a dimensão política da ação associativa para a formação de cidadãos na gestão participativa. Conclui que a dimensão política participante e autônoma do associativismo é combinada com suas formas tradicionais, fruto de formas verticais de poder, em que a maior parte das decisões das associações é centralizadora entre seus dirigentes e caracterizadas por uma relação de dependência ao poder público local. O que implica dizer que, na maioria dos casos, a relação associativismo e capital social é ainda possibilidade teórica para a construção de sociedades com cultura política consistente e fortalecida.

#### 4.4 O PROJETO DE ASSENTAMENTO AGROEXTRATIVISTA E O ASSOCIATIVISMO

A modalidade Projeto de Assentamento Agroextrativista foi primeiramente abordada no documento com o título: *conceito e metodologia para a implantação dos projetos de Assentamento Agro-extrativistas*, que o conceitua:

O projeto de Assentamento agroextrativista (PAE) é uma modalidade de assentamento destinado às populações tradicionais, para exploração de riquezas extrativas, por meio de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, introduzindo a dimensão ambiental às atividades agroextrativistas. Tais áreas, de domínio público, serão administradas pelas populações assentadas através de sua forma associativa, que receberá a concessão de direito real de uso (INCRA, 1996, p. 5).

O mesmo documento condiciona a criação dos projetos à organização da população e a sua tradição extrativa atrelada ao desenvolvimento sustentado. Este projeto representa uma Reforma Agrária Diferencial, pois: respeita o modelo de ocupação das populações tradicionais; preserva a biodiversidade; introduz sistemas de manejo florestal e recuperação das áreas degradadas; custo menor em infraestrutura comparado aos Projetos de assentamentos (PA)<sup>91</sup> tradicionais e maiores dividendos políticos devido à bandeira da preservação ambiental. O projeto

---

<sup>90</sup> O Projeto Terra faz parte do Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Prevenção Ambiental em Áreas Ocupadas por população de Baixa renda, organizado pela Prefeitura Municipal de Vitória, com financiamento da União.

<sup>91</sup> São criados em terras previamente arrecadadas, desapropriadas ou compradas pelo governo federal, assentam famílias de produtores rurais que não vivem nas áreas, a concessão de uso é individual, o plano de utilização é feito pelo governo e com terra com no máximo 100 Hectares (CARVALHEIRO et al., 2008).

terá como instrumento fundiário legal a concessão de uso, em respaldo ao artigo 3º da lei 4.504/64 - Estatuto da Terra, concedido coletivamente para as ORM (Organizações Representativa dos Moradores), tendo entre suas atribuições fiscalizar os cumprimentos acordados no Plano de Utilização (PU).

A Portaria/INCRA 268/269, de outubro de 1996, responsável pela criação da modalidade PAE vem em resposta à crítica à destruição ambiental provocada pelo PA (Projetos de Assentamento) na Amazônia, e também surge como proposta às lutas dos seringueiros do Acre que exigiam a regulamentação de suas terras e recursos que deu como frutos as RESEX (ALLEGRETTI, 2002). Devido à recusa ao PAE por parte dos seringueiros, as RESEX e as Unidades de Conservação tornaram-se as políticas mais usuais para a regularização fundiária das populações tradicionais. Somente com o II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003) foram reconhecidos os direitos territoriais das comunidades rurais tradicionais, quando o PAE foi abordado como uma possibilidade aos territórios ocupados pelas populações ribeirinhas.

O II PNRA impõe ao processo implementar a participação social da população rural beneficiada pelo programa de reforma agrária, assim determinada: os agricultores familiares, as comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens, ocupantes não índios de terras indígenas, mulheres trabalhadoras rurais e juventude rural. E também condiciona o sucesso da política à ativa participação dos movimentos e entidades da sociedade civil, mas também à intensa cooperação do Ministério do desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente, Saúde, Educação, Cultura, BNDES, Caixa Econômica Federal, BASA, EMBRAPA, universidades, e governos estaduais e municipais e suas secretarias.

A Instrução Normativa nº. 15, de 30 de março de 2004 no Art. 2º determina:

- O INCRA na implantação dos assentamentos de reforma agrária deverá:
- I – garantir a efetiva participação dos assentamentos nas atividades de planejamento e execução das ações relativas ao desenvolvimento territorial;
  - II– garantir os recursos orçamentários e financeiros preferencialmente de forma global e não fragmentada;
  - III – garantir assistência técnica desde o início da implantação do assentamento, de forma a definir o modelo de exploração da área, organização espacial, moradia, infraestrutura básica, licenciamento ambiental e serviços sociais;
  - IV – qualificar e adequar as normas ambientais como ação e condição necessária à implantação do plano de desenvolvimento do assentamento – PDA promovendo a exploração racional e sustentável da área e a melhoria de qualidade de vida dos assentados;

V – fortalecer o processo de constituição da capacidade organizativa, com base na cooperação e no associativismo das famílias assentadas;  
VI – articular e integrar as políticas públicas de assistência técnica, extensão rural, educação, saúde, cultura, eletrificação rural, saneamento básico, necessárias ao desenvolvimento do projeto de assentamento;  
VII – possibilitar que as áreas reformadas sejam indutoras do desenvolvimento territorial combatendo as causas da fome e da pobreza. (BRASIL, 2004<sup>a</sup>, p. 148).

Com o termo de cooperação técnica entre INCRA e SPU, assinado e publicado no Diário Oficial da União número 223, de 22 de novembro de 2005, Seção 3, Página 107 determina:

Discriminação de áreas insulares centrais do domínio do Estado, do Município ou de particular por justo título; determinação da LPM 1831 em áreas contíguas as discriminadas; identificação das situações possessórias existentes em áreas arrecadadas, como terrenos de marinha, seus acrescidos ou de várzeas, para implementação de ações de regularização fundiária, ou criação de Projetos Agroextrativistas, adequados ao ecossistema ribeirinho amazônico.

A partir de então, a Superintendência Regional do INCRA- SR01 implantou 180 projetos de assentamentos agroextrativistas nas ilhas estuarinas, beneficiando 34. 612 famílias ribeirinhas no período de 2004 a 2008.

Os assentamentos representam uma nova proposta de organização espacial, social, econômica e novos arranjos políticos dos conflitos entre diversos grupos de interesses, nesse processo geram-se lideranças, constroem-se alianças e oposições. Esta intervenção pública provoca uma reordenação de relações no plano local sobre seus recursos naturais comuns. O simples fato da criação da associação inaugura uma prática política, que inclui nas relações locais mediações novas envolvendo o Estado nacional e outras dimensões do poder (MEDEIROS; LEITE, 1998).

As associações de pequenos produtores rurais podem significar acesso a bens e serviços, trazendo embutida uma idéia de representação política e um canal de comunicação com o poder político local ou estadual (COSTA; RIBEIRO, 2001). Mesmo com as associações induzidas para a captura da política pública, não implica necessariamente que estas representem a única organização concreta do associativismo do assentamento, Carvalho (1998) afirma que nos assentamentos coexistem diferentes formas de associativismo vivenciadas pelas famílias de trabalhadores rurais, como vimos na conjunção de sindicatos, associações,

cooperativas e movimentos sociais atuantes na microrregião do Baixo Tocantins em que os trabalhadores ribeirinhos são membros associados.

O associativismo induzido proposto pelo II PNRD, executado pelo INCRA em cada PAE, nas comunidades ribeirinhas assentadas é fragilizado diante das disputas locais por territórios e recursos naturais. Este fenômeno exógeno, relâmpago e exageradamente numérico tem comprometido a efetiva ação de participação voluntária ao projeto, que corresponde a um dos fatores que compromete a falha do engajamento político dos moradores nas suas ações coletivas. Em muitas comunidades locais, há associações sem associativismo, visto que muitas das ações condicionantes do projeto tornaram-se apenas uma etapa burocrática para cumprimento de prazos e agilidade no processo.

Horácio Martins de Carvalho (1998) faz uma análise sobre as diversidades das formas de associativismo em assentamentos de trabalhadores rurais, estuda a participação e organização sociais sob dois enfoques: processos de participação e de organizações sociais consensuadas, aquelas em que as pessoas envolvidas são sujeitos para fazer, pensar e transformar o mundo que vivenciam perante as demais pessoas, as organizações da sociedade civil e dos órgãos governamentais; e processos de participação e de organizações sociais constrangidas, que são resultados de uma dinâmica social, na qual as pessoas se encontram em situação econômica, política e ideologicamente subalternas, sem autonomia para negarem sua presença em reuniões convocadas por terceiros ou de negarem as induções para associarem-se.

Fazendo um estudo comparativo entre o associativismo nas diversas regiões do Brasil, Carvalho (1998) chega à conclusão de que no Norte e Nordeste os assentamentos são menos produtivos devido a sua trajetória de dependência aos organismos do Estado e possui um associativismo menos diversificado, menor relação dos assentamentos com os mercados, maior número de famílias assentadas com baixos rendimentos. Conclui que nestas circunstâncias as formas de associativismo têm pouca importância, mas têm um potencial de votos representado pelos trabalhadores rurais.

Em Abaetetuba, por orientação do INCRA, os ribeirinhos organizaram 20 associações de moradores das ilhas e aos poucos no decorrer de dois anos conseguiram implantar 20 projetos de assentamentos em ilhas no município. Mas o que percebemos é que neste município as comunidades ribeirinhas promovem mais

ações coletivas para solucionar seus dilemas sociais, como domínio efetivo de seus territórios e dos recursos naturais e ao acesso.

Em 2005, foi organizado um congresso reunindo as associações de todas as ilhas, onde foi criado o MORIVA (Movimento de Ribeirinhos e Ribeirinhas das Ilhas e Várzea de Abaetetuba), que tem como pessoa jurídica denominada CAGROQUIVAIA (Conselho do Assentamento Agroextrativista, Várzea, Quilombola e Grupos Afins das Ilhas de Várzea de Abaetetuba). A partir de sua criação, já foram organizados Três Congressos dos Ribeirinhos das ilhas de Abaetetuba, continuando com a tradição do evento que ocorre sempre no mês de Novembro. No congresso são discutidas as demandas específicas dos ribeirinhos, assuntos de interesses que envolvem projetos de assentamentos, mudanças do regimento e prestação de contas da CAGROQUIVAIA-MORIVA e a cada dois anos são realizadas eleições para uma nova diretoria do movimento.

Enquanto nos municípios de Igarapé Miri e Cametá, as associações dos assentados ribeirinhos são ligadas aos seus sindicatos de Trabalhadores Rurais e à FETAGRI. E Abaetetuba o MORIVA exerce um papel de intermediador entre as 15 associações dos assentados e as instituições governamentais, constitui uma espécie de comitê político e de apoio estrutural aos ribeirinhos. Auxilia no cumprimento dos procedimentos legais perante INCRA, IBAMA e EMATER; cria iniciativa para ampliação do programa da reforma agrária no Município, na aquisição dos recursos para bens imobiliários (construções das casas) auxiliando as associações nas licitações e assinatura de convênios com os empresários do município; auxilia na aquisição dos fomentos agroextrativistas de incrementos agrícolas. Mobilizou ações para a inserção do PRONERA nos projetos, com a implantação de curso superior específico para os beneficiados da reforma agrária chamada de Pedagogia das Águas em uma parceria com a UFPA, além de curso de formação em técnico agrícola com especificidade na agroecologia com parceria com a Escola Agrotécnica Federal de Castanhal<sup>92</sup>. Neste município, percebemos que os projetos de assentamentos nas comunidades ribeirinhas podem ter o associativismo como um

---

<sup>92</sup> Os dados também foram coletados em entrevistas com o Coordenador da CPT-Região Guajarina, Sr. Romildes Assunção Teles, e com a Secretária Executiva do MORIVA, Sra. Maria Antonia Pinheiro Rodrigues.

dos fatores para o fortalecimento político e ações coletivas bem sucedidas nas comunidades assentadas nas ilhas do município.

Este associativismo que envolve as associações ribeirinhas de Abaetetuba, é reforçado também pela presença do STR na coordenação de cinco associações de moradores do PAE nas ilhas de Uruá, Piquiarana, Bacuri, Caripetuba e Paruru, pois lhes possibilita optar por uma outra via política ligada à FETAGRI, enquanto o MORIVA é vinculado à FETRAF (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar). A partir das entrevistas feitas com a Secretária Executiva do STR-Abetetuba<sup>93</sup>, constatou-se que esta ramificação da representação e articulação dos ribeirinhos se deu por contra deste caminho diferente, mas afirma que os ribeirinhos estão sempre em contato com o STR para tirar dúvidas, e que aqueles mais atuantes sempre participam de várias associações de pequenos produtores agrícolas, da COFRUTA e da Colônia de Pescadores.

A percepção que se tem é de que o STR é um ponto de encontro das cinco associações, onde buscam informações e orientações sobre os processos de regulamentação dos projetos. Em termos da ação coletiva para gerir os recursos naturais, controle e acesso das terras e dos commons, sem há a principal preocupação que é a de captação da política pública e de articular a realização de todas as exigências que conduz o PAE.

Cametá possui um histórico de mobilização política e de organizações sociais de trabalhadores rurais, com dezenas de associações de pequenos produtores agrícolas, mas os projetos de assentamentos de suas ilhas estão completamente desarticulados com os STRs e com a Colônia de Pescadores Z-16<sup>94</sup>. Esses projetos são coordenados apenas pelas associações dos moradores dos assentamentos. Segundo a entrevista concedida pela diretora do STR Jacira Novaes Duarte (DEZ-2010) e pela Secretaria Geral de Formação Rosi Pinto Cruz, o STR teve conhecimento do PAE através da FETAGRI.

Sabendo da implantação desses assentamentos, organizou-se em 2005 em Abaetetuba, Barcarena e Belém, um seminário reunindo as associações de pequenos agricultores, a FETAGRI e um representante do INCRA e foi acertada a

---

<sup>93</sup> Josilene Costa da Silva, entrevista concedida a Rosane de Oliveira Martins Maia, em 9 de Janeiro de 2010.

<sup>94</sup> A Colônia de Pescadores de Cametá tem em média 14 mil associados, divididos em oitenta coordenações. Essas informações foram cedidas em arquivo em Excel onde são discriminadas as coordenações e relacionados nominalmente os associados.

construção de 2.000 casas, divididas entre as localidades. Mas depois destes períodos, grupos políticos locais conseguiram perante o INCRA a expansão dos projetos para várias comunidades, e foram criadas inúmeras associações fora do controle do STR. O que deixou claro que grupos políticos locais usaram uma política pública federal para o seu favorecimento do clientelismo político, o que acabou prejudicando a integração das associações por parte dos STRs e sua representação diante do INCRA, percebida pelo desconhecimento do Sindicato sobre o andamento do projeto. A gestão atual (2010-2014) tem buscado reunir essas associações em assembleias, e o conhecimento de como está o PAE atualmente, por meio de um encontro deliberativo dos trabalhadores e trabalhadoras rurais (a ser) realizado em Janeiro de 2011.<sup>95</sup>

Os projetos de assentamento das ilhas de Igarapé Miri são coordenados pelo STR, que representa as associações diante do INCRA. O Secretario de Política Agrícola Romildo Fonseca (DEZ-2010)<sup>96</sup> afirma que o PAE foi implantado em Igarapé Miri em 2005, por meio de luta com o sindicato e grupos de Abaetetuba, e juntos invadiram o INCRA exigindo a regularização das terras ribeirinhas por meio de assentamentos. Foram planejados 11 projetos, mas somente 9 foram beneficiados, e desde 2009 os projetos foram paralisados devido às denúncias de irregularidade na construção das casas, que partiu da Câmara de Vereadores e chegou ao Congresso Nacional. O associativismo em Igarapé Miri foi também impulsionado na década de 1990, e daí a introdução de políticas públicas para a Região e das cooperativas agrícolas, que resultaram nas dívidas acumuladas com o FNO *especial* e com o PRONAF o que contribui para o problema de engajamento político dos trabalhadores.

Os projetos de assentamentos nas comunidades ribeirinhas envolvem interesses dos grupos políticos locais, que procuram arregimentar a sua clientela. Mas também interesses econômicos, pois as verbas liberadas para construção de casas e fomento foram negociadas pelos envolvidos. Essas informações foram cedidas em entrevistas feitas a Jacira Novaes Duarte (dezembro de 2010) Diretora do STR de Cametá, de Romildes Assunção Teles (AGOS-2010) presidente da CPT-Região Guajarina e do Presidente da Colônia de Pescadores Z-14 de Abaetetuba o

---

<sup>95</sup> Ver convocatória em anexo 3

<sup>96</sup> Entrevista concedida a Rosane de Oliveira Martins em 15 de Dezembro de 2010.

