

CAMPANHAS DE DESTERRITORIALIZAÇÃO NA AMAZÔNIA: O AGRONEGÓCIO E A REESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TERRAS

Alfredo Wagner Berno de Almeida
Rosa Acevedo Marin

CONSIDERAMOS como desterritorialização o conjunto de medidas designadas como "agroestratégias", que têm sido adotadas pelos interesses empresariais vinculados aos agronegócios para incorporar novas terras aos seus empreendimentos econômicos, sobretudo na região amazônica, liberando-as tanto de condicionantes jurídico-formais e político-administrativos, quanto de fatores étnicos e culturais ou determinados pelas modalidades de uso das terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, quilombolas, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, comunidades de fundos de pasto, faxinais, ribeirinhos, geraizeiros e outras categorias sociais. Um fator de tensão é que até setembro de 2008 estavam aumentando vertiginosamente as vendas especulativas de contratos de *commodities* agrícolas com reflexos diretos sobre o mercado de terras e com efeitos sociais dramáticos para aqueles povos e comunidades tradicionais.

A EXPANSÃO DOS AGRONEGÓCIOS E A REESTRUTURAÇÃO FORMAL DO MERCADO DE TERRAS

Consoante as *agroestratégias*, têm sido intensificadas medidas que objetivam remover obstáculos jurídico-formais e político-administrativos que impedem o ingresso de novas extensões de terras no mercado. Verificam-se inúmeras ações tanto no Legislativo quanto no Judiciário, visando neutrali-

zar quaisquer mecanismos que impeçam liberar terras para atos de compra e venda ou que delimitem o uso de apenas uma parte da área correspondente aos imóveis rurais. Passaremos a descrever cada uma delas e evidenciar o quanto expressam uma visão triunfalista dos interesses ligados aos agronegócios que tentam modificar, de maneira concomitante, divisões político-administrativas, medidas de proteção ambiental da floresta e regras que orientam o uso dos recursos naturais nos imóveis rurais.

1. A redefinição de Amazônia Legal

Uma vez que critérios de preservação ambiental foram instituídos para os imóveis rurais localizados na Amazônia Legal, definindo que 80% da área dos imóveis rurais devam ser mantidos como reserva, verificam-se tentativas de redefinir este percentual e de redefinir a própria área correspondente à Amazônia Legal. Assim, para contornar as interdições tem-se que a Amazônia Legal poderá ter sua área reduzida em até um quarto, caso dois projetos de lei,¹ que tramitam no Congresso Nacional, sejam aprovados. As propostas pleiteiam que sejam retirados da Amazônia Legal os estados de Mato Grosso e do Tocantins e parte do Maranhão. Os grandes proprietários rurais dessas regiões querem liberar plenamente suas áreas para a expansão pecuária e do cultivo de soja, cana-de-açúcar e eucalipto. Para tanto decidiram se mobilizar para remover os limites da Amazônia Legal, liberando seus imóveis rurais da manutenção como reserva de 80% de sua área. As Unidades da Federação propostas para serem excluídas da Amazônia Legal seriam implicitamente incluídas na região do Cerrado e triplicariam, portanto, o percentual das áreas exploradas internamente nos imóveis rurais.

1. Um dos projetos de lei é de autoria do deputado federal Osvaldo Reis (PMDB-TO), que alega que o Tocantins não teria área suficiente para produzir porque está enquadrado na Amazônia Legal. O outro projeto é do senador Jonas Pinheiro (DEM-MT), recentemente falecido, e já foi aprovado em uma das comissões do Senado em 2007. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado de Mato Grosso tem quase metade do território em área de bioma da Amazônia, o que é contestado pela Federação da Agricultura e Pecuária Mato-grossense.

2. A redução da reserva legal dos imóveis rurais

Articulado com esta iniciativa existe ainda um projeto de lei que propõe diminuir a reserva legal dos imóveis rurais da Amazônia de 80% para 50%, ou seja, autoriza a derrubada de até 50% da vegetação nativa em qualquer imóvel rural da Amazônia.² Esta medida legaliza praticamente todos os desmatamentos que nos últimos quarenta anos derrubaram cerca de 700 mil km² da área original de floresta. Desobriga ainda os responsáveis pelos desmatamentos de recuperarem a área desmatada, permitindo que uma derrubada de árvores realizada no Pará, por exemplo, seja compensada com plantios realizados em outra Unidade da Federação.

3. A liberação de crédito para quem pratica crime ambiental

Complementam esta forma de ação anteriormente descrita as posições de conhecidos economistas de inspiração neoliberal, que têm se manifestado contra a criação de restrições ao crédito para quem não cumpre as regras ambientais,³ ou seja, para quem realiza desmatamentos de toda a área dos imóveis rurais e propicia condições de possibilidade para expansão da grilagem de terras públicas de floresta. O crédito aos infratores consubstancia a preparação para os atos de compra e venda de terras desmatadas e a preparação para os cultivos de grãos. Para alguns intérpretes constitui uma das portas de entrada dos bancos para a reestruturação pela qual passa o mercado de terras, permitindo assim créditos ininterruptos para os responsáveis pelos desmatamentos.

