

# **O CAOS E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: RETRATO RECENTE DA VIOLÊNCIA NO CAMPO**

Elyson Ferreira de Souza

Gisele Elaine de Araújo Batista Souza

Elly Cristina Ferreira de Souza

Edjane de Araújo Batista

## **Resumo**

Este trabalho tem como objetivo destacar as principais causas de conflitos de terra na Amazônia, identificando sua relação com a falta de governança fundiária. Historicamente, conflitos agrários contrastantes realidades das populações desiguais de famílias pobres e sem terra, por um lado, e um pequeno número de grandes proprietários de terras concentrando grandes extensões de terra, por outro. A história da luta pela terra no Brasil revela a violência em confrontos entre essas classes. A origem do conflito é que a maioria das terras da Amazônia, em meados de 1960 pertencia à União. Durante os anos 1960 e 1970, projetos estaduais para ocupar a Amazônia em busca de atrair capital nacional e internacional para a região, oferecendo inúmeras vantagens fiscais para os empresários e grupos empresariais que estavam dispostos a investir em empreendimentos na região começou a ser desenvolvido, as principais atividades eram gado, extração de madeira e mineração, atividades que requerem grandes quantidades de terra e geram poucos empregos. Os estudos sobre o mercado de terras contidas na Reydon (1992) e Reydon e Cornelio (2006) afirmam exaustivamente as formas mais convencionais de ganhos de agentes econômicos com a terra, especialmente no caso da Amazônia, foram os incentivos fiscais, políticas de crédito subsidiado e especulação. A necessidade de melhorar a governança da terra no caso brasileiro foi mostrado em detalhes por Reydon (2006, 2007, 2011), e necessita de um quadro legal bem definido institucional / e um processo de identificação participativa e consolidação de propriedades privadas e públicas (terra desocupada ). As instituições e a legislação para esses fins brasileiros estavam sujeitos a inúmeras leis e regras diferentes ao longo do tempo, o que além de permitir a apreensão constante de terras públicas (não utilizado) detém massas de pessoas no acesso precário à terra (posseiros) e cria incerteza no sistema de propriedade. **Palavras-chave:** Conflitos; Fragilidade Institucional; Políticas Fundiárias

## 1. Introdução

As propostas de ocupação e desenvolvimento direcionadas para a Amazônia sempre tiveram como motivação principal o crescimento econômico que atendia aos interesses do capital internacional e das classes dominantes existentes na região. A síntese destes estudos revelam que muitos destes projetos capitalistas contaram com o amparo do Estado, que por sua vez, representava estes interesses e esteve alheio, em grande parte, à realidade vivenciada no norte do Brasil. Após 1970, as políticas de desenvolvimento aplicadas na Amazônia priorizaram a agropecuária, o que resultou em consideráveis modificações no quadro agrário da região, como foi o caso da especulação de terras para a implantação da pecuária e dos graves impactos ambientais resultantes deste processo, além da violenta expulsão dos povos tradicionais da floresta<sup>1</sup> dos locais que há décadas eram suas moradias (BATISTA, 2004). Estes acontecimentos acirraram em toda a região, um processo de urbanização abrupto com forte adensamento populacional em cidades que ainda não dispunham de meios econômicos, nem de estrutura social para reter a maioria dos seus imigrantes (SILVA,1981). Não demoraria muito para eclodir uma série de conflitos sociais pela posse da terra, exigindo por parte do poder público, uma ação que amenizasse estes impactos.

Segundo Silva (2008), a questão agrária brasileira é histórica e socialmente determinada. No caso específico da Amazônia Legal, os problemas fundiários tem origem desde os tempos da colonização e gera problemas econômicos, sociais e, sobretudo, ambientais. A realidade dos dilemas fundiários na região acreana é descrita por Souza (2009), ao atribuir que sua origem se dá por conta de uma não definição clara quanto aos direitos de propriedade, o que culmina em pressão do crescimento da especulação fundiária, dos desmatamentos, aumentos de áreas de pastagem, a exploração madeireira e, ainda a caça ilegal, realizada por alguns moradores e também por agentes externos.

---

<sup>1</sup> Segundo Souza (2008), a categoria ‘povos tradicionais’ é uma categoria analítica, uma categoria política designada para se referir aos moradores típicos das matas da região amazônica, tais como: índios, seringueiros, posseiros, extratores de castanha do Brasil e ribeirinhos que, historicamente, não tiveram reconhecimento de sua territorialidade e de sua diversidade sociocultural. De acordo com o Decreto que institui a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (6.040 de 7/2/2007), estes segmentos sociais são definidos como: “(...) grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.”

O Estado do Acre está situado numa área de fronteira, possui histórico de especulação de terras e diversas lutas pela terra e, mais recentemente, desenvolveu algumas ações de ordenamento quanto a ocupação e uso do solo para melhorar a governança fundiária no Estado. Diante disso, faz-se necessário a realização de pesquisas que possam contribuir com a avaliação da governança fundiária no Estado do Acre, bem como o levantamento de informações que possibilitem a elaboração de políticas públicas que incentivem o desenvolvimento socioeconômico e ambiental e vislumbrem formas efetivas de gestão, ocupação e uso do território.

