

## QUESTÕES FUNDIÁRIAS NA AMAZÔNIA – UM CALEIDOSCÓPIO DE DIREITOS E DE VIOLÊNCIAS CONTRA OS DIREITOS

Violeta Refkalefsky Loureiro<sup>1</sup>

### Aspectos Introdutórios

Uma das principais tarefas da teoria é sistematizar e classificar e classificar fatos, visando possibilitar uma melhor compreensão da realidade em que vivemos. Foi este o esforço que fiz ao tentar construir uma periodicidade das diversas e mais marcantes fases relativas à regularização fundiária na Amazônia.

Como primeiro aspecto é preciso ressaltar que, de modo algum, elas se esgotam e se encerram no preciso momento em que uma outra fase se define. Ao contrário, enquanto uma nova fase já se delineia, apresentando novos elementos que a caracterizam, muitos dos que marcavam a fase ou as fases anteriores persistem, embora como menor densidade ou visibilidade na nova fase que se inaugura. Assim, elas se interpenetram e vão construindo uma complexa rede composta de terras, estejam estas acompanhadas ou não de papéis a elas correspondentes; de direitos legais ou legítimos, que ao longo do tempo, cobrem esses direitos ou ao contrário, que violam direitos fundamentais das populações subordinadas e das mais fragilizadas da região.

Em segundo lugar, a repartição e a ocupação das terras amazônicas foi acontecendo ao longo dos séculos na mais completa indiferença à rica e diversificada variedade cultural dos povos que habitavam ou habitam as terras amazônicas, e também, ignorando os territórios que estes ocupavam ou que ocupam ainda.

Em terceiro lugar, deve-se destacar que cada fase vai tendo no tempo uma duração cada vez mais curta que a anterior, acompanhando a crescente velocidade do ritmo em que a terra é ocupada.

E finalmente, um aspecto relevante precisa ser salientado - é que, neste cenário, o Estado tem tido um protagonismo dos mais destacados.

---

<sup>1</sup> Profa. Associada da UFPa - do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais e e Programa de Pós-Graduação em Direito. Dra. em sociologia. Email: [violeta.loureiro@ig.com.br](mailto:violeta.loureiro@ig.com.br)// Fone: 091 – 32 25 34 63 // 81 16 16 10

## As diversas fases de ocupação das terras amazônicas e seus elementos mais marcantes

Eis a seguir, como vejo as diversas fases de ocupação da terra e como foi-se dando em cada uma o processo de regularização fundiária que, simultaneamente e tão penosamente, foi afetando a vida dos grupos humanos e os direitos humanos desses grupos.

A **1ª. fase** se estende do período colonial ao fim do século XIX. Nela predominaram as grandes concessões, em especial aquelas concedidas através de títulos de sesmarias, mas abarcava também outras situações como as terras paroquiais, as doações e várias outras. Embora a maior parte dessas transferências de terras para particulares tenha perdido a validade, uma vez que os critérios para fazer jus aos títulos que as cobriam não foram completamente preenchidos, ou ainda por outras razões, o fato é que até muito recentemente, portadores de títulos de sesmarias ingressam na justiça buscando validação dos mesmos<sup>2</sup>.

A **2ª. fase** corresponde ao período que se estende do início do século XX até meados do século. Tem como característica igualmente as grandes concessões mas, nessa fase o instrumento mais destacado de concessão da terra foi o **aforamento perpétuo**, através do qual foram concedidos a políticos e outras figuras ilustres da oligarquia regional, os seringais, os castanhais e os campos naturais da região. Também o aforamento estava sujeito a diversas condições que, como no caso anterior, não foram cumpridas pelos foreiros, sem que os governos tivessem cancelado os títulos concedidos por essa razão<sup>3</sup>.

A mais evidente dessas duas fases é o desconhecimento da **grande variedade humana e cultural** composta por grupos sociais diversos, como os grupos indígenas com suas culturas e línguas, quilombolas, caboclos, brancos, que compõem comunidades de pescadores artesanais, extrativistas residentes nas matas, ribeirinhos em geral, pequenos produtores agrícolas ou colonos; comunidades vivendo em povoados e localidades interioranas em meio à mata, à beira de rios ou de estradas; vilas com algumas características da cultura urbana habitadas por pequenos grupos humanos. A variedade interna dessas categorias sociais não era e ainda hoje nem sempre é percebida pela chamada sociedade global do país e, menos ainda reconhecida por

---

<sup>2</sup> Em maio de 2009 o STF julgou improcedente um pedido de regularização de um título de sesmaria que jamais havia sido ocupado por seus titulares ou sucessores. Cf. o art. 950 do CPC/1973, sem ter havido a posse não há como pleitear a propriedade. Da mesma forma, o art. 105 da CF/1988 também nega este direito, quando não comprovada a posse continuada historicamente; assim, não há como deduzir direito de propriedade com a simples titulação, já que esta jamais correspondeu à propriedade; Somente em 2009 o STF firmou jurisprudência a respeito da matéria. Contudo, ainda hoje tramitam processos na justiça tentando comprovar a posse por sucessores dos titulares originais. Somente em 2009 o STF firmou jurisprudência a respeito da matéria (Min. da Justiça/STF/2009). Acrescento ainda que, mesmo havendo a posse continuada, os títulos originais impunham várias condições como: demarcação e exploração econômica da área, realização de benfeitorias e outras mais, sem as quais os títulos seriam cancelados.