4. A redução da faixa de fronteira internacional

Em 2006, o senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS) apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 49/2006), reduzindo a faixa de fronteira internacional para 50 km. No final de 2007, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou a redução da faixa de fronteira dos

2. Cf. Projeto de Lei nº 6.424/2005, de autoria do senador Flexa Ribeiro (PA).

3. Cf. Mafonso da Nóbrega, "Desmatamento, crédito e incentivos", *O Estado de S. Paulo*, 2 de março de 2008, p. B12.

150 km atuais para os 50 km previstos na mencionada PEC, nos estados do Rio Grande do Sul e de Mato Grosso do Sul. Os principais interessados nessa matéria seriam as empresas transnacionais de celulose, que operam no Rio Grande do Sul, próximo à fronteira com a Argentina e o Uruguai. Se essa medida fosse transposta para o estado adjacente de Mato Grosso, abrir-se-ia um caminho para estendê-la sobre toda a Amazônia. Existe ainda uma disposição firmada nessa referida proposta que permite que estrangeiros comprem terras na Amazônia.⁴

5. Privatização de terras públicas sem licitação na Amazônia

Foi aprovada no Senado em 9 de julho de 2008, por 37 votos a 23, com três abstenções, a Medida Provisória (MP) nº 422/2008, que aumenta de 500 para 1.500 hectares o tamanho de áreas públicas invadidas na Amazônia que podem ser privatizadas sem licitação. Essa MP, que havia sido aprovada na Câmara em 5 de maio de 2008, legaliza aqueles que ocuparam terras ilegalmente no passado e no presente. Embora a justificativa apresentada seja para agilizar a regularização fundiária da região amazônica, principalmente de Roraima e do Amapá, pode-se afirmar que tal medida corre o risco de legalizar atos de grilagem e apossamentos ilegítimos, incentivando inclusive novas invasões e desmatamentos.⁵ Em verdade trata-se de um tipo de ação fundiária que visa à titulação imediata, propiciando o ingresso de um considerável volume de terras griladas no mercado. O objetivo de reestrutura-

4. Complementa esta proposta a PEC 235/2008, do deputado federal Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS). Veja também: Elder Ogliari, "Forças são contra reduzir fronteira", *O Estado de S. Paulo*, 22 de julho de 2008, p. A10. Nessa matéria, o autor sintetiza a posição do Ministério da Defesa a respeito dessas PECs: "A área de Defesa admite flexibilizar a lei sobre faixa de fronteira, mas entende que os 150 km devem ser mantidos. A tese foi transmitida pelo coronel Gustavo de Souza Abreu, representante da Secretaria Executiva de Política Estratégica e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa no seminário sobre 'Mudanças na Extensão das Faixas de Fronteira', ontem, em Porto Alegre".

5. A organização não-governamental (ONG) Amigos da Terra — Amazônia Brasileira entrou no dia 10 de julho de 2008 com uma representação no Ministério Público Federal contra essa lei. Veja "ONGs criticam área maior para uso rural na Amazônia", *O Estado de S. Paulo*, 11 de julho de 2008, p. A19.

ção formal do mercado de terras passa assim por apossamentos ilegítimos, facilitando as pretensões de certa camada de demandantes, quais sejam, daqueles que querem adquirir grandes extensões de terras para empreendimentos vinculados aos agronegócios.

MODALIDADES DE APROPRIAÇÃO DE TERRAS POR ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS DIFERENCIADAS E SEUS EFEITOS SOBRE OS DIREITOS TERRITORIAIS

Os esquemas explicativos da intensificação dos conflitos e tensões sociais no campo apontam para duas ordens de argumentos, que explicitam aspectos contraditórios de estratégias governamentais e empresariais voltadas para o que hoje se denomina "desenvolvimento sustentável", apoiado em transações formais de compra e venda de terras.

1. A primeira vertente considera que a elevação geral dos preços das commodities agrícolas e minerais, propiciando um ritmo forte de crescimento dos agronegócios, tem provocado um aumento da demanda por terras tanto para fins de extração de minério de ferro, bauxita, caulim e ouro, quanto para a implementação de grandes plantações homogêneas com fins industriais (pinus, eucalipto, cana-de-açúcar, soja, algodão, mamona, dendê). Segundo essa interpretação, não obstante os percalços de vários setores dos agronegócios em 2005 e 2006 (queda de rentabilidade da agropecuária, redução da área plantada de soja, aumento do endividamento e mudanças cambiais que com a queda do dólar têm diminuído a competitividade, como no caso dos óleos vegetais), retraindo circunstancialmente o volume de negócios, pode-se afirmar que no último lustro a tendência ascensional dos preços das commodities provocou um aumento geral nos preços das terras, sobretudo em regiões do sul e do sudoeste do Pará, na Pré-Amazônia Maranhense e no sul do Amazonas, mais particularmente nas regiões de Apuí e Lábrea. Em decorrência, acentuou os índices de desmatamento nessas referidas regiões, notadamente com a formação de pastagens para criação intensiva, cujos resultados tem sido chamados de "carne verde", e

com a ação carvoeira das usinas de ferro-gusa, a despeito de as estatísticas oficiais enfatizarem uma redução geral da área desmatada na Amazônia.⁶

Uma variação dessa vertente concerne à polêmica em torno de abrir a região do Pantanal para o plantio de cana-de-açúcar. Uma liberação parcial acompanhada pela autorização de instalação de usinas para a fabricação de álcool no Pantanal foi anunciada pela imprensa periódica em 23 de agosto de 2008. Nessa mesma data foi divulgado que na Amazônia seriam mantidas apenas as cinco usinas já existentes. Não houve consenso entre os ministérios. O ministro do Meio Ambiente pronunciou-se contrário à liberação total das terras pretendidas pelo Ministério da Agricultura.