## 2. BRASIL: O CAOS FUNDIÁRIO E A NECESSIDADE DE GOVERNANÇA

### 2.1 Concentração, Especulação e Grilagem de Terras

A questão agrária brasileira manifesta histórica e elevada concentração da propriedade da terra. Segundo os estudos de Reydon (2011b), o Brasil é um dos países com a maior concentração de terras do mundo<sup>2</sup>, onde a participação na área total 50% menores estabelecimentos agropecuários continua na faixa de 2,3%, enquanto os 5% maiores estabelecimentos somam mais de 69,3% do total das terras conforme se constata na Tabela 1.

Tabela 1. Estrutura fundiária dos estabelecimentos agropecuários do Brasil

	1975	1985	1995/6	2006
Numero de estabelecimentos (milhões)	5,0	5,7	4,8	4,9
Área total (milhões de ha)	323,9	369,6	353,6	294
Área Média (há)	64,9	71,7	72,8	67,1
Índice de Gini	0,855	0,859	0,857	0,856
Área dos 50 % menores (%)	2,5	2,4	2,3	2,3
Área dos 5 % maiores (%)	68,7	69,7	68,8	69,3

Fonte: Censo Agropecuários IBGE - vários anos. *In* REYDON, 2011

<sup>2</sup> Segundo site da FAO (2011), o Brasil é o 9º maior Gini para concentração de terras, com valor de 0,85, ficando atrás apenas do Peru (0,86), Espanha (0,86), Bahamas (0,87), Panama (0,87), Ilhas Virgens (EUA) (0,87), Guam (0,88), Paraguai (0,93) e Barbados (0,94) – o que sem dúvida causa espanto, visto a área continental ocupada pelo país.

Numa economia capitalista os fatores de produção (terra, capital, trabalho, tecnologia e recursos naturais), são essenciais para engendrar o processo produtivo e serem comprados e vendidos via mercado. O mercado de terras está fortemente inserido neste processo porque é neste ativo que os processos produtivos e os assentamentos humanos se estabelecem. Ademais, este ativo possui três importantes características importantes: é escassa, não é móvel, é durável. (REYDON, 2006).

Segundo Plata (2001), o surgimento do mercado de terras na Europa foi uma proposta que visava superar o feudalismo e enriquecer a classe burguesa que a partir dali, controlaria os destinos das ações econômicas. No Brasil, o mercado de terras se consolida ao final da escravatura, quando se inicia a formação dos mercados de trabalho, produtos e crédito (PLATA, 2001). A esse respeito Reydon e Plata (2000:10) trazem à baila o pensamento de Karl Polanyi (1980:84-85):

“O ponto crucial é o seguinte: trabalho, terra e dinheiro são elementos essenciais da indústria. Eles também tem de ser organizados em mercados e, de fato, estes mercados formam uma parte absolutamente vital do sistema econômico. Todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro **não** são mercadorias”. (...) “Os mercados de trabalho, terra, e dinheiro **são**, sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado.” (grifos no original) (REYDON E PLATA, 2000:10)

Os estudos sobre o mercado de terras contidos em Reydon (1992) e Reydon e Cornélio (2006) afirmam de modo taxativo que as formas mais convencionais de ganhos de agentes econômicos com as terras, especialmente em se tratando de Amazônia, foram os incentivos fiscais, políticas de crédito subsidiado e as especulações. Destarte, o movimento especulativo foi considerado historicamente o movimento que obteve maior rentabilidade e benefícios econômicos aos possuidores de terras. Estas questões suscitam o debate em torno da necessidade urgente da implantação de instrumentos que promovam a regulação fundiária.

Segundo Reydon (2006), no período de 1500 a 1850, todas as regras de ocupação do solo urbano e rural eram determinadas pelo poderio do rei, da Igreja e pelo poder político e físico de seus ocupantes. De acordo com Plata (2001) e Reydon (2006), a constituição do mercado de terras no Brasil se iniciou em 1850, com o advento da Lei de Terras, a partir daí, os cartórios e instituições governamentais começaram a instituir as regras de

ocupação. Esta Lei objetivava ocupar terras livres e conceder a propriedade aos particulares. Agindo desse modo, instituíam-se a regularização das terras existentes e a transmissão por meio da compra e venda, cadastravam-se as terras particulares e, por exclusão, chegavam-se às não cadastradas, que eram as devolutas, ou seja, pertencentes ao Estado (REYDON, 2007).

Ao observar os estudos de Silva (1997), Reydon (2006) traça uma ‘linha do tempo’ da história fundiária do Brasil, na qual revela algumas mudanças ocorridas no cenário político e institucional que pouco produziram no sentido de regular e fiscalizar de modo eficaz os direitos de propriedade no Brasil, tais como: a abolição da escravatura, a proclamação da República, a criação do Código Civil em 1916, a promulgação de Constituições de 1822 a 1988, a formulação do Estatuto da Terra e a criação de algumas organizações governamentais. Com isso, o que se percebeu ao longo da história fundiária do Brasil foi uma constante luta do Estado para exercer (com veemência ou não) suas prerrogativas de definir e restringir e, de outro lado, os interesses da grande propriedade fundiária no seu papel de resistir a qualquer restrição aos direitos de propriedade (REYDON, 2006). Para este autor, o grande capital sempre levou vantagem e no usufruto de seus interesses para a obtenção de suas vantagens financeiras, não respeita os usos sociais nem os ambientais.