Sr. Joaquim de Souza Martins (DEZ-2010)<sup>97</sup> referidas porcentagens destinadas aos presidentes das associações, STRs, aos donos de Casas de Construção, Barqueiros dos municípios e além da supervalorização da mão de obra local. Essas falas são reforçadas com as denúncias de casas mal feitas e dinheiro desviado pelas associações e dirigentes locais do PAE, que serviram de debate na Assembléia Legislativa do Estado e do Senado Federal<sup>98</sup> levantadas pela oposição ao governo petista.

As articulações políticas que envolvem as sociedades tradicionais, e IBGE e IPEA (2008) na política de regularização fundiária e reforma agrária não passaram além mobilização de recursos<sup>99</sup>. Usando das oportunidades da agenda, as associações são criadas pautadas na finalidade de obter os recursos materiais e financeiros do projeto de desenvolvimento (MANESCHY, 2003). A questão da construção de uma autonomia e da formação de atores sociais deixa de ser finalidade, e a política tente a atar relações de clientelismo político. A grande questão é avaliar se as condições financeiras e materiais dos projetos são acompanhadas por ações que fortaleçam o capital social e a participação cívica desses sujeitos, caso contrário o resultado é aprofundar a cooptação e a dependência.

A formação de comunidade cívica, de estoque de capital social, de participação cívica são construções sociais, provenientes das relações entre pessoas com o meio natural e cultural, são processuais em longo prazo e conectados por influências exógenas. Arranjos institucionais inseridos em projetos para amenizar os dilemas sociais sobre o uso e gestão de recursos comuns são desafiantes para os pesquisadores e os gestores das ações (CAÑETE et al., 2008).

---

<sup>97</sup> Entrevista concedida a Rosane de Oliveira Martins Maia em 2 de Dezembro de 2010

<sup>98</sup> Assembléia Legislativa do Estado do Pará. Notícias do Legislativo. MP e Polícia Federal receberam denúncias contra o INCRA apresentadas na Alepa, em sessão especial requerida pelo Deputado Ítalo Mácola, em 15/06/2009.

E ver Senado Federal. Portal Atividade Legislativa. Pronunciamentos Detalhamentos. Autor: Flexa Ribeiro (PSDB), de 12/11/2009.

<sup>99</sup> Não podemos vincular os movimentos sociais sob uma lógica da teoria da escolha racional para a mobilização de recursos, visto que nas suas relações sociais e culturais há um sentido identitário e de pertencimento, que é essencial para a sua formação e permanência. Blumer em seus estudos diz que os movimentos se desenvolvem e adquirem as características de uma sociedade, com seus costumes, tradições, regras sociais e valores, que são construídos e negociados pelo coletivo em processo de desenvolvimento de um *esprit de corps*, que constituiu o sentimento de pertença, de promoção a uma atmosfera de cooperação. Se esta atmosfera de cooperação não for constantemente repensada e discutida, o movimento perde o sentido de sua existência.

As normativas que amparam o PAE e as suas ações nas ilhas revelam que a carga intencional de associativismo e empoderamento dos moradores das ilhas é irrelevante, diante dos interesses econômicos imediatos que fazem parte do projeto.

A política pública está inaugurando uma proposta nova e um espaço político para discussão e negociações por território e recursos, com possibilidades de caminhos para arranjos institucionais de gestão e uso dos recursos comuns e fortalecimento dos seus atores sociais diante das pressões dos interesses da elite local e das imposições das instituições governamentais que ainda não foram abraçadas pelos atores institucionais envolvidos.

Os Projetos de Assentamento Agroextrativistas nas comunidades de populações tradicionais ribeirinhas no Pará, tendo como *locus* o Baixo Tocantins, representam somente e ainda uma política distributiva de casas e recursos de fomento, dando oportunidades de acesso ao dinheiro público a diversos atores locais e a promoção de uma clientela a uma nova elite política que ascendeu a partir dos movimentos e que se sustenta por meio da captura dessas políticas por zonas eleitorais.

## **5 A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, A REFORMA AGRÁRIA E O PACTO FEDERATIVO: EM BUSCA DA GOVERNABILIDADE POR VIAS ELEITORAIS**

O federalismo em torno de processos de descentralização política sempre marcou as relações entre os governos locais e o governo central. Mesmo com a formação do Estado Unitário com o Império, as elites locais sempre organizaram forças para ampliar seus espaços na esfera do poder, ou pelo menos entre elas em âmbito local. Este entrelaçamento de forças políticas do local com o central esteve sempre norteando a política nacional, os momentos de crise política e a ruptura foram em decorrência do afrouxamento dos laços. O federalismo tem em sua natureza um pacto, uma parceria, um tipo especial de divisão de poderes. Mas a garantia deste princípio depende da criação de instituições e de mecanismos contínuos de negociação e repactuação de atores e de maneiras bem sucedidas entre os níveis de governo. A heterogeneidade regional e a diversidade de formação das elites dos locais justificam o federalismo e as bases do federalismo brasileiro (ABRUCIO, 2001).

Na fase da primeira república, o poder das oligarquias regionais foi determinante para a sobrevivência da hegemonia política de São Paulo e Minas Gerais em nível federal, todos os arranjos institucionais tinham intuito de sustentar essas alianças. A teia de poder hierarquizada com base na oligarquização do poder estadual ainda constitui um aspecto essencial para entender o funcionamento político do país.

Mesmo com o fortalecimento do governo central na fase de Getúlio Vargas e da ditadura militar nunca houve uma ruptura com as oligarquias regionais. Houve o fortalecimento do Executivo Federal e da Presidência, acomodação corporativa dos grupos econômicos urbanos e manutenção da estrutura política e socioeconômica local, com o Governo Central negociando constantemente com as elites regionais, mesmo em períodos de enfraquecimento da autonomia estadual (ABRUCIO, 1998). O regime autoritário controlou ferreamente os níveis subnacionais de poder, principalmente através das eleições indiretas para governos estaduais e da centralização fiscal. Ao mesmo tempo em que não excluía as elites regionais do pacto de dominação, manteve em boa medida as atribuições federativas das unidades subnacionais (KULGEMAS, 2001). O maior problema enfrentado pelo

executivo foi conciliar os objetivos de sua elite nacional com os interesses das oligarquias regionais.

Nos Estados, as oligarquias negociam com o governo militar as recompensas pela forte centralização tributária, como transferências voluntárias aos estados mais pobres. Na Amazônia, as elites tradicionais negociam com o governo a sua sobrevivência econômica diante dos mecanismos de modernização atrelada a empresas e grupos econômicos do sul e sudeste do país. Havia a presença de um Estado com uma proposta de integração da Amazônia aos interesses do capital externo, mas ao mesmo tempo resguardando os interesses dos caciques regionais,

O processo de democratização provocou o fortalecimento dos governadores como instrumentos fundamentais da ação política, com as eleições diretas de 1982 estes se tornam uma das maiores forças de oposição ao governo, e posteriormente com a elaboração da Constituição que redefiniu um novo regime democrático e a organização do Estado, no que diz respeito à descentralização tributária e isenções fiscais, distribuição de competências e estruturação do poder político-administrativo no nível estadual.

Durante os anos de 1980, recuperam-se as bases do Estado Federativo brasileiro pelas eleições diretas para todos os níveis de governo e pela descentralização fiscal da Constituição de 1988, alterando profundamente as bases de autoridade dos governos locais. A autoridade política de governadores e prefeitos voltou a ser baseada no voto popular direto e, ao mesmo tempo, expandiram sua autoridade sobre os recursos fiscais, visto que as parcelas dos tributos federais foram ampliadas e automaticamente transferidas às unidades subnacionais.

Este fortalecimento dos governadores ocorreu devido à fragilidade do Executivo Federal e à ausência de um projeto hegemônico de fortalecimento do estado que se configurou um *federalismo estadualista*<sup>100</sup>, facilitado pelo mecanismo de negociação dos cargos políticos no plano subnacional e nacional, no poder dos governadores para negociar uma base político-partidária em nível estadual e mediar as zonas de influência dos deputados em nível de estado; e a influência dos governadores na formação do Congresso Nacional, visto que a sua formação tem forte influência dos caciques regionais (ABRUCIO, 1998; KUGELMAS, 2001).

---

<sup>100</sup> Termo usado por Abrucio (1998)

A ausência da presença do Estado Nacional e fragmentação de interesses em mãos dos grupos regionais ocorrem porque não há um projeto de Estado. Cada barão estadual se preocupava apenas com manutenção do poder que a estrutura federativa proporcionava (ABRUCIO, 1998, p. 16). Não há entre os estados um comportamento cooperativo, apenas cooperações pontuais e convenientes aos interesses de manter o controle no processo decisório e da supremacia das oligarquias estaduais.

O federalismo estadualista entra em crise pelo seu caráter predatório das contas públicas e sucateamento dos bancos estaduais que foi exposto pelo Plano Real. No mesmo momento ocorreu o fortalecimento da Presidência da República devido à estabilidade econômica; às eleições casadas que reuniram os congressistas, o presidente e os governadores, tirando de foco os chefes de executivos estaduais como a força mais atuante nas eleições; à eleição de governadores aliados ao presidente e cujas vitórias derivaram do apoio ao plano real; e à adoção de medidas tributárias centralizadoras aumentando a participação das contribuições sociais no bolo de recursos do Governo Federal.

Mas o problema do federalismo brasileiro acentua o caráter predatório e a dificuldade de criar mecanismos eficazes na prevenção de conflitos e de incentivos à cooperação entre as unidades subnacionais, e entre estas e a União. Na relação entre os estados e a União, predomina uma relação de caráter financeiro em um jogo predatório praticado pelas unidades estaduais; e nas relações dos estados entre si vigora uma competição não cooperativa (ABRUCIO; FERREIRA COSTA, 1998). Com a Constituição de 1988<sup>101</sup>, os municípios passaram a ter status de ente federativo, tirando a sua total submissão aos governadores, impulsionando o fortalecimento das unidades locais e a ascensão do município como alternativa para suprir as limitações dos subnacionais estaduais (FERREIRA, 2001).

Por outro lado, o Estado Federativo tende a restringir possibilidades de mudanças, pois a autonomia dos governos locais tende a colidir com o poder central. A presença de número maior de *veto players institucionalizados* nas arenas decisórias aumenta o potencial de estabilidade das políticas existentes (Tsebelis, 1997; 2009). Pode ocorrer porque os governos locais têm incentivos e recursos para

---

<sup>101</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de (1988).

implementar as suas próprias políticas independente do governo federal, porque têm representação parlamentar para vetar as iniciativas de políticas que são contrárias a seus interesses ou, ainda, não aderir à implementação de programas do governo federal. Mas no caso do Brasil muitos municípios não possuíam recursos para sustentar a máquina administrativa e não possuíam recursos para promover políticas sociais.

Mas o federalismo é mais que um modelo de organização do Estado, é uma engenharia política combinada que inclui, além do Executivo Federal, as Unidades Estaduais e as municipais, um lócus fundamental de poder que é o Congresso Nacional, é o sistema eleitoral partidário, que são incorporados e determinantes no pacto federativo. A base parlamentar multipartidária dá base de sustentação do governo e aliados para suas reformas político-orçamentais (MADERIA, 2001).

Mas a aquisição de uma base multipartidária e o fortalecimento das bases aliadas do governo é fortalecida com a disponibilidade de recursos e a política de ações nas bases eleitorais dos deputados federais. Com o objetivo de diminuir os custos de transações nos pleitos eleitorais e garantir a governabilidade do poder executivo federal, o pacto federativo torna as relações intergovernamentais mais cooperativas e estruturadas em rede, diminuindo os custos de transações nos processos eleitorais com a captura das políticas públicas. Com o federalismo, podem-se garantir condições de governabilidade democrática por meio de partidos políticos e de sua capilaridade espacial e regional, atingindo, pelas vias partidárias eleitorais, os três níveis da federação: no plano federal, o Congresso Nacional; no plano estadual, as Assembléias Legislativas; e no plano municipal, os Prefeitos e Vereadores.

Quando buscamos uma análise de política pública com o intuito de inclusão social, buscando inserir sujeitos considerados à margem da condição legal do uso e posse dos recursos naturais dos territórios ocupados por meio de concessão, existem dois sujeitos básicos em jogo: o que dá e o que recebe. A dimensão política desses dois sujeitos é percebida no desdobramento da política, no processo decisório, nas regras e nos interesses. Podemos, portanto, construir uma percepção dos reais atores que receberam e ganharam, e principalmente quais são os benefícios em jogo.

Os elementos constitutivos da política pública são analisados com o intuito de identificar o tipo de problema que esta visa corrigir. Como e porque este problema chegou ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity)? Qual foi processo percorrido nestas duas arenas, as instituições e as regras que modelam a política?. No primeiro momento, analisamos como o assunto reforma agrária foi inserido na arena e qual foi o seu desdobramento para a Amazônia; no segundo momento, analisamos a política de regularização fundiária e reforma agrária adotada no Pará entre 2003-2010, e seu desdobramento em PAE nas ilhas dos municípios do Baixo Tocantins; no terceiro momento, analisamos o PAE alicerçado sob uma lógica de ação coletiva e seu ideário de Associativismo, tendo como amostra o associativismo em Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri.

O objetivo é ir além das condições processuais que se deu na política pública, busca-se neste momento analisar os interesses políticos que a envolvem. Perceber que a formulação de política pública origina-se do estágio em que os governos democráticos traduzem propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzem resultados e mudanças no mundo real. E, portanto, neste momento, a proposta é perceber o resultado e as mudanças da política de regularização fundiária nos processos eleitorais, os atores políticos envolvidos na política pública e os custos de transações que impactaram os resultados das eleições.

Para analisar a regularização fundiária e reforma agrária nas ilhas e várzeas do Pará, na perspectiva de uma estratégia eleitoral e legislativa em seu aspecto de distribuição e execução de recursos e captação de políticas, é necessário perceber as redes institucionais federais e as articulações com as instituições subnacionais, mas também as articulações do pacto federativo. A captura de políticas públicas representa um elemento fundamental para a constituição e a reprodução das bases partidárias locais. Leal (1986) afirma que a solidariedade partidária passa por todos os pecados uma esponja regeneradora. A definitiva reabilitação virá com a vitória eleitoral, porque, em política, no seu critério, só há uma vergonha: perder.

Segundo Affonso (1994), o pacto federativo consiste em um conjunto de complexas alianças na maioria pouco explícitas, soldadas em grande parte através dos fundos públicos e responsáveis pela soldagem dos interesses regionais e pela constituição de um espaço nacional de poder. A Federação é uma organização territorial de poder, entre poder federal e os poderes regionais e locais que são

traçados de acordo com os interesses de controle e sobrevivência dos aliados partidários (ARRETCHE, 2002; AFFONSO, 1994).

A política de regularização Fundiária e de reforma Agrária se constitui em política pública que no pacto federativo possibilita fortalecer aliados e enfraquecer adversários partidários. As regras do jogo vão além do cenário exótico das ilhas, estão nas articulações federativas nas quais as alianças e trocas são mais relevantes no processo decisório. As articulações dos interesses eleitorais das coligações partidárias federativas e unidades subnacionais atam uma rede de influências e de captura das políticas públicas. Definindo as regras do jogo, as instituições podem criar condições que permitem prever a maneira como tal política pode ser desenrolada entre as esferas do poder (IMMERGUT, 1996).

A distribuição de transferências intergovernamentais constitui uma ferramenta para atingir os objetivos da política, premiando os antigos e persuadindo novos colaboradores, bem como construir e manter coalizões majoritárias no parlamento. Para fortalecer esta estratégia, os ministérios são centros de distribuição de recursos com propósito de que sejam utilizadas as negociações com líderes partidários e parlamentares e assegurar uma oferta estável de votos.

No Brasil, os congressistas são escolhidos por eleições de âmbito estadual (ABRUCIO, 1999), o que estabelece a necessidade de obter recursos públicos como forma primordial de constituição e reprodução de suas bases partidárias, desta forma a União dispõe de competência e recursos livres para poder soldar as alianças nacionais e contrapor-se ao peso político dos estados (AFFONSO, 1994). Em que medida o pacto federativo e as coligações partidárias interferem no desenho do programa reforma agrária e de regularização fundiária das terras de Várzea e Ilhas nos municípios da jurisdição da Superintendência Regional do INCRA (SR-01)?

Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão, através do INCRA e da GRU organizaram estratégias de alianças entre a federação e unidades subnacionais, com base em uma rede institucional para capturar políticas públicas e distribuir suas territorialidades de poder. A pesquisa defende a tese de que o programa de regularização Fundiária e Reforma Agrária para as Ilhas e Várzeas é mais uma estratégia do pacto federativo para ampliar a base aliada e fortalecer alianças, do que para responder de fato às demandas sociais e políticas das populações ribeirinhas. O que se busca é analisar

os jogos ocultos, que envolvem as populações tradicionais ribeirinhas, agraciadas pelo benefício da legalidade da posse da sua terra pelos assentamentos agro-extrativista que estão inseridas em uma rede de jogos em relações ótimas<sup>102</sup> (TSEBELIS, 1998).

