



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**POLÍTICAS PARA O CAMPO NO AMAZONAS:  
O PAPEL POLÍTICO DO INSTITUTO DE TERRAS DO AMAZONAS (ITEAM)**

**Manaus – Amazonas  
2010**

**MAGLÚCIA IZABEL DE ASSIS ONETI**

**POLÍTICAS PARA O CAMPO NO AMAZONAS:  
O PAPEL POLÍTICO DO INSTITUTO DE TERRAS DO AMAZONAS**

Dissertação de Mestrado  
apresentado ao Programa de Pós-  
graduação em Sociologia da  
Universidade Federal do  
Amazonas, como requisito para a  
obtenção do grau de Mestre em  
Sociologia.

**PROF. DR. NOVAL BENAION DE MELO**

**Manaus - Amazonas**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFAM

O58p Oneti, Maglúcia Izabel de Assis  
Políticas para o campo no Amazonas : o papel político do Instituto de Terras do Amazonas / Maglúcia Izabel de Assis Oneti. - Manaus, AM : UFAM, 2010.  
213 f. : il. color. ; 30 cm

Inclui referências.

Dissertação (Mestre em Sociologia). Universidade Federal do Amazonas. Orientador: Prof. Dr. Noval Benaion de Melo.

1. Reforma agrária – Amazonas 2. Registro de imóveis – Amazonas  
3. Posse da terra – Amazonas 4. Terras - Demarcação - Amazonas  
I. Melo, Noval Benaion de (Orient.) II. Título

CDU (2007): 332.2.021.8(811.3)(043.3)

**2010**  
**MAGLÚCIA IZABEL DE ASSIS ONETI**

**POLÍTICAS PARA O CAMPO NO AMAZONAS:  
O PAPEL POLÍTICO DO INSTITUTO DE TERRAS DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

**BANCA EXAMINADORA**

**PROF. DR. NOVAL BENAION MELLO**  
**Programa de Pós-graduação em Sociologia - UFAM**

**PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. HELOISA HELENA CORRÊA DA SILVA**  
**Programa de Pós-graduação em Serviço Social - UFAM**

**PROF. DR. MARCELO BASTOS SERÁFICO DE ASSIS CARVALHO**  
**Programa de Pós-graduação em Sociologia - UFAM**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus familiares.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

Aos agentes do ITEAM e aos agricultores dos municípios onde foi realizada a pesquisa do PGCT.

Ao meu orientador, professor Noval Benaion de Melo, e ao professor Antônio Carlos Witkoski.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM).

Aos amigos e a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a construção deste trabalho.

*“É um erro aceitar sem questionamento a natureza  
antitética dos conceitos de indivíduo e sociedade.”*  
Nobert Elias

## RESUMO

A questão da terra no Amazonas historicamente tem sido alvo da intervenção do Estado e este não reconheceu a diversidade cultural dos grupos sociais dispostos na terra, importando-se somente com o conteúdo territorial em si mesmo. Ao incentivar o povoamento e a colonização na Amazônia, mais massivamente a partir do século XX, as políticas abriram a porta para os conflitos fundiários e para o surgimento de novos agentes que estruturaram as relações sociais, políticas, econômicas e culturais do estado. Para os pequenos agricultores, ribeirinhos, entre outros agentes do campo, emergiu uma possibilidade de mudança de vida na cidade, atraídos pela implantação da Zona Franca de Manaus (ZFM), um polo industrial de produtos eletro-eletrônicos que rasgou as áreas verdes em Manaus, gerando um crescimento desordenado da capital em decorrência do êxodo rural. Todos esses problemas representam a expansão do capitalismo no campo do Amazonas e do Brasil, com o monopólio da grande propriedade, exploração da terra, conflitos acirrados entre as classes sociais, migração, êxodo (IANNI, 1986). No período atual, um instituto responsável pela questão fundiária, o Instituto de Terras do Amazonas, o ITEAM, vinculado ao governo estadual, pretende utilizar seu estoque de terras públicas, em torno de 39,0% do estado, para implantar políticas de reforma agrária por meio de regularização fundiária ou assentamentos rurais. Tais políticas estariam de acordo com as ações que Governo Lula pretende realizar para o campo, uma “reforma agrária’ de qualidade, com modelos de assentamentos florestais, fundamentados na transversalidade das políticas públicas” (PASQUIS *et al.*, 2005). Assim, a proposta do ITEAM é implantar assentamentos de acordo com a realidade dos agentes sociais locais em cinco municípios do Amazonas, com a participação tanto dos agentes de instituições que trabalham com a temática da terra quanto os que vivem e moram nela. Ao nos debruçarmos nesta problemática, das políticas para o campo no Amazonas, nos concentraremos na análise da relação Estado/sociedade, tendo como pano de fundo a proposta de política de reforma agrária do ITEAM, sem focalizar diretamente no conteúdo das políticas, dos planos e dos projetos. Desse modo, pretendemos compreender esta relação histórica no contexto do problema da terra no Brasil, as consequências das políticas para o campo no Amazonas e, num contexto atual, quais as mudanças ocorridas no âmbito do Estado que podem influenciar nas políticas fundiárias do hoje.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Estado. Regularização Fundiária. Campo. Reflexividade

## ABSTRACT

The issue of land in the Amazon has historically been the target of state intervention and it did not recognize the cultural diversity of social groups arranged in the land caring only for the territorial content itself. By encouraging the settlement and colonization in the Amazon, more massively from the twentieth century, the policies have opened the door to land conflicts and the emergence of new agents that structured social relations, political, economic and cultural status. For small farmers, riparian, and other agents of the field emerged a possibility of changing life in the city, attracted by the establishment of the Manaus Free Zone (MFZ), an industrial electronics products that tore the green areas in Manaus generating a disordered growth of capital due to rural exodus. All these problems represent the expansion of capitalism in the field of the Amazon and Brazil, with the monopoly of large estate, farm land, bitter conflicts between social classes, migration, exodus (IANNI, 1986). In the current period, an institute responsible for the land issue, the Land Institute of the Amazon, ITEAM, linked to the state government intends to use its inventory of public lands, approximately 39.0% of the state to implement reform policies land through land regularization or rural settlements. Such policies would be consistent with the actions that the Lula government intends to take to the field, a "'land reform' quality, with models of forest settlements, based on the mainstreaming of public policies" (PASQUIS *et al.*, 2005). So the proposal is to deploy ITEAM settlements in accordance with the reality of social workers in five local municipalities of Amazonas, with the participation of both the staff of institutions working with the themes of earth and those who live and dwell in it. By examining these issues, policies for the field in the Amazon, we will focus on analysis of the State/Society having as its background the proposed land reform policy of ITEAM without focusing directly on the content of policies, plans and projects. So we want to understand this historical relationship in the context of the land problem in Brazil, the consequences of policies for the field in the Amazon and in the current context, what changes occurred in the state that can influence land policies of today.

**Keywords:** Public Policy. State. Regularization. Field. Reflectivity

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Agentes institucionais entrevistados.....	5
Quadro 02 – Diferenciação das esferas de atuação das políticas .....	31
Quadro 03 – Modalidades de assentamentos rurais do INCRA (1970-2006).....	44
Quadro 04 – Descrição física da situação fundiária do município de Anori/AM .....	71
Quadro 05 – Dominialidade fundiária do município de Maués .....	78
Quadro 06 – Unidades de Conservação e Terra Indígena em Maués.....	81
Quadro 07 – Dominialidade fundiária do município de Manicoré/AM.....	82
Quadro 08 – Processo de regularização fundiária na Amazônia .....	115
Quadro 09 – Posição política de (algumas) lideranças quanto à solução fundiária.....	162

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b> - Mapa do estado do Amazonas com os municípios elegidos para a pesquisa de campo .....	6
<b>Figura 02</b> – Esquema dos componentes do desenvolvimento sustentável.....	25
<b>Figura 03</b> – Procedimentos para a concessão da titulação .....	53
<b>Figura 04</b> – Vista parcial da estrada Anori/Mato Grosso (município de Anori/AM)....	73
<b>Figura 05</b> – Vista parcial da estrada Anori/Codajás (Anori/AM) .....	74
<b>Figura 06</b> – Moradores da estrada Anori/Codajás (Anori/AM) .....	74
<b>Figura 07</b> – Prédio do Sindicato dos Trabalhadores Madeireiros de Itacoatiara.....	76
<b>Figura 08</b> – Lideranças da Associação dos Produtores Rurais de Silves.....	76
<b>Figura 09</b> – O guaraná permeia a vida simbólica dos agentes locais .....	80
<b>Figura 10</b> – Colheita do guaraná.....	80
<b>Figura 11</b> – Beneficiamento dos grãos.....	80
<b>Figura 12</b> – A coleta de castanha compõe a estrutura das principais atividades econômicas de Manicoré.....	84
<b>Figura 13</b> – Escritura de compra e venda (Comunidade Terra Preta) .....	86
<b>Figura 14</b> – Título da terra (Comunidade Barro Alto) <b>Figura</b> .....	86
<b>Figura 15</b> – Projetos especiais, Projetos de Assentamento, Reservas Extrativistas e Flona’s no Amazonas.....	102
<b>Figura 16</b> – Campo do poder e os subcampos das políticas.....	107
<b>Figura 17</b> – Procedimentos do ITEAM para realização da regularização fundiária....	112
<b>Figura 18</b> – Unidades de Conservação Federais no Amazonas.....	113
<b>Figura 19</b> – Unidades de Conservação Estadual do Amazonas .....	114
<b>Figura 20</b> – Organograma do Instituto de Terras do Amazonas .....	138
<b>Figura 21</b> – Cartilha produzida pela Assessoria de Comunicação do ITEAM .....	140
<b>Figura 22</b> – Esquema de produção da socialização .....	148
<b>Figura 23</b> – Principais culturas, finalidades, subsistema e período da produção agrícola (%)......	160
<b>Figura 24</b> – Modelo “raio de sol”, para o Projeto de Assentamento em Silves .....	175
<b>Figura 25</b> – Croqui desenhado pelos agricultores do projeto de assentamento no município de Silves.....	175

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AIPAAM – Associação Indígena dos Produtores Agroextrativistas da Aldeia Miratú

AGROMAZON – Agência de Agronegócio do Estado do Amazonas

AMPROU – Associação dos Produtores Rurais do município de Uarini

APA – Área de Proteção Ambiental

ASSOPRAS – Associação dos Produtores Rurais de Silves/AM

BASA – Banco da Amazônia S. A.

BCB – Banco de Crédito da Borracha

CAI – Complexos Agroindustrial

CAARIM – Central das Associações Agroextrativistas do Rio Manicoré/AM

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CEUC – Centro Estadual de Unidade de Conservação

CGTSM – Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé

CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco

CODEAMA – Coordenadoria de Ecologia e de Recursos Naturais do Centro de Desenvolvimento, Pesquisa e Tecnologia no Estado do Amazonas

CODESAV – Comissão Executiva de Defesa Animal e Vegetal do Estado do Amazonas

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONTAG – Confederação dos Trabalhadores da Agricultura

CRVD – Companhia Vale do Rio Doce

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNS – Conselho Nacional dos Seringueiros

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

DOE – Diário Oficial do Estado

DOU – Diário Oficial da União

FAPEAM – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Amazonas

FEPI – Fundação Estadual de Política Indigenista

FETAGRI – Federação dos Trabalhadores na Agricultura

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FLOE – Floresta Estadual

FLONA – Floresta Nacional

GDS – Gerência de Desenvolvimento Social  
GEBAM – Grupo Executivo do Baixo Amazonas  
GETAT – Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
IDAM – Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas  
IDAM – Instituto de Desenvolvimento do Amazonas  
IMA – Instituto do Meio Ambiente  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural  
INPA – Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia  
IPAAM – Agência de Floresta; Instituto de Proteção Ambiental  
ITEAM – Instituto de Terras do Amazonas  
ITERAM – Instituto de Terras do Amazonas  
ITR – Imposto Territorial Rural  
JK – Juscelino Kubisheck  
MASTER – Movimento dos Agricultores Sem Terra  
MIRAD – Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MST – Movimento dos Sem Terra  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPIITTAMP – Organização do Povo Mura-Pirahã  
PAE – Projeto Agroextrativista  
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo  
PAS – Plano Amazônia Sustentável  
PCN – Projeto Calha Norte  
PDA – Plano de Desenvolvimento do Amazonas  
PDAM – Plano de Desenvolvimento da Amazônia  
PDG – Plano de Desenvolvimento do Governo  
PDPI – Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas  
PE – Projeto de Assentamento Estadual  
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento  
PF – Projetos Fundiários  
PGCT – Programa de Gestão em Ciência e Tecnologia no Amazonas  
PGG – Plano Global do Governo

PIB – Produto Interno Bruto  
PIC – Projeto Integrado de Colonização  
PIN – Programa de Integração Nacional  
PLANAL – Plano Quinquenal do Estado do Amazonas  
Planamazonas – Plano Estratégico de Desenvolvimento do Amazonas  
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária  
POLAMAZÔNIA – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia  
PPA – Plano Plurianual  
PPG-7 – Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais  
PRONAF – Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar  
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária  
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RADAM – Projeto Radar da Amazônia  
RNPIBCT – Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional  
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável  
RESEX – Reserva Extrativista  
SAS – Serviço de Acompanhamento Social  
SDS – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas  
SEPA – Secretaria Executiva Adjunta de Pesca e Aquicultura  
SEPROR – Secretaria de Estado da Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado  
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
SPF – Secretaria de Política Fundiária do Amazonas  
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia  
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUPRA – Superintendência da Reforma Agrária  
TI – Terra Indígena  
UC – Unidade de Conservação  
UDR – União Democrática Ruralista

UFAM – Universidade Federal do Amazonas

ULTAB – União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

ZFM – Zona Franca de Manaus

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	2
<b>CAPÍTULO 1: AS POLÍTICAS PARA O CAMPO NO BRASIL</b> .....	9
1.1 O olhar do planejamento governamental sobre o Amazonas .....	10
1.2 A problemática do Estado.....	15
1.3 O desenvolvimento: projetos políticos em concorrência.....	20
1.4 O que são as Políticas Públicas .....	27
1.5 A questão da terra nos Planos Federais .....	32
1.6 O papel institucional do INCRA.....	41
1.7 O Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM).....	47
<b>CAPÍTULO 2: A ESPECIFICIDADE DA QUESTÃO DA TERRA NO AMAZONAS</b> .....	56
2.1 Preâmbulo: Os agentes sociais locais.....	56
2.2. Situação fundiária e organização social .....	63
2.2.1 Município de Uarini.....	67
2.2.2 O Município de Anori.....	70
2.2.3 Os municípios de Itacoatiara e Silves.....	74
2.2.4 Município de Maués .....	77
2.2.5 O Município de Manicoré.....	81
2.3 Políticas fundiárias e ambientais no Amazonas: o campo das agências governamentais .....	93
2.4 Regularização fundiária: práticas e debates .....	108
<b>CAPÍTULO 3: AS AÇÕES DO INSTITUTO DE TERRAS DO AMAZONAS: CONFIGURAÇÕES DA REFLEXIVIDADE INSTITUCIONAL</b> .....	129
3.1 Construção política-partidária .....	130
3.2 Estrutura Burocrática.....	137
3.3 Ação reflexiva .....	146
3.4 O Fórum da Terra: relação entre o ITEAM, o poder municipal e as organizações locais.....	153
3.5 Ações de reordenamento fundiário.....	169
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	178
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	184
<b>ANEXOS</b> .....	193

## INTRODUÇÃO

A questão da terra no Amazonas historicamente tem sido alvo da intervenção do Estado e não reconheceu a diversidade cultural dos grupos sociais dispostos na terra, importando-se somente com o conteúdo territorial em si mesmo, com os limites e fronteiras. Ao incentivar o povoamento e a colonização na Amazônia, mais massivamente a partir do século XX, as políticas abriram a porta para os conflitos fundiários e para o surgimento de novos agentes que estruturaram as relações sociais, políticas, econômicas e culturais do estado.

Segundo Loureiro (1992), na Amazônia, até a década de 1950, havia grandes extensões de terras livres, sendo trabalhadas por pequenos posseiros, nativos da região. Tais áreas eram consideradas devolutas do Estado ou União e, se haviam proprietários, estes não impediam que posseiros trabalhassem em suas terras devido à dificuldade de acesso e por não ser tão valorizada no mercado.

Com o pacto do governo militar-autoritário e com a modernização e industrialização do país, na década de 1960, a Amazônia passa a ser estratégica nos planos e projetos governamentais como a última fronteira a ser ocupada e explorada, já que historicamente era considerada como um “vazio” demográfico. A substituição dos modos de atividades econômicas, como o extrativismo, por empreendimentos mais “modernos”, “racionais” e “econômicos” incentivou o conflito entre proprietários e posseiros, estes com grupos indígenas entre outros, impondo-se um novo modelo de desenvolvimento que negava a especificidade de grupos sociais e suas territorialidades.

O controle do território se fez necessário nesse período, com a implantação das redes de integração nacional (rede ferroviária, de telecomunicações, urbana e hidroelétrica), dividindo as terras em domínios da União (faixa de 100 km da estrada), para a implantação de assentamentos rurais e terras do Estado (devolutas). Assim, a migração é incentivada pelas políticas de desenvolvimento para povoar a Amazônia e advindos de todas as regiões do país adentram as terras e entram em conflito com os pequenos posseiros e outros agentes nativos. No entanto, não era o melhor dos mundos para os colonos, que recebiam um lote na floresta, sem infraestrutura mínima para sua reprodução econômica e social.

Para os pequenos agricultores, ribeirinhos, entre outros agentes do campo, emergiu uma possibilidade de mudança de vida na cidade, atraídos pela implantação da Zona Franca de Manaus (ZFM), um polo industrial de produtos eletro-eletrônicos que rasgou as áreas verdes em Manaus, gerando um crescimento desordenado da capital em decorrência do êxodo rural. Todos esses problemas representam a expansão do capitalismo no campo do Amazonas e Brasil, com o monopólio da grande propriedade, exploração da terra, conflitos acirrados entre as classes sociais, migração, êxodo (IANNI, 1986).

Tais ações visavam ao crescimento econômico em detrimento dos grupos sociais camponeses e, quando havia propostas de políticas estaduais para o setor agrícola, não se efetivavam na prática, por não levar em consideração a diversidade do estado e das formas de trabalho na terra. O abandono das terras e a falta de condições de existência de homens e mulheres do campo permitem a entrada de agentes do capital comercial, como os madeireiros, e dos pseudo-proprietários, os grileiros.

Percebemos, assim, que as políticas do Estado nessa época engendraram conflitos e não trouxeram a modernização para todos os grupos sociais do campo no Amazonas. Não podiam nem mesmo ser consideradas como políticas públicas.

No período atual, um instituto responsável pela questão fundiária, o Instituto de Terras do Amazonas, o ITEAM, vinculado ao governo estadual, pretende utilizar seu estoque de terras públicas, em torno de 39,0% do estado, para implantar políticas de reforma agrária por meio de regularização fundiária ou assentamentos rurais. Tais políticas estariam de acordo com as ações que Governo Lula pretende realizar para o campo, uma “reforma agrária’ de qualidade, com modelos de assentamentos florestais, fundamentados na transversalidade das políticas públicas” (PASQUIS *et al.*, 2005). Assim, a proposta do ITEAM é implantar assentamentos de acordo com a realidade dos agentes sociais locais em cinco municípios do Amazonas, com a participação tanto dos agentes de instituições que trabalham com a temática da terra quanto os que vivem e moram nela.

Mediante tudo o que foi exposto sobre o problema fundiário no Amazonas, agravado pela intervenção estatal, teria o ITEAM, órgão do governo, condições de implantar modelos de assentamentos conectados com a realidade amazônica? A macropolítica para o campo estaria sendo flexível ao reconhecer a diversidade social que compõe a região? Há possibilidade de mudanças na estrutura fundiária no Amazonas por meio das políticas públicas do Estado? Qual é o papel do ITEAM neste

processo? São questionamentos que nos levam a refletir e a tentar compreender como se dá a situação fundiária do Amazonas no período atual e quais as transformações importantes que podemos observar com a pesquisa, mesmo sendo questões de difícil resolução.

Ao nos debruçarmos nesta problemática, das políticas para o campo no Amazonas, nos concentraremos na análise da relação Estado/sociedade tendo como pano de fundo a proposta de política de reforma agrária do ITEAM, sem focalizar diretamente no conteúdo das políticas, dos planos e projetos. Assim pretendemos compreender essa relação histórica no contexto do problema da terra no Brasil; as consequências das políticas para o campo no Amazonas e num contexto atual, quais as mudanças ocorridas no âmbito do Estado que podem influenciar nas políticas fundiárias do hoje.

Percebemos que tal percurso ideal nos permitirá compreender como as políticas públicas são produzidas e implementadas no campo, visto que, no Brasil, esse processo dota-se de singular complexidade pela regras, recursos e negociações na sociedade política e civil para sua efetivação e, ainda, nos possibilita conhecer e pensar sobre o problema da terra no estado, que, apesar de estar dividida entre União, Estado, Município e propriedade privada, ainda possui outras dominialidades e singularidades que os próprios agentes do poder público desconhecem.

Os procedimentos realizados para cumprirmos nossos objetivos, num primeiro momento, se concentraram no levantamento bibliográfico, de artigos e resenhas sobre os temas da questão fundiária no Brasil e na Amazônia, políticas públicas e conceito de Estado. Num segundo momento, foi possível o levantamento de fontes secundárias em páginas eletrônicas de instituições estatais que trabalham com a temática da terra e do meio ambiente. A escolha de pensar as políticas a partir do ITEAM e não de outro órgão do governo se deu pela inserção da pesquisadora em um grupo de trabalho da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), responsável por realizar um levantamento socioeconômico nos municípios do Amazonas para a implantação de assentamentos fundiários ou projetos de regularização fundiária, a partir de uma demanda do ITEAM junto ao Programa de Gestão de Ciência e Tecnologia<sup>1</sup> (PGCT), vinculado à Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado do Amazonas (FAPEAM).

---

<sup>1</sup> A partir das metas do PPA 2004-2007 do governo estadual, a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Estado do Amazonas (SECT) definiu como prioridade disseminar e fomentar a produção científica do estado, assim como estimular a proteção da propriedade intelectual e dos conhecimentos

Por meio disso foi possível realizar o trabalho de campo, que consistiu em entrevistas abertas com os agentes do ITEAM, com o objetivo de captar informações em seus discursos sobre a constituição das regras que estruturam o instituto e também sobre o histórico dos agentes do instituto. A entrevista institucionalizada foi realizada com pessoas que ocupam diferenciadas funções no ITEAM. Agentes pertencentes a outras instituições também foram entrevistados, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC).

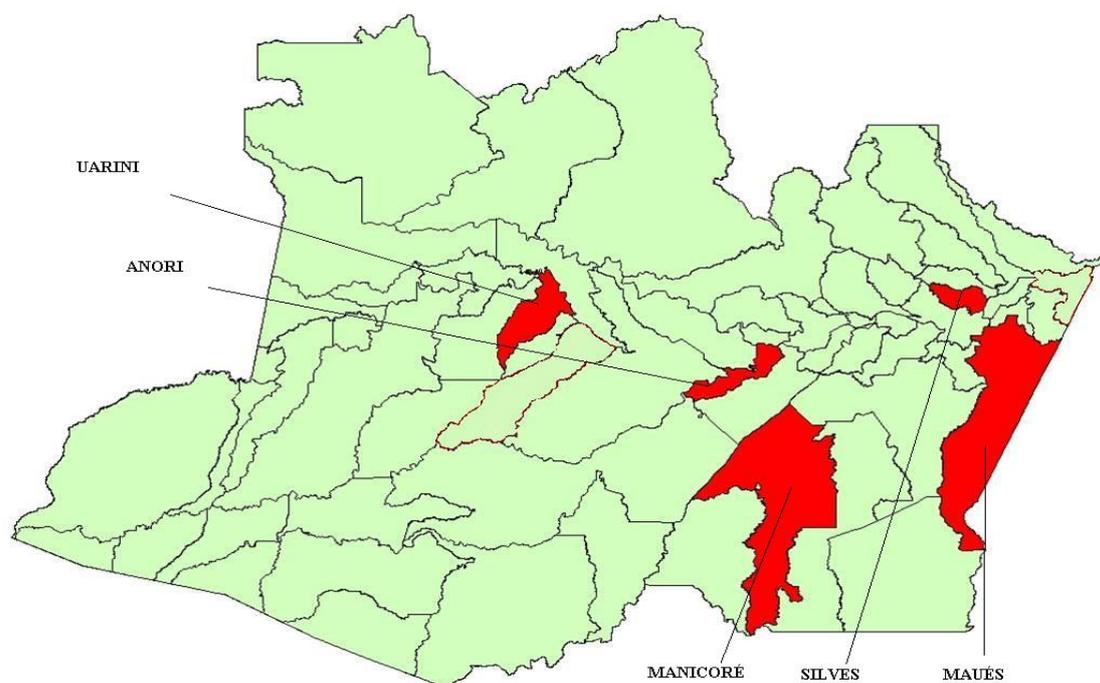
#### **QUADRO 01: AGENTES INSTITUCIONAIS ENTREVISTADOS**

AGENTES	AGÊNCIA	CARGO/FUNÇÃO
S. N.	ITEAM	Diretor Presidente
M. E. E. A.	ITEAM	Diretor Técnico
K. M.	ITEAM	Assessoria Técnica
G. C. E.	ITEAM	Técnico em Vistoria
D. M.	CEUC/SDS	Coordenador
M.S.	INCRA/AM	Divisão de Obtenção de Terras/Meio Ambiente e Recursos Naturais
K. H. S. C. S.	INCRA/AM	Divisão de Desenvolvimento

As entrevistas intercalavam com as viagens de campo, realizadas em seis municípios do Amazonas, no período entre 2008 a 2009, definidos pela demanda dos agentes locais ao ITEAM. Eram os seguintes: Anori, Itacoatiara, Manicoré, Silves, Maués, Uarini. No primeiro projeto estavam inclusos os municípios de Parintins e Tefé, que foram retirados posteriormente por não haver uma grande demanda de agentes locais para projetos de reforma agrária. A pesquisa realizada em Itacoatiara se deu por os demandantes de terras encontrarem-se neste município mas a possibilidade de assentamento seria em terras estaduais no município de Silves, visto que Itacoatiara não dispõe de terras para tanto.

---

tradicionais associados à biodiversidade por meio de estabelecimento de redes temáticas, como a Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional (RNPIBCT), dentro da qual foi criado um projeto-piloto chamado Programa de Gestão de Ciência e Tecnologia (PGCT), que por meio da pesquisa e extensão pretende capacitar recursos humanos e articular instituições para que possa ocorrer a proteção a propriedade intelectual (CAMARGO *et al.*, 2009).



**Figura 01:** Mapa do estado do Amazonas com os municípios elegidos para a pesquisa de campo.

**Fonte:** ITEAM, 2008.

Nos municípios, as entrevistas foram realizadas com agentes do poder público municipal, como prefeitos, vice-prefeitos, presidentes da Câmara Municipal de vereadores, secretários e vereadores; com as agências do poder estadual, como os diretores dos escritórios locais do ITEAM e do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM); agentes da sociedade civil organizados em associações formais e informais, sindicatos, líderes religiosos e partidos políticos. O objetivo era compreender o pensamento e o interesse de cada agente na questão fundiária municipal e seu relacionamento com o ITEAM. Os recursos utilizados foram os fotográficos, a gravação de entrevistas institucionalizadas, ou seja, com acordo dos informantes, e anotações no caderno de campo, para captar eventos não captados pelas entrevistas gravadas.

Ressalta-se que todo esse aparato selecionado mediante a problemática levantada para a pesquisa foi realizada a partir de um específico percurso teórico e pela vivência e experiências acumuladas em pesquisa e trabalho no âmbito do Curso de graduação em Ciências Sociais e de Pós-Graduação em Sociologia. Assim, ao nos referirmos à compreensão de realidades sociais, queremos afirmar que o trabalho será

realizado a partir de um recorte teórico do pesquisador, que construirá esse recorte teoricamente para organizar a aparente falta de lógica das relações dos seres humanos com os seres humanos, relações dotadas de significados, como afirmou Weber.

Ao adotar os sujeitos históricos enquanto “agentes sociais”, o fazemos baseados no suporte teórico de Pierre Bourdieu e Anthony Giddens, que, para além de suas diferenças históricas e epistemológicas, afirmam em linhas gerais que as pessoas têm a capacidade de agência, ou seja, agir a partir de sua visão de mundo e pertencimento a uma determinada realidade, em um determinado espaço social. Esse dado desfaz a ideia de que as pessoas recebem ações externas, em situações e relações assimétricas, de forma passiva, sem reclamações ou questionamentos.

A partir disso, organizamos o trabalho em três capítulos.

No primeiro capítulo, faremos uma apresentação da relação histórica Estado/sociedade nas políticas para o campo no Brasil, o olhar governamental e ação política que atingiu os agentes locais, os camponeses e agricultores, de forma a criarem conflitos de todas as ordens que ainda atingem a questão fundiária atual. Iremos abordar a discussão acerca do conceito de desenvolvimento nos projetos políticos distintos, lembrando que tais projetos são impulsionados dentro da concepção do que seja o Estado. O conceito tomado para esta pesquisa assenta-se nos estudos de Antonio Gramsci sobre o Estado ou Estado ampliado, formado por duas esferas: a sociedade política (o que utiliza a coerção) e a sociedade civil (organizações que difundem suas ideologias como o sistema escolar, os partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais e meios de comunicação de massa), configurando-se como a “hegemonia encorajada de coerção”.

Com o intuito de clarificar o processo de elaboração e implementação das políticas públicas para o campo, nos utilizaremos do estudo de Nelson Giordano Delgado (2008), que expõe de forma pedagógica a diferenciação entre políticas macroeconômicas, regionais e setoriais. Tomamos também as abordagens que serão detalhadas no decorrer deste trabalho, como a noção de políticas em rede, de Vanessa Fleischfresser (2006); a noção de *habitus* e de capital, de Pierre Bourdieu (2007a e b), para pensar como os agentes acumulam e utilizam seu capital social para intervir ou contribuir com as políticas públicas.

Assim, verificaremos como as políticas agrárias têm sido implantadas historicamente no Brasil e na Amazônia e sua influência nos planos e projetos em nível estadual. Iremos expor também as atribuições e intervenções do primeiro instituto

voltado para a questão fundiária no Amazonas, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que atua nas terras sob o domínio da União, e o *locus* da nossa pesquisa, o ITEAM.

No segundo capítulo, iremos abordar a especificidade da questão agrária no Amazonas, a partir de realidades concretas dos municípios de Uarini, Anori, Itacoatiara/Silves, Maués e Manicoré, pois cada contexto histórico imprime a maneira como se dá a organização política dos agentes sociais em campo. Percebemos, a partir dessas realidades, que a questão fundiária no estado vincula-se aos conflitos em torno também do uso dos recursos naturais, o que nos remeterá ao questionamento sobre os possíveis diálogos ou conflitos existentes no campo das políticas ambientais e agrárias, expondo a relação entre ITEAM, INCRA e CEUC na situação das terras sob domínio do estado e da União. Pensando nas singularidades do estado e no campo das mencionadas políticas, iremos verificar como o ITEAM atua com relação à regularização fundiária, inserido-a no debate em torno das mudanças ocorridas nesse processo de regularização no Brasil.

No terceiro capítulo, verificaremos, a partir do discurso dos agentes do ITEAM, como estes pensam as suas ações, apoiando-se no referencial teórico de Anthony Giddens, pois este autor verifica que, apesar de as estruturas poderem ser rígidas, elas também podem ser modificadas pelas ações dos agentes, assim como também pode constrangê-los. Essa análise nos permite observar como as organizações do Estado podem se utilizar das relações de poder para garantir ações que poderão ser benéficas aos agentes sociais locais, como o espaço de discussão criado pelo instituto, o Fórum da Terra. Esse fórum representa para os agentes do ITEAM a possibilidade de estabelecer redes com os agentes de outras instituições, com o poder público e com as organizações da sociedade civil, de modo a entender as demandas desses agentes.

Por fim, mostraremos algumas ações do ITEAM elegidas por seus agentes como importantes para uma possível mudança nas ações de Estado para com os agentes sociais locais que vivem e trabalham na terra.

## CAPÍTULO I

### AS POLÍTICAS PARA O CAMPO NO BRASIL

A questão territorial tem sido um tema presente historicamente na formação do Estado Nacional<sup>2</sup>. Ela mobiliza interesses diversos, estratégias, conflitos, lutas pelo poder e outros sentimentos inerentes às relações sociais em seus contextos histórico-culturais específicos. Para cada grupo social, a terra tem um significado e os homens/mulheres a ela se ligam como se fosse extensão da sua vida.

A organização e a institucionalização do uso do terra e dos recursos nelas disponíveis por meio do Estado nem sempre consideraram o que os grupos que trabalham na terra pensam e sentem por ela, até porque, em sua constituição histórica, suas ações se pautaram em homogeneizar as diferenças existentes no território, como a língua, a educação, a moeda, entre outros itens, com o intuito de criar uma cultura comum.

No caso brasileiro, tal tarefa é reconhecida nas ações de intervenção nos diversos setores e vem se transformando em sua dinâmica social. As mudanças decorrem não somente no âmbito do sistema político do país (Colônia, Império, República), mas também nas organizações sociais locais e nas diversas facetas que os grupos que estão na terra podem assumir.

Portanto, neste capítulo, iremos nos concentrar no histórico da ação estatal no Brasil e no Amazonas voltada para o campo. Não somente, tentar compreender os conteúdos implícitos no pensamento e na prática da ação pública, nos seus planos e projetos, sem se debruçar sobre alguma política mais específica. Nosso intuito é observar o olhar e a ação do Estado no Brasil, reconhecendo que nem o Estado e a Sociedade enquanto recorte analítico permanecem os mesmos nesse processo, já que a opção por um levantamento histórico tende a levar os leitores a uma possível análise cíclica.

Percebemos, no entanto, que o histórico da ação política voltada para o campo tem suas discontinuidades, com grupos de interesses diversos e assimetrias do poder.

---

<sup>2</sup> Em linhas gerais, um Estado nacional tem como atribuições exercer a soberania política e militar dentro de um determinado território delimitado por fronteiras que definem quando termina um território e inicia outro. Seu surgimento data de fins do século XVIII e início do século XIX, no contexto de desenvolvimento da industrialização, do poder político da burguesia, da divisão do espaço geográfico internacional e da proteção comercial (BRASIL ESCOLA, 2010).

As mudanças ocorrem não de forma brusca mas sim lenta e gradual, processo em contínuo andamento que nos leva aos principais questionamentos deste capítulo: que políticas são essas? A que Estado e Sociedade estamos nos referindo? Realmente ocorreram transformações para o campo no Brasil? Sendo assim, partiremos do ponto do campo analítico que deu origem a todos esses questionamentos, a saber, o estado do Amazonas.

### **1.1 O olhar do planejamento governamental sobre o Amazonas**

A Amazônia representou nos planos governamentais uma divisão estratégica que deveria sofrer a intervenção do Estado, mesmo em períodos anteriores, quando sua economia baseava-se nas atividades relacionadas ao setor primário e nas atividades extrativas. Por ter seu histórico marcado pelas atividades das “drogas do sertão”, do látex e da madeira, as políticas locais, dos governos estaduais, pautaram-se em dar soluções para as crises decorrentes da exploração dessas matérias-primas, que não gerou um processo de acumulação econômica para toda a sociedade, somente para alguns poucos. Esse cenário se modificou consideravelmente com a intervenção do governo Vargas e mais intensamente no período da ditadura militar. A partir disso, os planos econômicos para o Amazonas se voltaram para a superação da crise no setor primário, a fim de implantar um polo industrial em Manaus.

No âmbito estadual, um dos primeiros a vislumbrar esta autossuficiência após o declínio da economia da borracha foi o Plano de Desenvolvimento do Estado do Amazonas, de 1960 a 1964, perpassando os governos de Gilberto Mestrinho e Plínio Coelho. Pinheiro (2008) afirma que o Plano não foi realizado, mas previa para o meio rural a revitalização das colônias agrícolas, como tentativa de ocupar as várzeas altas e baixas. Plínio Coelho também pretendia modernizar o interior, introduzindo máquinas motorizadas, tratores, colheitadeiras entre outros, sem atentar para o fato de que a produção dos agricultores não era baseada nesse modelo, muito menos as áreas de várzeas suportariam o maquinário, ideia correspondente ao modelo desenvolvimentista da época.

No período da ditadura militar, foi criado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), de 1964 a 1966, com o intuito de promover o “ritmo de desenvolvimento econômico do país; conter o processo inflacionário; reduzir os

déficits do balanço de pagamento, assim como reduzir os desníveis econômicos regionais” (PINHEIRO, 2008, p.45). Esse programa não se efetivou para a melhoria da população, agravando a situação econômica e social, o que culminou para a criação de outro plano, o Decenal, de 1967 a 1976, período em que a economia cresceu a altas taxas.

Atendendo as determinações do PAEG, foi elaborado o Plano Bienal de 1965 a 1966, no Governo de Arthur Reis, no bojo do governo militar. Esse plano estava atrelado a Operação Amazônia<sup>3</sup>, de 1965 a 1967, que atuava com o objetivo de industrializar via incentivos fiscais e capitais privados, complementando a infraestrutura física e social. O objetivo do Plano Bienal era integrar o Amazonas ao desenvolvimento nacional através de investimentos em transportes, energia, entre outros serviços básicos, reformulando o projeto de implantação da Zona Franca e do Distrito Industrial (PINHEIRO, 2008, p.75).

Mesmo não tendo êxito, o PAEG interveio de forma maciça na Amazônia, criando a estrutura necessária para realizar a industrialização e o desenvolvimento, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), vinculada ao Ministério do Interior; o Banco da Amazônia S. A. (BASA)<sup>4</sup>; a Zona Franca de Manaus (ZFM), um centro comercial, industrial e agrícola a cargo da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), também vinculada ao Ministério do Interior.

Com base nesse último plano, foi elaborado o Plano Quinquenal do Estado do Amazonas (PLANAL), de 1967 a 1971, no Governo de Danilo de Matos Areosa, com o objetivo de consolidar o sistema de planejamento estadual, por meio da redução da disparidade social e econômica entre capital e interior, atendendo as expectativas da Operação Amazônia. No entanto, a disparidade entre capital e interior ficou maior, pois houve um grande deslocamento do interior para Manaus, devido à grande oferta de emprego oferecido pela Zona Franca. A ZFM representou um momento de expansão da cidade de Manaus e do Amazonas, transformando as

---

<sup>3</sup> Era um conjunto de leis que permitiam a ocupação da região via imigração estrangeira, para formar assentamentos permanentes e autossuficientes em áreas de fronteira. Nessa legislação também estava prevista a implantação de polos de desenvolvimento e industrialização, com vista a atrair incentivos fiscais do capital privado (MAHAR, 1978).

<sup>4</sup> O BASA financiou os projetos agropecuários na região por meio do Fundo para Investimentos Privados para Desenvolvimento na Amazônia – FIDAM, depois transformado em Fundo de Investimento na Amazônia (FINAM) – (MAHAR, 1978).

relações sociais, políticas e culturais, alterando, sobretudo, o trabalho, baseado culturalmente no extrativismo.

No Governo Costa e Silva, foi elaborado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), de 1968 a 1970, para estimular a demanda privada via políticas monetárias e fiscais expansionistas (PINHEIRO, 2008, p.47). No âmbito desse programa, houve um crescimento considerável, conhecido como “milagre econômico”. Passado o milagre, ao fim dos anos 1970, foi criado o Programa de Integração Nacional (PIN), para promover a construção da rodovia Transamazônica, a Santarém-Cuiabá e a Perimetral Norte. Dentro do PIN foi lançado o Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA), em 1971, gerido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Em seguida criou-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), de 1970 a 1973, com o objetivo de juntar a integração, ocupação e desenvolvimento, com os projetos de colonização. Em seguida, o Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDAM), colaborando com o processo de colonização iniciado pelo PND, mapeou a Amazônia para a implantação de assentamentos, executado pelo Projeto Radar da Amazônia (RADAM), vinculado ao Ministério das Minas e Energias (MAHAR, 1978, p.36). Com esse processo de esquadramento das terras amazônicas foi possível verificar as grandes áreas de floresta, para abrir caminhos para a exploração da Amazônia.

Arelado aos objetivos do I PND, foi criado no Amazonas o Plano de Governo (PG), de 1971 a 1975, no governo de João Walter de Andrade, a fim de investir em obras de infraestruturas no meio urbano e rural do Amazonas. Contudo, os recursos previstos pelo PG não cobriram os seus objetivos.

No governo Giesel foi estruturado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de 1975 a 1979, com o intuito de investir na construção de usinas hidrelétricas e de grandes rodovias, incentivando a indústria e a agropecuária. Aliado a esse plano, foi criado o plano de Desenvolvimento do Amazonas (PDA), no Governo Henech Reis, para resolver a disparidade entre a capital e o interior e para oferecer infraestrutura ao setor industrial. O PDA mostrou uma preocupação com a agricultura no Estado, principalmente com relação à juta, mas destinou poucos recursos para a estruturação dessa produção.

Com os mesmos objetivos, também foi criado o Plano Global do Governo (PGG), já no Governo de José Lindoso, buscando racionalizar os recursos orçamentários devido à crise do período, tentando também a interiorização das indústrias, buscando a autossuficiência de Manaus, por meio da energia que seria produzida pela Hidrelétrica de Balbina, que gerou um grande impacto socioambiental e não atendeu a contento o problema da energia no estado.

No governo de Gilberto Mestrinho foi elaborado o Plano de Desenvolvimento do Governo (PDG), de 1983 a 1987, preocupando-se com os problemas de urbanização advindos do crescimento da população e do êxodo rural, culminando na precariedade da infraestrutura da cidade e na forte dependência dos incentivos fiscais. No PDG, a colonização dirigida foi incentivada com o objetivo de estabelecer núcleos coloniais com migrantes advindos de outras regiões, assentados com outros colonos do Amazonas. É proveniente dessa época o primeiro assentamento gerido pelo governo do Estado do Amazonas, o Projeto de Assentamento Especial Nova Esperança, no município de Novo Aripuanã, experiência que marcou a atuação do Instituto de Terras do Amazonas, antigo ITERAM.

Com o governo de Amazonino Mendes, de 1987 a 1991, o Programa de Interiorização do Desenvolvimento previa criar políticas de fixação do homem do campo, assim como desenvolver a indústria, sendo este último plano não divulgado nos meios midiáticos.

Nesse período, percebe-se o declínio dos planos governamentais tanto em nível federal quanto estadual. Com a redemocratização política no país, os planejamentos governamentais foram demonizados, tanto no meio acadêmico quanto no meio político, como explica Souza (2002):

No que concerne aos fundamentos materiais do exercício do planejamento em uma sociedade capitalista – um Estado bem organizado e com capacidade de intervenção e realização de investimentos –, a crise fiscal do Estado, o colapso do modelo de substituição de importações e do estilo desenvolvimentista pautado na *state-centred matrix*<sup>5</sup> [...], tudo isso sob a égide ideológica do

---

<sup>5</sup> Seria o que Cavarozzi (1991) denominou matriz econômico-política centrada no Estado, um modelo de desenvolvimento assegurando a regulação política da economia. O Estado se relacionaria com o mercado e com a sociedade civil controlada pela burocracia política e pelos grupos de interesses (ALMEIDA, 2009).

neoliberalismo, concorreram decisivamente, ‘pela direita’, no Brasil da década de 90, para enfraquecer o sistema de planejamento e a própria legitimidade do exercício de planejar (SOUZA, 2002, p. 46).

No início da década de 90, no Amazonas, foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Amazonas (Planamazonas), de 1994 a 1995, no governo de Amazonino Mendes, não efetivamente implantado. No segundo mandato, foi criado o Terceiro Ciclo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas, de 1995 a 2002, com o intuito de promover a modernização das atividades do setor primário do estado, criando a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Amazonas e o Instituto de Desenvolvimento do Amazonas (IDAM).

Pretendia ser uma alternativa econômica para a falência do modelo da Zona Franca de Manaus. Sua efetivação foi celebrada através de convênios e parcerias com a iniciativa privada. Contudo, o plano não conseguiu “interiorizar o desenvolvimento” como pretendia, esfacelando os órgãos existentes do governo anterior. Seu fracasso se deu ainda na época do governo em que foi concebido, as ações terminaram em nada e quem pagou de fato pelos gastos foram os contribuintes.

Com a formulação do Plano Plurianual de 2004 a 2007/2008-2011 do Governo Federal, foi criado o Programa Zona Franca Verde (PZFV), no governo de Eduardo Braga, com o intuito de minimizar as disparidades sociais e, sobretudo, ambientais, pensando na superação das dificuldades de logística. Para isso, criou (e recriou) os órgãos para a realização desse programa: Secretaria de Estado da Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado (SEPROR); Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas (IDAM); Secretaria Executiva Adjunta de Pesca e Aquicultura (SEPA); Agência de Agronegócio do Estado do Amazonas (AGROMAZON); Comissão Executiva de Defesa Animal e Vegetal do Estado do Amazonas (CODESAV); Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS); Agência de Floresta; Secretaria de Política Fundiária (SPF); e Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM).

A criação dos planos e projetos voltados para a Amazônia, embora imbuídas de boas intenções, enfrenta dificuldades no plano prático não só pela questão estrutural mas pela concentração de terras e pela burocracia, que chega a facilitar a ação rápida das madeireiras e grileiros. As parcerias com os setores privados, algo que não é novo, promoveriam o controle dos recursos explorados. A parceria com a Ciência e a Tecnologia, assim como a regionalização das políticas públicas, permitiu casar o saber

científico com o tradicional, à medida que se pensa os agentes sociais locais que vivem na terra.

Ao observarmos respectivamente de como o planejamento governamental tratou historicamente o Amazonas, detectamos que o olhar estava voltado para um modelo de desenvolvimento, se assim podemos dizer, “de fora para dentro”, que não condizia com as especificidades inerentes à região e dos grupos que aqui viviam. Entretanto tal constatação não se restringe apenas ao plano político local. Mas será que todas as ações dos governos locais se configuravam como imposições? Não seria um desejo do próprio poder público estadual tornar-se “desenvolvido”?

O modo como se deu a construção do pacto político no Brasil reflete a sobreposição dos interesses de escala nacional, estadual e municipal. Na época da ditadura, podemos verificar que a preocupação exposta nos planos era atender as ordens do governo federal e superar o “atraso” do estado, discurso apropriado pelos governantes locais porque seria a ação legítima e dominante, o que estava na ordem do dia enquanto ação governamental voltada para um desenvolvimento.

Observaremos, no decorrer da exposição de tais problemas, que não se está falando de conceitos únicos e fechados, mas sim mutáveis e em concorrência. Dessa forma, passaremos a compreender melhor conceitos que perpassam as políticas voltadas para o campo se reportando as inter-relações entre Estado, economia, política e sociedade.

## **1.2 A problemática do Estado**

Em busca de um conceito para melhor entender as ações do Estado num plano mais regional, ou seja, no estado do Amazonas, nos voltamos para uma instituição do poder estadual que busca contribuir com a problemática do desenvolvimento via políticas de regularização fundiária e de reforma agrária, a saber, o Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM), criado dentro do bloco político que está no governo desde 2002 aos dias atuais. No âmbito desse órgão, percebemos as contradições existentes sobre o conceito de desenvolvimento, até pelo seu turno, quando se trata da temática da terra. Envolve em suas ações não somente o caráter técnico que os institutos de terras devem cumprir, mas também se tornam reflexo do projeto político que devem por em prática.

Esses projetos também não são neutros ou sem pretensão, variando dentro da conjuntura política e histórica de cada realidade. Nem mesmo o conceito de Estado

permanece o mesmo em cada conjuntura, o que nos permite buscar um conceito para explicar suas ações e as transformações que ocorrem em seu âmbito.

Para compreender as transformações pelas quais passou o conceito de Estado, adotaremos o conceito de Estado ampliado<sup>6</sup>, do autor Antônio Gramsci, analisando as ações e as políticas elaboradas para o desenvolvimento com foco na questão fundiária brasileira. Ao verificar o percurso conceitual do autor, percebemos que sua problemática principal concentrava-se em retirar o véu acadêmico que envolvia o conceito de Estado, analisado inicialmente por Marx, que o relacionava somente aos interesses de uma classe dominante, a burguesia. Contudo o conceito não dava conta da conjuntura histórica italiana que Gramsci buscava entender.

O autor nasceu na Sardenha, em 22 de janeiro de 1891, e pertencia a uma família pobre. Estudou em Turim, ingressando no Partido Socialista Italiano em 1913, passando a escrever artigos para jornais sobre o socialismo. Um dos problemas em que o autor passou a se concentrar foi o desenvolvimento industrial do Norte da Itália, ao perceber que os trabalhadores deveriam construir um projeto político para fazer frente aos interesses dos donos de indústrias. No entanto os trabalhadores encontravam-se deslocados de suas lutas, voltando-se somente para o aspecto econômico. As lutas deveriam passar dos primeiros interesses, relacionados à questão econômica, à organização política, como se estabelece em torno dos sindicatos, para futuramente assumir a posição de dirigentes, tornando-se um partido. Esse processo se caracterizaria como a socialização da política, já discutidas por Marx e Engels e realizada de forma prática por Lênin.

Avaliando a formação do Estado Italiano, Gramsci percebeu que as formas de exercício de poder não se davam somente pela força e violência militar, mas por formas recobertas de persuasão e convencimento, levando aqueles que são governados a quererem estar nessa condição, cômoda ao sistema capitalista. Isso se dá quando os

---

<sup>6</sup> As análises elaboradas por Gramsci para compreender o Estado encontram-se no percurso teórico da maioria de suas obras, iniciando-se em *Alguns temas da Questão Meridional*, de 1926. O autor expõe a necessidade de se estabelecer uma “hegemonia do proletariado” na Itália, ou seja, que a direção estatal ficasse nas mãos dos representantes das classes subalternas. No entanto, para que isso acontecesse, camponeses e o proletariado urbano deveriam estabelecer uma aliança, aglutinando seus interesses para retirar o poder do Estado das mãos da burguesia, o que não seria uma tarefa fácil devido aos múltiplos interesses regionais e ideológicos que impediam a aproximação do proletariado urbano com os camponeses, fragilizados pelas articulações do Estado burguês. Por isso, segundo Gramsci, esses agentes revolucionários deveriam observar as duas questões peculiares que perpassavam a política na Itália: a questão meridional e a questão vaticana (SADER, 2005). Esse modelo de análise poderia se estender a outras realidades concretas, desde que se compreendessem as implicações históricas de cada formação social específica. Alguns autores que estudam Gramsci concluem que a Questão Meridional é uma questão internacional.

dominantes passam a difundir suas ideologias, conseguindo que os dominados as assumam como suas ideias, que devem ser obedecidas, dando base sólida para seu poder.

Era como se caracterizava o domínio da classe burguesa na Europa Ocidental, que combinava formas de coerção e de produção de adesão cultural pelos trabalhadores, corroborando para a realização dos projetos políticos burgueses. O autor percebe, assim, que o consenso, o convencimento e a produção cultural e ideológica deveriam ser ideias centrais para a construção de um projeto econômico e social, aglutinando os intelectuais, o campesinato, os trabalhadores das indústrias e todos aqueles setores oprimidos.

O partido representativo desses sujeitos deveria não somente estar no poder, ocupar o alto cargo, mas também ser dirigente. Assim, concebe-se a hegemonia, um conceito estratégico que combina força e convencimento, impondo-se principalmente pelo consenso. A organização política dos trabalhadores deveria se constituir pela força, mas sobretudo pelo consenso, conquistando os outros setores populares da sociedade.