<sup>3</sup> O direito à manutenção de uma área aforada estava sujeito à limpeza e conservação da área, enriquecimento da mata com a intensificação do plantio das espécies, abertura de caminhos etc. Da mesma forma que no caso das sesmarias, tais condições foram ignoradas pelos foreiros e o Estado nem lhes cobrou e muito menos cancelou as concessões.

ela ou pelos governos. Na verdade, a multiculturalidade dos povos do Brasil têm sido historicamente rejeitada por vastos segmentos da população brasileira que têm dificuldade de aceitar as diferenças culturais existentes entre a cultura urbana dos centros industrializados e a desses agrupamentos de populações menores, tão diferentes delas.

Embora o Estado e a sociedade civil brasileira tenham ignorado a variedade desses grupos humanos, condição que persistiu ainda na terceira fase (a da ditadura militar), como até então as populações eram reduzidas e as terras vastas, os conflitos eram poucos; exceto com os índios que, em todas as fases foram rejeitados, escorraçados e mesmo mortos.

A **3ª fase** corresponde à ditadura militar. Nela, a mais variada gama de instrumentos legais e ilegais foi utilizada para a concessão, transferência e venda de terra na região e, em geral, isto se deu levando na transação as pessoas e os povos que nela habitavam. Os que mais se destacaram foram os seguintes:

a) **Confisco de terra pública dos vários estados amazônicos** (através do decreto-lei no. 1164/71), por onde passavam ou passariam no futuro estradas federais. O confisco abrangeu uma extensa área de 100 km para cada lado das rodovias existentes ou projetadas na Amazônia. De todos os estados o Pará foi o mais atingido porque nele passaram e passaria o maior número de estradas federais. O Estado do Pará teve a área sob sua jurisdição reduzida a apenas 29,7%. O decreto foi sucedido por vários outros que o complementaram. Esses vastos espaços sofreram grandes impactos em termos fundiários, mas sobretudo, impactos sociais. O fato ficou conhecido pelo nome de *federalização das terras amazônicas*.

Sobre essas terras, ocupadas por populações tradicionais o Gov. Fed. planejou implantar ou implantou grandes projetos, projetos de colonização oficial ou particular e outros mais. Aí, as terras que já haviam sido anteriormente concedidas pelo Estado a particulares foram mantidas ou, quando confiscadas tiveram suas respectivas indenizações; as dos posseiros e das populações tradicionais foram confiscadas porque não dispunham de qualquer titulação e passaram a compor o conjunto arrecadado para novos empreendimentos, sem qualquer compensação. Quando o decreto no.1164/71 foi revogado em 1987 as situações estavam consolidadas e por isto foram mantidas. A União não devolveu aos estados as terras confiscadas, não promoveu qualquer indenização nem tampouco cuidou de compatibilizar os cadastros de terras federais (INCRA, GETAT, GEBAM, AERONÁUTICA, FUNAI, IBDF, ÁREAS DE FRONTEIRAS), com os cadastros estaduais, acrescentando novos elementos ao já então caótico quadro fundiário.

Dentre eles destacam-se, pelos menos as seguintes formas, autorizadas para uso pelo GETAT-Grupo de Terras do Araguaia Tocantins<sup>4</sup> e pelo GEBAM – Grupo Executivo de Terras do Baixo

---

<sup>4</sup> Criados em 1980 pelo decreto 1767/80 e reestruturados pelo decreto 1.799/80. Em 1986 são extintos o GETAT e o GEBAM pelo decreto-lei no. 92.678.

Amazonas. Posteriormente foi criado o MEAF – Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários<sup>5</sup> sob pretexto de promover a regularização fundiária e assim, trazer paz à área conflitada, que abrangia o sudeste do Pará, o norte de Goiás, hoje Tocantins e o oeste do Maranhão. O GETAT agiu sobre uma área estimada de 450 mil km<sup>2</sup> e o GEBAM sobre uma área de 4 milhões de ha, correspondentes à área pleiteada pela Jari Florestal<sup>6</sup>. Embora de vida curta, os três organismos provocaram danos incalculáveis à região, face aos instrumentos fundiários de exceção de que fizeram uso sem restrições e abundantemente. Os mais utilizados foram os seguintes:

**b. Transferência de grandes lotes de terra pública** (que na época constituía a quase totalidade das terras amazônicas), através da venda por editais publicados nos jornais das capitais (que, naquela fase tinham uma circulação muito reduzida, de forma que sua leitura ficava restrita às camadas sociais privilegiadas e letradas da população urbana que tinham interesse em questões de terras). Grande parte dessas transferências deu-se com a população que dentro delas habitava.

**c. A legalização das terras griladas**, desde que elas tivessem sido adquiridas pelo empresário/grileiro “em boa fé”. O mecanismo também legalizava as terras públicas anexadas às grandes propriedades privadas. O processo efetivou-se através de duas simples Medidas Provisórias (005 e 006 de 1976) que jamais se transformaram em leis, encaminhadas ao executivo pela Casa Militar da Presidência da República. Eram, portanto, instrumentos de exceção, mas foram postos em prática sem restrições para regularizar terras ilegalmente adquiridas ou ocupadas. A Constituição de 1988 não se reportou a essas questões, de forma que elas acabaram consolidando essas situações irregulares ou fraudulentas. No debates havidos durante a Constituinte os setores ruralistas exerceram grande pressão sobre o Congresso, conseguindo que tais situações fossem consideradas como consolidadas e por isto, já pacificadas. A legalização da grilagem foi confirmada pela Constituição/88, que preferiu ignorar os procedimentos ilegais do período de exceção pelos quais as terras foram adquiridas, apesar dos fatos serem amplamente conhecidos e divulgados nacionalmente<sup>7</sup>.

