



Acción gubernamental  
e institucionalismo  
en la Amazonia brasileña.  
El conflicto entorno a las  
infraestructuras hidroeléctricas

*Josep Pont Vidal\**

Fecha de recepción: mayo de 2009  
Fecha de aceptación: marzo de 2010

\*Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará (UFPA).  
Dirección para correspondencia: josevidal@ufpa.br

### **Resumen / Abstract**

Este escrito es el fruto de la investigación basada en el conflicto social originado por el proyecto de construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte en el río Xingu (estado de Pará, Amazonia oriental) y del diagnóstico del "Plano de Desarrollo Regional Sostenible de la Región de Xingú". Se parte de un marco analítico conceptual más amplio que combina los postulados de la corriente sociológica del Nuevo Institucionalismo y la teoría de la acción de Jürgen Habermas. A partir del análisis de la acción instrumental y estratégica de los actores políticos, sociales y económicos de esta región caracterizada de periférica, se establecen una serie de variables.

Palabras clave: Amazonia, Jürgen Habermas, Nuevo Institucionalismo, Plano Desarrollo Regional, desarrollo sostenible.

This paper is the result of research based on the social conflict caused by the building of the hydroelectric plant of Belo Monte in the Xingu River (Pará State, eastern Amazonia) and the follow-up "Regional Sustainable Development Plan of the Xingu Region". It is part of a larger conceptual analytical framework that combines the principles of the sociological current of New institutionalism, with the theory of action by Jürgen Habermas. Coming from the analysis of instrumental and strategic action of the political, social and economic players of this region, that has been characterized as peripheric, a number of variables are set out.

Keywords: Amazon, Jürgen Habermas, New Institutionalism, Regional Development Plan, sustainable development.



## Introducción

Los recursos hídricos se han convertido en elementos estratégicos debido, principalmente, a la creciente escasez de agua en el planeta, y por la posibilidad de su aprovechamiento para ofrecer la energía suficiente para abastecer a un modelo de sociedad con demanda ilimitada de energía barata y abundante. Diversos conflictos actuales -el Oriente medio, es un exponente- y futuros estarán motivados por el control de los recursos hídricos. Partiendo del análisis de un horizonte próximo de agotamiento de los combustibles de origen fósil, la regulación y aprovechamiento de los ríos son vistos como una posible solución. Gigantescas infraestructuras de este tipo ya construidas, o en construcción, comienzan a mostrar los inmensos costos sociales y medioambientales.

Los estudios de impacto ambiental y social son todavía poco conocidos y divulgados, sin embargo, pese a los intereses privados, la implantación y construcción de infraestructuras hidráulicas, choca cada vez más con fuertes presiones de los sectores sociales afectados, así como de los grupos ambientalistas. Es cada vez más difícil la aceptación sin críticas de esos mega proyectos. Como resultado, movimientos de protesta de la sociedad civil, de los afectados y de entidades ambientalistas se extienden en todos los países<sup>1</sup> incluyendo América latina,<sup>2</sup> difundiendo su crítica, no tan sólo a los costos ambientales y sociales, sino también a los conglomerados empresariales que gestionan y especulan con la distribución del agua, el concepto de "agua vir-

<sup>1</sup> En España, Movimiento de defensa del Ebro (Josep Vidal, 2004).

<sup>2</sup> El 14 de marzo de 2010, se realizaron acciones coordinadas entre Movimiento dos Atingidos por Barragens (MAB, Brasil), FURC, Argentina; FUNPROCOOP, El Salvador; Red Nacional de Pueblos Afectados y Amenazados por Represas y Travases, Colombia y el Movimiento Mexicano de Afectados por Represas MAPDER.



tual" y su relación con las *commodities* desarrollado por el científico John Allan,<sup>3</sup> y a los precios de la energía eléctrica, con campañas contra los altos precios de la energía eléctrica y el modelo energético imperante (*Movimento de los Atingidos por Barragens* [Movimiento de los Afectados por Represas]).<sup>4</sup>

Brasil, cuenta con los mayores y más caudalosos ríos del planeta, además de ser poseedor del 20% de toda la reserva de agua dulce. Las grandes obras hidrológicas realizadas en las últimas décadas del siglo XX, mostraron sus deficiencias y costos sociales y ambientales (Fearnside, 2002). Ya finalizando la primera década del siglo XXI, se encuentran en la última fase de licitación de las obras, o ya en inicio, grandes obras de infraestructura hidroeléctrica, como la de Tijuco Alto, (Rio Ribeira de Iguape, entre los estados de São Paulo y Paraná), el transvase del río San Francisco, en diversos estados del Nordeste, la construcción de cinco hidroeléctricas en el río Tapajos<sup>5</sup> que podrían inundar una área de unos 12,000 km (América Latina. International Rivers Network, 2008; Tenotã-Mô, 2005), y la Central Hidroeléctrica de Belo Monte (UHB), en el río Xingu, (Filho, 2005). Será la tercera mayor del mundo después de Três Gargantas (China) y Itaipú (entre Brasil y Paraguay). Hasta el año 2015, se prevé construir 495 hidroeléctricas, lo que provocará que sean desplazadas unas 250,000 familias.<sup>6</sup>

Este tipo de macro estructuras genera en los pequeños municipios afectados impactos de carácter socio-laboral como, en el caso de la UHB en la región de Altamira, (98,750 habitantes en 2009) con la llegada de unas 20,000 personas que trabajarán directamente en la obra.<sup>7</sup> La construcción de la hidroeléctrica tiene además, un impacto directo sobre 3,500 familias, que comprende 2,000 familias de barrios de la ciudad de Altamira, 800 del área rural, de la ciudad de Vitoria de Xingu, y unos 400 ribeirinhos.<sup>8</sup>

Sin embargo, otras mega infraestructuras hidráulicas como la represa de Tucuruí -situada a unos 250 kilómetros del río Xingu-, no cumplió los pronósticos de desarrollo social y económico previstos (Castro, Hébette, 1989; Junk, de Mello, 1990). En este contexto, surgen cuestiones ¿Cómo reacciona la sociedad civil y los afectados frente a los mega proyectos? ¿qué propuestas de desarrollo social y económico se proponen? ¿qué tipo de costos medioam-

<sup>3</sup> Johan Anthony Allan, obtuvo el Stockholm Water Price en 2008. Entrevista publicada en: <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/55442>

<sup>4</sup> En el II Encuentro Mundial de Afectados contra las Represas, participaron representantes de organizaciones de Panamá, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México. De México asistieron grupos de indígenas y campesinos, entre otros, como representantes del Frente Chiapaneco contra las Represas y de los frentes contra las represas de los estados de Guerrero y Oaxaca. [http://www.ecoportall.net/Contenido/Temas\\_Especiales/Agua/II\\_Encuentro\\_Mundial\\_de\\_Afectados\\_por\\_las\\_Represas](http://www.ecoportall.net/Contenido/Temas_Especiales/Agua/II_Encuentro_Mundial_de_Afectados_por_las_Represas)

<sup>5</sup> Movimento de los Atingidos por Barragens [trad.: Movimiento de los Afectados por Represas]: [http://www.mabnacional.org.br/noticias/220310\\_tapajos.html](http://www.mabnacional.org.br/noticias/220310_tapajos.html)

<sup>6</sup> América Latina en movimiento: <http://alainet.org/active/199&lang=es>

<sup>7</sup> Según el Estudio de Impacto Ambiental (EIA/Rima de Belo Monte) serán contratadas directamente unas 20,000 personas en la obra y se crearán unos 98.000 empleos en total.

<sup>8</sup> Nombre como se conoce a la población que vive y trabaja al margen de los ríos.



bientales serán irreversibles? y, por último, ¿qué acción estratégica desarrollan diversos actores, con intereses asimétricos y en conflicto?