A tarefa de realizar esse convencimento ficaria a cargo dos intelectuais, questão debatida de forma intensa por Gramsci. Para o autor, o intelectual seria elaborador do projeto político, já que nem todos do partido realizariam as mesmas funções. Assim, tornar-se-ia persuasor a tempo integral e a serviço do partido atrairiam adeptos por meio de convencimento. O papel do intelectual torna-se importante nesse processo, pois só haveria um pensamento hegemônico se houvesse uma concepção de mundo partilhado por todos dentro de uma cultura.

Eles organizam o conjunto de interesses e das práticas da superestrutura da sociedade civil, do Estado, da política e da cultura, com o objetivo de levar o proletariado ao poder. Esses intelectuais, que também não deixam de ser produto das relações econômicas e culturais de um processo histórico, devem se dispor a lutar ao lado dos trabalhadores não de uma maneira mecânica, mas por se identificar com o movimento e os demais, ao ponto de os seguir. Estes seriam os intelectuais orgânicos, aqueles que ligam concretamente a construção e o fortalecimento do poder das classes dominadas (SADER, 2005).

A relação que eles manterão com os trabalhadores ou com a classe burguesa não está ligada à sua tomada de consciência nas relações sociais que estabelecerá enquanto liderança do projeto político, mas sim de conscientização do real. No entanto, com a tomada do poder, não será o intelectual o dirigente, mas o partido político, ou

como ele denomina, parafraseando Maquiavel, será o “Príncipe Moderno”. Isso se dá devido ao fato de o projeto ser pautado numa política mais ampla, acompanhando as atribuições do Estado e do bloco histórico.

Assim, Gramsci amplia a teoria do Estado ao tomar a existência dos partidos como “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, seriam os organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente e que não se caracterizam pelo uso da repressão. Esses aparelhos se utilizam de formas sutis para expor suas ideologias, para responder aos problemas de um contexto político, por meio de instrumentos culturais, o que Marx situaria como parte da superestrutura, mas que, para Gramsci, seria a sociedade civil (“aparelhos privados de hegemonia”), mediadora entre a infra e a superestrutura.

O Estado seria formado por duas esferas: a sociedade política (o que utiliza a coerção) e a sociedade civil (organizações que difundem suas ideologias como o sistema escolar, os partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais e meios de comunicação de massa). Essas sociedades podem parecer a mesma dentro do conceito de Estado, mais elas detêm certa autonomia, cada uma com um propósito na organização da vida social e especialmente na reprodução das relações de poder.

A “hegemonia encouraçada de coerção” pressupõe uma luta pelo poder para reprodução das classes sociais, diferenciando nas formas de como são travadas as lutas. Na sociedade política, o exercício do poder de dominação se dá pela coerção; enquanto que, na sociedade civil, a busca por aliados ou por exercício do poder se dá pelo consenso. Essa conceitualização foi possível pela abertura na participação da vida política por outras organizações não pertencentes ao Estado da força, o que não havia se popularizado na época de Marx e Engels.

Gramsci define também a materialidade socioinstitucional destas sociedades, o que também é facilitado pela participação política. As burocracias executiva e policial-militar pertence à materialidade da sociedade política, enquanto as organizações coletivas, voluntárias, estariam relacionadas com a sociedade civil, onde cada uma se organiza para conquistar o poder, para conseguir dominar, dispondo de materiais específicos. Apesar de supostos mundos diferenciados, sociedade política e civil têm uma dialética que vai para além das lutas de classes, mas estabelece relações de forças.

Isso se clarifica quando o autor expõe como elas podem agregar-se, ao mostrar que a sociedade política atua para toda sociedade inclusive quando a sociedade civil fracassa em seus intentos. Quando um grupo se torna hegemônico, o é pelo domínio e

pela “direção intelectual e moral”, ou seja, unem-se a hegemonia e a coerção. O que vai determinar um Estado mais hegemônico e menos ditatorial ou vice-versa são as correlações de forças entre as classes sociais que disputam o poder entre si, por meio das pressões que uma vai exercer sobre a outra para a garantia de seus interesses.

Nesse processo de lutas, é importante destacar as contradições existentes, que, a cada momento histórico, são criadas e recriadas num processo dialético, revelando um outro aspecto a ser considerado, no qual se identifica que nesta luta não basta ser a classe dominante: deve ser também dirigente. Assim, as classes dominantes se dotam de instrumentos materiais e ideológicos para se estruturar como classe dirigente, como ocorre no jogo político.

O conceito de Estado em Gramsci nos permite compreender que o sentido do desenvolvimento reside nas concepções em concorrência entre a sociedade civil e a sociedade política, de como cada uma se apropria do conceito e luta para impor seu projeto político. O ambiente institucional criado para gerir os problemas fundiários é sintomático das lutas para impor sua concepção de desenvolvimento para o meio rural. Daí as contradições existentes na elaboração e na implantação das políticas.

Na elaboração destas, existe uma arena de disputa, um campo de lutas onde os agentes entram em combate para conservar ou transformar a ordem política, como prediz Bourdieu, ao afirmar que existem grupos dominantes e os dominados, e os primeiros podem vir a ser dominados, se os dominados se organizarem e se dotarem de instrumentos para a luta e se tornar um movimento contra-hegemônico, podendo contribuir para que a política possa transformar a ordem a seu favor.

Se o projeto político conservador foi prevacente num determinado período, isso se deveu aos contratos entre a sociedade política e os empresários para expandir a industrialização do campo e da manutenção da propriedade privada como forma de garantir o desenvolvimento econômico em detrimento do aspecto social, agravando a situação dos camponeses. Com sua reorganização política e com o Estado assumindo outras funções, a luta pela terra passa a ampliar-se, surgindo, assim, outros agentes, buscando concepções de desenvolvimento alternativas aos projetos políticos vigentes. Mas para que esse projeto seja possível, motivado pela sociedade civil e política, é necessária a política pública.

A compreensão da política pública voltada aos assentamentos rurais implica no reconhecimento de um projeto político de desenvolvimento específico. Iremos expor de forma resumida o debate sobre o desenvolvimento e políticas públicas, a fim de

compreender as ações dos institutos que executam as políticas fundiárias como o INCRA e, em especial, o ITEAM, foco da pesquisa.

### **1.3 O desenvolvimento: projetos políticos em concorrência**

O desenvolvimento não é um conceito único e universal mas é um reflexo das relações sociais entre a sociedade e suas instituições, como forma de dar respostas às suas problemáticas políticas, sociais, econômicas, culturais. Assim, o conceito não é fechado e passa por constantes transformações e as concepções dentro de projetos específicos disputam espaço dentro das novas configurações que perpassam a relação Estado/sociedade. Pretendemos, assim, analisar as concepções de desenvolvimento dentro dos projetos políticos em concorrência e sua relação com a política fundiária.

As teorias sobre o desenvolvimento vêm sendo discutidas desde a Filosofia Clássica. Segundo Samagaio (2000), o filósofo Platão, em sua obra *A República*, apresentava a noção como uma contradição essencial, tanto por ser desejada quanto por causar desconfiança. Pelas suas implicações no campo prático e ideológico, a noção se perde ou se confunde com outras noções de crescimento econômico, evolução e progresso.

Para Reis (2008), o desenvolvimento, enquanto representação, refere-se à articulação de ideias que apontam para a construção de um futuro melhor, levando à elaboração de ações para a efetivação desse futuro e sendo transformado em projetos políticos, entrarão em disputa e concorrência pelos agentes sociais envolvidos. Tanto o conceito quanto a sua implementação se configuram como um processo em construção e disputa atrelada principalmente às ações do Estado.

Para Souza (2002), o desenvolvimento no mundo capitalista e ocidental refere-se ao processo de modernização da sociedade, e sua abordagem enquanto uma expressão prática em direção ao futuro não seria de todo negativa. Ao contrário, o desenvolvimento seria uma mudança social positiva mesmo passando por mudanças em seu conteúdo, no processo de racionalização das ciências. Em linhas gerais, o conceito remete à “mudança para melhor” e se ela traz efeitos colaterais sérios, não deve ser legítimo ou reconhecido como melhora (SOUZA, 2002, p. 61).

No entanto, as ciências, principalmente a economia, vêm elaborando o conceito à revelia dos desejos e das expectativas dos grupos sociais concretos, de suas particularidades histórico-culturais, desligando-se da melhora a que se propõem realizar. A abordagem dominante da economia, nos tempos modernos e pós-modernos, segundo

Guimarães (1997), deixou de estudar os meios para o bem-estar humano, transformando-se num fim em si mesmo, atribuindo valor a tudo aquilo que não tem preço, sem perceber que o bem-estar não se concentra na riqueza em si, mas sim do uso que as pessoas fazem dela.

O conceito para as ciências econômicas representa o processo pelo qual a renda nacional de uma economia aumenta durante um longo período de tempo. Essa renda refere-se ao produto total do país de bens e serviços finais, expresso em termos reais. Quando o ritmo de desenvolvimento é superior ao da população, então a renda real *per capita*<sup>7</sup> aumentará. Há forças que atuam num período de tempo longo que representam modificações em determinadas variáveis (DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009).

Apesar disso, há algumas características comuns básicas e o resultado geral do processo é o crescimento do produto nacional de uma economia que, em si própria, é uma variação particular a longo prazo. Nesse processo, dentre as concepções teóricas, supõe-se que haja ajustes institucionais, fiscais e jurídicos importantes para que ocorram as inovações e investimentos, culminando no crescimento da produção e na distribuição de bens e serviços à população (DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009).

Dados como aumento do consumo, da população, da produção e de infraestrutura justificam a intervenção do Estado elaborando políticas econômicas para promover o desenvolvimento conhecidas como “desenvolvimentistas”, por atuarem enquanto uma política de resultados. O desenvolvimento passa a ser atrelado à ideia de crescimento econômico, ou seja, de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de um país.

Apesar de ser um conceito dominante, não seria o único e desejável para o meio rural, mesmo que o comportamento produtivo seja explicado por esses parâmetros. Há outros condicionantes do desenvolvimento que devem ser levados em consideração, como o social, o cultural e o político, e os agentes sociais locais, aqueles que trabalham na terra. Esse reconhecimento configura-se como as ideias concorrentes com a da economia nos projetos políticos governamentais. O Estado, tomando posse das representações do desenvolvimento, passou a estruturar seu projeto político em ações

---

<sup>7</sup> Essa renda ou rendimento seria um indicador que aponta o crescimento econômico de uma região ou país, baseando-se na soma dos salários da população e dividindo pelo número de habitantes (RENDA PER CAPITA, 2009).

planejadas, tornando-se estas políticas públicas. A ideia que circunda essa política seria somente a prática estatal, a ser explicada melhor posteriormente.

Nas políticas públicas voltadas para a questão da terra, o conceito de desenvolvimento baseia-se nos quadros conceituais do pensamento econômico clássico, marxista e neoclássico, dando força ideológica aos projetos políticos em concorrência, a saber: liberal conservador ou neoliberal; liberal democrata; social democrata; e desenvolvimentista (REIS, 2008). Os projetos buscavam, com isso, intervir também sobre a especialização do trabalho, imperfeições do mercado e os efeitos que o capitalismo poderia produzir nas relações sociais.

Segundo a teoria política e econômica liberal, o desenvolvimento se daria por meio das ações privadas, dos investimentos realizados pelos empresários, garantindo maiores benefícios tanto econômicos quanto sociais. A participação do Estado se justificaria apenas para permitir a atuação dos empresários, garantindo leis que os beneficiassem, além de retirar as barreiras ao livre mercado, sendo este o mediador das relações econômicas, já que o Estado apresenta imperfeições, tais como corrupção e nepotismo.

Os autores que compartilhavam essa visão pertencentes à escola clássica da economia, como Adam Smith e David Ricardo, foram os precursores do projeto político Liberal Conservador, baseado na doutrina do Liberalismo econômico, e acreditavam que a iniciativa privada deveria agir livremente sem a intervenção do Estado, principalmente Smith. Ao refletir sobre a causa da riqueza da nação, transformou-a na obra basilar do Liberalismo (*A Riqueza das Nações*), afirmando que a livre competição levaria não somente à queda no preço dos produtos, mas também às inovações tecnológicas. No mercado, com o apoio da “mão invisível”, os preços das mercadorias diminuiriam e os salários aumentariam, levando ao desenvolvimento.

David Ricardo pensou o desenvolvimento por meio da teoria valor-trabalho, da origem da renda da terra. O processo de formação da renda da terra não decorre dela diretamente, mas do valor recebido na venda da produção agrícola pelo capitalista que investiu seu capital. Com relação à fertilidade da terra, o capitalista não dispensará maiores gastos com uma terra fértil, ao contrário de uma menos fértil. Com esta última, o lucro do produtor será menor, pois a renda paga pelo uso da terra vai aumentando conforme há menos terras disponíveis. Assim, os salários vão diminuindo e o número de trabalhadores vai aumentando.

Conforme houvesse um crescimento na população, mais aumentaria a produção de alimentos. Com o aumento da demanda, o preço dos agriculturáveis tenderiam a aumentar, forçando o cultivo de terras menos férteis, incorporando mais trabalho e capital. Sendo assim, os lucros e os salários tenderiam a diminuir, prejudicando os agricultores. Somente quando houvesse um equilíbrio entre a oferta e a demanda de trabalho, os salários se igualariam ao preço natural do trabalho (Salário = PNT).

Mediante esse corpo teórico, o projeto político liberal conservador previa a intervenção do Estado para a promoção das liberdades individuais baseada nas trocas do livre comércio, garantindo a segurança aos empresários, realizando a manutenção da propriedade privada, pressupostos do desenvolvimento (REIS, 2008). No Brasil, esse projeto encontrou no campo na promoção de ajustes que incentivavam as ações privadas na cidade e no campo.

Esse pensamento e ação foram retomados pelos chamados neoclássicos, que defendiam a participação do Estado para corrigir as falhas do mercado, assim como garantir o bem-estar social, levando ao desenvolvimento, como pressupõe o autor expoente desse pensamento, Keynes. No entanto, o campo de ação estatal deveria estar voltado para ampliação das liberdades e dos ganhos individuais, o que poderia conduzir ao progresso e crescimento econômico.

Apoiada nos pressupostos do liberalismo, o projeto liberal-democrata pressupõe uma sintonia dos mercados com as instituições estatais, onde o desenvolvimento poderá ocorrer em torno da democracia representativa, o que não era colocado em prática nas economias do período ditatorial, principalmente na América Latina. Os serviços e bens públicos seriam universalizados em mercados mais competitivos, propiciando o desenvolvimento. Os ganhos democráticos poderiam ser considerados como ganhos individuais, proporcionando o bem-estar social (REIS, 2008). Com o processo de redistribuição das terras operado pelas instituições governamentais para a garantia da produção e seu posterior aumento, o ganho chegaria aos agricultores, tornando-se, assim, promotores e ao mesmo tempo beneficiários do desenvolvimento.

No projeto socialdemocrata, embasado na teoria marxista, pregava-se que o desenvolvimento só poderia ocorrer pela instituição das formas públicas e coletivas de propriedade, superando o padrão institucional do mercado. Esse processo se daria pelas estratégias de ruptura política pelo movimento dos trabalhadores. Pelo fato de esse

movimento não ter ocupado a direção política historicamente, essa tarefa ficou a cargo dos socialistas, daí decorre o termo socialdemocracia (REIS, 2008).

A ruptura política nesse projeto é decorrente do pensamento marxiano sobre o Estado, do fato de esse ser o braço das classes dominantes, contribuindo para aumentar as desigualdades sociais. Ao contrário do que é exposto pelos liberais, o Estado participa do mercado à medida que apoia as ações dos empresários, incentivando as classes dominantes a investirem nas suas empresas, inovando mediante tecnologias, dispensando a força de trabalho, elevando as taxas de desemprego, culminando nas idiossincrasias do sistema capitalista.

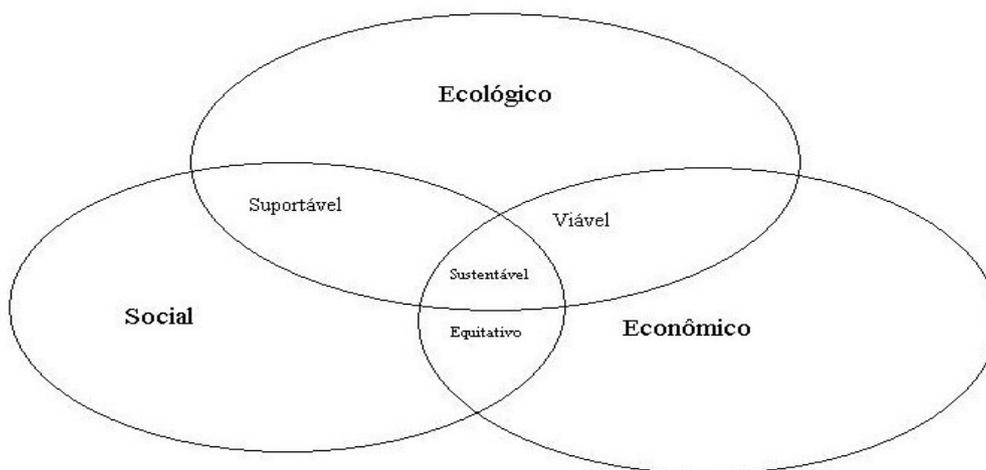
O Estado dirigido pelos socialistas, pelo movimento dos trabalhadores, ao romper com as relações de mercado, também mudaria a forma da propriedade privada para a coletiva, baseada nas organizações associativistas e cooperativistas, incentivando a solidariedade entre as pessoas. Mesmo com a derrocada da economia e da política do bloco dos países socialistas, o conceito teórico não desapareceu, imbricado com a democracia liberal como resolução para os países “emergentes”.

Tomando os pontos principais das análises da teoria econômica/política liberal e marxista para perceber os problemas da América Latina, surge a abordagem da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), verificando que o desenvolvimento em países “periféricos” não poderia ser viável devido à estrutura de concentração de terras, que não promovia o crescimento econômico. Esses países deveriam superar o nível de desigualdade por meio da industrialização, com a participação dos agentes locais e nacionais, solucionando suas tensões internas para a promoção do desenvolvimento. Essa abordagem deu abertura para a ideia de industrializar para desenvolver, ou do “nacional desenvolvimento”, expressando-se no milagre econômico brasileiro, no incentivo à colonização e industrialização no campo (RAMOS, 2001, p.143).

Percebemos que essa teoria retomava as abordagens anteriores liberais e keynesiana para propor um modelo de desenvolvimento para a América Latina, apoiadas na ideia de Estado promotor da industrialização. Em sua essência, as teorias econômicas não caíram em desuso, sendo re-elaboradas dentro de projetos políticos distintos, pregando a complementarização entre o Estado, o mercado e a visão cepalina para buscar estratégias de articulação entre a transformação produtiva e a equidade social, permitindo o crescimento econômico com a distribuição de renda, de modo

sustentável, com a participação entre agentes locais, nacionais e globais (DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009).

Nos anos 70, a discussão de novas estratégias para o desenvolvimento sem, contudo, comprometer o meio ambiente culminou na elaboração do conceito de desenvolvimento sustentável, abarcando este último pensamento, um crescimento qualitativo atrelado à distribuição de renda, com enfoque na diversidade social e ambiental dos territórios (**Figura 02**).



**Figura 02** – Esquema dos componentes do desenvolvimento sustentável.

**Fonte:** DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2009.

Esse desenvolvimento não se concentra somente no crescimento da economia de um país, mas também no crescimento de melhores condições de vida para a população, levando em consideração o componente cultural, propulsor das alternativas de transformação das condições de trabalho, moradia, educação, alimentação entre outros aspectos. Seria o que alguns autores concebem como a sustentabilidade (SACHS, 2004), projeto político propulsor de ações estatais, fomentando e construindo redes de tecnologias e informações via políticas públicas, envolvendo os agentes locais e os outros institutos interessados. Esse projeto político tem como base a teoria ambiental ou saber ambiental (LEFF, 2003), que elabora críticas a não somente à economia política clássica, mas a toda ciência tida como racional, que subjugou os saberes tradicionais, promovendo um crescimento econômico danoso ao meio ambiente e à humanidade.

Outros autores concebem que o desenvolvimento sustentável ou a sustentabilidade não será possível no moderno sistema produtor capitalista de mercadorias (MONTIBELLER FILHO, 2004), mormente os projetos políticos estarem baseados em teorias econômicas que não se preocupam com a finitude dos recursos

naturais, e se as teorias passam a considerar a variável ambiental, ainda o fazem com limitações, levando ao questionamento de como o mercado capitalista, de cunho historicamente concorrencial poderia promover a sustentabilidade de uma nação, já que os custos e os recursos empregados para esse desenvolvimento sustentável geram um outro mercado passível de dominação pelos projetos políticos destrutivos ambientalmente.

Esse dado vai em direção à concepção de planos e projetos governamentais que pretendem pagar pelos danos ambientais causados com obras de infraestruturas que irão privilegiar somente a iniciativa privada, em nome do crescimento econômico de um país, ao considerar o meio ambiente como “externalidades”, passíveis de compra e venda ou restituição aos grupos que estabelecem uma relação orgânica com o meio ambiente.

O que podemos verificar no período atual é que há uma busca por redefinir a concepção de desenvolvimento para, assim, assumir um projeto político de crescimento da economia, sem promover a destruição do meio ambiente. Nesse contexto, a Amazônia emerge no ideário global como o elo perdido que deve ser preservado, devendo-se discutir de forma igualmente global, por atores estatais ou não, estratégias de desenvolvimento para a região, concentrando-se principalmente nas atividades produtivas praticadas pelos grupos sociais locais, num segundo momento.

As estratégias são voltadas principalmente para a agricultura, atividade que pressupõe um dano ambiental, pelas queimadas e por outras técnicas empreendidas. Contudo, não só a agricultura seria responsável pelo o dano, mas também outras modalidades agropecuárias, incentivadas pelo nível de participação no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), como os grandes empreendimentos rurais voltados para a monocultura.

Seguindo esse raciocínio, podemos indagar se, no caso brasileiro, há uma definição de qual projeto de desenvolvimento o Estado quer adotar ou se ainda haveria uma concorrência entre concepções de desenvolvimento. Qual seria a melhor a seguir: desenvolvimento clássico ou “sustentável”? De certa forma, isso se configura como uma provocação, pois tal resposta não é tão simples de responder, até mesmo pela forma como os agentes percebem o desenvolvimento e como o põem em prática, daí a importância da discussão sobre as políticas públicas, que propõem a resolução de problemas em diversos setores com vista a melhorias, ao desenvolvimento.

#### **1.4 O que são as Políticas Públicas**

A intervenção do Estado em questões relativas à terra perpassa o debate sobre as políticas públicas. Estas se configuram como o contexto mais amplo de geração, seleção e implementação de políticas em um campo. Elas nascem de uma demanda da sociedade para a resolução de algum problema, para a qual o Estado irá selecionar os parâmetros para sua implementação.

Para Castro (2001), as políticas públicas decorrem das ações sociais, de ideias e práticas reproduzidas por agentes num determinado campo, movidas por interesses diversos. Assim, a forma como são construídas é relacional e prática. Além disso, segundo Francisco Albuquerque (2002), as políticas públicas envolvem questões de valores e de recursos disponíveis e, para desenvolver uma ou outra política, depende do que se considera que é desejado socialmente.

As políticas públicas traduzem de maneira realista as possibilidades e os limites da atividade estatal sem pressupor uma transformação estrutural, mas uma reorganização de setores e situações específicas (AUGUSTO, 1989). Assim sendo, são idealizadas, concebidas em sistemas de valores compartilhados pelos grupos sociais e refletem a realidade histórica no âmbito do Estado. Existem grupos que podem manipular as políticas conforme seus interesses, mesmo que estes estejam vinculados ao “bem público”:

[...] o objeto prioritário da interferência estatal são as questões definidas institucionalmente como estando ligadas ao interesse geral. Entretanto, o âmbito do que se qualifica como público, ligado ao interesse geral, não é delimitado de maneira isenta, uma vez que o Estado é um lugar de domínio e de conflitos, contraditório em sua natureza, e não um espaço de neutralidade, situado além e acima das diferenças constitutivas do social. Nele, a capacidade de reivindicar e ver satisfeitas as aspirações e demandas políticas é diferenciada, conforme seja a força de pressão e de persuasão dos diversos sujeitos sociais envolvidos. Assim, ainda que a atuação estatal exprima a capacidade de atender a uma multiplicidade heterogênea de interesses através de políticas que possuam caráter geral e universalizante, o sentido assumido por esta ação revela certa forma de hierarquizar-los – nem sempre apreensível de imediato – numa direção que privilegia alguns desses sujeitos, conforme seus interesses, posições e lugares. (AUGUSTO, 1989, p.107)

Essa percepção nos leva a compreender que as políticas tendem a privilegiar a alguns grupos e não a toda sociedade, o que se reflete na elaboração de quantidades de políticas que supostamente tentam atender a todos os grupos que lutam e pressionam o

Estado, mas o que ocorre na prática é uma confusão e sobreposição de políticas, principalmente voltadas para a questão fundiária. Isso também demonstra ser um reflexo do “alargamento” do espaço público, onde atuam não somente o Estado, mas outras agências que atuam também como grupos de pressão.

Os estudos sobre as políticas públicas nas discussões acadêmicas no Brasil, na primeira metade do século XX, se referiam à elaboração e à aplicação das políticas de bem-estar social nos países capitalistas. Na década de 60, surgem as primeiras tentativas de entendê-las por meio da interação entre economia, a sociedade e o Estado, elaborando explicações sobre o processo de institucionalização das organizações estatais, sob o aporte teórico do institucionalismo e do neoinstitucionalismo<sup>8</sup>.

Dentro das discussões a respeito desses aportes teóricos, destacamos abordagens que explicam a elaboração e a implementação das políticas públicas no período atual, relativa à noção de redes e de capital social. Essas abordagens estão associadas ao contexto de promoção do desenvolvimento rural, envolvendo agentes institucionais da sociedade política e da sociedade civil, importantes para perceber a relação do ITEAM com os agentes institucionais e os sociais locais, como os agricultores e agricultoras.

Segundo Fleischfresser (2006), a noção de redes deve ser compreendida como acordos ou arranjos políticos institucionais envolvendo uma ampla variedade de atores sociais de diferentes níveis e funções no âmbito do Estado e da sociedade. As redes permitem que não somente os agentes estatais, mas também agentes privados e de segmentos sociais subalternos possam participar do processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Nesse processo, o Estado age como moderador, promovendo conexões na forma de redes, que atingem uma multiplicidade de agentes. Essas redes situam-se num espaço entre o mercado e o Estado, onde são preparadas as decisões estratégicas dos programas de re-estruturação produtiva. Assim, o Estado e as redes completam-se, contribuindo para aumentar a capacidade da sociedade de solucionar problemas e

---

<sup>8</sup> São abordagens provenientes das análises da Economia, da Sociologia e da Ciência Política, onde o institucionalismo opõe-se à democracia participativa, afirmando ser impossível os cidadãos participarem ativamente no jogo político, enfatizando o papel central do Estado enquanto maximizador do bem-estar social dentro de uma economia, a fim de corrigir as falhas do mercado, processo realizado por meio da escolha racional e dos interesses individuais dos agentes envolvidos. A abordagem neoinstitucionalista, proveniente da Ciência Política contemporânea, postula que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais. Subdivide-se em três abordagens: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e sociológico (teoria das organizações), tendo como autores expoentes Hall e Taylor (1996) (ANDREWS, 2005).

controlar diferentes tipos de imperfeições do mercado, do Estado e das redes (FLEISCHFRESSER, 2006, p.27-28). Esse aumento de capacidade relaciona-se ao acesso promovido pelo Estado ou por outros órgãos aos grupos sociais não inseridos num fluxo constante de informações, de estabelecimento de relações com entidades de pesquisa de assistência técnica e universidades.

Os conflitos de interesses inerentes ao Estado poderiam ser atenuados ou administrados ao se observarem as características das redes: exigem ação coletiva; são compostas por agentes corporativos; estruturam-se como relações interorganizacionais (entre as organizações); são parametrizadas por relações de dependência/poder; são destituídas de agentes centrais estáveis e hegemônicos. Quando se propõem determinadas ações que podem comprometer a integridade dos recursos naturais, tornam-se motivo de riscos, como as políticas de expansão agropecuária e de assentamentos rurais inadequadas, favorecendo a exclusão social e limitando as oportunidades de desenvolvimento territorial endógeno (FLEISCHFRESSER, 2006, p.29-30).

O que levaria a um desenvolvimento rural mais qualitativo seria o acúmulo de capital social, realizado por meio da participação dos agentes das redes nas discussões até a efetivação das políticas. Encontra-se, segundo Putnam e Goss (2003), entre o compromisso e a participação nas redes sociais. Ou seja, por meio das ações de mobilizações coletivas, baseadas em relações familiares, de confiança ou associativas haveria um acúmulo de capital social, que faria diferença frente a governos dispostos a reformar ou a transformar uma realidade concreta, permitindo a implementação de políticas públicas que promovam transformação social e aumentem o bem-estar (REIS, 2006).

Não se trata apenas de uma acumulação somente econômica ou mecânica, tal como postula Bourdieu, onde o conceito de capital social aplica-se a dimensões materiais e simbólicas, embora possibilitadoras de acesso a recursos econômicos. “O capital social é constituído pelo conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento” (BOURDIEU, 2007a).

O capital social não seria acumulado; pode ser adquirido ou herdado. Bourdieu, ao analisar o sistema escolar, percebe que os acadêmicos que pertencem a lares familiarizados com uma educação superior terão mais chances de atingir o mesmo patamar comparável ou maior que os de seus parentes, pois será mais jovem e terá

acumulado maior capital. Aqueles que não possuem uma família de formação educacional superior poderão acumular capital no seu próprio âmbito escolar, mas estarão em desvantagem em relação ao capital herdado de alguns indivíduos, o que não significa que não poderá entrar em concorrência em seu campo de atuação.

Essa análise do capital pode ser estendida a outros tipos de acumulação de capital, até mesmo porque este atua conjuntamente com o *habitus*. Tal como percebe o autor, o acúmulo de bens simbólicos e de outros bens estão inscritos tanto nas estruturas de pensamento, em sua concepção de mundo, como também estão em seus corpos. O que permitiria compreender como esses dois dados atuam seria o *habitus*, onde os agentes elaboram suas estratégias de vida garantindo sua manutenção ou transformação, pois:

[...] o *habitus* como indica a palavra, é um conhecimento adquirido e também um haver, um capital (de um sujeito transcendental na tradição idealista) o *habitus*, a *hexis*, indica a disposição incorporada, quase postural – mas sim o de um agente em acção. [...] a noção serve para referir o funcionamento sistemático do corpo socializado (BOURDIEU, 2007b, 61-62)

Essas abordagens de redes, de capital social e *habitus* nos permitem compreender que os aspectos cultural, econômico e político estão interligados desde os primeiros passos do que chamamos de política pública. Esses conceitos demonstram que as ações no âmbito do Estado podem ser transformadas ou não mediante a mobilização dos agentes atingidos por tais políticas. As mobilizações se diferenciam mediante seu contexto histórico e político, podendo visualizar a sua relação histórica com a intervenção estatal, a ser delineada nos capítulos posteriores.

Para compreender a classificação atual das políticas públicas para o meio rural, tomamos a exposição de Delgado (2008), demonstrando que a justificção para a intervenção estatal se dá principalmente por meio de estratégias para garantir os preços e rendas para os agricultores, além de estimular a produção doméstica, de modo que o abastecimento alimentar não seja comprometido pela escassez de produtos e por preços internos muito elevados. No entanto, a intervenção não se concentra somente na questão alimentar. Os conflitos existentes relacionados ao rural estão em torno não só da agricultura, mas também da construção de obras públicas, da assistência governamental nas situações de calamidades, do meio ambiente, da assistência médica entre outros (PALMEIRA, 2008). Ainda há uma das questões fundamentais das políticas para o

meio rural que não deixam de ser esquecidas, por mais que os governos insistam em protelar, a saber, a questão da terra. Ela não se configura como uma questão produtiva mas sim social e, por isso, não consegue ser esquecida por ser uma reivindicação histórica e, com a ampliação das funções do Estado, ela se une às outras descritas acima.

Assim, a intervenção estatal no meio rural subdivide-se nas políticas macroeconômica e setorial. Na política macroeconômica, há uma combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial. A política setorial está voltada para o comportamento econômico-social de um setor específico da economia nacional, como na indústria, agricultura e transporte. As políticas setoriais podem se subdividir em política agrícola, agrária e política diferenciada de desenvolvimento rural.

A política agrícola abarca as políticas de mercados (preço, comercialização, crédito) e políticas estruturais (fiscal, de pesquisa tecnológica e de extensão rural, de infraestrutura, e de recursos naturais e meio ambiente). Já a política agrária tem por objetivo intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra no âmbito rural, através da transformação ou regularização em regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente (política de reforma agrária) e sua influência no processo de ocupação de novas terras consideradas como de fronteira agrícola (política de colonização) (DELGADO, 2008).

Por último, a política diferenciada de desenvolvimento rural refere-se a grupos não integrados à modernização produtiva e se tornam políticas de desenvolvimento rural regional, que visam a integrar a política agrária e agrícola, tentando levar em consideração as especificidades locais e dos grupos sociais (DELGADO, 2008). Essa divisão das políticas públicas para o meio rural enquanto políticas setoriais (**Quadro 02**) opera apenas no sentido analítico, pois, na prática, uma política influencia a outra, e devem ser pensadas no todo.

**QUADRO 02: DIFERENCIAÇÃO DAS ESFERAS DE ATUAÇÃO DAS  
POLÍTICAS**

POLÍTICAS		
MACRO	REGIONAIS	SETORIAIS
Comerciais	Desenvolvimento	Agrícolas
Financeiras	Polos Regionais	Agrárias
Fiscais	Sociais	Diferenciadas
Cambiais	Incentivos	Ambientais

**Fonte:** GEORGE FLEXOR *et al.*, 2007.

A política agrária, relacionada à questão da terra e do trabalho nela realizado, segundo Delgado (2008), se caracteriza como uma política estrutural, de intervenção direta e de longo prazo em estruturas existentes com o objetivo de alterar ou consolidar a situação fundiária. Baseia-se na concepção de que a propriedade e a posse da terra são dados que condicionam a estrutura de produção agrícola, as condições de reprodução dos diversos grupos sociais e as relações de poder no campo, que influem na distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores.

Tendo essa visão inicial das políticas públicas e de sua classificação, nos concentraremos em como a política agrária tem sido realizada historicamente no Brasil, a sua contribuição para a alteração ou consolidação da estrutura fundiária, considerando a organização da sociedade e da racionalidade desenvolvimentista do Estado importante para a aplicação das políticas públicas para o meio rural, redefinindo as relações de força que possibilitaram a concepção e a aplicação das políticas agrárias a nível federal, estadual e municipal e dos arranjos institucionais que se formaram para atuar no problema fundiário.

### **1.5 A questão da terra nos Planos Federais**

A ocupação das terras brasileiras, assim como sua exploração na política colonial, foi realizada por meio das capitânicas hereditárias e das sesmarias<sup>9</sup>. O reino de Portugal concedia aos donatários (nobres) 15 faixas de terra que variavam de 150 a 600 quilômetros de largura e estes tinham a responsabilidade de povoar as terras, explorá-las com seus próprios recursos e governá-las em nome da coroa. Com isso, a concentração de terras estruturou as bases para o latifúndio no Brasil. Após o processo de “independência”, a sesmaria foi suspensa até que fosse elaborada uma nova lei para a questão agrária.

Posteriormente, a Coroa brasileira instituiu a Lei de Terras, de 1850, restringindo o direito de posse da terra, ou seja, só seria proprietário aquele que a comprasse ou a legalizasse nos cartórios, pagando uma taxa para a Coroa. Essa lei demonstrou as pressões que tentavam superar a fase colonialista, ao exigir a apresentação de títulos, estabelecendo a compra como única forma de acesso legal à terra, esboçando um projeto de modernização econômica baseado no ideário liberal vigente.

---

<sup>9</sup> O regime sesmarial foi introduzido no Brasil através da Carta Foral, de 6 de outubro de 1531.

No período republicano, as ações do Estado mostram-se vinculadas ao coronelismo (poder de polícia dado aos coronéis, aos proprietários de terras), restringindo o direito ao voto a todos os cidadãos, agindo com corrupção, privilegiando a cultura do café em detrimento das outras. A regulação sobre a terra beneficiava as oligarquias cafeeiras que exerciam seu poder via exploração do colonato<sup>10</sup>.

A dinâmica da expansão do capital no campo e na cidade transforma-se com a subida de Getúlio Vargas ao poder, na Revolução de 1930, com o apoio do movimento tenentista e pelo crescente empresariado industrial. Vargas interveio na crise do café e se concentrou na criação das indústrias de base (energia elétrica e extração de minérios). Assim, criou as primeiras empresas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda; a Companhia Vale do Rio Doce (CRVD); a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF); e a Companhia de Alcalis (MORISSAWA, 2001).

Nesse processo, as cidades cresceram mais que o campo, que enfrentava problemas com a expropriação camponesa, o êxodo rural e as secas. A solução encontrada pelo Estado foi direcionar os fluxos migratórios, advindos principalmente do Nordeste do país, por meio da criação dos primeiros projetos de colonização em área de fronteira, a partir de 1933. Num primeiro momento, foi a solução para o problema da falta de terras, sem mexer com os grandes proprietários das regiões em conflito.

A política agrária de Vargas voltada para os trabalhadores rurais os tratava como agentes passivos que deveriam sofrer a ação do Estado<sup>11</sup>, resolvendo o problema do campo que afetava diretamente a dinâmica de desenvolvimento da cidade, incluindo o meio rural no desenvolvimento da economia nacional. Com o decreto 24.606 de 1933, extingue-se o sistema de arrendamento de terras; passa-se a exigir o título de propriedade para a legitimação das posses; proibiu-se o recurso ao poder judiciário sobre as expropriações, ficando isso a cargo do poder executivo (LINHARES *et al.*, 1999, p.127). Nesse período, o Estado assume uma postura planificadora e forte, tomando o projeto político do desenvolvimento econômico como bandeira principal.

Por meio da política nacional de distribuição de terras, foram criados os instrumentos e instituições que viriam a implantar no Brasil os primeiros assentamentos

---

<sup>10</sup> Organização econômica, social e rural que remete os seus primórdios ao feudalismo europeu e consiste no arrendamento da terra onde o agricultor paga com metade de sua produção ao proprietário por acordos tácitos. Quando o pagamento torna-se obrigação o trabalhador seria reconhecido como meeiro (COLONATO, 2009).

<sup>11</sup> Não significa afirmar que os agricultores ou camponeses se comportavam passivamente a esse processo.

rurais, como a Divisão de Terras e Colonização, vinculada ao Ministério da Agricultura em 23 de dezembro de 1938, até a criação da Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA) (LINHARES *et al.*, 1999, p.130). As colônias agrícolas, situadas nas áreas de fronteira, tinham o intuito de distribuir terras de 20 a 50 hectares aos pobres.

Contudo, essa política de distribuição de terras não transformou a estrutura agrária, orientando as correntes migratórias para terras que não pertenciam aos latifundiários, resolvendo o problema em não criar resistências ao incentivar a ocupação em áreas consideradas “vazias” no território nacional.

Já em 1955, Juscelino Kubitschek apresenta um plano desenvolvimentista centralizado na transferência da capital do país para Brasília, Distrito Federal. O Governo JK acelerou as mudanças básicas da economia brasileira, baseado na teoria fordista-keynesiana<sup>12</sup>. No campo, aumentava a saída dos agricultores para a cidade, reflexo também da tomada das terras pelos latifundiários (LINHARES *et al.* 1999, p.148). Nesse contexto, surgiram as organizações camponesas que lutavam pela Reforma Agrária, a saber, a União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (Ultrab), as Ligas Camponesas e o Master (Movimento dos Agricultores Sem Terra).

No início da década de 1960, quando João Goulart, mais conhecido como Jango, assume a presidência do Brasil, percebendo o agravamento na questão da industrialização do país, das tensões trabalhistas e do êxodo rural, passa a considerar a reforma agrária como a solução para o problema causado pelas novas relações de trabalho:

Num debate fortemente impregnado por análises econômicas, por vezes precárias, a reforma agrária era vista como indispensável para superar o estrangulamento da industrialização do país. Produzir mais alimentos e matérias-primas e, assim, baratear salários e produtos era a resposta para o desenvolvimento brasileiro. O desenvolvimento, por sua vez, era a única garantia da soberania nacional [...] (LINHARES *et al.*, 1999, p. 160)

---

<sup>12</sup> O modelo keynesiano defendia a intervenção do Estado para a promoção de empregos para que as pessoas tivessem meios para gastar. No Brasil, isso se deu com a implantação de grandes empresas com o aval do Estado, que seguiam o modelo de produção baseado na produção em série, com fábricas ao estilo linhas de montagem de automóveis, colocados em esteiras rolantes e onde cada operário realizava uma etapa da produção, fazendo com que esta necessitasse de altos investimentos e grandes instalações. Segundo Harvey (1992) e Antunes (1999), o final da década de 1960 seria o marco inicial da crise nesse modelo, por ser caro e rígido para acompanhar as mudanças no mercado competitivo (VASCONCELOS & FILHO, 2009).

Com esse projeto nacional, Jango realizou reformas de base que pretendia atingir o campo na tentativa de promover uma reforma agrária. Criou a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) em 1962 para solucionar a situação de conflito na terra.

Na outra ponta, as preocupações dos agricultores giravam em torno da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), por meio da qual eles poderiam exigir seus direitos e reclamar sobre a exploração pelos empregadores, sobre o arrendamento de terras, sobre colonato e o direito a férias, entretanto não tinham amparo legal devido ao modelo da CLT ser voltado ao trabalhador urbano. A CLT era um instrumento que, se fosse estendido aos trabalhadores rurais, poderia acabar com a relação de mando que as elites locais tinham sobre o campo, permitindo ao Estado intervir na relação proprietário/trabalhador, não sendo mais ditada pelo poder local ou pela tradição, mas pelo Estado racional, burocrático e moderno, a princípio.

O Governo, nesse ínterim, criou o Estatuto de Trabalhador Rural em 1963, para garantir as extensões dos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais, pretendendo também revisar a Constituição, a fim de incluir a questão agrária, que estava explosiva no Nordeste. Sendo assim, enviou ao Congresso Nacional o projeto de reforma agrária, que não chegou a ser votado. Para que as elites continuassem a explorar os camponeses e a sociedade civil, a medida a ser tomada foi realizar o golpe militar, na madrugada de 31 de março a 1º de abril de 1964.

Com a tomada do poder pelo governo militar, a política no meio rural tratou a questão agrária como um problema econômico. Nesse período, com os acordos estabelecidos entre as economias mundiais, injetavam-se capitais monetários internacionais em economias em crescimento como a do Brasil. Elaboraram-se as políticas de incentivos fiscais, a fim de captar recursos para investir na industrialização do campo, concentrando-se nos projetos agropecuários geridos pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Essa política adotada pelo governo brasileiro renunciou parte dos impostos cobrados às empresas privadas em troca de as operações e atividades serem realizadas no país, aumentando o lucro dos cofres públicos. Previa-se que esses projetos incentivariam o crescimento do comércio local, advindo da exploração mineral e da ocupação da fronteira.

Em 1964, o então presidente Castelo Branco decretou a Lei de Reforma Agrária, denominada Estatuto da Terra, com o intuito de evitar revoluções sociais como a de Cuba. No Estatuto, são mencionados conceitos incorporados pelos órgãos

institucionais, como minifúndio, módulo rural, empresa rural, latifúndio por exploração (improdutivo), latifúndio por dimensão, imposto territorial e função social da terra, o que representou, de certa forma, um avanço da legislação agrária, mesmo tendo sido concebida num governo autoritário.

A principal política agrária dessa época concentrava-se nos projetos de colonização para ocupar os espaços considerados vazios e para resolver os conflitos entre camponeses e latifundiários. Os principais projetos de colonização estavam vinculados ao Projeto Integrado de Colonização (PIC) e o Projeto de Assentamento (PA). O primeiro voltava-se para o povoamento do eixo das rodovias a serem construídas, como a Transamazônica e a Santarém-Cuiabá, e dispunham de serviços de assistência técnica e acesso ao crédito rural. O PA era a demarcação de terras em lotes para cada família, para posteriormente ser concedido o documento de propriedade.

A instituição responsável pelos projetos, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), criado pelo Estatuto da Terra, é dissolvido devido a irregularidades e em seu lugar é criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculado ao Ministério da Agricultura, depois ao Ministério do Interior, e posteriormente, à Secretaria de Planejamento, em 1974.

Na década de 1970, as políticas para o meio rural estavam voltadas para a modernização produtiva, dando suporte a projetos de ocupação na Amazônia, como o Plano de Integração Nacional (PIN), em junho de 1970; o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), de junho de 1971; e o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), em 1974.

Essas políticas permitiam que grandes extensões de terra fossem divididas em favor de grandes grupos privados e financeiros, tais como o Projeto Jarí; Companhia Vale do Rio Cristalino, da empresa Volkswagen, no Pará; Suiá-Missu, da Liquifarm; Codeara, do Banco do Crédito Nacional; Bradesco, Bamerindus, Tamakavy; Sadia; Camargo Corrêa; Frigorífico Atlas; Drury's Amazônia; Geogic Pacific; Tomoyenka (MORISSAWA, 2001). Essas empresas exploraram a Amazônia via projetos agropecuários, nos quais não tinham experiência de trabalho, deixando um passivo social e ambiental maior que qualquer incentivo pudesse pagar.

No período da ditadura militar, foram aprovados 581 projetos agropecuários em 134 municípios da Amazônia. Contabilizando ainda 40 projetos agroindustriais, 247 industriais e 52 serviços implementados com os incentivos do governo federal. Esse

processo de expansão da fronteira agrícola agravou a concentração de terras e os conflitos sociais (POLAMAZÔNIA, p.103).

No Governo Figueiredo, foi criado o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, chefiado por um general, criando instrumentos autoritários de intervenção na situação fundiária, como o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT) e o Grupo Executivo do Baixo Amazonas (GEBAM), para atuar nas áreas de influência da Igreja, defensora da ideia de que a terra deveria ser usada somente para o trabalho e não para a especulação. No marco desse governo foi construída no Amazonas a Hidrelétrica de Balbina, para o abastecimento da capital. Contudo, a hidrelétrica agravou os conflitos nas terras indígenas Waimiri-Atroari, aumentado pela construção da BR-174, ligando Manaus a Boa Vista/RR.

Na década de 1980, o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários (MEAF), vinculado ao governo federal, criou o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que beneficiava agentes locais, como posseiros, parceiros, arrendatários, assalariados rurais e minifundiários. Segundo Morissawa (2001), o objetivo do PNRA era por em prática o Estatuto da Terra e a Reforma Agrária no mandato de Sarney, assentando 1,4 milhões de famílias, o que não ocorreu.

As forças contrárias à Reforma Agrária que se organizaram nesse período, formadas pelos grandes proprietários de terras, representados pela União Democrática Ruralista (UDR), financiou candidatos de partidos conservadores para propor emendas na Constituição de 1988 que os favorecessem, como a categoria de “latifúndio improdutivo”, impedindo a desapropriação de terras. Sua influência na política brasileira tornou-se mais efetiva em 1993, quando houve a regulamentação da Lei Agrária, votando contra a realização de desapropriações para fins de Reforma Agrária. A pressão política por meio de *lobbies* a favor do latifúndio e do agronegócio ainda se faz presente.

Com a redemocratização do país, houve mais abertura à discussão da Reforma Agrária. A participação intensa dos movimentos sociais, como o Movimento Sem-Terra (MST), mostrava que não somente a economia era solução para a questão agrária, como mostra Stédile (2006):

Nos anos de 1980, o debate é repostado em novos termos já que se buscava romper com análises economicistas, partindo da representação dos trabalhadores como sujeitos sociais e políticos,

sinalizando algum avanço em termos de propostas políticas cujos reflexos estendem-se até o presente. (STEDILE, 2006, p.85)

Com essa abertura ao debate com os movimentos, ocorre também a primeira eleição democrática, ainda nos anos 1980. Na década seguinte, os discursos sobre a questão agrária mudaram de foco. Segundo Stédile (2006), nesse período, a luta pela Reforma Agrária é vista com uma possibilidade de criar empregos a custo menor do que o emprego no meio urbano, o que tornou a viabilidade dos assentamentos essencial para que ocorresse essa reforma, o que não veio a acontecer.

Ariovaldo Oliveira (2001), ao analisar a longa marcha do campesinato brasileiro, mostra que o ministro da Agricultura, Antônio Cabrera Mano, ligado à UDR, promoveu o abandono da Reforma Agrária, que já vinha ocorrendo desde o Governo Collor, estendendo-se até o Governo FHC, mostrando que, apesar de toda a política de colonização e de assentamentos rurais desde 1964 a 1994, não houve pelo Estado Brasileiro uma política séria de acesso à terra, representando um expressivo menor (53 mil famílias) ao esperado, pelos investimentos e insumos consumidos nesse espaço de tempo (OLIVEIRA, 2001, p.200).

A partir de 1994 foram assentadas 373.210 famílias em 3.505 assentamentos rurais, incluindo as regularizações fundiárias (posses), os remanescentes de quilombos, os assentamentos extrativistas, criando o Projeto Casulo, Cédula Rural e os Projetos de Reforma Agrária. Contudo, 450 famílias perderam suas terras para os bancos devido à inadimplência dos agricultores, ocorrendo também a diminuição das famílias assentadas (OLIVEIRA, 2001).

A preocupação em ampliar os assentamentos, atendia mais aos bancos do que aos movimentos sociais. O segundo mandato do governo FHC tomou medidas que ficaram conhecidas como “Reforma Agrária de Mercado”, por meio do que as associações de agricultores poderiam comprar a terra via programas (Cédula da Terra) com apoio financeiro do Banco Mundial, com a criação do Banco da Terra, sem o governo realizar desapropriações (MORISSAWA, 2001, p.113). Foram criadas instituições como o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, revisando o Imposto Territorial Rural (ITR), o Rito Sumário<sup>13</sup>, criando o Programa Nacional de

---

<sup>13</sup> O procedimento sumário é uma espécie de procedimento comum, compreendido entre os artigos 275 e 281 da Lei dos Ritos. Sua importância reside na decisão de causas que envolvem valores econômicos não expressivos do ponto de vista objetivo. Assim é que o artigo 275 do Código do Processo Civil adotou dois critérios distintos para a aplicação do procedimento sumário, quais sejam: o do "valor da causa" e o da "natureza da matéria". Pela ordem legal, observarão o rito sumário as causas cujo valor não seja exceda a

Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (PRONAF), amplamente divulgado pela mídia em todo o país.

A “Nova Reforma Agrária” pretendia acabar com os “resquícios do Brasil agrário”, mas no conteúdo não promoveu a alteração na estrutura agrária. Segundo Carvalho Filho (2001): “o conceito de reforma agrária adotado, claramente compensatório e de corte assistencialista, não representava condições para alterar o padrão de concentração fundiária que sempre existiu no meio rural brasileiro” (CARVALHO FILHO, 2001, p.208). A partir das denúncias de grilagem de terras e das terras improdutivas feitas pelo MST, o Governo FHC passou a reagir com violência, com a participação da polícia para a repressão aos movimentos relacionados à terra, criminalizando as lideranças desses movimentos perante a sociedade.

Com o novo governo, em 2003, o meio rural foi priorizado pelas promessas de implementação de políticas mais responsáveis, levando em consideração a participação das organizações dos agentes sociais, suas especificidades e dos ambientes que compõem o Brasil, adequando-se ao desenvolvimento sustentável. Percebeu-se aí que a reforma agrária e as políticas ambientais eram (e são) uma emergência para a Amazônia.