Outro problema gerado pela ausência de governança fundiária é o intenso desmatamento, especialmente na floresta amazônica. Os recentes estudos de Reydon (2011a) apoiados em Margulis (2000), revelam a complexidade e o caráter multifacetado dos determinantes, das variáveis e dos fatores que causam o desmatamento na floresta amazônica. Estes estudos mostram que outrora os incentivos fiscais e os projetos desenvolvimentistas elaborados pelo poder público eram os principais motivadores do desmatamento. Ao verificar os apontamentos de Margulis (2000 e 2003), percebe-se que além destes incentivos fiscais e da fácil distribuição de recursos governamentais, o desmatamento na Amazônia é movido pelos altos lucros obtidos via apropriação irregular de terras devolutas para lucrar com a especulação fundiária, abertura de novas áreas para pastagens, extração de madeira e outras atividades que produzem para a grande maioria da população mais perdas ambientais e sociais do que ganhos econômicos.

Atualmente, quando se analisa o cenário da apropriação indevida de terras devolutas na Amazônia Legal, detecta-se a crescente expansão da fronteira agrícola cujas finalidades vão dos desmates para a extração ilegal de madeira e minérios, a instalação da pecuária ou plantios em grande escala (soja, milho, mamona, etc) para a produção de biodiesel ou

outros fins. Para autores como Barreto, Pinto, Brito e Hayashi (2008), a falta de uma clara e confiável regularização fundiária, a existência de inúmeros documentos falsos ou a ocorrência de posses informais revelam problemas grandiosos em se pensar ou implantar projetos de desenvolvimento econômico, de gestão e conservação nas florestas da Amazônia Legal. Estes problemas de falta de regulação vem desde a Lei de Terras e revela a fragilidade das instituições formais quanto a demarcação, registro e controle dos direitos de propriedade (REYDON, BUENO E TIOZO, 2006). A incerteza quanto aos direitos de propriedade impedem a inserção de projetos de desenvolvimento econômico e social na Amazônia, geram inúmeros conflitos entre classes, bem como traz para o Estado muita dificuldade em promover políticas essenciais para a redução do desmatamento, tais como as de comando e controle<sup>3</sup> e de incentivo econômico<sup>4</sup> (BARRETO, PINTO, BRITO E HAYASHI, 2008; REYDON, 2011A).

A regularização fundiária é vital para a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. Esta afirmativa é reforçada pelos estudos de Maciel (2003) ao destacar que o grande desafio para a região amazônica é implementar políticas públicas no sentido de maior justiça social, de contenção do desflorestamento e de utilização racional do meio ambiente com ações voltadas à sua conservação. Devido a falta de cadastro e uma efetiva regulação da propriedade da terra no Brasil, a prática mais comum é a do apossamento de terras, especialmente na Amazônia. Os dados contidos na Figura 1 revelam que apenas 4 % das áreas privadas (20 milhões de Ha) estão com os cadastros validados pelo INCRA. Há mais 158 milhões de ha (32 %) que são terras supostamente privadas sem validação de cadastro. E ainda há 21% restantes que não estavam em nenhuma dessas categorias e, portanto, são tecnicamente consideradas terras públicas sem alocação. Portanto, a ausência de regulação da terra na Amazônia corrobora significativamente para a geração

---

<sup>3</sup> “As principais Políticas de Comando e Controle, intervenções diretas do Estado que modificam o comportamento dos desmatadores, foram as operações: a) Curupira (2005) e Arco de Fogo (2008) que combateram a extração ilegal de madeira; b) decreto 6321/07 que restringe a concessão de crédito pelos bancos e obriga os proprietários dos municípios que mais desmatam a se recadastrarem; c) a criação de Unidades de Conservação somando mais 20 milhões de ha aos mais de 80 milhões há já existentes, totalizando 273 UC’s; d) homologação 87 Terras Indígenas e aproximadamente 18 milhões de há; e) restrição aos produtos agropecuários advindos de propriedades nos municípios com maior incidência de desmatamento.” (REYDON, 2011A: 1)

<sup>4</sup>“As políticas de Incentivo Econômico, que usam mecanismos econômicos (preços ou outros) para incentivarem ou inibir os agentes econômicos a diminuir o desmatamento foram as seguintes: a) operação Arco Verde (2008) Linha especial de crédito no âmbito do FNO, FNE e FCO para a recuperação de áreas degradadas, reflorestamento, manejo e regularização ambiental na Amazônia Legal.” (REYDON, 2011A: 1)

de problemas econômicos, sociais e, sobretudo, ambientais, com destaque para o desmatamento de áreas florestais.

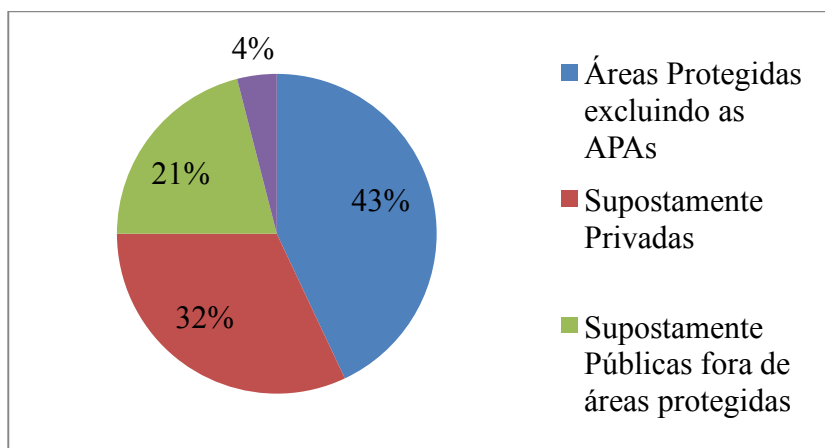


Figura 1. Situação Fundiária na Amazônia Legal

Fonte: Reydon (2011b).