Este artículo pretende tan sólo abrir el debate sobre las cuestiones planteadas, referentes al proceso de implantación y acción institucional y de la sociedad civil, focalizando el estudio de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte (UHB) en Brasil. Es el resultado de una investigación basada en el análisis del conflicto social originado por el proyecto de construcción de una hidroeléctrica en el río Xingu (estado de Pará, Amazonia oriental). El conflicto se origina a comienzos de la década de los años ochenta, al autorizar el gobierno militar, estudios geológicos y de viabilidad. En la década siguiente, diversos gobiernos (Fernando Henrique Cardoso 1995-1998 y 1999-2002) y el posterior gobierno del Presidente Lula (2003) retrasaron las licitaciones de obras debido a la presión popular y a incorrecciones en los diversos informes medioambientales. Se enmarca en el "Plano de Desarrollo Regional Sostenible de la Región de Xingú" (en adelante, PDRS). El PDRS, ha estado conformado por unas etapas de análisis de diagnóstico y de pronóstico, sobre la situación presente y futura de la región y conformado por una serie de ejes temáticos. El tema que se expone en este escrito se basa en el análisis del eje político-institucional del PDRS.

La investigación surgió a partir del acompañamiento y realización del citado Plano de Desarrollo, que conjuntamente con otros Planos de Desarrollo del estado de Pará, impulsados por la Secretaria de Integração Regional (SEIR) del gobierno de Pará, tratan de establecer las líneas de actuación político-administrativa y de gestión, con el objetivo de establecer una planificación para los próximos quince años en la Amazonia oriental. La principal característica que diferencian este plano, lo constituye el conflicto social originado por la construcción de la central hidroeléctrica con una inversión aproximada de unos 20 billones de RS (aproximadamente 8,000 millones de \$ USA), según estimativas 2010. Por su enorme impacto ambiental, social y económico, tendrá repercusiones estratégicas en la región y en todo el país. La construcción de la UHB, se trata del proyecto coordinado por diversos Ministerios, que prevé inundar 440 km (516 km, según informes medioambientales, EIA-Rima), afectando directamente a varios municipios de la región,<sup>9</sup> y a diversas poblaciones indígenas y sus correspondientes ecosistemas (se suma un total de 66 municipios y 11 grupos indígenas afectados).

Debido al enorme impacto regional, ya en la década de 1980, surgió un fuerte movimiento social que cuestiona la viabilidad del proyecto. Se consolidaron posturas diversas de aceptación y de rechazo entre los actores sociales, políticos y económicos de la sociedad civil sobre la necesidad de revisión del proyecto. Frente a la situación de incertidumbre, las instituciones gubernamentales y los diferentes niveles de gobierno, han mostrado a lo

<sup>9</sup> Como dato indicativo, la mayor central hidroeléctrica de Europa, Alqueva, en Portugal, inunda una extensión de 250 km.



largo de los años, posturas y estrategias que comprenden desde críticas a la construcción de la UHB, hasta el claro apoyo al proyecto, considerado pragmáticamente por el actual gobierno del Presidente Lula, como "prioritario" para el suministro de energía suficiente a nivel nacional.

El estudio se inserta espacial y territorialmente en la región de la Amazonia oriental, en la región del río Xingu.<sup>10</sup> Siguiendo la terminología centro-periferia de Immanuel Wallerstein (1996), la región de la Amazonia no formaría parte tan sólo de la "periferia del capitalismo" –como, según Pochmann (2004), sería el caso de Brasil– sino, de forma más específica, de la denominada "reserva territorial estratégica o espacio de colonización pionera" (Chesnais, 1996:38). Con esta especificidad, la región forma parte de la historia de penetración del "capitalismo de frontera", con una lógica de inmanente de dominación que ha fomentado a lo largo de los últimos cuarenta años una disputa por la posesión de tierras, conflictos y contradicciones en áreas rurales y urbanas fundamentalmente, estableciéndose una abismal desigualdad en la apropiación del espacio económico, político, social y territorial.

El análisis del proceso de la acción de los actores en la región se basa en una estrategia analítica que combina, por un lado, el marco teórico amplio del denominado Nuevo Institucionalismo (March, Olsen, 1984; Di Maggio, Powell, 1991; Peters, 2003; Hall, Taylor, 1996); marco en el que se encuadran diversas corrientes o escuelas, como la denominada "neo-institucionalismo" (Hall, Taylor, 2003), su vertiente económica y de la elección racional (North, 1990). Por otro lado, desde un perspectiva estrictamente sociológica, la teoría de la acción, específicamente a partir del análisis de la acción estratégica de los actores (políticos, sociales y económicos) desarrollada por Jürgen Habermas 1988 [1971]. Andrew (2005) realiza una aproximación teórica similar a la desarrollada en nuestro trabajo, aunque limitada a los aspectos analítico-conceptuales. Este escrito se inspira en los marcos y corrientes teóricas referidas, ilustrado a partir de un estudio empírico.

Se ha optado por una metodología cualitativa, al aparecer está especialmente apropiada para el estudio de las estrategias de la acción estratégica de las instituciones y de los actores sociales, y se seleccionó el "análisis de estudio de caso extendido" (Appendini y Nuijten, 2002, Mitchel, 1983). Como técnica de obtención de datos se han realizado entrevistas semi-estructuradas apoyadas por datos procedentes de cuestionarios.<sup>11</sup> La utilización de métodos cualitativos ha permitido conocer el contexto histórico y actual, y obtener información sobre diversas dinámicas de cambios institucionales y de acción de los actores.

<sup>10</sup> Región que comprende diez municipios con una población de 293,088 habitantes y una superficie de 250,791,94 km (Instituto Brasileiro Geografía Estadística, 2007).

<sup>11</sup> Realización de 25 entrevistas semi-estructuradas a actores sociales, económicos y políticos, las cuales fueron gravadas y transcritas en su totalidad, y que sumaron un total de 30 horas. Análisis de 15 cuestionarios entre actores sociales y económicos durante el mes de octubre de 2008.



A partir de una breve introducción teórica, en la que se exponen las bases epistemológicas de la investigación y los conceptos que la fundamentan, el escrito se divide en tres partes. En la primera, de carácter descriptivo, se expone de forma sintética el desarrollo institucional y la acción estatal de la región, que se inicia tan sólo de forma débil a mediados del siglo XX. La segunda parte, contiene un mapeo de los diversos actores afectados por el macro proyecto, así como la emergencia de movimientos sociales a partir del momento en que se inician los primeros estudios ambientales y técnicos en la década de los años ochenta. Por último, se exponen los resultados de la investigación empírica, así como las principales variables que conforman el eje político-institucional del estudio.

### **El "Nuevo Institucionalismo" y la acción**

La denominación de Nuevo Institucionalismo, no es muy clara, puesto que además de existir diversas corrientes, algunos autores se refieren indistintamente también al "neo-institucionalismo" (Hall, Taylor, 2003). Este estudio, se fundamenta en la síntesis de dos corrientes: la perspectiva sociológica (Dobbin, 1994 Almond, Verba, 1963; Di Maggio, Powell, 1991) y la histórica (Thelen, Steinmo, 1988; Immergut, 1992). La perspectiva histórica, es básica para la comprensión sobre el funcionamiento de las instituciones y las agencias gubernamentales y la acción estratégica de los actores frente y dentro de ellas, puesto que estas son también producto de la acción de los actores.

Respecto a la región estudiada, se trata de un lugar en el que la presencia del Estado se ha manifestado con unas instituciones lejanas y ajenas a los problemas cotidianos de la población y por la construcción de algunas infraestructuras, que no han contribuido a crear una ciudadanía, sino que ésta, frente a proyectos inacabados como la actuación de la Superintendencia da Amazonia (SUDAM), ha estado históricamente excluida de tales procesos. Ello favorece la emergencia de actores económicos que han orientado su acción, llenando el vacío y la "ausencia" dejada por el Estado y las instituciones gubernamentales (Pinto, 1980; Costa, 1992; Brito, 1998).