Nessa direção, foi elaborado o Plano Nacional de Reforma Agrária II (PNRA) com a participação da sociedade civil. O interesse pela Amazônia se expressava por meio das ações do Ministério do Meio Ambiente (MMA) como parte de um novo modelo institucional, pensando também em evitar a desconexão e os conflitos entre as diferentes políticas, devido às visões diferenciadas dos agentes institucionais.

O modelo pensado, de descentralização das atividades gravitando em torno do governo federal para as esferas estadual e municipal, pretendeu constituir a base política de um novo espaço de poder, trazendo para as decisões os governos que potencialmente podem e devem optar pelo modelo de sustentabilidade ambiental, culminando na elaboração e implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Amazônia (PAS). O objetivo desse programa seria a orientação dos créditos público e privados, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Regional, como o BASA,

---

60 vezes o valor do salário mínimo (CPC, art. 275. I). Independentemente do valor da causa, observarão o procedimento sumário as causas (art. 275, II): a) de arrendamento rural e de parceria agrícola; b) de cobrança ao condômino de quaisquer quantias devidas ao condomínio; c) de ressarcimento por danos em prédio urbano ou rústico; d) de ressarcimento por danos causados em acidente de veículo de via terrestre; e) de cobrança de seguro, relativamente aos danos causados em acidente de veículo, ressalvados os casos de processo de execução; f) de cobrança de honorários dos profissionais liberais, ressalvado o disposto em legislação especial; g) nos demais casos previstos em lei (A ADOÇÃO DO RITO SUMÁRIO, 2009).

pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e da SUDAM, para a aplicação em projetos que priorizem a sustentabilidade, objetivos também previstos no Plano Plurianual (MELLO *et al*, 2005, p. 50).

No PPA<sup>14</sup> atual, que organiza as atividades para os anos de 2008 a 2011, foi lançado um pacote de medidas voltadas para o crescimento econômico, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que representa para o Estado a recuperação de um plano nacional de desenvolvimento que havia cessado a partir da redemocratização política do país. A crença no desenvolvimento enquanto melhoria de condições de vida é expressada em linhas gerais no PPA, contando também com a participação da iniciativa privada:

[...] No PPA 2008-2011, o Governo Federal lança um programa denominado PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), cujo objetivo é acelerar o ritmo de expansão da atividade econômica a partir da taxa de investimento na economia brasileira. [...] Nessa perspectiva, surgem duas questões estratégicas: a primeira, relacionada ao processo de recuperar o dinamismo e a capacidade de expansão acelerada da economia brasileira e, a segunda, como conciliar o crescimento econômico sustentável com a estabilidade monetária e, principalmente, com uma distribuição mais equitativa dos frutos do desenvolvimento. [...] A primeira dimensão torna explícitos os eixos estruturantes, traçados no aperfeiçoamento da condução das políticas enunciadas no Plano de Governo para esse segundo mandato. A dimensão seguinte reconhece os programas existentes e seu aperfeiçoamento em razão de novas demandas sociais. A terceira dimensão direciona ao setor privado, investimentos que venham resultar no crescimento e desenvolvimento econômico, criando trabalho e renda. (PLANO PLURIANUAL 2008-2011)

Esse plano pretende superar as medidas adotadas no PPA 2004-2007, que apresentava projetos para infraestruturas que nada tinham haver com a sustentabilidade ambiental, dando prioridade às estradas e aos equipamentos de hidrelétricas. Priorizar a esse modelo de desenvolvimento mais interessado no crescimento econômico em detrimento das especificidades socioambientais configura-se como incentivar os modelos que custaram tão caro a Amazônia.

As propostas do governo Lula se mostraram comprometidas com os movimentos sociais de luta pela terra e com o desenvolvimento sustentável. Contudo,

---

<sup>14</sup> O Plano Plurianual é previsto no artigo 165 da Constituição Federal, pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. O plano estabelece medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo por quatro anos. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

algumas medidas não se mostraram tão sustentáveis<sup>15</sup> e o cenário político começa a se redimensionar. É importante pensar no momento atual em como se configuram as políticas fundiárias, já que percebemos em seu histórico que as ações do Estado se mostraram ineficientes para mudar a realidade agrária e as instituições responsáveis estavam atendendo aos interesses dos grupos dominantes. Há de se considerar também que as políticas do Estado não partiram de sua boa vontade, mas sim pelo fortalecimento e organização dos agentes sociais do campo, redefinindo a questão agrária.

### **1.6 O papel institucional do INCRA**

As ações voltadas para a questão fundiária e agrária no Brasil perpassam as instituições estruturadas mediante Decreto do Poder Federal, para dar respostas efetivas no tocante à administração das terras públicas e sua destinação. No caso da autarquia federal, o INCRA, dispõe de uma sede nacional em Brasília, com as outras Superintendências regionais nos estados brasileiros. A criação dessa instituição se dá em contextos políticos diferenciados que influenciaram as suas ações e foram se redefinindo mediante a conjuntura política e social no país.

Por meio do Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, foi criado o INCRA, a partir da fusão do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) com o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (INDA), um marco do governo militar para a promover a obtenção de terras e manter o cadastro nacional de imóveis rurais, pautando no desenvolvimento do campo por meio de investimentos provenientes dos grandes programas especiais de desenvolvimento regional, como o PIN, PROTERRA, POLAMAZÔNIA, POLONORDESTE. Sua atuação na Amazônia caminhava junto à proposta de integrar e ocupar a região, estimulando a colonização como forma de resolver os conflitos pela terra no país.

O INCRA, ao fazer o levantamento das áreas devolutas e de posses, passou a gerir um grande número de terras, via compras, desapropriações e doações do Estado. A política do INCRA no período militar baseava-se no ideário desenvolvimentista atrelada às experiências dos agentes estatais, atuando via intervenção direta na ocupação da Amazônia, como relatam os agentes do INCRA:

---

<sup>15</sup> Para verificar o balanço de ações previstas no PPA 2004-2007 consultar Smeraldi (2005), *Análise das principais grandes obras de infra-estrutura do PPA 2004-2007*; e na Reforma Agrária - *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)*, volume 32, janeiro/julho, 2006.

[...] Os militares tinham uma matriz, uma forma de ver o caminho do Brasil por meio do desenvolvimentismo e a Amazônia se inseria como peça-chave desse processo, com um papel importante, muito diferente do papel que ela tem hoje. Para entender onde é que o INCRA se coloca dentro dessas estratégias geopolíticas, tem que separar em momentos. [Não há] um INCRA só. Tem que entender que a instituição é feita de pessoas. [Houve] várias cabeças que comandaram a instituição e cada cabeça dessas traziam com ela para dentro da política a sua história pessoal, política, o modo como entendia que deveriam ser as estratégias de desenvolvimento. O INCRA sempre foi um espelho de quem o dirigiu, muito mais a política à qual ele se destina [...] (K.H.S.S., funcionária do INCRA, Manaus, 2008).

Na região, sua primeira Superintendência foi instalada no estado do Pará, interligado ao restante do país por rodovia. A presença do INCRA no Amazonas efetivamente se deu em 1973, quando foi instalado a Coordenadoria Nacional do Extremo Norte para gerir os Projetos Fundiários e de Colonização desenvolvidos no estado (SCHWEICKARDT, 2003, p. 81).

Nesse período, as ações se concentravam na discriminação de terras para a implantação de Projetos Fundiários (PF) ao longo de cem quilômetros das rodovias federais próximas às áreas de fronteira com outros países, separando terras devolutas de terras particulares, tendo como áreas estratégicas Manaus, Humaitá, Boca do Acre, Alto e Médio Solimões. Realizariam também o zoneamento de microrregiões para definir as áreas homogêneas, o potencial das terras, o limite dos imóveis e administração dos PFs, nas áreas do Rio Negro e Solimões (SCHWEICKARDT, 2003).

Esses projetos eram conhecidos como os Projetos Integrados de Colonização (PIC), como forma de aliviar as pressões e conflitos pela posse e uso da terra, com o propósito de deslocar colonos de outros estados para a prática da agricultura no estado. O primeiro foi criado em 1945, o PIC Bela Vista, que abrangia áreas dos municípios de Iranduba, Mancapuru e Manaus; o PIC Tabatinga foi criado na década de 70, no Alto Rio Solimões, ambos se configurando como grandes projetos de intervenção federal no Amazonas, que tiveram seu fim na primeira metade dos anos 80. A partir de 1985, a política agrária desloca-se dos Projetos de Colonização para os Projetos de Assentamento. Essa estratégia já havia sido realizada com a criação do Projeto de Assentamento Rio Juma, em 1982, como forma de agregar a política de colonização ao Assentamento Rural (SCHWEICKARDT, 2003).

A colonização elaborada e implantada pelo INCRA não teve continuidade, pois os agentes locais não tinham familiaridade com a região, não dispunham de infraestrutura suficiente para permanecer nos assentamentos. Com o término dos PIC's, pensou-se em implantar os Projetos de Assentamento e com as pressões dos movimentos sociais, a atuação do INCRA se voltou para o volume de terras desapropriadas para fins de reforma agrária e para a quantidade de famílias assentadas em Projetos de Assentamento (SCHWEICKARDT, 2003, p. 82).

Esse processo de colonização não resolveu o problema de terras no Norte do país, agravando mais os conflitos pela terra, levando à intervenção militar do governo federal nas áreas predominantemente conflituosas, criando os Grupos Executivos e o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (Meaf). Essa conjuntura permitiu a transferência das ações do INCRA para o Ministério da Agricultura. Em 1987 é extinto o INCRA, após passar por reformas de recursos humanos e de alteração da estrutura organizacional, passando as suas atribuições para o MIRAD. Pelo Decreto Lei nº 2.363, de 21 de outubro de 1987, cria-se o Instituto de Terras (Inter).

Em 1989, o INCRA foi recriado pelo Congresso Nacional, mas não conseguiu realizar suas ações devido à falta de verbas. A autarquia veio a ser incorporada em 1996 ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária e, posteriormente, em 2000, passou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) até os dias atuais.

As ações atuais da Instituição preconizam que a reforma agrária deve ser ligada a um projeto nacional de desenvolvimento, contribuindo para dotar o Estado dos instrumentos para gerir o território nacional. A Reforma Agrária entendida pela instituição é como a exposta no Estatuto da Terra, ou seja, um conjunto de medidas que possibilitam a distribuição de terras mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, do desenvolvimento rural e ao aumento da produção (INCRA, 2008).

A Reforma Agrária que a instituição pretende realizar no país seria a distribuição de terras baseadas nos assentamentos rurais, não somente baseada nos Projetos de Assentamento, mas em outras modalidades criadas pela própria instituição, que estejam relacionados com a realidade local. Entretanto, em seu

processo histórico, estiveram presentes outros ideários de distribuição de terras, baseados em parâmetros diversos da Reforma Agrária.

A instituição, ao implantar um Projeto de Assentamento, o faz por aquisição, desapropriação e incorporação ao estoque de terras, ações a cargo da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento. A consecução da terra pode ser feita se houver denúncias de áreas improdutivas, que não estão cumprindo sua função social ou áreas de conflito.

No caso de PA em terras improdutivas, o processo de aquisição de terras pode ser feito por denúncia via sindicato, associações ou outro tipo de organização. Essa denúncia é encaminhada ao Ministério Público, para que seja realizado um levantamento sobre o registro de pagamento de imposto da área e da legalidade do título, que, se estiver irregular, passa pela realização de uma vistoria do INCRA e do Instituto de Terras. Após a verificação da denúncia, o proprietário tem o direito de se pronunciar sobre o estado da terra. Assim, o processo é encaminhado ao gabinete da presidência que sancionará através de Decreto Presidencial, dirigido ao Ministério Público, a desapropriação ou não da área.

O INCRA também pode implantar os PAs em áreas de conflitos entre proprietários e posseiros, ocupações e acampamentos, avanço da pecuária sobre as terras públicas, mas também em áreas em que haja um aumento da população rural. Vale ressaltar que não há somente o PA como modalidade predominante. Atualmente, há outras modalidades de assentamentos que atendem as especificidades ambientais e sociais, como se observa no quadro abaixo:

**QUADRO 03 - MODALIDADES DE ASSENTAMENTOS RURAIS DO INCRA (1970-2006)**

<b>SIGLA</b>	<b>TIPO</b>	<b>CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS</b>
PIC	Projeto Integrado de Colonização	Organização territorial, infraestrutura e administração de responsabilidade do INCRA.
PA	Projeto de Assentamento	Obedece a mesma metodologia dos PICs
PC	Projeto de Colonização	Procuram rápida integração para uma rápida emancipação do projeto.
PAD	Projeto de Assentamento Dirigido	Existentes até 1986, onde previa a seleção de assentados com maior conhecimento técnico e recursos financeiros próprios.
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista	Existentes atualmente; beneficiam agricultores que também são extrativistas.
PAR	Projeto de Assentamento Rápido	Existentes até 1986; eram projetos normalmente implantados em áreas de tensão social. O INCRA responsabiliza-se apenas pela demarcação e titulação das parcelas.

PAC	Projeto de Ação Conjunta	Resultado de uma ação conjunta entre o INCRA e uma cooperativa. O INCRA é responsável pela implantação da infraestrutura física e titulação dos parceliros. A cooperativa assume a administração e a manutenção do projeto, além de promover a assistência socioeconômica aos beneficiários.
PCT	Projeto Cédula da Terra	Existentes atualmente; o INCRA reconhece, mas não gerencia.
PEC/PEA	Projeto Especial de Colonização/Assentamento	Semelhantes aos PICs, mas realizados em um prazo menor.
NC	Núcleo de Colonização	Terminologia anteriormente utilizada para indicar a unidade básica que se caracteriza por um conjunto de parcelas integradas por uma sede administrativa e serviços técnicos comunitários.
-	Projeto Casulo	Criado em 1997; integra o processo de política agrária descentralizada em parceria com as prefeituras municipais.
PF	Projeto de Regularização Fundiária	Ações do INCRA que visavam a regularizar as terras da União ocupadas, mas que não se sabia por quem. O INCRA atuou na identificação e titulação dessas áreas.
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável	Modalidade criada em 1999; destinado às populações que desenvolvem ou vão desenvolver atividades de baixo impacto ambiental.

Fonte: PDS SÃO SALVADOR, 2008.

Essas modalidades vão de encontro às discussões sobre o processo de apropriação desordenada ou não de um dado território e dos impactos irreversíveis e prejudiciais ao meio ambiente. A inclusão do parâmetro ambiental não foi incorporada de forma simples e rápida, mas se caracterizou como um processo histórico que atravessou os anos 80 aos dias atuais, colocando em pauta a importância em se preservar os biomas brasileiros, entre eles a Amazônia<sup>16</sup>.

Isso se refletiu no conteúdo do Plano Nacional de Reforma Agrária II, que prevê uma reforma agrária como uma ação estruturante geradora de trabalho e renda, reconhecendo a diversidade de agentes locais que tenham acesso à terra, à cidadania visando ao desenvolvimento sustentável (INCRA, 2006). Nesse processo, foi importante a pressão dos movimentos sociais envolvidos com a questão agrária e com a identidade étnica, pois mostraram aos agentes estatais que a terra não era um bem material como outro qualquer, mas é tido como um espaço de reprodução social

<sup>16</sup>Cabe à Diretoria do INCRA selecionar as famílias com vista em promover o acesso à terra e a criação de projetos de assentamento, voltando as atividades para um aproveitamento sustentável dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente nos projetos de reforma agrária, com destaque à implantação de projetos ambientalmente diferenciados, sobretudo na região amazônica (INCRA, 2008).

e simbólica, relacionado ao meio natural e às pessoas, ligado à religiosidade e à cultura dos agentes sociais locais.

No plano prático, após a obtenção da terra para a implantação dos assentamentos rurais, o INCRA preenche um cadastro dos futuros assentados, no qual não podem ser inseridos funcionários públicos e empresários. O agricultor deve ter a certidão judicial negativa, comprovando que nos últimos cinco anos esteve ligado a atividade agrícola e possuir força de trabalho para desenvolver agricultura familiar. Essa certidão negativa pode ser expedida pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais. A distribuição dos lotes é realizada por meio de sorteio. Após isso, o estabelecimento na terra se dá através do trabalho efetivo para a estruturação e independência, através da melhoria do nível de qualidade de vida para que ele alcance a condição de agricultor familiar.

Posteriormente, é repassada à associação dos agricultores o fomento para a construção de casas, assim como a aquisição de material de construção, cabendo ao INCRA implementar a infraestrutura básica, como água, estradas, estabelecimento de parcerias para a prestação de assessoria técnica e a capacitação de beneficiários e técnicos da reforma agrária; titulação e destinação de imóveis; apoio à agroindustrialização, à comercialização e às atividades pluriativas e solidárias (INCRA, 2008).

Para que se obedeça a esses parâmetros, deve-se priorizar as organizações dos agentes sociais assim como de seus saberes. O programa de assentamento pensado anteriormente se baseava numa concepção de mudança radical de comportamento, alterando os padrões de sociabilidade e de organização política. Segundo Delma Pessanha (1997), a criação de associações para receber o fluxo dos créditos é vista em si mesma. O assentado é pensado nessa lógica como agente em mutação, que deve encontrar novos parâmetros de estruturação social. Não se leva em consideração os conhecimentos dos agricultores, mas se impõe uma mudança, uma transformação que é desejada pelos assentados mais que não se conecta com a sua realidade.

A mudança para os futuros assentados e para aqueles que almejam os documentos comprobatórios da terra significa não somente a “melhoria” de vida mas também a continuação desta. A terra é a dimensão do trabalho e da vida imbricadas

num espaço delimitado ou do uso comum que os agentes fazem deste. Assim como explica Sauer (2005):

O acesso à terra é, portanto, a concretização do direito ao trabalho, mas não qualquer tipo de ocupação (trabalho assalariado, por exemplo). A terra significa mais do que um emprego ou ocupação porque possibilita o 'trabalhar para si', portanto, uma condição de liberdade e 'fartura' (produção para garantir o sustento da família), ou seja, um trabalho sem os 'mandos de um patrão' e uma realidade ausente de privações materiais. A busca por trabalho é resultado direto das experiências e da realidade (inclusive urbanas) de desemprego, subemprego e baixa remuneração. As pessoas buscam formas para superar a condição de desempregados ou de exploração (empregados, meeiros, etc.), construindo alternativas, inclusive do ponto de vista simbólico. (SAUER, 2005, p. 69)

As realidades sociais do Amazonas refletem esses anseios em torno da terra, permeada tanto pelo desejo de melhora das condições materiais de existência quanto pela desconfiança no que a efetivação das políticas fundiárias podem afetá-los, sob a sombra das políticas anteriores que atendiam a um desenvolvimento desigual para os agentes envolvidos. Para os diversos grupos sociais locais, a intervenção governamental na situação fundiária representou uma transformação nas condições de existência, transformando seu trabalho, sua organização social, ambiental e cultural. Verificaremos como se deu esse processo, tendo como marco inicial, na Amazônia, as ações fundiárias no período do Estado autoritário brasileiro e como vem se desdobrando aos dias atuais.

### **1.7 O Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM)**

Assim como o INCRA, o Instituto de Terras no Amazonas foi criado para gerir os assuntos fundiários do estado num período político-ideológico específico, intervindo no modo de ocupação social da terra, tratada como uma questão estratégica e militar. Sua intervenção sobre a situação fundiária provém desde os anos 70 e 80 e suas ações se concentravam nas ações de regularização fundiária, ou seja, no reconhecimento de posses, incursando também nos projetos de colonização fundiária, gerando transformações políticas, econômicas, sociais e culturais nos agentes que trabalhavam na terra. Estes não se caracterizam somente como agricultores, tendo atividades econômicas múltiplas segundo as relações que estabeleciam com seu meio ambiente.

No Amazonas, o instituto criado para realizar as ações fundiárias foi Instituto de Terras e Colonização do Amazonas (ITERAM) que, além de emitir títulos, pretendia fixar o homem à terra incentivando as atividades agrícolas por meio dos projetos de colonização. O processo de reconhecimento das terras estaduais, à época, contribuiria para ordenamento fundiário sob termo jurídico, controlando o movimento migratório incentivado pelo governo federal, assim como as invasões dos grileiros. As ações mais desenvolvidas pelo instituto eram o reconhecimento das terras estaduais por meio de titulações.

As ações do ITERAM e INCRA, ou seja, as agências do Estado atuando enquanto empresárias no Médio Solimões, foram analisadas por Barbosa (2008), relatando que até o ano de 1985, o ITERAM não havia expedido nenhuma licença de ocupação<sup>17</sup> na região, ao contrário das terras da elite local, que eram agraciadas com extensões maiores que o legal, pois os técnicos não faziam vistorias *in loco*. Esse fato facilitava fraudes nos processos de terras:

Segundo os técnicos do ITERAM, é possível recompor os limites da demarcação através das peças técnicas, com mapas de área demarcada que indicam seus limites. Caso as peças técnicas não coincidam com os limites territoriais das propriedades, fica comprovada fraude no processo judicial relativo à demarcação. Ocorre, também, em muitos casos em que se pleiteiam propriedades, as mesmas não terem sido plotadas em mapas do ITERAM, talvez por ausência de peças técnicas que documentem os processos de demarcação originais (BARBOSA, 2008, p. 208).

Não obstante, os latifundiários passaram a ter os títulos de propriedade, acessaram os créditos para a agricultura e pecuária, ficando à frente dos pequenos agricultores. E, ainda, algumas terras do Amazonas não se configuram pelo uso enquanto propriedade privada, mas sim coletiva, como nas terras indígenas e nas “comunidades tradicionais”. A lógica da instituição era o reconhecimento jurídico da propriedade privada, daí sua limitação para lidar com situação fundiária visto que, na década de 80, o uso coletivo da terra era mais praticado, agravando os conflitos territoriais.

---

<sup>17</sup> Caracterizava-se por ser uma comprovação de ocupação, mas que não assegurava os direitos de propriedade da terra. O ITERAM emitia outros tipos de licença: título de conclusão, título provisório, título de posse, demarcação, sentença, arrendamento, aforamento (BARBOSA, 1985).

O ITERAM, de 1983 a 1989, passou a investir em ações de colonização, criando Projetos Especiais de Assentamento no interflúvio dos rios Madeira e Solimões e também no rio Japurá, respectivamente nos municípios de Novo Aripuanã (Projeto Especial de Assentamento Dirigido Esperança, no Rio Acari), São Gabriel da Cachoeira (Projeto Especial de Assentamento Dirigido no Posto de Fronteira Cucuí, no Distrito de Cucuí) e Japurá (Projeto Especial de Assentamento Dirigido Vila Bittencourt, na vila de mesmo nome), que estão situados em áreas estratégicas e fronteiriças do estado do Amazonas com a Venezuela, Colômbia, Peru e com outros estados do Brasil.

Os projetos foram implantados nessas áreas com o objetivo de expandir a produção agrícola, inserindo uma produção diferenciada das atividades extrativas e das culturas de subsistência que eram predominantes da região. Isso se refletia nos incentivos que eram empregados, ou seja, os créditos eram destinados para a produção de cana-de-açúcar e monocultura de mandioca, para a venda em larga escala da farinha e do álcool.

As transformações sociais, assim como os problemas e conflitos advindos com a implantação dos assentamentos, ficaram mais visíveis nas análises sobre migração de Ribeiro (2009), analisando os conflitos entre os colonos instalados no Projeto Especial de Assentamento Dirigido Esperança e os posseiros que já habitavam a região, tendo casa, roça e outras benfeitorias. O projeto custou um milhão de cruzados para assentar quinhentas famílias, com um lote medindo quinhentos por mil metros.

O modelo dos assentamentos seria um projeto de colonização dirigido, trazendo colonos com tradição de plantio de outras culturas. Nos lotes, deveriam ser alocadas famílias de amazonenses, nordestinos, sulistas e até japoneses, por trabalharem tradicionalmente com a agricultura. Essa estratégia reafirmava a diferenciação com a qual eram tratados os amazonenses, tidos como “preguiçosos” pelos agentes institucionais, por não terem a tradição agrícola e preferir a pesca e a coleta de produtos da floresta. A escolha da área foi realizada mediante visitas técnicas, contudo, a demarcação dos lotes foi feita sobrepondo as áreas dos posseiros que viviam há mais de uma década na terra.

Segundo Ribeiro (2009), alguns dos posseiros quando saíam para pescar encontravam pessoas morando em suas casas afirmando terem sido assentadas por meio do projeto<sup>18</sup>. Os colonos deslocaram-se acreditando na fartura de terra, de trabalho e de

---

<sup>18</sup> Ao fazer esta afirmação Ribeiro (2009) não deixa claro quanto tempo os posseiros ficaram longe de seus sítios para que tal evento ocorresse. Muita embora se sabe que o tempo da pesca artesanal na

financiamento, mas a realidade era outra. O clima e o solo não eram tão propícios para a agricultura e as condições de comercialização não eram favoráveis. O dinheiro do crédito, assim como as verbas para a implantação do projeto, não eram liberadas no período certo.

Nos dois primeiros anos de implantação do projeto, foram produzidas as culturas de arroz, milho, feijão, havendo preparação com o auxílio da assistência técnica. Devido às grandes distâncias da capital, influenciadas pela dinâmica dos rios, a produção foi perdida, estragando em galpões em Novo Aripuanã. Os conflitos fundiários se agravaram, pois os antigos posseiros perderam suas terras no ato da demarcação dos lotes do assentamento. Já os migrantes que nada tinham (eram pessoas que perderam suas terras no nordeste do país ou que trabalhavam em outras atividades como construção civil, assalariados rurais) viram-se pressionados por estar numa terra improdutiva, sem condições de saldar suas dívidas. Aos poucos, os agricultores perceberam que estavam dividindo as mesmas agruras, pois a denominação pejorativa de “preguiçosos” era estendida a todos os agricultores familiares, que não tinham como produzir, pois o solo não era propício.

Essas reclamações foram proclamadas em uníssono nas reuniões e assembleias que aglutinavam as organizações do movimento social organizado pela terra no Amazonas, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (FETAGRI) entre outros. Ambos os sujeitos com histórias de vida tão diferenciadas uniam-se pelas péssimas condições de vida material que tinham de enfrentar, como observou a autora:

No interior dessas relações, que são econômicas, políticas, sociais e culturais, é que podemos ver a coleta [...] entendida como *não-trabalho*, tanto para o caboclo que retomou essa forma de sobrevivência na floresta, como os índios, como para o colono, uma vez que a coleta não pode ser considerada concretamente uma produção enquanto não transforma a natureza com a qual os trabalhadores se relacionam. O *eles sabem vivê* contrapondo-se ao *nóis queremos é produzi* [fala dos agricultores] expressa uma concepção de trabalho construída a partir da vivência do processo de *expropriação/proletarização* que nega o *saber viver* do caboclo. Ao não se concretizar enquanto libertação do Banco e do ITERAM, porque o colono não consegue pagar o financiamento da produção e

---

Amazônia está condicionada a enchente e vazante dos rios. Quando há o período da enchente ou cheia dos rios torna-se mais difícil a pesca e leva-se mais tempo de pesca independente de qual instrumento se utilize, devido a grande profundidade que atinge os rios, possibilitando aos peixes melhores esconderijos ou fuga das redes e malhadeiras. Na época da vazante ou seca a pesca torna-se abundante pois não há tantos esconderijos para os peixes, sendo capturados sem a necessidade de grande vigília.

do lote de terra, essa perspectiva individualista da produção agrícola familiar, que não se torna realidade, vai sendo negada, ou melhor, superada por práticas coletivas de *organização* em que os trabalhadores lutam para romper as relações com o capital [...] (RIBEIRO, 2009, p. 21).

Os projetos lograram desde sua concepção em si, pois não levaram em consideração as especificidades da região e dos sujeitos envolvidos, além da falta de articulação entre as instituições que se comprometeram em auxiliar na implantação do projeto junto ao ITERAM, segundo o relato de alguns técnicos do ITEAM que participaram desse processo. E, ainda, sucumbiu pela vontade política envolvida desde o processo de criação até o término do projeto. Quando apontados os primeiros problemas com o solo por técnicos da instituição, alguns foram demitidos e os que continuaram tiveram que obedecer às ordens dos governantes.

Das quinhentas famílias assentadas no PEAD Esperança, restaram apenas dez famílias; a maioria se dirigiu para o município de Apuí, que detinha terras mais férteis. Atualmente, essas áreas não foram esquecidas, pois estão dentro dos projetos de crescimento do país, com intuito de integrar a região com os países limítrofes pelo Projeto Calha Norte (PCN 2001-2010), que volta a propor uma ordenação da ocupação humana, agora via “ecodesenvolvimento”, sem sobrecarregar o meio ambiente.

Percebemos, com esse cenário, que as ações do ITERAM não foram capazes de solucionar os problemas fundiários, pois, quando atuou apenas pela via burocrática, identificou áreas, mas não resolveu os conflitos sociais. Segundo Barbosa (1985), as terras preferenciais, passíveis de titulação, seriam aquelas onde não houvesse litígio, indo contra aos interesses dos sujeitos envolvidos nos conflitos que exigiam a desapropriação das terras improdutivas dos grandes latifundiários para fins de reforma agrária.

Desde sua criação em fins dos anos 70, até sua extinção, em fins dos anos 80, o ITERAM atuou em consonância com as preocupações nacionais de modernização, ocupação e produção agrícola. Com as mudanças no contexto político, com a desestruturação do aparato administrativo da ditadura, os instrumentos fundiários são desfeitos. O instituto torna-se um departamento dentro do Instituto do Meio Ambiente (IMA) e, com a dissolução deste último, a questão fundiária passou a ser gerida pelo Instituto de Proteção do Meio Ambiente do Amazonas (IPAAM). As ações desse instituto dividiam-se entre a terra e o meio ambiente, e os serviços de titulação ficaram

parados durante 10 anos, quando foi criado, em 2003, o Instituto Terras do Amazonas (ITEAM).

O ITEAM se caracteriza atualmente como uma autarquia do Governo do Estado do Amazonas, criado em 31 de janeiro de 2003 pela Lei 2.783, como parte da administração indireta do Poder Executivo. É vinculado à Secretaria de Estado de Política Fundiária (SPF), dentro do Programa Zona Franca Verde (PZFV)<sup>19</sup> vinculado ao Plano Amazônia Sustentável (PAS)<sup>20</sup> do governo federal, possuindo autonomia administrativa e financeira com jurisdição em todo o território do Amazonas. O ITEAM pretende contribuir com o PAS e PZFV, ao elaborar ações estaduais de acesso a terra, com a participação dos trabalhadores rurais “esquecidos historicamente pelo poder público”, de forma sustentável, respeitando o meio ambiente, assim como pressupõe o programa macro (ITEAM, 2004).

Com o intuito de coordenar e controlar a execução das políticas estaduais relativas às questões fundiárias e de reforma agrária em todos os seus aspectos, o ITEAM define três linhas de atuação em sua primeira gestão, de 2003 a 2005: regularização fundiária rural, reforma agrária e cidadania nas áreas de ocupação rural, atentando para as peculiaridades da região como a ocupação e utilização das áreas de várzea. Os itens-chave que estruturam a ação do instituto concebem a reforma agrária como o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade<sup>21</sup> (ITEAM, 2004).

Mas, para que essas medidas transformassem o “trabalhador rural” em cidadão, seria necessária não somente a consecução da terra, devendo abranger um processo de formação, organização e mobilização das comunidades-alvo, por meio de discussão com essas e suas associações representativas, disponibilizando informações de quais são os procedimentos para solicitar a abertura de processos para a regularização fundiária, serviços que eram realizados pelo Serviço de Acompanhamento Social (SAS), vinculado à Gerência de Desenvolvimento Social (GDS), responsável

---

<sup>19</sup> Objetivos do programa voltados para a situação fundiária: “a implementação de medidas imediatas de regularização fundiária, visando ao combate à grilagem de terras públicas, viabilização de modelos alternativos de reforma agrária adequados à Amazônia, e a criação e consolidação de unidades de conservação e terras indígenas” (ARAÚJO *et al*, 2009).

<sup>20</sup> Visa a ações descentralizadas com a participação dos governos estaduais e municipais, criando instituições que pudessem dar conta das dimensões sociais, políticas e econômicas, objetivando o “desenvolvimento sustentável” inicialmente.

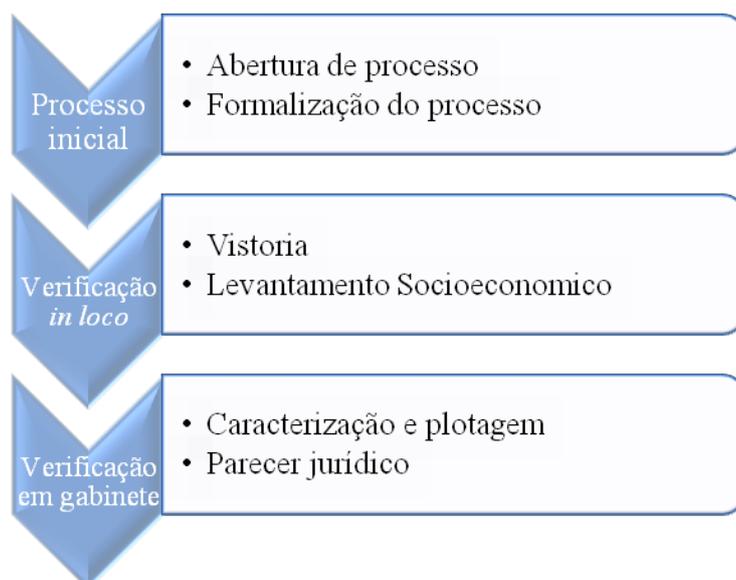
<sup>21</sup> Prevista na Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964: dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências.

pelo levantamento socioeconômico, que no ano de 2003 formalizou 363 novos processos de regularização fundiária. O SAS foi o primeiro serviço com que o trabalhador rural se deparava quando chegava ao ITEAM (ITEAM, 2004).

O levantamento socioeconômico seria o primeiro instrumento para o reconhecimento das áreas dos ocupantes, realizado de 2003 a 2004, com a realização de diversas atividades em alguns municípios: Maués (levantamento socioeconômico nas comunidades e na Floresta Estadual de Maués, promovendo o seminário “A função social da terra”); Manicoré (levantamento preliminar de área onde há pretensões em criar uma RDS); Autazes (regularização fundiária ao longo da rodovia estadual); Rio Preto da Eva (levantamento socioeconômico no km 216 da rodovia AM-010); Boa Vista do Ramos (estudos para a criação do Projeto de Assentamento Aningá). Essas áreas foram escolhidas mediante a solicitação dos agentes locais (ITEAM, 2004).

Mesmo com todas essas atividades realizadas, no ano de 2007, o governo do estado pensou em dissolver o instituto. Mediante a manifestação de alguns setores da sociedade civil e política, por meio de uma decisão política, é então decidida a permanência do instituto, passando a ser assumido novamente por um grupo coligado ao governo vigente (Partido dos Trabalhadores - PT), como havia ocorrido com a primeira gestão. O ITEAM é re-estruturado com os objetivos de intervir na situação fundiária das terras estaduais por meio de políticas de regularização fundiária e de reforma agrária, definidas *a priori* pela SPF, onde o instituto atua como órgão executor dessas políticas.

O processo de regularização fundiária se dá pelo reconhecimento das ocupações nas áreas do interior do estado, ficando as áreas da capital e do perímetro urbano a cargo da SPF. A regularização enquanto processo burocrático padrão (**Figura 03**) realizada pelo ITEAM atende a Lei de regularização de terras da União e a Lei estadual de Terras, iniciando-se com a abertura do processo pelo requerente e finalizando-se com a concessão de títulos, o que poderá variar de acordo com a natureza da posse, se coletiva em Unidades de Conservação, se ocupantes em áreas privadas (usucapião, arrendatários) ou em áreas de várzea.



**Figura 03:** Procedimentos para a concessão de titulação.

**Fonte:** ITEAM, 2009.

Por as terras do Amazonas estarem subdividas em áreas privadas, da União e do Estado, o instituto busca apoio de outras instituições responsáveis, como o INCRA, CEUC, e de agentes da sociedade civil, formando as redes sociais para a efetivação da regularização fundiária e da entrega da titulação pretendida pelos agentes locais. Esses agentes são importantes à medida que definem as contradições e as especificidades da questão das terras do estado e, por isso, serão analisados posteriormente.

**Box 1: Serviços oferecidos pelo Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM).**

O Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM) oferece os seguintes serviços: **1 Título de Domínio (Título Definitivo):** instrumento utilizado para transferência do domínio de terras públicas, com efeitos de Escritura Pública de Venda e Compra, com todos os efeitos legais e jurídicos de propriedade, podendo, inclusive ser levado a registro de imóveis, sendo inegociável e intransferível pelo prazo de dez anos. Decorre do processo administrativo de regularização fundiária, formalizado ao ITEAM pelo interessado, ocupante da área, identificado como pessoa física, que deverá atender as exigências contidas na Lei nº 2754/02, artigo 46 (Do Direito de Superfície e da Concessão do Direito Real de Uso): a) Comprovar moradia permanente no imóvel; b) Não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional, salvo se se tratar de área contígua indispensável à eliminação de minifúndio; c) Explorar diretamente, no mínimo, sessenta por cento da área disponível do imóvel rural ocupado, por mais de cinco anos, com utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; d) Ter sua principal atividade sustentada na exploração do imóvel pretendido; e) Não ter sido beneficiado em projeto de regularização fundiária da mesma natureza. A área requerida será, devidamente, vistoriada e plotada. Preenchidos os requisitos legais, será deferido o pedido de titulação pelo presidente do instituto. **2 Título Provisório de Posse de Terras Devolutas:** instrumento que legitima a posse do ocupante de terras públicas do Estado que tenha requerido o uso ou a propriedade, no curso do processo de regularização fundiária, com base na vistoria e desenho descritivo preliminares, para fins exclusivos de permanência precária no imóvel, ou seja, para a legalização da posse irregular, até que seja definida pela Administração Pública a destinação legal do referido imóvel, que poderá ser definida com a expedição da titulação do domínio do imóvel ao requerente. **3 Concessão de Direito Real de Uso (C. D. R. U.):** instrumento utilizado com outorga do Estado sobre os imóveis dominicais (sem destinação), ou seja aqueles disponíveis para alienação ou uso, como direito real resolúvel, que transfere o uso, a título gratuito ou oneroso, do bem público ao particular, por tempo certo, para fins de interesse social, tais como industrialização, habitação, cultivo e urbanização. Se não houver disposição contrária, o direito real poderá ser transferido a terceiros, por ato entre vivos ou por sucessão, assegurado o direito de preferência do Estado, em igualdade de condições. O titular terá preferência para aquisição, em igualdade de condições, no caso de alienação ou transferência do referido direito. Extinta a concessão, o Estado retomará a propriedade plena sobre o terreno, construção ou plantação, independente da indenização, se as partes não tiverem estipulado o contrário. **4 Concessão de Uso:** instrumento com outorga do Estado para a concessão de uso, sobre bens dominicais, em regime especial, o uso e a exploração, exclusivos de bem imóvel, gratuita ou onerosamente, para fins de utilidade pública ou interesse social, que gera direitos individuais e subjetivos para o concessionário.

**Fonte:** ITEAM, 2009.

Com relação aos projetos de reforma agrária, ainda não há nenhum sob a responsabilidade do instituto. No entanto, os agentes institucionais, tendo conhecimento das condições históricas do problema fundiário do Amazonas, se comprometem em viabilizar o que é chamado pelos mesmos de “reforma agrária cabocla”, reconhecendo as especificidades desse problema e de tudo o que está relacionado a ele.

Assim, em 2007, quando assume a nova gestão, o corpo técnico se depara com a falta de recursos para a realização de tal empreendimento, passando a elaborar projetos para a consecução de recursos inicialmente para a realização de uma pesquisa junto à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), um estudo da questão fundiária nos municípios de Anori, Maués, Parintins, Uarini, Tefé, Manicoré e Itacoatiara, com o intuito de implantar nas terras estaduais projetos de assentamentos rurais, demandados por associações locais de agricultores rurais desses municípios, dos quais posteriormente verificaremos sua organização social e situação fundiária, sintomática para pensar as outras realidades no estado.

Com a apresentação do papel institucional dos institutos de terras atuantes no Amazonas, percebemos que historicamente têm tratado a questão fundiária sem levar em consideração as especificidades da região, agravando os conflitos sociais já existentes. Com a re-estruturação dos projetos políticos vigentes relacionados ao governo ditatorial, há uma reformulação na atuação dos institutos voltando-se para algumas reivindicações dos agentes locais. Mesmo que de forma tímida estes institutos percebem aos poucos que para a efetividade da regularização fundiária e da reforma agrária não basta apenas reconhecer as mudanças burocráticas, mas também as relações que desencadeiam as mudanças, no âmbito do Estado e da sociedade.

## CAPÍTULO II

### A ESPECIFICIDADE DA QUESTÃO DA TERRA NO AMAZONAS

Ao verificarmos a questão agrária e fundiária no Brasil, percebemos que no período ditatorial, época em que as intervenções governamentais nessas questões tornaram-se mais intensas, o caráter das políticas fundiárias atendia a uma lógica pautada no capital e no desenvolvimento enquanto crescimento econômico, que não foi para todos, como pudemos perceber nas exposições anteriores. As políticas não levavam em consideração as especificidades sociais e os modos de produção da região, como o extrativismo, que há muito estruturou as relações econômicas entre os agentes sociais amazônicos.

Tal especificidade irá ser evidenciada à medida que procuramos demonstrar que as políticas de regularização fundiária e de reforma agrária levadas a cabo por instituições do Estado no contexto atual passam a considerar a diversidade social, cultural e ambiental existente no Amazonas, afirmação constante no discurso dos agentes do ITEAM.

Iremos evidenciar quem são os agentes sociais que vivem na terra, o que fazem e como chegaram até o lugar, seja de modo espontâneo ou por meio de incentivo estatal. Analisaremos o caso específico de seis municípios do Amazonas, não sem antes realizar um levantamento histórico que tem como objetivo evidenciar a diversidade dos agricultores. Com isso, queremos mostrar que a organização dos agentes sociais locais pode intervir no campo das políticas fundiárias e ambientais, campo que demanda a costura de possíveis redes interinstitucionais do Estado, como INCRA, ITEAM, SDS.

#### **2.1 Preâmbulo: Os agentes sociais locais**

Para verificarmos a situação das terras do estado no contexto atual, partimos da premissa de que seja necessário rever o processo histórico em que se deram as transformações mais marcantes, iniciado no governo ditatorial no Brasil. Ianni (1986), ao analisar a instalação da ditadura militar no Brasil, percebeu que a questão agrária esteve presente mesmo antes do golpe militar, na medida em que se transformava a relação entre Estado e sociedade com o desenvolvimento do capitalismo no país. Dentre essas transformações estão a monopolização da propriedade e exploração da terra;

conflitos acirrados entre as classes sociais; a proletarização no campo; o êxodo rural entre outros.

Com o desenvolvimento das relações capitalistas de produção, o aparelho estatal passa a se reorganizar via criação de instituições e de políticas que permitissem a expansão do capital, tido como saída para romper com o “atraso” do país, promovendo o crescimento econômico, um ideário presente nos discursos da sociedade política e da elite agrária, dando base para essa situação social.

Percebemos que essa reorganização passa a ser mais intensa na década de 70, quando a questão da terra sofre intervenção direta do governo militar na Amazônia, uma região geopoliticamente delimitada e tratada como *fronteira*<sup>22</sup> de ocupação. Nessa década são criados institutos para gerir o território amazônico, expressando o desejo de modernização no país pela agricultura.

Em épocas anteriores haviam sido criados pelo Estado instituições e agências para gerir as atividades do campo na Amazônia, como a SPVEA. Contudo, foram movidas por questões locais e que atingiam principalmente a elite local e agrária. As instituições criadas posteriormente não ficavam circunscritas no local, mas se caracterizavam por serem de âmbito nacional, quando a Amazônia passa a ser cortada pelas rodovias e a ser constrangida pelo fluxo migratório advindo de todo o país, sobretudo com a expansão das empresas capitalistas no campo. Assim, a questão fundiária na região adquire importância, devendo se estruturar uma política de demarcação e titulação de terras devolutas, tribais e ocupadas como forma de controlar as áreas e processo intenso e conflituoso das relações capitalistas na Amazônia.

As formas de ocupação do território amazônico se deveram à conquista dos primeiros colonizadores, quando a população era majoritariamente composta pelos povos indígenas. A relação entre indígenas e colonizadores foi marcada pelo conflito, culminando na dizimação de etnias pelos primeiros com o auxílio da igreja católica, formando uma articulação entre o uso da violência física e simbólica<sup>23</sup>, presente nos modos de produção que se sucederam na Amazônia.

---

<sup>22</sup> Essa fronteira a qual nos referimos seria a fronteira em movimento discutida por Velho (1979), onde percebe que no caso brasileiro a fronteira não é somente a procura por terras livres, mas se configurou também em uma expansão da fronteira política e econômica. A ênfase na mobilidade dessa fronteira estava relacionada à propagação do governo autoritário na ocupação e nos recursos inexplorados e na situação de flexibilidade dos agentes que expandiam a fronteira, principalmente na Amazônia.

<sup>23</sup> O conceito de violência simbólica cumpre a tarefa, no postulado teórico de Pierre Bourdieu, de desvendar os mecanismos da reprodução social que legitimam as diversas formas de dominação, principalmente da não arbitrariedade da produção simbólica na vida social, advertindo para seu caráter efetivamente legitimador das forças dominantes, que expressam por meio delas seus gostos de classe e

As atividades econômicas, formadas pela prática extrativista indígena vieram a se transformar com a vinda dos migrantes para a Amazônia em fins do século XIX e início do XX com a explosão da economia gomífera no mercado mundial, tornando-se seringueiros. Com a derrocada dessa economia, passaram a praticar outras atividades como a coleta de castanha, pesca, caça e agricultura de subsistência.

Nesse período, já havia relações comerciais baseadas no aviamento, um sistema de crédito que beneficiou as elites locais, os donos de seringais e em alguns municípios, os castanhais. As relações sociais de troca nos municípios eram estabelecidas entre as elites locais, latifundiários, pequenos comerciantes, donos de embarcações, indígenas, caboclos, seringueiros, agricultores, pescadores. Acompanhando o modo de vida dos grupos locais, os migrantes passaram a formar pequenos agrupamentos, baseados no parentesco com uma religiosidade majoritariamente católica devido às ações da Igreja por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), adotando o termo *comunidade*.

Esses sujeitos viam a terra como o meio de trabalho, de onde tiravam seu sustento e de sua família. As formas de trabalho eram baseadas em ajuda mútua, o mutirão ou ajuri, e também pelo arrendamento, modelo por meio do qual o fruto do trabalho era pago com metade da produção ao dono da terra. Esse “dono” seria as famílias que adquiriram grandes extensões de terras via carta sesmarial, títulos definitivos expedidos pela União. Na terra de trabalho, tinham seu sítio e a roça, que poderia ser realizada tanto na terra firme quanto nas áreas de várzea, áreas alagadas que por um período são mais férteis (WITKOSKI, 2007).

A economia gomífera de certa forma contribuiu para a formação de um campesinato na Amazônia, pois, com seu término, os seringueiros passaram a se dedicar à agricultura. Não somente, o campesinato formara-se também pelos migrantes que deslocavam de seu lugar de origem pela expulsão de suas terras e demais motivos, em busca de áreas para produção, de modo espontâneo, sem os incentivos do governo.

Segundo Velho (1979), os migrantes provinham das regiões marginais do Nordeste do país, dirigiram-se para Tocantins e desceram o rio na década de 50 para os estados do Maranhão, Pará e Amazonas, passando a superar<sup>24</sup> os ribeirinhos das áreas por lidarem com a variação das necessidades de trabalho, praticando atividades

---

estilos de vida, gerando o que ele pretende ser uma distinção social. Nesse contexto, a Igreja cumpria o papel de inculcação da cultura dominante em detrimento da cultura nativa.

<sup>24</sup> Superar neste sentido refere-se ao prosperar nas atividades agriculturáveis.

agrícolas e coleta mineral e de frutos da floresta. Esses agentes deram início ao campesinato na Amazônia antes da rodovia Transamazônica, utilizando as estradas naturais, os rios. Sua flexibilidade de trabalho permitia uma pequena acumulação com a coleta para serem também donos de seu trabalho na terra, buscando sua família para nela morar.

Preferiam coletar em terras devolutas, mais com a invasão dos “donos”, passaram a praticar somente a agricultura, até porque os “donos” também usaram a terra para criação de gado. Assim, adentraram a floresta onde houvesse terras mais férteis para trabalho, em geral, áreas inexploradas, de preferência, próxima de igarapés, longe dos rios principais, fazendo com que as unidades familiares ficavam distantes umas das outras, formando-se agrupamentos maiores e outros menores. Os primeiros poderiam se tornar o lugar para o fluxo de trocas comerciais, além de agregar os principais equipamentos sociais, como a escola, o que atraía mais famílias, aumentando o agrupamento. Com o aumento das famílias, havia a necessidade de aumentar as terras de trabalho. Isso contribuiu para a separação entre local de moradia e de trabalho e, nesse processo, algumas comunidades aumentaram e diminuíram o número de habitantes.

Verificando essa dinâmica, os camponeses passaram a utilizar categorias para as terras, de *centro* e *beira*: a primeira era relacionada à natureza incontrolada, às terras sem ocupação ou à roça; a beira era a terra próxima ao rio, onde não se tinha que fazer trabalhos pesados para sobreviver, onde se localizava a vila, o contato e a mobilidade<sup>25</sup>. Essa divisão expressa a definição do que seria urbano. Em lugares em que não havia rios, mas se interligavam por vicinais, ramais ou estradas, denominavam-se de *beira de estrada*. Esse dado representa um primeiro movimento migratório no território amazônico, impulsionado por diversos motivos, embutidos no “espontâneo” (VELHO, 1979).

A formação do campesinato e das relações sociais dos outros sujeitos preparavam o caminho para o capitalismo autoritário na Amazônia, principalmente com o anúncio da construção da Rodovia Transamazônica na década de 70, quando a questão fundiária na Amazônia torna-se um assunto estratégico de reorganização produtiva, sendo criados novos instrumentos da política agrária e agrícola, como percebe Ianni (1986):

---

<sup>25</sup> A beira está relacionada à mobilidade por dispor do mercado, das trocas comerciais, da chegada e saída de pessoas, da entrada da cidade, do vilarejo.

A imensa e complexa rede de órgãos, agências, técnicos e funcionários que aparece na região amazônica é uma dimensão nova e notável do que é a Amazônia de 1978. De permeio à sociedade a ‘sociedade amazonense’, formada principalmente com base na economia extrativa, desenvolvem-se a agropecuária e alguma industrialização [...] (IANNI, 1986, p. 59)

Não somente a questão fundiária, mas também todos os setores deveriam se articular com o modelo de desenvolvimento voltado para o crescimento econômico, exigindo planejamento e um corpo de especialistas capaz de fazê-lo. Nos anos 1970, a ideologia predominante para impulsionar a economia era a investir no dinamismo das atividades do setor primário, secundário e terciário.

Esses setores e o território amazônico passam a ser controlados até mesmo para atrair investimentos estrangeiros, com a crença de que o capital internacional pudesse promover o crescimento econômico, perceptível nessa década. Um fato emblemático disso, como forma de atrair empreendimentos públicos e privados, foi à implantação da Zona Franca de Manaus (ZFM), que ocorreu na década de 60, atuando de forma mais intensa na década de 70, com o objetivo de diversificar as atividades produtivas, abrindo espaço para que o capital pudesse atingir sua forma plena.

Como mostra Ianni (1986), essa iniciativa governamental causou transformações sem precedentes na sociedade amazonense, a saber: inserção de outras atividades como a mineração para auxiliar o setor industrial; desenvolvimento do sistema creditício público e privado, com a criação de fundos e financiamentos para grandes e pequenos produtores; ampliação da administração pública federal voltada para a questão fundiária; agravamentos dos conflitos pela terra entre agricultores, agentes do poder público e grandes empresas; invasão dos territórios indígenas; criação de núcleos coloniais para empresas privadas; e redefinição geopolítica da Amazônia.