As regras do jogo que compõem o desenho institucional determinam os procedimentos que facilitam e impedem a tradução do poder político em políticas concretas. As instituições políticas estabelecem as diferentes regras de jogo para políticos e para grupos de interesses, cada um joga com as informações e poder de barganha que possui. Para as comunidades ribeirinhas, as relações com a política pública e seus agentes são bem satisfatórias para suas necessidades imediatas, mas estão submetidas à regra, de fato, da política pública de regularização fundiária e reforma agrária que assegura resultados eleitorais, mas que como clientes da política pública, o único poder de barganha que possuem são os votos.

#### 5.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS E AS REDES DE CLIENTELISMO: AS REGRAS DO JOGO NA POLÍTICA FUNDIÁRIA NO PARÁ ENTRE 2003 A 2010.

Nos estados federativos em que a política social está no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos, a competição entre os estados implica na oferta de serviços sociais. Mas a disputa por essas políticas ocorre pela indução do governo federal através de Emendas Constitucionais, inserções orçamentárias e portarias ministeriais que são negociadas pela representatividade estadual dentro do Congresso Nacional. Desta forma, como afirma Arretche (2002) revela que a capacidade de veto dos governos locais é bem mais reduzida nas relações federalistas, principalmente quando se trata de uma política pública federal, como o nosso caso da reforma agrária.

A distribuição regional dos recursos aprovada pelo Orçamento Federal e a captura da Política Pública pelas unidades subnacionais permite traçar hipóteses sobre as estratégias eleitorais do governo. Pode-se usar de estratégias orçamentárias para cativar ou conquistar os eleitores ou ampliar a base aliada dentro do congresso, depende da coalizão partidária que sustenta o governo federal.

---

<sup>102</sup> Como base na teoria da escolha racional, em que o jogador, caso tenha as informações, tende maximizar o seu *payoff*.

Neste pacto federativo o Presidente da República tem poder sobre o processo de elaboração e execução do orçamento, e a distribuição geográfica que lhe possibilita o uso destas suas atribuições para adquirir aliados e reafirmar as suas bases, favorecendo os governadores aliados e sua bancada no Congresso Nacional. O que procuramos revelar é que a distribuição espacial do orçamento e aplicação de políticas públicas são condicionadas pelas conveniências políticas de permanecer no poder, controlar o executivo ou integrar coalizões legislativas majoritárias (ARRETCHE; RODDEN, 2004).

As regras do jogo levam os resultados eleitorais, e os sistemas partidários que determinam como as instituições formais funcionam na prática, que determinam parâmetros de ação de governo e influências de grupos de interesses (IMMERGUT, 1996). São essas regras do jogo que norteiam o desenho institucional que coordena a política pública, e para onde será destinada dependem de onde estão geograficamente localizados os votos. Castro (2010) usa o termo geografia eleitoral que afirma que tanto os sistemas eleitorais como os resultados das eleições podem ser analisados por razões espaciais, ou seja, as muitas condições que no território cercam a existência humana, como a localização, a vizinhança, a densidade demográfica e as instituições.

As demandas das populações tradicionais amazônicas pela a regularização fundiária é histórica, as organizações camponesas articulam perante o poder público e interesses particulares conflitantes, a posse e a regulamentação da terra e seus recursos. Mas no caso das populações ribeirinhas titulação de suas terras envolve negociações com a SPU, pois suas possessões pertencem a patrimônio imobiliário da União.

Então, a regularização fundiária de seus territórios possui um custo de transação econômica e política bem menor, em comparação as demais populações amazônicas. Então a razão do processo de regularização fundiária e reforma agrária ter iniciado na Amazônia pelo Pará pode ser explicada pela a oportunidade de assentar um número considerável de famílias sem grandes transtornos políticos, elevando as estatísticas de reforma agrária pelo significativo número de beneficiados.

Com a reeleição o presidente favorece as eleições dos candidatos de seus partidos e em estados e regiões com maior número de eleitores esta lógica também ocorre no executivo das unidades subnacionais. Os membros integrantes do

legislativo tentam barganhar, por meio do executivo, que os gastos do orçamento sejam aplicados nas suas regiões de base eleitoral. Os presidentes brasileiros têm de fato grande autoridade sobre uma série de programas associados a transferências fiscais e fortes incentivos para trocar gastos federais por votos legislativos (ARRETCHE; RODDEN, 2004, p. 556), construídos pelas estratégias de coalizões parlamentares. Visto que os resultados eleitorais criam diferentes limitações à capacidade de implantar novas políticas, direciona a capacidade de veto dos atores políticos, mediante este clima de incertezas, quanto mais votos, mais é garantida a seguridade de veto na arena executiva ou parlamentar (IMMERGUT, 1996).

Apesar da independência e autonomia dos entes federados, o **Art. 22**, no parágrafo II da Constituição de 1988<sup>103</sup>, determina o que compete privativamente à União legislar sobre desapropriação por Interesse Social; por Utilidade pública; Imissão de Posse, *Inittio Litis*, em Imóveis Residenciais Urbanos; e Procedimento Contraditório Especial, de Rito Sumário, para o Processo de Desapropriação de Imóvel Rural, por Interesse Social, para Fins de Reforma Agrária. E o capítulo III, que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, reafirma a competência da União de legislar e executar um Plano Nacional de Desenvolvimento e Plano Nacional de Reforma Agrária, e o Artigo 188 determina que as terras públicas e devolutas sejam compatibilizadas com a política agrícola e com o plano nacional de Reforma Agrária. Estamos nos referindo a uma política federal de regularização fundiária das terras da União ocupadas pelas comunidades ribeirinhas, que paralelamente foram inseridas em programas de reforma Agrária.

A regularização fundiária e a reforma agrária nas comunidades ribeirinhas do Pará foram introduzidas a partir de 2004, quando o governo federal precisava tirar do papel as metas traçadas pelo II PNRA. A Existência de terras devolutas na Amazônia é imensurável em comparação às demais regiões, mas em se tratando dos terrenos de Várzea e Ilhas insulares, o custo da transação para a regularização é menor devido ao baixo impacto nos conflitos de interesses dos grupos econômicos dominantes na região.

---

<sup>103</sup>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Para realizar a engrenagem desta política com objetivo de dividendos eleitores, busca-se o usual recurso do clientelismo, que é um fluxo de utilidades que se processa por um mecanismo dependente de retorno a prazo, da lealdade da clientela ao patrão, visto como o detentor do monopólio da distribuição das utilidades que, ao delegar à sua clientela, se transforma em bens políticos (BAHIA, 2003). Neste caso as políticas distributivas de casas, os créditos de fomento e as cestas básicas podem ser considerados utilidades oferecidas aos ribeirinhos em troca de voto. Esta relação de clientela ribeirinha e *patronus* é transformada em votos para os grupos aliados no pacto federativo, otimizando os resultados eleitorais.

As relações clientelistas tendem a ser assimétricas, pois o patrão é sempre visto como o detentor do monopólio da distribuição das utilidades, que apesar dos recursos trocados não serem comparáveis, neste jogo de ganhos mútuos, o ganho maior sempre é do patrono; os bens são concentrados e trocados por uma conveniência política com o objetivo de cativar a clientela inserindo-a em uma teia de dominação e submissão. A utilidade em jogo deve ser convertida em um bem ou benefício privado para que a barganha seja concreta. Segundo Borges (2010), quando as políticas públicas se aproximam da definição de um bem público nos municípios destinados a todos, a possibilidade de *enforcement* da barganha clientelista é, no máximo indireta, pois quanto mais heterogêneo for o eleitorado da clientela da política pública em questão, é maior a dificuldade de estimar a resposta do eleitor aos benefícios concedidos.

Borges (2010) defende que a sobrevivência política dos deputados, nos locais em que busca cativar ou conquistar votos, depende mais fortemente da capacidade de entregar bens privados aos eleitores, obrigando-os a buscar acesso aos recursos de patronagem controlado pelo Executivo. Nas regiões mais pobres, as práticas clientelistas de políticas distributivas de bens privados atingem resultados ótimos por causa do grau de dependência elevado dos agentes privados em relação ao governo. Diante de tais argumentações, podemos concluir que a entrega do título do Termo de Concessão de Uso aos ribeirinhos pela SPU não era política, e que resultaria em subótimos os investimentos do governo, pois constituiria a regulamentação de terra para uso coletivo.

Ainda para concluir, o termo de cooperação assinado pelo SPU e INCRA a fim de criar uma força tarefa para regularizar as terras da União presentes em Várzea e Ilhas federais, transformava-a em uma política distributiva de impactos

positivos nas intenções partidárias eleitorais do governo, pois os bens se tornaram privados representados pelos créditos de moradia e fomento. O que sinaliza os *jogos ocultos* e as *regras do jogo* que envolve a política de regularização fundiária e reforma agrária manifestada por meio do PAE nas ilhas do Pará<sup>104</sup> com o objetivo de diminuir os custos de transações para formação de coalizões eleitorais e legislativas.

Segundo pesquisa de Coradini (2007), estudando a composição do Congresso Nacional entre 1994 e 2002, cerca de 53% do Senado e da Assembleia de Deputados eram compostos por políticos de origem em movimentos sindicais, e deste universo cerca de 11,5% têm suas origens em sindicatos de trabalhadores rurais, urbanos e de funcionários público, e do total destes 57,7% pertencem ao Partido dos Trabalhadores. Os movimentos sociais que lutam pela democratização do uso e acesso a terra e das políticas de incentivos aos produtores familiares no Pará fortalecidos na década de 80 e 90 deram origem às lideranças locais competitivas nos cargos eleitorais no âmbito municipal, estadual e federal.

Essas lideranças políticas, oriundas dos movimentos dos trabalhadores rurais, controlam a bancada petista do Pará no Congresso Nacional, e as suas bases aliadas articulando políticas públicas para suas categorias. O que nos remete à afirmação da diretora do STR- Cametá, Jacira Novaes Duarte:

O INCRA tem uma gerência, né, além do superintendente, ele que dá as ordens para o gerente. Ele é o Superintendente do INCRA. É como se fosse uma loja, tem o gerente e tem o dono, então ele dá as ordens pro gerente. Por exemplo, o gerente era o Cristiano e é o Beto<sup>105</sup> que manda, agora não é mais o Cristiano<sup>106</sup>, mas o grande chefe do INCRA é o Beto que determina o que é para fazer. É ele coordena a região por aqui, o Geraldo<sup>107</sup> coordena outra região ali para outra região que ele pertence. Cada deputado tem um certo trabalho de coordenar, por exemplo o Beto coordena a Guajarina, Abaetetuba, Barcarena e esta aqui a Tocantina (Entrevista concedida a Rosane Maia em Dezembro de 2010) .

José Roberto Oliveira Faro, é natural de Bujaru/PA, tem origem profissional na agricultura familiar, filiado ao PT desde 1987. Assumiu, como Suplente, o mandato de Deputado Federal, na Legislatura 2003-2007, em 02 de janeiro de 2007. Foi eleito para o mandato 2007 a 2011, e reeleito para o mandato 2011 a 2015. José

<sup>104</sup> Termos em itálicos usados respectivamente por TSEBELIS( 1998) e por IMMERGUT (1996).

<sup>105</sup> Refere-se ao deputado Federal Beto Faro.

<sup>106</sup> Refere-se a Jose Cristiano Martins Nunes, Superintendente do INCRA-SR01 por indicação do Deputado Beto Faro. Foi eleito em 2008, prefeito de São Domingos do Capim.

<sup>107</sup> Refere-se ao Zé Geraldo.

Geraldo Torres da Silva, também na profissão de agricultor familiar, assumiu o seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados em 2003-2007, foi reeleito em 2007-2011, e encontra-se no seu terceiro mandato 2011 a 2015. Natural de São Gabriel/ES, mas teve sua vida político-partidária em Medicilândia/PA. Os assentados foram distribuídos pelo Deputado Federal Beto Faro e Zé Geraldo, que “coordenam” os projetos, dividindo-os entre as zonas eleitorais de sua influência. Usam a política de reforma agrária como mecanismo de cativar votos das categorias de trabalhadores rurais, articulando esses projetos por meio da FETAGRI e dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais.

A partir da composição partidária da arena política e das regras de transferência do processo decisório criam-se oportunidades de veto, que determinam divisões de poder entre os representantes eleitos (IMMERGUT, 1996). Então as instituições políticas repartem votos entre diferentes jurisdições, pois o poder político depende dos votos convenientemente distribuídos pelo sistema político. Neste sentido, Agricultura Familiar no Pará é uma política pública sobre o controle do Deputado Beto Faro e Zé Geraldo, e as instituições políticas fazem a transferência dos processos decisórios dando-lhes o poder de veto, disponibilizando políticas públicas para suas bases eleitorais.

A Reforma Agrária praticada pelo INCRA também pode ser considerada uma estratégia do governo federal de manter a coalizão partidária eleitoral e cativar os votos dos seus aliados partidários. O fato de a política pública ter iniciado pelo Pará pode ser explicado com a bancada petista tendo sua base no movimento dos trabalhadores rurais, na FETAGRI e nas suas unidades sindicais. O Deputado Beto Faro foi Superintendente Regional do INCRA-SR01<sup>108</sup> por quase todo o primeiro mandato do governo Lula, foi quem deu início ao PAE nas ilhas dos municípios do Baixo Tocantins, Região Metropolitana de Belém, Arquipélago do Marajó e Nordeste Paraense. As instituições se tornam cálculos estratégicos sobre a melhor maneira de promover um dado interesse em um determinado sistema (IMMERGUT, 1996).

Os dois Deputados são líderes do PT no Pará, na Câmara dos Deputados, com sua origem na militância política no Sindicato dos Trabalhadores Rurais, conquistaram vitórias eleitorais através da captura da política pública para os

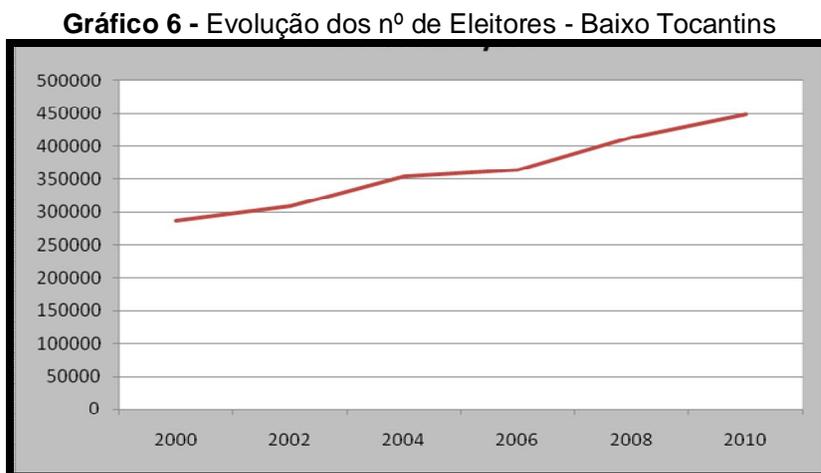
---

<sup>108</sup> Oliveira (2009) faz ressalva sobre a atuação de Beto Faro na Superintendência do INCRA-SR01, aponta as irregularidades dos PDS (Projetos de Desenvolvimento Sustentável na Região Oeste do Pará)

agricultores familiares, e os assentamentos correspondem a uma política distributiva de créditos de fomento e moradia para as populações ribeirinhas sob tutela do STR. A política de regularização Fundiária e Reforma Agrária adotada pelo Governo Federal nas terras públicas, na Amazônia, foi estrategicamente criada para promover a coalizão partidária legislativa.

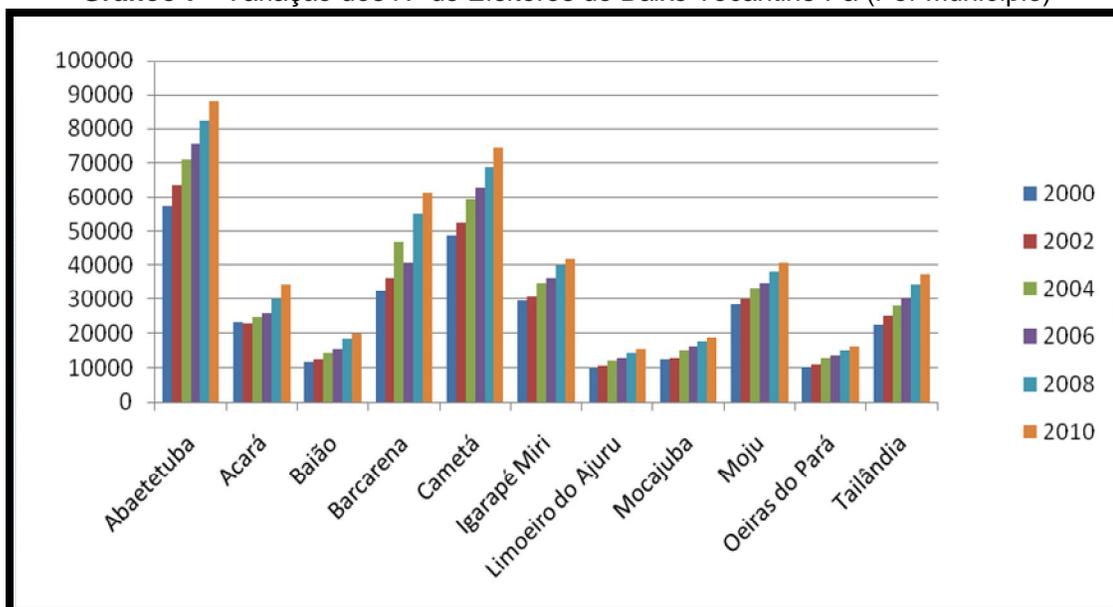
## 5.2 A COMPOSIÇÃO POLITICO PARTIDÁRIA DOS MUNICÍPIOS DO BAIXO TOCANTINS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2000 A 2008.