En esta situación, emerge inevitablemente la cuestión sociológica ¿De que forma surge el orden social? El interaccionismo simbólico de Berger y Luckman (1988), lo interpretan como un aspecto interno de la dinámica de la sociedad: "el orden social es un producto humano, o más exactamente, una permanente producción del hombre" (Ibid.:80). Siguiendo esta línea argumentativa, los orígenes de la institucionalización se basa en que "toda actividad humana tiende a convertirse en hábito" (Ibid.:82). ¿Podemos afirmar pues, que las instituciones son producto de una serie de hábitos que han resultado útiles por parte de los actores? Para los interaccionistas, la respuesta está dirigida a la acción de los actores: "habrá institucionalización siempre que se produzca una tipificación recíproca de las acciones, convertidas en hábitos de un determinado tipo de actores" (Ibid.: 84).





El estudio se inspira en la corriente sociológica del Nuevo Institucionalismo, aunque a mi entender, el enfoque sociológico tradicional adolece todavía de una cierta limitación al comprender la acción social como aspecto secundario. Esta dimensión se profundiza a partir de la teoría de la diferenciación que realiza Jürgen Habermas (1984), entre acción racional y la interacción social (acción estratégica). Bajo el término acción racional, distingue a su vez, entre acción instrumental y acción estratégica. Mientras que la primera, se refiere a la acción de un solo actor que calcula racionalmente los medios para alcanzar un objetivo, la segunda, se refiere la coordinación de más de un actor para alcanzar un objetivo. La acción estratégica se basa en una racionalidad dirigida a los fines, en la cual el actor procura el "éxito" de sus acciones. Por otro lado, la acción comunicativa, es entendida como la acción en la que: "los participantes no se orientan principalmente hacia su éxito; persiguen sus metas individuales con la condición de que sean capaces de armonizar sus planes de acción sobre la base de definiciones comunes de las situaciones" (Habermas, 1984:286). La armonización de sus acciones por medio de discursos y la búsqueda del consenso, aparecen como elementos centrales.

En el conflicto entre los actores de la región, se parte de las siguientes cuestiones, que sirven como elementos orientadores de la investigación empírica: ¿Se trata de una acción estratégica orientada tan sólo a unos fines? Respecto a la implementación del PDRS, ¿se ha conseguido establecer un mínimo de armonización en la comunicación entre los diversos actores? o, por el contrario ¿se prefiere la "suma cero", antes de posibilitar acuerdos de cooperación entre los actores? El individualismo metodológico y en la "suma cero" de opciones de los actores, en este caso frente a la acción de impulsar desarrollo sostenible en la región.

Durante décadas, el papel individualista y egoísta de los actores, especialmente los actores económicos, ha conducido a una situación de falta de diálogo para consensuar alternativas. La acción de deforestación ilegal por parte de empresas madereras, han dejado inmensas áreas de bosque tropical al borde del colapso ecológico, sin que ninguna organización empresarial se pronuncie o denuncie tal situación. A partir de innumerables denuncias, la presión de las ONG y sectores de la sociedad civil, diferentes instituciones y agencias federales, han iniciado las operaciones de fiscalización y control de las explotaciones forestales, en el momento que los empresarios causantes de esta situación, anuncian el "deseo de un desarrollo sostenible" de la región. Como postula la elección racional, surge la cuestión: ¿Estos empresarios actúan de *free-rider* o de "gorrón", en un momento en que no tienen otra alternativa que la de unirse a la opción del desarrollo sostenible?



## **1. Desarrollo institucional y acción estatal en la Amazonia oriental**

La región de Xingu, como la mayoría de la Amazonia brasileña, se caracteriza por el bajo nivel de institucionalidad o "frágil institucionalidad" (Torres, 2004: 45), apareciendo en mayor o en menor intensidad, según se trate de áreas urbanas o rurales, en el grado de racionalidad en el poder y ejecución de políticas. Históricamente, el Estado brasileño se ha caracterizado por su ausencia en la región; se han creado tan sólo instituciones de orientación desarrollista, que permiten la gestión burocrática desde otros centros del país y que corresponden a un conjunto de agentes sociales y a unos intereses relativamente "ajenos a los intereses sociales de la Amazonia" (Castro y Hebette, 1989; Castro, Moura y Sà Maria, 1995; Becker, 2005).

Solamente a partir de la década de 1940 se comienza a registrar una intervención planificada del Estado en la región amazónica. El contexto burocrático autoritario militar de finales de los años sesenta, contribuyó a perpetuar la falta de garantías laborales y formas de explotación de la mano de obra, de carácter pre-industrial. La experiencia desarrollista de las décadas de los años 1960 y 1970, iniciada con la denominada "*Operação Amazônia*", fue una intervención del Estado más significativa, en el sentido de "planificar, ejecutar y coordinar la expansión de estructuras sociales y productivas capitalistas" (Bunker, 1985: 78, cit. Brito, 1998). Esta situación fue determinante en la poca tradición en la resolución de problemas a partir del diálogo social y el consenso, que se refleja en la actualidad en la violencia existente y en el elevado número de homicidios de carácter social y político ocurridos. En la región, se constituyeron fuertes grupos y *lobbys* de carácter extrativista, empresas agropecuarias y madereras, las cuales han dificultado el desarrollo de agentes sociales y de diálogo consensuado.

Para llevar la mano de obra suficiente para colonizar la región, se creó la *Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico* (SAVA), que tenía como prioridad ofrecer ayuda a los trabajadores recién llegados de otros estados del Brasil e incentivarlos a que cultivaran alimentos para su auto abastecimiento. Unos años más tarde, en 1952 se fundó la *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia* (SPVEA), la cual tuvo un relativo éxito debido a los limitados recursos económicos federales disponibles y a problemas de funcionamiento interno. En los años siguientes "Planos Quinquenales" fueron los responsables de construcción de grandes infraestructuras, como la red de carreteras y el apoyo a los polos agropecuarios.

La reformulación y reestructuración del Estado coincidió con el proceso constitutivo de aprobación de la Constitución de 1988. Durante el primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, se inició una profunda reforma del Estado y de la administración pública, que tuvo como consecuencia inmediata los ajustes estructurales de carácter económico. Éstos se



manifestaron en la apertura comercial, el saneamiento de las finanzas públicas y la reestructuración del sector paraestatal.

Durante esa década se fundaron agencias de desarrollo para las regiones menos desarrolladas: *Superintendência da Amazônia* (SUDAM) y la *Superintendência do Nordeste* (SUDENE). En el caso de la SUDAM, el Banco da Amazônia (BASA), fue el responsable del financiamiento de los proyectos. La agencia tenía no sólo competencias por la formulación y establecimiento de líneas de acción, sino también por la coordinación del desarrollo. Durante la siguiente década de los años noventa, la SUDAM mostró su ineficiencia para cumplir los objetivos planeados inicialmente y llegó a su quiebra y posterior disolución por decreto gubernamental. Ante el vacío dejado por la SUDAM, se fundó la *Agência Desenvolvimento da Amazonia* (ADA), cuya corta vida se reflejaría en su disolución y la refundación en el año 2008, de la Nova SUDAM. Está todavía por ver, si esta nueva agencia tendrá capacidad para impulsar proyecto de desarrollo y estar realmente "blindada" a acciones de desvíos ilegales y corrupción como sucedió en la extinta agencia.

Diversos estudios (Bunker, 1980) muestran que la política agraria de la Amazonia se ha visto afectada por "impedimentos burocrático-institucionales", debido al desempeño de instituciones como la SUDAM y el *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria* (INCRA). Según Bunker, la superposición de objetivos similares entre las dos agencias, tuvo como consecuencia un aumento de los costos de los proyectos, que repercutieron negativamente para la población de pequeños campesinos. En los proyectos de desarrollo, las instituciones burocráticas actuaron desvirtuando la función modernizadora de la región, por la cual fueron concebidas. La conclusión a la que llega el autor, es la existencia de "disfunciones" en los órganos del Estado, que no permitieron unas condiciones para modernizar la agricultura durante la referida década. A pesar de las medidas iniciadas por la movilización de la ciudadanía y las políticas sociales implementadas paulatinamente por el Estado, se conformó un conjunto de políticas que todavía a finales de la primera década del siglo XXI, no han logrado alcanzar una universalización, especialmente la población rural.