Outra variação dessa primeira vertente concerne ao uso intensivo de sementes geneticamente modificadas, evidenciando que "à medida que dispararam os preços dos alimentos e a escassez de alguns deles se agravava, safras geneticamente modificadas parecem cada vez mais tentadoras como forma de elevar a produtividade da agricultura sem usar mais energia ou produtos químicos".⁷ A declaração do G-8 a respeito da segurança alimentar, feita durante a reunião de cúpula realizada em julho de 2008 no Japão, reconhece o potencial das safras geneticamente modificadas com o compromisso de "promover análise de risco, com base científica, inclusive quanto à contribuição de variedades de sementes desenvolvidas por meio de biotecnologia" (ibid).

2. A segunda vertente aponta para novas modalidades de intervenção na questão ambiental por parte de órgãos governamentais, agências de financiamento e grandes empreendimentos bancários, os quais estariam se preparando para lançar um amplo programa de concessão de créditos de

6. O fato mais recente acionado para reforçar essa interpretação refere-se à suspensão do embargo à carne bovina e suína do sul do Pará e de mais sete estados brasileiros, pela Rússia, propiciando aos frigoríficos retomarem as exportações há muito impedidas devido aos focos da febre aftosa, como sublinha o presidente da Federação da Agricultura do Estado do Pará (FAEPA), sr. Carlos Xavier. Cf. "Rússia abre as portas à carne paratense", *O Liberal*, Belém, 24 de novembro de 2007, p. 2.

7. Cf. *Folha de S. Paulo*, 15 de julho de 2008.

carbono a projetos que preservem ou promovam o reflorestamento. Para incentivar essa prática conservacionista estariam sendo criados inúmeros incentivos financeiros para manter as florestas intatas.⁸ Tal prática, denominada por seus críticos "colonialismo verde", parece estar se tornando também o principal objeto de transações comerciais com a terra por inúmeras associações voluntárias não governamentais. Um dos exemplos mais conhecidos refere-se ao fato de mais de 20 mil pessoas terem feito "doações", durante a primeira semana de campanha do site da ONG Cool Earth, que foi fundada no final de 2006 pelo parlamentar do Partido Trabalhista britânico Frank Field, e promete comprar e proteger terras na Amazônia. A iniciativa foi lançada em junho de 2007, com apoio de várias personalidades e entidades ambientais britânicas. O projeto propõe que os doadores patrocinem a conservação, por 35 libras (cerca de 140 reais), de meio acre de terra (o equivalente a 2 mil m² de mata).⁹ Essa vertente ganha força com as notícias de que a República da Guiana, antiga colônia britânica, que possui uma floresta tropical com área superior àquela da Inglaterra, estaria propensa a "entregar toda a sua floresta ao controle de um organismo internacional de liderança britânica" mediante financiamentos voltados para o desenvolvimento econômico do país.¹⁰

8. "O Rabobank, banco holandês que é o maior provedor mundial de financiamento à agricultura, está se preparando para lançar um esquema de créditos de carbono visando incentivar o replantio de florestas ilegalmente derrubadas na região do Xingu, na Amazônia brasileira. Os organizadores esperam que ele venha a se tornar um modelo para conservação do resto da floresta amazônica." Jonathan Wheatley, "Banco incentiva replantio no Xingu: experiência-piloto libera recursos para 8 fazendas conservarem florestas", *Válzir*, 27 de novembro de 2007, p. A5. O banqueiro sueco, naturalizado britânico, Johan Eliasch, que faz parte do que se denomina "colonialismo verde", comprou terras nos municípios de Manicoré e Itacoatiara (AM), correspondentes a 160 mil hectares, área que equivale à "Grande Londres". Tais terras teriam pertencido à Gethal Madeira e seriam conservadas através de projetos de crédito de carbono. Cf. "Millionário sueco vai visitar terras no Amazonas", *A Crítica*, Manaus, 4 de janeiro de 2007.

9. Cf. <<http://www.rondonoticias.com.br>>, 5 de agosto de 2007.

10. Cf. Daniel Howden, "Guiana oferta floresta mediante financiamento. País quer fechar acordo com Reino Unido e diz que trato é importante mensagem climática para a reunião de Bali", *O Globo*, 25 de novembro de 2007, p. 49.

Uma variante dessa vertente seria constituída por empresas de biotecnologia, laboratórios farmacêuticos e indústrias de cosméticos, cujas demandas pelas florestas¹¹ se voltam para determinados recursos genéticos de espécies silvestres a partir dos quais pesquisam, praticam a coleta, direta ou indiretamente, e desenvolvem produtos.