A falta de uma definição clara quanto aos direitos de propriedade em terras da Amazônia Legal abre precedentes para a ocorrência das mazelas já citadas e dificultam a implementação de estratégias e projetos que vislumbrem o desenvolvimento sustentável para a região. Adaptando para a realidade amazônica e para atender os objetivos desta pesquisa, o conceito utilizado foi o de Cavalcanti (2002), o qual define que a sustentabilidade provém de uma relação entre o ser humano e o meio ambiente natural – floresta – de forma que o homem tenha um aproveitamento dos recursos naturais, mas de uma maneira que não cause danos ao meio, que venha a prejudicar o bem-estar de gerações futuras, garantindo com isso a eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica. Em nosso entendimento a sustentabilidade passa por uma conjugação dos conceitos acima apresentados com uma definição clara dos direitos de propriedade por meio de uma regularização fundiária eficaz.

## **2.1 Quadro Institucional da Regulação Fundiária Brasileira e seus Entraves a Governança Fundiária**

Até a Lei de Terras, as regras de ocupação do solo urbano e rural eram definidas a partir do poder do rei, da Igreja e do poder político e físico dos ocupantes. A Lei de Terras brasileira (1850), deve ser entendida num contexto mais geral de estabelecimento de leis

que colocavam restrições ao acesso à terra em todo o mundo colonial<sup>5</sup>. Em função dos interesses dos proprietários do país, a Lei de Terras manteve a possibilidade de regularização das posses, fruto da ocupação de terras devolutas o que novamente inviabilizou a criação do cadastro. Isto é, sempre houve a possibilidade de serem regularizadas as posses oriundas de ocupações de terras devolutas. Além do usucapião (que estabelece que após alguns anos o posseiro pode regularizar sua propriedade), os próprios estados (principalmente após a república) em alguns momentos históricos concederam propriedades com ou sem títulos. Esse é o mecanismo básico que fez e faz com que nunca fosse estabelecido um cadastro efetivo que inclusive permitiria definir as áreas devolutas, passíveis de utilização por outros tipos de políticas fundiárias.

Até a Lei de Terras, o registro das propriedades era feito basicamente junto aos Registros Paroquiais de Terra, sob responsabilidade do vigário local. Esse registro foi utilizado por muito tempo após a promulgação da Lei de Terras. Em 1864 uma nova obrigação institucional acaba por estabelecer uma tradição que perdura até os dias de hoje e que acaba gerando uma maior indefinição e incapacidade de se regular efetivamente o mercado de terras: a necessidade de se registrar as propriedades nos cartórios, independentemente de sua comprovação. De alguma forma o registro no cartório dá ares de legal ao imóvel sem que haja qualquer mecanismo que garanta isso<sup>6</sup>.

A Proclamação da República em 1889, ao passar aos estados os direitos sobre as terras devolutas, geraram a possibilidade para que os seus mandatários as repassassem através de concessão de títulos não registrados. Isso ocorreu com mais intensidade em alguns estados do que em outros, mas independentemente disso criou mais uma ambigüidade na concessão de títulos dificultou a regulação estatal do mercado de terras<sup>7</sup>.

A institucionalização do Registro Público de Terras, em 1900, é, possivelmente, o principal passo para o sistema hoje vigente de registro de imóveis em cartórios. Nessa

---

<sup>5</sup> Como na América Latina, Austrália e nos Estados Unidos.

<sup>6</sup> As irregularidades mais comuns são a concessão de títulos a propriedades inexistentes ou devolutas e a superposição de várias áreas, ou seja, vários proprietários têm títulos sobre a mesma terra. Quando isso ocorre, diz-se que a terra possui ‘andares’, para cada proprietário com título irregular para aquela área acrescenta-se mais um andar. O governo federal está dando um passo decisivo na regulação do mercado de terras rurais e urbanas ao implementar, com dificuldades a Lei 10.267/2001, na qual os cartórios são obrigados, quando houver qualquer mudança na propriedade, a repassá-la ao INCRA numa planta com os seus limites em forma cartográfica (latitude e longitude).

<sup>7</sup> Apesar disso há a preocupação de regular atestada na tentativa fracassada de regulação da propriedade através do Registro Torrens (1891) na qual os posseiros e proprietários poderiam obter o título definitivo através de petição não contestada. E, por outro lado, a possibilidade de legalização das posses em 1895 e em 1922 (referentes às posses entre 1895 e 1921) acaba por criar as condições para que as posses perdurem e se enfraqueça a regulação do mercado de terras como expresso na Lei de Terras de 1850.



regra, todos precisam demarcar e registrar seus imóveis quer rurais quer urbanos, mas sem qualquer fiscalização, e sem que haja um cadastro. O Estado, como também precisaria demarcar e registrar as suas terras (devolutas), o que é impraticável – pois estas são definidas por exclusão –, age, portanto, ilegalmente. Essa obrigatoriedade acaba por potencializar as possibilidades de fraudes nos registros nos cartórios públicos.