Respecto a las instituciones estatales, durante el mandato del *Partido Social-Demócrata Brasileiro* (PSDB), diversas Secretarías del gobierno estadual se encontraban todavía en un proceso de redefinición de funciones, como es el caso de la *Secretaria Especial de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente* (SECTAM). Distintos indicadores y prácticas de gestión, apuntan a que el actual gobierno estadual del *Partido dos Trabalhadores* (PT) del estado de Pará, está reorganizando las funciones y objetivos de la SECTAM, de cara a una mayor eficiencia y eficacia en sus acciones.



### **1.1 Antecedentes institucionales y el Plano Desarrollo Sustentable**

El *Plano de Desenvolvimento Sustentavel* (PDRS), forma parte de una estrategia más amplia promovida por el gobierno federal, la cual toma como referencia los instrumentos de planificación federales y, especialmente, el *Plano Amazonia Sustentável* (PAS). El Plano se basa en la premisa de impulsar un "nuevo modelo de desarrollo para la Amazonia a partir de la valorización de las potencialidades naturales y socioculturales". Para la realización del plano, el gobierno del estado de Pará subdividió la región en doce regiones de integración, incluyendo la Región Metropolitana de Belém, subdivisión que sirve de base para la descentralización administrativa impulsada por el gobierno actual del *Partido dos Trabalhadores* (PT) en el estado. La decisión gubernamental de iniciar PDRS en la región de Xingu no es fortuita, sino que se halla estrechamente vinculada a la decisión gubernamental de iniciar las obras de construcción de la UHB.

El PDRS comprende una serie de acciones estructurantes para la región, como los programas impulsados por el Gobierno federal el *Plano Plurianual 2004-2007* (PPA), y el proyecto "*Territorios da Cidadania*"<sup>12</sup> y el programa del gobierno del estado "*Pará Terra de Direitos*", programas integrados dentro de la *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR) y que comprenden acciones conjuntas de diversos ministerios federales. El Plano abraza una serie de acciones a diversos niveles que determinan el actuar de las instituciones y los respectivas acciones que ejercen: nivel nacional, macro-regional, sub-regional e intra-urbano.

Enmarcado en estos programas y en diversos proyectos hidroeléctricos en la región (Pinto, 2001; Santos, 2004), se encuentra el proyecto de infraestructura de la UHB de Belo Monte, cuyo proyecto se remonta a mediados de la década de los años setenta. En 1980, la empresa de participación estatal *Eletronorte*<sup>13</sup> propuso la construcción del Complejo Hidroeléctrico de Altamira, con la construcción de tres centrales con una capacidad total de 17.6 megawatios. Desde esa década, los diversos gobiernos han intentado iniciar las obras, dando pie a una batalla técnica, jurídica política y socio ambiental sobre la viabilidad del proyecto.

A partir del año 2005, las acciones administrativas, judiciales y la polarización de los actores que forman parte de la sociedad civil, se ha ido acentuando. En este sentido, el mismo Procurador General de la República denunció en 2005, irregularidades en el Decreto Legislativo que autoriza la implantación de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte en el Rio Xingu. Esta acción administrativa estuvo acompañada por el Instituto Socioambiental, *Greenpeace*, el *Fórum Carajás* y la *Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira* (COIAB). Éstas apoyaron el pedido de *Amicus Cu-*

<sup>12</sup> El programa se extiende a sesenta territorios por todo el país, donde participan diecinueve Ministerios federales.

<sup>13</sup> Empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, ELETRONORTE, sociedad anónima de economía mixta.



riae<sup>14</sup> junto al Supremo Tribunal Federal (STF), para participar de la *Ação Direta de Inconstitucionalidade*. El objetivo fue mostrar los problemas existentes con el diseño del proyecto. En el mismo año (por siete votos a cuatro) el Supremo Tribunal Federal resolvió juzgar como inapropiada la *Ação Direta de Inconstitucionalidade*, lo que tuvo como consecuencia la suspensión de licencia ambiental de la UHB. La decisión impidió la continuación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA-Rima), a lo que se le puso como condición que los representantes de los pueblos indígenas afectados fueran recibidos y oídas sus reclamaciones en el Congreso Nacional en Brasilia.

La Justicia Federal de la región de Altamira consideró improcedente el pedido del Ministerio Público Federal (MPF) de anular la licencia ambiental ya realizada y por el *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA).

Durante los meses siguientes se reanudan las movilizaciones y tiene lugar el *I Encontro dos Povos Indígenas*, en el que se divulgó la *Carta Xingu Vivo para Sempre*, documento que avala y expone las amenazas que comporta la UHB para el río Xingu. El movimiento *Xingu Vivo para Sempre*, exigió diálogo sobre la *Avaliação Ambiental Integrada* (AAI) en la cuenca del río Xingu. En reuniones posteriores con representantes de los movimientos sociales, procuradores de la República, el Obispo de la Diócesis de Xingu y el presidente del *Conselho Indigenista Missionário* (CIMI), además de científicos y especialistas ambientales y el propio presidente de la República Luiz Inacio Lula da Silva, se garantizó que solamente se iniciaría la construcción de Belo Monte después de un extenso debate social en la región. Durante el año 2009 se realiza una serie de consultas y audiencias públicas en los municipios afectados. La *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI), autoriza la construcción de Belo Monte, a pesar de no poseer suficientes datos sobre los impactos de la central sobre los diversos grupos y pueblos indígenas de la región; se contrapuso la decisión al propio equipo técnico de la institución. En el informe oficial se reconoce que en el *Estúdio de Impacto Ambiental* (EIA/Rima de Belo Monte) no se dimensionaron correctamente los impactos, así como tampoco presentó propuestas concretas de desarrollo.

Durante el año 2009 se presentó el caso de Belo Monte en una audiencia pública en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington); se trató el impacto de las grandes obras hidráulicas en los países de América Latina y se relacionó con los derechos humanos de los afectados y las consecuencias ambientales. En el *II Encontro dos Povos da Volta Grande do Rio Xingu*, los participantes mostraron su indignación al ser excluidos de los procesos decisorios y denunciaron la falta de explicaciones y dudas sobre las consultoras que elaboraron los informes de impacto ambiental y social (EIA-Rima). Debido al aumento de las protestas e irregularidades de los informes, el secretario ejecutivo del Ministerio de Minas y Energía, declara sobre la posi-

<sup>14</sup> Amigo de la causa, en portugués.



bilidad de retrasar la subasta para la concesión de la hidroeléctrica. Diversos representantes de grupos étnicos indígenas (Arara, Guaraní, Juruna, Kaiapó, Xavante, Xipaia, Xicrin e Yanomami) lanzaron un manifiesto en el que se denuncia la poca atención por parte del gobierno federal frente a sus reivindicaciones.