Os municípios da Microrregião do Baixo Tocantins possuem, segundo os dados possuem 448.655 eleitores, correspondendo aproximadamente 4,6% do eleitorado paraense. O numero de eleitores é crescente percebido no gráfico 6:



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

Buscando um panorama dos dados da variação dos números de eleitores por município pelo mesmo período conforme verificado no gráfico abaixo:

**Gráfico 7 - Variação dos Nº de Eleitores do Baixo Tocantins-Pa (Por Município)**

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

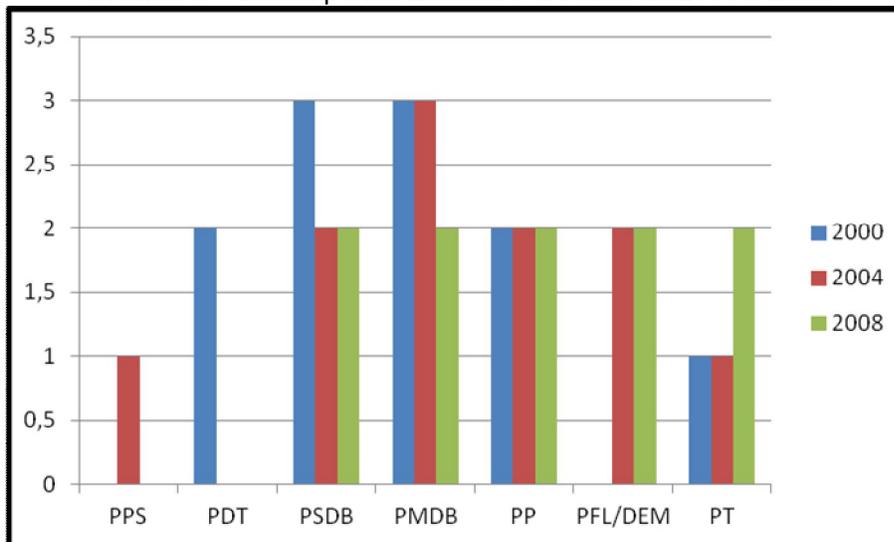
A força de atuação do PT se deu na década de 1990, quando do fortalecimento do sindicalismo por um acentuado crescimento dos movimentos dos trabalhadores rurais na região do Baixo Tocantins e pela democratização dos créditos agrícolas com a criação do FNO *especial* (COSTA, 2000; SOUSA, 2002). O que levou o PT a derrotar nas urnas a oligarquia tradicional cametaense sob a liderança do deputado federal Gerson Peres. A eleição de José Quaresma Rodrigues (2000-2004) representou a possibilidade histórica de um governo municipal de esquerda com origem nas classes dos trabalhadores.

José Quaresma não conseguiu a reeleição em 2004, sendo substituído pelo José Waldoli Filgueira Valente (DEM), atualmente no seu segundo mandato. Em Abaetetuba o PT conseguiu eleger Luiz Gonzaga Leite Lopes (2004-2008), havendo muitas expectativas sobre o seu governo, principalmente devido a sua origem nos movimentos sociais. Não conseguiu sustentar as suas bases eleitorais na classe dos trabalhadores rurais, agrupados no STR de Abaetetuba e da Colônia de Pescadores Z-14, sendo derrotado pela atual prefeita do PSDB Francineti Maria Rodrigues Carvalho.

Nas eleições municipais de 2008, nos municípios do Baixo Tocantins, o PT teve dois prefeitos eleitos, Nilton Lopes de Farias do município de Baião e Roberto Pina Oliveira de Igarapé Miri. Os resultados das eleições no Baixo Tocantins elevaram a posição do PT ao controle das prefeituras da microrregião, havendo um

equilíbrio partidário na região. Comparação Abaixo do desempenho eleitoral do PT em relação aos outros partidos, nas prefeituras dos municípios do Baixo Tocantins.

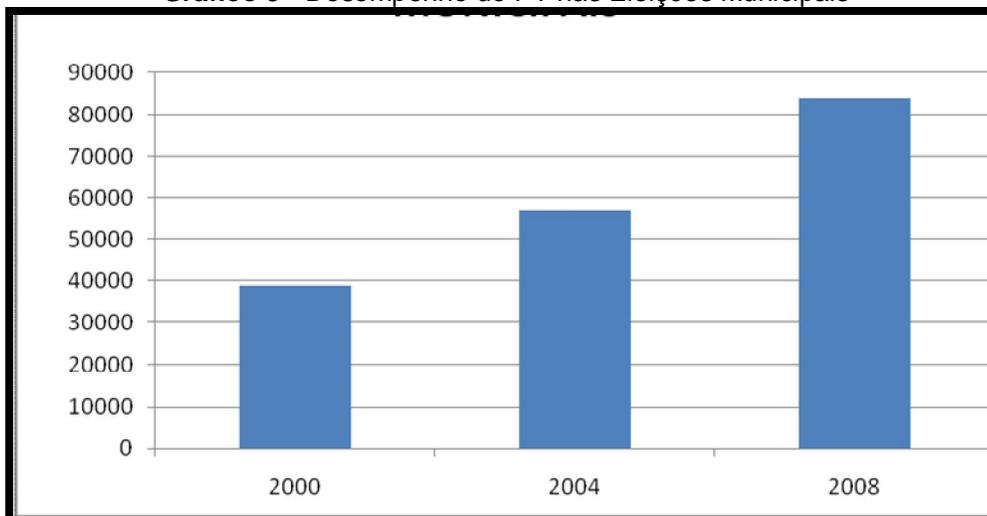
**Gráfico 8 – Desempenho Eleitoral Partidário de 2000 a 2008**



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

No gráfico abaixo, o desempenho do PT nos municípios do Baixo Tocantins nas eleições é crescente.

**Gráfico 9 - Desempenho do PT nas Eleições Municipais**



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

As forças políticas articuladoras do PT nos municípios são representadas pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e pelas Colônias de Pescadores. São as principais articuladoras políticas no processo de captura de políticas públicas para a

população rural que corresponde em média 52,91% do total. Nos municípios de Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri são comitês, não somente das associações dos moradores das ilhas envolvidas no PAE, mas das demais associações. São espaços políticos em constante movimento e o principal elo do trabalhador com as instituições públicas, como o INCRA e o INSS. São as responsáveis por todo o processo de solidez das políticas sociais nos municípios para os agricultores familiares e pescadores artesanais, portanto a existência de um governo municipal nas mãos de outro partido não impede a articulação do PT no município.

O crescimento eleitoral do PT no Baixo Tocantins está sendo construído em decorrência da modernização da clientela política, de segmentos sociais que possuem políticas públicas específicas de incentivos e renda para pequenos produtores e pescadores artesanais. Esta nova clientela responde aos interesses políticos de uma elite política oriunda dos movimentos sociais fortalecidos na década de 1990, mas que foram cooptadas no processo de conquista do governo pela esquerda e está *rotinizando a vida sindical*, ABRAMOVAY et al. (2010) usa este termo ao se referir à função do sindicato de Trabalhadores Agrícolas e a FETRAF que concentram suas ações na obtenção de bens e serviços destinados de forma exclusiva a suas bases, restringindo as suas ações coletivas a mobilizações de recursos<sup>109</sup>.

Os sindicatos dos trabalhadores rurais concentram-se para as demandas de suas bases sociais, de créditos para agricultores familiares e no nosso caso também os assentamentos de reforma agrária. Sendo o interlocutor entre suas bases e os interesses eleitorais e partidários da elite política que agora os representam, pois durante décadas foram excluídos das políticas agrícolas. Mas infelizmente pouco tem contribuído para práticas agrícolas inovadoras e de projetos que possam alterar de forma sensível a realidade local.

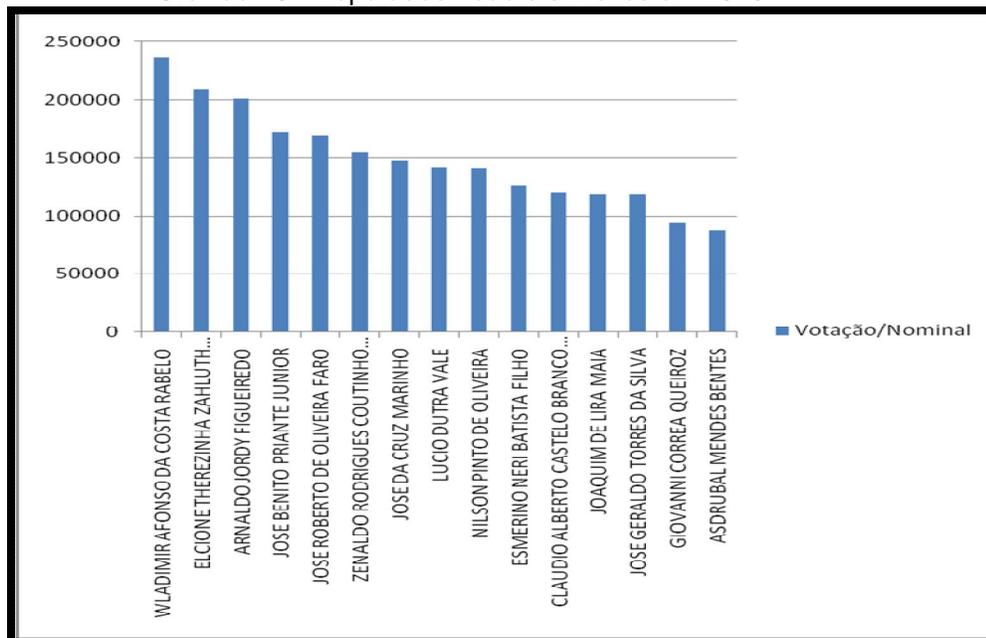
---

<sup>109</sup> Não podemos vincular os movimentos sociais sob uma lógica da teoria da escolha racional para a mobilização de recursos, visto que nas suas relações sociais e culturais há um sentido identitário e de pertencimento, que é essencial para a sua formação e permanência. Blumer em seus estudos diz que os movimentos se desenvolvem e adquirem as características de uma sociedade, com seus costumes, tradições, regras sociais e valores, que são construídos e negociados pelo coletivo em processo de desenvolvimento de um *esprit de corps*, que constituiu o sentimento de pertença, de promoção o uma atmosfera de cooperação. Se o esta atmosfera de cooperação não for constantemente repensada e discutida, o movimento perde o sentido de sua existência.

### 5.3 A APURAÇÃO DE VOTOS DO DEPUTADO FEDERAL BETO FARO NOS MUNICÍPIOS DO BAIXO TOCANTINS NAS ELEIÇÕES 2002 A 2010 E SEUS REFELXOS NA GOVERNABILIDADE FEDERAL.

Jose Roberto de Oliveira Faro (Beto da FETAGRI) foi Superintendente Regional do INCRA-SR 01 no período de 2003 a 2004, foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Bujaru de 1988 a 1989, Tesoureiro da FETAGRI-PA de 1990 a 1998, e presidente no período de 1993 a 1999. Foi presidente da CUT-PA de 2000 a 2002. Nas eleições de 2002 foi candidato a deputado federal sendo eleito segundo suplente com 44. 269 votos, mas assumiu interinamente o cargo de Deputado federal em 2007, no ultimo mês da magistratura<sup>110</sup>. Foi eleito em 2006 o terceiro e ultimo deputado federal do PT com 72.148 votos. Nas eleições de 2010 foi o deputado federal mais votado do PT com 169.504 votos, e o quarto mais votado no Pará, conforme abaixo:

**Gráfico 10 - Deputados Federais Eleitos em 2010**



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

O desempenho eleitoral do Deputado Federal José Roberto Oliveira Faro nas eleições de 2002 e nas eleições de 2010 foi ótimo, o que dá possibilidade de levantar a hipótese de que o governo federal através da Política de Regularização

<sup>110</sup> Substituiu a primeira suplente, Socorro Gomes, nomeada para a Secretaria Estadual de Justiça

Fundiária e Reforma Agrária na Amazônia aplicada no Pará pela SPU/INCRA-SRO1 impactaram os resultados eleitorais de 2006 e 2010, representando, portanto, uma estratégia do governo de favorecer os seus aliados partidários.

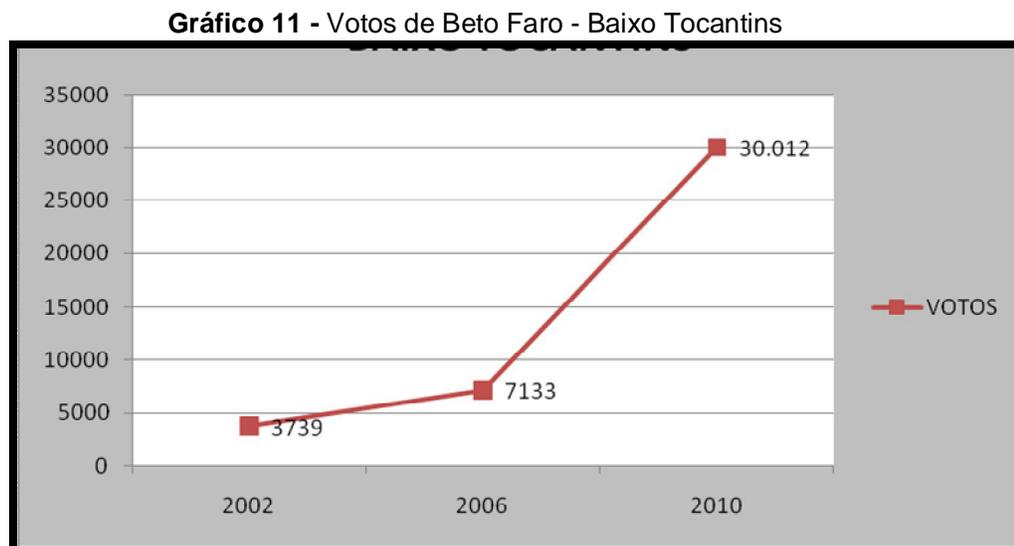
A pesquisa busca mostrar, conforme os resultados eleitorais nos municípios do Baixo Tocantins, a tentativa de relacioná-los com a influência da política social distributiva de fomentos, adotada pela reforma agrária nas populações ribeirinhas. Os onze municípios que compõem a região têm uma população rural considerável em ilhas em comparação às demais regiões, o que se justifica na captura da política pública pela geografia eleitoral (CASTRO, 2010).

As estratégias clientelistas para obtenção de voto só tem efeito ótimo nos resultados eleitorais e partidários se aplicados em regiões de baixa renda e em comunidades específicas (Borges, 2010), pois os bens recebidos alteraram a renda da família, o que não faz o mesmo efeito nas regiões mais ricas os custos de transações para obtenção de apoio eleitoral e partidário é mais elevado e o eleitorado é mais exigente.

A inserção das populações tradicionais ribeirinhas no II PNRA tem como proposta democratizar o acesso da terra e seus recursos, para aqueles que foram colocados à margem do desenvolvimento pelas políticas agrárias anteriores (MDA, 2003), e respeitando as especificidades dos biomas regionais. O que entra em contradição a desenfreada implantação de PAE nas ilhas do Pará, como uma única alternativa de promover o desenvolvimento sustentável de suas comunidades. Na verdade a quantidade priorizou a qualidade, pois o efeito eleitoral positivo ocorre mediante a quantidade de benefícios ou utilidades distribuídas, o que explica os resultados apresentados pela pesquisa.

A distribuição dos créditos de fomento, de moradia às populações e cestas básicas às populações ribeirinhas, da primeira fase dos assentamentos, provocou mudanças nas vidas dos moradores das ilhas, com os créditos compraram geladeiras, fornos, rabetas e as associações dos moradores negociaram os materiais de construção. O segundo momento que é o financiamento de produção ainda não chegou, e falta assistência técnica para os projetos e investimento na infraestrutura. Mesmo com os Projetos de Assentamento agroextrativista inacabado e com o perigo de virar mais um instrumento de desperdício do dinheiro público (TCU, 2010) já fazem parte das estatísticas de metas alcançadas pelo II PNRA (BRASIL, 2010).