A promulgação do Código Civil de 1916 gerou a incapacidade de se regular os mercados de terras no Brasil, tanto por reafirmar o cartório como a instituição de registro como por possibilitar que as terras públicas fossem objeto de usucapião. Nas palavras de Osório Silva (1996:324), “com isso completava-se o quadro para a transformação do Estado num proprietário como os outros. E assim ficava sustentada a doutrina da prescribibilidade das terras devolutas. Ou, em outras palavras, a possibilidade do usucapião das terras devolutas”. Portanto, o Código Civil, por motivos não necessariamente atrelados aos interesses dos proprietários de terras, acabou por estabelecer os grandes marcos da institucionalidade do acesso à terra no Brasil ao definir que o registro em cartórios de imóveis era necessário (às vezes também suficiente) para comprovar sua titularidade.

A grande inovação institucional na esfera da Política e Administração Fundiária brasileira é o Estatuto da Terra de 1964, cujas regras e conceitos continuam válidos até o presente. Portanto para orientar a implantação da política agrária e agrícola, o Estatuto de 1964 criou o Cadastro de Imóveis Rurais. Todos os imóveis privados ou públicos deveriam ser registrados, inclusive as posses. Os proprietários deveriam providenciar informação sobre a situação da documentação e uso da terra (usada para estimar a produtividade) a fim de facilitar a reforma agrária. O INCRA, criado em 1970, tornou-se responsável pela gerência do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o qual mantinha o Cadastro de Imóveis Rurais. Uma vez que o imóvel era registrado, o INCRA emitia o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) exigido para qualquer tipo de transação de terra. Posseiros registrados pelo Incra também receberam o CCIR e deveriam pagar o Imposto sobre o Imóvel Rural, embora os valores desse imposto tenham sempre sido mantidos a níveis baixos. O Estatuto da Terra, mais uma vez manteve a legitimação de posse, permitindo assim a titulação de terras públicas ocupadas informalmente.

O Esquema 1 procura sintetizar as inter-relações entre os órgãos do sistema de Administração Fundiária do Brasil. Percebe-se que não há vínculos entre o INCRA e os municípios, fazendo com que haja muitos problemas fundiários na ligação entre terras rurais e urbanas. Além disso, não existe uma instituição que centralize o cadastro e faça uma ligação com os órgãos do Judiciário que são responsáveis pela titulação dos imóveis.

Não aparece no quadro, mas grande parte dos problemas fundiários no Brasil, tanto rurais quanto urbanos, quando não resolvidos na esfera administrativa, acabam na justiça e esta, por ter muitos processos em todos os seus tribunais, acaba por levar anos para julgá-los, fazendo com que quase sempre os casos relativos à terra, quer rural quer urbana, sejam julgados como fatos consumados. O grande problema fundiário do Brasil é a ausência de governança fundiária no país, que decorre do processo histórico de construção de quadro institucional e legal inadequados para este fim. Apenas com a construção de uma instituição que tenha como meta a governança fundiária e o ajustamento do quadro legal brasileiro para este fim que haverá a diminuição do desmatamento e o adequado uso do solo no país.