**d. Arrecadação sumária de terras por outras livres de disputa.** Foi talvez o mais arbitrário instrumento administrativo utilizado no período de exceção. O mesmo deveria, supostamente,

---

<sup>5</sup> Criado em 1982 pelo decreto no. 87.457/82.

<sup>6</sup> PINTO, Lúcio Flávio. *Jari: toda a verdade sobre o projeto de Ludwig*. R.J.: Ed. Marco Zero, 1986.

<sup>7</sup> Ver, por exemplo: Istoé. SP: Ed. Três, 02/03/2005, p. 38 em diante; da mesma forma, todos os jornais de grande circulação nacional divulgavam abertamente os fatos.

promover a regularização de terras em áreas conflagradas, especialmente no sudeste do Pará. Assim, a terra era tomada sumariamente de seus ocupantes não titulados (ou seja, apenas posseiros e populações tradicionais) para ser redistribuída segundo novos critérios e para novos destinatários que, segundo a ideologia do Estado naquela fase, tirariam da terra melhor proveito econômico.

**e. Permuta de terras conflitadas por outras.** Este procedimento foi empregado em terras griladas que haviam sido ocupadas por posseiros face à ausência ou abandono pelo responsável pelo lote. Dessa forma, tais terras estavam, portanto, perdidas de fato para ele ou, pelo menos, em situação difícil face à ocupação por posseiros. Em vista disso, elas eram trocadas por outras, estas protegidas com nova titulação e, portanto, em situação mais vantajosa que a anterior, enquanto os posseiros ficaram na terra ocupada sem qualquer documentação que os protegesse.

**f. Redução do módulo rural** de 100 para 50 hectares.

**g. Desapropriação de áreas.**

**h. E inúmeros outros instrumentos** que, dispensando suporte legal eram utilizados através de simples processos administrativos que conferiam aos gestores poderes para ações diversas, tais como: destinação de áreas a pretendentes selecionados com “potencial empreendedor”, licitações, alienação de terras, legitimação de posses grandes ou pequenas, celebração de contratos etc.

Ao final dessas três fases, as terras amazônicas haviam sido distribuídas independentemente do fato de estarem ou não ocupadas anteriormente por moradores tradicionais ou migrantes antigos e novos. E ainda – passando ao largo da multiculturalidade dos povos que nelas habitavam. A multiculturalidade somente começava a ser visibilizada quando os conflitos que envolvem as populações tradicionais e os povos da floresta começam a aflorar mais claramente, já por volta dos anos 80 em diante.

Ao longo de quase 4 séculos de ocupação da Amazônia (a partir do século XVII), nos períodos do Brasil Colonial, Brasil Império e posteriormente Brasil República, foram distribuídos e concedidos pelos governos imperiais, depois pelos centrais, e mais tarde também pelos estaduais, dos mais diversos tipos e sem que os títulos anteriores fossem cancelados. Disso resultou uma sobreposição fantástica de títulos de sesmarias, registros de paróquias, de aforamentos, de ocupação, de posse, de cessão de uso, de propriedade, de terras confiscadas, vendidas, griladas e regularizadas por atos legais ou administrativos, embora inconstitucionais; ou ainda, revendidas sem qualquer documentação para simples extração de madeira ou minérios.

Estas situações nunca foram regularizadas e organizadas, assumindo grande complexidade. Após a segunda metade do século XX, com a ocupação recente da Amazônia,

tendo suas terras sido incorporadas ao mercado nacional e internacional de terras, a situação passou a gerar conflitos sociais de toda a ordem.

Dessa forma, de acordo com o século, a década e o ano e a esfera governamental que concedeu o título de terra, ele vai compor, junto com outros, concedidos sem anulação dos anteriores, uma camada de títulos que vai cobrindo e recobrando os mesmos espaços do território. Ocorre que novos títulos continuaram a ser emitidos por fontes diversas sem que o anterior ou os anteriores tenham sido revogados e assim, vão compor sucessivas camadas de documentos sobre as camadas anteriores até alcançar os dias atuais.

Um dos elementos complicadores da situação é o fato de que os cadastros de terras dos órgãos federais (FUNAI, INCRA, IBAMA e outros) jamais se conectaram depois da ditadura e não se conectam até os dias atuais, mesmo aqueles que pertencem à mesma esfera de governo; e, muito menos com aqueles das demais esferas governamentais.

#### **4ª. fase - Uma ruptura histórica e o surgimento de uma nova fronteira – as políticas neoliberais e a ascensão das commodities**

No meu modo de entender a questão, quando em meados dos anos 80 desenvolvia-se o pólo siderúrgico, a situação era analisada como no conjunto dos grandes projetos que se implantavam na região. Na prática, poucos se aperceberam que não se tratavam apenas de grandes projetos e sim da mudança de natureza da fronteira amazônica. Esta nova natureza é consolidada nos anos 90, quando as políticas neoliberais passaram a priorizar as exportações, com vistas a aumentar os saldos na balança comercial e assim, fazer face à dívida nacional.

Nos anos 90, as políticas econômicas neoliberais intensificariam os incentivos à exportação e, nelas os recursos naturais da Amazônia teriam um papel fundamental. Assim sendo, a pecuária na região amplia suas áreas, acelera-se a abertura de áreas para pastos (antecedida pela exploração madeireira voltada para a exportação); e melhora seu padrão de qualidade, com vistas a atender os requisitos de novos mercados. Consolida-se o parque siderúrgico com novos empreendimentos e a produção de grãos adentra nos espaços amazônicos. A ruptura se completa e a fronteira passa a apresentar um perfil distinto do anterior.