Mas intenções eleitorais para manter a coalizão legislativa e partidária no governo federal foram respondidas, e comprovadas no desempenho eleitoral de Beto Faro nas 2002, 2006 e 2010 seguir:



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

E assim distribuídos por municípios conforme demonstrado na tabela 13:

**Tabela 13 - Votos de Beto Faro-Baixo Tocantins/Pa**

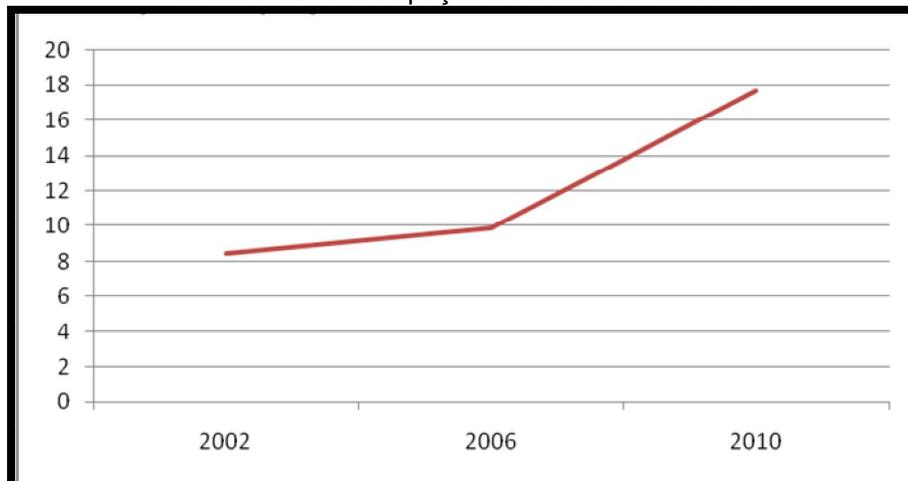
MUNICIPIOS	2002	2006	2010
ABAETETUBA	1.158	1.814	4.634
ACARA	639	1.266	4.064
BARCARENA	431	1.388	1.128
BAIAO	70	23	1.504
CAMETA	538	1.076	6.858
IGARAPE-MIRI	74	103	1.017
LIMOEIRO DO AJURU	53	82	1.822
MOCAJUBA	201	60	1.339
MOJU	290	667	4.908
OEIRAS DO PARA	63	377	2.123
TAILANDIA	222	277	615
<b>TOTAL</b>	<b>3.739</b>	<b>7.133</b>	<b>30.012</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

Se levarmos em consideração a totalidade de votos que o deputado teve em 2010, a microrregião do Baixo Tocantins contribuiu em 17,70% de sua

totalidade. No gráfico abaixo, há progressão da participação da Microrregião na totalidade dos votos obtidos por Beto Faro.

**Gráfico 92 - Participação na totalidade de votos**



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

A Regularização Fundiária e Reforma Agrária instrumentalizada no PAE, constitui uma política pública federal de controle do poder executivo, e seu uso como estratégia de coalizão eleitoral partidária se dá por meio do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e Ministério de Orçamento Planejamento e Gestão que disponibilizou o INCRA e SPU aos líderes partidários e parlamentares como instrumentos de assegurar uma oferta estável de votos. Os ministros são os executores do acordo político entre o executivo e o legislativo. E como afirma Arretche e Rodden (2004):

Esse arranjo não seria preferível somente para o presidente, mas também para os parlamentares os quais estariam, acima de tudo, garantindo recursos para seus próprios distritos. A capacidade de firmar compromissos de longo prazo que garantam recursos para suas bases eleitorais pode ser vista como superior a um imprevisível mercado aleatório de votos no qual tais recursos não estariam garantidos. De acordo com essa linha de interpretação, os partidos têm incentivos para permanecer na coalizão de governo porque seus membros são premiados com recursos políticos sobre os quais o presidente tem grande autoridade, assim como parlamentares têm incentivos para migrar para os partidos da coalizão, caso as regras partidárias o permitam (ARRETCHÉ; RODDEN, 2004, p. 558).

No pacto federativo os presidentes podem usar de estratégias intergovernamentais e as forças partidárias aliadas no parlamento para conquistas

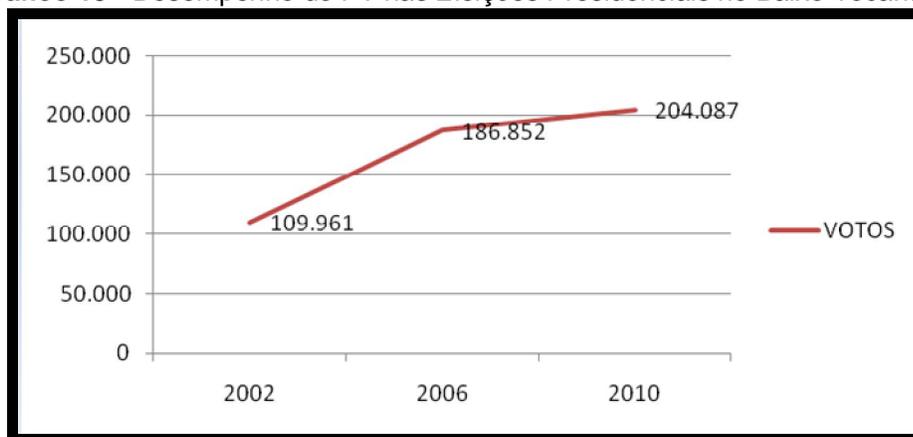
eleitorais e vencer as eleições, ou conquistar parlamentares e construir coalizões legislativas vitoriosas. Essas estratégias podem ser direcionadas tanto para regiões que onde o partido do presidente é forte, ou naquelas que o presidente não recebeu a maioria dos votos nas últimas eleições. O que percebemos no gráfico abaixo:

**Tabela 14** - Votos do PT nas Eleições Presidenciais nos Municípios do Baixo Tocantins/Pa

MUNICÍPIOS	2002	2006	2010
ABAETETUBA	32,403	42.674	45.863
ACARÁ	5,767	9.960	13.916
BAIÃO	4,424	8.688	9.490
BARCARENA	16,342	25.185	27.605
CAMETÁ	14,9	32.733	38.001
IGARAPÉ-MIRI	9,801	18.008	17.958
LIMOEIRO DO AJURU	3,594	6.381	7.879
MOCAJUBA	3,923	8.993	10.130
MOJU	9,726	16.465	17.429
OEIRAS DO PARÁ	2,756	6.488	7.972
TAILÂNDIA	6,325	11.277	7.844
<b>TOTAL</b>	<b>109.961</b>	<b>186.532</b>	<b>204.087</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

**Gráfico 13** - Desempenho do PT nas Eleições Presidenciais no Baixo Tocantins



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).

Neste sentido a política pública cumpriu o seu papel de impactar nos resultados das eleições, pois a Microrregião do Baixo Tocantins corresponde a uma região que em 2002 não representava solidez eleitoral para o PT, o que foi percebido até mesmo no desempenho do partido nas eleições municipais, mas a estratégia dos votos vinculados à política pública de regularização fundiária e

reforma agrária geograficamente localizada, impactaram positivamente nos resultados das eleições entre os entes federados.

O governo federal conseguiu o seu principal objetivo de coalizão partidária legislativa, fortalecendo o seu aliado partidário e, ao mesmo tempo, o seu partido político na Microrregião do Tocantins, por outro lado, o parlamentar conseguiu responder às demandas por créditos e moradia para suas bases, fortalecendo a sua influência política nos municípios em que sua clientela é numerosa e específica.

No caso específico da política pública estudada e em se tratando do público atingindo, está vinculado à categoria política de agricultores familiares, o que percebemos em questão é a modernização de uma clientela específica, com políticas específicas e com uma significativa representatividade em todas as esferas do poder. E esta representatividade compõe uma nova elite política oriunda dos movimentos sociais dos trabalhadores do campo, que procuram se sustentar respondendo às demandas de suas bases, negociando com o governo federal a distribuição das políticas públicas em suas regiões de influência.

A questão é averiguar os impactos eleitorais da política de regularização fundiária e reforma agrária nas ilhas do Pará, buscando como amostra os municípios do Baixo Tocantins. São processos que fazem parte do sistema político para diminuir os custos de transações para cativar os eleitores ou conquistá-los. A prática do clientelismo é presente na política, pois as regras do jogo são mover estratégias para manter o poder e a governabilidade.

Novas oportunidades políticas foram construídas pelo fortalecimento político e eleitoral dos trabalhadores agrícolas, que, por meio de seus sindicatos, procuram maximizar os seus interesses pelo acesso a terra e a seus recursos. Então, como atores políticos em uma arena, procuram nas suas lideranças o fortalecimento de sua categoria e a satisfação dos seus interesses, mesmo que sejam imediatos.

Essas oportunidades poderiam ser mais aproveitadas se houvesse cobrança e compromisso da proposta de desenvolvimento para as comunidades ribeirinhas, pois essas políticas possibilitam mudanças produtivas que poderiam ser incorporadas de fato. Então o pacto federativo poderia usar de sua eficiente articulação, integrar potencialidades e estabelecer compromisso com uma proposta real de mudanças para essas comunidades, com a criação de mecanismos que favoreçam a cooperação entre os níveis de governo, em prol da democratização do

uso e posse da terra e que rompa com as práticas de caráter essencialmente clientelistas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo das análises sobre o processo de colonização e reforma agrária na Amazônia abordada no primeiro capítulo da dissertação podemos concluir que suas populações sempre foram consideradas à margem das políticas desenvolvimentista e modernizadoras que priorizavam os interesses do capital nacional, representados por grupos econômicos do sudeste do Brasil e pelo capital estrangeiro. Percebemos que o espaço amazônico servia instrumento amenizador dos conflitos sociais das demais regiões do Brasil. E portanto inserção das populações amazônicas em políticas públicas sobre propriedade da terra e seus recursos, ocorre por meio da luta do campesinato rural.

A demanda pela posse da terra e seus recursos pela população rural amazônica é presente desde primeiros projetos de colonização da Amazônia na década de 1950, que sinalizou o início de conflitos fundiários na região. No caso das populações ribeirinhas as demandas sociais sobre a posse e propriedade de terra e seus recursos é latente, mesmo com sua presença secular nas ilhas, o seu território são considerados terra de marinha. A condição de Patrimônio Público da União, a terra e principalmente seus recursos são alvo de disputas por outros atores sociais. A demanda pela regularização fundiária era presente, embora as populações ribeirinhas não possuam capital social associativo fortalecido que possa solidificar uma luta autêntica e sólida pela posse da terra.

A política de regularização fundiária e reforma agrária nas ilhas da Microrregião do Baixo Tocantins representou estão sendo intermediadas pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e pelo MORIVA, no caso específico de Abaetetuba, que coordenam as associações dos moradores dos PAE (Projeto de Assentamento Agroextrativistas). Os assentamentos nas ilhas dos municípios de Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri são na totalidade de 51 PAE, onde foram libertados os recursos para construção de casas, cujo processo de compra de material e pagamento de mão de obra é de responsabilidade das associações. O uso dos dinheiros e aplicação dos recursos pelas associações foi questionado pelos moradores dos assentamentos e denunciado na Assembleia Legislativa do Estado.

O capital social e o associativismo das comunidades ribeirinhas se encontra muito fragilizado diante desta política pública. As associações e sindicatos envolvidos organizaram forças para a captura da política, mas não atuam como

conductoras de discussões sobre a gestão dos recursos com equidade e transparência. Os moradores das ilhas associaram-se para institucionalizarem como pessoas jurídicas, e, portanto, receberem os recursos dos projetos de assentamentos. Mas por outro lado, este clima de reunião e convocação para alcançar interesses comuns, pode representar um passo inicial da organização política dos ribeirinhos a nível local.

A questão da avaliação e controle sobre as ações da política são irrelevantes, o massificação dos projetos de assentamentos pelo INCRA-SR01-Belém demonstra a preocupação em elevar o índice de beneficiados e de PAE com objetivo de atingir a meta do II Plano Nacional de Reforma Agrária, mascarando a preexistência da população ribeirinha nesses territórios e que não diminui o quantitativo de famílias de sem terras existentes no Brasil. A política se confunde, e ao mesmo tempo se funde em regularização fundiária e política de reforma agrária, que displicentemente encontra-se com irregularidades averiguadas e demora da assistência técnica necessária as comunidades realizarem a gestão e manejo dos recursos.

Após assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre INCRA e SPU, as terras foram regularizadas e criados os assentamentos. Mas esses PAE estão concentrados sob a tutela do INCRA, e não envolvem a administração municipal e órgãos estaduais que foram apenas acionados para o início dos projetos para negociações dos espaços e o licenciamento ambiental. Na Microrregião do Baixo Tocantins/PA, onde os projetos são mais antigos, na sua maior parte, os assentamentos estão paralisados, pois o INCRA estendeu o projeto ao arquipélago do Marajó e não tem os recursos humanos e materiais para assistir a todos esses assentados.

A proposta do II Plano Nacional da Reforma Agrária de promover a seguridade fundiária e democratizar o acesso a terra às populações ribeirinhas ainda é inviável, pois somente o termo de autorização acompanhado pela construção de casas e pelo crédito de fomento não garante o desenvolvimento local, e com isso a não permanência de seus moradores na comunidade. O que pode ser previsto, até o momento, é que essa política, ao longo do tempo poderá ser interpretada que fez mau uso do dinheiro público e em nada mudar as condições de vida de seus assentados.

Estudando as razões dessa política pública e de suas estratégias de distribuição, percebemos que a política de regularização fundiária e reforma agrária

tem respondido positivamente às regras do jogo impostas pelo sistema político, pois tem contribuído para a coalizão política e legislativa do governo federal para a manutenção da governabilidade. Neste jogo oculto existem peças estratégicas com poder de veto que visualiza, na política, a permanência no poder, com a garantia de cativar o apoio de seus aliados partidários ou conquistar os adversários políticos.

Os atores e bases institucionais fortalecem grupos políticos aliados, fortalecendo raízes políticas no Estado, mas não necessariamente em nome do Governo do Estado. A Política de Regularização Fundiária e Reforma Agrária representa uma política aplicada de cima para baixo, no sentido de sua hierarquização federativa. Grupos aliados da esfera federal instrumentalizam as instituições federais e suas políticas públicas para impactar favoravelmente nos resultados eleitorais.

Com as análises dos resultados eleitorais das últimas eleições municipais na Microrregião do Baixo Tocantins, percebe-se o crescimento do coeficiente de votos para o PT. E nas eleições de 2002, 2006 e 2010 percebemos os votos do deputado federal Beto Faro, nesses municípios, são cada vez mais crescente, que foi Superintendente Regional do INCRA-SR01 no momento da criação dos primeiros projetos de assentamentos agroextrativistas nas ilhas. Portanto a participação da Microrregião do Baixo Tocantins na totalidade dos votos que Beto Faro obteve nas eleições de 2006 e 2010 é crescentemente significativa.

Os atores envolvidos nos projetos de assentamento na Microrregião do Baixo Tocantins sinalizam o surgimento de uma nova elite política que busca, por meio de políticas públicas, satisfazer os interesses de suas bases, que é uma clientela específica de agricultores familiares. A política de regularização fundiária e reforma agrária instrumentalizada no PAE nas ilhas da Microrregião do Baixo Tocantins provocou o voto cativo dos beneficiados dos projetos, que representados por uma clientela política de agricultores familiares cujos sindicatos são da FETAGRI (Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Pará) onde Beto Faro uma grande atuação.

São estratégias eleitorais para permanência as coalizações políticas partidárias em nível federal, que são inerentes da Política. E, portanto, usadas, costumeiramente, independente das origens partidárias, são arranjos institucionais perpassam nas relações sociais e culturais desta política partidária. Se o associativismo de seus moradores pudesse exigir das lideranças políticas que os

representam nas esferas de poder, que mudem as suas práticas políticas e que os promovam a um público de clientes específicos à condição de parceiros. Poderia ser uma oportunidade de mudanças, para promover a democratização do uso da terra e de seus recursos aos trabalhadores rurais das ilhas (ribeirinhos). Mas, este quadro de resgatar o sentido sustentável e de equidade da política pública em questão, é possível somente com o fortalecimento do capital social das comunidades ribeirinhas assentadas.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repesando o desenvolvimento rural. In: **Economia Aplicada**. v. 4, n. 2 abr./jun. 2000.

ABRAMOVAY, R. et al. Representatividade e Inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, Porto Alegre. n. 24, maio/ago. 2000.