Todos esses impactos gerados principalmente com o apoio do Estado tinham como escopo “integrar” a região ao capital, negando os povos que viviam tradicionalmente e suas atividades, visto no discurso oficial como povos a serem emancipados do extrativismo, tornando-os produtores de alimentos. E, ainda, a modernidade só viria acompanhada se o campo fosse subordinado à industrialização, tal como foi pregado na Revolução Verde<sup>26</sup>, transformando agricultores no novo

---

<sup>26</sup> Revolução Verde refere-se à invenção e à disseminação de novas sementes e práticas agrícolas num modelo que incluía sementes melhoradas geneticamente, o uso de insumos industriais como agrotóxicos e fertilizantes, mecanização do campo e novas técnicas de irrigação, que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos durante as décadas de 1960 e 1970. No Brasil, a

empresariado rural via financiamentos. Contudo, o crédito não poderia ser acessado por esses sujeitos, pois a pré-condição para o financiamento era deter o título da terra.

A corrida para a consecução de financiamentos e incentivos pressupunha a propriedade e a aquisição de terras via projetos agroindustriais; a compra e a venda se tornaram uma constante, assim como a invasão de terras via grilagem. Como percebemos em Ianni (1986), o Estado, nessa época, passa a atuar via controle do mercado de terras, ora apoiando e protegendo o desenvolvimento extensivo do capitalismo no campo, ora impedindo o acesso à terra pelos trabalhadores rurais, suprimindo qualquer ação efetiva de reforma agrária, controlando esse processo pela colonização estatal.

Não somente isso, a colonização dirigida representava uma pressão dos grupos dominantes para que as terras destinadas aos trabalhadores não dessem sair do controle do Estado, pois assim não findaria a dependência destes últimos sujeitos aos empresários. Os trabalhadores rurais poderiam acessar os créditos para melhorar seu plantar e manter a terra. Com a terra controlada, os agricultores não teriam o título mas sim o direito ao uso desta, podendo ser revogada se não atendessem aos critérios da instituição estatal.

Os constrangimentos sobre a questão fundiária eram um reflexo do processo político, social e econômico que o país estava atravessando, quando cada vez mais se percebia a participação do Estado como facilitador da expansão do capitalismo, com a entrada crescente do capital financeiro no campo, com a atuação das grandes empresas na expropriação dos camponeses e na formação do latifúndio, como descreve Ianni (1986):

Esse desenvolvimento, principalmente extensivo, do capitalismo na Amazônia, provocou uma espécie de ‘revolução’ na questão da terra na região. Em poucos anos, os indígenas viram suas terras invadidas e o seu modo de vida prejudicado, revolucionado ou definitivamente alterado. Frequentemente se viram pressionados, submetidos, expulsos ou assassinados. Às vezes, esses índios eram prejudicados pelos posseiros que chegavam e estabeleciam roças e criações em terras

---

Revolução Verde propiciou um grande aumento na produção devido às novas técnicas inseridas no modelo de modernização da agricultura, desenvolvendo-se tecnologia própria, tanto em instituições privadas quanto em agências governamentais (como a EMBRAPA) e universidades. Esse processo ficou também conhecido como a “modernização conservadora”, visto que seus resultados atingiram apenas uma pequena parte dos agricultores, tendo como consequência um aumento da produção maior que a demanda, concentração da estrutura fundiária e a degradação do meio ambiente (REVOLUÇÃO VERDE, 2009).

tribais. Outras vezes os índios, os caboclos amazonenses e os posseiros eram pressionados e expulsos de suas terras pelos grileiros, latifundiários, fazendeiros ou empresários, que chegavam com a proteção econômica e política do poder estatal. Pouco a pouco, ou repentinamente, conforme a área e a ocasião, índios, caboclos e posseiros viram uma transformação social radical da terra. [...] Estava em curso um amplo e intenso processo de formação de latifúndios e empresas de extrativismo, agricultura, pecuária, agroindústria e outras atividades, por meio do qual a terra se transformava em propriedade privada, mercadoria em conformidade com as exigências do desenvolvimento extensivo do capitalismo na Amazônia [...] (IANNI, 1986, p.79-9)

Com o aumento dos conflitos pela terra a sociedade civil, no embate de forças com a sociedade política, realizam-se pressões para a reforma agrária, tentativa abafada no golpe militar de 1964. Contudo, mesmo com as estratégias do Estado para controlar o problema da terra, surge nesse processo um sujeito que luta pela posse da terra: o posseiro, produto dos conflitos pelo uso da terra e da relação capitalista de classes, baseada na desigualdade, exploração e dominação.

As definições desse sujeito, o posseiro, também contém sua diversidade, mas em linhas gerais seria aquele que trabalha na terra e não tem documento registrado em cartório ou não paga o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural<sup>27</sup> (ITR) comprovando sua propriedade, também classificado como ocupante da terra. Como expõe Martins (1995), esse sujeito é encarado como anomalia, alguém que está fora do lugar apresentando uma situação provisória, sem situação jurídica definida, sem reconhecimento do Estado e sem representantes políticos. Eles existem em todo lugar no Brasil e alguns acompanharam o processo de deslocamento da fronteira, daí sua relação com esta por lidar com a provisoriedade. O posseiro não deve ser confundido com o grileiro pelas suas características:

[...] O posseiro é lavrador pobre, que vende no mercado os excedentes agrícolas do trabalho familiar, depois de ter reservado uma parte de sua produção para o sustento da sua família. O que ganha com a venda dos excedentes é para comprar remédios, sal, querosene, às vezes roupa e mais uma outra coisa necessária à casa ou ao trabalho. Como não possui o título de propriedade da terra em que trabalha, raramente tem acesso ao crédito bancário, à assistência técnica agrônômica ou a qualquer outro tipo de apoio que lhe permita aumentar a produtividade de seu trabalho. É importante saber que a rigor, o posseiro não é um invasor da propriedade de outrem. Invasores são os grileiros,

---

<sup>27</sup> Previsto no inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, regido pela Lei N° 9.393/1996, instituindo a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1° de janeiro de cada ano (PORTAL TRIBUTÁRIO, 2009).

fazendeiros e empresários que o expulsam da sua posse [...] (MARTINS, 1995, p. 104)

Esse posseiro em busca de se reproduzir social e culturalmente saiu das suas terras de origem, entrando em confronto não somente com o Estado, mas também com os indígenas. Sua situação de provisoriedade o faz adentrar para áreas mais remotas da floresta, onde estão esses grupos, estabelecendo suas roças e benfeitorias e, posteriormente, perdendo sua terra por não ter documento<sup>28</sup>. Na luta pela terra, ele é o produto das relações capitalistas e mantém uma relação diferenciada com a terra. O posseiro pode receber o dinheiro da venda da terra (por um preço abaixo do que realmente vale), pois sua lógica com a terra está ligada ao trabalho e o capital a transforma em mercadoria.

Na Amazônia, ele adentra em toda sorte de conflitos por ser até mesmo manipulado<sup>29</sup> pela sociedade política, ora expulso de suas terras de origem, ora agente de expansão da fronteira, aquele que poderia se tornar-se um pequeno produtor rural. Ao procurar um lugar para se instalar enquanto um trabalhador livre, estabelecendo vínculos familiares com os habitantes da floresta, passam a constituir um campesinato no estado do Amazonas, onde havia terras disponíveis para trabalho. As relações que se estruturaram compõem a complexidade atual dos sujeitos que moram e trabalham nas terras do estado, especialmente por se interligar com seu mundo vivido, com o meio ambiente. Sendo assim, como se caracteriza o posseiro atual e quais suas reivindicações? São questões que esperamos responder ao longo de trabalho, especialmente por serem os “sujeitos-alvo” das políticas fundiárias estaduais.

## **2.2. Situação fundiária e organização social**

A terra em si não se configura com a única preocupação dos agentes estatais e locais. A organização fundiária está vinculada com a dinâmica da expansão do capital sobre o território amazônico, tal como concebe Moreira (2007):

As lutas pela apropriação da terra e da natureza que conformam aspirações dos povos da Amazônia não estão dissociadas deste

---

<sup>28</sup>A consecução do título adquire importância nesse contexto histórico de disputa pela terra pela reorganização burocrática pautar-se no uso do papel, da comprovação da posse nos cartórios dentro da administração fundiária do Estado.

<sup>29</sup>A manipulação não pressupõe que os agentes locais sejam alheios à realidade e se deixem manipular. A partir de suas condições reais de existência elaboram suas estratégias, norteadas pelo sentido de melhora de vida, seguindo essa ou outra determinação política.

processo de territorialização do capital e do grande capital nesta região. Não é algo estranho ao capitalismo, é parte componente de sua dinâmica. Os embates associados à apropriação da terra na Amazônia têm a ver com dinâmica do capitalismo contemporâneo e a territorialização de seus interesses, a biodiversidade é um deles (MOREIRA, 1997, p. 49).

Parte dessa dinâmica relaciona-se ao cerne das políticas voltadas para o meio rural, direcionada a questão fundiária e a econômica, que interessa tanto aos agentes estatais quanto aos sociais locais. Desde os tempos coloniais, as atividades econômicas do Amazonas foram importantes para o mercado nacional e internacional, engendrando um rico mercado local. Não somente as atividades extrativas mas também a produção de agriculturáveis e a pecuária também contribuíram para o crescimento do mercado local.

Mas com a expansão do capitalismo autoritário na Amazônia como foi exposto anteriormente, foi imposta uma produção para atender a demanda por alimentos nas cidades em crescimento, o que culminou em problemas sociais, econômicos e de outras ordens que expressavam as contradições inerentes ao sistema capitalista:

[...] O desenvolvimento econômico, numa sociedade como a nossa, em termos de agricultura, se projeta basicamente sob a forma de crescimento urbano e crescimento externo, que se traduzem em maior demanda por alimentos, matérias-primas e agora também combustíveis do setor agrícola. Isso é uma função clássica do processo de desenvolvimento. Crescem as cidades, cresce o processo de urbanização, cresce o comércio exterior, demanda-se mais produção no setor agrícola, [...] aumenta a expansão da produção da produção agrícola, extensiva ou intensivamente para a fronteira agrícola, no sentido de responder a estas pressões urbanas [...] (DELGADO, 1987, p. 51)

As atividades econômicas passam a receber incentivos fiscais nos projetos de colonização voltados para a produção no campo, atraindo os migrantes para a Amazônia, camponeses que poderiam se tornar produtores em potencial por terem tradição com agriculturáveis. As populações interioranas que não se enquadravam no modelo de produção vendiam suas terras para trabalhar no Polo Industrial de Manaus (PIM), concentrando os investimentos na cidade gerando um crescimento desigual, tal como é analisado abaixo:

[...] Essa determinação sistêmica, setorial e funcional [que beneficia o setor secundário, os serviços bancários e a elite dominante] é a causa do desenvolvimento desigual do capitalismo, do esvaziamento econômico da agricultura e da concentração de investimentos nas cidades, extraíndo-se e transferindo valor do espaço rural e dos

espaços periféricos para os espaços urbanos e centrais (deterioração do valor da terra e do produto agrícola nas áreas rurais). [...] A densidade econômica, tecnológica e informacional dos investimentos industriais e urbanos geram uma polarização dinâmica nessas áreas resultando no domínio efetivo das relações de produção em geral. Essas áreas passam a deter o controle da informação e a iniciativa da decisão econômica, levando a reboque as atividades tradicionais, rurais e agrícolas [...] (SALAZAR, 2006, p. 179).

Esse desenvolvimento desigual concentrou a propriedade, desvalorizando as atividades rurais, levando as populações do campo a abandonarem suas terras de trabalho inchando a capital, com a esperança de melhores condições de vida, até como trabalhadores nas indústrias. Os limites que conheciam, da contiguidade entre as terras e o rio passam a ser fronteira entre o rural e o urbano. Em suas comunidades uns conheciam os limites territoriais dos outros. Era uma propriedade familiar, não para acumular capital mais para sua reprodução econômica, social e cultural, dado perceptível por Witkoski (2007) ao analisar os camponeses amazônicos:

[...] A terra, a floresta e a água participavam de modo decisivo da forma como esses agentes sociais procuravam dar plenitude à vida. A terra, substrato tanto da floresta como da água, nunca ou quase nunca aparece como mercadoria – ou seja, terras, para se fazer negócios –, mas sempre como terra que tem por destino nela se trabalhar, a terra e as riquezas que ela guarda são valorizadas como um patrimônio que cria as condições para que o camponês e sua família apareçam como trabalhadores de sua unidade de produção [...] (WITKOSKI, 2007, p. 190-1)

A perda de seu patrimônio, de seu meio de vida para sofrer as agruras da *urbe* se configurava como o pior dos mundos. Quando toda a unidade familiar<sup>30</sup> não vinha para cidade, mandavam os filhos mais velhos para estudar ou trabalhar. Desse modo, pai e mãe poderiam continuar no trabalho para mandar via transporte fluvial alimentos como peixe salgado, farinha e outros mantimentos para os filhos nas cidades buscarem no porto.

Quando os migrantes não conseguiam trabalho ou terminar os estudos, passavam a engrossar a “*lumpen*” citadina, indesejada, pois não eram condizentes com o

---

<sup>30</sup>Em sua obra *Sociedades Camponesas* (1976), o autor Eric Wolf propõe modelos de família camponesa, baseado na família camponesa europeia, chinesa e indiana, existente em outras culturas já que a família camponesa enquanto organização social trata-se de uma unidade produtiva cultural e política que não está a serviço de uma empresa, mas sim da família. Sendo assim, o autor elabora uma tipologia das famílias: nuclear ou conjugal (homem e mulher casados e sua prole); extensa (abrigam uma estrutura com duas ou mais unidades familiares estando agrupadas em torno de um varão, de um homem mais velho ou intergeracional). No caso das famílias que vivem no meio rural amazônico, existem os dois tipos.

crescimento econômico da capital, sendo empurrados para as áreas mais distantes da área central da cidade. Esse processo sendo cada vez mais crescente reflete-se como um problema do ontem e do hoje, enfrentados tanto pela Secretaria de Política Fundiária (SPF), que lida com a regularização fundiária na cidade, marcada ainda pelas invasões extensivas que acarretam problemas socioambientais, quanto pelo ITEAM, à medida que os agricultores podem abandonar a terra e migrarem devido às condições de trabalho e não titulação. Daí percebe-se a insistência dos planos em “fixar o homem a terra”, não só pelos problemas que pode acarretar atualmente para a cidade, mas também por esta não dispor de oferta de trabalho para os não iniciados no mercado.

A situação da terra e das atividades econômicas formam a preocupação das agências do Estado. Sendo assim, o ITEAM passa a se concentrar nos problemas do passado mais que presentes, se propondo a solucionar por meio de ações de reforma agrária e de regularização fundiária.

A questão fundiária no Estado complexifica-se por sua extensão física de 1.570.745,6 km<sup>2</sup>, onde 43.146.971 ha são terras estaduais, com ainda 9.649.884,125 ha em fase de matrícula dos sessenta e dois municípios (ITEAM, 2008). O ITEAM pretende criar assentamentos rurais como previsto no artigo 132 da Constituição do Estado do Amazonas<sup>31</sup>, que tenham viabilidade socioeconômica (sustentabilidade), envolvendo planos de desenvolvimento nas áreas de agropecuária, agro-extrativistas e agroflorestais (ITEAM, 2008).

A proposta de criação dos assentamentos estaduais atende ao II PRNA, preconizando que os projetos de reforma agrária devem levar em consideração a variável da sustentabilidade, verificando as especificidades regionais, respeitando as diferenças entre os lugares onde serão implantados, daí a solicitação da pesquisa para saber quem são os agricultores que estão nos municípios, quais suas atividades, qual é o ambiente que os cerca e quais os conflitos existentes que culminaram na abertura do processo solicitando ações de reforma agrária ou de regularização fundiária.

A criação de assentamentos diferenciados configura-se como uma alternativa inovadora no Amazonas, pois nas tentativas anteriores acompanhavam a política agrária nacional, caracterizada por um formato padrão de tratar os territórios e os sujeitos-alvo

---

<sup>31</sup> Artigo 132 prevê que o Estado poderá criar núcleos urbanos ou promover assentamentos populacionais no meio urbano ou rural, para atender a necessidade de salvaguarda da integridade territorial, abertura de novas fronteiras de desenvolvimento e necessidade imperiosa de assistência a núcleos ou grupos populacionais avançados no meio interiorano (Constituição do Estado do Amazonas).

da política. Há uma abertura aos governos estaduais para elaborar seus próprios mecanismos de ação fundiária, o que não deixa de pressupor conflitos e disputas dentro da própria esfera burocrática.

Nesse processo, o projeto para a realização do estudo foi aprovado, ficando a cargo da equipe da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), tendo como título “*Por uma política estadual de reforma agrária: um estudo de sua viabilidade a partir dos municípios de Uarini, Anori, Itacoatiara/Silves, Maués e Manicoré*”, vinculado ao Programa de Gestão em Ciência e Tecnologia no Amazonas (PGCT/AM), objetivando elaborar um documento referencial para propor um modelo de assentamento rural e/ou regularização fundiária para esses municípios supracitados.

A partir da pesquisa realizada, constatamos como se configura a situação fundiária dos municípios, levando em consideração que, para compreender como vem se desenrolando a política fundiária, é necessário conhecer as condições históricas e organização social de cada realidade, ou seja, nos municípios-alvo da pesquisa.

### **2.2.1 Município de Uarini**

Assim, o primeiro município visitado, Uarini, segundo o levantamento realizado da situação fundiária, constitui-se de terras de domínio público da União e do estado. O município é composto por duas grandes glebas chamadas Uarini e Primavera, respectivamente. Na área de domínio da União, foram criadas Unidades de Conservação (UCs) assim como a homologação das Terras Indígenas das etnias ali existentes – os Miratú e os Miranha (**Anexo 1**). As áreas restantes são de domínio do estado, com algumas propriedades particulares atravessando-a. Entre os posseiros que se encontram nas terras do estado, encontram-se algumas famílias tradicionais, pequenos produtores, ribeirinhos, com posse que remonta ao início do século XX.

Uarini se encontra inserido na região do Médio Solimões, marcado pelas atividades praticadas pela população, baseadas tradicionalmente na produção da farinha de mandioca, na criação de pequenos animais (galinhas, patos, etc.), extrativismo vegetal (madeira para consumo, plantas medicinais, etc.) e extrativismo animal – a pesca (consumo e/ou venda) e a caça (essencialmente para o consumo). O município antes era anexado ao município de Tefé, contemplando uma área ocupada predominantemente por grupos indígenas e populações ribeirinhas. As atividades agrícolas no município se destacam das outras de pouca intensidade relacionadas ao setor secundário e terciário.

A constituição dos agrupamentos comunitários se forma por pequenos produtores rurais que ocuparam terras devolutas (terras públicas que não pertencem a particulares, mas à União) ou propriedades particulares, por meio de contratos verbais de arrendamento para a produção de farinha e coleta de produtos da floresta – principalmente a castanha. Com a queda na produção da borracha, ciclo econômico marcado pela exploração da força de trabalho, os seringueiros abandonaram a extração da borracha e migraram para o oeste do Médio Solimões, passando a ocupar as áreas devolutas e de propriedade particular, fundando a partir de agrupamentos sociais as comunidades. Com as ações da Igreja Católica, seguindo o modelo de comunidades de base, cada agrupamento se reunia e elegia uma liderança política, que difere das lideranças associativas.

Os grupos que foram alvos da pesquisa, que adentraram com o processo no ITEAM, foram os agricultores congregados em torno da Associação dos Produtores Rurais do Município de Uarini (AMPROU), a respeito dos quais se percebeu, mediante o trabalho de campo, que se diferenciavam por uma parte residir e trabalhar na zona rural, na Comunidade da Capelinha, interligada à sede municipal pela Estrada Agrícola Uarini/Copacá (14 km), e os outros morarem na sede municipal e trabalharem nas terras situadas ao longo dessa estrada.

Os “agricultores urbanos”, assim chamados porque realizam suas produções na zona rural e moram na sede municipal, ocupam terras pertencentes a outras pessoas e não possuem documentos comprobatórios das terras onde trabalham, o que tem impedido que tenham acesso a financiamentos para melhoramento da produção e, até mesmo, força política para enfrentar as investidas da tomada das terras de onde retiram seu sustento. Em razão de o setor secundário e terciário de sua economia ser pouco dinâmico, não há como empregá-los. As áreas de trabalho desses agricultores pertencem a dois grandes proprietários que detêm parte significativa da área ocupada produtivamente pelos “agricultores urbanos” e pelos agricultores tradicionais da Comunidade da Capelinha. Em função da insignificante atividade produtiva que desenvolvem em suas terras, também não têm como empregá-los<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Conforme indicam os depoimentos da pesquisa de campo, todos os agricultores tradicionais da Comunidade da Capelinha possuem o direito ao Usucapião Especial Rural. O *Usucapião Especial Rural* – também conhecido como *Usucapião Constitucional Rural* ou *Pro Labore* – está apoiado na fundamentação legal prevista na Constituição Federal, art. 191, na Lei 6969/81 e no Código Civil em seu artigo 1239. O dispositivo legal permite que a propriedade que não esteja cumprindo sua função social pelo proprietário seja destinada aos ocupantes que nela trabalham. Seus requisitos são a posse qualificada, isto é, com *animus domini*, o transcurso do prazo de cinco 5 anos sem interrupção, a área usucapienda de

A convivência desses diferentes sujeitos sociais na área de estudo não chega a ser marcada pelo conflito. No entanto, a relativa harmonia existente é quebrada quando há a ocupação das áreas por esses sujeitos sociais, com interesses econômicos antagônicos, visando à utilização dos recursos naturais – por exemplo, os lagos de pesca, os castanhais e o uso da terra para o cultivo da mandioca visando à produção da farinha, etc. A prefeitura municipal, como órgão mediador atuante a pacificar os conflitos pela posse desses territórios, tem encontrado dificuldades de diálogo com as outras instâncias de poder estadual e federal. Quando a mediação falha, os conflitos latentes entre posseiros, proprietários privados e grupos indígenas se manifestam.

Nesse contexto, os agricultores têm procurado desenvolver a alternativa do associativismo, arregimentando forças capazes de configurar uma organização social e política endógena, capaz de enfrentar as dificuldades de diálogo com o poder público, nos seus mais diferentes níveis, dentro e fora do município. Dentre as alternativas, destaca-se a AMPROU, que se organizou tendo, pelo menos, três objetivos: 1) demandar mais terras aos “agricultores urbanos” de Uarini, em razão de os seus atuais lotes serem muito pequenos; 2) criar as possibilidades objetivas de assentá-los com dignidade e condições de trabalho na estrada Agrícola Uarini/Copacá; 3) patentear seu principal produto, a *farinha ova de Uarini*, marca material e simbolicamente reconhecida no estado do Amazonas e fora dele, mas que ainda não possui o *Selo de Qualidade* – o que tem permitido a muito produtores e, principalmente, aos agentes da comercialização pirateá-la.

Destaca-se, ainda, a Associação Indígena dos Produtores Agroextrativistas da Aldeia Miratú (AIPAAM), que comercializa artesanatos e óleos naturais das comunidades indígenas da Terra Indígena Miratú, composta por 210 membros. Ambas as Associações tem como instituição parceira o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM), que atua no município com o objetivo de conscientizar os pequenos produtores, em geral, da prática de uma agricultura sustentável, como prediz sua nomenclatura, assim como o oferecimento de cursos para práticas associativistas e/ou cooperativistas.

O município de Uarini, para além dos níveis de poder localmente instituídos apresenta uma diversidade social e ambiental rica, mas que enfrenta problemas latentes

---

no máximo cinquenta 50 hectares e localizada em zona rural, desde que o possuidor tenha tornado o imóvel rural produtivo pelo seu trabalho e/ou de sua família, que nela resida com sua família e, ainda, que não seja possuidor ou proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

e manifestos devido à falta de documentação de suas terras e, ao mesmo tempo, dificuldades do escoamento da produção – aliás, esta última questão muito comum a todos os municípios do Amazonas.

Por seus atributos ambientais relevantes e pela possibilidade de esgotamento dos recursos naturais, foram criadas, no município de Uarini, as Unidades de Conservação geridas pelo governo federal e estadual, em terras de domínio da União e do estado, adequando-se preferencialmente às populações tradicionais, os ribeirinhos, pescadores, pequenos produtores, tendo como territórios contíguos as Terras Indígenas (TI). Isso se reflete na compreensão do papel que as populações locais têm na preservação concreta e efetiva dos recursos naturais, através das suas organizações locais.

Na gleba Uarini se encontram a Resex do Baixo Juruá, a FLONA Tefé, a Terra Indígena Kumaru do Lago Uaiá, Terra Indígena Miratú, Terra Indígena Tupã-Supé. O rio Solimões, que atravessa o município, de onde nasce o rio Uarini, abriga também a gleba Primavera, onde se encontra a Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá, abrangendo as Terras Indígenas de Porto Praia e Jaquiri, cortadas pelo Paraná do Carvaçu.

### **2.2.2 O Município de Anori**

Com relação às terras do município de Anori, elas eram tradicionalmente ocupadas pelos indígenas da etnia Mura, que, no século XVII, foram expulsos destas pelos portugueses. Remanescentes de outras etnias e alguns sobreviventes do movimento cabano, formados por mestiços e negros, passaram a ocupar as áreas do Solimões e Purus, principalmente os lagos mais remotos da calha desses rios, por apresentarem uma grande variedade de espécie de peixes, recurso natural muito utilizado pela família Martins e por Antônio Carmelitano Rabelo (Antônio Padeiro), reconhecidos como os primeiros a povoar o município (HISTÓRICO DE ANORI, 2009).

Anori localiza-se à margem esquerda do rio Solimões, limitando-se ao norte com o município de Anamá; ao sul e ao leste com o município de Beruri; e ao oeste com os municípios de Tapauá e Coari. O município é formado por três glebas estaduais: Sumaúma, Solimões e Lago Anori. À frente da sede municipal se encontra o lago Anori, que dá acesso à mesma sede. As terras de domínio do estado matriculadas e arrecadadas giram em torno de 2.751 km<sup>2</sup>, sendo que as de domínio da União são 2.560 km<sup>2</sup>,

dispostas em Unidades de Conservação (UCs), Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE/Purus) e Terras Indígenas (TIs). Apresenta parcela de propriedades particulares, próximo ao lago do Cuianã e no igarapé Grande, nas proximidades da comunidade Ponta Grossa. Também há áreas de particulares na estrada Anori/Mato Grosso, próximo ao igarapé Mato Grosso, Buiçu, Miranda, Furo do Franco, Pedreiras e nas proximidades da RDS Piagaçu/Purus.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Piagaçu/Purus (RDS Piagaçu/Purus) é gerenciada pelo estado, abrangendo o Rio Purus, e contempla os municípios de Anori, Beruri, Coari e Tapauá. As terras de domínio da União estão dispostas em Terras Indígenas – TI Lago do Barrigudo, TI Lago Ayapuá e TI Itixi-Mitari. Encontra-se também a Área de Proteção Ambiental do Lago Ayapuá (APA de uso sustentável), abrangendo as áreas dos municípios de Anori, Beruri e Tapauá (**Anexo 2**).

A dominialidade das terras do município está subdividida de acordo com **quadro 04**.

**QUADRO 04 – DESCRIÇÃO FÍSICA  
DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE ANORI/AM**

<b>DOMINIALIDADE</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>ATO DE CRIAÇÃO</b>	<b>ÁREA (ha)</b>
<b>UNIÃO</b>	TI ITIXI-MITARI	Portaria N° 2.578 de 21/09/04 (DOU 24/09/04)	182.134
	TI LAGO AYAPUÁ	Decreto N° 12.836 e 09/03/1990	24.866
	TI LAGO DO BARRIGUDO	Em processo de identificação	-
	APA LAGO AYAPUÁ	Decreto N° 12.836 e 09/03/1990	650.570
	PAE Purus		
<b>ESTADO</b>	RDS PIAGAÇU-PURUS	Decreto N° 23.723 de 05/09/2003	1.008.167

**Fonte:** Instituto Socioambiental (ISA), 2009.

A situação das terras atuais no município de Anori está a cargo dos poderes Federal e Estadual, fato que as autoridades locais questionam, pois não podem intervir em problemas que venham a ocorrer principalmente com relação à posse das terras, a quem pertence realmente às terras do município como foi percebido pela equipe de pesquisa da Universidade Federal do Amazonas, ao indagar sobre a situação das terras ao agente da Câmara Municipal de Vereadores:

Olha só [...]. Nós, não [sabemos] por que o Anori, por que motivo nós perdemos terra para o Anamã? Quando chegou o ITEAM [aqui], tem um documento que é dado para a pessoa que eu vi [...] Quando foram entregar os documentos, eu vi, tem documento bem aqui no meio da cidade e está como terras de lá, [terras] do Anamã. Aí eu fico pensando assim [...], a gente imaginava que nós tínhamos muita terra, que pelo menos essa estrada, até vinte e dois quilômetros dela, fosse pertencente pelo menos 80,0% daqui do município [Anori], mas que na verdade não é. Eu não sei por que motivo, mais aí o governo já deu como se fosse terra do Anamã. Eu acho que nós temos mais terras nessa área na estrada de Anori que vai [até] Codajás do que mesmo nessa estrada que vai lá para o Anamã (I. J., liderança política, Anori, 2008).

Ao ser questionado sobre o fato de a prefeitura municipal não possuir terras em seu nome o ex-prefeito da cidade no período de 1996 a 2000, respondeu: “Nós temos terra municipal, mas pertence à várzea que é a parte que a população todinha pega essa “língua” [área referente à entrada do rio Solimões ultrapassando a sede municipal] até Anori” (A. B., ex-prefeito de Anori/AM, 2008). As áreas de várzeas do município são utilizadas pelos munícipes para a produção de mandioca, em torno de 23,0%, sendo que 52,0% de toda a produção de agriculturáveis, inclusive a farinha, destinam-se à venda, segundo dados coletados em campo.

A estrada a qual o parlamentar se referia é a Estrada Anori/Mato Grosso, construída em fins da década de 70 e início dos anos 80. A área da estrada sofria pressões por parte de latifundiários, que ocupavam as terras em detrimento das famílias que já habitavam as terras e nela trabalhavam. Os agricultores aglutinados no Sindicato de Trabalhadores Rurais do município pressionaram o poder municipal para a regularização das terras, sendo efetivamente realizada com a construção da estrada, auxiliada pelo processo de (re) ordenamento das áreas entre os municípios de Anori e Anamã, que interligou os dois municípios.

O início da estrada se dá na sede municipal e termina na Comunidade Mato Grosso, beneficiando os posseiros que trabalhavam na agricultura e outros moradores que se deslocaram da sede e de outras localidades para a área rural. No entanto, a estrada não interliga diretamente, estando na outra margem do lago Anamã e na outra, a Comunidade Mato Grosso.

Segundo o relato da ex-liderança do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Anori, os trabalhadores rurais demandantes de terra e o Sindicato se uniram para lutar pelo direito a um assentamento na área da estrada. Nesse período de construção da estrada, foram assentadas em torno de 300 famílias numa ação conjunta entre o

Sindicato e o ITERAM – Instituição que antecede imediatamente o ITEAM no tratamento da questão fundiária no Amazonas. Assim, segundo relato dos moradores, a estrada foi inaugurada mesmo antes de terminar sua efetiva construção, com 22 quilômetros, no governo Gilberto Mestrinho, década de 1980. A estrada foi pavimentada e asfaltada, em 2005, pelo governo do Eduardo Braga, com recursos do estado em parceria com a prefeitura (**Figura 04**).



**Figura 04** – Vista parcial da estrada Anori/Mato Grosso (município de Anori/AM).

**Fonte:** Trabalho de campo, 2008.

A concessão dada aos demandantes de terra na época foi uma carta de anuência, garantindo sua permanência na área. A regularização dessas áreas ocorreu no mesmo ano, quando foi feito o reconhecimento da área pelo ITEAM, sendo concedidos os títulos aos moradores dessa área da estrada. Essa ação foi facilitada por haver um escritório local do Instituto de Terras em Anori. Entretanto, não foi por essa área que os sujeitos locais demandaram o estudo para a intervenção do ITEAM. Interligada à estrada Anori/Mato Grosso, no km 57 se encontra a estrada Anori/Codajás (**Figuras 05 e 06**), na verdade, *estrada Codajás/Anori doutor Ozias M. Rodrigues*, que termina na sede municipal de Anori, se o local de partida for o município de Codajás.

Apesar de interligar este último município a Anori, não dispõe de pavimentação e asfaltamento e há algumas famílias residindo no seu trajeto, trabalhando com o cultivo da mandioca (roça) para a fabricação da farinha e extração de açaí. Embora Codajás seja (re) conhecido pela sua produção de açaí, os produtores de Anori

alegam que a produção de açaí, nas terras de Anori, é muito mais significativa em qualidade e quantidade.



**Figura 05** – Vista parcial da estrada Anori/Codajás (Anori/AM).

**Fonte:** Trabalho de campo, 2008.



**Figura 06** – Moradores da estrada Anori/Codajás (Anori/AM).

**Fonte:** Trabalho de campo, 2008.

Segundo depoimentos dos entrevistados, a grande maioria dos agricultores reside nas sedes municipais e trabalham nos lotes na estrada Anori/Codajás. As áreas nessa estrada haviam sido loteadas, e as famílias que queriam trabalhar nas terras receberam uma licença para exploração expedida pela prefeitura, mas que não tinha valor, pois as terras não são de domínio do município, mas do estado.

Os posseiros que trabalham nos lotes – e aqueles que têm lote, mas ainda não trabalham efetivamente – estão demandando as terras da estrada Anori/Codajás ao ITEAM, solicitando também a parceria entre as prefeituras para realizar a construção da estrada, que irá beneficiar os produtores rurais dos dois municípios. Os representantes do poder público e do ITEAM afirmam que a estrada irá trazer benefícios para Anori, pois a produção que é escoada com dificuldade, na época da seca do lago do Mato Grosso, poderá ser realizada via Codajás, onde o rio Solimões é perene.

### **2.2.3 Os municípios de Itacoatiara e Silves**

No tocante ao município de Itacoatiara, As áreas do município estão divididas em terras da União, do município e propriedades particulares. Nas terras da União, encontram-se Projetos de Assentamento, como o PA Iporá I e II, o primeiro está em Itacoatiara, e o II se estende ao município de Rio Preto da Eva. Com relação às terras pertencentes a proprietários particulares, há casos em que ocorreram conflitos entre estes e pequenos agricultores que ocupavam a área.

Estes últimos ocupavam as terras próximas à Usina do Terminal Graneleiro há mais de vinte anos e foram surpreendidos com o aparecimento de uma suposta proprietária, que apresentou documento da terra, herdada de família. Sendo assim, passou a expulsar os posseiros via restituição de posse, ocorrendo conflitos armados e ameaças de morte. As medidas tomadas para a resolução do conflito foram conversas estabelecidas entre os representantes do governo do estado, da prefeitura municipal de Itacoatiara e da proprietária com relação à possibilidade de pagamento de indenização para destinar as terras aos pequenos agricultores que lá trabalhavam.

Outro grande proprietário do município de Itacoatiara é a empresa Mil Madeireira Itacoatiara Ltda., instalada na região há vinte anos e suas terras abrangem esse município e também as terras de Silves; sua fábrica se encontra no início da Rodovia AM-363 – estrada da Várzea interligando Itacoatiara a Silves. A convivência com as madeireiras não é uma realidade atual em Itacoatiara. Essas empresas se instalaram no município a partir da década de 70 via incentivos do governo estadual, tendo, como marco histórico, o governo de José Lindoso, de 1975 a 1979.

Essa estratégia estava vinculada ao Plano Global de Governo (PGG), vinculado a um plano macro, o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Nesse PGG, foi pensada a interiorização das indústrias para gerar trabalho e renda no interior, buscando a autossuficiência de Manaus (PINHEIRO, 2008). Os investimentos realizados nos municípios-sede culminaram na potencialização econômica destes em detrimento dos outros municípios do entorno. Com isso, houve uma desvalorização dos municípios menores e das zonas rurais, pois as pessoas saíram dessas áreas em busca de trabalho e recursos como a educação nos municípios-sede próximos. O contingente humano que mais se deslocou tanto para Itacoatiara quanto para a capital foram os pequenos agricultores com suas famílias, facilitado pela ligação via Rodovia AM-010 – Manaus/Itacoatiara.

As madeireiras contribuíram para a estruturação do trabalho assalariado no município, assim como evidenciou o potencial madeireiro na região, como explica Fiorelo Picoli (2006):

Os projetos econômicos do setor da indústria madeireira nasceram com a finalidade de explorar a região [amazônica] pela grande quantidade de recursos naturais florestais existentes, introduzindo formas de produção através da coleta seletiva das árvores nativas. O projeto constituído interferiu nos ecossistemas da região, tendo em vista que a extração das árvores para a transformação de madeiras é

uma agressão irreversível à natureza, devido às formas primitivas aplicadas na coleta das toras, que não são acompanhadas de projetos sustentáveis. (PICOLI, 2006, p. 137).

As madeireiras realizaram não só uma transformação ambiental, mas também uma mudança nos agentes sociais locais, principalmente com a saída dos agricultores da zona rural para a cidade. Quando madeireiras como a Gerthal se deslocaram do município deixaram um contingente de desempregados na cidade. Alguns retornaram à zona rural, outros não conseguiram, devido aos recursos relativos à saúde e à educação serem insuficientes nas localidades.

Para contornar a situação de desemprego, os madeireiros se uniram em associações, com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Madeireiros de Itacoatiara, em torno de atividades relacionadas à agricultura, como a Associação dos Produtores Rurais de Silves (ASSOPRAS) (**Figuras 08 e 09**) que, atualmente, agrega os demandantes de terras para o trabalho na agricultura e os desempregados. Muitos dos associados praticam outras atividades mais veem, na possibilidade de retornar a terra, uma forma de voltar às suas raízes, pois muitos deles moravam na zona rural ou os seus pais, que moravam nas demais comunidades.



**Figura 07** – Prédio do Sindicato dos Trabalhadores Madeireiros de Itacoatiara.  
**Fonte:** Trabalho de campo, 2008.



**Figura 08** – Lideranças da Associação dos Produtores Rurais de Silves (ASSOPRAS).  
**Fonte:** Trabalho de campo, 2008.

Nesse processo de demandar a terra, foi verificado que o município de Itacoatiara não possui áreas de domínio do estado para serem destinadas a um possível assentamento, ao contrário do município de Silves, onde foram detectadas terras de domínio do estado. Em conversas entre a ASSOPRAS, o ITEAM e a prefeitura de

Silves, houve um acordo para realizar um deslocamento dos agricultores de Itacoatiara para as terras em Silves.

No entanto, por reconhecer que há uma grande quantidade de recursos naturais disponíveis no município de Silves, surgiu a proposta via Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS) para implantar uma Unidade de Conservação Estadual, para garantir a sustentabilidade dos recursos de pesca e do potencial turístico evidenciado por esse município. Essa proposta veio a colocar dúvidas sobre a implantação do assentamento, mas sendo dado continuidade ao processo de verificação das terras propícias para o trabalho na agricultura, abrangendo também as comunidades do entorno da Rodovia AM-363<sup>33</sup> – estrada da Várzea, principalmente a comunidade São João.

Com relação às terras do município de Silves, verifica-se que estão divididas em três glebas: Canaçari I, Canaçari II e Oriente. A primeira pertence ao município de Silves, área relativa à sede municipal. A gleba Canaçari II são terras do estado que foram doadas por proprietários particulares. A gleba Oriente são terras de domínio do estado. As áreas de propriedades particulares do município de Silves se encontram próximas ao rio Urubu; no lago do Canaçari, atravessando a margem do Paraná do Serpa; no Igarapé Caiaué, próximo ao Projeto de Desenvolvimento Sustentável Uatumã, em Itapiranga; até nos limites de Itacoatiara, no rio Anebá (**Anexo 3**).

Nas terras dos municípios de Itacoatiara e Silves, não há ocorrência de Unidades de Conservação. Contudo houve propostas de implantação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, nas terras de Silves, pela constatação da grande disponibilidade de recursos naturais no município. A proposta teria surgido via Instituto Amazônia, estando em processo de discussão e tramitação.

#### **2.2.4 Município de Maués**

Situação adversa a Silves, no município de Maués, que por ser limítrofe ao estado do Pará, está esquadrihado por políticas federais, estaduais e municipais. O município de Maués é composto por sete glebas, sendo três de domínio do estado e quatro da União. Maués possui terras em seu domínio<sup>34</sup>, formando um raio de 20 km, englobando a sede municipal (**Quadro 05**).

---

<sup>33</sup> Essa rodovia que dá acesso ao município de Silves interliga-se à AM-010, Manaus-Itacoatiara.

<sup>34</sup> A arrecadação das terras pelo município ocorreu antes da Constituição de 88, quando a prefeitura requereu uma área do estado, que as doou para o município. As áreas de domínio da União foram

**QUADRO 05 – DOMINIALIDADE  
FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE MAUÉS**

<b>DOMINIALIDADE</b>	<b>GLEBAS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>ESTADO</b>	Alfredo Guimarães	Floresta Estadual de Maués
	Guaranópolis	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Urariá
	Maués/Açu	Entorno da sede municipal
<b>UNIÃO</b>	Parauari	Área de confluência da Rodovia Transamazônica
	Urupadi	
	Buicu	
	São Benedito	
<b>MUNICÍPIO</b>	--	Raio da sede municipal

**Fonte:** ITEAM, 2008.

As glebas de domínio estadual são Alfredo Guimarães, Guaranópolis e Maués-Açu, mesmo nome do rio que dá acesso à sede municipal. As glebas de domínio federal são a Parauari, Urupadi, Buicu e São Benedito. No interior das glebas estaduais, encontram-se a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Urariá, a Floresta Estadual de Maués entre outras comunidades como Trindade, Santa Clara, Laranjal (**Anexo 4**).

As glebas federais se limitam com os municípios de Apuí, Borba e com o estado do Pará, sendo atravessadas pela Transamazônica. Encontram-se, nesta área, a Floresta Nacional do Pau-Rosa, o Parque Nacional da Amazônia e a Terra Indígena Andirá-Marau, da etnia Sateré-Mawé, na etnoregião pertencente à confluência dos rios Marau (Maués), Andirá (Barreirinha) e Urupadi (Maués/AM e PA). As áreas de propriedade privada estão dispostas na sede municipal, na Vila Santo Antônio, Repartimento (de cima), Vista Alegre, Osório da Fonseca, São João Batista, na localidade do lago Terra Preta (lago Grande) e no Paraná do Urariá.

As terras do município eram tradicionalmente habitadas pelos indígenas da etnia Sateré-Mawé e Mundurucus. Devido a este último grupo ser majoritário, o município era conhecido como a ilha Mundurucânia. Na guerra intertribal, os Mundurucus se deslocaram para a calha do Tapajós, ficando os Sateré-Mawé com a

---

matriculadas via Decreto 1.164, de 1º de abril de 1971, quando as terras próximas às áreas de fronteira ou das rodovias (Transamazônica) ficariam sob domínio da União, sendo revogada pelo Decreto-Lei N° 2.375, de 24 de novembro de 1987, tornando indispensáveis à União somente as terras do município de Humaitá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Caracará (RR), Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Altamira (PA), Itaituba (PA), Marabá (PA) e Imperatriz (MA) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

região dos rios Andirá, Marau, Manjuru, Urupadi e Umiriti, entre os municípios de Maués, Barreirinha, Parintins no Amazonas, Itaituba e Aveiro, no Pará. Segundo Jorge Romano (1982), *Sateré* significa lagarta-de-fogo e *Mawé* significa papagaio falante, nome composto por uma decisão política entre as etnias, fazendo uma junção entre as áreas Andirá e Marau.

Essa etnia é reconhecida pelo cultivo do guaraná (*Paullinia Cupana*), fruta semelhante ao olho humano, associada à cosmologia dos Sateré/Mawé; e pela sua dança e ritual da Tucandeira, festa realizada em comemoração à passagem para vida adulta dos meninos, mas que também tem outros significados, como a cura de doenças, como prova de dor e sofrimento provenientes do ferrão da formiga, e outros significados atribuídos por eles (ONETI, 2004).

Esse produto, o guaraná, atraiu muitas pessoas para a área indígena a fim de comercializá-lo e obterem lucros. Não somente isso, nos anos 1960, os Sateré-Mawé enfrentaram o governo brasileiro em defesa de seu território, em decorrência do avanço das frentes de expansão daquela época, quando pretendiam abrir uma estrada que cortaria suas terras, interligando Maués a Itaituba, no Pará. As reivindicações pela demarcação das terras indígenas culminaram na criação do Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé, o CGTSM, a organização política destes.

A produção do guaraná atualmente é realizada tanto pelos indígenas quanto pelos não indígenas. É a produção que, por excelência, caracteriza o município, ligado não só a sua economia, mas também ao caráter simbólico e turístico. Os agricultores que passaram a habitar o município, a partir do período das drogas do sertão, se concentraram na produção do guaraná, tornando-o um dos principais produtos impulsionadores da economia do município, até mesmo na época da economia gomífera, em fins do século XIX, que marcou o histórico da região (**Figura 12, 13 e 14**).

Nessa época, o trabalho tanto com o guaraná, quanto com o seringal eram praticados pelos agentes locais para serem trocados por outros produtos com os aviadores e patrões, tornando estes últimos agentes os detentores de grandes extensões de terras, dos antigos guaranazais. Com o declínio da borracha, ocorreu um relativo abandono da produção do guaraná, sendo revitalizada nesta última década, mesmo tendo a empresa que representa o Guaraná Antarctica, a AmBev, há quase cinquenta anos instalada na região. Pela concorrência entre agricultores e indígenas, estes últimos

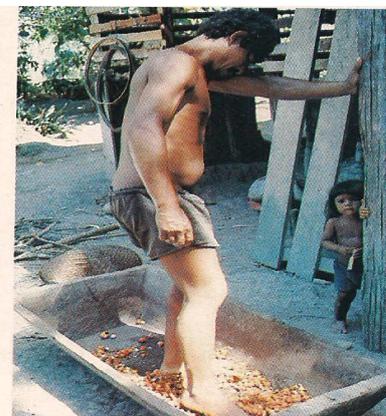
aglutinados em associações passaram a comercializar com o mercado exterior, via mercado justo.



**Figura 09** – O guaraná permeia a vida simbólica dos agentes locais.  
**Fonte:** AMAZÔNIA EM FOCO, 1990.



**Figura 10** – Colheita do guaraná.  
**Fonte:** Trabalho de campo, Maués, 2008.



**Figura 11** – Beneficiamento dos grãos.  
**Fonte:** AMAZÔNIA EM FOCO, 1990.

Os pequenos agricultores, organizados por meio do associativismo da Associação Produtores de Guaraná de Maués (AGOMAM), na retomada da produção do guaraná, enfrentaram alguns problemas: falta de incentivos à produção pelos financiamentos; mudanças no padrão de colheita do guaraná, exigida pela AMBEV; não dispor do título da terra, pertencentes a antigos donos. O poder municipal afirma que a revitalização da atividade está interligada com a questão da terra, assim como os projetos entre as associações locais com o SEBRAE. Essa parceria se deu via Projeto Guaraná Orgânico, que objetiva identificar as áreas onde há guaranazais nativos e cultivados. Um dado percebido com os passos iniciais deste projeto refere-se à presença dos guaranazais mais antigos em áreas ocupadas não tituladas, pertencentes a antigos donos que morreram ou que não residem nas localidades, segundo os moradores da comunidade. Os cultivados se encontram em áreas já tituladas antigamente ou pelo ITEAM, em 2008.

A preocupação com a titulação soma-se à principal demanda fundiária do município de Maués, de reorganizar o território tendo em vista os conflitos recorrentes em torno da exploração dos recursos naturais por empresas madeireiras, agentes da pesca comercial ou do capital ilegal, em detrimento das famílias que moram nas comunidades e desenvolvem atividades econômicas de pouca degradação ambiental.

Essa situação já havia sido demonstrada pela prefeitura municipal do município, culminando na criação em 2001 da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Municipal Urariá, com o apoio do Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM), Pastoral da Terra, Paróquia de Maués, INCRA e das comunidades envolvidas.

A área que compõe a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Urariá se localiza na região acima do paraná do Urariá, com 59.137,0129 ha e perímetro de 142.207,00 m, onde as comunidades que fazem parte da RDSU se encontram em torno do complexo de lagos da região do lago Grande, lago do Curua e parte do paraná do Urariá de Cima. As comunidade dentro da RDSU são Jesus me Deu, Monte Sinai, Santa Luzia, Santo Antônio, São Paulo, São Pedro, São Raimundo, Cristo Redentor, Ponta Alegre, Nossa Senhora de Lourdes, Santa Maria e Nossa Senhora da Saúde (RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL URARIÁ, 2001).

Outras UCs têm sido criadas em Maués, dentro das seguintes modalidades: Floresta Nacional (FLONA de Pau-Rosa), Floresta Estadual (FLOES de Maués) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Municipal (RDS Urariá). Dos 39.675,00 ha, quase 50,0 % das terras de Maués estão dentro de UCs, como verificado no **quadro abaixo**, segundo a sua dominialidade:

**QUADRO 06 – UNIDADES DE CONSERVAO E TERRA INDÍGENA EM MAUÉS (AM).**

<b>DOMINIALIDADE</b>	<b>DESCRIO</b>	<b>ATO DE CRIAO</b>	<b>ÁREA (HA)</b>
<b>UNIÃO</b>	FLONA DE PAU-ROSA	Decreto s/n. 07/08/01	827.877,00
	TERRA INDÍGENA ANDIRÁ-MARAU	Decreto n. 93.069, de 6 de agosto de 1986.	788.528
<b>ESTADO</b>	FLOES DE MAUÉS	Decreto n. 23.540, de 19 de julho de 2003.	438.440,32
<b>MUNICÍPIO</b>	RDS URARIÁ	Decreto n. 040, 29/11/2001, Prefeitura de Maués	59.137,0129

**Fonte:** Pesquisa de campo, 2009.

### **2.2.5 O Município de Manicoré**

Tal como a situao fundiária de Maués, Manicoré está esquadrinhada pela dominialidade da União e do estado, tendo em vista que este último é cortado pela AM-

464. Sendo assim, o município dispõe de dez glebas de dominialidade da União e do estado. Matupiri, Juqui, Baetas, Sepoti e M-2 são glebas da União; enquanto que Bom Futuro, Mundo Novo e Felicidade são glebas estaduais. Ainda há duas glebas em fase de arrecadação e matrícula, a saber, Marmelos Atininga e Luna (cortada pela AM-464), onde está sendo estudada uma proposta de Unidade de Conservação, a partir do Mosaico Matupiri. Próximo a esse mosaico e à RDS Amapá, existem áreas não matriculadas sob jurisdição do estado (**Anexo 5**).

Dispostas no quadro, as terras de Manicoré estão legalmente criadas e são alvos de políticas diferenciadas para cada modalidade fundiária, onde os PAEs e PA são reconhecidos juridicamente, configurando-se como uma demanda antiga e os assentados não têm o documento da terra, segundo agentes do INCRA.