O que pretendo destacar aqui são os novos aspectos que a Amazônia como fronteira assume atualmente. Entendo que a transformação básica reside no fato de que, cada vez mais velozmente a fronteira amazônica se transforma numa *fronteira de commodities* voltada para o mercado internacional. O processo tem início com três produtos: madeiras, ferro e alumínio em lingotes.

## • **Exportação de madeiras, a expansão da pecuária e o cultivo de grãos - o aumento do desmatamento**

Em 1960 a Amazônia era responsável por apenas 3% da produção nacional de madeiras mas, em apenas 30 anos (em 1990), a região já contribuía com 27 % para a produção nacional e nesse número o Pará era responsável por 23,53% <sup>8</sup>, tornando-se o maior produtor do país. Neste interregno, várias estradas federais, estaduais e vicinais haviam sido abertas na região.

Pelas estradas, os madeireiros penetram pelas estradas vicinais (algumas com mais de 100 km de extensão) abertas pelos agricultores ou por eles mesmos e extraem as espécies florestais mais importantes. Depois de sofrer a seleção das madeiras nobres e outras de algum valor comercial no mercado interno, e já empobrecida pela retirada das melhores espécies, aí então a terra recebe outra destinação – converte-se em pastagem. A frente de exploração de madeira segue avançando pela floresta nativa e deixando para trás a terra, que agora é destinada à pastagem. Posteriormente, depois de esgotada como pastagem, passa, mas isto já nos anos 90, a integrar o estoque de terras do agronegócio (soja, palma, e outros produtos destinados ao mercado exterior). Este é o ciclo perverso do desmatamento. Na passagem das estradas fundam-se vilas que, rapidamente se vão convertendo em cidades, embora sem infra-estruturas, em meio à mata; e, às margens das estradas vão-se instalando a exploração madeireira e a pecuária.

A exploração desordenada de madeira foi-se tornando cada vez mais expressiva e, gradativamente, foi mudando o ponto focal das atividades econômicas nesses novos espaços abertos na fronteira. Este se distanciou paulatinamente da agricultura familiar dos anos 70 e 80, desviando-se para a exploração das madeiras e estabelecendo um novo uso para a terra. Mas, o resultado desse novo processo permanece o mesmo – a penetração em terras de índios e quilombolas, a expulsão do produtor familiar de seu lote, a concentração e a reconcentração de renda por fazendeiros e grupos econômicos. A terra (própria ou grilada) vai sendo cada vez mais incorporada ao mercado, sendo vendida até mesmo no exterior, via Internet, ou outros meios. Torna-se produto de venda, revenda e especulação, mas também elemento de vida e morte na fronteira.

### **A fronteira se abre em várias direções e atinge o coração da floresta**

Diferentemente dos anos 70 e 80, quando o governo abria as estradas, hoje é o grande capital que abre estradas clandestinas, ou que aproveita da abertura de estradas pelo capital ilegal que realiza o contrabando de madeira, ouro e outros recursos. Desta forma, a floresta é rasgada em várias direções simultaneamente e alcança as terras de margens, nascentes e o interflúvio de grandes rios amazônicos – como o Xingu e o Tapajós, colocando em risco a perenidade dos mesmos.

## **5ª. fase: A Amazônia torna-se uma fronteira de commodities**

---

<sup>8</sup> IBGE. *Censo Agropecuário 1960*, Rio de Janeiro, [1961] e IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil, 1989*. Rio de Janeiro, [1990].

• **A fronteira não é mais o *locus* privilegiado do campesinato – agora as *commodities* têm a prevalência sobre ele**

Um ângulo que me parece constituir-se numa mudança significativa havida nos aspectos econômico, social e político das novas frentes da fronteira, é o fato de que esta vem deixando de ser, predominantemente, o lugar do campesinato para ir-se tornando um espaço onde predomina o capital desde as primeiras fases de sua abertura. Novos e grandes empreendimentos instalam-se em frentes diferentes na fronteira e, em todas elas, o capital vem apresentando uma visibilidade maior do que os pequenos produtores.

Face às dificuldades e à complexidade da vida na fronteira, o campesinato utiliza-se de vários recursos e estratégias de sobrevivência. A carência material e o isolamento dos colonos desembocam no fato de que, ao lado dos grandes empreendimentos, eles também provocam desmatamentos, embora de menor monta. É que, diante de qualquer das inúmeras dificuldades com que se deparam (seja na esfera da produção, da saúde, das finanças, etc), esses pequenos produtores lançam mão da mata com a qual contam no fundo do seu lote e, valendo-se dela como se fora um pequeno estoque de capital disponível, entregam para os extratores de madeira as espécies de valor comercial em troca de dinheiro, da melhoria da estrada vicinal ou de outro benefício qualquer. Se um dos mais freqüentes recursos é a venda das madeiras disponíveis no lote, o passo seguinte é a venda do próprio lote, o que vem levando à concentração cada vez maior de renda e de terra.