ABRUCIO, F. **Reforma do Estado e Federalismo**: o caso os governos brasileiros. Disponível: <[info.worldbank.org/etools/docs/library/229649/Abrucio.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229649/Abrucio.pdf)> Acesso em: 30 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo**: na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, v. 1, n. 22, abr. 2001. (Série Debates)

ABRUCIO, F.; FERREIRA COSTA, V. **Reforma do estado e o contexto do federalismo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. n. 12, 1998. (Série Pesquisas)

ACEVEDO, R.; CASTRO, E. **Negros do Trombetas**: guardiões de matos e rios. Pará: UFPA; NAEA, 1993.

AFFONSO, Rui. A crise da Federação no Brasil. **Ensaio**. Porto Alegre: FEE, n. 15, 1994.

ALLEGRETTI, M. A Construção Institucional da Reserva Extrativista. In: **A construção social de políticas ambientais**: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Brasília: UNB, 2002.

ALMEIDA, A. W. B. et al. **Nova cartografia social da Amazônia. Ribeirinhos e Ribeirinhas de Abaetetuba e sua diversidade cultural**. Manaus; Amazônia: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, 2009.

ALMEIDA, R. Amazônia, Pará e o mundo das águas do Baixo Tocantins. **Estudos Avançados**, n. 24, 2010.

ANGELO-MENEZES, M. N. Aspectos conceituais do sistema agrário do Vale do Tocantins Colonial. **Cadernos de Ciências & Tecnologia**. Brasília, DF, v. 17, jan./abr. 2000.

APACC. Disponível em: < <http://www.apacc.org.br/atuacao.php>>. Acesso em: 23 abr. 2011.

ARAÚJO, M. C. S. D'. **Capital social**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 3, v. 47, 2004.

ARRETCHE, M.; Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.** Campinas. v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 maio 2011.

ARRUDA, R. Populações 'tradicionais' e a proteção dos recursos naturais em Unidades de Conservação. In: \_\_\_\_\_. **Anais do primeiro congresso brasileiro de unidades de conservação**. Curitiba, PR, 1997. v. 1. (Conferências e Palestras).

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Departamento de Ciências Políticas- Universidade Federal de Minas Gerais. Texto preparado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos. Disponível em: <[www.democraciaparticipativa.org/.../Avritzer\\_SociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf](http://www.democraciaparticipativa.org/.../Avritzer_SociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Revista Lua Nova**. n. 39, 1997.

BAHIA, L. H. N. **O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Renovar: Rio de Janeiro, 2003.

BAINES, S. G. **Antropologia do desenvolvimento e os povos indígenas**. Brasília, DF: UNB, 2004. (Papers n. 361).

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 21, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? In: BAQUERO, M; CREMONESE, D. (Org.). **Capital social: teoria e prática**. Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, Programa de Pesquisa em Ciências Sociais- Linha de pesquisa: Sociedade, Cultura e Poder. Ijuí, 2006.

BENATTI, J. H. Aspectos jurídicos e fundiários da várzea: uma proposta de regularização e gestão dos recursos naturais. In: BENATTI, J. H. et al. **Questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos**. Manaus: IBAMA; ProVárzea, 2005.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; NORDER, L. A. C. **O que são assentamentos rurais?** São Paulo: Brasiliense, 1996. (Coleção Primeiros Passos, 301).

BEZERRA NETO, J. M. **Escravidão negra no Pará: Séculos XVII-XIX**. Belém: Paka-Tatu, 2001.

BRASIL. **Código de águas**. Decreto 24643/34. 10 de Julho de 1934. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/91582/codigo-de-aguas-decreto-24643-34>>. Acesso em: 12 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal; 2002.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **II Plano nacional de reforma agrária**. Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Brasília, DF, p. 8. Disponível em: <[www.mda.gov.br/2003](http://www.mda.gov.br/2003)>. Acesso em: 23 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Brasília, DF 2003, p. 5. Disponível em: <[www.mda.gov.br/2003](http://www.mda.gov.br/2003)>. Acesso em: 23 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação da superintendência regional do INCRA no Pará 2003-2008**. Brasília: DF, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projetos de reforma agrária conforme prazo de implantação: período da criação do projeto: 01/01/2001 Até 30/06/2010**. Brasília: DF, jun. 2010. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/reforma-agraria/questao-fundiaria/assentamentos\\_2001\\_a\\_2010.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/reforma-agraria/questao-fundiaria/assentamentos_2001_a_2010.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[www.mda.gov.br/2003](http://www.mda.gov.br/2003)>. Acesso em: 23 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Relatório de atividades: 2008**. Brasília: DF, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria do Patrimônio da União. **Balanço de gestão 2003 a 2010**. Brasília, DF: dez. 2010. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/BalancodeGestaoSPU31jan11.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Medida provisória Nº 458, de 10 de fevereiro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei dos bens imóveis da União: decreto-lei 9760/46**. 5 de setembro de 1946. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/107132/lei-dos-bens-imoveis-da-uniao-decreto-lei-9760-46>>. Acesso em: 3 out 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Patrimônio Da União – SPU. 2006. Disponível em< [www.spu.planejamento.gov.br/](http://www.spu.planejamento.gov.br/)>. Acesso em: 25 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 2008. Disponível em< [www.spu.planejamento.gov.br/](http://www.spu.planejamento.gov.br/)>. Acesso em: 21 maio 2011..

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Balço de gestão 2003 a 2010**. Brasília: DF, dez. 2010. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/BalancodeGestaoSPU31jan11.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Patrimônio da União e Instituto de Colonização e Reforma Agrária. Termo de Cooperação Técnica para implementação de ação e de regularização fundiária ou criação de projetos de assentamentos no ecossistema amazônico. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 nov. 2005. Seção 3, p. 107.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Patrimônio da União. Manual de Regulamentação Fundiária em Terras da União. Portaria nº 284, de 14 de Outubro de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 out. 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Patrimônio da União. Gerência Regional do Patrimônio da União do Estado do Pará. **Relatório de gestão – Ano 2008**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo\\_contas/2008/08\\_PC\\_GRPUPA\\_relatorioGestao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo_contas/2008/08_PC_GRPUPA_relatorioGestao.pdf)>. Acesso em: 24 maio 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão – Ano 2007**. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo\\_contas/2007/07\\_PC\\_GRPUPA\\_RelatorioGestao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo_contas/2007/07_PC_GRPUPA_RelatorioGestao.pdf)>. Acesso em: 24 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Patrimônio da União. **Balço de Governo (2003/2010): ação da SPU na Amazônia Legal – Ano 2010**. Brasília: DF, 2010. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/BalancoGestaoSPU31jan11.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Portal Atividade Legislativa. **Pronunciamentos Detalhamentos. Autor: Flexa Ribeiro (PSDB), de 12/11/2009**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/ Detalhes.asp?d=382133..> Acesso em: 25 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Versão Simplificada das Contas do Governo da República - Exercício de 2009**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_09/Textos/Ficha%204%20-20Arrecadacao%20de%20Multas.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/Ficha%204%20-20Arrecadacao%20de%20Multas.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2011.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. In: **Sociologias; políticas públicas e cidadania**. Porto Alegre, maio/ago. 2010.

BOSERUP, E. **Evolução agrária e pressão demográfica**. São Paulo: HUCITEC, 1987.

BOURDIEU, P. O Capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BUAINAIN, A. M.; PIRES, D. **Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil**. 2003. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/AntonioBuainain.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2011.

CAÑETE, R. V. et al. Gestão das águas na Amazônia: atores sociais, marcos regulatórios e escalas. In: BENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4., 2008. Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, jun. 2008.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CARLO, E.; SILVA, M. Z. Associativismo, participação e políticas públicas. **Política & Sociedade**: Revista de Sociedade Política. Florianópolis: UFSC. v. 5, 2006.

CARVALHO, N. V. De Estocolmo-72 à Eco-92. In: RESENDE, P. E. A. (Org.). **Ecologia, Sociedade e Estado**. São Paulo: EDUC, 1995.

CARVALHO FILHO, J. J. O Governo Lula e o Esvaziamento da Reforma Agrária. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA**. v. 34, n. 2, jul./dez, 2007.

CARVALHO, H. M. **Formas de associativismo vivenciadas pelos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária no Brasil**. Curitiba: IICA, MEPF, NEAD. ago. 1998.

CARVALHEIRO, K. O. et al. **A. trilhas da regularização fundiária para populações nas florestas Amazônicas**: como decidir qual a melhor solução para regularizar sua terra? CIFOR E FASE. [S.l:s.n], 2008.

CASTILHOS, D. S. B. **Capital social e políticas públicas**: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2002. 172 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2002.

CASTRO, E. Tradição e modernidade: a propósito de processos de trabalho na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**. Belém: NAEA, v. 2, n. 1, dez. 1999.

CASTRO, E. M. R. Terras de preto entre rios e igarapés. In: CASTRO, E. (Org.). **Belém de águas e ilhas**. 1. ed. Belém: CEJUP, 2006.

CASTRO, F. et al. Use and misuse of the concepts of tradition and property rights in the conservation of natural resources in the atlantic forest (Brazil). **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. 9, n. 1, jan./jun. 2006.

CASTRO, I. E. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.

HAZEL, F. Movimentos sociais. In: BOUDON, R. (Org.). **Tratado de sociologia**. Tradução de. T. Curvelo. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1995.

CAVALCANTE, I. N. A. **Os artesãos de brinquedos de Miriti**: produção e mercado face ao turismo no município de Abaetetuba. 2008. 109 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Cidades na Amazônia: história ambiente e cultura)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CORADINI, O. L. Engajamento Associativo-Sindical e recrutamento de elites políticas: tendências recentes no Brasil. **Revista Sociologia Política**. Curitiba. n. 28, p. 181-203, jun. 2007.

COSTA, F. A. Políticas Públicas e dinâmica agrária na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO. In: TURA, L. R.; COSTA, F. A. **Campesinato e estado na Amazônia**: os impactos do FNO no Pará. Brasília, DF: Brasília Jurídica; FASE, 2000.

\_\_\_\_\_. **Formação agropecuária da Amazônia**: os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém: UFPA; NAEA. 2000.

\_\_\_\_\_. **Ecologismo e questão agrária na Amazônia**. Belém: SEPEQ; NAEA, 1992.

\_\_\_\_\_. Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia. **Estudos Avançados**, n. 19, 2005.

COSTA, G. S. **Desenvolvimento rural sustentável com base no paradigma da Agroecologia**. Belém: UFPA; NAEA, 2006.

COSTA, A. A. A.; RIBEIRO, T. C. A. O Associativismo no meio rural brasileiro: contradições e perspectivas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. 2001. **Anais ...** 2001.

COUTO, C. G. Oligarquia e processo de oligarquização: um problema institucional das organizações. In: ENCONTRO DA ABCP, 7., **2010**, Recife. **Anais ...** ago. 2010.

CREADO, E. S. J. et al. Entre “tradicionais” e “modernos”: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira. **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. 11, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a04.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

ELSTER, J. A possibilidade da escolha racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 39, fev. 1999.

EMMI, M. F. **A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais**. 2. ed. Belém: UFPA; NAEA, 1999.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **Word Development**. v. 24, n. 6, 1996.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 18 , 2003.

FASE. Disponível em: < <http://www.fase.org.br/v2/subindex.php?id=6>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

FEENY, D. et al. Tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A.C.; MOREIRA, A.C.C. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB ; LASTROP-USP, 2001.

FERNANDES, A. A. A comunidade cívica em Walzer e Putnam. **Lua Nova**, São Paulo, n. 51, 2000.

FERNANDES, A. S.; BONFIM, W. A democratização da gestão municipal no Brasil: abordagem teórica do objeto. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). **Desenho Institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo**. Vozes: Petrópolis, Rio de Janeiro, 2005.

FERRAREZI, E. Capital Social: conceito e contribuições às políticas públicas. **Revista Serviço Público**. Brasília: ENAP, n. 4. 2003.

FERREIRA, A. N. Desafios Atuais do Federalismo no Brasil. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo: na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, v. 1, n. 22, abr. 2001. (Série Debates).

FRANCO, A. Capital social e desenvolvimento local. In: VERGARA, P. (Coord.). **Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para gestão local e regional**. Fortaleza: IADH, 2004.

FREITAS, N. M. S. **Desenvolvimento e capital social: uma análise interdisciplinar do processo de indução do desenvolvimento local integrado e sustentável no Estado de Roraima**. 2003. 282 f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento Sustentável- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade federal do Pará. Belém, 2006.

FREY, K. Desenvolvimento Sustentável Local na Sociedade em Rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Rev. Sociol. Política**. Curitiba, n. 21, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. – 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GALVÃO, C. A. et al. Análise de algumas experiências de Associações Rurais sob a ótica do Capital Social: Discussão teórica e algumas evidências empíricas na Área Rural. **Núcleo de Estudos Agrários**. n. 23, jan. 2006.

GANANÇA, A.C. **Associativismo no Brasil**: característica e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado)- Instituto de Ciências Política, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2006.

HALL, P; TAYLOR, R. C. R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**. n. 58, 2003.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons . **Science**, n 162. 1968.

IMMERGUT, E. M. As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 30. 1996.

IANNI, O. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Rio de Janeiro: Vozes, 1979.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DO BRASIL. **Regularização fundiária e manejo florestal comunitário na Amazônia**: sistematização de uma experiência inovadora em Gurupá. Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. 2006. Disponível em: <[http://www.iieb.org.br/enviados/publicador\\_pdf/public\\_ieb\\_regularizacao\\_fundiaria\\_2011.pdf](http://www.iieb.org.br/enviados/publicador_pdf/public_ieb_regularizacao_fundiaria_2011.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2011.

INCRA. **Conceito e metodologia para implantação dos projetos de assentamento agroextativistas**. Brasília, DF, set. 2006.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 15, de 30 de março de 2004. Dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 5 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 15, de 30 de março de 2004. Dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 05 abr. 2004a. Seção 1, p. 148.

\_\_\_\_\_. Norma de Execução nº 63, de 14 de setembro de 2007. Estabelece fluxo operacional para concessão, aplicação e prestação de contas dos créditos do Programa de Crédito Instalação, no âmbito dos Projetos de Assentamento integrantes do Programa de Reforma Agrária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Poder Executivo. Brasília, DF, 14 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 268, de 23 de outubro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 25 out. 1996.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 269, de 23 de outubro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Poder Executivo. Brasília, DF, 25 out. 1996.

INCRA. Disponível em: <[www.incra.gov.br/...reforma\\_agraria/area\\_incorporado\\_prog\\_reforma\\_agraria\\_032010.xls](http://www.incra.gov.br/...reforma_agraria/area_incorporado_prog_reforma_agraria_032010.xls)>. Acesso em: 21 maio 2011.

INESC. **A reforma agrária no governo Lula**: residual e periférica. Brasília, DF, mar. 2006. (Nota técnica, n. 105.)

ITERPA. **Regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar o acesso à terra**. MARQUES, J. A.; MALCHER, M. A (Org.). Belém: ITERPA, 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/>>. 22 maio 2011.

JURISBRASIL. [www.jusbrasil.com.br/legislacao/107132/lei-dos-bens-imoveis-da-uni...](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/107132/lei-dos-bens-imoveis-da-uni...)>. Disponível em: 23 mar. 2011.

KULGEMAS, E. A evolução recente do federalismo no Brasil. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo**: na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 22, v. 1, abr. 2001. (Série Debates).

KERSTENETZKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdade e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.18, n. 53, maio, 2003.

LARANJEIRA, R. **Colonização e reforma agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LEFF, E. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. – 3. Ed. São Paulo: Vozes, 2004.

LEITE, S. P.; AVILA, R. V. **Um futuro para o campo**: reforma agrária e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.

LÉNA, P. **Boletim Rede Amazônia**: dinâmicas de ocupação e de exploração: efeitos e respostas socioculturais. n. 1. 2003.

\_\_\_\_\_. As políticas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia: problemas e contradições. **Boletim Rede Amazônia**: diversidade sociocultural e políticas ambientais na Amazônia: o cenário contemporâneo. n. 1. 2002.

LIMA, D.; POZZOBON, J. Amazônia socioambiental: sustentabilidade ecológica e diversidade social. **Estud. Av.** v.19, n. 54, maio/ago. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0103-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0103-)> Acesso em: 30 maio 2011.

LIMA, T. L. Populações tradicionais e estado: interesses e disposição normativas na RESEX Cajari (AP). In: COELHO, M. C. N.; SIMONIAN, L.; FENZL, N.(Org.). **Estados e políticas públicas na Amazônia; gestão de recursos naturais**. Belém: CEJUP/UFPA, NAEA, 2000.

LOPES, D. M. N. N. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. **Opinião Pública**. Campinas. v. 10, n. 1, maio, 2004.

LOUREIRO, V. R. **Amazônia**: estado, homem, natureza. Belém: CEJUP, n. 1, 1992. (Coleção Amazoniana).

MADEIRA, A. Federalismo, democracia e governabilidade: o Congresso Nacional e o Aperfeiçoamento da Constituição de 1988. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo**: na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. v. I, n. 22, abril, 2001. (Série Debates).