A comienzos del 2010 el Ministerio del Medio Ambiente da luz verde a la construcción de Belo Monte, sin poseer suficientes informes de los impactos en el medio ambiente. Diversas empresas del sector energético y constructoras ya han anunciado su presencia en la subasta para la concesión de las obras (Companhia Vale do Rio Doce, Neoenergia, Andrade Gutierrez, Votorantim Energia). Como respuesta a este hecho, la *Conferencia Nacional de los Bispos do Brasil* (CNBB), ha manifestado públicamente en votación, que defiende por 24 votos contra 2, a favor de la paralización del proceso que autoriza la construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte. Según se desprende de la organización de diversos movimientos sociales y grupos indígenas, es de esperar, que en los próximos meses se realicen movilizaciones desde diversos sectores sociales, indígenas y ambientalistas del Brasil dirigidas a las empresas participantes de la obra y al sector financiero que suministra los créditos necesarios para su realización, como es el Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

### **1.2 Acción y estrategias institucionales**

Como instituciones se entiende en este estudio el gobierno local, estadual y federal, las respectivas autarquías, todo tipo de organizaciones, ya sean altruistas, organizaciones no gubernamentales, comerciales o empresariales y las de carácter social y religioso. Se establecen tres variables principales: primera, referente a la acción estratégica de las instituciones y actores; segunda, referente a la definición común entre los actores, frente a diversas situaciones; tercera, referente a la armonización de acciones para el desarrollo de la región. Por acción institucional, la acción instrumental y estratégica emprendida por las instituciones y entidades de la sociedad civil y se establecen en los niveles federal, estadual, regional y local.

A nivel federal, la colaboración entre el IBAMA, la Policía Federal y la Força Nacional de Segurança dio inicio en 2008, a la Operación "Arco de fogo", la cual tenía como objetivo el combatir la explotación ilegal de madera, así como también desenmascarar grupos de exterminio y el tráfico de drogas en la región. Para ello, fueron clausuradas y multadas varias empresas y serradoras ilegales de madera en la región de Xingu y en otras regiones amazónicas. Las medidas de fiscalización y control gubernamental necesarias desembocaron en una ola de protestas violentas de grupos de empresarios y de trabajadores desempleados de las empresas clausuradas en diversos municipios de la región; violencia que sólo disminuyó con el arribo urgente de tropas especiales de la policía federal. La reacción de la sociedad



civil organizada, grupos ambientalistas, movimientos sociales, ha sido crítica frente a esta operación gubernamental.

Frente a las críticas recibidas por los agentes sociales, el gobierno puso en práctica a comienzos del 2009 la operación "Arco verde", la cual tiene como objetivo ofrecer alternativas técnicas sostenibles y de capacitación, para la explotación racional de los recursos naturales. En el municipio de Altamira, existen oficinas y representación de los órganos federales y estaduais gubernamentales especializados en temas agrarios y medioambientales. Entre éstos, el Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), el Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), cuyo trabajo es cuestionado por los actores sociales. En el estudio de Barbosa y Rocha (2003:72), se destaca:

Los sucesivos gobiernos municipales evitan colaborar con el órgano en la contención de las acciones ilegales sobre los recursos naturales, pues las actividades madereras, pecuarias y la extracción de minerales son muy rentables, promueven la circulación de dinero en la región en general, empleo y renta.

A nivel del estado de Pará, la *Secretaria Integração Regional* (SEIR), participa en el *Grupo de Trabalho Interministerial* (GTI). Estos órganos gubernamentales impulsan la implementación del PDRS, a partir de un proceso de consultas públicas. El proceso comprende la elaboración de un diagnóstico y un pronóstico de gestión, que fue refrendado a través de las consultas públicas en los principales municipios de la región. Las consultas levantaron fuertes expectativas entre la sociedad civil, especialmente en los aspectos de desarrollo sostenible y la reforma agraria de la región, como lo manifiesta la *Pastoral de Juventude*: "Un instrumento político que comience a articularse en todo el Brasil en cooperación con la *Via Campesina*, y trabaje en este proceso que es la *Via*, se está construyendo en el país. (...) nosotros somos en la consulta popular, un instrumento político de la *Via Campesina*."

En las consultas, realizadas durante el mes de febrero de 2009,<sup>15</sup> diversos grupos de trabajo discutieron temas y el propio PDRS, el cual estableció una serie de prioridades de acción e intervención gubernamental. La participación de la sociedad civil en las consultas fue desigual, dependiendo del municipio y de las temáticas abordadas. El proyecto de la UHB de Belo Monte apareció como el más conflictivo entre los diversos sectores. La finalidad del PDRS fue establecer unas líneas de desarrollo para su concreción en políticas públicas para la región, aunque el tema que más preocupó a la sociedad civil y a la población en general, es sin duda el referente a la construcción e impacto de la UHB.

Entre los actores de la sociedad civil, el Sindicato de educadores (SINTEPP), las críticas se extienden incluso al papel como órgano gestor del medio am-

<sup>15</sup> Para más información sobre las cuatro audiencias públicas: <http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=328238>



biente y función de instituciones como el IBAMA: “Nosotros estamos discutiendo la cuestión de la operación *Arco de Fogo*. Llegó el IBAMA y dijo que a partir de hoy no podemos seguir haciendo esto o aquello. Está prohibido quemar. Pero, ¿Qué hacer pues?”.

Más específicas son las críticas realizadas por los actores económicos. Según los empresarios vinculados a la *Associação das Industrias Madeireiras de Altamira* (AIMAT), refiriéndose a las instituciones gubernamentales: “Ellos nunca van a acabar con la ilegalidad, si ellos primeramente no se legalizan y lo hacen cooperando con nosotros”. Las críticas se extienden hasta el actual gobierno federal y estadual del *Partido dos Trabalhadores* (2010): “Desde que el PT asumió el poder, se metió y movió tantas cosas que no logró solucionar nada. En la actualidad, sólo existe una palabra “prohibición”. Debería estar prohibido prohibir. Absolutamente todo aquí está prohibido y nadie llega con soluciones”.

## 2. Actores sociales actuales en la región de Xingu

Además de los actores políticos de los niveles municipal, (municipios afectados) estadual (secretarías y órganos) y federal (gobierno), en el conflicto en torno al proyecto y construcción de la UHB, son numerosos los actores de la sociedad civil y económicos afectados. Veamos primero los actores que históricamente componen la sociedad de la región. Diversos autores (Velasquez; Boas, Schwartzman, 2006) constatan la existencia de cinco tipos de actores en la región de Xingu:

- Ganaderos. Propietarios de grandes y medias explotaciones (tamaño superior a 2,500 ha. Existen explotaciones de más de 50,000 ha de extensión. La mayoría de los ganaderos desarrolla actividades agropecuarias, aunque a partir de denuncias también aparecen actividades ilegales como el grilagem,<sup>16</sup> trabajo esclavo y deforestación ilegal.
- Colonos. Se trata de pequeños agricultores que viven a partir de actividades ligadas a la agricultura de subsistencia. Las propiedades varían de 50 ha (como media) a 100 ha, algunas de estas propiedades alcanzan las 300 ha.
- Colonos que no utilizan mano de obra externa. Son productores rurales que desarrollan actividades asociadas a la cría de ganado es la especulación de tierras. La extensión de las propiedades varía entre 100 y 2,500 ha.
- Población ribeirinha.<sup>17</sup> Es poco numerosa y se localiza en las márgenes del río Xingú y de otros menores.
- Población indígena. Viven básicamente en las nueve tierras indígenas en las márgenes do río Xingu.

<sup>16</sup> Apropiación indebida de tierras públicas a través de la falsificación de documentos.

<sup>17</sup> Nombre como se conoce a la población que vive y trabaja al margen de los ríos.