A Amazônia tem sido a última fronteira econômica para a qual milhões de brasileiros têm acorrido nas últimas décadas, com vistas a fugir da persistente crise econômica do país, buscando um destino melhor (o que, infelizmente, poucos encontram)<sup>9</sup>. Nos anos 70, quando a população da região era de 4.197.038 milhões de habitantes, a migração para a Amazônia foi estimulada pelos governos militares<sup>10</sup>. A abertura de novos mercados para a pecuária nos anos 90 resultou num processo de modernização da antiga pecuária dos anos 70/80, com a melhoria genética do rebanho, visando atingir o mercado mundial. À siderurgia, à madeira e à pecuária, mais arde somaram-se os grãos (especialmente a soja) e as oleaginosas. Simultaneamente, como estratégia para conter a inflação, o governo federal aumentou os juros durante décadas seguidas, o que desacelerou a economia, elevou os índices de desemprego e provocou novas correntes migratórias. Como decorrência das políticas recessivas e do estímulo às exportações, a partir de meados dos anos 80 e 90 a região voltou a ficar submetida a uma forte pressão migratória, agora espontânea e disseminada pelo espaço regional; o processo submete os recursos naturais a um

---

<sup>9</sup> Nordestinos pobres, bem como sulistas com algum capital, continuam migrando, agora, principalmente em direção a Roraima, uma das últimas fronteiras da região, onde as famílias chegam às centenas a cada semana. Ocorre que Roraima é um estado da Federação com grandes reservas indígenas (dos ianomâni, dos waimiri-atroari, dos macuxi e outros povos), pelo que, os conflitos de terra/território no novo lugar de destino dos migrantes tem convertido aquele estado num espaço de pressão e conflitos graves e muito freqüentes.

<sup>10</sup> IBGE. Censos Demográficos dos anos 70, 80, 91 e 2000 dos 7 estados integralmente amazônicos: Amapá, Acre, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins.



grande desgaste natural, já que a população atingiu no ano 2000 o total de 12.893.561 habitantes somente nos estados integralmente amazônicos.

Assim, conforme mencionado anteriormente, no final do século XX a fronteira volta a crescer, impulsionada pelos grandes negócios e não mais pelo campesinato em seu histórico movimento; embora, em certa medida, as migrações tenham persistido, seja pela procura de emprego nos desmatamentos, na extração madeireira, na abertura de estradas e caminhos, na produção de carvão para siderurgia com madeira nativa ou em outras atividades – clandestinas ou não.

Assim sendo, uma mudança importante é a que se deu no eixo econômico e, evidentemente, no perfil da fronteira – quando esta se desvia cada vez mais da produção familiar e se volta para a produção de *commodities* e para a exploração ilegal de madeiras e minérios. A expansão da fronteira que se processa a partir de meados dos anos 90 apresenta uma conotação bem particularizada: ela se articula diretamente, e mais intensamente, com o mercado internacional, através das madeiras, dos minérios, do gado, da soja, da palma, do dendê e do arroz. Hoje, a exploração de recursos naturais da Amazônia é impulsionada pelo mercado mundial e, muito menos, pela conjuntura nacional.

• **A fronteira é revigorada pelo mercado internacional e se volta especialmente para ele**

De meados dos anos 80 ao início dos anos 90 a expansão da fronteira amazônica havia diminuído seu ritmo (exceto nas áreas que acompanhavam o itinerário da rodovia PA-150, no Pará). Mas retoma seu ritmo nos anos 90, expandindo-se com uma força inesperada, movida pela procura das *commodities* regionais pelo mercado internacional, face à elevação dos preços das mesmas no mercado mundial. O que se percebe é que, gradativamente, nas novas áreas abertas na fronteira, os empresários, especuladores e aventureiros do capital, vêm chegando e se instalando na fronteira antes dos colonos. E mais - são eles que abrem, por conta própria, grande parte das estradas vicinais para poder avançar sobre os recursos naturais. Não esperam mais que o poder público lhes abra as estradas; fazem-nas eles próprios nas vastas terras que consideram como terra de ninguém<sup>11</sup>. Assim sendo, o capital avança independentemente da ação e dos investimentos do Estado, em relação ao qual ele apresenta grande autonomia. Diferentemente do passado, quando o capital esperava que o Estado abrisse a estrada, hoje a lucratividade das atividades produtivas desenvolvidas na fronteira (legais ou mesmo ilegais, como o narcotráfico) tornam a estrada aberta pelo governo um elemento secundário. Os novos agentes da fronteira encarregam-se de fazê-la eles próprios.

• **A marca da ruptura histórica - de fronteira interna a fronteira do mercado mundial ou das matérias-primas do passado às *commodities* do presente**

---

<sup>11</sup> Somente o Estado do Pará conta, aproximadamente, com 60 mil km de estradas ilegais ou abertas irregularmente, o que significa quase 30 vezes a extensão da rodovia Belém-Brasília. Estudo divulgado no programa *Bom Dia Pará* (TV-Liberal, 23.08.2005).

A ruptura no bojo da qual se desenha o novo perfil da fronteira tem como elementos propulsores um de caráter interno – as condições do país e as novas políticas já referidas; e outro, decorrente da conjuntura internacional – o aumento do preço das *commodities* no mercado mundial. A principal delas – o ferro, cujo maior produtor mundial encontra-se na Amazônia (Pará) – apresentou uma subida de preço verdadeiramente surpreendente: do final dos anos 80, quando a tonelada do ferro gusa era vendida a US\$70/t, o preço ascendeu a US\$ 200/ t em 2005, o que significa um aumento de quase 300% num período de menos de 20 anos. O aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional deve-se a vários fatores, especialmente àqueles ligados ao elevado custo de energia elétrica nos países centrais, aos problemas ambientais gerados pela sua produção (que enfrenta uma legislação mais rigorosa nos países desenvolvidos), à ausência de grandes extensões de terras disponíveis e baratas naqueles países e até a problemas de mercado, como no caso do ferro – devido à oferta insuficiente do ferro chinês frente à demanda internacional.