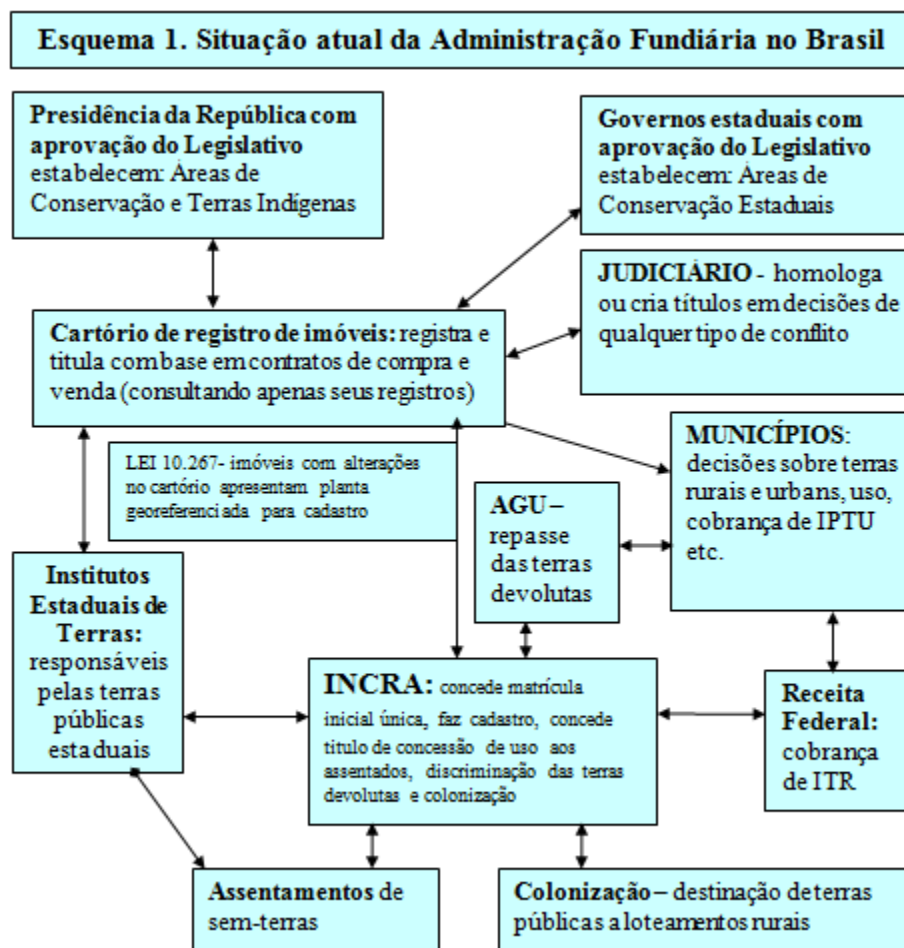


Figura 4. Situação atual da administração fundiária atual no Brasil  
 Fonte: Reydon (2011b).

A efetiva governança participativa permitirá, a partir do conhecimento da realidade, da discussão de prioridades para seu uso e de uma fiscalização adequada, o planejamento e

a regulação do uso do solo, através de zoneamentos e outros instrumentos coercitivos para impedir o desmatamento, os conflitos fundiários e certamente, limitar a especulação com as terras, que é a principal causa do desmatamento.

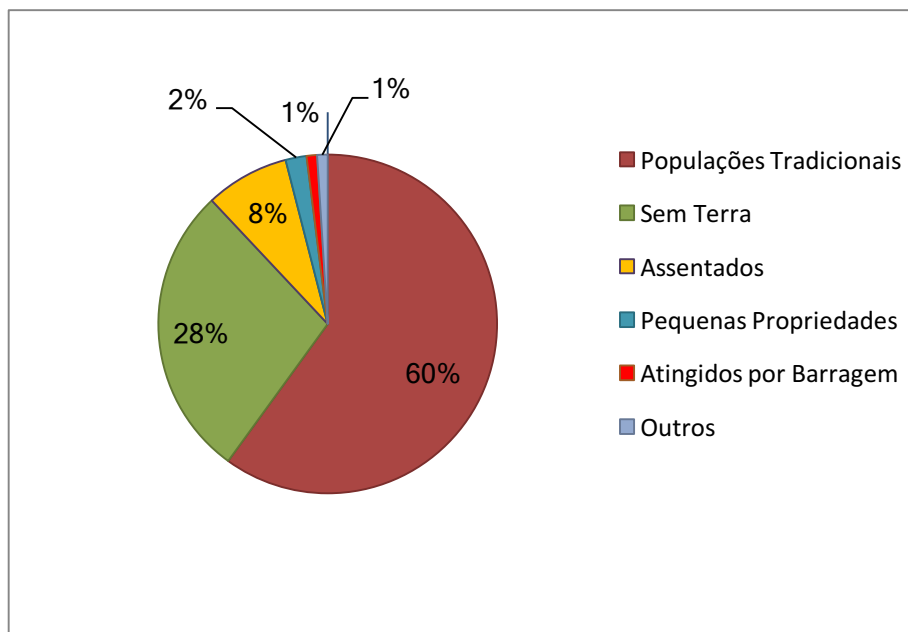
### **3. SÍNTESE DOS CONFLITOS E A NECESSIDADE DE GOVERNANÇA**

Os conflitos agrários são oriundos das contrastantes realidades e interesses e disputas pela posse da terra. Geralmente se expressa por meio de lutas entre aqueles que de um lado, são detentores da propriedade e não querem perdê-la e, de outro lado, por aqueles que não a possui. Para a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (2009), os conflitos fundiários são ações de resistência e enfrentamento que ocorrem em função da inexistência ou gestão precária de políticas públicas que resultam em disputas em diferentes contextos sociais no âmbito rural envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção. Segundo Graf (2005), esta é uma prática carregada de toda sorte de negatividade, as quais são descritas do seguinte modo:

Traz à tona a violência física que vitima homens, mulheres e crianças na luta pela terra. Lembra ainda, outras práticas que caracterizam a tensão social vivida no campo: despejos e reintegrações de posse por mandado judicial, garantidas por reforço policial; presença de milícias privadas; prisões arbitrárias e ilegais; cárcere privado; coerção; ameaças de mortes; pressões psicológicas; perseguições e violências policiais; destruição de lavouras, colheitas, moradias e benfeitorias; eliminação de animais; desmatamentos e incêndios criminosos; furtos e roubos de bens e produtos; bloqueio de caminhos, estradas e vias de acesso, com proibição de trânsito; proibição de acesso a açudes e aguadas; proibição de comercialização da produção; e proibição do trabalho. (GRAF, 2005, p. 74-75)

Segundo os dados da CPT (2013), as categorias sociais que mais sofreram ações violentas no Brasil, as Populações Tradicionais ou Comunidades Tradicionais, obteve o maior registro de conflitos 60%, seguidos pela categoria Sem Terra 28% e residentes em Assentamentos com 8% (Figura 2). De acordo com os estudos da CPT (2013), as causas dos conflitos que envolveram as comunidades tradicionais no Brasil foram por terra e água, além das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especialmente os casos de complexos industrial-portuários (Amazônia e Nordeste), Construção de usinas hidrelétricas e barragens (Amazônia) e represamento de rios.