3. De maneira resumida, e evitando esquematismos, pode-se asseverar que haveria pelo menos duas grandes estratégias empresariais hoje em face dos recursos da natureza, as quais estão em marcha e são aparentemente contraditórias. Os efeitos de ambas, a despeito da diferença dos objetivos imediatos entre os chamados "colonialismo verde" e "carne verde", convergem para maior pressão sobre as terras e as florestas e seus recursos, cujo resultado mais perceptível é o aquecimento do mercado de terras. A formação do preço de terras no país tornou-se muito atrelada às oscilações do mercado de *commodities*¹² e em particular da soja, que ocupa hoje 47% da área plantada com grãos.¹³ Com a expansão atual dos agronegócios têm-se argumentos triunfalistas, que afirmam que o setor pretende ocupar 250 milhões de hectares, ou seja, quase 30% da superfície do Brasil, consoante depoimento do representante da Confederação Nacional de Agricultura, em Audiência Pública na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, realizada em Brasília no dia 11 de setembro de 2007. Sob esta ótica triunfalista, os povos indígenas e quilombolas, bem

11. Para outras informações consulte Ilmar Franco e Jailton de Carvalho, "AMIN: Amazônia é avaliada em US\$ 50 bilhões" e "O site da ONG Cool Earth diz que 37.100 acres já foram comprados", *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 de maio de 2008, p. 5.

12. Os exemplos mais recentes referem-se ao setor sucroalcooleiro: "Há uma corrida de investidores internacionais para o agronegócio brasileiro. Eles buscam oportunidades que lhes garantam boa remuneração e entre as principais apostas estão a produção de álcool combustível e compra de áreas no Centro-Oeste, Nordeste e no estado de São Paulo", afirma o presidente da Associação de Private Equity e Venture Capital, sr. Marcus Regueira. Cf. Márcia de Chiara, "Agroenergia atrai capital externo", *O Estado de S. Paulo*, 29 de janeiro de 2007.

13. Para outras informações consulte Cíntia Cardoso, "Cana-de-açúcar valoriza terras em até 49%", *Folha de S. Paulo*, 31 de janeiro de 2007.

como as demais comunidades tradicionais, são considerados como um obstáculo à expansão ou à implementação dos agronegócios e às livres transações de terras. São vistos como sujeitos biologizados, isto é, como mera extensão dos recursos naturais, sem consciência e direitos. Este é um dos fatores explicativos do agravamento dos conflitos sociais no campo, em uma quadra em que os indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, ribeirinhos e seringueiros já conquistaram seus direitos territoriais e emergiram como sujeitos sociais.

4. Ao nos determos nos pontos em que tais estratégias se articulam umas com as outras, podemos adiantar que estamos assistindo de fato à composição de uma poderosa coalizão de interesses, que objetiva limitar os direitos territoriais reconhecidos a povos e comunidades tradicionais, bem como controlar, com diferentes meios, seus direitos de propriedade intelectual sobre o conhecimento dos recursos genéticos. As formas de ação dos integrantes dessa coalizão têm levado inclusive a certa judicialização dos conflitos. Bem explicita isso a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) proposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas, em junho de 2004, contra o Decreto nº 4.887, que regulamenta o reconhecimento das terras de quilombos.¹⁴ No mesmo sentido, tramita na Câmara dos Deputados o anteprojeto de lei do deputado federal Valdir Colato, que visa revogar o Decreto nº 4.887 e anular seus efeitos. De outra parte, o Estatuto do Índio permanece sem aprovação legislativa e há movimentação parlamentar no sentido de abrir as terras indígenas à extração mineral. Com respeito à Terra Indígena Raposa Serra do Sol em Roraima, que foi homologada e delimitada em 2009 pelo Superior Tribunal Federal, os interesses do agronegócio concentram-se em ações de contestação a essa homologação.

Acrescente-se a essas pressões sobre os direitos étnicos e territoriais aquela relativa aos empreendimentos voltados para os biocombustíveis¹⁵

14. Até maio de 2009 poderá ser julgada a ADIN, cujo relator é o ministro Cezar Peluso, no Supremo Tribunal Federal.

15. No decorrer de 2007 aumentaram as transações comerciais em um dos segmentos mais destacados do agronegócio, a chamada "agroenergia", liderada pelo plantio de cana-

e para papel e celulose. Além dessas pressões há outras que têm mobilizado, além de entidades patronais e partidos políticos conservadores, as grandes empresas de comunicação de massa. Registrem-se os inúmeros artigos que vêm sendo regularmente publicados em *O Globo*, *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*, além de noticiários veiculados através de canais de TV, apresentando os direitos étnicos e a figura jurídica da autodefinição como "descabidos", "absurdos" ou meras "fraudes", tal como tem sucedendo com a comunidade quilombola de São Francisco do Paraguaçu (BA). Mediante fatos dessa ordem pode-se falar em uma ação sistemática em que o senso prático das estratégias empresariais busca flexibilizar as normas que asseguram os direitos territoriais para expandir suas atividades econômicas sobre territórios coletivos, etnicamente configurados. Nessa iniciativa, busca-se tornar as políticas governamentais um instrumento auxiliar de sua expansão econômica.