**QUADRO 07 – DOMINIALIDADE  
FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE MANICORÉ (AM).**

<b>DOMI- NIALI- DADE</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>ÁREA (ha)</b>	<b>ATO DE CRIAÇÃO</b>
<b>UNIÃO</b>	P. A. E. JENIPAPO	40.401,18	Em andamento
	P. A. E. ONÇAS	9.500,00	Em andamento
	P. A. E. BAETAS	—	Em andamento
	RESEX DO LAGO DO CAPANÃ GRANDE	305.628,00	Decreto de 03/06/2004
	T. I. TENHARIM MARMELOS (GLEBA A)	497.521	Decreto s/n de 05/01/96 (DOU 12/08/04)
	T. I. ARIRAMBA	10.357	Decreto s/n
	T. I. SEPOTI (GLEBA ESTIRÃO)	251.348	Decreto s/n de 27/10/04 (DOU 20/10/01)
	T. I. LAGO CAPANÃ	6.321	Decreto 11/12/01 (DOU 12/12/01)
	T. I. LAGO JAUARI	12.023	Decreto s/n.º de 27/10/04 (DOU 28/10/04)
	T. I. IGARAPÉ PRETO	87.413	Decreto s/n.º de 19/04/04 (DOU 20/04/04)
	T. I. TORÁ	54.961	Decreto s/n.º de 27/10/04 (DOU 28/10/04)
	T. I. RIO MANICORÉ	19.481	Decreto 10/12/01 (DOU 11/12/01)/CRI
	T. I. PINATUBA	29.574	Decreto s/n.º de 10/12/01 (DOU 11/12/01) – CRI
<b>ESTADO</b>	RDS DO RIO AMAPÁ	216.108,73	Decreto nº 25.041 de 01/06/05
	RDS DO RIO MADEIRA	205.651,032	Decreto nº 26.009 de 03/07/06
	RDS DO MATUPIRI	178.292	Processo em criação na Casa Civil do estado do Amazonas.
	RDS IGAPÓ-AÇU	402.475,859	Processo em criação na Casa Civil do estado do Amazonas.

	FLOE MANICORÉ	171.300,187	Decreto nº 24.806 de 19/01/05
	PARQUE ESTADUAL DO GUARIBA	72.296,331	Decreto nº 24.805 de 19/01/05
	PARQUE ESTADUAL MATUPIRI	802.584,357	Processo em criação na Casa Civil do estado do Amazonas.

**Fonte:** SOARES, 2008.

As áreas de propriedades privadas, ou seja, títulos definitivos estão dispostos no rio Madeira, Mariepavá, rio Maturá, rio Manicoré, rio Juqui, rio Marmelos, lago do Capanã, igarapé Salvaterra. Como se percebe, as terras de Manicoré, mesmo estando subdivididas, ainda ocorrem sobreposições que, na área do estado, não se configuram como um problema.

Os conflitos ocorrem quando os comunitários avançam sobre as fronteiras da terra indígena ou vice-versa. As comunidades distribuídas nas calhas dos rios que banham o município, principalmente as do rio Manicoré, foco da pesquisa, habitam o lugar por mais de 70 anos, alguns demonstrando a memória das atividades relacionadas ao período da borracha, marcante no município. A infraestrutura da cidade que, ainda, guarda alguns prédios do período da economia da borracha, a qual estruturou não só a arquitetura da cidade, mas também as relações de trabalho que perduram aos dias atuais.

As populações que residem no interior de Manicoré, nas comunidades, relatam que a cidade não oferece melhores condições de vida e trabalho. No entanto mantêm uma relação de aproximação com ela devido à ocorrência de doenças como a malária e para os partos, que precisam ser encaminhados ao hospital da sede municipal. Contudo o descontentamento com a cidade vem se transformando conforme se desenrolou a dinâmica da economia local e das mudanças na forma de trabalho.

A área ao longo do rio Madeira e seus afluentes – rio Marmelos, rio Maici, rio Manicoré – eram habitados pelos grupos que se autodenominam Kagwahiva (etnia Parintintin, na região do alto e médio rio Madeira; etnia Tenharim, entre os municípios de Manicoré e Humaitá, no rio Madeira-Tapajós; etnia Jiahui, no médio Madeira, os Torá (localizados ao longo do rio Marmelos, afluente da margem direita do rio Madeira), os Mura (na região dos rios Tapajós e Madeira), os Hiaitsihi – mais conhecidos como Mura-Pirahã, localizados às margens do rio Madeira, entre Humaitá, Manicoré e nas cabeceiras do rio Marmelos (ISA, 2009).

Os colonizadores que lá se estabeleceram aproveitaram a rivalidade entre os grupos e promoveram guerras intertribais que quase levaram à dizimação dos Mura pelos Torá (que sofreram um também grande massacre), mas conseguiram resistir até o

presente. No entanto, a língua Mura foi extinta pela inserção do Nhengatu pelas missões de pacificação da Igreja Católica.

Em fins do século XIX, surge, em razão do sistema de aviamento, desenvolvimento às últimas “ciclo” da borracha, a figura dos patrões, conhecidos também como *coronéis de barranco*, provenientes das famílias dos primeiros colonizadores que passaram a ocupar e explorar grandes extensões de terras onde havia seringais nativos e castanhais. Com a migração de nordestinos para o trabalho na borracha, os municípios do rio Madeira passam por transformações estruturais. No início do século XX, instala-se, em municípios estratégicos, como em Manicoré, a Casa Aviadora, uma espécie de banco que intermediava a venda e transporte das peladas de borracha para Manaus.

O sistema de aviamento foi importante, pois, através do entendimento deste, podemos observar como se davam as relações comerciais e com a terra até os dias atuais. Os coronéis de barranco permaneceram nas terras ao longo do rio Madeira, ora expulsando os donos tradicionais, os indígenas, ora estabelecendo relações de troca, como ocorreu com os Torá, Tenharim, Parintintin e os Jiahui, que passaram a trocar seus produtos como a farinha e a castanha por alimentos e utensílios, sendo este produto comercializado nos dias atuais.



**Figura 12** – A coleta de castanha compõe a estrutura das principais atividades econômicas de Manicoré.  
**Fonte:** Trabalho de campo, 2009.

A relação de troca entre indígenas e não indígenas na região do rio Madeira está marcada pelo processo de demarcação dos territórios indígenas, reduzidas em comparação aos territórios tradicionais. Os grupos étnicos Kagwahiva, os Torá, os Mura

e os Mura-Pirahã tiveram direito à demarcação e reconhecimento de suas terras, sendo que algumas continuam em litígio, e outras foram motivos de conflitos na região do rio Manicoré entre comunitários do lago dos Remédios e algumas famílias muras.

Não só o problema com a terra, mas também as doenças como a malária tem reduzido o contingente populacional indígena, assim como as drogas e o alcoolismo. Apesar desta realidade, os indígenas da região do Madeira se articulam e se destacam para reivindicar seus direitos aos mesmos serviços oferecidos a todos os cidadãos e também exigindo direito à diversidade étnica, participando das reuniões do Movimento Indígena Organizado, como a Organização do Povo Mura-Pirahã (OPIITTAMP), reconhecida pela Confederação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB).

Há outros tipos de problemas relatados com outros não indígenas ligados a madeiras, que invadem as áreas para a retirada de madeira, de certa forma até legal, pelo plano de manejo, mas sem respeitar os limites da terra indígena e dos posseiros, como é relatado:

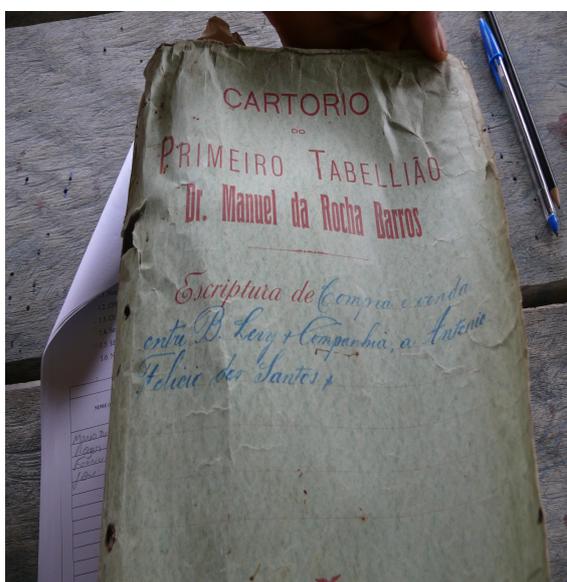
[...] quanto aos conflitos tem uma etnia Mundurucu que não respeitam a área. E é até difícil nesses casos de conflitos determinar onde é o lugar dos indígenas na terra, e que eu falei para vocês que a gente lida com grupos, porque na década de 80 o que o governo fazia? Fazia grandes currais e colocava todos os povos juntos. Agora [você] imaginou eu pegar o ribeirão daqui e o índio daqui e colocar tudo junto? É por isso que eu faço esse questionamento: onde tá a terra do índio? E tem outra coisa também: e se a gente for pegar o rio Maturá a terra [estava] desprotegida, e o quê que acontecia antes? O cara dito do ITEAM ia lá regularizava uma terra e o cara chegava lá: “tá aqui meu plano de manejo” e explorava a madeira. E a nossa preocupação que eu conversei com o Sebastião Nunes é que a gente precisa regularizar essa terra. Porque imagine: você trabalhou a vida toda pela terra e chega um cara que você nunca viu lá tomou a tua terra! [...] (H. R. P., 36 anos, parlamentar, pesquisa de campo, 2009)

O plano de manejo deveria ser uma alternativa para a retirada de madeiras de forma racional, inserindo as comunidades locais nessa atividade. Contudo ocorre uma distorção pelas empresas responsáveis pelas atividades, que realizam um mapeamento de áreas de posseiros que não têm documentos para poder adentrar e retirar madeira, contornando a lei ambiental e gerando conflitos com/entre os comunitários, além de desmatar a floresta, acabando com espécies madeireiras centenárias.

Não só este problema, mas também as questões étnicas nesse cenário se tornam latentes e motivos de conflitos, pois não índios exigem limites para suas terras via

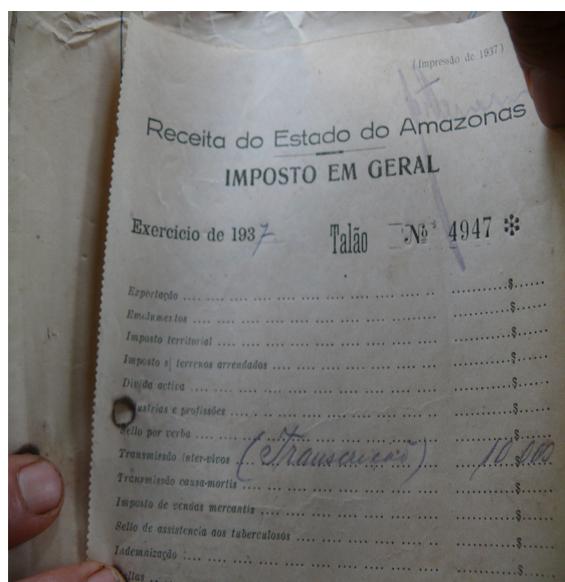
instituição estatal; os indígenas querem os limites de suas terras e também direito à territorialidade, visto que há ocorrência de 37 comunidades indígenas no município de Manicoré. Os conflitos pela terra se mostram não apenas políticos, mas, sobretudo, étnicos.

As áreas das comunidades do rio Manicoré, segundo os agentes locais, pertenciam a antigos donos, e estes deixaram o título da terra para seus herdeiros, mas pela verificação do técnico do ITEAM, são documentos que não tem mais validade pois na área habitam não só os herdeiros, mas também os parentes por afinidade, e as terras pertencem a quem mora nelas (**Figura 13 e 14**).



**Figura 13** – Escritura de compra e venda (Comunidade Terra Preta).

**Fonte:** Trabalho de campo, 2009.



**Figura 14** – Título da terra (Comunidade Barro Alto).

**Fonte:** Trabalho de campo, 2009.

As terras de domínio da União foram reconhecidas na forma de Reservas Extrativistas, como a Jenipapo, Onça e Baetas, que estão em processo de andamento, tendo ocorrido a vistoria do INCRA para o licenciamento ambiental. As RESEXs passaram a ser reconhecidas pelo INCRA como integrante do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) após a emissão da Portaria Interministerial MDA/MMA n° 13, de 19 de setembro de 2002 (MANUAL ORIENTADOR DE CRIAÇÃO E RECONHECIMENTO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL, 2008).

A demanda para a criação dessa modalidade de reserva deve partir das populações que moram na área, que praticam atividades extrativas, como nas terras de Manicoré, onde é praticado o extrativismo da castanha e também da borracha. No

município, a entidade que ofereceu apoio para a solicitação da implantação das RESEXs foi o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), instalado no município desde a década de 1940, atuando na luta pelos direitos dos seringueiros e, atualmente, no reconhecimento das terras do estado no rio Manicoré em Unidade de Conservação.

Com relação às UCs, há no município sete Unidades de Conservação, tendo uma RESEX de domínio da União e seis pertencentes ao estado. Contém ainda um Projeto de Assentamento Estadual – PE, Mosaico Matupi – Matupiri Igapó-Açu, que abrange o Parque Estadual do Matupi e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Matupi, onde o mosaico está em fase de finalização, realizado pelas instituições como a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), o Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) e *Amazon Conservation Network*.

O que se pretendeu com esse levantamento histórico extensivo, porém limitado pela natureza do campo dos municípios, seria mostrar a face dos sujeitos que estão nessas terras e que demandam o processo de reconhecimento de suas terras via ações de regularização fundiária ou de reforma agrária, assim como mostrar os conflitos e os interesses envolvidos. A situação de cada município reflete respectivamente a natureza da questão agrária amazônica atual, qual seja, de modo geral, os conflitos em torno da apropriação dos recursos naturais. A situação torna-se mais complexa pela diversidade de agentes que estão na terra.

Pode-se falar em muitos interesses embutidos na questão da terra no Amazonas, principalmente aqueles relacionados com a política no estado, baseado no poder de mando local das oligarquias, dos grupos que detêm o monopólio da violência simbólica fazendo crer que esse poder de imposição sempre ocorreu e que é natural. Essa situação pode ser um reflexo das relações políticas que se estabeleceram na Amazônia, imposição pela força ou uma dominação mais sutil.

Tal como analisa Bourdieu (2007), essa situação decorre das relações estabelecidas no campo, onde o campo político é também campo de poder. No campo da organização política municipal, há uma disputa pelo poder simbólico. O conteúdo histórico é o produto das forças que estão em disputas dentro do campo. O grupo dominante, as oligarquias, coronéis de barranco, os agentes de comercialização por deter capital econômico e simbólico tem poder de ditar as regras do jogo, se impondo pela violência física ou simbólica, esta última que penetra nas mentes, justificando

comportamentos de dominação, que não são reconhecidos por aqueles que se deixam dominar.

Os dominados, os esquecidos, os invisíveis jogam com o que têm, deixando-se dominar ou se dotando de mecanismos para enfrentar os dominantes, manobrando o jogo. Podemos perceber que, quando as organizações locais não dispõem de força de mobilização, de aglutinação de interesses, apresentam uma fluidez nas suas ações. Essa análise nos remete à situação fundiária de Anori, onde os demandantes de terras não estão organizados em Associações de Trabalhadores Rurais e não demonstram ter uma combatividade perante o poder municipal a princípio. Contudo, no período em que foi realizada a pesquisa, era o período das eleições municipais e, segundo os relatos dos moradores, havia uma insatisfação com as duas gestões do prefeito atual. Anterior à indicação dos nomes dos candidatos, os eleitores, mobilizados pela igreja e demais associações, pensaram em um nome que não havia concorrido em eleições passadas e num processo democrático foi escolhido um candidato, que atualmente é o prefeito da cidade. O enfrentamento dos dominados nesse sentido é para que seus direitos não lhes sejam tolhidos, o direito a cidadania e o direito a terra para que possam se reproduzir socioculturalmente e percebem que isso não poderá ser possível se a terra continuar nas mãos de um pequeno grupo, formado por alguns agentes da sociedade política do município.

Outro dado emblemático das relações no campo da questão fundiária nos municípios é o poder estruturado pelos “donos” da terra. Eles não residem e não trabalham na terra, alguns até mesmo já morreram passando a herança para os familiares e o título, se ele existe, é um documento respeitado por aqueles ocupantes atuais da área, situação observada nas comunidades de Maués. Os comunitários afirmavam que não eram donos da terra, pois não tinham o documento dela, sendo que alguns habitam a área desde que nasceram ou desde dez, vinte ou até setenta anos. E ainda “pagam” com metade da produção a um dono. Para eles, o pagamento é uma questão de respeito por usar a terra. Eles agem de acordo com a lógica apreendida com a vida prática, movidos pelo seu *habitus*.

O *habitus*, segundo Bourdieu (2007), está ligado às nossas experiências passadas e assim pode reproduzir a estrutura da qual ele se originou. Seria como a história coletiva que adentra o corpo e este por sua vez se apropria da história, podendo reproduzi-la ou transformá-la, dependendo de que tipo de relação irá se estabelecer no campo. Bourdieu (2007), lembrando Marx, afirma que quando a herança se apropria

do herdeiro, o herdeiro pode se apropriar da herança. “O herdeiro herdado, apropriado à herança, não precisa de *querer*, de deliberar, de escolher, ou decidir conscientemente, para fazer o que é apropriado, aquilo que convém aos interesses da herança” (BOURDIEU, 2007, p. 84). O que o autor quer dizer, assim como inicialmente pensou Marx ao analisar o histórico político da França de 1848, é que quando nascemos há toda uma construção anterior a nós e ela nos vai ser inculcada até nos apropriarmos dela, num processo em que as vivências, passando de estrutura estruturada a estrutura estruturante, quando o corpo se apropria da herança. Esse processo não é mecânico e os agentes não se percebem e não se questionam do por que agem desse modo.

O *habitus* dos agricultores é marcado pela sua luta diária na terra, pelas suas relações familiares pelo ambiente que o cercam. Quando ameaçados por um outro *habitus* impositivo, como o relacionado aos agentes da pesca comercial ou as empresas, forçados na lógica do lucro, os agricultores reagem agressivamente ou permitem a entrada deste por um processo em que o *habitus* conforma-se a situação ou a modifica. Vale ressaltar que não é um elemento estático, pois o *habitus* nunca se adapta totalmente à lógica do campo. É isso que ocorre nas brigas entre gerações, onde os idosos lutam contra a pressão das ideias dos jovens, e estes por sua vez se impõem, reatualizando as vivências passadas pelos próprios idosos.

Mas o que ocorre quando as experiências não se pautam por uma vivência familiar, coletiva, com base num local ou num trabalho específico, como no caso dos agricultores de Itacoatiara? Como foi mostrado, os agricultores não tem terras para trabalhar no município onde residem. Nem todos trabalham com a agricultura mais suas vivências estão associadas ao trabalho no campo, por serem advindos da zona rural ou por praticarem outras atividades. Passam a se organizar no âmbito da sua associação, a ASSOPRAS, negociando com agentes do ITEAM e do poder municipal de Silves com o intuito de conseguir a terra para trabalho. Nesse processo, os agricultores estão em busca de modificar suas vivências, sair da situação de desempregados para produtores rurais e construir sua própria história na terra, o que não é construído com facilidade, pois a organização associativa congrega pessoas diferentes, com histórias de vida específicas. No entanto não é somente a luta pela terra, mas o direito de se reproduzir nela enquanto agricultores, que seria a vivência acumulada dos agentes.

Esse dado pode ser resolvido pela a formação de um *habitus* de classe. Independente de haver vários recursos, vai haver uma história incorporada que dará a identidade ao grupo:

É portanto, o *habitus* de classe que dá unidade que organiza o pensar e o agir do sujeito nos diversos campos, que cria identidade, que possibilita leitura relacional entre os campos, criando a classe provável, aquela que possui a maior condição de se organizar. Ou seja, existe uma história incorporada que permite uma identificação mútua, mesmo que os sujeitos ocupem posições diferentes no campo [...] (ALMEIDA, 2006, p. 205)

A pergunta que Bourdieu faz com relação à classe seria em que condições ela deixa de ser classe objetiva e passa a movimento social organizado, o que poderá ocorrer se houver uma identificação entre as classes, como ocorre entre os intelectuais e operários, professores e agricultores, que se identificam por serem desrespeitados quando é desativada uma escola na zona rural, por exemplo. Seria uma homologia de posições, onde os dominados entre os dominantes oferecessem aos outros dominados meios e instrumentos para se manifestarem contra a ordem do mundo social (ALMEIDA *apud* BOURDIEU, 2006).

Esse pensamento aparece na constituição do conceito de intelectual orgânico de Gramsci, que na prática política, será o mobilizador de um projeto político visando à criação de uma nova sociedade, pois estará a frente de um instrumento político de novo tipo: o partido político, que irá agregar a classe trabalhadora e os intelectuais para se tornarem hegemônicos, ou seja, imporem sua visão de mundo. Contudo, é necessário que os agentes envolvidos compartilhem da mesma visão, e quem fará essa persuasão será o intelectual orgânico.

O que nos lembra também com relação à construção de um projeto político das associações que se estruturaram no município de Manicoré, que aglutina os demandantes das terras, gerou uma identificação entre os dominados com vista a modificar a situação material, por melhores condições de comercialização de seus produtos, como a castanha. Não somente isso, organizaram-se pela defesa de seus territórios, tanto agricultores quanto indígenas. A questão da terra é o ponto principal de como se estruturou o *habitus* ao longo do tempo. Os conflitos étnicos são representativos disso, uma luta pelo território visto que cada grupo se relaciona a ela de modo diferenciado, como lhe permite ver a sua herança coletiva.

Uma discussão que parecia superada mais que continua reatualizada no momento do conflito, a saber, por que esses grupos valorizam a questão do título ou a demarcação dos limites territoriais? Por que os agricultores que moram há tanto tempo

na cidade querem voltar para o interior? Dentre outras inúmeras questões que poderíamos nos fazer, devemos pensar nas relações estabelecidas para que isso ocorra, da valorização da terra pelos demandantes, onde vimos que em cada município as relações estabelecidas basearam no conflito, que no momento atual avança sobre as terras e sobre os recursos naturais, ameaçando a reprodução socioambiental dos sujeitos do campo. Eles valorizam o título porque as relações sociais tomam por base o contrato burocrático, o papel que as vezes foge a lógica dos agricultores. Contudo, não são passivos. Buscam outras estratégias para viver, para se alimentar e para garantir o sustento da família. Querem ter seus direitos resguardados e exigem isso do Estado, pois não querem ser expulsos de suas colocações e tampouco pretendem abandonar a terra.

O ITEAM, enquanto um órgão de ação e de certa forma de mediação, deve observar essas diversidades e perceber que a propriedade, a titulação é importante para os agricultores, para não incorrer em práticas passadas, pensar essas realidades e trazer para o debate a questão da propriedade e atividades econômicas, entre o bem público e o bem privado, assim como a questão da renda e do desenvolvimento. Esse tema sobre propriedade no sistema capitalista se configura como “pedra de toque” da questão social e democrática, como bem notou Bensaïd (2004).

O autor, ao questionar sobre o domínio público no mundo privatizado, constantemente percebe a inversão que o sistema capitalista opera na relação entre propriedade e trabalho, lembrando a conceitualização dos juristas e filósofos clássicos que concebiam a propriedade enquanto a transformação da natureza pelo trabalho humano. Quando a coisa se torna propriedade privada capitalista, principalmente os bens naturais coletivos, passam a adquirir um valor dentro de um mercado, que atenderá aos interesses da classe dominante.

Não seria o mercado o problema crucial, segundo o autor, pois todas as sociedades se servem deste. Contudo mercado e propriedade privada articulados contribuem para a fluidez das regulações do Estado, colocando sob ameaça a soberania dos países, interferindo no processo democrático, como veio a ocorrer no contexto da ditadura brasileira, quando o capital se apropria dos bens coletivos no campo.

O problema da atuação do Estado reside também na gestão dos recursos naturais públicos face à privatização destes, havendo uma “ambientalização” dos conflitos sociais, visto na luta dos movimentos sociais organizados pela utilização dos recursos, assim como de sua preservação. A privatização da coisa pública revela uma

crise com nuances que extrapolam a discussão da finitude do meio ambiente mais de tudo aquilo que pode se tornar mercadoria, como percebe Bensaïd (2004):

[...] Vivemos no momento da mercantilização e privatização generalizada do mundo. Uma não anda sem a outra. Não se trata somente da privatização das indústrias e dos serviços, mas também do ser vivo, do saber, da água, do ar, do espaço, do direito, da informação, das solidariedades. Esta contra-reforma liberal planetária alimenta uma crise quádrupla social, ecológica, democrática e ética. Social: a competição de todos contra todos destrói as relações de sociabilidade e de civilidade. Ecológica: os desígnios a curto prazo do todo-poderoso mercado minam a longo prazo as condições de reprodução da espécie. Democrática: a privatização dos poderes reduz o espaço público e esvazia o debate político e suas incumbências. Ética: o bárbaro casamento das biotecnologias com o mercado semeia a dúvida sobre o tipo de humanidade que podemos chegar a servir [...] (BENSAÏD, 2004, p. 21)

Como percebemos, a propriedade não é só uma questão técnico-burocrática mas também é ética. Depende de como se dará dentro do campo político a correlação de forças, de como a sociedade vai se organizar para enfrentar os problemas socioambientais. Vimos anteriormente, no período da ditadura no Brasil, que a sociedade política estava organizada por um projeto político de desenvolvimento, que permitia a privatização dos bens públicos como a terra em busca de uma modernização que não respeitava as diversidades das populações no país.

A sociedade civil organizada, mesmo não dispondo dos recursos materiais disponíveis para chegar a uma hegemonia, consegue mobilizar forças para enfrentar a sociedade política não de forma armada, mais pela manifestação e mobilização de diversos grupos afetados de forma direta pela expansão do capital autoritário. O desequilíbrio entre as sociedade culminando para a derrocada da ditadura se deu por o projeto político não encontrar forças dentro da sociedade civil que o apoiassem, como mostra Coutinho (1992) em sua análise do caso brasileiro do embate de forças entre sociedade política e civil:

[...] Apoiando-se na camada militar-tecnocrática, esse regime [militar] não foi capaz de criar organismos capazes de conquistar uma hegemonia real na sociedade civil, nem de fazer funcionar os aparelhos desta como ‘correias de transmissão’ de um Estado totalitário, como ocorreu na Itália e na Alemanha. [...] É certo que o regime se empenhou em conquistar o consenso de amplas faixas da população. Mas o consenso buscado (e por vezes obtido) foi sempre um consenso passivo, que pressupunha a atomização das massas e não

era capaz de se expressar através de organizações que, a partir de baixo, dessem apoio ativo à ditadura [...] (COUTINHO, 1992, p. 131)

Mesmo não tendo o apoio da sociedade civil organizada o regime militar encontra forças no capital, mas que não passa mais a sustentá-lo quando ocorre a quebra do projeto político de desenvolvimento, auxiliado pelas críticas feitas a esse modelo nos anos 1980, por ser um limitador dos recursos naturais disponíveis no mundo. Coloca-se em pauta no cenário de transformação agressiva da natureza pelo capitalismo a re-estruturação do mercado das terras e das reivindicações de territorialidade dos movimentos sociais, refletindo as relações estabelecidas entre Estado e sociedade em como dar soluções para os problemas tidos como socioambientais.

### **2.3 Políticas fundiárias e ambientais no Amazonas: o campo das agências governamentais**

Pelo que foi exposto até o momento, percebemos que as ações movidas pelo aparato governamental para solucionar a questão agrária causou transformações políticas, sociais, culturais, econômicas e, sobretudo, na Amazônia, mudanças irreversíveis ao meio ambiente. Atentar para essa transformação nos abriu os olhos para a limitação dos recursos naturais, de nossa própria existência, do sistema que a organização social “ocidental” havia criado, afastando-nos de nossa outra parte, da natureza.

O despertar para a crise se deu dentro de seu próprio criador, o sistema capitalista que promoveu o desenvolvimento das tecnologias científicas e de pesquisa, sendo que por meio desta percebeu que a extinção de algumas espécies dos mares e das florestas seria a consequência das práticas predatórias do homem, visto que o cerne do problema (desenvolvimento) ainda não havia sido questionado tal como é na atualidade. Com isso, passou-se a relacionar com os problemas sociais como a fome e a pobreza transformando-se em problemáticas socioambientais, exigindo dos Estados medidas de intervenção aglutinadas as pesquisas científicas.

É interessante compreender nesse processo duas vertentes no campo das políticas, a saber a política ambiental e fundiária. Estas interagindo juntas com o auxílio do movimento ambiental/agrário poderiam minimizar as transformações decorrentes do aumento de acumulação do capital e da re-estruturação dos mercados, atentando para os interesses políticos e econômicos que colocam os agentes envolvidos em concorrência, relacionando as dinâmicas localizadas aos problemas internacionais, em busca da

construção de uma sociedade mais justa e democrática, o que pressupõe mudanças tanto na gestão técnica quanto na ação política:

[...] Na realidade [a mudança] depende prioritariamente da democratização dos processos políticos. Nesse sentido, ecologia e democracia se determinam reciprocamente, seja pela ação dos condicionantes sócio-políticos da degradação ambiental, seja pela prevalência das bases ambientais da desigualdade social [...] (ACSELRAD, 1992, p. 10)

A forma como historicamente foi tratado o problema do meio ambiente e da terra se estruturou por meio da diferenciação, num período em que a agricultura incorporada à indústria desgastava rapidamente o solo, poluía os rios e destruía as florestas. O movimento ambientalista nascente, da década de 1960 e 1970 não fazia as críticas necessárias a esse tipo de “desenvolvimento”. No Brasil as políticas ambientais implantadas no período autoritário serviram apenas para cumprir pastas, utilizando os incentivos disponibilizados para a realização destas em outras atividades predatórias. Isso ocorreu porque o projeto do governo autoritário não contemplava a todos e nem a natureza e, como explica Souza (1992), o fracasso desse modo de agir constitui a questão ecológica brasileira.

Os questionamentos ao desenvolvimento nesse momento partiam das grandes potências internacionais reunidas na 1ª Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, promovida pela Organização das Nações Unidas em 1972, onde os indicativos para a preservação do meio ambiente deveriam ser adotados pelos Estados envolvidos. No ano seguinte, no Brasil é criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculado ao Ministério do Interior e em 1979 cria-se o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), do Ministério da Agricultura, com vista à adequação às novas regras internacionais.

Os planos (Plano Nacional de Meio Ambiente) e projetos elaborados pelos ministérios se voltaram para a proteção das áreas naturais entre as décadas de 1970 e 1980, com a criação de 10 Parques Nacionais, 13 Reservas Biológicas, 15 Estações Ecológicas na região Amazônica (SCHWEICKARDT, 2003). Apesar disso, as políticas ambientais não partiam de uma preocupação real com o meio ambiente, pois não questionavam o modelo modernizante, predatório. As críticas eram feitas pelos parlamentares ligados ao campo de direção progressista, que representavam as minorias

e viam que a questão ambiental relacionava-se à questão da terra, principalmente em relação à Amazônia.

A abertura política na década de 1980, a elaboração da Constituição brasileira, os movimentos sociais em defesa do território e identidades plurais foram marcantes para mostrar a força que a sociedade civil adquirira mesmo com a repressão e também para mostrar que o problema ambiental relacionava-se à terra, prolongando mais a questão política.

Os movimentos sociais que teriam problemas divergentes estariam interligados pela situação de separação do homem do campo, do homem da natureza. O que estaria sendo perdido não eram apenas as ferramentas de produção. O processo de acumulação do capital estava produzindo um cercamento maior ao que havia ocorrido em seu período inicial. As próprias políticas permitiam que isso ocorresse.

Outro dado que diferenciava o movimento ambientalista e o agrário seria as lutas que deram origem as suas ações, como mostra Esterici (2003):

[...] Por sua própria tradição, os ‘movimentos sociais estão ligados a interesses de grupos ou de classe’, têm como preocupação fundamental ‘a sujeição do homem pelo homem’, ‘buscam justiça igualdade e equidade’ e, na sua maioria, querem mais crescimento, mais investimento, mais consumo e mais participação. Já os ecoambientalistas concentram sua atenção na depredação da natureza e procuram mostrar como a ‘a relação que o homem está mantendo com a natureza gera um estado permanente tensão entre o prazer e o medo, entre o sucesso individual e a (ameaça à) sobrevivência da espécie’. [...] Eles ‘são orientados por uma nova moral, propõem uma ética da renúncia’ [...] (ESTERICI *apud* GIULIANI, 2003, p. 10)

O que podemos notar, analisando o histórico das lutas do campo no Brasil, é que as lutas demonstravam um cunho político muito forte e combativo, enquanto as lutas ambientalistas foram movidas especialmente por biólogos, no campo científico. A diferença ficava mais latente com relação à agricultura, atividade que pressupõe uma modificação na natureza pelos métodos empregados para a produção de alimentos, criticada pelos ecoambientalistas que não viam que quem degradava a natureza não era o pequeno agricultor mais a grande empresa. Não era o pequeno que formava grandes latifúndios, mas sim os grileiros.

Essa percepção foi importante para a construção de um socioambientalismo brasileiro a partir da década de 80, principalmente com a mobilização do movimento dos seringueiros no Acre, que lutavam contra a implantação de assentamentos e de

atividades como pecuária que impediriam a sua reprodução sociocultural. Então assim houve o encontro entre ambientalistas, que viam a importância da floresta em pé para o mundo, assim como para os seringueiros, que também eram trabalhadores rurais agregados no Sindicato representativo da classe.

Outro movimento emblemático desse socioambientalismo foi o movimento indígena, organizado pela luta de seus territórios e tudo o que estavam ligados a eles, os rios, florestas, animais entre outros. Reunidos em Conselhos Indígenas, termo emprestado das organizações eclesiais que auxiliaram neste movimento, os indígenas cobravam do Brasil e do mundo juntamente com os seringueiros seu direito à terra, culminando na proposta de criação das Reservas Extrativistas. Contudo, forças dentro do próprio movimento ambientalista não queriam misturar os interesses de preservação da natureza à questão de justiça social, culminando na criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), responsável pelas políticas de conservação.

As RESEXs ficaram a cargo do INCRA e sua demanda não pressupõe uma política de cima para baixo. Pelo contrário, as comunidades extrativistas devem se mobilizar para a criação da RESEX e suas atividades são geradas e gestadas por um conselho próprio devendo o INCRA cuidar somente dos trâmites burocráticos para sua criação, como os recursos financeiros para a criação e os estudos prévios. Esse processo não foi realizado sem conflitos, pois o autoritarismo continuava nas mãos dos agentes interessados em conseguir acumular mais terras a qualquer custo, os grileiros, fazendeiros e madeireiros.

Essa fronteira que ia se redefinindo exigia estratégias do governo brasileiro, agora com a participação dos movimentos sociais organizados de luta pela terra e meio ambiente. Cria-se, mediante essa situação, os institutos que poderiam realizar a política ambiental, com reflexos também na política agrária, já que a base na qual esta última se sustentava concebia o desmatamento enquanto benfeitoria.

No Amazonas, as primeiras instituições de políticas ambientais criadas foram a Coordenadoria de Ecologia e de Recursos Naturais do Centro de Desenvolvimento, Pesquisa e Tecnologia no Estado do Amazonas (CODEAMA) e o Instituto do Meio Ambiente (IMA), na década de 1980. Suas ações passaram a se direcionar mais ao problema fundiário do Estado, enquanto o ITERAM havia sido extinto em 1989. Em 1996 é criado o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), atuando com

cooperação internacional, visando à conservação das áreas florestais sob o domínio do Estado.

Nesse processo se inter cruzam as ações de conservação da biodiversidade movidas pelo Estado, por organismos internacionais e projetos locais. Com relação às ações de cunho internacional está o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7), financiado pela União Europeia, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Estados Unidos e Reino Unido, tendo como gerenciador o Banco Mundial. Foi negociado em 1991 e operacionalizado em 1994 e até os dias atuais, desmembrando os objetivos de preservação da natureza em outras vertentes, como o reconhecimento das terras indígenas e de projetos sustentáveis, como o Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI) e das RESEX, aliando conhecimentos científicos com a participação dos sujeitos locais, alvos das ações.

As ações do PPG7, ao se concentrarem no estudo de Parques e Reservas, retoma a questão das Unidades de Conservação (UCS), agora dotando-se de elementos pertinentes que não eram valorizados no período em que foram concebidas, com a participação dos sujeitos locais. Essas Unidades fazem parte dos Parques e Reservas, os Corredores Ecológicos, compostos pelas UCs, as Terras Indígenas e as áreas de Preservação Permanente, Reservas Legais, as Reservas Legais, Reservas Particulares de Patrimônio Natural e áreas não-protegidas, formando um modelo que salvaguardasse tanto os moradores tradicionais quanto a natureza.

A aplicação das políticas ambientais de forma separada não permitia a preservação integral do meio ambiente. No período em que foram concebidas, essas políticas eram implantadas sem a discussão prévia daqueles que seriam afetados e sua operacionalidade ficava circunscrita aos papéis das instituições responsáveis. A proteção enfatizada direcionava-se aos recursos naturais em detrimento das populações locais, vistas como depredadoras do meio ambiente devido a suas atividades de caça, pesca, agricultura, pecuária.

Tanto instituições governamentais quanto ambientalistas percebiam que o meio ambiente não era somente a natureza, mas sim a relação que o homem estabelece com ela. Se ele se separou dela não foi pela sua própria vontade. Sua apropriação era vista pela ótica do trabalho e historicamente suas técnicas foram modificadas porque foram ensinados que não era moderno e produtivo. A discussão em torno da preservação do ambiente afastando o homem desse processo se configurou numa estratégia de expulsão do homem do campo de seus instrumentos de trabalho, como se reflete na discussão

ocorrida na Oficina realizada no Fórum Social Mundial 2002, tendo como temática a Função socioambiental da terra:

[...] Os camponeses foram ensinados a destruir a terra e tentam viver em função da crise permanente da agricultura. A nossa sorte é que uma hora esse fato é percebido e então começamos a tentar ir no sentido inverso contra a nossa cultura imediatista que prioriza o lucro iminente. Temos que ir contra a mercantilização da terra. Ela é um patrimônio comum e tem que ser preservada às gerações futuras [...] (BRUNETTO, 2003, p. 24)

[...] Uma boa parte dos assentados de hoje, perderam a origem camponesa de produção. Isto porque, a própria assistência técnica e extensão rural pública, especialmente aquela forjada para ser a grande propagadora da 'revolução verde', forçou a destruição da concepção camponesa de produção, centrada na diversificação e na utilização de insumos internos. A forma de produção da agricultura familiar era vista como atrasada e como um problema de modernização da agricultura [...] (ANICE, 2003, p. 26)

As populações que tradicionalmente habitavam a Amazônia detinham técnicas que não depredavam o meio ambiente. Praticavam o que atualmente é conhecido como manejo, ou seja, atentavam para o tempo de reprodução das espécies consumidas, das árvores retiradas, respeitavam o tempo natural. Com a expansão do capital este tempo foi quebrado, com a aceleração do tempo de produção via insumos agrícolas, que por sua vez atraíam pragas, que deveriam ser eliminadas com defensivos, pesticidas, venenos que adentravam o solo e que poluíam os lençóis freáticos, empobrecendo o solo e ao adentrar nos corpos dos agricultores, produzindo o empobrecimento físico e exaustão, matando poucos seus corpos e estilo de vida<sup>35</sup>.

Como já foi exposto, o modo tradicional de produzir não era considerado moderno. As políticas agrárias voltadas para integração nacional ao mercado internacional refletiam esse quadro de substituição das atividades extrativistas, como ficou latente nas experiências no Amazonas com o apoio do ITERAM. E, ainda, as políticas pensavam o território de forma padronizada, como se o nosso ambiente fosse comparável ao do Nordeste e Sudeste do país.

Isso passa a ser questionado na década de 1980, quando o MST passou a reivindicar desapropriação para implantação de assentamentos no local de origem dos

---

<sup>35</sup> Remete-nos ao estilo de trabalho analisado no Projeto de Assentamento Caviana, no Médio Purus, Amazonas. Os trabalhos na roça eram realizados em torno de cinco da manhã e os assentados passaram a trabalhar uma hora antes para realizar a borrifação de veneno pois era o horário que não ventava, e assim não espalharia nas outras plantações nos seus próprios corpos (ONETI, 2007).

demandantes, pois não queriam somente a terra, mas um conjunto de situações que poderiam construir uma sociedade diferente e não o deslocamento dos agricultores para outras regiões. O que era praticado pelos institutos fundiários era a implantação de assentamentos que não valorizava as identidades sociais, seu modo de produzir e suas especificidades regionais.

Como expõe Schweickardt (2003), a partir desta discussão, são implantados os Projetos de Assentamento, via INCRA, realizados apenas para cumprir as metas nacionais e resolver os conflitos fundiários, fato que se reproduzia no Amazonas, região que possui outra territorialidade. Num primeiro momento, na década de 1970, a meta era concentrada no maior número de terras que pudessem arrecadar para depois destiná-las via regularização fundiária para pequenos posseiros, pequenos proprietários e empreendedores agropecuários, pois o projeto nacional era integrar a região por territórios.

Na década de 1980, com a ênfase nas políticas agrícolas, as metas se destinaram a assentar famílias em Projetos de Assentamento, operando como uma política de transição de regularização fundiária para colonização e povoamento, uma forma de não promover a reforma agrária via desapropriação. Nos anos 1990, a meta ainda de assentar famílias não refletia a realidade do estado do Amazonas, onde a demanda não era por assentamento e sim por regularização. Mesmo assim, os PAs foram implantados em áreas onde já haviam pessoas residindo, trazendo famílias de outras localidades e regiões para lá produzirem. Como seria de se notar, em nível local, a implantação desses assentamentos geravam outras problemáticas, além de não atentar para os impactos no meio ambiente.

O novo cenário que se redefinia na década de 1990 com as reuniões internacionais e com a participação de agências na preservação do meio ambiente na Amazônia, as políticas agrárias são repensadas para atender as novas realidades da questão fundiária na região, principalmente com o reconhecimento de outras modalidades de assentamento como as Reservas Extrativistas. Passa-se nesse momento a exigir o licenciamento ambiental para a criação dos assentamentos via CONAMA, pela resolução nº 237, mas que tratavam os empreendimentos de reforma agrária igualmente aos empreendimentos comerciais, que não eram similares pela razão social de cada uma. E, a partir das discussões internas do INCRA, foi aprovada uma resolução do CONAMA que passou a tratar as áreas de reforma agrária de modo específico, agora revisto na Resolução nº 387, de 27 de dezembro de 2006.

A partir de 2000, verifica-se o intercrucamento de diversos campos permeando a questão ambiental e agrária. Verifica-se a estruturação das instituições ambientais e fundiárias em nível nacional estadual e municipal, onde os dois últimos poderes passam a desfrutar de relativa autonomia frente ao governo federal; percebe-se o nascimento de outro campo no Direito Agrário<sup>36</sup>, o Direito Ambiental, onde o ponto central da discussão entre os dois seria em que medida o meio ambiente deve tornar-se propriedade privada, carecendo de redefinição a função social da terra, também tratada de modo homogêneo pelas políticas. Observando esses momentos e os aparatos criados pelo Estado para dar solução aos problemas da sociedade demonstraram que a real demanda era (e ainda é) socioambiental.

Deve-se reconhecer que com a abertura a sociedade civil, por meio dos movimentos sociais organizados, contribuiu significativamente para esse processo, passando a exigir da sociedade política ações específicas para os problemas locais. Nesse sentido, as ações fundiárias do INCRA mudam seu foco para o meio ambiente, fazendo a transição dos Projetos de Assentamento para outra modalidade: O Projeto Agroextrativista (PAE), nos anos 1980. O projeto é criado pelo INCRA para a prática de atividades extrativistas, economicamente viáveis sem depredar o meio ambiente via concessão de uso comunitário. O primeiro PAE foi o Chico Mendes, numa área de reserva no município de Epitaciolândia, onde se situava a casa do líder do movimento de seringueiros no Acre. No Amazonas, foi criado o PAE Antimary, no município de Boca do Acre, em áreas de seringal; no município de Eirunepé, o PAE Santo Antônio Mourão, num seringal adquirido mediante compra e venda; no município de Pauani, o PAE Teruã foi criado numa área desapropriada, e ambos os projetos ficaram sem investimentos, pois, na época, não se dava valor às especificidades regionais (SCHWEICKARDT, 2003).

Com relação à primeira RESEX criada no Amazonas, foi reivindicado seu reconhecimento por uma área de proteção que já havia sido estabelecida na região de

---

<sup>36</sup> A legislação ambiental do Brasil, apesar de ser considerada o conjunto de leis mais completo, possui algumas lacunas em sua aplicação, até mesmo porque umas tornam-se mais hegemônicas sobre as outras pelo interesse na questão de propriedade. Atualmente, flexibiliza-se o direito de propriedade sobre os bens naturais para reafirmar o processo de acumulação do capital. Fazem parte desse conjunto as seguintes legislações: Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal; Lei nº. 4.947, de 06 de abril de 1966 - Direito Agrário; Lei nº. 5.197, de 03 de janeiro de 1967 - Lei de Fauna; Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 - Política Nacional do Meio Ambiente; Lei nº. 9.433, de 8 de Janeiro de 1997 - Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei nº. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 - Lei de Crimes Ambientais; Lei nº. 9.985 de 18 de julho de 2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BIBLIOTECA VIRTUAL DO AMAZONAS, 2009).

Carauari pelo IBAMA, que precisaria de recursos para sua continuidade, via criação da RESEX Médio Juruá. Uma outra modalidade baseada nas Unidades de Conservação foi a criação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), ainda na década de 1990, implantado com mais intensidade a partir de 2000, destinadas a pessoas que moram em áreas onde pratiquem o extrativismo ou atividades de baixo impacto ambiental, via concessão de uso de forma comunitária, se assim preferirem as comunidades, com o apoio do Ministério de Estado do Meio Ambiente (MMA) e do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). O primeiro PDS foi criado no Acre, o PDS São Salvador, localizado no município de Mâncio Lima, no Alto Juruá, fazendo fronteira com o Peru. No Amazonas, o primeiro a ser implantado foi o PDS Morena, no município de Presidente Figueiredo.

Essas ações sobre o território passam a exigir uma maior articulação entre as instituições que gerem tanto a questão ambiental quanto a questão agrária, a nível federal e estadual. Como foi notado pelas entrevistas com agentes das instituições fundiárias, algumas ações fundiárias são limitadas não somente por problemas técnicos, mas sobretudo pela questão política.

A superintendência do INCRA estadual, IBAMA, IPAAM, SDS passam a cruzar suas informações juntamente com o ITEAM para a elaboração de políticas agrárias e ambientais de forma descentralizada, tendo em vista as experiências anteriores que não deram certo. A participação dos agentes locais torna-se importante porque não seriam mais as instituições que imporiam ou fabricariam as demandas mas sim as próprias organizações locais é que exigiriam a intervenção estatal.

As estratégias pensadas em conjunto refletem a preocupação com a tentativa de reabertura de uma nova fronteira agrícola, agora não mais incentivada pelo Estado mas sim por grandes proprietários com interesse em transformar a região sul do Amazonas na fronteira das *commodities*<sup>37</sup>, em detrimento das diversidades de agentes da agricultura de subsistência. Isso se deve a forte pressão ambiental nesses empreendimentos no Mato Grosso e Rondônia, fazendo migrar os empreendimentos especialmente para os municípios de Humaitá, Manicoré, Canutama, Lábrea, Boca do Acre, Apuí e em Novo Aripuanã. São grandes empresários que pressionam as instituições fundiárias para a liberação de grandes áreas, daí a aceleração no processo de

---

<sup>37</sup> Etimologicamente, significa mercadoria, produzida de forma uniforme por vários fornecedores, negociável no mercado. Na agropecuária, as *commodities* seriam utilizados em negociações comerciais de produtos primários como gado, trigo, soja, minerais na bolsa de valores (COMMODITIES, 2009).



O possível diálogo entre as políticas ambientais e políticas agrárias se dão principalmente com a criação desses projetos específicos embasados na legislação ambiental brasileira, que podem garantir o acesso as terras sem depredar o meio ambiente. Percebemos esse dado na legislação ambiental mais atualizada de proteção ao meio ambiente, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Desde quando surgiu o termo UC ainda no governo militar, sua aplicabilidade era discutível, pois não refletia a realidade das populações rurais e nem dos biomas que se propunha a proteger e atualmente ainda levanta discussões que fazem com as duas políticas se encontrem e em outros momentos se divergem devido aos diversos interesses aí embutidos, principalmente no estado do Amazonas.

A instituição que cuida do processo de criação das UCs em nível estadual é Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS). Essa instituição estabelece diálogo com outras instituições como o ITEAM, para suas ações para a verificação dos limites territoriais e fundiários, cumprindo também com a legislação ambiental vigente.

A criação das RDSs por parte do CEUC parte de uma demanda dos agentes locais, em geral por conflitos que possam incidir sobre suas áreas de moradias e atividades. Esses agentes enviam documentos demonstrando o interesse em implantar uma UC via organizações locais ou até mesmo via prefeitura. O CEUC protocola o processo que deve conter os documentos necessários como atas de reunião, estatutos entre outros. O levantamento de dados ocorre em gabinete, com a verificação de mapas e de recursos disponíveis para o trabalho de campo até o deslocamento da equipe para verificação da situação *in loco*. Os dados de campo são adquiridos mediante mobilização das comunidades interessadas com a participação de suas organizações locais, ONGs, agentes políticos ou outros, onde é explicada a legislação ambiental e qual modalidade que cabe para aquela realidade específica.

O aparato científico e burocrático do órgão analisa o estudo de campo, define a modalidade e realiza-se nos municípios a consulta pública para implantação das UCs, verificando as dúvidas, os questionamentos, as sobreposição de territórios e dominialidades, os interesses de outros grupos locais. Em geral, o destino da criação se dá nas consultas públicas. Dirimidas as questões, iniciam-se os trâmites para criação da UC e de sua publicação no Diário Oficial do Estado. A implantação envolve aí a participação dos poderes envolvidos, dos recursos disponíveis, as instituições de pesquisa que atuarão na área, a titulação ou indenização das propriedades particulares, o

plano de manejo comunitário ou em parceria de empresas, cadastramento das famílias-alvo das políticas públicas e dos créditos especiais. É um processo complexo, como expõe o agente da CEUC:

[...] Geralmente é muito comum isso acontecer, a gente vai com uma proposta, já tendo concluindo todos os estudos aí aparecem alguém: “olha eu tenho um documento aí dentro”. Aí a gente vai lá checar, aí a consulta serve pra eliminar. [...] E tudo isso é registrado em ata, conta no processo, mas mesmo assim isso não impede de alguém ir lá e parar. [...] aqui é um processo estadual. E se tiver aqui, por exemplo, um animal que esteja em extinção que seja importante, se justifica e essa construção do último desenho vai se dar no dia da consulta pública para depois avaliar os resultados. [...] A gente está entendendo que recurso para financiar tudo isso tem e isso é importante e com a mudança política a coisa é crítica. Porque é muita política, que manda os documentos encaminha pra casa civil com o governador e em uma minuta de decreto ele assina. Todos os nossos processos são feitos assim. Esse é o caminho, ele vai bem redondo e volta para cá para encaminhar para casa civil [...] (D., agente do CEUC, 45 anos, Manaus, 2009)

O andamento das UCs no Amazonas encontra problemas sociais de todas as ordens, quando as organizações dos beneficiários que não conseguem soluções relacionadas à produção, permitindo a entrada de empresas com interesses em explorar ilicitamente os recursos naturais dessas áreas; quando não encontram apoio das instituições fiscalizadoras dos crimes ambientais, por falta de recursos financeiros e humanos; por vontade política do poder municipal, que não colabora com melhores condições para as famílias que moram nas UCs, não lhes garantindo serviços básicos como educação, saúde e comunicação, levando ao abandono das áreas para a sede municipal, ou até no sentido de afirmar que RDSs ameaçam o desenvolvimento municipal, o processo de ocupação com fins políticos; por pressão dos grupos dominantes, em geral, agentes de comercialização locais que veem seus interesses de exploração dos recursos naturais ameaçados pelas UCs, tentando convencer as comunidades e parlamentares dos malefícios dessa política. Outro problema seria a iniciativa de prefeituras em criar RDSs sem comunicar a secretaria, ou o discurso das autoridades sobre o engessamento dos municípios, vendo-se ameaçados de perder suas terras, seus latifúndios para as UCs:

[...] Geralmente quando eles têm um discurso padrão sem dúvida eles pensão que a unidade vai engessar o município e a economia, enfim, é uma reação muito comum não é? É um tipo de reação muito comum Novo Airão que é um exemplo clássico, que todos os prefeitos que passam por lá diz não pode ter unidade de conservação porque o

município tem que crescer na parte da agropecuária. [...] a gente tem observado o seguinte: alguns gestores municipais, de processos de gestões anteriores andaram decretando vários processos de Unidade de Conservação municipais. E como a gente quer aqui no Estado ter um cadastro único e saber onde estão, se de fato elas foram criadas, através de processo ou lei municipal não sei. A gente quer fazer esse mapeamento. E a gente já está fazendo isso. [...] eu fiz uma proposta que a gente quer ter acesso aos mapas, aos decretos, para gente ter isso na nossa base de dados. E existem dúvidas legais se de fato as prefeituras têm autonomia para isso inclusive. [...] então situações como essa me preocupam bastante porque quem criou não está mais lá no município. A gente não sabe se o atual prefeito tem a responsabilidade de assumir esse jeito de fazer gestão dessa UC, se de fato existe um processo de criação e se as comunidades que moram lá sabem ou não se elas fazem parte de uma unidade de conservação [...] (D., agente do CEUC, 45 anos, Manaus, 2009)

Chama-se a atenção para o papel do Estado na elaboração e implantação de políticas ambientais e agrárias que salvaguardem o bem público e a permanência do socioambiente. Isso se relaciona também a como a Amazônia passar ser vista de forma adversa de quando representava a fronteira em ocupação, sendo agora a fronteira internacional, duplamente valorizada pela disponibilidade de terras que ainda possui e pelo capital natural que garantiria a sobrevivência humana (BERCKER, 2001).