MAIA, R. O. M. Política de regularização fundiária nas Comunidades ribeirinhas do Pará. In: ENCONTRO DAS REDES RURAIS: mundo rural, políticas públicas, Instituições e Atores em Reconhecimento política, 4., 2010, Curitiba. **anais...** . Curitiba, 2010.

MANESCHY, M. C. CONCEIÇÃO, M. F. C; Pescadores, Agricultores e Ribeirinhos na Amazônia Oriental: associativismo e sustentabilidade. **Boletim Rede Amazônia**: dinâmicas de ocupação e de exploração: efeitos e respostas socioculturais. n. 1. 2003.

\_\_\_\_\_. KLOVDAHL, Alden. Redes de associações de grupos camponeses na Amazônia Oriental(Brasil): fontes de Capital Social? **REDES**: Revista hispana para el análisis de redes sociais, v. 12, jun. 2007.

\_\_\_\_\_. et al. Associações rurais e associativismo no Nordeste amazônico: uma relação nem sempre correspondida. **Novos Cadernos NAEA**. v. 11, n. 1, 2008.

MARTINS, J. S. **Expropriação e violência**: a questão política no campo. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **A militarização da questão agrária**. Petrópolis: Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. **A reforma agrária e os limites da democracia na “Nova República”**. São Paulo: Editora Hucitec, 1986.

\_\_\_\_\_. **O sujeito oculto**: ordem e transgressão na reforma agrária. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. **A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Tempo Social-USP, 2003.

MAYORGA, F. D. et al. Capital social, capital físico e a vulnerabilidade do sertanejo: o caso das comunidades de Iustal e Sítio de Lagoa no Município de Tauá. **RER**, Ceará, v. 42, n. 1, jan./mar. 2004.

McCORMICK, J. **Rumo ao paraíso**: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MCGRATH, D. G.; GAMA, A. S. P. A situação fundiária da várzea do rio Amazonas e os experimentos de regularização fundiária nos Estados do Pará e do Amazonas In: BENATTI, J. H. et al. **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais**

**da várzea:** análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: IBAMA ; ProVárzea, 2005.

MCKEAN, M.; OSTROM, E. Regimes de Propriedade Comum em Florestas: somente relíquias do passado? In: DIEGUES, A. C. MOREIRA, A. C. C. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB; LASTROP-USP, 2001.

MEDEIROS, M. **As teorias de estratificação da sociedade e o estudo dos ricos**. Texto para Discussão. Brasília, DF: IPEA, 2003.

MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. P. Perspectivas para a análise das relações entre assentamentos rurais e região. In: SILVA, F. C. T.; SANTOS, R.; COSTA, L. F. C. (Org.). **Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Campus 1998.

MILANI, C. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pitandas (Bahia, Brasil). In: CONFERÊNCIA REGIONAL ISTR-LAC, 4., 2003, San José-Costa Rica. **Anais...** San José-Costa Rica, 2003.

MONASTÉRIO, L. M. Capital social e Economia: antecedentes e perspectivas. In: \_\_\_\_\_. **Anais do encontro de economia política**. Fortaleza. jun. 2002. Disponível em: <<http://www.imonast.br.turbo.com>>. Acesso em 28 abr. 2011.

MONTEIRO NETO, A. **Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2006.

MORAES, J. L. A. Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável. **Rev. Cent. Cien. Admin.** Fortaleza. v. 9, n. 2, 2003.

MORÁN, E. **Ecologia humana das populações da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1990.

NAVARRO, Z. Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SOUSA, B.(Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002

NAZARRI, R. K.; SILVA, J. O. Capital social e comportamento em Cascavel/PR. **Revista Venezuelana de Ciência Política**. n. 28, jun./dez 2005.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performace**. New York, Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: LABUR, 2007.

OLIVEIRA. **Agrobanditismo e reforma agrária no Pará**. 2009. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2008/02/29/agrobanditismo-e-reforma-agraria-no-para-artigo-de-arivaldo-umbelino/>> Acesso em: 30 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Ariovaldo Umbelino de. **A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no Governo Lula.** Trabalho apresentado na reunião paralela realizada pela Via Campesina durante a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural - CIRADR-FAO. Porto Alegre-RS, mar./2006.

OLSON. M. **A lógica da ação colectiva:** bens públicos e da teoria de grupos. Tradução de M. D. C. Guerreiro; M. L. Faria. [S.l]: Celta, 1998.

OSTROM, E. Reformulando los bienes comunes. In: SMITH, R. C. ; Pinedo, D. **El cuidado de los bienes communes:** gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonia. Lima: IEP: Instituto del Bien Común, 2002.

\_\_\_\_\_. **Governing the commons:** the evolution for institutions for colletive action. Cambridge: University Press. 1990. (Indiana University).

\_\_\_\_\_. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. **American Political Science Reviem.** v. 92, 1997.

OSTROM, E.; AHN.T.K. **A Social science perspective on social capital:** social capital and collective action. A report commissioned by the Enquete Commission of the German Federal Government. 2001.

PÁDUA, J. A. Natureza e projeto nacional: o nascimento do ambientalismo no Brasil. In: SVIRSKY, E.; CAPOBIANCO, J. P. (Org.). **Ambientalismo no Brasil:** passado, presente e futuro. São Paulo: Instituto Socioambiental/Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, 1997.

PERISSINOTO, R; CODATO, A. Classe social, elite política e elite de classe. **Revista Brasileira de Ciência Política.** Brasília, n. 2, jul./dez. 2009.

PRÁ, J. R. Políticas públicas, direitos humanos e capital social. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Org.). **Capital social:** teoria e prática. Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2006.

POTIGUAR JÚNIOR, P. L. T. **Caminhos e (des)caminhos do associativismo entre os “Povos das águas”:** Associação Beneficente dos Pescadores de Marudá-Pará . 2008. 157. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Amazônicas) –Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUARESMA, H. D. A. B. Unidade de conservação, pescadores e turismo: experiências na área de preservação ambiental Algodoal/Maiandeuá-PA. In: COELHO, M. C. N., SIMONIAN, L., FENZL, N.(Org.). **Estados e políticas públicas na Amazônia, gestão de recursos naturais.** Belém: CEJUP; UFPA; NAEA, 2000.

RATTNER, H. **Prioridade:** construir capital social. 2002. Disponível: <<http://www.abdl.org.br/rattner/inicio/htm>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

RAVENA, N. Será Insuportável a capacidade de suporte? sustentabilidade e liberdade na interação homem-natureza. **Movendo Idéias**: Revista do Centro de Estudos Sociais Aplicados. Belém: UNAMA, v. 6, jul. 2001

REIS, B. P. Capital social e confiança: questão teórica e método. **Revista Sociologia Política**. Curitiba. n. 21, nov. 2003.

RESCHKE, A.. **Experiência**: nossa várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira. Brasília, DF: MPOG, 2008. (Ações premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2007).

ROCHA-TRINDADE, M. B. Do rural ao urbano: o associativismo como estratégia de sobrevivência. **Análise Social**. v. 22, 1986.

ROSA, M. Oligarquias agrárias, o estado e o espírito do neoliberalismo no Brasil. In. GRIMSON, A. **Cultura y neoliberalismo**. Consejo latinoamericano de ciencias sociales (CLACSO). Buenos Aires, jul. 2007. Disponível em: <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim\\_cult/Rosa.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim_cult/Rosa.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2011.

RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos In: \_\_\_\_\_. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília, DF: Brasília, n.15, 1998.

SANTOS, M. O retorno do território. **OSAL**, n. 16, jun. 2005.

SILVA, A. F. **Estratégia de sobrevivência dos povos das águas**: projeto agro-extrativista Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, Ilha Quianduba, Município de Abaetetuba, Pará. 2008. 185 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Regional), Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

SILVA, I. F. Formulação de políticas e o processo decisório. In: FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro**. São Paulo: ENSP, 2000.

SILVA, J. G. **A Reforma agrária brasileira na virada do milênio**. 2. Ed. Maceió: EDUFAL, 1997.

SILVA, M. J. V. **Dilemas do planejamento e da gestão municipal na Amazônia ribeirinha**: uma análise do caso de Cametá à luz do ideário da reforma urbana e estatuto da cidade. 2008. 174 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Geografia)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

SIMONIAN, L. T. L. Tendências recentes quanto a sustentabilidade no uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais Amazônicas. In: ARAGON, L. E. (Org.). **População e meio ambiente na Pan-Amazônica**. Belém: NAEA; UNESCO, 2007.

\_\_\_\_\_. Pesquisa em ciências humanas e desenvolvimento entre populações tradicionais amazônicas. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Belém, v. 1, n. 2, maio/ago. 2005.

SOARES, L. C. C. **Campesinato e instituições**: características da produção do açaí em Abaetetuba. 2006. 57 f.. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Formação de Especialista em Desenvolvimento de Área Amazônicas)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2006.

SOUSA, R. V. **Campesinato na Amazônia**: da subordinação à luta pelo poder. Belém: NAEA. 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, jul./dez. 2006.

STEDILE, J. P. (Org.). **Programas de reforma agrária**: 1946 – 2003. A questão agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular. 2005. v. 3.

SURGIK, A. C. S. Estudo jurídico para a várzea Amazônica. In: BENATTI, J. H. et al. **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da Várzea**: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: IBAMA; ProVárzea, 2005.

TRECCANI, G. D. Identificação e análise dos diferentes tipos de apropriação da terra e suas implicações para o uso dos recursos naturais renováveis da várzea amazônica, no imóvel rural, na área de Gurupá. In: BENATTI, J. H. et al. **Questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea**: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: Edições IBAMA; PROVÁRZEA, 2005.

TSE. Disponível em: < <http://www.tse.gov.br/>>. Acesso em: 21 maio 2011.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista de Ciências Sociais**. v. 12, n. 34, 1997.

\_\_\_\_\_. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. **Jogos ocultos**: a escolha racional no campo da política comparada. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: EDUSP, 1998.

TAVARES, L. P. O. **A definição do rural e do urbano suas influências na implantação de políticas públicas**: um estudo de caso em duas localidades na cidade de Cametá-Pará. 2009. 175 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal do Pará, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2. ed. Belo Horizonte; Itatiaia: São Paulo: EDUSP, 1997.

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

VEIGA, J. E. **O que é reforma agrária**. São Paulo: Brasiliense, 2007. (coleção primeiros passos; 33).

VIANNA, L. P. **De invisíveis a protagonistas**: populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2008.

WENTZEL, S. Complementando Perspectiva de 'fora' e de 'dentro': observações antropológicas sobre os projetos voltados para povos indígenas do Programa Piloto (PPG7). **Revista Antropológica**. Recife: UFPE, v. 15, n.2, 2004.

WOOLCOOK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**. v. 27, 1998.

XIMENES, T. Capital social, redes sociais e inovações produtivas. **Ambiente e Sociedade**. jun. 2008.

# ANEXOS

**ANEXO A - Projeto Agroextrativista Ilha Biribatuba**  
Plano de Utilização



#### a) FINALIDADES DO PLANO

Foram definidos 54 itens de intenções com o propósito de manifestar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, à Superintendência do Patrimônio da União - SPU, ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, à Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará - SEMA e instituições afins, o compromisso dos moradores, em respeito à legislação ambiental e ao Plano de Uso e ao mesmo tempo oferecer a estes órgãos um instrumento de verificação do cumprimento das normas aceitas por todos e servir como documento formal para o contrato de concessão ou autorização de uso.

Este plano de uso objetiva assegurar a sustentabilidade do projeto de assentamento agroextrativista **PAE ILHA BIRIBATUBA**, mediante a regulamentação da utilização dos recursos naturais e dos comportamentos a serem seguidos pelos moradores. Está aqui contida a relação das condutas não predatórias incorporadas à cultura dos moradores, bem como os demais procedimentos que devem ser seguidas para cumprir a legislação brasileira referente ao meio ambiente. Assim, este PAE deve ter tratamento semelhante às Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

O presente plano tem o objetivo de servir de guia para que os moradores realizem suas atividades dentro de critérios de sustentabilidade econômica, ecológica e social. O conceito de “sustentabilidade” é definido aqui como a implantação e a consolidação de atividades produtivas que permitam a reprodução das espécies animais, regeneração completa das espécies vegetais e o reflorestamento das áreas desmatadas e que possibilitem que a população local viva em condições de crescente qualidade e dignidade.

#### b) FILOSOFIA E ESTRATÉGIA PRODUTIVA GLOBAL

A sobrevivência dos moradores do **PAE ILHA BIRIBATUBA** será baseada na tradicional combinação de fontes produtivas que não destruam as bases ecológicas da produção e assim permitam sua manutenção ao longo dos anos. Entre as distintas atividades produtivas dos moradores encontram-se práticas agrícolas, florestais, extrativistas, artesanais e de pesca. A particular combinação dessas

atividades depende, tanto das possibilidades ecológicas oferecidas pelo meio natural, quanto da criatividade e interesse individual do produtor local.

Este PAE deve conter planos, projetos e programas econômicos que contemplem a geração de renda mediante fontes não agroextrativistas, como parte de uma estratégia de diversificação dessas fontes. Isto pode incluir programas de turismo administrados pela associação, buscando parcerias quando for necessário, e acompanhando as atividades de pesquisas científicas e biotecnológicas realizadas na área.

Os direitos adquiridos sobre as descobertas dentro da área do **PAE ILHA BIRIBATUBA** devem ser formalizados mediante convênios entre a associação e os pesquisadores e/ou empresas responsáveis pela pesquisa, fixando uma taxa de *Royalties* que os beneficiários deveriam perceber com a comercialização dos resultados gerados da descoberta.

Pesquisa, filmagem e coleta de material genético poderão ser realizados somente com a autorização da associação. Devem ser considerados, além dos aspectos legais, os seguintes fatores. (a) esclarecimento e consulta aos moradores sobre o trabalho a ser desenvolvido e a forma de democratização dos resultados (b) para as pesquisas realizadas por pesquisadores ou instituições estrangeiras deve ser apresentado um plano de trabalho à associação, onde sejam considerados os benefícios comunitários (c) todo trabalho deve ter retorno econômico para a comunidade.

#### c) DIREITOS E RESPONSABILIDADES NA EXECUÇÃO DO PLANO

Todos os moradores do Projeto de Assentamento Agroextrativista **PAE ILHA BIRIBATUBA**, na qualidade de co-autores e co-gestores na administração do PAE, de forma coletiva ou individual são responsáveis pela execução do plano (cumprir e fazer cumprir).

Respondem, hierarquicamente, pelo encaminhamento para a solução dos problemas que surgirem durante a execução do Plano; a) Representantes de Núcleos Comunitários; b) Conselho Deliberativo da Associação; c) Assembléia Geral; 4) INCRA e GRPU

A associação, semestralmente, instituirá uma comissão, de que participem representantes dos núcleos comunitários, que terá a função de levantar os

problemas que ocorrerem durante a execução do plano para subsidiar o conselho deliberativo nas tomadas de decisões.

No **PAE ILHA BIRIBATUBA** não há títulos individuais de terra, mas concessões ou autorizações de uso que legalizam a ocupação tradicional dos moradores em “propriedades<sup>1</sup>”. Conseqüentemente, comercialização de terras com pessoas estranhas ao projeto é proibida, sendo que a cessão de benfeitorias entre os beneficiários poderá ocorrer, desde que com a intermediação da associação.

A delimitação das áreas (extremas) serão definidas obedecendo os limites de respeito estabelecidos pelos moradores da ilha, espaço este de usufruto do beneficiário no projeto, denominados pela comunidade local “propriedades”.

A concessão ou autorização de uso feita aos moradores pelo INCRA e GRPU é exclusiva. Qualquer intervenção dentro do PAE de pessoas estranhas à área deve contar com a autorização explícita da associação e do INCRA e em conformidade com este plano de uso.

A associação, junto com o INCRA e outras instâncias governamentais e não governamentais, terá a responsabilidade de elaborar projetos e programas de desenvolvimento produtivos que visem o fomento de novas fontes produtivas e que promovam o constante aperfeiçoamento da estratégia produtiva global para o PAE.

As áreas de uso comum como rios, lagos, praias e barrancos, serão utilizados pelos beneficiários do projeto, respeitando a legislação ambiental, ficando a associação com a responsabilidade de resolver os problemas que venham a existir entre os moradores.

As nascentes, bem como as margens dos rios, lagos, igarapés e córregos, serão protegidos de derrubadas, obedecendo a distância de acordo com a legislação ambiental em vigor.

Os caminhos e varadouros serão conservados por todos que os utilizam, sendo permitida a abertura de novas vias de acesso, somente para atender ao escoamento da produção e facilitar o deslocamento dos habitantes da ilha com a expressa autorização do conselho deliberativo da associação, e dos órgãos ambientais competentes.