5. As ações de inconstitucionalidade vêm inspiradas do propósito de impedir o livre acesso dos povos e comunidades tradicionais aos recursos naturais básicos e não apenas de limitar ou condicionar tal acesso. A médio prazo, tais ações resultarão em praticamente anular o reconhecimento institucional dos territórios quilombolas e indígenas. Traduzem um propósito de retirar da imobilização recursos naturais que passam a se tornar objeto de compra e venda. Destruiriam assim o que já foi conquistado e formalmente reconhecido. Em outras palavras: o objetivo de anular os direitos territoriais pode ser lido como uma forma de expulsar das terras para incorporá-las aos grandes empreendimentos ou como uma forma de neutralizar os direitos étnicos convertendo os membros dessas comunidades em uma peça da engrenagem empresarial de gerir o que

ela considera como "desenvolvimento sustentável". Na verdade estamos diante de uma *campanha de desterritorialização*, que já dura mais de dois anos e que tem recrudescido nos últimos meses, visando negar direitos ou neutralizá-los, assim como reverter conquistas dos povos e comunidades tradicionais. Negar o reconhecimento do território pode significar a negação da identidade coletiva e fazer com que os atos de compra e venda de terras passem a incluir as comunidades, que seriam contempladas com compensações.

6. Impõe-se uma reflexão mais detida sobre o senso prático do conjunto dessas estratégias empresariais, quando se sabe que no Brasil existe um percentual significativo de áreas com maior cobertura vegetal, com florestas e cursos d'água preservados, que se encontram sobre o controle direto de povos e comunidades tradicionais. Embora sejam elevados os índices de concentração fundiária, não são nos grandes imóveis rurais que se localizam as áreas preservadas. Estas se situam nas terras tradicionalmente ocupadas, quais sejam, terras indígenas, terras de quilombolas, de seringueiros, de quebradeiras de coco babaçu, de castanheiros, de ribeirinhos, de comunidades de faxinais e de fundos de pasto e outras formas de uso comum dos recursos naturais controlados por unidades familiares agroextrativistas.

Essas identidades coletivas, objetivadas em movimentos sociais,¹⁶ através de ações organizadas têm erigido uma muralha de proteção em torno das culturas alimentares e das territorialidades específicas nas quais asseguram sua reprodução física e social. Fazem-no não apenas através da exi-

16. Para efeito de ilustração importa mencionar os seguintes: Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste — APOINME, Coordenadora Indígena Brasileira — CÔIAB, Coordenação Nacional Quilombola — CONAQ, Movimento Interstadual das Quebradeiras de Coco Babaçu — MUÇUB, Movimento dos Sem Terra — MST, Movimento dos Atingidos por Barragens — MAB, Movimento dos Atingidos pela Base de Lançamento — MABE, Conselho Nacional dos Seringueiros — CNS, Movimento dos Ribeirinhos do Amazonas — MORA, Movimento Nacional dos Pescadores — MONAPE, Articulação Pucirão, Central de Fundos de Pasto, e inúmeros outros movimentos.

-de-açúcar para a extração de álcool combustível, e em decorrência o mercado de terras, em um raio de 50 km de proximidade das usinas, atingiu um processo de forte valorização. Cf. "Cana-de-açúcar valoriza terras em até 49%", *Folha de S. Paulo*, 31 de janeiro de 2006, e N. Stawiski, "Terras no Paraná valem até 95% mais desde 2000", *Gazeta Mercantil*, 5 de julho de 2007. No Espírito Santo, a Aracruz Celulose mantém disputa judicial com as comunidades quilombolas de Sapé do Norte.

gência de cumprimento de dispositivos constitucionais¹⁷ e de novas leis estaduais¹⁸ e municipais, mas também através de ações diretas impedindo o desmatamento e exigindo maior agilidade governamental no reconhecimento das terras indígenas e quilombolas, no reconhecimento dos direitos à terra por parte dos povos e das comunidades tradicionais. Como pano de fundo verifica-se que defendem o princípio de que não pode haver soberania alimentar se não há o reconhecimento de seus direitos territoriais, imprescindíveis para sua reprodução física e social.

Em virtude disso o acesso às florestas, seja em terras da União, seja em terras dessas referidas comunidades, tem de ser necessariamente mediado pelo conjunto de direitos¹⁹ que esses povos e comunidades tradicionais estão logrando conquistar a partir da Constituição de 1988. Torna-se redundante afirmar que as terras mantidas sob estes direitos coletivos são valiosas, notadamente na Pan-Amazônia, por sua riqueza em biodiversidade e por se constituírem de maneira efetiva em um fator básico para a existência cultural dessa diversidade de identidades coletivas.²⁰

17. Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), Artigo 231 da Constituição Federal de 1988. As ADCT garantiram a transição do regime constitucional de 1967 para a Constituição de 1988, e outras regras, estabelecendo situação de transição.

18. Importa citar aqui as denominadas "leis do babaçu livre", que já se encontram aprovadas em treze municípios do Pará, Maranhão, Piauí e Tocantins; a lei estadual do estado do Tocantins foi aprovada em junho de 2008. Há ainda as leis municipais dos faxinais, no estado do Paraná, a lei estadual aprovada em maio de 2008 e a lei do município livre, no município de Antonio Gonçalves, no estado da Bahia, aprovada em agosto de 2005. Para complementar esse quadro cabe citar a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, promulgada através do Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007.

19. Esse conjunto de direitos abrange a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 143, assinado pelo presidente do Senado em junho de 2002. Abrange também o Tratado Internacional sobre recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura, aprovado em Roma em 3 de novembro de 2001, ratificado pelo Brasil em 22 de maio de 2006 e promulgado através do Decreto nº 6.476 de 5 de junho de 2008.

20. Para uma reflexão sobre outros países da Pan-Amazônia, como Colômbia, Bolívia e Peru, consulte *Ernias & Política*, nº 1, Bogotá, julho de 2005.