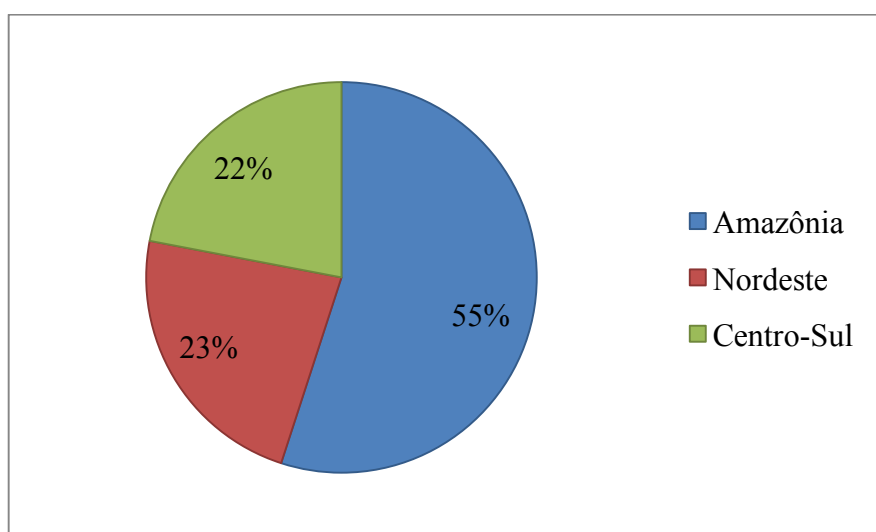
Figura 2 - Categorias Sociais Envolvidas em Conflitos no Brasil



Fonte: CPT, 2013, adaptado.

A Figura 3 mostra o percentual de populações tradicionais envolvidas em conflitos por região. Observa-se que a maior incidência dos casos foi na região amazônica do Brasil, com 55% dos casos registrados na CPT. De acordo com CPT (2013), esses conflitos tiveram relação com o avanço de empresários e grandes proprietários focados no extrativismo ilegal de madeira e minerais, agronegócio, megaprojetos de estradas e barragens.

Figura 3 - Populações Tradicionais Envolvidas em Conflitos por Região



Fonte: CPT, 2013, adaptado.

Os dados contidos na Tabela 2 revelam os casos de assassinatos e julgamentos relacionados a conflitos de terras no Brasil, Região Norte e Acre, no período de 1985 a 2013. Os dados da referida Tabela demonstram que no período analisado, foram registrados 1.268 casos no Brasil com 1.678 vítimas. Apenas 106 casos foram julgados, com condenação para 26 mandantes e 85 executores. O que se percebe, poucos ou quase nenhum dos casos envolveu punição a seus responsáveis é que esta mesma tendência se aplica para a análise da Região Norte e o Estado do Acre. Na maioria das vezes não há nem julgamento para avaliar a culpabilidade dos envolvidos, pois em relação ao número de casos e vítimas, o quantitativo de julgamentos e condenações é baixo. Ou seja, para nos números de casos ocorridos no Brasil, Região Norte e Acre, foram julgados pelo menos em primeira instância respectivamente apenas 8%, 6% e 17% dos casos. Segundo Waiselfisz (2011) a análise destes percentuais de julgamentos dos homicídios relacionados com o conflito agrário aponta para a impunidade que impera no nosso país e desenha um cenário trágico de continuidade de repressão e violência.

Tabela 1 - Assassinatos e julgamentos de casos ligados à terra no Brasil, Norte e Acre, 1985-2013.

Abrangência Geográfica	Casos	Vítimas	Casos Julgados	Mandantes condenados	Mandantes absolvidos	Executores Condenados	Executores Absolvidos
Brasil	1268	1678	106	26	14	85	58
Norte	564	839	32	19	5	26	22
Acre	18	20	3	1	0	3	0

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT), 1985-2013. Com adaptações.

A região da Amazônia Legal é, dentro do território nacional, a campeã em termos de conflitos fundiários. Segundo Loureiro e Pinto (2005) o próprio Estado foi o fomentador do histórico cenário de conflitos na região e isso ocorreu fortemente nos anos de 1960 e 1970, quando no afã de promover um novo modelo de desenvolvimento para a região, os governos militares buscaram desenvolver e integrar a Amazônia brasileira ao mercado nacional e internacional. A estratégia se baseava na oferta de inúmeras vantagens fiscais a grandes empresários e grupos econômicos nacionais e internacionais que quisessem investir novos capitais nos empreendimentos que viessem a se instalar na região e, desse modo, a terra pública, que há anos era habitada por colonos, ribeirinhos, índios, caboclos em geral, foi sendo colocada à venda em lotes de grandes dimensões para os novos

investidores, que as adquiriam diretamente dos órgãos fundiários do governo ou de particulares (LOUREIRO & PINTO, 2005).

Os estudos sobre o mercado de terras contidas em Reydon (1992) e Reydon e Cornelio (2006) afirmam que as formas mais convencionais de ganhos de agentes econômicos com a terra, especialmente no caso da Amazônia, foram os incentivos fiscais, políticas de crédito subsidiado e especulação. Assim, o movimento especulativo foi historicamente considerado como o que teve maior rentabilidade e benefícios econômicos para os proprietários de terra.