Esta clasificación ofrece una visión sobre los actores del área rural, sin especificar otros actores sociales y políticos. Otros estudios indican la existencia de otro tipo de actores sociales organizados, más tradicionales y actuantes de la región y en los municipios, surgidos en las últimas dos décadas básicamente como respuesta al proyecto de la UHB (Vidal, 2009). A partir de estas clasificaciones, se establece una tipología sobre los movimientos sociales, como actores de cambio:

- *Movimento Pro-Belo Monte e Desenvolvimento Sustentável da região do Xingu*. Surge a partir de ofrecer una respuesta al movimiento en contra de la construcción de la UHB. El movimiento tiene como elemento coordinador el Comitê Pró-Belo Monte, compuesto por unas 170 entidades. Se muestra favorable a la construcción de la UHB, aunque exigiendo ciertas garantías. Desde su creación, se han realizado diversas manifestaciones y acciones. Entre las reivindicaciones está la retomada de estudios de impacto para la construcción de la central hidroeléctrica, la elaboración de una política para el sector forestal, el asfaltamiento de las carreteras federales, la conservación de las carreteras vecinales, la zonificación socio-económico y la ordenación fundiaria.
- *Movimiento Xingu vivo para Sempre*. Los orígenes de este movimiento se remontan a mediados de la década de los años ochenta a partir del "I Encontro de Povos Indígenas" (Altamira) y con la primera propuesta de construcción de la hidroeléctrica. A partir de esa década, el movimiento ha tenido fases de movilización, dependiendo de los proyectos y la retomada por parte de los diversos gobiernos de construcción de la central hidroeléctrica. El actual momento de revitalización del movimiento se remonta a principios de 2008, con ocasión del encuentro "Xingu Vivo para Sempre", con representantes das poblaciones indígenas, ribeirinhas, extrativistas, dos agricultores y agricultoras familiares, de habitantes de la ciudad, dos movimientos sociales y de las Organizaciones No Gubernamentales de la *Cuenca del río Xingu*, para discutir y evaluar el proyecto de construcción de la hidroeléctrica. El movimiento está formado por más de 60 entidades y asociaciones de la sociedad civil (Vidal, 2009).
- *Fort Xingu. Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico e Sócio-Ambiental da Transamazônica e Xingu* (Fort Xingu), fundado en mayo del 2009. Se trata de un espacio de discusión y debate entre las organizaciones representativas de la sociedad civil, con el objetivo de estudiar y crear alternativas para estimular e implantar modelos de desarrollo sostenible para la región. Como actores importante del Forum están los municipios que serán afectados directa o indirectamente por el proyecto.



- El movimiento de mujeres, aparece a principios de la década de los años noventa. Está compuesto por el *Movimento de Mulheres Campo Cidade*, (MMTACC), *Movimento de Mulheres Maria Maria* (MMM), Instituto Feminista para la Democracia, y el *Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense*.
- *Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra* (MST), representa un amplio movimiento a nivel federal con importante implantación y movilizaciones en el estado de Pará. El Movimiento se halla vinculado a otros movimientos sociales, como el *Movimento Nacional de Direitos Humanos* (MNDH). El movimiento realiza acciones conjuntas con el MAB.

### 3. Acción estratégica orientada al “éxito”

Acción estratégica se basa en que la racionalidad de un actor esté dirigida a procurar realizar sus objetivos llevando en consideración a otros actores. En la región estudiada se manifiesta especialmente en el trabajo en red y en la búsqueda del consenso entre diversos actores. Entre las autarquías federales, el INCRA coopera a nivel regional con la sociedad civil y entidades empresariales como la *Comisión Ejecutiva del Plano para el Cultivo del Cacao* (CE-PLAC), y el *Instituto Empresa de Assistência Técnica* (EMATER), con el objetivo de implementar la reforma agraria. El *Programa Nacional de Incentivo a Agricultura Familiar* (PRONAF) aparece como determinante para la concesión de créditos. El objetivo de la cooperación es la consecución de intereses comunes: “colaboramos con aquello que tenga intereses comunes a nosotros, nos situamos dentro de los movimientos sociales” (SINTEPP). Para la fundación *Viver Produzir e Preservar*, el objetivo final es la consolidación de la red: “La idea no es disponer de una estructura regional grande, sino disponer de una red, que tenga lazos fuertes, y por ello es necesario especializarse para tener lazos fuertes”. No obstante, las redes informales por sí solas no logran aglutinar de forma continuada a la sociedad civil, motivo por el cual se intenta institucionalizar el forum:

Agencias e instituciones federales como la FUNAI, detectan insuficiencias en el poder municipal: “El nivel municipal, é débil, muy débil. No tiene alternativas. En la gestión municipal anterior se observaba mucho trabajo y empleo. Hoy en día, solo veo desempleo. Muy débil”. Diagnóstico semejante procede de la agencia federal INCRA: “Pienso que se tendría que realizar una mejor cooperación con el gobierno del Estado, los alcaldes juntamente con el gobierno federal, porque es una región muy necesitada de infraestructura, además de ser una área territorial muy grande”.

Desde el sector empresarial, el INCRA ha sido la fuente de muchos problemas debido a su ineficacia:

El INCRA en los últimos años paró con la regularización fundiaria. Ahora comenzó de nuevo en el municipio de Novo Progreso. Allí tiene varios equipos trabajando y aquí en la región de la transamazonica, está previsto este año retomar la cuestión de la regularización fundiaria de la región.



### 3.1. La acción estratégica: ¿Cooperación institucional?

La cooperación institucional, basada en el "individualismo metodológico" y en el "dilema de prisionero" analiza el juego en el cual la cooperación de varios actores puede dejar a todos en mejor situación, aunque también puede darse el caso debido a la inseguridad de cada jugador frente al comportamiento del otro jugador, teniendo como resultado colectivo una pérdida para todos. En la investigación en la región de Xingu, diversos actores ponen de manifiesto la baja cooperación existente.

Desde la Secretaría de administración del gobierno local: "Vivimos en una sociedad en decadencia. Con inseguridad e ilegales". Las autarquías (FUNAI) manifiestan una opinión similar: "El mayor problema son nuestros políticos. A nivel municipal, es débil, débil. No ofrece alternativas. Nuestro gestor anterior generó mucho empleo. Nuestros políticos, senadores, diputados, son muy débiles" El sector empresarial representado por SINCORT, se muestra crítico con los diferentes niveles de la acción gubernamental: "Si los gobiernos municipal, estadual y federal, no comienzan a mirar para el pequeño productor, que es importantísimo en la coyuntura económica, el desarrollo está comprometido".

Desde el gobierno municipal se pretende que el *Plano Director* constituya un elemento aglutinador de la sociedad civil: "El Plano Director tiene que ser el carro que tira de la ciudadanía. La administración, cuanto más transparente, mejor. Tenemos intención de crear una oficina de reclamaciones para la ciudadanía" (Secretario Administración Ayuntamiento de Altamira).

La interacción sociedad, instituciones y poder público municipal, se manifiesta en el apoyo de una administración pública, como es el gobierno local, a las iniciativas estructuradas en la sociedad civil. Un ejemplo lo constituye el Consejo Municipal de Salud: "Las mayores dificultades, es la propia visión de la gestión municipal" (...) "Es una gran lucha y conquista de los movimientos sociales (....) La dificultad es la gestión de la alcaldía. Esta situación de falta de entendimiento mutuo entre el poder público y la sociedad civil organizada y de fluidez en un mismo nivel comunicativo, se repite en otros consejos municipales: "Los otros consejos no son bien vistos por el poder municipal. La gestión no gusta del papel fiscalizador de los consejos" (...) "Tenemos dificultades con el Consejo municipal de educación. No funciona y el gobierno municipal no tiene ningún interés en que funcione".

Un problema importante aparece en la relación entre el sector económico y las entidades de la sociedad civil, especialmente las Organizaciones No Gubernamentales. En el punto de vista de Habermas (1984), aparecen discordancias en la acción social estratégica y comunicativa. En este sentido, los actores económicos no buscan realizar sus objetivos a partir de la consideración de otros actores, como tampoco orientan su acción al entendimiento mutuo, es decir, la armonización de sus acciones. Según la asociación empresarial AIMAT, las ONG están clasificadas entre ONGs del "bien" y ONGs del



“mal”. Es difícil diferenciar las ONG buenas o las malas de la región de Xingu. Es lo que las personas de aquí llamamos las ONG del bien y las ONG del mal. Por ejemplo, Greenpeace. “No estoy de acuerdo con la mayoría de las acciones que realizan. Aunque con algunas de ellas estoy de acuerdo”. Similares son las declaraciones de otro empresario: “Las ONG, sólo son buenas para ellas mismas”, “Los empresarios no miran los beneficios que trae para la sociedad. El interés es ganar dinero. Pocos se preocupan de garantizar incentivos para el trabajador. Ofrecer condiciones. La base es la educación” Empresario de la *Associação das Industrias Madeireiras de Altamía* (AIMAT).