POR QUE NÃO TEM OCORRIDO A TITULAÇÃO DEFINITIVA DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS?

Para bem ilustrar as formulações anteriores passaremos a descrever as dificuldades específicas concernentes à titulação das terras de quilombos.

Cabe explicar que os dados oficiais apontam 743 áreas de remanescentes de quilombos, cuja população estimada em 2 milhões de habitantes está distribuída em 30 milhões de hectares. No entanto, estimativas não oficiais admitem a existência de mais de 2 mil comunidades (Fólder Quilombolas — MDA/INCRA, 2004). Em 15 anos, apenas 71 áreas foram tituladas (*Em Questão*, 20 de novembro de 2003). Entre 2004 e 2007 foram tituladas mais 24 terras de quilombos com área correspondente a 52.113 hectares (cf. Coordenação Geral de Territórios Quilombolas, INCRA, Brasília, 2007). Para 2008 as estatísticas oficiais ainda não foram divulgadas, mas seus resultados são certamente inferiores àqueles do ano anterior.

1. Começamos tentando responder à pergunta repetidamente feita pelo movimento quilombola e pelos que acompanham de perto a questão. Ela diz respeito aos resultados em termos quantitativos e à intensidade ou ritmo do processo de reconhecimento formal das comunidades remanescentes de quilombolas, a saber: por que, após vinte anos do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988, foram tituladas menos de 5% do total oficialmente estimado das comunidades remanescentes de quilombos? Por que, nos últimos dois anos, não tem ocorrido titulação de nenhuma comunidade, senão em casos de terras públicas?

Constatamos dois planos de obstáculos na titulação definitiva das comunidades remanescentes de quilombos: o primeiro concerne aos dispositivos jurídico-formais e aos procedimentos burocrático-administrativos que orientam a operacionalização do Artigo 68. O segundo, por sua vez, compreende as estratégias de interesses econômicos que detêm o monopólio da terra e são responsáveis pelos elevados índices de concentração fundiária, controlando as engrenagens de diferentes circuitos do mercado

de terras, cuja expressão política maior consiste na ação de partidos conservadores, que aglutinam a chamada "bancada ruralista" e exercem presença constante sobre o aparato de Estado.

Certamente, esses planos são perpassados por fatores étnicos e se entrelaçam em determinadas situações sociais, porquanto a efetivação das leis expressa uma correlação de forças políticas. Mas, para efeito de exposição, iremos analisá-los separadamente.

2. Os quilombos e o mercado de terras

Os obstáculos e entraves à titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos não podem ser reduzidos tão somente a "defeitos" na engrenagem da máquina administrativa estatal. Há várias configurações nesse jogo de poder que transcendem a questões de operacionalidade e a rubricas orçamentárias. Há tipos de entraves que inclusive não aparecem de maneira explícita, mas que efetiva e implicitamente inibem as instâncias de poder competentes.

2.1. Uma delas concerne às relações de poder historicamente apoiadas no monopólio da terra e na tutela de indígenas, ex-escravos e posseiros. Com fundamento nelas, interesses latifundiários e outros grupos responsáveis pela concentração de terras rejeitam o reconhecimento de direitos étnicos pela *propriedade definitiva* das terras das comunidades quilombolas. Os argumentos que compõem suas alegações não são de ordem demográfica como no tratamento que dão às terras indígenas, isto é, não fazem uso da máxima "muita terra para poucos pretos". Não são também de ordem geográfica e agrônômica como no tratamento que dão às entidades ambientalistas — "estão querendo tomar as terras férteis (a Amazônia) e ricas em minerais" —, mas se atêm ao princípio da propriedade e à sua história. Essa forma de dominação está enraizada na vida social, facilitando as reconstruções históricas com recuo às sesmarias, aos registros paroquiais a partir da Lei de Terras de 18 de setembro de 1850 e às leis posteriores a 1891. Como corolário dessas genealogias ilustres e das cadeias dominiais, os quilombos para eles só poderiam ter existido em terras devolutas e públicas. Em outras

palavras, a história das chamadas "propriedades rurais" é um argumento dos que se opõem à titulação de comunidades quilombolas, consideram que se "tudo era sesmaria e depois fazenda e estava titulado", os quilombos só poderiam ter existido fora do domínio das grandes propriedades. Advogam uma dicotomia absoluta entre fazenda e quilombo, porquanto consideram que este esteve sempre localizado em lugares remotos e de mata, distante da "civilização", e portanto do mundo regido pelas grandes plantações.²¹

2.2. Nas peças técnicas dos processos judiciais, os advogados desses interesses e os peritos por eles financiados se esmeram em insistir que os quilombos, além de estarem fora dos limites das fazendas, são em número extremamente reduzido e se localizariam tão somente no que hoje constitui os sítios históricos. A própria ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Partido da Frente Liberal (hoje Democratas), buscando impugnar o Decreto nº 4.887/2003, reproduz de maneira implícita semelhante argumentação. Os quilombos são vistos sob este prisma, simultaneamente como exceção e como monumentalidade, dispostos em terras públicas e dispensando o instrumento da desapropriação.

2.3. Em contraposição a essas formulações, os movimentos quilombolas e os levantamentos oficiais indicam que o número de comunidades remanescentes de quilombos permanece ainda relativamente desconhecido, mas sempre crescente²² e abrangendo novas modalidades. Em conformidade

21. Para um aprofundamento dessa interpretação, consulte Alfredo W. B. de Almeida, "Os quilombos e as novas etnias", em *Quilombos — identidade étnica e territorialidade*, pp. 43-81.