Através das *commodities* (madeira e minérios e mais recentemente a moderna pecuária, a soja, o dendê, a palma e outros produtos) exportadas pelos estados amazônicos, com especial destaque para os quatro primeiros produtos e nos estados do Pará, Mato Grosso e Tocantins, a fronteira deixa de ser uma fronteira que se movia, basicamente em decorrência da conjuntura nacional, para mover-se em decorrência dos impulsos do mundo e seu mercado global. Assim, a expansão da fronteira apresenta uma certa independência em relação às oscilações do mercado interno, já que a grande motivação para sua expansão é, agora, o mercado internacional. Ela passa a oscilar, na medida em que a demanda e os preços desses produtos variam no mercado internacional. São eles que vêm influenciando na abertura de novos espaços de produção aceleradamente nela abertos e dificultando as ações de fiscalização e controle.

Os novos mercados e a perspectiva de aumento dos lucros estimularam o capital privado (legal e ilegal) a produzir suas próprias infra-estruturas: Assim, ele rasgou caminhos na mata, abriu pistas de pouso, construiu trapiches e outros elementos que, ainda que precariamente, conferiram grande autonomia ao capital privado, que passou a dispensar, em grande parte a ajuda governamental e dando-lhe auto-confiança para seguir em frente e burlar a fiscalização por vários meios.

### **6ª. fase : A Amazônia na roda de fogo e a revanche ambientalista**

As estradas, ao invés de terem representado um sólido caminho para a melhoria geral das condições de vida na região, foram abrindo, simultaneamente, uma chaga de conflitos sociais e desmatamento. O chamado *arco do desmatamento* é um claro e trágico exemplo do que pretendo mostrar. Trata-se de uma extensa área desmatada em forma de meia-lua que se estende desde o sudeste e sul do Pará, o norte dos Estados de Tocantins e Mato Grosso e se projeta em direção a Rondônia e Amazonas.

Neste imenso traçado, denominado de “arco do desmatamento”, que abrange 174 municípios, predominam as atividades da pecuária, a siderurgia, com a respectiva produção de carvão vegetal (por pequenos produtores) para as produtoras de ferro-gusa. Constituem os principais produtos minerais exportados os seguintes, por valor: alumina (US\$ 154,5 milhões no 1º. Quadrimestre/2005,– crescendo de 71% comparando-se o 1º quadrimestre de 2004 e o de 2005; ferro-gusa- US\$ 95,8 milhões; minério de cobre – US\$ 73,4%; caulim – US\$ 68, 3 milhões; bauxita – US\$ 59,4 milhões; manganês – US\$ 31, 8 milhões; silício – US\$ 15,9 milhões no mesmo período<sup>12</sup>. Além da pecuária e da siderurgia, deve-se mencionar o plantio da soja, do dendê e outros produtos destinados ao exterior, seja através da exportação formal, seja através do contrabando.

As várias frentes abertas na mata, apresentam todas elas um grande dinamismo em atividades econômicas predominantemente ilegais, vão atraindo e arrastando consigo gente (trabalhadores sem-terra, aventureiros de todo o tipo, migrantes em geral, grileiros, fazendeiros e marginais) e, junto com as pessoas e seus sonhos ou interesses - o conflito. Neste contexto, o conflito assume a forma de uma relação social inevitável.

Os desmatamentos provocam a revanche ambientalista. Devido a ela, e como forma de controle do desmatamento os governos (federal<sup>13</sup> e estaduais da região) têm procurado criar unidades de conservação ambiental na região, já que leis de combate ao desmatamento mais rigorosas, se aplicadas mais extensamente ao conjunto da região enfrentariam forte oposição no Congresso<sup>14</sup>. Embora não haja qualquer garantia de que a criação de áreas protegidas consiga sustar o ritmo do desmatamento, uma vez que a fiscalização tem sido sempre insuficiente para tal, trata-se de um esforço louvável dos governos<sup>15</sup>.

Mas, também neste plano os governos enfrentam suas próprias contradições. É que, como os títulos de terra foram distribuídos sem que os anteriores fossem cancelados, disso resultou uma sobreposição fantástica de títulos, gerando conflitos de toda a ordem. Como já foi mencionado anteriormente, os cadastros de terras dos órgãos federais não se conectam uns com os outros, ainda que pertencendo à mesma esfera de governo, e muito menos, com os cadastros dos órgãos de terra estaduais, este fato provoca novas sobreposições em cima das anteriores, agora envolvendo unidades de conservação criadas por instituições diferentes, dando a elas usos distintos e, na maior parte dos casos, usos antagônicos. Mas, curiosamente, as sobreposições têm revelado à sociedade civil a multiculturalidade dos povos da região.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, perto de um terço das áreas de conservação sofrem problemas de sobreposições e, na maior parte dos casos, os usos legalmente permitidos

---

<sup>12</sup> Fonte: Jornal O LIBERAL, Belém, p. 3., 2 de junho/2005. cad. Painei.

<sup>13</sup> Programa de Áreas Protegidas, do Ministério do Meio Ambiente – MMA.

<sup>14</sup> Em julho de 2003 foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, com a finalidade de estudar e propor medidas visando a redução dos índices de desmatamento mas, após um ano de existência, os índices não se reduziram expressivamente.