O desafio que se impõe seria essas políticas serem pensadas para os problemas localizados que por sua vez recebem pressões internacionais. Desse modo, a política ambiental tenta se voltar para as medidas que possam “atender a pressão ambientalista, a disputa externa e governamental pelo controle do capital natural e do território, e as demandas sociais dos amazônidas por melhores condições de vida” (BERCKER, 2001). O que devemos observar seria como as políticas podem se articular para auxiliar na resolução do problema amazônico, da territorialização.

Por meio deste apanhado percebemos como se deu a formação do campo político ou socioambiental e de seus subcampos, da política agrária e da política ambiental (**Figura 16**), onde os agentes em disputa buscam impor sua explicação e implantação da ordem social. Nem sempre a luta nesse campo é pelo poder econômico, mas sim para conseguir impor sua visão de mundo. As lutas não são deslocadas do seu conteúdo histórico, ao contrário, são dinâmicas, perceptíveis pela permanência ou não das políticas. Daí a importância de verificar os subcampos das políticas no ontem e no hoje, ou seja, no período ditatorial e atualmente.

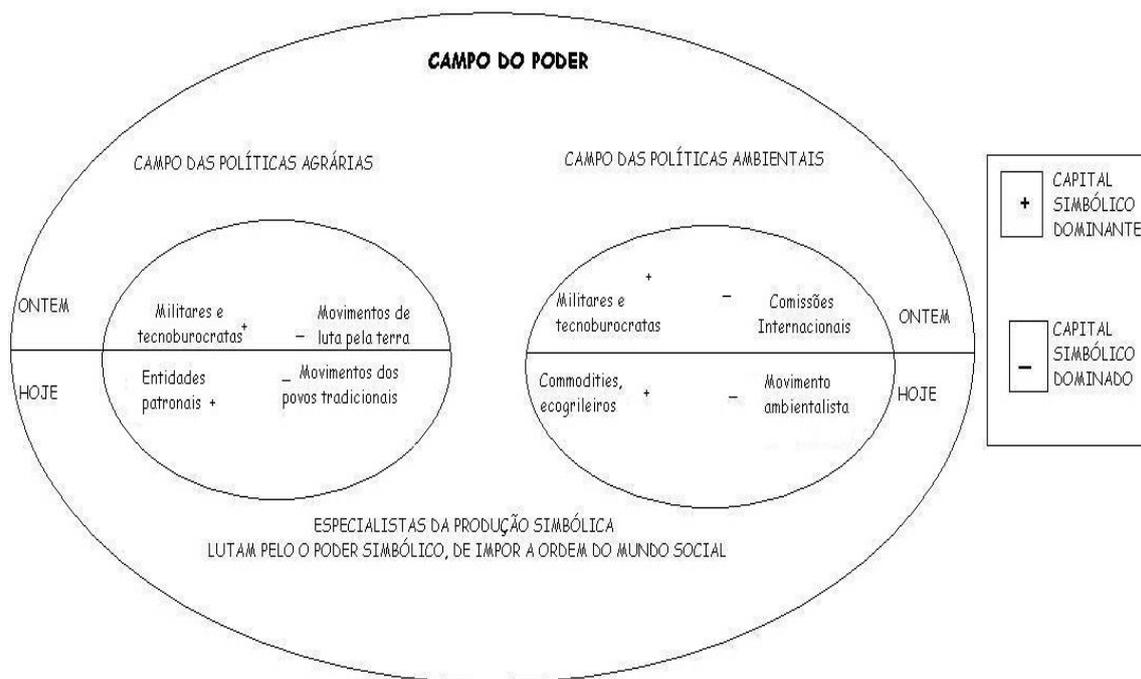
O campo da política de ontem se configurava pela luta entre os militares e técnicos (dominantes) para impor o problema da terra como parte acessória de um

projeto político desenvolvimentista. Por outro lado, havia aos movimentos sociais, que lutavam pelo direito a terra e pelos benefícios que poderiam advir com essa realidade. Esse processo foi conflituoso, pois aqueles que também poderiam impor sua visão de mundo, que estavam a frente dos movimentos sociais (dominados), não acumularam capital simbólico e nem forças políticas suficientes.

Os mesmos dominantes também migraram para o campo da política ambiental, devido ao seu capital acumulado na luta simbólica deste macro-campo socioambiental, utilizando-se dos mecanismos de proteção a natureza para empregar em atividades ainda mais predatórias. A fim de se adequarem às legislações internacionais a sociedade política cria os institutos ambientais, que passaram a centralizar suas ações de forma horizontal, sem envolver as esferas estaduais e municipais no sentido de colaborar nas ações.

O movimento ambientalista não havia acumulado capital simbólico suficiente no período ditatorial, pois não haviam percebido que a finitude dos recursos naturais era o reflexo do modelo de desenvolvimento adotado, de forma que, quando perceberam, puderam acumular forças com o movimento de luta pela terra, revertendo a situação no campo do hoje, facilitada com a abertura política a democracia. Este período, para alguns analistas, marcou um processo de retração na participação da sociedade civil, visto que algumas de suas principais reivindicações já haviam sido atendidas. O que ao contrário, mostrou o surgimento das diversidades de mobilizações sociais, em especial destaque para o movimento ambiental.

As estratégias dos agentes dominados de cada subcampo pretendiam superar as ações estruturadas do *habitus* antigo sem contudo eliminá-los por completo, isso é confirmável pela permanência de alguns dispositivos legais na legislação ambiental e agrária e a inserção de outros, substituindo-os, mediante as estratégias dos agentes dispostos no campo. Os campos estão em transformação enquanto há agentes dispostos a jogar.



**Figura 16** – Campo do poder e os subcampos das políticas

**Fonte:** Trabalho de campo, 2009.

Esse jogo continua indefinido, pois os especialistas da produção simbólica continuam a lutar no campo para impor sua visão de mundo sobre a realidade amazônica, principalmente com a possibilidade de avanço da fronteira e das regulações do meio ambiente. Há um espaço de abertura para as instituições ambientais e fundiárias elaborarem suas próprias estratégias de ação, o que não impede de certos grupos dominantes fazerem frente às ações socioambientais, estando essas forças concentradas na sociedade política local. Mas, como demonstra Bobbio (1997), não é porque um governo é democrático que não haverá a presença de elites aptas a defenderem interesses próprios. Elas fazem parte da diversidade que compõe o governo.

No campo da política agrária e ambiental os agentes dominantes, principalmente os ligados aos agronegócios, elaboram estratégias para tentar flexibilizar as leis agrárias e ambientais com o intuito de utilizar as terras em seu próprio benefício. Seria o que Almeida (2009) denomina agroestratégias, ou seja, conjunto de iniciativas para remover os obstáculos jurídicos-formais que não permitem a compra e venda da terra. Assim, pretendem manipular as políticas governamentais colocando em pauta principalmente a concessão de terras públicas e isenção da carga tributária (ALMEIDA, 2009, p. 59). Com isto, passam por cima de interesses das comunidades tradicionais, dos povos indígenas que se relacionam de forma coletiva com a terra.

E para conseguir seus intentos, os agroestrategistas se utilizam de veículos midiáticos, dos especialistas da produção simbólica para propagar sua agenda de planos de políticas agrícolas, enfatizando que a crise agrária é uma crise da produção de alimentos e que esta gera a não distribuição de terras, problemas que residem na concentração fundiária movida por esses mesmos agentes. Assim, as regiões passam a incorporar novas terras às empresas como forma de “preservar” sua segurança alimentar. Essas terras, ao serem imobilizadas, elevam o preço das outras terras disponíveis, aquecendo o mercado de terras e ameaçando as pequenas propriedades.

Vê-se, neste processo, também as ações dos “ecogrileiros”, que se beneficiam do mercado de carbono para aumentar seu capital, à medida que grandes empresas transformam seus antigos negócios, como o setor madeireiro, para a captação de carbono, o que subverte a proposta inicial, pela qual o ganho deveria ser simbólico, importando o total de carbono e não o valor dele.

Os movimentos ambientais têm colocado obstáculos à expansão das ações dos agroestrategistas, via a discussão de novos critérios de consciência ambiental, assim como os movimentos de lutas pelas terras, para o reconhecimento de suas especificidades. Contudo, ainda não conseguem retirar os primeiros de sua posição hegemônica, o que não significa afirmar que estão perdendo força. No campo das políticas, as lutas ainda estão ocorrendo e quem está em posição dominante (mas não “vencedora”) são aquelas que estão acumulando mais capital simbólico (+).

Essas questões são ainda mais latentes quando se pensa em promover a Reforma Agrária na Amazônia, onde o desafio se concentra em transformar o histórico de erros em ações condizentes com a realidade social dos sujeitos-alvo das políticas. Nesse ínterim, verificamos a reatualização da discussão em torno do desenvolvimento, do crescimento econômico, da renda, da questão agrária, ou, como mencionou Violeta (2009), do retorno dos fantasmas que pareciam ser dirimidos ameaçando as conquistas dos movimentos de luta pela terra, com a aprovação da Medida Provisória nº 458, que versa sobre a Regularização Fundiária na Amazônia, que poderia vir a permitir a expansão do latifúndio na região, aparecendo no cenário os movimentos agrários, o movimento ambiental, as elites rurais, levando a uma redefinição do papel do Estado, se incentivador do mercado de terras ou de promotor de políticas diferenciadas, de uma chamada “Reforma agrária cabocla”, “ambiental” ou “ecológica”.

#### **2.4 Regularização fundiária: práticas e debates**

A regularização fundiária é um processo de intervenção pública sob o aspecto jurídico, físico e social, com o objetivo eliminar a indefinição dominial, ou seja, estabelecer com precisão de quem é a posse da terra para depois legitimá-la ou regularizá-la, auxiliando os municípios no dimensionamento da arrecadação de impostos e na elaboração de planos diretores. No Amazonas, esse conceito foi estendido para a zona rural, abrangendo como beneficiárias as populações interioranas e habitantes tradicionais do Estado.

As instituições fundiárias são responsáveis por este processo, culminando com a outorga de títulos de domínio aos pequenos posseiros que ocupem áreas devolutas tanto na zona rural quanto urbana. O título de domínio é o documento que garante a posse definitiva do imóvel ao seu ocupante. Esses “pequenos” serão aqueles que ocupam áreas devolutas (áreas sem domínio pleno) inferiores a 100 ha, atendendo a legislação vigente que versa sobre a regularização de terras da União, assim como o perfil do beneficiado. Se não atender aos requisitos, será concedida uma permissão de uso.

**Box 2 : Instrução Normativa n° 2, 20 de março de 2001, publicado no DOU n° 62, de 29/3/2001, Seção 1, página 23.**

Fixa normas gerais para a implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, abrangendo as ações de assentamento de trabalhadores rurais e a atividade complementar de regularização fundiária

**CAPÍTULO V  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Art.14 A concessão e alienação das terras de domínio da INCRA ou da União será feita ao homem ou à mulher, se solteiros, ou a ambos, se casados ou constituírem união estável que comprovem, cumulativamente:

- I- não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- II- não ter sido beneficiado pelo programa de reforma agrária, ressalvadas as situações admitidas pelo INCRA;
- III- explorar diretamente, por período igual ou superior a um ano e um dia, o imóvel rural ocupado com utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente;
- IV- morada habitual habitual no imóvel;
- V- ter sua principal atividade na exploração agrosilvopastoril de forma sustentável, no imóvel pretendido; e
- VI- ter o imóvel rural ocupado, devidamente cadastrado no SNCR.

§1º Para os fins previstos no inciso III deste artigo, considera-se imóvel explorado, aquele que atingir, no mínimo, cinquenta por cento da sua área aproveitável utilizada.

Art. 15 Não será beneficiária da concessão ou da alienação de terras de domínio do INCRA e da União a pessoa jurídica, ainda que tenha como sua principal atividade a agropecuária, salvo na hipótese de entidades civis sem fins lucrativos.

Esse capítulo prevê que, após a consecução do título de domínio ou a concessão de uso, a terra poderá ser negociada após dez anos de domínio. No processo de medição e demarcação da área será outorgado, num primeiro momento, o contrato de concessão de uso e posteriormente o título de domínio definitivo.

Se as terras forem de domínio do estado, será realizado o processo de regularização e o perfil do posseiro previsto na norma federal das terras da União. O processo de regularização fundiária<sup>38</sup> tem início com a formalização do processo, identificação da área, demarcação e finalmente, titulação. A formalização do processo, no plano estadual, se dá quando os sujeitos interessados que vivem no campo procuram a instituição fundiária com vista a regularizar sua terra. No ITEAM, este terá que preencher um formulário expondo sua situação e respondendo alguns itens, anexando em seguida sua documentação pessoal.

Mediante este primeiro passo, serão realizadas vistorias, nas quais os agentes do ITEAM realizarão uma descrição minuciosa do imóvel rural, atentando se a terra está cumprindo a função social, se há benfeitorias, quais os tipos de cultivos e sua idade, qual a metragem da área, as áreas utilizadas e os recursos naturais que a compõem, assim como a situação da família interessada, via levantamento socioeconômico, como expõe o técnico da instituição:

Existe muito interesse das comunidades que vem no ITEAM solicitar esse serviço. [...] todo processo que é formalizado no nome da pessoa tem que ter a sua vistoria. Esse é o nosso serviço de campo. O que é vistoria? É anotar o nome da pessoa, ir em campo e verificar onde fica o lote dele. Localizando onde fica o lote dele a gente confere *in loco* o que o agricultor faz no terreno. A gente verifica as plantações dele e também confere se a área é de terra firme, de várzea e também procura saber se não tem problemas com os vizinhos e no final o documento que ele vai receber é um documento que não tem problema nenhum com os extremantes, X de quantidade de hectares e também todo lote leva o nome do lote. Então nessa vistoria a gente sintetiza tudo o que o agricultor tem na vida dele, o tempo de vida que ele ocupa a área. E a diversidade de serviços que ele vem realizando. E também no caso, tem pessoas que percebem nessa vistoria quando a pessoa é um agricultor, a gente percebe quando é um invasor. A gente percebe pela ocupação e exploração o tempo de serviço. É esse o nosso serviço de campo. Praticamente somos os olhos do ITEAM aqui no escritório, por isso que o serviço tem que ser transparente [...] (G.C.E., técnico de campo, ITEAM, Manaus, 2009)

---

<sup>38</sup> Este processo está previsto na Lei n° 2.754 de 29 de outubro de 2002, Capítulo VII, Seção II, Do procedimento de Regularização Fundiária (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL).

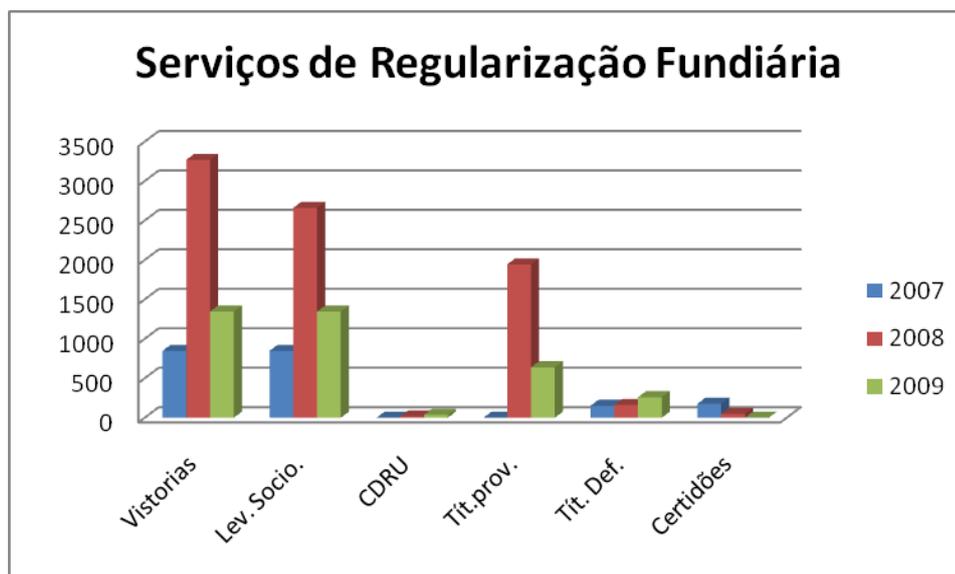
A equipe de vistoria é composta por um técnico de campo, um agente do setor socioeconômico e outro do setor de cartografia, levando os dados disponíveis da instituição como o número de famílias, os mapas produzidos para verificar na realidade as possíveis sobreposições de títulos ou de dominialidade, ou seja, se a terra está sob o domínio do estado ou da União. Após esse passo, é elaborado um laudo da vistoria, que é protocolado pela equipe para gerar um número de processo. Este vai tramitar pelos setores do ITEAM (de protocolo, vistoria, cartografia, jurídico, titulação, presidência) até a emissão do título.

Quem decidirá sobre o tipo de título que será emitido (definitivo, provisório, concessão de direito real de uso, certidões) é o setor jurídico, verificando a especificidade da área exposta no processo. Títulos provisórios serão concedidos em áreas de terra firme; se for área de várzea, será emitida a CDRU. Quando há recursos para a emissão de titulação definitiva, o ITEAM lança licitação para as firmas de topografia e apresenta o projeto de demarcação dos lotes. Com a escolha da firma, é feita a demarcação dos lotes, já discutida anteriormente com os requerentes da terra. Terminada essa fase, é anunciada a titulação no Diário Oficial do Estado, para posteriormente realizar-se a entrega dos títulos, com a assinatura do presidente do instituto.

Como foi exposto pelos agentes do ITEAM, a regularização da terra já pode ser considerada quase efetiva com a titulação provisória ou concessão de direito real de uso, pois já se configura como uma confirmação da posse e, com ela, as famílias poderão acessar os financiamentos voltados para a agricultura. Cogita-se a possibilidade de dirimir também os conflitos entre posseiros e demais agentes interessados em ocupar as áreas com títulos falsos, com planos de manejo ilícitos, exploração pesqueira dentre outros problemas.

No período da segunda gestão do instituto, de 2007 até agosto de 2009 as ações com fins de reconhecer a posse das famílias no interior têm-se intensificado, tanto em relação aos títulos definitivos quanto provisórios. No ano de 2007, período de reconhecimento da situação fundiária pela nova gestão, o ITEAM emitiu apenas 7,0% de títulos definitivos sem indicações de concessão de títulos provisórios. O ano seguinte demonstra um movimento contrário, com um aumento em 24,0% de emissão de títulos provisórios e apenas 2,0% de títulos definitivos, o que reflete a diminuição de recursos para a realização das ações, pois a titulação requer recursos, segundo os agentes do ITEAM. Em 2009 ocorre um aumento da emissão de titulação definitiva em relação ao

ano anterior, com o percentual de 37,0%, enquanto foi emitido 18,0% de títulos provisórios, como podemos perceber no gráfico abaixo:



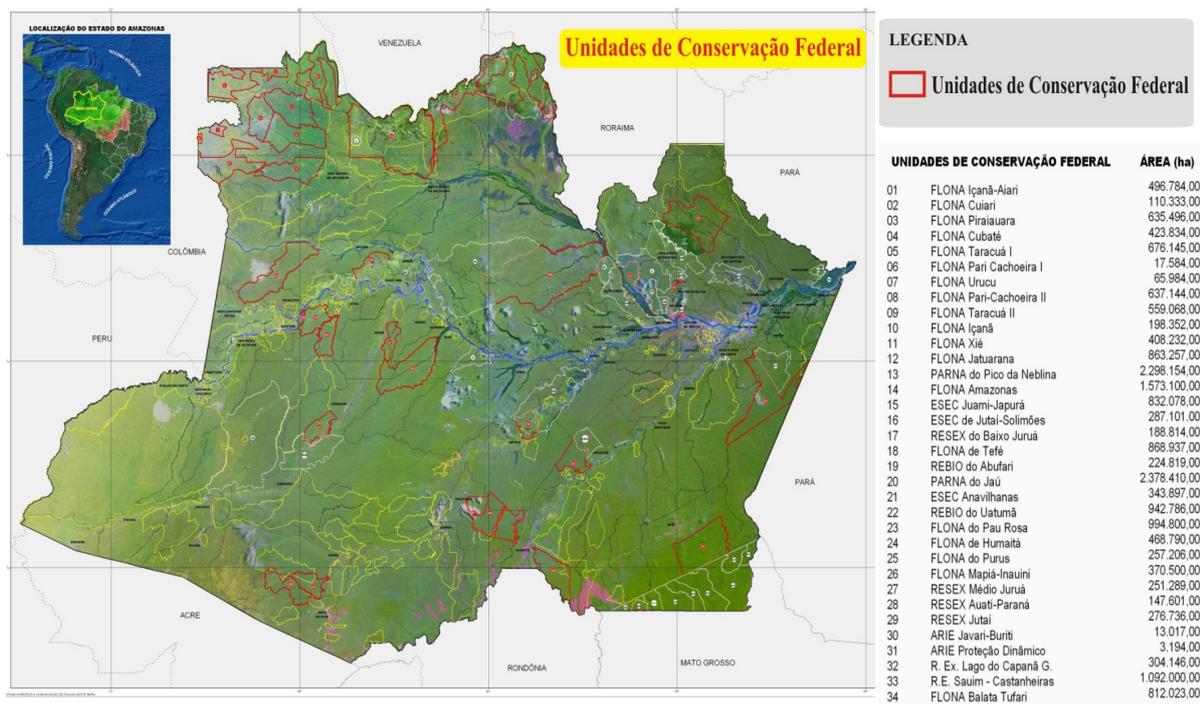
**Figura 17** – Procedimentos do ITEAM para realização da regularização fundiária.  
**Fonte:** Instituto de Terras do Estado do Amazonas, 2009.

No entanto, apesar de haver um aumento na emissão e concessão de titulação provisória, foram agraciadas apenas famílias de dois municípios de forma intensa até agosto de 2009. Por um lado, deve-se considerar que ainda há municípios onde não foram realizados os procedimentos iniciais, quais sejam a vistoria e o levantamento socioeconômico, ações que mais se destacam no gráfico, realizadas apenas em trinta e três municípios dos sessenta e dois que compõem o estado. As titulações que reconheceram a posse nos municípios em 2009 puderam se concretizar, pois, desde o ano de 2007, haviam sido realizadas as vistorias e os levantamentos socioeconômicos.

Realizar a regularização fundiária no estado é um desafio macro, e o ITEAM, para fazê-la, estabeleceu diálogos com o INCRA, o instituto que regulariza as terras sob domínio da União e com o CEUC, vinculado à SDS, que trabalha a regularização com enfoque no meio ambiente, com a criação de Unidades de Conservação Estaduais. Conquanto, deve-se perceber que esse diálogo é atual, e as lideranças das três instituições afirmaram ter estabelecido uma aliança pelo foco fundiário e das esferas relacionadas a ela como o meio ambiente, políticas agrárias e agrícolas, o que não deixa de pressupor um diálogo político para atingir um mesmo fim, a saber, o ordenamento fundiário do Estado.

Deve-se atentar que as instituições traçam suas ações em consonância com o III Plano Nacional de Reforma Agrária e com o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação e, a partir disso, são traçadas as metas e os procedimentos para a regularização. As ações do INCRA no Amazonas se voltam atualmente para regularizar as terras via políticas de reforma agrária, criando Projetos de Assentamentos específicos, como o PDS e o PAE, sendo este último o foco principal da instituição, pois as populações já vivem e trabalham na terra por muitos anos, desfrutando de certa autonomia. Atua na criação de UCs federais (**Figura 18**), apoiando também as UCs estaduais e municipais, ao cadastrar as famílias para o recebimento do fomento e de benefícios das políticas de reforma agrária.

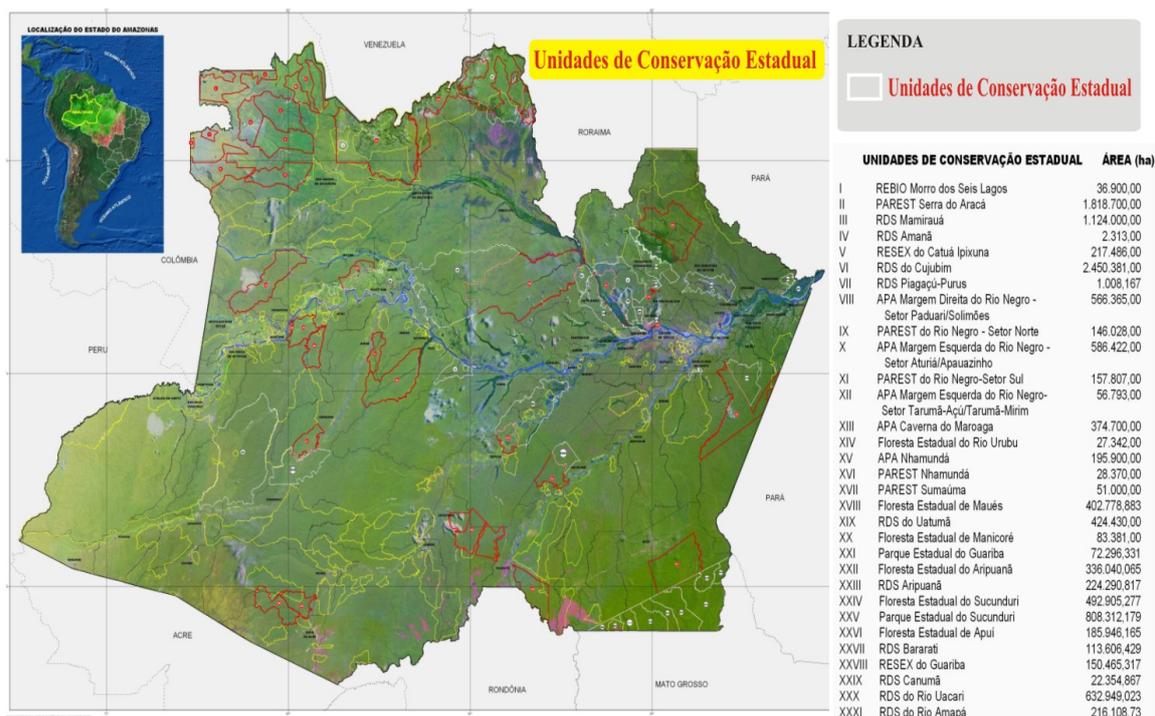


**Figura 18** – Unidades de Conservação Federais no Amazonas.  
**Fonte:** Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), 2009.

O CEUC, atendendo ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), realiza o processo de regularização, concretizando o domínio e a posse do Estado sobre as terras inseridas nos limites das UCs (**Figura 19**), atentando para a destinação do uso de terra, se está sendo feita de acordo com as leis de conservação dos recursos naturais vigentes. Esse trabalho é realizado com o apoio do ITEAM, que fornece os mapas com a situação fundiária das áreas em estudo. Com o reconhecimento via georreferenciamento do ITEAM, desloca-se uma equipe do CEUC para a realização de vistoria técnica e levantamento socioeconômico, momento em que os técnicos fazem as visitas nas casas e coletam informações dos moradores nas casas, produzindo um

relatório contendo as informações de campo para passar às próximas etapas do processo.

Posteriormente, em gabinete, realiza-se a cartografia, compreendendo as etapas de plotagem, caracterização, escaneamento da base digital e despacho do processo. Passo seguinte seria a publicação do extrato, contendo os números dos títulos de posse publicados no DOE. Assim é emitida a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) – é a titulação permitida dentro das áreas de Unidades de Conservação – a ser entregue nas oficinas participativas, momento em que podem ser esclarecidas as questões com relação à terra e a sua conservação. As áreas a serem regularizadas no entorno das UCs são identificadas pelos chefes das unidades que mobilizarão as comunidades para a realização de uma “Oficina de Sensibilização sobre Regularização Fundiária”, esclarecendo os moradores sobre a documentação que é necessária para dar entrada ao processo do Plano de Gestão Fundiário (SDS, 2009).



**Figura 19** – Unidades de Conservação Estadual do Amazonas.  
**Fonte:** Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), 2009.

O que se presencia com relação à regularização fundiária seria o Estado enquanto protagonista principal dessas ações, pesando sobre este os interesses e as pressões de agentes do capital internacional como as agências multilaterais ou o grande empresariado rural. Vale lembrar que na outra ponta os movimentos sociais também pressionam para que seus interesses não sejam dirimidos pelo grande capital. As

relações que envolvem o processo descrito anteriormente parecem ser extremamente burocráticos e o é de certa forma, encobrindo as relações de forças e conflitantes que estão por trás das instruções normativas e dos outros mecanismos jurídicos que efetivam a regularização, expressando o quão se torna complexa as relações dentro Estado.

O processo de regularização fundiária no estado, no entanto, não se configura tão atual quanto parece, onde as primeiras ações remetem ao século XVII. Violeta Loureiro (2009), ao lembrar como tem se dado a regularização fundiária na Amazônia, delinea as fases importantes deste processo, os instrumentos utilizados e os momentos marcantes, afirmando que a regularização tem sido feita em seu período histórico sem cuidado com as especificidades sociais e com as territorialidades.

A primeira fase, intitulada pela autora de “divisão silenciosa da terra”, remete ao período em que a Coroa dividia as terras segundo as extensões de uma sesmaria e a pré-condição para a efetividade da carta sesmarial era a demarcação fundiária e sua ocupação, quando grandes extensões de terras foram concedidas sem o reconhecimento dos sujeitos que já moravam tradicionalmente nas áreas, e continuaram invisíveis quando a terra passou a ser dividida por outros mecanismos. As cartas não foram anuladas pelos governos posteriores.

Na fase posterior, o principal documento de regularização fundiária emitido era o aforamento perpétuo, que permitiu a doação de extensões de terras para a prática do extrativismo e pecuária, como as pastagens naturais, os seringais e castanhais, dando base para a formação dos “donos”, que retiravam a renda pelo trabalho dos posseiros. A demarcação da terra era realizada mediante leis diferenciadas, no entanto, não dispunha dos devidos instrumentos, fazendo que a demarcação fosse arbitrária.

A fase de “militarização da terra”, um termo de empréstimo de Graziano, a autora verifica a criação de instrumentos governamentais fundiários que tinham uma política agressiva de confisco de terras de terras, iniciando a “federalização” fundiária da Amazônia; negociação de venda de terras com os posseiros dentro gerando conflitos armados; transferência de terras públicas para grandes empresas. Os conflitos de posses aumentavam pela titulação de terras sobrepostas, pois os institutos federais e estaduais não realizaram um cadastro de terras único, gerando confusões interinstitucionais e administrativas.

A partir da expansão do capital na Amazônia, esta deixa de ser uma fronteira nacional para se tornar internacional com a implantação do polo siderúrgico e madeireiro, ocorrendo a transferência ou venda de terras públicas para grandes empresas

com o apoio dos governos, pois geravam riquezas para o país. Isso levou a um aumento das terras griladas para exploração dos recursos minerais e madeireiros.

Com a adoção de medidas neoliberais nos anos 1990, para geração de riqueza para o país além de priorizar as atividades relacionadas à siderurgia houve especial atenção para o setor madeireiro e do desmatamento da floresta para a prática de cultura de *commodities*, como a grãos e dendê. Nesse período, não é mais a demanda que controla o mercado mais o mercado que irá controlar a demanda. São as *commodities* que diz o quanto e para onde se vai exportar, com o apoio das agências multilaterais. Num outro movimento, expande-se o capital ilegal, proveniente no tráfico de drogas praticado na fronteira com a Amazônia, e o Estado perde o controle, pois esse capital não necessita de legislação. Ele mesmo abre seus caminhos na frente do Estado e com apoio dos moradores locais por estar mais próximos à sua realidade.

Ainda nessa década, há uma grande pressão para que o Estado atente para a questão ambiental, salientando a necessidade em se preservar a biodiversidade existente no país, promovida principalmente pela reunião da ECO-92, no Rio de Janeiro e pelo reconhecimento das identidades e territorialidades, pelos movimentos sociais organizados voltado para esse fim. São criadas áreas de proteção ambiental mais que também conflitam ou se sobrepõe as terras indígenas e/ou assentamentos rurais. Instaura-se um conflito por usos diferenciados do mesmo território. Nesse ínterim, quem define a terra? Quais os critérios para aplicar a política fundiária ou ambiental? A terra nesse processo divide as visões de mundo.

Na “era das incertezas”, como em Hobsbawn, se percebem as contradições do Estado Brasileiro, pressionado pelos países estrangeiros a não desmatar e que, no entanto, aumentam suas rendas as custas das commodities brasileiros, incorporando mais terras para serem desmatadas. E ainda, tendo que solucionar o problema do desmatamento em contraste com a construção da BR-164, que cortará a Amazônia e que, talvez, pela história possa se prever o que está por vir (LOUREIRO, 2009).

#### **QUADRO 08 – PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA**

<b>Fases</b>	<b>Cronologia</b>	<b>Condição de reconhecimento</b>	<b>Documentação</b>
1ª Divisão silenciosa da terra	Séc. XVII ao XIX	Demarcação e ocupação da terra	Carta sesmarial

2ª O predomínio das oligarquias regionais	Séc. XX a ditadura militar	Doação de campos naturais, castanhais e seringais	Aforamento perpétuo
3ª Militarização da terra	Década de 60 a 80 (séc. XX)	Transferência ou venda de terras públicas	Título definitivo
4ª Ruptura histórica que engendra uma nova fronteira: Amazônia	Década de 80	Transferência ou venda de terras públicas para grandes empresas	Título definitivo
5ª Amazônia como fronteira de <i>commodities</i>	Anos 90	Venda de terras, grilagem, entrada de capital ilegal	Título definitivo
6ª A revanche ambientalista	Anos 90	Criação de áreas de proteção	Concessão de Direito Real de Uso
7ª A era das incertezas	Séc. XXI	Resolução do desmatamento	Título provisório, definitivo, CDRU, (?)

**Fonte:** LOUREIRO, 2009.

O contexto histórico levantado por Loureiro (2009) reflete os conflitos presentes no ato de definição de posse, não se configurando apenas como um problema de ordem jurídica ou econômica, mas, sobretudo, político e social, de como se deu as relações humanas sobre o território. Os desdobramentos da regularização fundiária na Amazônia não terão consequências somente na situação fundiária mas também na questão ambiental, atingindo em proporções desiguais os agentes sociais envolvidos como os posseiros, os agentes do capital e o Estado.

As ações de regularização fundiária do Estado se coadunam com o processo de ordenamento fundiário nacional do território amazônico não somente para definir as dominialidades mas também para potencializar a produção econômica da região a partir da taxa de investimento na economia brasileira, tal como preconiza o PPA 2008-2011, o que aliás já vinha sendo explicitado no II PNRA (2003-2007):

O Plano Nacional de Reforma Agrária tem como uma de suas prioridades a constituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR de uso múltiplo com a utilização de imagens de satélite e do georreferenciamento de todos os imóveis rurais, que resultará progressivamente num novo mapa fundiário do país e em referência obrigatória para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural. [...] Para fortalecer os pequenos produtores a política fundiária deverá vir associada a sua inserção nas políticas de

desenvolvimento regional, à garantia da assistência técnica e do acesso ao crédito. Assim, a superação da barreira jurídica do pleno acesso à terra poderá significar uma inserção qualitativamente superior na esfera da produção e da comercialização de seus produtos [...] (PRNA, 2003, p. 23)

Tal como é visto no PRNA, o ordenamento fundiário é importante para a incorporação das terras ainda não matriculadas ao domínio público, com vistas ao melhoramento da produção daqueles que estão trabalhando e morando na terra. Essas ações são realizadas com apoio de fundos para a promoção do desenvolvimento, como o BNDS, o que não se caracteriza como uma “parceria” inovadora<sup>39</sup>, por atuarem visando aos lucros futuros com a implantação das políticas fundiárias.

Essas intenções são recobertas por discursos que enfocam na vocação do país para agricultura, apresentando o Brasil como um forte candidato a maior produtor de alimentos no mundo, pois detém maior disponibilidade de terras agriculturáveis e que devem ser ocupadas em toda extensão para a prática da agricultura ou do agronegócio, que gera divisas para o país, desenvolvendo as economias locais. Como postula Almeida (2009), essas mensagens vinculadas aos meios midiáticos, com apoio de um corpo de especialistas fazem parte das agroestratégias, com fins de remover os obstáculos que impedem que a terra se torne passível de compra e venda, para que sejam incorporadas em empreendimentos do agronegócio, acabando com o conceito de terras de uso coletivo. Segundo o autor,

A narrativa mítica de terras ilimitadas, como se fossem recursos abertos e/ou ‘espaços vazios’, abre em decorrência, um novo capítulo de conflitos sociais no campo, porquanto toda e qualquer extensão de terra é apresentada como disponível à expansão dos agronegócios. Fatores étnicos, laços de parentesco e práticas costumeiras de terras de herdeiros sem formal partilha, livre acesso aos campos naturais [...] e inúmeras outras situações de uso comum dos recursos naturais, que se encontram formalmente abrigadas sob a designação de terras tradicionalmente ocupadas às transações de compra e venda de terras (ALMEIDA, 2009, p. 69)

As agroestratégias não somente encontram apoio no empresariado rural mas também nos próprios agentes da sociedade política ligados às entidades patronais, representadas pela bancada ruralista, que se aglutinam aos primeiros para tornar seus

---

<sup>39</sup> Desde 2003, o ITEAM mantém interesses em consonância com o Banco Mundial, onde seus programas e da ONU visavam à segurança da posse e da erradicação da pobreza relacionada à exclusão da terra (ITEAM, 2004).

interesses hegemônicos e, no bojo da discussão, colocam temas que mesclam a causa do conflito como a questão alimentícia, o emprego e a renda no campo. Não se quer afirmar que essas questões não são importantes, principalmente porque estão vinculadas à questão agrária brasileira. Mas as imprecisões decorrem da inversão da lógica do problema, ao afirmar que a solução da questão agrária se dará com a incorporação da agricultura familiar ao agronegócio, enquanto que isso não se configura como uma necessidade dos agricultores e sim do capital. Não é um processo de redistribuição das terras como se apresenta. A concentração fundiária permanece e o que vai ser dividido são as terras públicas e dos pequenos agricultores rurais.

Por outro lado, percebe-se outro movimento que pensa a regularização fundiária como um processo que abrirá caminhos para a emancipação dos demais agentes que trabalham e vivem da terra, afinal, o Estado é uma condensação de demais forças e não é um todo homogêneo, daí a contradição apontada por Loureiro (2009), com relação às pressões que este sofre no ato de sua intervenção.

O caso do Amazonas deve ser observado de forma específica, pois em alguns municípios se percebe uma demanda por regulação fundiária, em outros há um modo coletivo de lidar com a terra. A regularização prevista por esse outro movimento se concentra no reconhecimento da posse aos agentes que vivem e praticam suas atividades na área de até cem hectares, de forma pacífica e sem grandes impactos ao meio ambiente. Faz parte desse grupo os ocupantes de sua terra que não estão regularizados e os ocupantes de terras particulares com direito ao usucapião, ou seja, que residem nas áreas por um longo período. Não deixando de se considerar também passível do processo de regularização aqueles agentes que foram foco da ação dirigida do Estado, como os assentamentos rurais e/ou ocupantes de terras públicas devolutas.

Esses ocupantes ou posseiros reconhecem que o documento da terra é importante para se conseguir o direito a posse, crédito e financiamento para a produção. O título da terra representa para esses sujeitos a permanência em seu local de origem para se reproduzir social e culturalmente, garantindo também sua reprodução geracional, de seus filhos e netos.

O uso da terra não tem razão de ser se não pode utilizar também os rios, as florestas e do que nela contém. Deter o título também é uma forma de proteger este bem ameaçado pela lógica do capital, como demonstram alguns comunitários:

[...] porque a minha preocupação foi sempre assim, ter uma comunidade e naquela linha da questão comunitária, das coisas em comum, porque se tiver um pedaço de terra da comunidade não vai existir conflito, por que é uma comunidade que eu já conheço e sei a forma e como ela exerce e não é pra desmatar a área é pra que o pessoal possa continuar produzindo. É eu vejo que a melhor forma é ter essa terra pra comunidade e não particular. Até por que a comunidade poderia ter suas normas e suas regras do que poderia ou não ser feito de acordo com o que a comunidade decidir. E eu acredito que não geraria conflitos não na comunidade até porque as pessoas não trabalham num só lugar efetivo. E se for num lote de terra ela tem quem trabalhar só lá e assim não e mesmo por que é coletivo e dava pra fazer o pousio da terra-firme. E vem fazendo tipo um rodízio, planta aqui e deixa trabalhar no outro canto, e até a capoeira se revigora pra poder fazer novamente a plantação. E mais o trabalho coletivo que cada agricultor trabalha aqui na sua roça e o que ele produzir é dele ai ele vende o preço que ele quiser. Como a gente vem fazendo com o Ajuri entendeu? E trabalha desde quando chegou aqui a mais de 40 anos assim. (R.C.M., 38 anos, comunitário, Capelinha, Uarini, 2008)

Mas agora tem outro jeito de pensar porque se a gente não tiver o título seguro da terra, como é que a gente vai segurar essa terra? E se eu tiver o documento da terra ela vai tá segura pra mim lá. E trabalhar e fazer meu plantil da pra fazer o que eu quiser ali. [...] E por outro lado pensando bem as terras legalizadas é um ponto principal daqui. Por que eu conheço que o Rio Manicoré tá sendo tomado, por fazendeiros e outras pessoas de poderes, mas se não for legalizada pode entrar uma firma ou os poderes muito grande e tomar a terra. E quando pensar que não nós não temos onde morar porque as terras podem ser de outro dono. E o senhor sabe que eu conheci a Gerthal quando eu tava em Itacoatiara em [19]72, que tinha dois campos de madeira e hoje em dia você passa no nosso município tem um terreno na Gerthal, não sei se comprou, mas é de uma empresa estrangeira. E é até bom de criar e plantar e tirar o pão de cada dia das nossas terras com documento. (A.P.M., 42 anos, comunitário, Bonfim, Manicoré, 2009).

Os ocupantes das terras por não disporem de títulos são constrangidos pelos grandes empresários e agentes de comercialização, assim como são alvos vulneráveis de promessas políticas vazias do poder municipal. Os pequenos produtores rurais valorizam o título, pois ele significa a proteção de seus direitos a terra e dos recursos disponíveis nela.

Suas atividades podem causar alguns danos à natureza por se utilizarem das queimadas, expressamente proibida no período atual. No entanto, esses danos não se comparam a pesca comercial, a retirada de madeira das áreas florestais, do desmatamento para estabelecimento de pastagens de criação de gado e da poluição dos lençóis d'água pelos defensivos nas grandes lavouras. Como demonstra Margulis

(2003), os pequenos agricultores tiveram grandes contribuições com o desmatamento no avanço da fronteira e atualmente deixaram de ser os agentes dos desmatamentos dando lugar aos grandes proprietários de terras e criadores de gado, com a pecuária extensiva, que ocupa 75,0% das áreas convertidas e desmatadas por disporem de capital e de terem acesso a investimentos.

É um conflito de modos de conceber a terra e de se apropriar dela, que consiste numa relação fundamentalmente política. Se ela se expressa enquanto conflito se deve a luta pelo poder que ela representa, pois ela é um elemento da natureza em constante renegociação, passando da noção de território físico à consciência do seu significado, a consciência territorial.

No plano do cotidiano, todos nós convivemos com a ideia de território sem refletir sobre seu significado pela imersão com as nossas atividades, o que faz com que o termo fique imbuído de ambiguidades. Ao analisar o sentido de território, Zilá Mesquita (1995) percebe que na sua etimologia se expressa a divisão (*terra – terra; torium –* pertencente a) que deu base aos governos para o estabelecimento dos limites, responsável por essa ação desde a formação do Estados modernos, interligando-se à ideia de soberania, jurisdição, de uma extensão geográfica onde vigoram as normas e leis (MESQUITA, 1995).

Com o passar do tempo o termo adquire novas acepções: extensão onde não há território soberano; campo de aplicação de poder e controle do Estado; espaço de homens (individual) e de relações entre os homens (social), onde um se remete a território e o segundo a territorialidade, mais subjetiva, onde deve-se interrogar sobre a noção de território e territorialidade em diferentes tempos e diversas culturas, “pois são os valores territoriais que definem as naturezas de territórios que os homens instauram” (MESQUITA, 1995, p. 81).

A partir do momento em que percebemos que é o território que nos liga ao mundo nos damos conta de seu significado individual e social, que é somente um espaço da história passada construída por uma delimitação concreta, mais é um espaço do vir-a-ser, de um possível futuro. Seria esta relação que faz com que os agricultores, ribeirinhos, camponeses, pescadores, caçadores, extrativistas pensem numa história melhor para seus sucessores. Não somente a lida na terra, mas a saúde, a educação, o lazer fazem parte da territorialidade destes agentes. O título assume para eles não um controle do Estado, mas sim o seu próprio controle sobre a terra, podendo ser evocado nas situações conflituosas.

De outra forma a territorialidade demonstra ser um valor, pois pode existir fora de um espaço delimitado, pelo sentimento de pertencimento (religioso e cultural) ou pela situação de rupturas, lembrando a questão de deslocamento dos demandantes de Itacoatiara para Silves. Como afirma a autora, as discontinuidades espaciais, as fragmentações territoriais entre outras rupturas podem tornar-se possibilidades para a tomada de consciência, atingindo a sua identidade por meio da autonomia e da sociabilidade (MESQUITA, 1995, p. 84-5).

Nessa situação, se leva aquilo que pode ser mais emblemático e precioso para o grupo, o trabalho, a identidade coletiva, as memórias, como explicava Stuart Hall sobre a situação de diáspora, onde os sujeitos não colocam em suas bagagens os candelabros ou os templos judaicos, mais somente aquilo que tem mais significado, para lembrar o sentido de pertencer a um lugar. Dessa forma transforma-se o espaço em nós e nós no espaço, transformando também a consciência territorial, assim como explica a autora:

Consciência territorial sob a perspectiva de autonomia e liberdade representa uma visão criativa sobre o território, e poderia, em uma de suas expressões, incorporar a mentalidade preservacionista dos movimentos ecológicos. O ‘conservar’ não teria sentido político de querer estancar para não mudar ou de mudar para conservar, mas de permitir que o que é duradouro permaneça – contra os vandalismos, saques à primeira e segunda natureza. [...] Elo de conexão com o universal, podendo ir além dos limites do espaço físico mais próximo, a consciência do território é o *locus* onde se forjam os projetos de vida intelectuais [...] mais integrados numa teia de sociabilidade mais próxima ou em redes que nos vinculem a outros territórios distantes, mas que ambas as situações tornem possíveis outros projetos, embasados em valores e necessidades comuns. (MESQUITA, 1995, p. 89)

A intervenção estatal via regularização fundiária poderia vir a ser o coroamento de um projeto mais coletivo e democrático, respeitando a concepção de mundo dos agentes sociais do campo, impondo barreiras aqueles que estão a serviço apenas de seus interesses particularistas e individuais. A demanda para regularização existe e foi desenhada pela exposição das situações fundiárias dos municípios visitados, atentando para o fato de que não apenas cinco municípios representem todo o Estado, mais cada situação deve ser analisada de forma específica. Entretanto, as relações podem ser observadas de forma análoga aos demais municípios do Estado.

Devido a todas as especificidades que o estado apresenta, a regularização deve também ser vista de forma diferenciada, pois não há um conceito fechado para

classificar os agentes sociais e nem a relação que eles estabelecem com a terra. Ou seja, não há como designar um tipo de “beneficiário” e de aplicar a noção de função social da terra para todo e qualquer território.

Essa preocupação já se delineia no Sistema Nacional de Unidade de Conservação, que ao instituir a criação de UCs de Uso Sustentável permitem que as populações permaneçam em suas áreas, em especial nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). No caso de uso coletivo por comunidades tradicionais, como as terras de quilombo, devem receber um outro tipo de documentação que resguarde seu direito a terra, assim também como os ribeirinhos que trabalham com a várzea. Tal como concebe Benatti (2003), independente de qual mecanismo utilizado a regularização fundiária deve atentar para a diversidade de ambientes (terra firme, várzea, floresta, etc.) e a relação que os agentes estabelecem com a terra no ato de suas atividades de agricultura, pesca e outros.

É nesse sentido que a regularização deve ser realizada enquanto um esforço conjunto entre instituições fundiárias, tal como está ocorrendo no estado, onde INCRA, ITEAM e CEUC e demais organizações pretendem reconhecer a posse dos sujeitos sociais que trabalham no campo seja em terra firme ou em várzea, tal como se tem anunciado nos últimos dois anos<sup>40</sup>. Isso se deve também as discussões nacionais para o ordenamento fundiário do país e principalmente na Amazônia.

Esse processo deve ser melhor explicado porque como foi mencionado inicialmente, o Estado, desde o século XVII, mostrou interesse em regularizar a situação fundiária na Amazônia. Por que a regularização fundiária tornou-se uma meta principal para o Estado? Qual o significado dela dentro desse projeto nacional? Um dado inicial para compreender as perguntas direciona-se em perceber que o Estado sofre as pressões das forças entre sociedade política e sociedade civil, tão quanto dos agentes do capital, dos agroestrategistas e das leis do mercado. Não se configura somente como um problema de ordem técnica, mas também como um choque de concepções científicas e políticas, ou, como prefere Bourdieu (2007), uma luta no campo entre o *habitus* antigo, baseado no crescimento estritamente econômico e o *habitus* atual, pautado por um desenvolvimento multidimensional.