22. As comunidades quilombolas têm rompido com o dualismo rural/urbano, configurando-se em territorialidades específicas consoante duas maneiras: a) há reivindicações de reconhecimento de comunidades quilombolas dentro de perímetros urbanos, como no caso do Quilombo dos Silva, na cidade de Porto Alegre (RS); b) há constatações dos próprios quilombolas que evidenciam o alargamento das fronteiras de suas comunidades através de migrações tanto sazonais quanto definitivas. Uma ilustração, concernente à sazonalidade, pode ser expressa pelo depoimento da quilombola Aparecida Mendes, de Conceição das Crivoulas, 2º distrito de Salgueiro (PE), no decorrer do lançamento da Campanha Nacional

com as estimativas disponíveis, verifica-se uma tendência ascendente com os totais sendo acrescidos a cada nova iniciativa de cadastramento.

Ainda que se possa dizer que o procedimento de "cadastrar" envolve todo um conjunto de noções que exige análise, cabe frisar que tais estimativas mencionadas no documento oficial, que lança o programa Quilombolas, ultrapassam em quase três vezes o total usualmente apresentado pela Fundação Cultural Palmares, ou seja, está-se falando em pelo menos 5% do total de 850 milhões de hectares do território brasileiro. Pode-se imaginar os efeitos desse volume de terras de quilombo sobre o estoque geral de terras disponíveis às transações de compra e venda. Isto em um momento em que se busca uma reestruturação formal do mercado de terra e em que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) admite que há 200 milhões de hectares sobre os quais o Cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) não possui qualquer informação. Em razão disso, aliás, o MDA começou com a implantação efetiva, a partir de 2004, do Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais, que havia sido criado 32 anos antes, pela Lei nº 5.868 de 12 de dezembro de 1972.²³ A expressão pela Regularização Fundiária dos Territórios de Quilombos, realizado em São Paulo nos dias 18 e 19 de agosto de 2004: "Existem mais quilombolas de Conceição das Crioulas em São Paulo do que na própria vila, isso porque somos forçados a sair de nossas casas para trabalhar na grande cidade". Outra ilustração refere-se às famílias quilombolas forçadas a sair de seus povoados em Alcântara, a partir da implantação da Base de Lançamento de Foguetes, e que se instalam em bairros periféricos (Vila Embratel, Liberdade, Cambou, Vila Palmeira) da capital São Luís, mantendo relações constantes com os locais de origem.

23. Cf. <<http://www.soleis.adv.br/cadastroruralisistemacional.htm>>. Destaque-se que dos 850 milhões de hectares no Brasil, cerca de 12%, ou 110 milhões de hectares, correspondem a 615 terras indígenas (sendo 442 demarcadas, 47 em demarcação e 147 a demarcar), enquanto 18 milhões de hectares constituem babaquais com livre acesso e uso comum reivindicado pelas quebradeiras de coco babaçu do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu — MQCB e já consagrados por leis municipais no Maranhão e no Tocantins. Outros 20 milhões são reivindicados por seringueiros e castanheiros, e alguns deles já compõem as Reservas Extrativistas. Acrescentando mais de 30 milhões de hectares das comunidades quilombolas e as extensões correspondentes a outras áreas de uso comum, como as dos ribeirinhos da Amazônia e os fundos de pasto do semiárido nordestino, tem-se que cerca de 25% das terras do país não cabem exatamente dentro da categoria censitária oficial *imóvel rural*, que é definida pela dominialidade. Sob este prisma, as terras das comi-

econômica desses mais de 30 milhões de hectares não pode ser menosprezada, sobretudo se observarmos sua incidência nas regiões de colonização mais antiga, onde as terras são mais valorizadas que naquelas de ocupação recente. Em algumas Unidades da Federação, como Maranhão e Bahia, a titulação das terras das comunidades quilombolas pode se constituir em um destacado instrumento de desconcentração da propriedade fundiária, contrapondo-se frontalmente à dominação oligárquica. Não é por outra razão que os antagonismos sociais têm se acirrado nessas regiões, com comunidades quilombolas praticamente cercadas e com suas vias de acesso interditas por interesses latifundiários.

2.4. A *propriedade definitiva* idealmente tornaria todos "iguais" nas relações de mercado, com os quilombolas, emancipados de qualquer tutela, expressando-se através de uma via comunitária de acesso à terra. O fato de a propriedade não ser necessariamente individualizada e aparecer sempre condicionada ao controle de associações comunitárias torna-a, entretanto, um obstáculo às tentativas de transações comerciais e praticamente as imobiliza enquanto mercadoria. As terras das comunidades quilombolas cumprem sua função social precípua quando o grupo étnico, manifesto pelo poder da organização comunitária, gerencia os recursos no sentido de sua reprodução física e cultural, recusando-se a dispô-los às transações comerciais. Representada como forma ideológica de imobilização que favorece a família, a comunidade ou uma etnia determinada em detrimento de sua significação mercantil, tal forma de propriedade impede que imensos domínios venham a ser transacionados no mercado de terras. Contrária, portanto, as agências imobiliárias de comercialização, vinculadas a bancos e entidades financeiras, do mesmo modo que contraria os interesses latifundiários, os especuladores, os "grileiros" e os que detêm o monopólio dos recursos naturais.²⁴

nidades remanescentes de quilombos encontram-se em outro patamar de conflitos, dentro das áreas críticas de tensão, que estimulam solidariedades no plano da ação dos movimentos sociais representativos das diferentes situações.