<sup>15</sup> Cf. FERREIRA, Leandro Valle et al.. O Desmatamento na Amazônia e a Importância das Áreas Protegidas. In: *Estudos Avançados* – 53 . S.P.,: USP, 157-166. 2005

por um ato legal são incompatíveis com aqueles autorizados pelo ato legal de outra instituição sobre a mesma da área. Trata-se, portanto, de um enorme caos fundiário do qual os fraudadores tiram grande proveito.

Estas incoerências das ações governamentais têm criado inúmeros problemas e tensões locais porque, com muita frequência, os usos definidos pelo dispositivo legal de uma instituição, ao criar uma unidade de conservação numa determinada área, contradiz os usos permitidos pelo ato legal da outra instituição, quando cria um outro tipo de unidade de conservação em cima da mesma área, já coberta por dispositivo legal anterior; além disso, essas ações conflitam com o modo de vida de populações tradicionais que aí viviam antes das unidades de conservação serem estabelecidas<sup>16</sup>. E ainda: frequentemente, os modos de vida das populações tradicionais são incompatíveis com os usos estabelecidos pelos dispositivos legais da ou das instituições que criam as unidades de conservação. Assim é que os governos não conseguem resolver o problema do desmatamento e ainda criam conflitos com as populações tradicionais.

Por outro lado, há também uma contradição no âmbito internacional. O governo brasileiro enfrenta pressões e críticas externas (procedentes dos países centrais) para a redução imediata do desmatamento nas terras amazônicas; mas, se é justamente do exterior que provêm as mais sérias pressões no âmbito ambiental, é de lá que vem, também, o maior impulso para que o Brasil produza as *commodities*, que tanto contribuem para o sucesso da economia aqueles mesmos países. E é também graças à produção dessas *commodities* nos países periféricos que os países centrais podem gozar de uma melhor condição ambiental. Portanto, o governo brasileiro enfrenta uma contradição interna difícil de equacionar: de um lado, estimula o aumento das exportações, especialmente de grãos, com vistas ao equilíbrio das contas nacionais e a um esperado desenvolvimento do país, conforme a expectativa de setores empresariais, governamentais e científicos<sup>17</sup>. Em contrapartida, procura combater os danos ambientais decorrentes da produção de *commodities* para os mercados dos países centrais criando áreas protegidas. É importante destacar que os recordes de produção de grãos e de minerais que tanto vêm contribuindo para o aumento das exportações e para o saldo na balança comercial são acompanhados pelo aumento do desmatamento.

A conclusão necessária a que se chega é a de que o Estado vivencia algumas contradições fundamentais que se colocam à sua frente e que assumem conotações distintas. A primeira delas

---

<sup>16</sup> A exemplo, a terra indígena Yanomami, como outras, estava protegida pela Constituição de 1988 (que ratificava o que constituições anteriores já haviam garantido), como terra de posse imemorial. Mas, 1989 havia sido invadida por quase 40 mil garimpeiros, de forma que em 1990 foram autorizadas 3 reservas garimpeiras para uso por cooperativas de garimpeiros; posteriormente estas foram canceladas. No final dos anos 90 um decreto presidencial definia a extensão das áreas da terra indígena, mas o decreto ignorou e nem equacionou o fato de que dentro delas já haviam sido criadas anteriormente duas florestas nacionais e um parque nacional, unidades de uso incompatível com a vida indígena. Isto porque, embora o parque seja de uso restrito, a floresta nacional permite a exploração madeireira e mesmo, segundo interpretação da Justiça, não é incompatível com a pesquisa e lavra de minérios.

<sup>17</sup> *O que alimenta esse avanço é o preço internacional do grão, em alta histórica. Neste ano, calcula-se que o complexo da soja (grãos, farelo e óleo) será responsável por até 14% do total das exportações brasileiras. "A soja pode ser o carro-chefe do desenvolvimento do Pará", acredita Emeleocípio de Andrade, pesquisador da Embrapa. Em: A floresta que virou soja. Revista Época, n. 310, abril de 2004.*

implica em prosseguir na via que estimula a produção de *commodities* com vistas ao equilíbrio das contas nacionais, mas à custa do sacrifício das camadas pobres que se embrenham nas fronteiras, dos grupos indígenas que há séculos aí se refugiaram do contacto e dos ataques dos “civilizados”. Isto significa que o modelo de exclusão social que sempre caracterizou a sociedade brasileira se instalará no coração da Amazônia, com toda a violência e o caráter predatório que a solidão da fronteira permite. E ainda – o novo/velho modelo revestido da modernidade das *commodities*, aumenta a dependência interna e externa do país, ao engajar a região num mercado globalizado altamente competitivo, através de alguns poucos produtos semi-elaborados. Esta inserção que se processa sob uma condição, cada vez mais dependente do mercado internacional, torna a economia da região mais vulnerável às oscilações cíclicas desse mercado. Além disso, ela continua sendo pouco racional, já que não focaliza outras alternativas de exploração mais equilibradas socialmente e mais compatíveis com a biodiversidade da natureza da região.

#### **Ainda na 6ª fase: fase descobrindo a multiculturalidade e novos atores sociais**

No final dos anos 80 o desmatamento médio anual ultrapassava 20.000 km<sup>2</sup> e tendia a acelerar seu ritmo. Face a isto e ao fato de que os índios e quilombolas viam-se dada vez mais conflitados pela penetração em suas terras, a sociedade brasileira é forçada a reconhecer a multiculturalidade dos povos da região. Assim, a Constituição/88, com vistas a proteger os direitos das minorias, consagrou o direito à posse imemorial e irrestrita de quilombos e terras de índios. Mas nada estabeleceu quando à organização de um cadastro central das terras da região.