Os problemas desencadeados em torno da situação fundiária no Brasil, os conflitos armados e dos enfrentamentos por disputa dos usos dos recursos naturais

---

<sup>40</sup> INCRA/AM ACELERA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CRIA MAPA DIGITAL DE TERRAS. 19 DE FEVEREIRO DE 2009 (INCRA, 2009).

demonstra como se deu a relação entre os agentes sociais do campo e os agentes do capital, marcada pela desigualdade, assimetria, com o predomínio tanto da violência física quanto simbólica, com o auxílio da intervenção do Estado. A regularização era realizada mais de forma tímida, pois a meta principal era a colonização e posteriormente, os assentamentos rurais. Sendo assim, os recursos direcionados para as instituições fundiárias se concentravam mais para essas políticas agrárias, tendo que realizar também a regularização, como explica o agente do INCRA:

O problema da regularização fundiária, vamos fazer assim um histórico, [...] o número de regularizações de terras era bem menor e um suporte avançado tinha 5 ou 6 lanchas, os engenheiros agrônomos os técnicos agrícolas, topógrafos e tudo isso já tinham se favorecido do INCRA e já tinham essa visão muito grande. As pessoas que trabalhavam na área técnica ou jurídica tinham carros e barcos, rabetas e lanchas e uma estrutura gigantesca e hoje nós temos 62 municípios e com demanda hoje é cinco ou seis vezes maior que antes e as duas [instituições, INCRA e ITEAM] teve assim um arranjo de regularização fundiária. [...] E lá já tinha essa ideia de regularizar áreas pluviais. Geopolítica já existia por meio da Transamazônica e já havia sido tratado e tinha uma prova política, ainda um corpo técnico, um aparato quase técnico. Essa era a regularização que tinha e eu acho que [...] não era prioridade do governo em questionamento. Já passou e através disso foi se pedindo regularização e afastando-se e esquecendo isso, ele esquece a constituição de 88 um pouco e conseguiu isso através das comunidades, porque não houve como montar um novo pensamento (M.E.A.A., funcionário público, ITEAM, 2009).

Com o recrudescimento das leis ambientais no Sul do Amazonas há um agravamento dos conflitos fundiários no país, onde ocorre uma grande pressão dos latifundiários, agentes do agronegócio em avançar nas terras públicas e de pequenos posseiros, que exigem soluções do INCRA e do ITEAM para o reconhecimento de suas terras, via ações de regularização fundiária, o que leva a tratar essa ação como uma medida de proteção e de redistribuição de terras. No primeiro caso, se as terras fossem regularizadas, elas seriam protegidas de invasões e desmatamentos e tornaria o “agricultor familiar” um proprietário, como é expresso no anúncio do Ministro de Assuntos Estratégicos e gestor do Programa Amazônia Sustentável: “Igualdade pela propriedade”.

Em 2008, dá-se via Governo Federal a aceleração do processo de regularização fundiária, antes realizada num prazo de cinco anos, por meio da Medida Provisória 422, que permite a regularização fundiária de posses de até 15 módulos fiscais (1.500

hectares) sem comprovação de residência, sendo autodeclaratória, dispensando a vistoria prévia. Esse processo seria realizado por outra instituição criada para este próprio fim, extinguindo-se o INCRA. Essa proposta contida nessa MP gerou um conflito de interesses no próprio governo, principalmente pelos itens que permitem que o sujeito possa ter acesso a terra afirmando que mora e trabalha nela sem a vistoria técnica.

No início de 2009, é apresentada uma proposta via MDA, culminando na aprovação da Medida Provisória 458, de 10 de fevereiro de 2009. Nesta, a regularização fundiária é destinada às famílias que “pratique cultura efetiva e exerça ocupação e exploração direta, mansa e pacífica ou por seus antecessores, anterior a 1<sup>o</sup> de dezembro de 2004”. Mediante esses critérios, será obtido o título (definitivo ou de concessão real de uso), devendo as famílias comprometerem-se a não desmatar a região, em caso de degradação ambiental, assumir responsabilidade de reconstrução da área. O INCRA será responsável pela titulação e fiscalização de cumprimento dos critérios.

Em caso de terras com até 100 hectares, o título será concedido gratuitamente. Já as terras com até 400 hectares serão submetidas a uma avaliação histórica (memorial) e, nas maiores, será fixado um preço de mercado para a posse, sem ultrapassar os quinze módulos fiscais. O pagamento será realizado em vinte anos com correção e carência de até três anos. Se não forem cumpridas todas as normas pelos “beneficiários” as terras retornaram para domínio da União.

Apesar das divergências, em vinte e cinco de junho de 2009 foi aprovada a lei que nasce da Medida Provisória 458, a Lei 11.952/09, sancionada pelo Presidente da República, que versa sobre a regularização fundiária na Amazônia em terras da União, com algumas mudanças como o veto presidencial sobre a regularização de terras de grandes empresas e a ocupação por terceiros. Contudo, alguns agentes da sociedade política, pertencentes também à bancada do PT não concordaram com alguns itens da lei, o que não foi suficiente para a aprovação da lei, encontrando consenso até por políticos que a viam como uma propulsora do desmatamento, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Assim, foram anunciados os instrumentos utilizados para as ações de regularização, tendo como agentes executores o Governo Federal e seus ministérios, instituições e agências do poder estadual e municipal. Essa união foi celebrada com

abertura do Programa Terra Legal<sup>41</sup>, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, demonstrando ser uma megaprojeto para realizar a regularização em terras no Arco do desmatamento em até cinco anos.

As atividades se darão por meio de “mutirão” de três dias, quando, além dos procedimentos básicos para o reconhecimento da posse, haverá ações de “cidadania”, como emissão de carteira de identidade, entre outros serviços (afinal, sem identidade não se pode partir para a emissão da titulação). As normas para o georreferenciamento das áreas foram elaboradas contendo as regras técnicas re-elaboradas pelos agentes de cartografia e agrimensura do INCRA, atentando para os tipos diferenciados de terra encontradas na região Amazônica. Os Estados a serem cadastrados num primeiro momento serão aqueles onde são encontrados os maiores focos de desmatamentos e de conflitos em torno da terra, como em Porto Velho (RO), Alta Floresta (MT), Marabá (PA) e Lábrea (AM) (MUTIRÃO ARCO VERDE TERRA LEGAL, 2009).

Em áreas com um processo de ocupação pacífica, mediante ao atendimento dos demais critérios de ocupações, após o cadastramento da terra, o título pode ser emitido num prazo de 60 a 120 dias. Assim sendo, as metas a que se propõem a chegar são o cadastramento de 90 mil imóveis, com a regularização de 296,8 mil posses de imóveis rurais de até 15 módulos fiscais ocupados por posseiros antes de 1º de dezembro de 2004, nos próximos três anos (INCRA, 2009).

Nesse cenário futuro, também se mostram os interesses dos diversos agentes envolvidos. Há uma percepção dominante de que a regularização fundiária deve ser realizada, enfatizada como a reafirmação da aliança entre Estado e Sociedade, onde o primeiro assume sua dívida para com os agentes afetados direta ou indiretamente pelas políticas passadas de regularização e de reforma agrária. As organizações de luta pela terra se posicionam a favor da política, pois vislumbram o reconhecimento de sua terra, de ter o título para o melhoramento de sua produção, assim como permanecer nela para se reproduzir social e culturalmente. No entanto, à medida que o Estado atende aos interesses da sociedade também atua enquanto um parceiro empreendedor do capital financeiro e rentista. Assim como se move para frear os conflitos pela terra, para

---

<sup>41</sup> O programa pretende ser uma ação interministerial para a “preservação da Amazônia”, envolvendo nas ações a Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/INCRA), Ministério do Meio Ambiente (MMA/IBAMA e ICMBio) enquanto coordenadores; os outros que apoiaapoiam são o Ministério da Agricultura (Embrapa, Conab, Ceplac), Previdência Social (INSS); Ministério das Cidades, da Cultura, da Defesa, Ministério da Educação, Trabalho e Emprego, Secretaria de Patrimônio da União, Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, BNDS, SEBRAE, prefeituras e governos dos estados da Amazônia Legal (MUTIRÃO ARCO VERDE TERRA LEGAL, 2009).

solucionar o problema do desmatamento, permite a ação de grandes empresas em áreas de uso comum de comunidades tradicionais.

No Amazonas, o processo de regularização fundiária não fugiu aos intentos dos planos federais e estaduais. Antes mesmo da aprovação da Lei 11.952/09, como foi anteriormente demonstrado, o ITEAM já havia realizado ações de regularização pelos projetos e convênios que vem estabelecendo com outros órgãos. Como foi afirmado pelos agentes da instituição em uníssono, a política de regularização fundiária é a política do ITEAM, pois esta se configura como a grande demanda do agentes dispostos no interior do estado. As ações de reforma agrária a qual o instituto se propõe a realizar se destinam as outras formas de uso da terra, que será afetada pela nova lei, pois tal como é anunciado no programa Terra Legal, será fechado mais um ciclo de políticas fundiárias no Amazônia, abolindo-se o Projeto de Assentamento e criando-se Projetos Agroflorestais, Projetos de Desenvolvimento Sustentável, RESEXs, contendo as promessas de aliar as atividades econômicas sem degradação ao meio ambiente, respeitando as organizações sociais locais dos grupos alvos das políticas.

Os órgãos estaduais que tratam dos assuntos fundiários, apesar de suas limitações financeiras e burocráticas, demonstram preocupações inerentes ao Estado, como a falta de dominialidade das terras, voltando-se também para a situação social desta, da questão agrária tratada historicamente de forma arbitrária reforçada pelas práticas de dominação. Isso não se configurou numa anulação dos sujeitos sociais e de suas lutas, travadas e forçadas no seu dia a dia, no seu cotidiano. Se estes exigem do Estado uma intervenção mais efetiva significa que estão lutando, ora em concordância, ora em discordância, não somente por condições materiais de existência, mas também pelo respeito, pelo reconhecimento de seu modo de vida e pela contribuição que dão para o país.

O cenário de possibilidades deve ser analisado não somente pela ótica estatal mais pela relação entre estes e a sociedade. As transformações sociais e políticas decorrem dessa relação social, de como as forças se organizam como forma de se impor na relação. Conquanto, anunciou-se as contradições no Estado que influem na concepção e implementação das políticas públicas, que também se configura como um campo de poder, de conflito entre os agentes sociais, carecendo de um melhor aprofundamento sobre o papel do Estado, até mesmo de sua concepção explicitada no capítulo um deste trabalho. Deve-se explicar, neste momento, porque o Estado se utiliza dessas estratégias e não de outras, com relação às suas ações; como estão estruturadas

suas relações de poder; quais os percursos que culminaram para que o Estado atue de forma impositiva ou dialógica. Falaremos do conceito de Estado tomando como modelo o ITEAM e seu papel político na questão fundiária no Amazonas.

### CAPÍTULO III

#### **AS AÇÕES DO INSTITUTO DE TERRAS DO AMAZONAS: CONFIGURAÇÕES DA REFLEXIVIDADE INSTITUCIONAL**

Analisaremos aqui como se deu mais detalhadamente o processo de institucionalização do ITEAM<sup>42</sup> numa perspectiva de construção política, técnica/burocrática e reflexiva. A partir do conhecimento de tais perspectivas pretendemos entender o papel político desse instituto, que, no decorrer da análise percebemos que não atua apenas no âmbito totalmente técnico, mas também no estabelecimento de diálogos com os agentes sociais locais e com outras instituições do Estado como o INCRA e a SDS.

Acreditamos que por meio desta análise possamos vislumbrar uma resposta para o questionamento que perpassou todo este trabalho: o ITEAM enquanto órgão executor do governo estadual pode vir a implantar políticas fundiárias mais adequadas às reivindicações dos agentes locais? Apesar de todos os pontos conflitantes sobre as políticas para o campo no Amazonas e de todo conflito causado por elas, acreditamos que estejam ocorrendo mudanças, principalmente pela participação dos agentes locais na implantação das políticas, apesar de ser ainda incipiente.

Uma das mudanças que têm ocorrido seria a ocorrência do Fórum da Terra, um espaço para se discutir o problema fundiário no lugar em que está ocorrendo com a participação da sociedade política e civil local. Nesse fórum, a relação entre poder municipal e ITEAM não se mostra tão conflituosa, tomando como modelo os municípios anteriormente estudados. Apontamos de forma breve a organização do poder municipal, o poder executivo por excelência a nível local e seu envolvimento com o problema fundiário dos municípios.

Por fim, expomos algumas ações de ordenamento fundiário, nos concentrando apenas nos problemas elegidos pelos agentes do ITEAM, percebendo que há outros meios de se pensar um modelo alternativo dentro da política de assentamentos que o instituto pretende implantar futuramente. Qual seria este novo modelo é o que veremos neste capítulo a seguir, pensando a partir de tudo o que poderá ser explanado no

---

<sup>42</sup> A reconstituição desse processo baseia-se nas entrevistas realizadas com os agentes do ITEAM.

seguinte questionamento: estaria a política sendo flexível aos intentos dos demandantes locais?

### **3.1 Construção política-partidária**

No caso brasileiro, as ações fundiárias geralmente estavam atreladas a projetos políticos que concebiam o desenvolvimento de formas diferenciadas, que engendrou e estruturou os planos e as instituições estatais, como o INCRA e o ITEAM que não deixam, nesse contexto, de ser um produto da relação entre Estado e Sociedade, da condensação das forças políticas no âmbito do Estado.

Pensar o conceito de Estado no Amazonas nos mostra que as ações da sociedade política eram estabelecidas mediante o poder local, estruturado pelas relações sociais desiguais entre os agentes locais, onde aqueles que haviam acumulado as espécies de capitais simbólico, formado pela junção do capital econômico e tradicional, ocupavam os espaços políticos nos poderes municipal e estadual. A sociedade civil, entretanto não se organizava politicamente, adequando-se a situação de mando e dependência das lideranças políticas. Claro que não se descartam as lutas sociais de grande visibilidade, como a Cabanagem, presente na memória dos mais velhos agricultores. Contudo, as outras lutas ficaram circunscritas no âmbito local e não modificaram significativamente a estrutura política local.

Assim, se o poder estadual contribuiu para que a questão fundiária fosse tratada de forma autoritária como podemos observar no capítulo I, se as práticas dos institutos pautavam-se em ordens do governo autoritário se devia à celebração de um pacto entre a sociedade política e alguns setores de classe organizados para a proteção de seus interesses particulares, em detrimento dos outros grupos sociais. A sociedade civil formada pelos aparelhos privados de hegemonia<sup>43</sup> (associações, grupos de jovens, sindicato, partidos políticos) não estabelecia as devidas alianças para adquirir o capital necessário para empreender na luta política.

Ao contrário desta, a sociedade política havia estabelecido alianças com outros agentes que pretendiam expandir o capital e isso torna-se verdadeiro pela constatação

---

<sup>43</sup> Os aparelhos, para Gramsci, seriam a materialidade da sociedade política e sociedade civil, onde os chamados “aparelhos privados de hegemonia” estariam ligados a organização política da sociedade civil, atuando não de forma impositiva mas pela via do consenso dos agentes; enquanto os “aparelhos de coerção” estariam a cargo da sociedade política, atuando de forma impositiva e coercitiva. Os aparelhos específicos têm o papel atuar na luta ideológica que ocorre no âmbito das instituições do Estado. O conceito elucidado as instituições-chave que formam os padrões sociais de comportamento e convívio, importantes e visíveis no acúmulo de capital político (BOCAYUVA & VEIGA, 1992).

dos objetivos dos planos estaduais estarem voltados para a política de incentivos fiscais, pela ideia de modernização conservadora no campo, acreditando que o projeto político liberal conservador pudesse inserir o estado do Amazonas no circuito do capital financeiro que adentrou o país. Por atender a esses interesses, a política fundiária era realizada enquanto exceção e não como regra, demonstrando certa ambiguidade de ações, pois combatia em nível nacional o latifúndio, nas áreas de tensão social e incentivando-o em regiões mais distantes, como na Amazônia (MARTINS, 2006).

O ITERAM, primeiro órgão de gestão fundiária do estado dos anos 1980, atendia a esse projeto modernizador sem atentar para as especificidades dos agentes locais, que não praticavam somente a agricultura. A mera burocracia e tecnicismo em articulação com a imposição política contribuíram para o fracasso dos projetos especiais geridos pelo órgão.

O problema dos movimentos sociais do país neste período era atribuído aos seus dirigentes, representados pelos partidos políticos, que proferiam discursos que não se coadunavam com a realidade concreta dos trabalhadores urbanos, rurais, indígenas e de mulheres, o que por si só representava uma infinidade de interesses, levando a intervenção espoliativa ou repressiva do Estado (MARTINS, 2006, p. 76).

No âmbito intermediário dessas lutas, emerge as ações da Igreja Católica, atuando de forma próxima à realidade dos agentes sociais do campo, ouvindo o clamor pela terra e pelas agruras sociais, aglutinando outros setores de lutas sociais como os partidos políticos:

Mesmo os partidos políticos clandestinos procuraram abrigo sob o manto protetor da Igreja. Membros de partidos oficialmente ateus o fizeram. Partidos ou tendências, como eram chamados, com atuação restrita e sem maior alcance, ganharam espaço por esse meio, ampliaram sua atuação valendo-se da penetração popular da Igreja, da legitimidade que, de certo modo, conservou durante a ditadura. (MARTINS, 2006, p. 77)

Para Martins (2007), não se deve negar a contribuição que a Igreja Católica deu para a organização das lutas sociais no campo, justamente por estar mais próxima da realidade dos agentes locais. Num período anterior, quando atuava no processo de catequização indígena a igreja servia aos intentos do Estado, sendo um aparelho da sociedade política. Quando sua atuação foi rejeitada, como ocorreu com a expulsão dos jesuítas, a Igreja passou a deslocar seu foco para os agentes locais, atrelando a formação

religiosa com a participação política, passando de aparelho de coerção do Estado para aparelho privado de hegemonia.

Alguns agentes não compartilhavam da ideologia religiosa, concordando somente no aspecto político das lutas e a partir dessas alianças, também com outros setores, formou-se o Partido dos Trabalhadores (PT), em fins da década de 1970, numa coalização de forças que reuniu sindicalistas do ABC paulista, nacional-trabalhistas da era Vargas, exilados e presos políticos de organizações revolucionárias comunistas da década de 1960 e 1970 (SOARES, 2009).

A base político-ideológica desse partido era influenciada por uma direção marxista-leninista, que por um determinado período histórico das lutas revolucionárias socialistas gerou resultados propositivos, inclusive no caso brasileiro. Iso também seria reflexo das discussões do trabalho de Karl Marx, Engels e dos marxistas na academia, sendo Lênin o de maior visibilidade pelo seu pensamento sobre o problema do movimento na superação do sistema capitalista.

Assim, Lênin pensava que o marxismo exigiria um partido comunista de vanguarda, capaz de conduzir o proletariado a revolução criando um modelo superior de Estado, colocando o problema da estratégia socialista como um acúmulo de forças, uma estratégia de construção para a “ditadura do proletariado”, devendo ser combativa como um ataque frontal ao Estado capitalista (BOCAYUVA, 1992).

Contudo, essa estratégia, na prática dos partidos políticos, não surtiam efeitos revolucionários no âmbito do Estado brasileiro, até porque os agentes não percebiam que as ações estatais passavam a se complexificar e a estender suas redes a outros setores que tinham interesses na solução “passiva” do problema da terra, sem conflito e luta armada. Não percebiam que o acúmulo de forças poderiam se dar por outros caminhos igualmente político e revolucionário no campo cultural. Situação que veio a se transformar com a divulgação do escritos de Gramsci no Brasil, na década de 1960 e 1970. Sua teoria política incentivou não somente a práxis dos partidos de esquerda, mas também a análise política da situação brasileira.

Tomando as teorias de Gramsci como ponto de partida para esta análise, Coutinho (1992) afirma que a relação entre Estado e sociedade no Brasil caracterizava-se pelo modelo “oriental”<sup>44</sup>, e o Estado tornava-se o propulsor das transformações

---

<sup>44</sup> As análises da formação social oriental e ocidental de Gramsci provem do problema do Estado e a questão do fracasso da revolução dos países ocidentais, lembrando que o modelo ocidental de uma formação social não se refere somente ao caráter geográfico mas também ao caráter histórico. As

sociais, enquanto a sociedade civil era “fluída” e “gelatinosa”, sem um projeto político definido, lembrando que o Estado configura-se como a condensação de forças entre a sociedade política e a sociedade civil (*hegemonia encouraçada de coerção*).

O processo político era excludente e não havia a participação das organizações populares. As transformações realizadas pelo “alto” via Estado se concentravam em reprimir os movimentos sociais e ao mesmo tempo, permitir o avanço do capital no Brasil. As mobilizações ocorridas não condensavam os interesses das classes subalternas e suas estratégias de lutas tinham como modelo o ataque frontal, ou seja, a luta armada, enquanto a sociedade política articulava imposição militar com a cultural, por meio das propagandas no rádio e nos jornais.

Apesar disso, o projeto militar não era hegemônico, pois não agregava os agentes pelo consenso mais pela violência. E quando o projeto político nacional logrou, percebeu-se a re-estruturação da sociedade civil, que não estava adormecida. Aglutinando forças suficientes para formar seu próprio projeto político de transformação social, passando a ser reconhecida por suas várias reivindicações, coletividades e ideologias. A sociedade civil organizada no processo político passava do tipo “oriental” ao “ocidental”, onde o Estado não se torna tão dominante quanto à sociedade civil.

No entanto, antes do término da ditadura, a sociedade política já verificava que deveria incorporar as reivindicações da sociedade civil, com o intuito de eliminar o futuro conflito. Os movimentos sociais e os partidos opositores por outro lado passaram a se burocratizar, enrijecendo a sua prática (MARTINS, 2006).

O Partido dos Trabalhadores, com a reabertura política, modificou sua estratégia política, abandonando o ataque frontal ou a guerra de movimento, de cunho combativo ao Estado, pela guerra de posição, que significa, nos estudos gramscianos, uma exigência de definição das características históricas novas da luta política, de acumulação de experiências políticas para a construção da hegemonia (BOCAYUVA, 1992). Contudo, para alguns autores (SOARES, 2009; ROIO, 2004), o partido não definiu qual era o seu projeto político, se atendia ao liberalismo conservador ou ao

---

formações sociais orientais se caracterizam pela debilidade da sociedade civil em contraste com o predomínio do Estado-coerção, impondo as lutas sociais a estratégia do ataque frontal ou “guerra de movimento”, voltada para a conquista e conservação do Estado. Contrariamente a essa formação, o modelo ocidental pressupõe uma relação mais equilibrada entre a sociedade civil e a sociedade política, onde as batalhas se dão no âmbito da sociedade civil, conquistando os espaços, fazendo articulações necessárias para ter acesso ao poder de Estado, para sua posterior conservação (COUTINHO, 1992, p. 89).

socialismo democrático, até mesmo por seus agentes filiados serem provenientes de outros setores políticos e ideológicos.

Com a estratégia de ocupar cargos no poder público para costurar suas alianças, no pleito de 2002, o partido assume a liderança do poder executivo nacional, com a promessa de governar com cidadania, atendendo as reivindicações dos movimentos sociais que contribuíram para sua chegada ao poder.

O novo governo recebe apoio também do poder executivo do estado do Amazonas. Ambos os governos, federal e estadual, assumiam naquele período as pendências dos governos anteriores, comprometendo-se em cumprir as promessas realizadas nas campanhas, reorganizando os aparelhos de Estado.

Em 2003, o governo estadual recriou algumas infraestruturas e criou outras para atuarem no estado, como o ITEAM, assumindo um corpo técnico especializado com os gestores pertencentes ao Partido dos Trabalhadores (PT), que pretendiam se utilizar de suas experiências políticas para a atuação pela via institucional:

Para conduzir o ITEAM, de perfil naturalmente conflituoso, o Governo do Estado e o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiram o compromisso e a responsabilidade de administrar a instituição fundiária. A tarefa empenhada é a de fazer o ITEAM um permanente parceiro do cidadão rural, substituindo os modelos arcaicos de entidades clássicas fundiárias. (ITEAM, 2004, p. 24)

O período de duração da primeira gestão transcorre do ano de 2003 ao mês de março de 2007, quando o governo estadual decide extinguir o órgão. Entretanto, não é extinto e continua vinculado ao Programa Zona Franca Verde, com o objetivo de intervir na situação fundiária do estado, ficando a presidência do instituto novamente com a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT).

O convite foi realizado pelo governador ao presidente do partido, que havia sido deputado estadual e que possui um histórico de militância política em seu município de origem. Coletivamente, o partido decidiu que seu líder deveria aceitar o convite para assumir o instituto, pois percebiam que isso era importante para o processo de transformação social no campo, por meio de um intelectual que pudesse representar esse projeto, assumindo no final de maio de 2007 até os dias atuais, tal como é relatado pelo gestor:

Na verdade houve um convite no primeiro mandato do governador Eduardo Braga, um convite diretamente a mim [...], talvez até pela forma que nós construímos juntos as coligações tivemos nas lutas conjuntamente, [...] a forma que o partido trabalhou suas coligações e

etc. Pelo fato de ele conhecer também a nossa história, a nossa trajetória, ter sido parlamentar, ter tido toda uma atuação respeitada fez o convite para mim pessoalmente e eu não aceitei naquele primeiro momento o ITEAM. Falei para ele, o PT foi lá, falamos para ele [...] independente dele, que eu agradecia muito pela indicação mas não estava podendo assumir naquela conjuntura porque estava advogando e falei para ele isso. Ele até perguntou se eu poderia assumir uma diretoria. Falei que naquele momento não seria possível, agradeci mais estava na frente da diretoria executiva do PT [...]. No segundo mandato o PT, o governador decidiu extinguir o ITEAM e houve toda uma mobilização social, mobilização de algumas entidades rurais e entidades públicas também e o PT passou a discutir sua participação dentro do governo. E o PT tinha até me indicado para outra secretaria mas me parece que o governador já tinha o compromisso de passar essa secretaria para outra pessoa e aí na discussão houve a proposta de não extinguir o ITEAM, manter o ITEAM e aí a sugestão foi que eu então assumisse o ITEAM. Aí o PT, quase todo mundo concordou, politicamente todos concordaram que a gente assumisse o ITEAM. Então foi uma decisão do partido. (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

Percebemos, neste relato, que as costuras realizadas dentro da sociedade política para estabelecer lideranças dentro das instituições como o ITEAM não são arbitrárias como podem aparecer num primeiro momento. São estratégias pensadas e articuladas no campo político, onde os agentes são conhecedores de suas possibilidades de “ganhos” ou “perdas”, sejam elas políticas e/ou econômicas. Essas possibilidades são pensadas tanto pelos agentes da sociedade política quanto pela sociedade civil.

Pensar nos “ganhos” e “perdas” não se configura como um lugar-comum nas esferas do Estado. O espaço onde se dão as interações legítimas e reconhecidas do Estado reproduzem de certa forma as relações sociais de produção capitalista na qual estamos inseridos, legitimando as relações de poder. Dessa forma, tanto sociedade política quanto civil elaboram estratégias com interesses de conseguir o que é desejado ou de mantê-lo, inerentes a essas relações de poder, como bem analisa Foucault.

Um exemplo sintomático das estratégias no âmbito do Estado seria o processo de transição de agentes da sociedade civil para a sociedade política, ou seja, agentes do movimento social<sup>45</sup> e dos partidos políticos passarem a ocupar espaços em secretarias, institutos, nos aparelhos estatais seria descrito por alguns autores como sendo um processo de cooptação, onde esses agentes, ao migrarem de um espaço para outro, ocorre uma perda do direcionamento das lutas políticas das classes subalternas (ROIO, 2004).

---

<sup>45</sup> Referimos-nos aos agentes do movimento de luta pela terra e do movimento indígena organizado.

Tomamos esse exemplo por ser dentro do governo político atual (2003-2010) que se deu o pensamento relativo à cooptação dos agentes do movimento social. O representante do governo atual estava atrelado a um grupo proveniente de uma tradição oligarca que atuava com supremacia no estado. A atuação do bloco político anterior marcou profundamente a cultura política do estado, apoiados pela situação tradicional de clientelismo, que ainda perdura em algumas situações no estado. A atuação política se dava como no tipo “oriental”, onde o Estado era tudo e a sociedade civil era “gelatinosa”.

O rompimento partidário entre o antigo governador e o atual para as eleições de 2002, não representou para alguns setores dos movimentos sociais um rompimento ideológico, visto mais como uma estratégia via “revolução passiva”, para abafar qualquer mobilização social que pudesse ocorrer. Daí a contradição em lutar ao lado daqueles que tanto contribuíram para o enfraquecimento dos movimentos sociais e dos partidos políticos opositores.

A estratégia de trazer para o Estado agentes dos movimentos sociais organizados vai de encontro às análises sobre o conceito de Estado ampliado, onde as sociedades (política e civil) não se repelem mas lutam para organizar suas forças e alianças para tornar seus projetos políticos hegemônicos. À medida que a sociedade civil se organiza com o intuito de tornar dominante seu projeto político, a sociedade política passa a adotar outras estratégias, além das mais conhecidas, como a coerção, violência ou repressão, intervindo enquanto produtor de cultura, de ideologias e de comportamentos estruturados.

A estratégia a ser adotada pelos agentes da sociedade civil seria a guerra de posição, ou seja, a tomada do poder pela classe trabalhadora nos diversos espaços onde está presente o Estado. É um projeto que não se configura somente em ocupar as instituições estatais, mas sim atuar enquanto dirigente na formação de novo pensamento, mais hegemônico, consensual e democrático para a construção de um novo bloco de poder. Seria uma forma também de construir uma nova cultura política, onde a grande função social dos partidos seria organizar a política como ação coletiva (NASCIMENTO, 2008).

No caso do ITEAM, aponta para um projeto político convergente entre a sociedade política e civil, onde os agentes desta última adentram a esfera estatal para realizar mudanças que de certa forma são desejadas pelos agentes sociais locais, permitindo que a sociedade política continue intervindo no controle territorial. Vale

lembrar, também, que a atuação das organizações dos agentes locais influencia na elaboração das políticas e das ações dos institutos, contribuindo para o seu funcionamento, operacionalização e na estabilização de certas regras e normas, comportamentos que não se mostram completamente racionais e extremamente técnicos, sofrendo influências culturais, políticas e econômicas em seu contexto histórico, como expõe Bastos (2006):

[...] ideias e concepções reproduzidas nas falas dos atores sociais em movimento, a mistura dessas ideias vinda das elites, das massas e das filosofias correntes, contêm elementos de dominação e resistência que subvertem pressupostos de racionalidade criando e recriando novas representações [...]. No palco onde contracenam essas apresentações, nem sempre o *script* que lhes serve de substrato reflete toda a trama que se desenvolve na ‘vida real’ (BASTOS, 2006, p. 89-90).

Não somente isso, percebemos que as correlações de força estabelecidas no âmbito do Estado produziu uma certa “verdade” para as políticas voltadas para o meio rural, ou seja, há um pensamento “consensual” de que as políticas não se realizarão com sucesso sem a participação popular, sem o conhecimento e engajamento da sociedade civil. Essa “verdade” tanto é compartilhada pelos agentes institucionais, pertencentes tanto ao campo científico quanto ao político. No entanto, a participação dos agentes locais e de suas organizações mesmo evocada como um ponto importante na efetividade das políticas públicas encontra problemas no sentido do projeto político atual conviver com as influências dos projetos antigos que priorizam a propriedade privada, uma acumulação que degrada o meio ambiente e que vê a participação dos agentes como algo secundário. Isso se deve às contínuas pressões dos agentes que tentam impor seu modo de tratar a política, de forma repressiva.

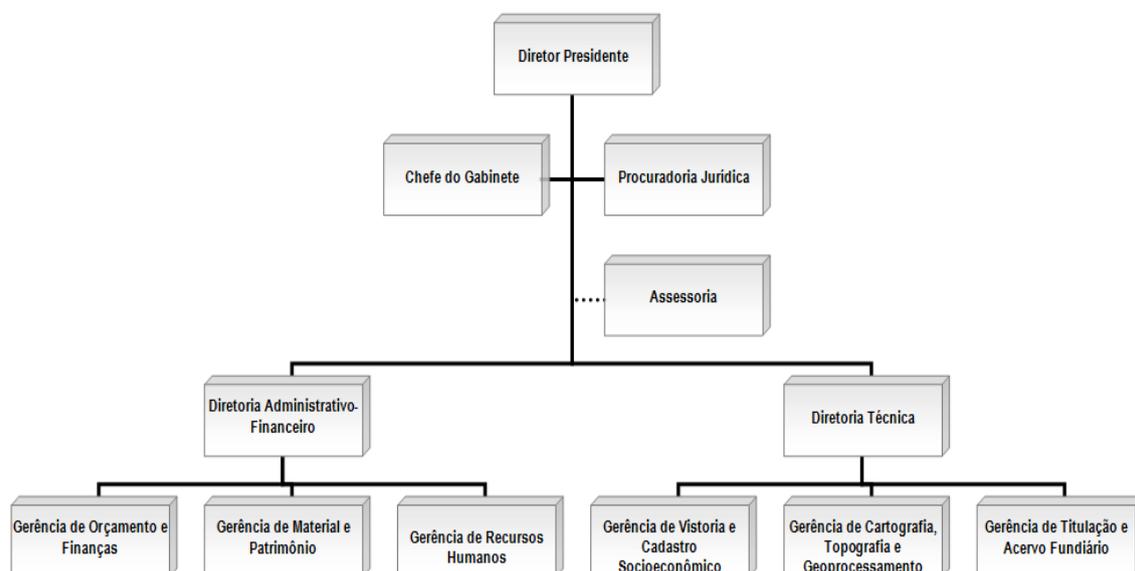
Neste primeiro momento, das negociações dentro da sociedade política, um dado que contribui para compreender a formação do ITEAM. Seria o processo de “criação e recriação de novas representações”, ou seja, como os agentes a partir de sua experiência política elaboram suas práticas burocráticas e reflexivas dentro do instituto.

### **3.2 Estrutura Burocrática**

O ITEAM passou a atuar na questão fundiária em 2003, vinculado às secretarias recém-criadas no governo Braga. O instituto foi estruturado em gerências pela primeira gestão, agregando agentes efetivos, que pertenciam a outras secretarias do Estado, a outros agentes comissionados, que passaram a ocupar os cargos por

nomeação, como o diretor presidente, diretor técnico e administrativo financeiro, nomeado pelo poder público.

O instituto dispõe nesta segunda gestão sessenta e um funcionários entre pessoal efetivo (são profissionais que trabalharam muito tempo no Estado, provindos de outras secretarias ou institutos) e cargos de provimento e comissão (indicados). O meio de contratação de outros serviços não se dá via concursos e sim por licitações. O desligamento de funcionários pode ocorrer quando há uma transferência para outro cargo público ou pela insatisfação com os serviços prestados. Atualmente, com algumas fusões de gerências, o instituto possui a mesma estrutura burocrática, onde o maior cargo pertence ao “diretor presidente” ou gestor (**Figura 20**).



**Figura 20:** Organograma do Instituto de Terras do Amazonas.

**Fonte:** ITEAM, 2009.

Pelo regimento interno<sup>46</sup> do ITEAM, sua estrutura burocrática divide-se em “órgãos de ação articulada”, onde cada “órgão” cumpriria a “função”<sup>47</sup> de atividades início-meio-fim. As agências de gabinete, assessoria e procuradoria jurídica são integrantes do Órgão de Assistência e Assessoramento, referente à atividade “início”; a Diretoria Administrativo-Financeira, composta pelas gerências de Recursos Humanos,

<sup>46</sup> Disponível no site <<http://www.iteam.gov.br>>

<sup>47</sup> Essa divisão nos remete a análise de Emile Durkheim, concebendo a sociedade como um “corpo vivo” e cada órgão (instituição social) cumpre uma função. Apesar dos agentes pensarem a instituição como um todo integrado optamos por uma outra abordagem sobre instituição a ser discutida posteriormente.

de Orçamentos e Finanças, de Material e Patrimônio são das atividades “meio”; enquanto a Diretoria técnica, composta pela gerência de Vistoria e Cadastro Socioeconômico, de Cartografia, Topografia e Geoprocessamento, de Titulação e Acervo Fundiário são os órgãos de atividades-fim (ITEAM, 2009).

No entanto, quando observamos os procedimentos burocráticos para a efetivação dos serviços de regularização fundiária essa estrutura mostra-se invertida. Vejamos: o instituto trabalha a partir da demanda por intervenção na situação fundiária em áreas pertencentes ao Estado, mas geralmente é procurado para intervenção em qualquer tipo de situação em áreas do Estado, da União ou tituladas, cabendo aos agentes institucionais buscar saber qual a dominialidade da área. Verificando esta, as situações referentes às áreas estaduais são formalizadas via protocolo, onde o número é repassado ao demandante ou demais para o acompanhamento do processo. A partir disso, o processo irá percorrer num primeiro momento pelas gerências da diretoria técnica, tal como indicamos no processo de concessão de títulos no segundo capítulo, onde os primeiros trabalhos se concentram no preenchimento do formulário socioeconômico e da vistoria técnica.

Passando por todas as gerências, com o aval dos gerentes, os processos são encaminhados à Assessoria, que subdivide-se em Assessoria de Planejamento (Meio Ambiente e fundiário) e Assessoria de Comunicação, esta última responsável pela divulgação das ações do ITEAM na rede ou via periódicos (**Figura 21**). A Assessoria de Planejamento trabalha como um setor de triagem dos processos que serão encaminhados ou não para o Gabinete.



**Figura 21:** Cartilha produzida pela Assessoria de Comunicação do ITEAM.  
**Fonte:** ITEAM, 2004.

A sua assessoria de planejamento trabalha, segundo os agentes, intervindo no trabalho das outras gerências, detectando os possíveis erros, que podem começar no ato das vistorias ou do levantamento socioeconômico e vai comprometendo o andamento futuro na emissão de titulação das áreas. Quando detectadas as possíveis falhas os agentes da assessoria de planejamento vão verificar com as gerências a origem dos problemas solucionando-os ou indeferindo os processos. Se as falhas não são detectadas e passam por toda a burocracia os demandantes se dirigem ao instituto para formalizar as reclamações e os agentes irão posteriormente realizar a pesquisa onde se deu o erro, se na titulação, se na dominialidade entre outros.

Os processos passados pela triagem dessa assessoria são encaminhados à Procuradoria Jurídica, que decidirá a natureza da documentação a ser emitida mediante a realidade que é demonstrada no processo. Ao final, os títulos recebem o aval e a assinatura do presidente. Como o processo de titulação é dispendioso, ou seja, requer recursos econômicos, a cargo da Diretoria Administrativo-financeira, o ITEAM tem expedido títulos provisórios, pelos quais é realizada uma demarcação simples. Na titulação definitiva deve ter obrigatoriamente a demarcação com um instrumento geodésico. Para a demarcação, o instituto contrata empresas particulares através de

licitação, e irá um técnico do ITEAM para fiscalizar se os trabalhos estão sendo realizados corretamente.

Assim, burocraticamente, a estrutura se inverte e os órgãos das atividades-início tornam-se os últimos espaços por onde os processos tramitam. Todo esse caminho percorrido até a entrega da titulação também pressupõe um dispêndio de tempo, onde, nesse ínterim, podem ocorrer mais conflitos fundiários, apressando ou não o processo burocrático, o que não há muitas ocorrências. Devido tanto aos recursos econômicos quanto temporais, a titulação mais expedida durante a segunda gestão seria a titulação provisória, que atingiu seu ápice em 2008, como pudemos perceber no quadro de serviços de regularização fundiária no segundo capítulo.

Pensar no processo burocrático do ITEAM nos remete a discussões sobre as ações dentro das agências estatais como uma atividade estratégica para se atingir um determinado fim, que converge para as análises clássicas sobre a ação social. Esse tema mereceu especial atenção por Max Weber, por ser um problema que perpassava seu contexto atual. Assim, sua Sociologia Compreensiva pretendia compreender o significado das ações sociais, tal como a questão da burocracia.

Weber passa a se interessar pela burocracia ao compreender que esta introduziu na sociedade moderna transformações que antes não se notou em outras formações sociais. Sendo assim, a burocracia relaciona-se à configuração do Estado moderno, onde se desenvolveu de forma racionalizada, mesmo ela tendo existido desde o Egito antigo, como postula o autor. Nas burocracias antigas, predominava uma organização patrimonial, onde os funcionários não tinham garantias e nem remunerações em espécie. Tal organização era orientada por uma racionalidade ligada ao tradicionalismo. Contudo, mesmo tendo nascida em governos absolutistas, popularizado primeiramente como *bureau*<sup>48</sup>, a burocracia passa a se desligar do patrimonialismo<sup>49</sup>, principalmente, com a economia financeira moderna dentre outros fatores como a racionalização do

---

<sup>48</sup> O termo teria se originado em latim (*burrus*) para expressar cor escura e triste e em seguida passa a ser utilizado como *bure*, um tecido que se colocava nas escrivatinhas das repartições públicas. *Bureau* passou de tipo de tecido para definir todo o escritório. *Bureaucratie* foi mencionado por um ministro do governo francês no século XVIII referindo-se a todas as repartições públicas. O sentido etimológico (*bureau* – escritório; *krátos* - poder) remete ao exercício do poder no âmbito das repartições públicas (BUROCRACIA, 2009).

<sup>49</sup> Seria a forma de domínio tradicional. Torna-se próxima a burocracia por recusar o que é excepcional e de ser uma instituição durável e técnica, mas que considera o costume como inviolável, uma organização voltada para a preservação dos costumes, para o passado, centralizada na figura do soberano (FREUND, 1970).

direito, o crescimento dos meios de comunicação e das fábricas, a expansão da intervenção estatal aos diversos setores das atividades humanas (FREUND, 1970).

Com a ampliação dessas atividades, os governos passam a exigir de seus funcionários, além do conhecimento, também a especialização, propiciada com o surgimento de um sistema escolar especializado (liceu, universidades, colégios) atrelando a organização à previsão e ao planejamento das ações. Com isso, os funcionários se empenhariam nos ganhos e sucesso das atividades, podendo solucionar problemas ao qual um leigo não se igualaria. Aqueles que estariam inclusos nesse circuito de preparação e especialização teriam de certa forma um poder, baseado na racionalização das ações. Sendo assim, Weber concebe a burocracia como um tipo de domínio legal, ou seja, a forma de dominação legítima de caráter racional, onde as relações estabelecidas são de obediência visando determinados objetivos, adequando os recursos (materiais, econômicos, sociais) ao fim almejado (FILHO, 2007). A burocracia, dentro dos tipos de ação social, relaciona-se a ação com direito a fins.

Com o crescimento do capitalismo foi necessário a busca por uma burocracia mais instrumental permitindo que o recursos fossem melhor utilizados para a própria manutenção do sistema capitalista. Para Weber a burocracia encontra sua reprodução dentro deste sistema, pois funciona como uma espécie de manutenção da dominação de uma classe sobre a outra, função também discutida e criticada por Marx<sup>50</sup>. A demanda por uma organização administrativa baseada na burocracia seria estendida tanto ao âmbito privado quando ao público, centrado nas ações do Estado (FILHO, 2007).

Sendo assim, a burocracia, baseada na racionalidade apresenta algumas características quanto à estrutura:

a)Princípios das competências fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos; b)Princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores; c) Baseada em documentos; d) Pressupõe, em regra, uma intensa instrução da matéria; e) Requisição do emprego da plena força de trabalho do funcionário, quando o cargo está plenamente desenvolvido, independentemente da carga horária fixada; f) Realização da administração dos funcionários de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas. (FILHO *apud* WEBER, 2007, p. 9)

---

<sup>50</sup> Marx afirmava que a burocracia garantia não os interesses privados em detrimento dos públicos, mas sim dos interesses particulares frente a outros interesses particulares (FILHO, 2007).

Na racionalidade burocrática, o “oficial burocrático”, enquanto ordena e manda, obedece à ordem impessoal que orienta suas atividades. E quem obedece, obedece às regras e não ao senhor, ou seja, a obediência está vinculada às regras impessoais (WEBER, 1999<sup>a</sup>, p.142). Com relação à administração dos funcionários, a burocracia possui tais características:

a) São livres e obedecem às obrigações objetivas; b) São nomeados por uma hierarquia rigorosa; c) Têm competências funcionais fixas; d) São contratados formalmente, através de seleção, segundo a qualificação profissional, avaliada mediante prova e certificada através de diploma; e) São remunerados com salários em dinheiro; f) Exercem o cargo como profissão única e principal; g) Têm perspectiva de uma carreira; h) Trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo; i) Estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. (FILHO *apud* WEBER, 2007, p. 10)

Weber também percebia algumas vantagens na administração burocrática, como o seu caráter racional, que proporciona as organizações o controle de seus objetivos, culminando na precisão na definição das atividades. Tendo as atividades previstas, há uma rapidez nas decisões, já que cada um conhece seu âmbito de trabalho e sabe de onde provém a ordem e por onde tramitam os papéis. Para o autor, por a organização ser regida por regras impessoais e não estar presa aos funcionários, ela tem mais oportunidades de continuar com as atividades. Pela hierarquia dos cargos, há uma subordinação dos agentes mais novos aos mais velhos. A confiabilidade se estabelece na organização burocrática quando as regras são bem conhecidas pelos agentes, onde o supervisor possa tomar decisões que afetam os níveis mais baixos (ABORDAGEM ESTRUTURALISTA, 2009).

Para Weber, essas vantagens não deixam de pressupor que haja por trás das ações burocráticas os interesses econômicos e políticos. Esses ganhos poderiam ser velados por meio da articulação entre o conhecimento específico e o saber oficial, mantendo ao mesmo tempo o segredo da função do exercício de poder do Estado (FILHO, 2007). Ou seja, mesmo com todas estas vantagens a burocracia poderia ser utilizada para diversos fins, até mesmo utilizado para as demandas dos dominados, podendo até se nivelar na questão dos interesses.

O problema consiste no próprio “manto pesado” da qual a burocracia se reveste, dependendo do processo de racionalização a qual atinge, produzindo um governo de funcionários que realizam suas atividades sem atribuir outro significado

senão a manutenção dos cargos ou ganhos políticos. Esse comportamento poderia justificar a “estadolatria” discutida por Gramsci, ao estabelecer sua crítica a burocracia.

Essa seria a primeira forma de organização estatal centrada no governo dos funcionários que vem a estruturar a sociedade política. Passando por transformações dentro desse governo, engendra-se uma sociedade civil complexa ou autogoverno (SADER, 2005), complementando o Estado. Contudo, ela não deve ser negada, mas sim criticada, principalmente se o governo se concentra apenas nos funcionários. Da mesma forma que estadolatria, a burocracia deve ser questionada e não negada, pois ela é inerente às estruturas do Estado e pode dispor de certa autonomia, tal como explica Filho (2007):

Para este autor [Gramsci], existe uma relação entre a classe social em que o burocrata é recrutado e o seu valor político. Neste sentido, se um determinado Estado possui um recrutamento difuso de profissionais para a ocupação de sua estrutura burocrática, isso pode gerar uma seleção de quadros que possuem valores políticos diversificados. Num contexto de socialização da educação e de seleção por concurso público, a probabilidade de constituição de quadros burocráticos de valores distintos amplia-se consideravelmente. Pois, como ressalta o autor, “as classes expressam os partidos, os partidos elaboram os homens de Estado e de Governo, os dirigentes da sociedade civil e da sociedade política”. (FILHO apud GRAMSCI, 2007, p. 12-13)

Esse dado aponta para pensarmos que as pessoas que adentram a esfera burocrática das agências estatais provêm de outras classes e trazem consigo projetos políticos que entraram em disputa ou em concordância dentro das instituições como ocorre no caso do ITEAM, onde a formação dos agentes se deu entre funcionários do Estado e comissionados, os indicados. Cada agente com seu conhecimento específico assume o instituto atendendo a burocracia estabelecida pelo gestor e diretoria, estruturando-se em gerências hierarquizada entre os gerentes (superiores) e os técnicos. A ordem à qual obedecem não são as ordens do gestor em si ou do partido a qual pertencem, mas sim ao sistema de conhecimentos legitimado pela política vigente, a política fundiária nacional, adequando-se às outras políticas que influem no processo, como as políticas ambientais.

Ainda assim, segundo Filho (2007), para Gramsci, pode-se encontrar dentro da burocracia alguma autonomia, nos indivíduos que não se comportam como “funcionários do Estado”, que adentram na esfera por meio de concursos ou por competência, permitindo a entrada de funcionários que não estão alinhados ao projeto

político de dominação existente, movendo algumas transformações no âmbito burocrático.

Mas para que os projetos políticos possam ser negociados dentro da estrutura burocrática, não deixando que se torne monolítica, isso deve se dar num espaço democrático. Para Gramsci, a democracia pode ser exercida onde há a burocracia se houver uma relação entre a base e a direção da organização, permitindo que as reivindicações de alguns setores da sociedade civil possam ser incorporadas pela organização.

Para Weber, a relação entre burocracia e democracia possibilitou a administração se livrar dos vultos absolutistas para agir por meio da autoridade da própria organização, produzindo algumas características próprias das “democracias de massa”: a impessoalidade; o “espírito formalista”; e o tratamento utilitário e material que os funcionários passam a tratar dos assuntos (FREUND, 1970).

Nesse processo produz-se o desencaixe das instituições, onde não há mais sentido na organização que dirige-se apenas a um fim em si, sem se voltar para o que os outros agentes envolvidos pensam para esse processo, ou na descrença que há nas organizações extremamente burocráticas, o que se configura também como um elemento do desencaixe, a ser discutido posteriormente. Para alguns autores, a burocracia representa um processo de institucionalização ou o fim da organização:

O que a sociologia chama degeneração das instituições sob o efeito da organização burocrática é, de fato, o movimento mesmo da instituição. Do ponto de vista da profecia inicial, o movimento é efetivamente entrópico. Mas do ponto de vista do desenvolvimento das formas sociais, é de uma dinâmica que se precisa falar. A *institucionalização* não é uma queda, uma enfermidade. É o resultado da ação do princípio de equivalência que rege a vida social, do qual o efeito Mühlmann é um corolário. (HESS *apud* LOUREAU, 2009, p. 5)

Esse efeito Mühlmann refere-se aos processos em que as forças sociais se organizam e são reconhecidas pelos sistemas de formas sociais já existentes, onde o instituído (o que procura se manter) aceita o instituinte (forças de subversão e mudança). Isso ocorre por conta do fracasso das crenças nos projetos políticos vigentes, revolucionários, tornando-se instituição (HESS, 2009).

O que pretendíamos elucidar nessas observações é como se estrutura a burocracia do ITEAM, atentando-se para seu caráter mais técnico, onde se percebe

como as ações são elaboradas pelos agentes, obedecendo a certas regras e recursos de acordo com o *script* do instituto.

### **3.3 Ação reflexiva**

Aglutinar diversos tipos de pessoas, de diversos direcionamentos práticos e políticos não se mostra como uma tarefa de fácil resolução. O gestor atual expõe, a partir de sua experiência partidária, que quanto mais houver diversidade mais forte poderá se tornar o instituto, pois os agentes com suas vivências poderão contribuir com a efetivação das políticas fundiárias. A própria estrutura burocrática pensada pelos agentes, com cargos diversos confluindo para a decisão do gestor deveria facilitar as ações.

Contudo, percebemos que a burocracia nos espaços do funcionalismo público, dentro dos institutos que tratam da questão da terra, por estar presa a alguns interesses privados em consonância ao apego a “papelada” engendrou uma descrença nas ações do Estado, até mesmo pelo sentido desta se direcionar apenas no “fazer por fazer”, cumprir o que foi planejado. De fato, a racionalização nas atividades do Estado contribuiu para uma organização mais planejada e previsível, mas produziu, assim como pensa Anthony Giddens, um “desencaixe” nos sistemas sociais, influenciando na separação entre tempo e espaço. Esse dado é exposto pelo autor como sendo uma das consequências advindas com a modernidade, gerando uma rápida transformação das relações e das instituições sociais.

Ao tomarmos as discussões de Giddens sobre as instituições ou sobre como se estruturam as organizações, buscamos compreender as ações dos agentes do ITEAM no processo de transformações sociais e também políticas em que se deu a concepção do instituto até os dias atuais de sua intervenção na questão fundiária. Conquanto, a perspectiva do autor deve ser explanada, pois o conceito de instituição encontra-se imerso na própria na discussão do autor dentro da Sociologia do Conhecimento e da epistemologia das Ciências Sociais.