Como argumentación se estima que la ineficiencia política ha contribuido a esta situación, en la que las ONG han asumido el poder en la región (AIMAT):

La interferencia de las “ONG del mal”, por ejemplo, nuestros políticos no tienen conciencia política y sufrimos la presión de estas ONGs internacionales, que tienen un poder muy grande y que ejercen mucha influencia.

### **3.2. Construcción de la central hidroeléctrica Belo Monte (UHB): ¿Definiciones comunes de situaciones?**

El proyecto de construcción de la UHB constituye el gran reto de la región de Xingu. Todos los actores se muestran preocupados frente a esta gran infraestructura hidráulica, puesto que su construcción comporta consecuencia imprevisibles para todos, aunque con diferentes posicionamientos. Las autoridades como el INCRA manifiesta falta de información sobre los impactos que comportará esta infraestructura:

La cuestión de la hidroeléctrica, realmente pienso que sobre ello deberían hasta informar a otros órganos e instituciones como el INCRA. El área que comprende, hasta para que las personas puedan desarrollar una política dirigida a estas áreas que van a ser inundadas.

Actores semi-institucionales, como el *Sindicato dos Trabalhadores Rurais* (STR) se muestran escépticos frente a la falta de información del gobierno y de las instituciones:

La mayoría de la población no tiene información. Lo que saben es que la región se desarrollará, pero sobre los impactos no tiene conocimiento. En los debates que realizamos, junto con el Comité Xingu Vivo, intentamos demostrar lo que es bueno y lo que es malo sobre la construcción de la represa.

A pesar de que las consultas públicas organizadas por el gobierno de estado Para, tiene como objetivo la deliberación democrática sobre las prioridades de la región, la sociedad civil y los movimientos sociales sostiene como punto central del debate la infraestructura y el impacto social y económico de la UHB. Las consultas son interpretadas incluso con escepticismo. *La Fundação Viver Preservar e Produzir* (FVPP):



la gente no quiere discutir el Plano de Desarrollo Regional. Lo que la gente quiere discutir es el complejo hidroeléctrico de Belo Monte. ¿De qué se trata?, ¿De dónde viene?. ¿Para dónde se dirige? El plano no tiene que ver nada con el complejo de Belo Monte. Estamos discutiendo el plano de desarrollo de la región desde hace más de veinte años.

El movimiento *Xingu Vivo para Sempre*, y el *Comité Independiente de Justiça Ambiental*, cuestionan el proceso de consultas y audiencias públicas, consideradas éstas como “inducidas” y “manipuladas” para apoyar los intereses y decisiones por el gobierno, la imparcialidad de los informes medioambientales (EIA-Rima), así como el proceso de aprobación y licitación de las empresas que participaran en la obra. Una de las representantes del movimiento afirma al respecto:

En Altamira, todos los políticos hablaron primero, y el pueblo habló después. Creemos que es una falta de respeto y consideración. Es una gran falta de consideración. Otra cosa fue que ellos, no llamaron a la mesa a ningún representante de la sociedad civil, ni del Ministerio Público, ya sea a nivel federal o estadual.<sup>18</sup>

### **3.3. El desarrollo sostenible de la región: ¿Armonización de planes de acción?**

Aunque no es el objetivo principal de este estudio abrir un debate sobre el concepto y práctica de desarrollo sostenible, ya ampliamente expuesto por diversos autores (Leff, 2003; de Souza, 1998, entre otros), considero necesario incluir y analizar las propuestas y perspectivas realizadas por diversos actores, así como analizar la efectividad de la acción de las instituciones. La consecuencia directa de ello es la confección de políticas públicas eficaces y eficientes, dirigidas al desarrollo sostenible de la región. La cuestión de la propiedad de tierras aparece como una de las causas principales que inciden en el desarrollo sostenible de la región. Los Sindicatos Rurales (STR), analizan la cuestión fundiaria y la posesión de la tierra, como la principal fuente de conflictos y de violencia. El papel poco efectivo de autarquías e instituciones y la voluntad de establecer mejores lazos de colaboración con las instituciones, como la *Secretaría Ejecutiva Estado de Agricultura* (SAGRI):

Lo prioritario es la cuestión de la tierra, la conquista y la correspondiente legalización. La mejora de la educación en el campo y la mejora de la economía de la producción respetando el medio ambiente. Por parte de la SEMA, IBAMA, INCRA autorizar y regularizar la tierra.

Sin embargo, la misma asociación empresarial a la hora de realizar propuestas concretas no especifica que significa desarrollo sostenible “organizado”: “Luchamos para el desarrollo sostenible de la región, por un desarrollo organizado.” No se detalla, que significa para estas organizaciones el desarrollo sostenible y organizado. La interpretación de los movimientos

<sup>18</sup> En: <http://xingu-vivo.blospot.com/2010/03/protesto-no-bndes-rj-contra-usina.html>



sociales difiere de las anteriores, al ampliar el concepto de desarrollo en aspectos como la agricultura familiar, la auto abastecimiento y la concienciación de la población.

La actitud de algunos actores en el nivel municipal, es la de involucrar a actores en los niveles federal e internacional para el desarrollo de la región:

Si el resto del mundo quiere conservar la selva, tendrá que invertir masivamente aquí, dentro da perspectiva que conversamos. Necesitamos realizar este tipo de cosas, para que exista una compatibilidad entre el desarrollo y el bienestar social. Necesitamos realizar este tipo de cosas para que exista compatibilidad entre desarrollo y bien estar social (Secretario de Administración Alcaldía de Altamira).

La interpretación de autarquías como la FUNAI sobre las causas externas no es muy diferente que la del poder local:

Altamira tiene problemas para el desarrollo. En otros municipios, el alcalde y los diputados procuraran impulsar el desarrollo. Aquí no tenemos estas personas. Falta más política, y hay mucho por hacer. El mayor problema son nuestros políticos.

### **En forma de conclusiones**

Aspectos históricos como la ausencia de las instituciones del estado o instituciones débiles, y aspectos culturales como la confluencia de diversas culturas, han marcado el desarrollo institucional de la región y, paradójicamente, favorecido el papel articulador de los movimientos sociales y la sociedad civil.

Desde la planificación de la UHB en la década de los años ochenta, la sociedad civil y los afectados se han mostrado contrarios al proyecto. Tan sólo algunos sectores, básicamente con intereses económicos, han apoyado abiertamente la UHB, aunque con el paso del tiempo, han crecido las demandas de garantías de desarrollo para la región.

Instituciones, y autarquías estatales y federales, han mostrado diversas posturas –a menudo contradictorias– con el paso del tiempo. Los diversos gobiernos, según se posición en el ejecutivo federal o estadual, han modificado sus posturas frente a la UHB, identificándose y potenciando el *Movimento Pro-Belo Monte e Desenvolvimento Sustentável da região do Xingu*. A partir del año 2003, el apoyo abierto del gobierno federal ha sido decisivo para el cambio de posiciones de algunos actores y autarquías de la región. Entre estos actores, también han aparecido contradicciones internas, como es el caso del Instituto Brasilerio de *Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA) o d ela FUNAI. El informe oficial dio licencia para el inicio de la licitación para la obra, mientras que el equipo técnico afirmaba no poseer de suficientes elementos para dar el visto bueno a la viabilidad ambiental. En la misma línea, se encuentran los informes de impacto ambiental, como el *Estudo de Impacto Ambiental* (EIA) y el Relatorio Impacto Ambiental (Rima), encargados por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA),



han sido objeto de fuertes controversias: se ha cuestionado su imparcialidad y la falta de elementos suficientes para evaluar el costo ambiental y social de la UHB.