Outra medida foi instituir a proteção ao meio ambiente como uma obrigação que compete a todas as esferas de poder, do central ao local e a todas as esferas das atividades econômicas. Em virtude disso, os governos municipais, estaduais e federal vêm criando desde então, um número significativo de unidades de conservação ambiental. O fato vem provocando novas sobreposições em cima daquelas anteriormente existentes e incidindo sobre terras de quilombos e indígenas. Índios e quilombolas começam a ficar cada vez mais visíveis para a sociedade global. Territórios e áreas naturais protegidas começam a entrar num outro tipo de conflito: pela disputa ou devido à sobreposição de territórios.

- **A criação de novos territórios : povos versus natureza numa nova versão de conflito**

Os grupos sociais, distribuídos sobre o grande espaço amazônico, formam territórios de natureza distinta, cujas fronteiras são definidas a partir de elementos que, freqüentemente diferem de um grupo cultural para o outro, daí porque grubei-os em dois tipos de territórios humanos, tratados a seguir, que constituem uma segunda face ou forma de visualização desses grupos:

a. grupos humanos que ocupam **territórios legalmente definidos**;

b. grupos humanos que ocupam **territórios apenas simbolicamente definidos**.

A diferença se justifica porque a noção cultural de espaço nem sempre corresponde a noções físicas do espaço propriamente dito, tendo muitas vezes uma visão pluridimensional, dependendo da cultura e de como certas culturas vêem seu território. Essa pluridimensionalidade está presente nas formas de identificação e reconhecimento de seus espaços territoriais: para os habitantes dos meios urbanos os limites espaciais do seu universo vivencial são facilmente identificáveis e reconhecíveis em função de características físicas como distâncias, construções, meios de transporte e outros.

Na verdade, todos os territórios fundam-se em elementos simbólicos, históricos e factuais, prevalecendo um ou outro desses elementos, conforme o território. Com frequência, a história está envolvida num simbolismo tal que se torna difícil distinguir entre os dois aquilo que, de fato, aconteceu na formação de um grupo social do que é puramente acreditado socialmente. Contudo, de uma forma ou de outra, num determinado momento, há um relativo consenso entre os grupos sociais concernentes em relação a um território, de forma que os elementos simbólicos, históricos e outros, acabam produzindo uma legislação escrita, através da qual se processa a demarcação de um dado território – é o que denomino de **territórios legalmente demarcados**.

Outro é o caso em que predominam os elementos simbólicos na definição de um território e esta descoincide da demarcação legal que possa existir. Com frequência, esses elementos são fundamentais para o entendimento, a vivência do grupo, mas são do conhecimento apenas do grupo social que compartilha de um mesmo universo simbólico, sendo ignorado pelos demais grupos sociais, daí a inexistência de um mínimo consensual e de uma legislação que lhe legitime e lhe ofereça garantia territorial, porque a idéia de território está presente apenas na simbologia do grupo restrito. Este é o caso das terras indígenas onde os limites definidos por lei nem sempre coincidem com aqueles que, pelo simbolismo e história social, pertencem ao território de um determinado grupo.

Assim, os limites territoriais de uma comunidade indígena se fundam em elementos físicos, como a área necessária à sobrevivência, de acordo com seus modos habituais de sustentação, mas também e de uma forma bem mais marcante, por elementos intangíveis e nem sempre reconhecíveis como válidos para definir um território pelas demais culturas, como: o passado do grupo, a história comum, as lutas para conquistar e manter o lugar, a tradição, certos lugares sagrados, cemitérios de antepassados, lendas ligadas a certos lugares e outros elementos intangíveis.

Ao serem criadas unidades de conservação por instituições diferentes, cujas funções e cadastros são também distintos, essas instituições atribuem a cada unidade de conservação uso específicos. O problema é que não se trata apenas de estabelecer mais um nível de sobreposição

(o que, por si só já seria danoso para a organização do território); a questão de fundo consiste no fato de que, na maior parte dos casos, os usos estabelecidos por um órgão governamental, com frequência são antagônicos em relação aos anteriormente definidos. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, perto de um terço das áreas de conservação sofrem problemas de sobreposições e, na maior parte dos casos, os usos legalmente permitidos por um ato legal são incompatíveis com aqueles autorizados pelo ato legal de outra instituição, ambos vigindo sobre a mesma da área. E mais – estabelecendo usos muitas vezes contrários às formas de vida das populações tradicionais que já habitavam essas áreas antes que os atos legais fossem emanados. Trata-se, portanto, de um enorme caos fundiário do qual os fraudadores de papéis tiram grande proveito, aumentando o descontrole sobre os espaços e que repercute enormemente sobre a vida das populações locais.

#### **7ª. fase - a mais recente: as incertezas que a MP 458 vem trazer para o futuro da região**

Face ao caos fundiário instaurado, o Executivo Federal, ao invés de partir para a execução de medidas concretas, de longo prazo e de efeitos mais seguros e duradouros com vistas a repor minimamente a ordem social e a recompor a situação fundiária na Amazônia, decide apresentar ao Congresso a Medida Provisória no. 458 que, absurdamente, reedita as duas MP aprovadas durante a ditadura militar, sob o mesmo pretexto e que tantos danos sociais e ambientais provocaram na região.