---

<sup>1</sup> Propriedade – termo usado pelos habitantes das ilhas para definir sua área de trabalho, o mesmo que colocação, nas regiões de seringais no Estado do Acre.

As descobertas de sítios arqueológicos devem ser comunicadas ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN;

Fica proibida a aquisição de implementos agrícolas, extrativos, de pesca e assemelhados, oriundos da concessão de empréstimo do programa de reforma agrária, relacionados com a degradação do meio ambiente.

#### d) INTERVENÇÕES AGROEXTRATIVISTAS

Cada família praticará as atividades Agroextrativistas na sua “propriedade”, mesmo que estas sejam descontínuas, respeitando os costumes e tradição, e envolva a força de trabalho familiar.

As famílias, ao receberem sua concessão ou autorização de uso, ficam responsáveis pela conservação e manutenção de suas “propriedades”, devendo desenvolver atividades que visem aumentar, quantitativa e qualitativamente, o potencial produtivo da área, através de: **a)** limpeza e conservação varadouros, rios, lagos e furos; **b)** construção de paióis, armazéns, trapiches, dentre outros; **c)** plantios de espécies adaptadas a exemplo dos sistemas agroflorestais (SAF). **d)** Aperfeiçoamento da pesca do camarão e outras espécies de acordo com a legislação vigente.

Fica permitido ao morador do PAE a extração de madeira de lei existente em sua “propriedade”, desde que para atividades de uso comum ou inerente a sua sobrevivência, a exemplo de cercas, trapiches, pontes, canoas, dentre outras.

A exploração dos açazais com vistas à produção de palmito será feita de forma sustentável. Para garantir que os açazais não se degradem, os moradores que exploram estas atividades devem elaborar e apresentar um plano de manejo sustentado.

A exploração dos açazais de igapós para a produção de vinho e palmito, e de outras espécies de valor econômico em áreas comuns (fora das “propriedades”) dar-se-á mediante acordo entre os moradores que venham trabalhando na limpeza dos canais, ficando os mesmos obrigados a cumprir o projeto de manejo.

A exploração de resinas, óleos, essências, ou qualquer outra substância com valor comercial, tradicionalmente utilizados, fica condicionada a realização de estudos técnicos de forma a garantir a exploração sustentável destes produtos.

A exploração de extrativa de produtos florestais será de responsabilidade das famílias envolvidas, sendo o procedimento de acordo com a legislação ambiental. O miriti e o jupati, palmeiras de grande incidência na ilha, devem ter seu manejo de forma sustentável.

Os moradores do **PAE ILHA BIRIBATUBA** poderão utilizar áreas para produzir alimentos, respeitando sempre os limites da área da 'propriedade' com o propósito de garantir segurança alimentar. As culturas devem ser adaptadas ao meio físico da ilha, devendo-se evitar culturas exóticas.

Intervenções agrícolas devem manter distâncias dos corpos d'água de acordo com a legislação ambiental, evitando-se locais onde existam espécies nativas de reconhecido valor econômico.

#### e) INTERVENÇÕES NA FAUNA

Fica terminantemente proibida qualquer intervenção que resulte na captura de animais silvestre no **PAE ILHA BIRIBATUBA** para comercialização, da mesma forma que é proibido aprisionar aves silvestres, filhotes e a cata de ovos.

A pesca para a alimentação familiar, bem como para comercialização entre os moradores do assentamento é permitida, conforme os critérios adotados nos acordos, devendo-se atender à legislação ambiental quanto ao período, forma e equipamento; o matapi deve ter 1 centímetro entre as talas.

A associação promoverá no **PAE ILHA BIRIBATUBA** eventos periódicos com a participação da Colônia de Pescadores Z-16, para esclarecimento sobre a legislação pesqueira.

Fica proibida a pesca, caça e extrativismo por pessoas estranhas ao projeto. E proibida a pesca com explosivos e malhadeiras acima de 20 (vinte) metros de comprimento, e o uso de malha inferior a 0,30 cm, ou através de tapagem de igarapés, limpeza de poços, batção, arrastão ou com o uso do timbó, cunambi, assacu ou qualquer outra substancia tóxica natural ou química.

#### f) INTERVENÇÕES NA PECUÁRIA

A criação de animais domésticos será incentivada mediante a aplicação de técnicas apropriadas, respeitando as normas de sustentabilidade e de boa vizinhança.

Fica proibida a criação de animais de grande porte (bovinos e bubalinos), sem exceção.

A criação de porco realizada com recursos provenientes de créditos ou concessões de empréstimos do Governo deve obedecer a critérios de manejo onde os animais sejam confinados ou cercados em ambientes dentro dos limites da “propriedade”.

Os danos causados a outrem (vizinhos) consequência da invasão de animais domésticos (galinhas, patos, porcos e outros), nas áreas de cultivos ou instalações deverão ser imediatamente indenizados, conforme o estabelecido pelo conselho deliberativo da associação.

#### g) INTERVENÇÃO NO SUBSOLO

Fica proibida qualquer atividade de extração de minérios na área do **PAE ILHA BIRIBATUBA**, excetuando-se aquelas de interesses do Governo Federal.

Fica proibida a instalação de empreendimentos industriais, a exemplo de olarias e serrarias, cuja matéria-prima seja os recursos naturais da ilha. Com relação às serrarias já instaladas na Ilha será exigida a regularização perante os órgãos governamentais competentes para permanência da atividade.

O lixo doméstico deverá ser selecionado e acondicionado em ambientes específicos para vidro, plástico, papel e metal, sendo de responsabilidade da associação quantificar e estabelecer contato de encaminhamento do material para reciclagem.

#### h) FISCALIZAÇÃO DO PAE

Cada morador é um fiscal de sua “propriedade” e do projeto de assentamento agroextrativista como um todo, cabendo a qualquer um, denunciar à diretoria da associação ou ao INCRA, as irregularidades que estejam sendo praticadas dentro ou no entorno do assentamento.

A associação, através dos seus núcleos comunitários via formação de fiscais colaboradores, juntamente com técnicos do INCRA, e fiscais dos órgãos ambientais competentes, realizarão a fiscalização do **PAE ILHA BIRIBATUBA**.

A cada 180 (cento e oitenta) dias, deverá ser realizada uma operação conjunta de fiscalização, visando manutenção da integridade deste Plano de Uso.

#### i) PENALIDADES

A invasão e/ou uso indevido dos recursos naturais da área por pessoas estranhas ao **PAE ILHA BIRIBATUBA** será punida mediante sua expulsão da área, cabendo ao infrator indenizar todos os danos causados e pagar todas as multas estabelecidas na legislação ambiental vigente.

Ao não cumprimento de qualquer das normas constante do presente plano de uso pelos moradores, fica o infrator sujeito às seguintes penalidades:

*a) Advertência verbal;*

*b) Advertência por escrito;*

*c) Embargo de atividades;*

*d) Perda definitiva da Concessão ou autorização de uso, no caso de reincidência.*

Tais penalidades serão impostas pelo conselho deliberativo da associação e, dependendo da gravidade da infração cometida, esta ordem não será necessariamente seguida.

O morador que considerar injusta a penalidade imposta poderá recorrer junto à diretoria executiva da associação num prazo de 10 (dez) dias a partir do recebimento da notificação da punição. No caso de sua defesa não ser catada em primeira instância, o morador poderá recorrer ao INCRA.

Além das punições constantes deste Plano de Uso os moradores e a associação do **PAE ILHA BIRIBATUBA**, estão sujeitos às penalidades contidas na Lei Ambiental, impostas pelos órgãos ambientais (IBAMA e SEMA).

#### j) DISPOSIÇÕES GERAIS

Fica terminantemente proibida qualquer forma de exploração do homem pelo homem, principalmente através da prática do arrendamento, marretagem, meia ou qualquer outro mecanismo que venha submeter qualquer pessoa à condição de

trabalho degradante dentro do **PAE ILHA BIRIBATUBA**, da mesma forma que é expressamente proibido o trabalho infantil.

O fórum de decisão para entrada de novas famílias no **PAE ILHA BIRIBATUBA** é a Assembléia Geral da associação e o INCRA, ficando, para o momento, vetado o ingresso de novas famílias para compor o projeto, com exceção dos residentes que ainda não tiveram oportunidade de serem incluídos no programa de reforma agrária, ou filhos de beneficiários, residentes na ilha, que atingirem a maior idade, constituírem família e atenderem às demais exigências para inclusão em Relação de Beneficiários, respeitando-se, sempre, a capacidade de suporte da Ilha.

Fica liberado o acesso ao **PAE ILHA BIRIBATUBA** de familiares de beneficiários, sendo que estarão impedidos de integrar a relação de beneficiário do PAE e convivam com os seus familiares sob a responsabilidade destes, e ainda, comprometam-se em respeitar as determinações contidas no presente Plano de Uso.

O presente plano de uso fica sujeito a alterações de quaisquer de suas normas, sempre que o aparecimento de novos conhecimentos e novas tecnologias, possam contribuir no sentido da melhoria do processo de consolidação do **PAE ILHA BIRIBATUBA**, ou a qualquer tempo, seja por problemas causados por ocasião da execução ou referente ao seu conteúdo.

As propostas para alterações no plano de uso poderão ser feitas formalmente pelas representações dos núcleos comunitários à presidência da associação, caso seja catada pelo conselho deliberativo será colocada para votação em assembléia geral e, se aprovada, encaminhada ao INCRA para análise e aprovação.

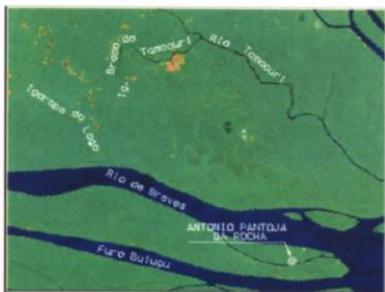
As propostas de alterações não podem entrar em conflito com as finalidades e filosofia deste Plano.

## ANEXO B – Termo de Autorização de Uso

 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU GERÊNCIA REGIONAL DO PATRIMÔNIO NO PARÁ – GRPU	 <b>TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO</b> Nº 00001/2007
--	---

A Gerência Regional de Patrimônio da União no Estado do Pará – GRPU/PA, por delegação de competência concedida a seu Gerente pela Senhora Secretária do Patrimônio da União, através da Portaria nº 284/SPU, datada de 14/10/2005 - ao considerar, dentre outros aspectos, a imensa potencialidade dos recursos naturais existentes nas áreas de várzeas situadas no âmbito da Região Amazônica, como fator econômico capaz de contribuir decisivamente para a melhoria das condições de vida das populações ribeirinhas tradicionais e que o aproveitamento racional desses recursos possibilitará, sem dúvida alguma, compatibilizar a integridade do meio ambiente com o progresso sócio-econômico da região e, ainda, que se torna indispensável a descentralização do poder decisório em casos de regularização fundiária de áreas dessa natureza, que venha possibilitar um mais eficiente e dinâmico fluxo processual, vem, a requerimento protocolado junto a esta Gerência, sob o nº 04957.005815/2006-31 e considerando tudo o que consta dos autos, **CONCEDER** a ANTONIO PANTOJA DA ROCHA BREVES, CASADO, AGROEXTRATIVISTA, RG nº SSP-PA a **AUTORIZAÇÃO DE USO PARA O DESBASTE DE AÇAIZAIS e COLHEITA DE FRUTOS**, a ser cumprida de acordo com autorização específica concedida pelo IBAMA, que passa a fazer parte integrante deste documento, com referência a uma área localizada MARGEM RIO PARAUAU, Município de BREVES, neste Estado, circunscrita a um raio de 500m a partir do ponto geodésico, definido como latitude 01°47'64,1" e longitude 50°19'37,2" estabelecido no local da moradia do autorizado/beneficiário, alcançando a delimitação de 33 m presumível dos terrenos de marinha, respeitados os limites de tradição das posses existentes no local e com área aproximada de 15,0 ha.

A presente autorização não confere ao autorizado/beneficiário qualquer direito possessório ou dominial sobre a área em questão, porque concedida por mera liberalidade e em caráter excepcional, transitório e precário, e cujos direitos de detenção dela decorrentes, por sua natureza personalíssima, **não poderão ser transferidos a terceiros**, em hipótese alguma, sob pena de imediato cancelamento por simples notificação ao autorizado, e poderá também, ser cancelada da mesma forma, se desvirtuado o objetivo nela estipulado.



Belém, PA, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**NEUTON MIRANDA SOBRINHO**  
Gerente Regional - GRPU/PA



Declaro estar ciente dos termos da presente Autorização de Uso da área nela referenciada, me comprometendo a cumprir todos os ditames estabelecidos pela mesma, assim como, me responsabilizando por qualquer dano físico ou ambiental promovido sobre a área, em descumprimento a **autorização específica concedida pelo IBAMA** que é parte integrante deste Termo.

Em .de .200\_\_

Beneficiário/autorizado

**ANEXO C- Edital de Convocação****SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CAMETA**

Fundado em: 14-02-1974 - CNPJ: 05.845.698/0001-60

**“Direitos não se pede, conquista-se”****EDITAL CONVOCAÇÃO**

Pelo presente, a direção do **Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cametá**, usando de suas atribuições legais e estatutárias convoca todos os seus DELEGADOS E DELEGADAS e LIDERANÇAS SINDICAIS, para participarem do **ENCONTRO DELIBERATIVO DOS TRABALHADORES e Trabalhadoras RURAIS associados e associadas deste sindicato de**, que será realizado nos dias **19 e 20 / janeiro /2011**, no recinto do *casa Familiar Rural*, situada na Estrada do Coco km 3 – Cametá-Pa.

**PAUTA DE DISCUSSÃO:**

- Program luz para todos ;
- Os projetos de assentamento agroextrativista já Existente na ilhas Cametá
- Regras Previdenciarias com inss APS cametá .
- Organização Sindical
- O quer ocorrer ?

Outrossim, ressaltamos que sua participação é de extrema importância para o bom andamento das políticas Pública do nosso Municipio, articulada pela Organização Sindicais, e aproveitamos o ensejo para anteciparmos vota de considerações e estimas.

Cordiais saudações,

Atenciosamente.

*Benedito Siqueira Nunes*  
 Presidente STTR - Cametá/PA  
 CPF: 376.729.322-68

Benedito Siqueira Nunes  
 Presidente do

STR de Cametá

Cametá-Pará, 10 de Dezembro de 2010.

**Obs.:** Os Delegados/as Sindicais deverão contribuir com produtos agricola para fins de auxiliar nos custos de alimentação .

Rua: Frei Cristóvão de Lisboa, 1485 - Telefax: (091) 3781-1256  
 E-mail: [strcmt@hotmail.com](mailto:strcmt@hotmail.com) - Cx. Postal: 21 - CEP: 68.400-000 - Cametá-Pará.

**ANEXO D-** Quadra social da Colônia de Pescadores Z - 14 de Abaetetuba atualizado em julho de 2010

**QUADRO SOCIAL DA COLONIA DE PESCADORES Z-14 DE ABAETETUBA ATUALISADO EM JULHO DE 2010**

Nº	SECRETARIAS	SÓCIOS = 2009	+ 2009	TOTAL
1.	RIO SIRITUBA	69	12	81
2.	RIO ASSACU	155	108	263
3.	RIO XINGU	89	45	134
4.	RIO JARUMA	317	51	368
5.	RIO ANEQUARA	228	39	267
6.	RIO CAMPOMPEMA-ALTO	245	169	414
7.	RIO CAMPOMPEMA BAIXO	130	136	266
8.	RIO AJUAI	153	104	257
9.	RIO MARACAPUCU	278	106	384
10.	RIO COSTA MARATAUIRA	142	93	235
11.	RIO MAUBA	246	80	326
12.	RIO GUAJARAZINHO	56	39	95
13.	RIO TABATINGA	63	45	108
14.	RIO DA PRATA	92	24	116
15.	RIO CARIÁ	15	03	18
16.	RIO GUAJARÁ DE BEJA	195	80	275
17.	RIO CARIPETUBA	44	35	79
18.	RIO ARUMANDUBA	36	50	86
19.	RIO ILHA DO CAPIM	184	47	231
20.	CIDADE	490	95	585
21.	RIO COSTA SIRITUBA	92	42	134
22.	RIO PINDOBAL	64	07	71
23.	VILA DE BEJA	85	33	118
24.	RIO URUCURI	123	38	161
25.	RIO URUBUEUA -ALTOS	79	132	211
26.	RIO URUBUEUA - FATIMA	137	25	162
27.	RIO TUCUMANDUBA	648	173	821
28.	RIO SAPUCAJUBA	292	58	350
29.	RIO SÃO JOSE	45	05	50
30.	RIO DOCE	104	16	120
31.	RIO PRAINHA	146	36	182
32.	RIO PARURU	76	90	166
33.	RIO IGARAPE VILAR	20	43	63
34.	PANACUERA	16	90	106
35.	FURO GRANDE	44	22	66
36.	TOTAL	5.198	2.180	7.378