24. Para uma discussão dos fatores considerados imobilizantes, que não autorizam conferir à terra um sentido pleno de bem passível de mercantilização, consulte Alfredo W.

Mediante obstáculos dessa ordem, a titulação se mostra mais que essencial posto que, historicamente, as famílias dessas comunidades têm sido mantidas como posseiros e assim parecem pretender mantê-las aqueles interesses contrários ao reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos. Mantidas como eternos posseiros ou com terras tituladas sem formal de partilha, como no caso das chamadas *terras de preto* que foram doadas a famílias de ex-escravos ou que foram adquiridas por elas, sempre correm o risco de terem suas terras usurpadas. Negar o fator étnico, além de despolitizar a questão, facilitaria, pois, os atos ilegítimos de usurpação.

2.5. A gravidade desses antagonismos permite dizer, contudo, que, em termos operacionais, não teriam sido viabilizadas ainda as condições imediatas de efetivação do reconhecimento e da titulação das comunidades quilombolas, uma vez que foram inseridas em um problema geral de regularização fundiária, que também envolve trabalhadores rurais, trabalhadores sem-terra e posseiros, e que é definido como "mais amplo" pelos órgãos oficiais.

Ainda assim, algumas indagações decorrentes, colocadas usualmente aos quadros técnicos da burocracia governamental, podem ser recuperadas, a saber: como estão sendo superados esses entraves e tornadas efetivas as disposições constitucionais? A estratégia oficial de ação adotada atualmente para a aplicação do Artigo 68 passa por compromissos tácitos com a visão triunfalista dos agronegócios? Por que a excessiva burocratização do processo de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos, procrastinando as titulações e com discussões engessadas em torno de instruções normativas de inspiração conservadora e racista? Por que o governo não tem aventado a possibilidade de uma política étnica com instrumentos, quadros técnicos e instituições voltados precipuamente a essa finalidade e com capacidade operativa bem definida?

Certamente a resposta a essas indagações propiciará condições para uma melhor compreensão da campanha de desterritorialização em curso e

B. de Almeida, "As áreas indígenas e o mercado de terras", em *Aconteceu — Povos indígenas no Brasil — 1984*, pp. 53-59.

para mostrar a irresponsabilidade ofensiva da flexibilização dos direitos territoriais de indígenas e quilombolas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANÔNIMO. "ONGs criticam área maior para uso rural na Amazônia". *O Estado de S. Paulo*, 11 de julho de 2008, p. A19.
- . "Milionário sueco vai visitar terras no Amazonas". *A Crítica*, Manaus, 4 de janeiro de 2007.
- ALMEIDA, Alfredo W. B. de. "Os quilombos e as novas etnias". In: O'Dwyer, E. C., *Quilombos — identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: ABAPREV, 2002, pp. 43-81.
- . "As áreas indígenas e o mercado de terras". In: *Aconteceu — Povos indígenas no Brasil — 1984*. São Paulo: CEDI, 1985, pp. 53-59.
- CARPOSO, Cláudia. "Caná-de-açúcar valoriza terras em até 49%". *Folha de S. Paulo*, 31 de janeiro de 2007.
- CHUARA, Márcia de. "Agroenergia atrai capital externo". *O Estado de S. Paulo*, 29 de janeiro de 2007.
- EM QUESTÃO, Editorial. 20 de novembro de 2003.
- ETNIAS & POLÍTICA, Bogotá, nº 1, julho de 2005.
- FRANCO, Ilmar & CARVALHO, Jailton de. "ABIN: Amazônia é avaliada em US\$50 bilhões". *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 de maio de 2008, p. 5.
- . "O site da ONG Cool Earth diz que 37.100 acres já foram comprados". *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 de maio de 2008, p. 5.
- HOWDEN, Daniel. "Guiana oferta floresta mediante financiamento". *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2007, p. 49.
- INCRA. "Quilombolas". Fôlder do MDV/INCRA. Brasília, 2004.
- . Coordenação Geral de Territórios Quilombolas. Brasília, 2007.
- NÓRREGA, Malson da. "Desmatamento, crédito e incentivos". *O Estado de S. Paulo*, 2 de março de 2008, p. B11.
- OGLIARI, Elden. "Forças são contra reduzir fronteira". *O Estado de S. Paulo*, 22 de julho de 2008, p. A10.
- STAWISKI, N. "Terras no Paraná valem até 95% mais desde 2000". *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 5 de julho de 2007.
- WHEATLEY, Jonathan. "Banco incentiva replantio no Xingu: experiência-piloto libera recursos para 8 fazendas conservarem florestas". *Valor*, São Paulo, 27 de novembro de 2007, p. A5.
- XAVIER, Carlos. "Rússia abre as portas à carne paraense". *O Liberal*, Belém, 24 de novembro de 2007, p. 2.

Websites consultados

<<http://www.rondonoticias.com.br/>>. Acesso em: 5 ago. 2007.

<<http://www.soleis.adv.br/cadastroruralsistemafuncional.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2009.