Um dos responsáveis pela ocorrência de conflitos fundiários é a fragilidade nos direitos de propriedade. A maioria dos estudos sobre o tema afirma que a existência de segurança dos direitos de propriedade desempenha um papel crucial no aumento da eficiência econômica do uso da terra, além de garantir a estabilidade política e social, reduzindo os conflitos sobre a terra (SOTO, 2000; DEININGER, 2004; SCHARGRODSKY & GALIANI, 2005; BENATTI, 2011). A necessidade de melhorar a governança da terra no caso brasileiro foi mostrado em detalhes por Reydon (2006, 2007, 2011), e necessita de um quadro legal bem definido institucional e um processo de identificação participativa que seja capaz de consolidar as propriedades privadas e públicas não ocupadas.

Números constantes no Relatório Preliminar sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil divulgado em 2010 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostram os casos e vítimas por conflitos agrários do Brasil: “Observamos que a situação mais grave é a da Região Norte, com 504 casos e um total de 760 vítimas (representando um percentual de 44,6% dos casos e 50,0% das vítimas)”.

Uma das formas de tentar dirimir os conflitos é por meio da ação das Ouvidorias Agrárias Regionais que funcionam nas Superintendências Regionais do Incra. Por sua vez, estas seguem orientações da Ouvidoria Agrária Nacional. A missão da Ouvidoria Agrária Nacional (OAN) é garantir os direitos humanos e sociais do homem no campo. Por meio da Ouvidoria Agrária Nacional, o Governo Federal contribui, extrajudicialmente, na resolução e prevenção dos conflitos agrários, de forma simples e sem burocracia, afastando qualquer barreira que dificulte o conhecimento das reclamações dos homens do campo. Instituída pelo Decreto Federal 5.033, que trata da estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Ouvidoria Agrária Nacional foi criada, nos termos do disposto no artigo 5º, com o objetivo de prevenir e mediar os conflitos agrários na zona rural. Suas ações são desempenhadas de forma articulada com órgãos

governamentais e não-governamentais, por meio de parcerias firmadas em todo o País e que resultaram na estruturação da rede de órgãos especializados em questões agrárias. A atuação tem por finalidade garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários no campo.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em relação aos conflitos fundiários ficou evidente que a origem dos mesmos tem relação com a incapacidade do Estado em gerir terras urbanas e rurais, precariedade nos cadastros das instituições fundiárias e o avanço de agentes especuladores que visam obter ganhos com as terras. Apesar de existir em algumas organizações fundiárias os respectivos departamentos para lidar com estes problemas, observou-se grande a burocracia do sistema jurídico brasileiro, a tramitação dos processos é executada lentamente nas esferas jurídicas, o que impede que uma decisão judicial de modo rápido. Nesse sentido, uma das partes do processo recorre em várias instâncias, o que eleva os custos processuais e atrasa a resolução dos conflitos estendendo a decisão da causa por longos anos.

#### **5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACRE (Governo do Estado do Acre). Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre. Zoneamento Ecológico Econômico do Acre Fase II: documento Síntese – Escala 1:250.000. Rio Branco: SEMA, 2010. 354p.

ACRE (Governo do Estado do Acre. Desenvolver e Servir, Plano Plurianual 2012-2015. Acre, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Manejo: Reserva Extrativista Chico Mendes. Xapuri-AC, 2006. 91p.

CALIXTO, Valdir de O. [et.al]. Acre: uma história em construção. Rio Branco: Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos e da Cultura e do Desporto. 1984. 223 p.

FAO. Land Tenure and Management Unit. 2007. Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre Tenencia de La Tierra no. 9. Rome: Food and Agricultural Organization of the UN.

GUTBERLET, Jutta. Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica. Estudos Avançados. vol.16 no.46 .São Paulo Sept./Dec. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300013&script=sci_arttext)>.

LUDEWIGS, Thomas; BRONDIZIO, Eduardo S. Paths of Diversification: Land Use,

Livelihood Strategies and Social Learning along the Aging of a Land Reform Settlement in Acre, Brazil. In: Amazonica, vol 1, n. 2; pp. 330-367, 2009.

MARGULIS, S. Quem são os agentes dos desmatamentos na Amazônia e por que eles desmatam. Paper Conceitual, Banco Mundial, Brasília, 2000. [Internet: coletado em 28/05/11. <http://www.amazonia.org.br/arquivos/13213.pdf>].

MARGULIS, S. Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira. Banco Mundial. Brasília. Julho de 2003. 100 p.

REYDON, Bastiaan Philip. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. Economia Verde: desafios e oportunidades [online]. Jun. 2011a, n. 8, p. 143 – 155. Disponível em: <http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/P%20E1ginas%20de%20PoliticaAmbienta08reydon.pdf>

REYDON, Bastiaan Philip. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, Erly Cardoso, et al (Org.). As Questões Agrária e da Infraestrutura de Transporte para o Agronegócio. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa, 2011b. p. 3-48.

SOUZA, Elyson Ferreira de. Os pólos agroflorestais como política de desenvolvimento rural sustentável em Rio Branco no Acre: da proposição à realidade. Viçosa: Departamento de Economia Doméstica/UFV, 2008. 187 p. (Mestrado em Economia Doméstica).

SOUZA, Gisele Elaine de Araújo Batista. Reserva Extrativista Chico Mendes - AC: os desafios de gestão (com)partilhada. Viçosa: DER/UFV, 2010. 218p. (Dissertação de mestrado em Extensão Rural).