La acción racional está marcada por acciones que favorecen tan sólo a un actor (acción instrumental), generalmente entre los actores de carácter económico. Aparece un bajo grado de armonización de los planes de acción, respecto a las alternativas de desarrollo sostenible, sobre la construcción de la central hidroeléctrica. Este hecho, se repite entre los actores políticos, por un lado, en los niveles municipal, estadual y federal, y un importante sector de la sociedad civil, por otro. La construcción de la central hidroeléctrica, aparece como uno de los puntos más conflictivos para el desarrollo de la región. A pesar de las diferencias, las redes sociales constituyen intentos de los movimientos sociales y la sociedad civil por armonizar planes de acción sobre la base de situaciones comunes, en este caso, propuestas para el desarrollo sostenible de la región.

El punto de vista basado en el individualismo metodológico, se detecta entre los agentes económicos principalmente una postura de *free-rider*. Entre este tipo de actores, históricamente han desarrollado prácticas y vicios, debidos a la ausencia institucional estadual y federal, y que en parte han sido causantes de la actual situación de desastre ecológico debido la deforestación indiscriminada durante las últimas décadas, y en consecuencia de la falta de desarrollo sostenible en la región. Debido a los errores administrativos y en los informes ambientales, este sector comienza a desconfiar de las acciones gubernamentales, exigiendo informes más detallados de pronóstico para el desarrollo regional.



## Bibliografía

- Almond, G. y S. Verba (1963) *The Civic Culture*. Boston, Little Brown.
- Andrew, Ch. (2005) "Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana" em *Dados. Revista de Ciências Sociais*. Volumen 48, número 2, pp. 271-299.
- Appendini, K. y M. Nuijten (2002) "Monique. El papel de las instituciones, contextos locales" en *Revista de la CEPAL*. Número 76, pp. 71-88.
- Barbosa, C. y C. Rocha (2003) "Altamira: Recursos Naturais e Sociedade Ameaçados Pela Ineficiência Estatal" em F. Toni y D. Kaimowitz (ed.) *Municípios e Gestão Florestal na Amazônia*. Natal.
- Becker, B. (2005) "Geopolítica da Amazônia" en *Estudos Avançados*. Volumen 19, número 53, pp.1-86.
- Berger, P. y Th. Luckmann (1988) *La Construcción Social de la Realidad*. Barcelona, Herder.
- Berger, P.; Berger, B. y H. Kellner (1979) *Un mundo sin hogar. Modernización y conciencia*. Santander, Sal Térrea.
- Castro, E. y J. Hébette (ed.) (1989) *Na Trilha Dos Grandes Projetos: Modernização e Conflito na Amazônia*. Cadernos do NAEA, UFPA, Belém
- Chesnais, F. (1996) *A Mundialização do Capital*. São Paulo, Xauá Editora.
- Costa, F. (1992) *Ecologismo e Questão Agrária na Amazônia*. Belém, UFPA.
- De Souza, M. (1998) "Complexidade. O Novo Paradigma das Ciências Naturais e sua Contribuição para os Estudos sobre Desenvolvimento" en *Novos Cadernos do NAEA*. Vol. 1 número 1, p. 111-124.
- Di Maggio, P. y W. Powell (1991) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.
- Dobbin, F. (1994) "Cultural Models of Organization. The Social Construction of Rational Organizing Principles" en: D. Crane (ed.) *The Sociology of Culture*. Oxford, Blackwell, p. 117-153.
- Fearnside, P. M. (2002) *Impactos Sociais da Hidrelétrica de Tucuruí*. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Manaus.
- Filho, O. (org.) (2005) *Tenotã-Tê*. Belém, IRN, Comissão Pro-Índio, FASE, Instituto Socioambiental. In: [http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/tenotamo.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/tenotamo.pdf) (consulta: 02/10/2009)
- GLOBO AMAZONIA. A Triste História da Hidrelétrica de Belo Monte III: Do EIA-RIMA Rejeitado ao Aval do Congresso, en: [http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/2009/Triste%20Hist%C3%B3ria%20de%20Belo%20Monte-3.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2009/Triste%20Hist%C3%B3ria%20de%20Belo%20Monte-3.pdf) (consulta: 03/01/2010)
- Habermas, J. (1984) *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus.
- (1988 [1971]) *Knowledge and Human Interests*. Boston, Beacon Press (Edición en castellano: Conocimiento e interés. Taurus, 1988).
- Hall, P. y R. Taylor (2003) *As Três Versões do Neo-institucionalismo*. Lua Nova, 58. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010) (consulta: 20/02/2009)
- (1996) "Political Science an the Three New Institutionalism" en *Political Studies*. Número XLIV, pp. 936-957.
- Leff, E. (2003) (coord) *A Complexidade Ambiental*. São Paulo, Cortez Editora.
- Magalhães, J.; Britto, R. y E. Castro (ed.) (1996) *Energia na Amazônia*. Belém, UFPA/Numa, MPEG, Unamaz.
- March, J. y J. Olsen (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" en *American Political Science Review*. Número 78, pp. 734-749.





- Ministério de Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS) (2007) *ZEE: Gestão do Território com a Participação da Sociedade*. Brasília DF.
- (2005) *Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia: experiências e visões*. Brasília.
- Mitchel, C. (1983) "Case and Situation Analysis" en *Sociological Review*. Número 31, pp. 87-122.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Peters, G. (2003) *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Gedisa.
- Pinto, L. F. (1996) "O Custo Ecológico das Hidrelétricas" en S. Magalhães; C. Britto y E. Castro (ed.) *Entropia na Amazônia*. Belém, UFPA/Museu Emilio Goeldi.
- (2001) "Xingu: Capítulo 2. Eletronorte é Derrotada Pela Segunda Vez em suas Intenções de Construir uma Hidrelétrica no Rio Xingu." O Estado de São Paulo. 26 de dezembro de 2001, en: [http://www.amazonia.org.br/opiniao/artigo\\_detail.cfm?id=14940](http://www.amazonia.org.br/opiniao/artigo_detail.cfm?id=14940) (consulta: 15/07/07).
- PNUD. Relatório 2007-2008. New York/Coimbra, 2007, en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_PT\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_PT_complete.pdf)
- Plano de Desenvolvimento Sustentável de Belo Monte (PDSBM). Belém, 2002.
- Pochmann, M. (2004) "Proteção Social na Periferia do Capitalismo: Considerações sobre o Brasil" en *São Paulo em Perspectiva*. 18 (2), pp. 3-16.
- Santos, W. F. (2004) *Os Empreendimentos Hidrelétricos na Amazônia*. II Feira Internacional da Amazônia, II Jornada de Seminários Internacionais sobre Desenvolvimento Amazônico, Manaus, AM. 17 de setembro de 2004.
- Thelen, K. y S. Steinmo (1988) "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en P. H. Hall, *Governing the Economy*. Ithaca.
- Velasquez, C.; Villas Boas, A. y S. Schwartzman (2006) "Desafio para a Gestão Ambiental Integrada em Território de Fronteira Agrícola no Oeste do Pará" en *Revista Administração Pública*. Vol. 40, pp.1061-1075.
- Vidal, J. (2009) "Marco político-institucional" en *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável R Xingu, E. AÑO Diagnóstico Sócio-econômico, Territorial e Legal-institucional*. UFPA, Belém, p. 130-155.

**Documentos complementarios internet:**

- <http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=328238>
- <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/55442>
- <http://alainet.org/active/199&lang=es>
- <http://xingu-vivo.blospot.com/2010/03protesto-no-bndes-rj-contra-usina.html>
- [http://www.ecoportal.net/Contenido/Temas\\_Especiales/Agua/II\\_Encuentro\\_Mundial\\_de\\_Afectados\\_por\\_las\\_Represas](http://www.ecoportal.net/Contenido/Temas_Especiales/Agua/II_Encuentro_Mundial_de_Afectados_por_las_Represas)
- [http://www.amazonia.org.br/opiniao/artigo\\_detail.cfm?id=14940](http://www.amazonia.org.br/opiniao/artigo_detail.cfm?id=14940)