Partimos do ponto em que Giddens busca, assim como Weber, compreender o sentido da ação social a partir da relação mútua entre indivíduo e sociedade, tendendo a perceber que tal relação poderia ser mais evidenciada por uma análise institucional que permite visualizar tanto o impacto das ações dos indivíduos nas estruturas quanto à ação desta nos indivíduos. Essa análise refere-se a discussão do autor com o funcionalismo, o estruturalismo, o interacionismo simbólico, a etnomedotologia (ASENSI, 2005), que

produziram uma separação entre os agentes das estruturas, onde as atitudes dos agentes quase não tem impacto sobre as estruturas, pois são coagidos por ela, levando a uma estagnação estrutural sem espaços para a mudança.

A mudança ou a transformação é um dado que deve ser levado em consideração pois afeta tanto as ações dos indivíduos quanto as estruturas, pensamento presente nas obras de Giddens em *A Constituição da Sociedade* (1989) e *As Consequências da Modernidade* (1991). Mas para entender a relação entre a ação e a estrutura, segundo Giddens, a Sociologia deve-se afastar das tradições existentes no pensamento social, o que permite entender o processo de transformações da sociedade, das ações, da reprodução das instituições pós-moderna, temas que compõem a sua Sociologia Reflexiva, sendo os seus pilares a teoria da estruturação e a reflexividade.

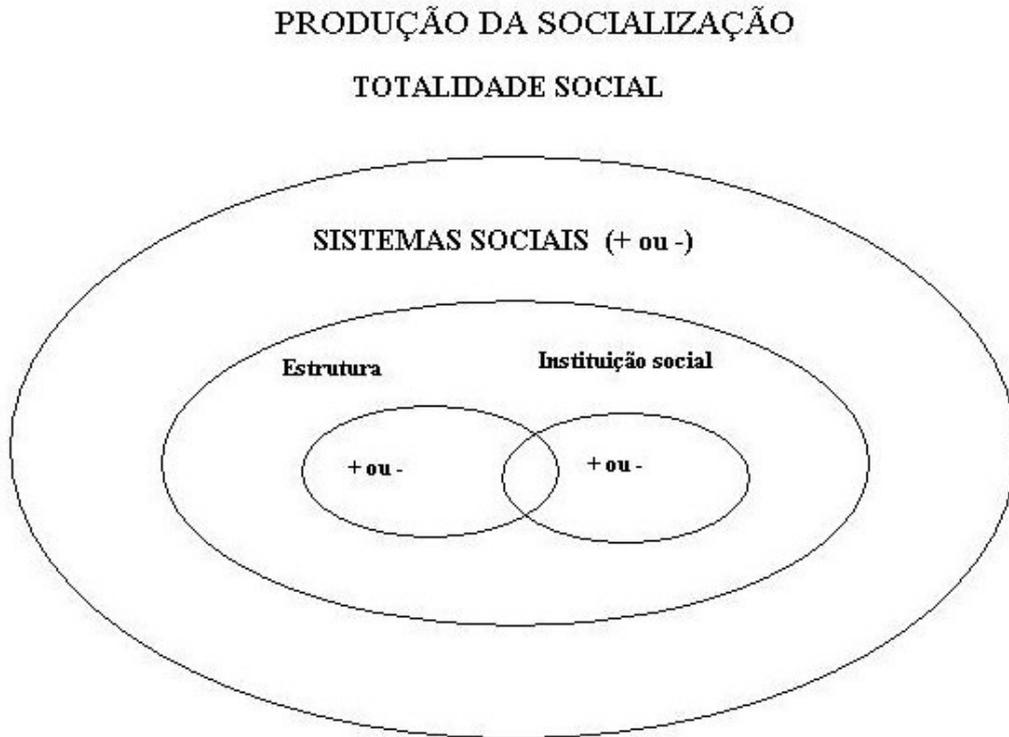
Essas macro-teorias explicam como podemos analisar as ações e como elas se reproduzem no tempo e espaço, caracterizando a dinâmica da vida social, num espaço organizado mediante recursos e regras específicas e dotados de intencionalidade. No caso das organizações do Estado, a teoria da estruturação e da reflexividade leva-nos a questionar se esse tipo de organização, com uma burocracia própria que obedece ao modelo weberiano, é sempre racional e instrumental.

Sendo assim, o ponto de partida da teoria da estruturação na análise sociológica seria a compreensão de que o sujeito é um agente complementar e vinculado a práxis. Quando o sujeito é agente significa que este por meio de suas ações interfere na estrutura, de forma intencional ou não. A essa relação Giddens denomina de agência e estrutura (FILHO, 2004), como forma de superar o termo indivíduo e estrutura.

A agência, para Giddens, é composta por seres humanos (agente intencional) reflexivos, com possibilidades de agir dessa ou de outra forma. A agência permite aos agentes intervir no curso dos acontecimentos e alterá-los. Se os agentes possuem esta capacidade eles detém o poder (CARNEIRO, 2006). A partir da agência, da ocorrência das atividades humanas há um processo de reprodução da ação, constituindo a estrutura. Esta permite a constituição da ação, havendo aí um fluxo contínuo entre a agência e a estrutura. Devido a isso, a estrutura apresenta uma dualidade: tanto é facilitadora (poder de agir e transformar) quanto coercitiva (imposição de regras e disponibilidade de recursos). Com isso, o autor quer dizer que não é somente a coerção que define a estrutura. Ela seria:

[...] uma propriedade dos sistemas sociais ‘contidas’ em práticas reprodutivas e inseridas no tempo e no espaço. Os sistemas sociais estão organizados hierárquica e lateralmente dentro de totalidades sociais, cujas instituições formam ‘conjuntos articulados’. (FILHO *apud* GIDDENS, 2004, p. 214)

Essa explicação pode ser esquematizada da seguinte forma:



**Figura 22:** Esquema de produção da socialização.  
**Fonte:** FILHO, 2004.

Nesse esquema, estrutura (definida como sistemas de regras e recursos) e instituição (propriedades estruturais dos sistemas sociais) interagem mais ou menos para compor os sistemas sociais. Assim, podemos pensar que a constituição do ITEAM foi uma ação dos agentes da sociedade política para intervir na situação de terras, com uma intenção “racional” e estratégica. Na formação dos agentes que iriam compor a instituição houve uma escolha de profissionais com experiências na questão da terra. As atividades passam a ser recriadas a partir das práticas anteriores, mas que não está necessariamente ligada ao passado, mas sim com os resultados futuros, vislumbrados enquanto a eficácia do trabalho. A instituição ITEAM, como pensa Giddens, seria a estabilização das ações mas que não está relacionada a estagnação delas. Nesse espaço criado por negociações estratégicas da sociedade política, as ações são criadas e recriadas, permitindo certa autonomia.

Essa autonomia da ação em relação a estrutura permite aos agentes pensar no processo de revisão institucional. No caso dos institutos fundiários, suas experiências com insucessos servem como revisão das atividades passadas e para pensar as ações futuras do ITEAM.

Nesse processo de revisão institucional, os agentes percebem que os projetos não obtinham total apoio por serem impositivos. Segundo os técnicos, o instituto obedecia às ordens dos governos estaduais, cobrando políticas que não estavam de acordo com a especificidade amazônica, tal como ocorreu nos assentamentos do instituto na década de 80. Por não considerarem as especificidades dentro do próprio órgão, os gestores contratados que vinham de outros estados e com outros referenciais, aplicavam a realidade do estado as ações fundiárias que mais condiziam com o sudeste do Brasil, subordinando os saberes dos técnicos locais. Com isso, os trabalhos da instituição juntamente com a burocracia nas ações contribuíam para a lentidão dos processos de regularização fundiária, assim como a sua não efetivação. Tal como o técnico afirmou, a burocracia tem diminuído, o que não ocorria em tempos de ITERAM:

Nos tempos de ITERAM a burocracia era muito maior, a exigência era muito grande. Mas os erros eram maiores no passado. [...] Era mais burocracia. [O ITERAM] Era administrado por técnicos sulistas, paulistas. [...] A burocracia maior era maior e o serviço era mais freiado. Vistoria era vistoria. Vistoria não tinha acesso a cartografia. A vistoria não podia ir para o jurídico. Agora os técnicos aqui eles trabalham em sintonia, união com outros setores e isso ajuda muito desenvolver o trabalho. Hoje está mais democrático (G.C.E, funcionário do ITEAM, Manaus, 2009).

Como postula Barbosa (2008), no Médio Solimões, o ITERAM dialogava com os agentes considerados os latifundiários da região, facilitando para que houvesse fraudes nos processos de regularização fundiária, devido ao pagamento de propinas aos técnicos que atuavam em campo de forma isolada quando realizavam vistorias, prática que foi substituída pela equipe técnica com a participação das comunidades interessadas, como é relatado pelo gestor:

Então a gente está fazendo isso também e está dando certo em alguns locais. É uma situação que não se discutia, a gente passa a discutir com o envolvimento da comunidade. Do contrário a gente não teria sucesso. Ela participa. Quando é vistoria ela vai com a gente, representante de cada comunidade se comprometeu no trecho dele acompanhar nossos vistoriadores. Aí evita o que? Que o nosso vistoriador negocie com fulano e com beltrano porque tudo começa a

aparecer, tinha tudo isso aqui. Na realidade a gente enfrentou esse problema com vistoriador que vai fazer vistoria numa comunidade, se afasta para fazer de várias pessoas que contribuem, dão um trocadinho para eles [...] (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

Isso demonstra que a instituição sofre as mudanças decorrentes da relação entre Estado e sociedade. O desafio da gestão do instituto é a mudança desses comportamentos antes descritos para uma prática comprometida com os agentes locais. O conteúdo ideológico e os recursos para as ações são os outros problemas a serem resolvidos, como mostra o agente do ITEAM:

Agora o desafio seria você pegar um órgão que não tem recursos para a regularização fundiária, para reforma agrária mas tem um pessoal. É um órgão enxuto com sessenta e uma pessoas. [...] Então você pegar sessenta e um servidores, comissionados e efetivos para trabalhar uma política de regularização fundiária, porque a missão do órgão não é nem elaborar política, a missão do órgão é executar política de regularização fundiária e reforma agrária (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

Como é demonstrado no relato, o instituto é um órgão pequeno com grandes responsabilidades, com uma situação fundiária extensa com 70 mil processos<sup>51</sup> contabilizados pela gerência de titulação e acervo fundiário, disponibilizando de escassos recursos financeiros, o que reflete a realidade das organizações e secretarias do Estado em geral vem atravessando.

Os recursos financeiros têm como fonte principal o Estado para o funcionamento da estrutura física e do corpo técnico. Outras ações e projetos são buscados em “parceria” com órgãos governamentais ou não-governamentais. Para os agentes do instituto, essas parcerias são importantes para a solução dos problemas no qual o Estado sozinho não poderia dar conta e representa para eles um aspecto positivo para a atuação do instituto. Esse dado é elucidativo da reconfiguração das atribuições do e da ampliação de seu papel político, onde as instituições estatais respondem às demandas com os recursos e com as parcerias que estão ao seu alcance, mas que de certo modo impõem-se outras estratégias de controle no sentido em definir a coisa pública da coisa privada, como mostra Bastos (2006):

Os problemas decorrentes principalmente das falhas de mercado, particularmente na distribuição dos excedentes econômicos, o

---

<sup>51</sup> Dado fornecido pelo agente do instituto. São processos contabilizados entre acervo dos institutos de terras anteriores e processos desde a criação do ITEAM.

surgimento de novos atores, efeitos da reconfiguração produtiva dos lugares em permanente mundialização, do surgimento de organizações para e supra-estatais e da ocupação de espaços vazios de ação e regulamentação pública têm exigido também do Estado uma atuação com permanente recriação de seus meios de controle. O dilema da ação pública estatal está em reconhecer os limites desse exercício de comando, e apropriar-se deles, na medida em que o Estado vem dividindo sua autoridade com novas esferas de poder político, público e privado. [...] Essa formação contemporânea de Estado, num contexto das nações ditas subdesenvolvidas ou menos desenvolvidas, tem acentuada um verdadeiro paradoxo entre a emergência de instâncias políticas que dão voz aos outsiders e o controle social e político dessas intervenções frente ao poder coercitivo e monopolista do Estado. (BASTOS, 2006, p. 116-117)

Para o ITEAM, as redes estabelecidas com os agentes locais são importantes porque contribuem para a efetividade das ações técnicas, com o apoio de outros órgãos da sociedade política e civil. O espaço para o estabelecimento das redes se dá no espaço de discussão do Fórum da Terra, a ser analisado posteriormente. A constituição das redes representa uma estratégia que antes não havia entre as agências do estado por diversos motivos, sobretudo políticos, onde atuam reconhecendo as limitações de cada um. O que ocorria, ao contrário, dificultava as ações um dos outros, gerando conflitos de atuações:

Nossos trabalhos técnicos sempre tiveram um limite, que era político. Teremos hoje, por exemplo, um diálogo muito grande entre os órgãos ambientais e o INCRA porque o governo do estado é base aliada do governo federal. As portas dos órgãos ambientais se abriram para o debate. Mas houve momentos em que não havia debate. [...] Quando você muda a política do estado e o estado passa a se afinar com o governo federal em termos de política há um diálogo maior na tentativa de equacionar os licenciamentos. (K.H.S.S., agente do INCRA, Manaus, 2008)

Nós vamos falar com o IPAAM para que o IPAAM libere para que eles [agricultores] possam começar as atividades dentro daqueles espaços de vinte por cento lá da reserva legal. [...] Chegar lá com a SEPROR: Secretário tem recurso para construção de casas? Porque se tiver a gente vai precisar para essa área e a gente vai construir, a gente vai fazer o projeto e entregar para o INCRA também, para que o INCRA possa ver se ele consegue esse recurso para gente. [...] E agora a gente já conseguiu nesse um ano e pouco, oito milhões e quinhentos mil para trabalhar um diagnóstico em diversas rodovias, a gente está conseguindo fechar um convênio com o MDA. (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

Estabelecer diálogo com os outros órgãos garante ao ITEAM legitimidade às ações do instituto, principalmente no tocante a regularização fundiária, que é reafirmada no discurso geral dos seus agentes, como sendo a política do instituto:

Então o Fórum da Terra é um dos serviços que [...] deu certo e são os melhores serviços, mais transparentes que pode haver dentro da regularização fundiária. A regularização fundiária é destinada ao agricultor que está em campo, morando e trabalhando lá. (G.C.E., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

[A regularização fundiária é a política do ITEAM], com certeza! [...] mais se grande contingente está no rio e Igarapé é essencial para eles a regularização sabendo que ele vai ter acesso a crédito e a terra dele vai ser demarcada, titulada, regularizada. (M.E.A.A., agente do ITEAM, 2009)

[...] vamos dizer, a pessoa que não tem a terra, que não tem documento para terra, essas pessoas têm que regularizar para elas terem o documento da terra com a identidade delas para poderem ter alguns benefícios, cidadania. Então isso é inclusão. (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

Segundo o gestor, até mesmo os agentes que mais se posicionavam a favor de uma política mais tradicional estão aos poucos se voltando para as questões mais sociais, pela melhoria de vida dos agricultores. Pela percepção do discurso de alguns agentes do instituto, as ações sofrem influências políticas, sociais e culturais, no sentido de que alguns funcionários provêm de famílias interioranas e conhecem a situação da vida no campo, daí a defesa em prol dos benefícios que podem advir com a regularização fundiária: acesso a financiamentos, a moradia, equipamentos entre outros bens.

Tais mudanças no pensamento dos agentes não seria possível se não houvesse a atividade reflexiva, que pressupõe a libertação ou autonomia da ação em relação à estrutura, fazendo com que os agentes criem condições para a mudança. A reflexividade se encontra no interior da interação entre ação e estrutura, como revela Giddens:

Com o advento da modernidade, a reflexividade assume um caráter diferente. Ela é introduzida na própria base da reprodução do sistema, de forma que o pensamento e a ação estão constantemente refratados entre si. [...] A reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias, alterando assim constitutivamente seu caráter. (GIDDENS, 1991, p. 45)

Nas condições em que as instituições se re-estruturam, a reflexividade leva os agentes, mesmo aqueles com um poder reduzido, por dispor ou não de recursos, a indagar sobre sua realidade e conduzir suas ações não mais para um retorno ao passado mas a possibilidade de um futuro diferente. Esse dado corrobora para que o poder seja exercido no âmbito do instituto pela capacidade de transformar, de produzir ações diferenciadas, mesmo tendo um impacto diferente do que foi inicialmente imaginado. Assim, as ações são recriadas, pela prática diária, como nos é relatado:

Os técnicos de campo, área técnica [...], os técnicos daqui, de campo são veteranos todos eles porque conhecem muito bem os serviços que a gente em campo, com a produção. A gente tem várias formas de criar em campo o serviço prático. E já nosso diretor técnico é uma pessoa experiente que veio do INCRA, conhece os assentamentos de reforma agrária, ele tem acelerado muito assim o serviço do nosso presidente, tem ajudado muito [...]. Tem uma boa equipe mas é equipe pequena, se aumentasse mais o atendimento, que nós temos até problema, você está vendo, os advogados, os cenários deles, que eles terminam no computador para pegar os processos em andamento. (G.C.E., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

Assim como pensa Giddens, mesmo nas relações de dependência são oferecidos recursos na interação social que são utilizadas de forma reflexiva, criativa, utilizando-se das margens de manobra enquanto estratégia política e social para recriar seu cotidiano seja no âmbito institucional ou particular.

### **3.4 O Fórum da Terra: relação entre o ITEAM, o poder municipal e as organizações locais**

O Fórum da Terra foi criado no dia seis de junho de 2007 pelo Instituto de Terras do Amazonas pela portaria nº 104/2007-GP/ITEAM, com o intuito de criar um espaço de discussão, participação e controle social pertinente às questões relativas ao ordenamento fundiário, nos municípios<sup>52</sup> do Amazonas onde existam áreas de domínio do Estado, discutindo sobre conflitos pela posse de terra, ocupação irregular, grilagem e danos ao meio ambiente (ITEAM, 2009).

Esse espaço de discussão está ligado a intervenção para a realização dos serviços de regularização fundiária nos municípios, sobre o que será realizado, se poderá vir-a-ser e como será realizado. A ideia de criação de fórum não é tão inovadora,

---

<sup>52</sup> As reuniões geralmente são realizadas nas áreas demandadas pelos agentes locais, em suas próprias comunidades. Os encontros ocorrem nas sedes municipais se os demandantes morarem majoritariamente nas sedes, como no caso de Anori. Logo o evento acontece em escala local.

pois ao se buscar no sentido etimológico da palavra fórum, que provém do latim *foru*, observamos que as reuniões já eram realizadas reuniões nas cidades romanas em praça pública para o julgamento das causas nestas cidades, assim como os crimes e punições (FORO, 2009). O fórum era tido como um espaço para os assuntos públicos. A estrutura organizativa romana era baseada na orquestração entre Estado e poder militar, tendo como direito o arauto de suas ações.

A organização do fórum pelo instituto remete ao julgamento de uma causa, no caso, o processo de regularização fundiária, onde os agentes do ITEAM consultam os demandantes, o poder público municipal e outros interessados para a efetivação desta ação. O fórum configura-se como um instrumento anterior, tal como foi explicitado, a regularização fundiária, onde o ITEAM ouvirá os agentes locais, o que almejam e o que seria necessário para realizar as ações.

Assim, o instituto pretende com o fórum ampliar as parcerias com os outros órgãos fundiários, ambientais e correlacionados, trazendo a público a reafirmação do compromisso que as instituições do Estado deve ter (ou deveria ter) para com a sociedade. Atua também como acompanhamento na definição, averiguação e avaliação das ações do ITEAM, o momento reflexivo do instituto, tal como explica seu agente:

É uma estratégia de construção da sociedade que a gente quer construir. É entender que a democracia é importante desde o início, no meio e no fim. [...] Quando nós partimos também para o Fórum da Terra houve também uma necessidade concreta de parcerias. Essas parcerias precisam acontecer lá. Então não adiantava o ITEAM dizer para os municípios: olha não tem recurso, não dá para gente fazer a regularização fundiária aí. Então a gente adotou a seguinte posição: Nós vamos lá e nós vamos dizer o que nós temos e verificar o que os parceiros podem nos ajudar. Foi interessante porque você chama as entidades, forma o fórum e depois levanta as demandas todas, prioriza os locais para tantos dias de trabalho, eles elegem os locais e aí nos vamos acertar o último ponto, verificamos o que é preciso para fazer esse trabalho e aí, é naquele momento de não ter recurso. Aí vai, o ITEAM entra com os técnicos, com as diárias etc. Prefeitura, tu podes dar o barco e o combustível? “Posso”. Fechou com o combustível. Comunidade, você pode ajudar no sentido de colocar um representante da comunidade com rabeta para gente entrar no lago? Aí vai fechando isso e nós conseguimos fazer comunidade colocando barco, voadeira, rabeta. (S.N., funcionário público do ITEAM, Manaus, 2009)

Como foi enfatizado, o fórum também representa um estreitamento das relações entre instituto e agentes sociais do campo, o que antes se configurava como uma relação impositiva e autoritária. O fórum não é impositivo, pois a solicitação para

que este ocorra nos municípios provém das organizações locais de agricultores, sindicatos, poder público municipal como passo inicial de reconhecimento da situação fundiária, movida principalmente por conflitos de limites territoriais, invasões, grilagem. Se a área for de interesse do estado para criação de UCs são chamadas a participar outros órgãos interessados, como a SDS.

Assim, são discutidas propostas e projetos, abertos à apresentação de sugestões, identificação das áreas e beneficiários prioritários para sanar conflitos e irregularidades, contribuindo para o ordenamento fundiário nos municípios. A prática de realização do Fórum facilita o trabalho dos técnicos e torna-se um meio dos agricultores participarem de todo processo assim como as outras entidades estatais, como é expresso no relato:

Então é uma coisa inédita [...] onde as pessoas explicam seus problemas e eu participei de várias ali, já perdi até a conta. Mais naqueles que eu participei eu aproveitei o máximo de poder colocar em campo toda a minha disposição, porque fica fácil para trabalhar assim. Quando acontece um Fórum da Terra fica fácil para trabalhar porque você tem a lista das pessoas que tem problemas. Então a gente vai. Claro que é preciso organizar o fórum com os setores que devem ser feitos. Então o Fórum da Terra é um dos serviços que [...] aplicou e deu certo e são os melhores serviços, mais transparentes que pode haver dentro da regularização fundiária. (G.C.E., funcionário do ITEAM, Manaus, 2009).

A concepção do fórum pelo corpo institucional, assim como outras ações provém da experiência da gestão dentro do partido político. Não se pode descartar esta experiência elegida como de maior importância pelos agentes, pois a partir delas conceberam as ações do ITEAM, preservando as vivências que foram frutíferas no instituto, nas ações passadas.

Assim como há os espaços de discussão interno do partido, retomando o fórum em sua própria origem da palavra, sem o julgamento, mantêm uma ordem pela nomeação de uma coordenação eleita pelos participantes, envolvendo os representantes das organizações locais e outros de instituições do Estado.

Caracteriza-se assim pela composição de dois membros titulares e dois membros suplentes, com a coordenação paritária (igualitária), estruturada desse modo: 1 – Coordenador geral; 2 – Coordenador adjunto; 3 – Primeiro secretário; 4 – Segundo secretário.

O coordenador geral será o gerente local do ITEAM nos municípios onde houver o escritório do instituto, enquanto os outros membros são eleitos pelos participantes e caso não haja representantes todos serão eleitos de igual maneira (ITEAM, 2009). No período atual o coordenador pode ser qualquer agente do setor público local, por este ter mais recursos econômicos para mobilizar as reuniões e de contribuir com a realização desta.

A ata das reuniões é registrada no ITEAM e segundo os representantes, o fórum pode ser realizado uma vez por mês ou quando for necessário. Contudo, isso não se realiza devido aos gastos embutidos nas reuniões, pelo dispêndio de recursos financeiros. A instalação do fórum deveria ser realizada por municípios, mas como há inúmeras realidades dentro de um município apenas, as reuniões acabam sendo realizadas nas localidades.

Desde sua criação, o Fórum tem sido realizado com as entidades que se propõe a ajudar no processo de regularização fundiária, tal como o INCRA, a SDS, SEBRAE entre outros. Estas alianças são importantes para a realização, pois se trata de um processo que necessita de recursos.

A inserção de outras instituições no Fórum possibilitou a grande frequência de reuniões no Amazonas, em torno de 75,0% em 2007, nos municípios de Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Itacoatiara, Lábrea, Manicoré, Novo Airão, Novo Aripuanã, Nhamundá, Parintins, Presidente Figueiredo, São Sebastião do Uatumã, Silves, Tefé, Urucará, Urucurituba, até mesmo por ser o primeiro ano de atuação da nova gestão do instituto (ITEAM, 2009).

No ano seguinte a frequência caiu para 20,0%, onde o fórum foi realizado nos municípios de Coari, Manacapuru, Itamarati, Uarini. E no terceiro ano, até agosto de 2009, a frequência caiu para 5,0%, sendo realizado um fórum no município de Codajás, segundo os dados do instituto. A queda na realização do fórum se dá mais precisamente pelos recursos financeiros que os gestores afirmam não dispor, sendo que as demandas devem partir da situação local.

A relação entre instituto e agentes locais não demonstra ser conflituosa, pois alguns municípios demonstram interesses no ordenamento fundiário. Outros velam seus interesses por estarem ocupando terras de modo irregular, sem ter o documento da terra. Como forma de verificar essa relação entre o ITEAM e o poder municipal, serão tomados como modelos os municípios visitados na pesquisa do PGCT, a serem descritos posteriormente.

Em alguns dos municípios pesquisados, o Fórum da Terra havia sido realizado em 2007, como em Itacoatiara. Em Uarini as reuniões ocorreram em 2008. Em Anori ainda não havia ocorrido até a visita do grupo de pesquisa. Em Silves, as reuniões em 2008 se concentravam na proposta de criação da RDS. Em Manicoré não havia ocorrido o fórum, apenas a identificação da área pretendida para regularização, enquadrando-se na modalidade de RDS. No município de Maués havia ocorrido uma reunião anterior à implantação da RDS municipal, com a antiga gestão do instituto, sendo realizado o fórum em fins de 2008, para regularização e posterior titulação das terras dos guaranazais.

A presença ou não do ITEAM nos municípios facilita algumas ações, principalmente com relação ao Fórum da Terra, articulados de antemão com os representantes do instituto em campo. No período atual, alguns escritórios locais<sup>53</sup> deixaram de funcionar por o “acordo de cooperação técnica” ter vencido, atuando apenas no município de Manacapuru e Barreirinha. Aqueles municípios mesmos que se mostrem com receio com a presença do instituto demonstram auxiliar nas ações, pois as terras apesar de estar sob controle municipal ainda são da dominialidade do estado.

O diálogo estabelecido entre instituto e poder municipal não demonstrou ser impositivo. São acordos intra-poderes, ou seja, poderes autônomos para atuar numa realidade, onde no período da ditadura militar era expresso pela imposição como intervenção, onde poderes estaduais e municipais não tinham autonomia quando também coadunavam com esta forma de governar, pois atendiam aos interesses de seus grupos. Em alguns municípios, de modo geral, há a permanência de grupos que centralizam o poder em seu próprio âmbito, muito embora, tenha mudado a configuração política e as articulações.

Esse dado de realidade refere-se às relações de poder<sup>54</sup> que tem se estabelecido nos município do estado. O poder simbólico, político e econômico estão concentrados em grupos pertencentes à burguesia local ou as famílias tradicionais, representando também a dominação, baseada na tradição. Em outros se percebem a força no poder carismático, baseado em lideranças que conquistaram a confiança da população e

---

<sup>53</sup> Há escritórios locais nos municípios de Anori, Novo Aripuanã, Presidente Figueiredo, Uarini (ITEAM, 2009).

<sup>54</sup> As definições do poder no âmbito dos governos municipais descritos tomam como base o poder simbólico de Bourdieu: [...] poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem *gnoseológica*. [...] poder de constituir o dado pela enunciação, de transformar a visão de mundo e o mundo. [...] poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força [...], graças ao efeito específico de mobilização e só se exerce se for reconhecido ou ignorado como arbitrário (BOURDIEU, 2007, p. 7-15).

correligionários. O poder municipal em si confere aos líderes a autoridade de falar em nome das pessoas que vivem neste âmbito, camuflando-se pelo trabalho da delegação, que encobre o fetiche político, onde a sucessão de um mesmo grupo ou uma família é naturalizada pelos agentes.

Nesse caso, a delegação, segundo Bourdieu (2004), seria o ato pelo qual se constitui os grupos, envolvendo os elementos como a sede e seus militantes, a tradição, a formação social e cultural, sendo capaz de falar pelos outros, pois se dota de mecanismos de representação que o grupo lhe designa, passando a ter o monopólio da manipulação legítima dos bens políticos. A delegação encobre o sentido das ações políticas, mostrando a relação das coisas em si e não entre os homens e seus interesses, caracterizando o fetiche político. No entanto, essa situação não permanece se os dominados se dotam de instrumentos de representação, já que os dominantes existirão e seus interesses se concentraram na manutenção da ordem e nas estratégias isoladas dos agentes.

Assim, a sociedade civil organizada terá condições de falar por si mesma, pressionando o poder público local para o atendimento dos interesses da população e não apenas de um grupo. Pela inércia da sociedade política, as organizações locais assumem suas lutas diárias para se representarem não no sentido de tomar o poder mais pela luta de sua própria sobrevivência, no caso, pela reprodução social em sua terra. A sociedade civil ao se organizar percebe que a divisão do poder é assimétrica e permeia tanto as relações políticas quanto às superestruturais, centradas no âmbito das instituições culturais.

Aqueles que ocupam os cargos de confiança e do funcionalismo público, que chega a sustentar a economia municipal, são em sua maioria aparentadas dos grupos políticos e não demonstram ter preparação para exercer tal função. Essa descrição feita pelos munícipes caracteriza-se como processo reflexivo, no qual os agentes vão explicando o passo a passo da tomada do poder até os dias atuais, verificando o quanto as ações políticas são insatisfatórias socialmente.

Esse poder, que chega a mascarar as relações, é disputado por aqueles que o almejam a liderança da prefeitura municipal por este ser reconhecidamente autônomo em relação ao poder público estadual e até federal. Segundo Neves (2008), o município é integrante do sistema federativo brasileiro e é dotado de personalidade jurídica de direito público interno, reconhecido como entidade estatal de terceiro grau. Com isso,

desfruta de certa autonomia, “respaldado na arrecadação e na transferência de recursos”. Sua atuação baseia-se em capacidades que permitem sua relativa autonomia:

capacidade de auto-organização, através da elaboração própria de sua Lei Orgânica; capacidade de autogoverno, mediante a eleição de prefeito e de vereadores; a capacidade normativa, relacionada à elaboração de legislação própria sobre suas competências; e a capacidade de auto-administração, que inclui o poder de prestar os serviços de interesse local, a decretação de seus tributos e aplicação de rendas, além do exercício do poder de polícia administrativa inerente às suas competências (NEVES apud SILVA, 2008, p. 96).

As atribuições do poder municipal podem sobrepor-se aos interesses estadual e federal na elaboração da lei orgânica. As leis obrigatórias que devem conter nesta última relaciona-se a definição de competências comuns a todos os entes federados, no artigo 23; na especificação das atribuições municipais exclusivas, no artigo 30; e ao desenvolvimento urbano, nos artigos 182 e 183 (NEVES, 2008).

A formação do poder municipal configura-se na administração pelo prefeito – chefe do poder executivo – e os vereadores que compõem a câmara dos vereadores – o poder parlamentar municipal. O chefe do executivo, eleito pelo voto universal, com o auxílio direto e/ou indireto dos secretários municipais, por ele escolhidos, juntamente com as alianças políticas estratégicas estabelecidas com a parte e/ou de modo integral com o poder parlamentar municipal, procura administrar os assuntos de “interesse público” de fundo econômico, social, político e cultural do município.

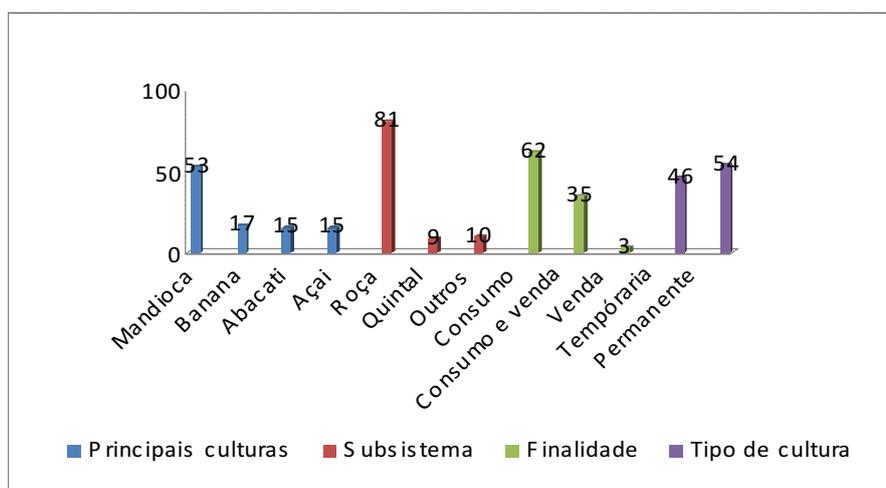
A predominância dos gestores, ou seja, o retorno de uma administração no poder é verificável pelas articulações que podem ser estabelecidas no âmbito da sociedade política e civil. Os agentes ao elegerem os gestores atentam para sua capacidade de articular, de resolver problemas. A configuração do poder consiste neste dado, nas capacidades e no comportamento que se espera do sujeito político, envolvendo o cálculo objetivo, as oportunidades de ganho e dos recursos disponibilizados que a eleição de um candidato significa, e no caráter subjetivo, as promessas que podem vir-a-ser num tempo de quatro anos.

Assim, a instituição do poder dá-se no dia a dia da vida política ordinária de todo e qualquer município – inclusive em Uarini. A força da sociedade civil organizada, em Uarini, ainda que incipiente, parece estar definindo e redefinindo, na luta política do dia a dia, o próprio perfil do poder local.

Enfatiza-se a força dessa sociedade, pois, organizada na associação, a AMPROU, a partir da produção tradicional da farinha verificaram que esta atividade poderia se reproduzir econômica e culturalmente se conseguissem o Selo de Qualidade da Farinha do Uarini, estabelecendo aliança com o poder municipal para, junto aos direitos concedidos pelo Selo, redimensionar a produção no município.

O reconhecimento da importância da fundação de uma associação se deu lentamente, segundo o prefeito, na medida em que os trabalhadores locais foram percebendo a necessidade de uma instituição que os representasse e lutasse pelos seus interesses. A partir desse momento, os agentes da AMPROU percebem a necessidade de transformar-se em uma cooperativa, para que, desse modo, possam garantir a comercialização da produção feita pelos trabalhadores rurais locais, garantindo a criação de um Selo de Qualidade da Farinha do Uarini.

Esse selo interessa ao poder municipal, pois a produção de farinha não somente confere o título ao município de produtor “tradicional”, tipo ova, mas também poderia elevar a renda pela comercialização da produção, que ocupa um considerável espaço na economia de Uarini, tanto entre cultura temporária quanto permanente, tal como observamos na figura abaixo.



**Figura 23** – Principais culturas, finalidades, subsistema e período da produção agrícola (%).

**Fonte:** Pesquisa de campo, 2008.

O problema da produção relaciona-se também ao problema da terra, já que os conflitos relatados se dão pela posse das áreas da Estrada Agrícola, que já se estende por oito anos. Segundo o prefeito, mesmo aparecendo outros donos reconhece que aqueles

que têm direito são os agricultores que lá vivem e aqueles que têm suas roças na estrada, gerando os trabalhos diretos no município como expõe o prefeito:

[...] A gente tem nela [a farinha], graças a Deus, o grande potencial de trabalho aqui. A prefeitura, ela entra com 30,0% só, o resto, 70,0% ou mais das pessoas daqui são agricultores mesmo. Mesmo que tenha algum trabalho na prefeitura, algum órgão público, eles são agricultores também, eles têm essa outra atividade que é a agricultura. Então esse lado político que eu vejo, a questão dessas terras, é justamente pra definir, eu não diria nem uma situação política, mas é uma situação que requer uma atenção especial, é uma situação socioeconômica realmente. Não tem muita política no meio não. As pessoas precisam da terra mesmo pra produzir, essa terra todo ela é uma terra produtiva pra mandioca. Então a gente tem que colocar os pontos desde o início: política é uma coisa. A parte social, social e econômica, nessa parte é mais importante porque são famílias ao longo dessa estrada, são quase trezentas famílias, que trabalham nessa estrada, que é onde é a área em questão a situação dessa estrada. E a gente conseguiu junto com o ITEAM, num primeiro momento, já fazer uma primeira titularidade dessas áreas, daquelas áreas que não eram tituladas. [...] Uma pré-titulação. Foram àquelas áreas que já eram tituladas. Existe algumas áreas já tituladas há muitos anos, coisa de trinta, quarenta, cinquenta, anos atrás, mas aquelas terras que é realmente domínios do estado, esse aí a gente pegou e já fez um loteamento e já titulou algumas áreas pra essas pessoas. (J.F.L.F., funcionário público da Prefeitura, Uarini, 2008).

O ITEAM, por se fazer presente no município, também estabeleceu alianças com as outras instituições do estado, auxiliando nas atividades agropecuárias e extrativas do município de Uarini, promovendo cursos, programas educativos e/ou técnicos acerca de formas mais aprimoradas do uso da terra, em consonância com a Secretaria de Estado da Produção Rural (SEPROR), e do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Amazonas (IDAM).

Assim, o ITEAM não encontra maiores problemas com o poder municipal de Uarini pois a resolução da situação fundiária, num primeiro momento, poderia ser benéfica a produção de farinha, a principal reivindicação dos agricultores e agricultoras aglutinados na AMPROU.

No caso de Anori, os vereadores do município – assim como o poder executivo – são vistos pela sociedade civil local como os causadores dos dilemas econômicos, sociais e políticos da vida pública municipal, pois, de acordo com os dados da pesquisa de campo, notou-se que o que predominou na lógica das administrações anteriores do município foi uma prática legislativa desorganizada, crônica – o que tem comprometido o presente e o futuro da sociedade de Anori nas questões menores e maiores da vida

política da cidade. Apesar disto, ocorre uma “pressão política” exercida pelos trabalhadores rurais sem terra, que anseiam pela regularização fundiária, mas se “organizam” politicamente de forma precária. É neste processo que se dá a atuação do ITEAM no município.

O instituto está presente no município desde a década de 80, para atuar na questão da Estrada Codajás/Anori. Atualmente o ITEAM verifica as terras passíveis de regularização fundiária, assim como realiza outras atividades e em outros setores da prefeitura, tal como é relatado:

Nós somos em três pessoas ali no ITEAM. Como a gente é funcionário da Secretaria [municipal], mesmo sendo terras do município, a Secretaria não se juntou ao seu trabalho, porque até então se trabalhou como se fosse terra dela e o que nós conseguimos fazer pelo ITEAM foi amenizar um pouco porque tudo que era assunto de terra vinha pra cá [prefeitura]. Quando o ITEAM veio pra Anori limitou um pouco em torno da cidade. Então como nós somos em três: a S. continua na Secretaria e o outro presta serviço no IDAM, e sobrou pra mim só abrir processos e fazer vistoria de campo. E a gente abraçou essa causa assim por conta do município, não tinha regularização fundiária e ajudar os pequenos, porque os grandes não, eles tinham títulos da prefeitura. Já os pequenos proprietários tavam onze anos aí e não tinham nada. (R.N.S.A., funcionário publico, Anori, 2008).

Apesar dos funcionários do ITEAM estarem “cedidos” a prefeitura nota-se os limites desta relação, não havendo um trabalho entre as instituições. Com relação à situação fundiária do município, sobre a implantação de um possível assentamento, as lideranças do poder público local, as organizações locais e de outras instituições como o IDAM, também presente no município e de relativo peso político, afirmam que poderão colaborar dependendo das alianças estabelecidas com outras instituições que atuam no assentamento, expressando a sua visão no quadro abaixo sobre o processo de regularização fundiária nas áreas pretendidas da Estrada Codajás/Anori.

**QUADRO 09 – POSIÇÃO POLÍTICA DE (ALGUMAS)  
LIDERANÇAS COM RELAÇÃO À SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA**

<b>S. P. X.</b> (REPRESENTANTE DO PODER EXECUTIVO DE ANORI)	Afirma que, no desempenho do seu mandato os problemas da cidade e do campo serão tratados com a mesma importância. Na sua visão, a regularização fundiária e o afastamento da estrada Anori/Codajás devem ocorrer ao mesmo tempo;
<b>M. C.</b>	Segundo o presidente da Associação, torna-se necessário um processo de conscientização

(ASSOCIAÇÃO DOS COMERCIANTES DE ANORI)	dos trabalhadores (dos demandantes de terra) para que, no futuro, eles não possam vender suas terras;
<b>P. G.</b> (SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE ANORI)	O Sindicato tem como objetivo promover a igualdade social e, assim, trabalha politicamente na busca das terras para os trabalhadores rurais. Para ele, o sindicato deve apoiar os trabalhadores rurais.
<b>G. M. G.</b> (IDAM/ANORI)	Acha necessário estabelecer parcerias com os demandantes de terra. Entende que o IDAM deve continuar participando desse processo e deverá dar assistência técnica aos demandantes de terra quando esses forem assentados;
<b>R.N.S.A.</b> (ITEAM/ANORI)	Apoia a regularização fundiária e a construção da estrada interligando os municípios. A regularização impediria a entrada do grande latifundiário, assim como garantiria a segurança da produção dos agricultores. Este processo também deve envolver a “força política” para agilização e impedindo os conflitos.
<b>J. G. J.</b> (CANDIDATO A PREFEITO PELO PT)	Afirma que o fundamental é fazer parcerias, pois o dinheiro público é pouco quando se trata de investimento nos municípios do Amazonas. Acredita que, com a realização de parcerias, o processo da regularização fundiária em Anori ganhará forças.

**Fonte:** Pesquisa de campo, 2008.

No caso desse município, o ITEAM encontra apoio e participação efetiva junto aos agricultores e suas organizações sociais, como nas associações e sindicatos, do que mesmo no poder público municipal. Pelo relato dos agricultores, percebeu-se que as ações nos dois mandatos da última gestão foi benéfica num primeiro momento, e no segundo mandato houve um abandono das promessas de campanha, principalmente nas atribuições do poder municipal, relativa a infraestrutura urbana, não demonstrando articulação política para consecução de recursos e projetos para Anori. A participação da sociedade civil organizada se dá gradativamente no município de Anori, ainda que práticas típicas da política amazonense se façam presentes, como o paternalismo, o assistencialismo e o clientelismo.

Em Itacoatiara, caso singular de demanda de terras, a relação estabelecida se deu diretamente entre demandantes e ITEAM, até mesmo pelo gestor conhecer a realidade local por ser o seu município de origem. O processo histórico do município, delineado

na situação social das terras, é permeado pela ampla participação dos movimentos sociais ligados principalmente a Igreja católica, grupos culturais e partidos políticos. Por essa identificação as negociações não se deram via poder municipal, mas sim pelos próprios demandantes, concentrados na ASSOPRAS. Estes investem seus recursos humanos e políticos há quase dez anos para ter acesso a terra para o trabalho, pois são os herdeiros da derrocada das indústrias no município.

Esse dado é sintomático do modo como a sociedade civil se organiza, mediante aspectos materiais presentes nas agruras de suas vivências para assim atuar a nível político. Desse modo, articulados, com o seu capital fazem pressão aos poderes instituídos para o atendimento de suas demandas não apenas numa situação de espera, mas na ação. O poder público municipal compromete-se em apoiar em algo material (como transporte para o deslocamento ao assentamento), tendo como protagonista a ASSOPRAS. Nesse contexto, os moradores de Itacoatiara participaram de várias etapas, desde a formação da associação até a obtenção de terras para a criação do assentamento.

O atual representante do município compreende a mobilização pela consecução da terra pelos agricultores, já que o mesmo participava nos movimentos sociais organizados, até filiar-se ao Partido dos Trabalhadores (PT), argumentando que o assentamento representa para os agricultores uma forma de reprodução de suas atividades em sua terra, com segurança, dirimindo os conflitos existentes em Itacoatiara com relação à situação fundiária. Assim para ele, segundo a pesquisa de campo, INCRA e ITEAM deverão buscar juntamente com os demandantes um modelo do assentamento condizente com a realidade social e ambiental.

Esse processo de organização dos agricultores não se configura somente no atendimento das necessidades imediatas, já que as lutas duram a quase dez anos. Lutam para transformar a sua realidade social, articulando os diferentes interesses para a construção de uma vontade coletiva, um processo que supõe a construção de um projeto hegemônico, adquirindo o consenso ativo das pessoas. Dessa forma, dotam-se de instrumentos não para o enfrentamento político, mais para ter o rumo de suas próprias vidas. Nesse processo as instituições do Estado podem contribuir com ações decididas juntamente com os agricultores, conquistando o direito de participar das decisões relativas ao assentamento.

A articulação do ITEAM com o município de Maués se deu a partir na primeira gestão do órgão, quando o Poder municipal solicitou a sua intervenção para a criação da

RDS municipal do Urariá. A titulação definitiva foi concedida a algumas propriedades, tal como é relatada por uma comunitária:

Titulo definitivo nessas áreas só tem ali, o São Pedro e ali o Recreio [localidades]. [...] o resto não tem. [...] Inclusive esse que tem título definitivo é da minha mãe e o outro é ali do pessoal do Teixeira que era do seu Edmilson Said, e ele comprou o documento, que eu saiba aqui nessa área só eles. [...] Do ITEAM, é título definitivo mesmo, eu tenho até a xerox aí se eu não me engano. (J.N.S., 36 anos, Comunidade N.S. da Saúde, Maués, 2008)

Alguns títulos foram concedidos na gestão municipal atual, devido aos conflitos em torno das invasões que vinham ocorrendo no município, ameaçando a produção agrícola dos munícipes. Tanto a titulação quanto a criação da RDS, já efetivada, poderiam garantir que as terras não fossem mais invadidas pelos agentes de comercialização. Não somente as terras, mas também os lagos de pesca, utilizados pelos comunitários para o pesca artesanal, afetada pela entrada de grandes barcos que praticam a pesca comercial.

Na época da criação da RDS, os agentes locais afirmavam ter sido um processo para ganhos políticos devido à maneira como foi implantada. Foram realizadas reuniões para informar que estava sendo criada uma RDS e que traria benefícios para aqueles que lá moravam, e numa ação conjunta entre instituições não-governamentais, órgãos fundiários, como o ITEAM e o INCRA e poder público municipal criaram a RDS. A gestão da UC, avaliada no período atual como insuficiente pelos comunitários, está sob a responsabilidade do poder municipal, previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, devendo defender o meio ambiente e preservação para as futuras gerações (NEVES, 2008).

No período de criação, foram cadastradas as famílias pelo INCRA, recebendo o fomento e os insumos no ano de 2009. Assim, o ITEAM estabeleceu parceria com o poder municipal para atuar no ordenamento fundiário, que é do interesse desse poder. As denúncias sobre a invasão das madeiras são recorrentes no município, retirando madeiras de lei, aproveitando-se da mão de obra barata comunitária e devido a isso, foram cancelados duzentos títulos provisórios no município (ITEAM, 2009).

Segundo os agentes do instituto, as madeiras se interessam na regularização, no título definitivo, pois então poderá negociar diretamente com os comunitários, oferecendo preços ínfimos pelas toras. O ordenamento fundiário nesse sentido facilitaria

o monitoramento das áreas, das dominialidades, como tentativa de coibir as ações das empresas capitalistas.

Tal como ocorre em Itacoatiara, a relação entre o Instituto se deu com as organizações sociais locais do município de Manicoré. A organização da sociedade civil neste último aponta para o processo reflexivo das ações, mediante a verificação de seu histórico de submissão ao poder da oligarquia local fazendo-os reivindicar os direitos a reprodução social nas terras onde vivem, onde nasceram, alguns instalados há mais de setenta anos.

Desse modo, a demanda por regularização fundiária, inicialmente, foi encaminhada pela Associação de Agropecuaristas Rurais do Assentamento Roosevelt para as comunidades rurais localizadas no rio Manicoré – Esperança, Lago dos Remédios, Barro Alto, Parintintin, São Pedro Cardoso, Três Estrelas, Dantas e Estirão - ao INCRA para a instalação de um assentamento e a partir da verificação do instituto *in loco* detectou-se que a área pretendida era de dominialidade do estado.

Assim, os moradores providenciaram outra solicitação ao Instituto de Terras do Amazonas – ITEAM, com o intuito de assegurar a regularização das terras para as famílias das comunidades, por meio de sua representação local, a Central das Associações Agroextrativistas do Rio Manicoré (CAARIM):

A questão da central foi realmente regularizar as terras do rio Manicoré, porque o rio Manicoré não tem terras regularizadas, o INCRA veio, porque a gente colocou o projeto de um assentamento no rio Manicoré. Fundamos a central, filiamos dez associações, na qual levei os pedidos para o INCRA [...], mas infelizmente, a terra não é da união, é do estado. E aí solicitamos, pedimos a ajuda do companheiro, solicitamos a vinda do ITEAM. Mas o nosso objetivo é que tenha um projeto de sustentabilidade dentro do Manicoré, vocês vão conhecer a necessidade das pessoas, o que elas precisam. Devido não ter essa qualidade de vida que eles saem da região, das suas comunidades, e com isso o interior fica despovularizado. A comunidade fica sem pessoas, a cidade fica cheia sem qualidade de vida, aumenta a pobreza, aumenta a prostituição e o índice de droga também. (M. C; representante comunitário, Manicoré, 2009)

No entanto, nesse novo cenário, foi apresentada uma proposta diferente, onde não queriam mais o assentamento mas sim a criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, que poderia conservar os recursos naturais do rio Manicoré. Para a CAARIM, o estabelecimento da reserva não só vai garantir a conservação da flora e fauna, mas também assegurará as terras para os moradores

plantar, bem como benefícios como aposentadoria, qualidade de vida e infraestrutura, educação, saúde e transporte.

[...] Então a reserva foi estudada [porque] seria mais fácil para nós, porque teria como o governo andar mais um pouco, mais rápido [era pros parceiros também fazer um estudo. Só que esse pedido foi das populações questionadas, não chegou aos órgãos competentes lá do estado o pedido, a gente não protocolou isso aí [...]] (M.M.; funcionária pública, Manicoré, 2009)

Ainda que os avanços no campo dos resultados da regularização fundiária deixem a desejar, no campo político, devemos destacar o grande avanço na mudança do padrão de ação dos trabalhadores rurais e das comunidades onde vivem. A contribuição que esses grupos estão prestando à consolidação de um novo projeto político é significativa, trata-se de manter a possibilidade dos trabalhadores rurais continuarem em seu processo de constituição como sujeitos políticos coletivos.

A formação do projeto de criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável envolve um processo de interação e correlação de interesses, onde esses trabalhadores percebem a necessidade de interferir nos direcionamentos políticos e econômicos a fim de garantir suas reivindicações e direitos. No entanto, esse processo de enfrentamento do poder e a extensão da cidadania não dependem unicamente dos movimentos sociais e da sua participação política. É preciso que haja um reconhecimento e validação das alternativas políticas e econômicas apontadas por esses grupos, para que suas esferas de atuação não se limitem à legitimação populista e demagógica de projetos políticos partidários.

O poder público municipal reconhece a legitimidade da Central, pelo acompanhamento da trajetória dos movimentos sociais no município, representado pelo Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), até a organização das associações comunitárias em centrais de associações, como a CAARIM, atendendo as comunidades do rio Manicoré, na qual o representante do poder executivo mais atuou em sua gestão passada. Com relação à criação da reserva, o representante expõe:

Ai é a opção, tem que ser discutida com os moradores. [...] Apóio como apoiei o rio Manicoré. Quantas vezes eu fui no rio Manicoré. [...] No Capanã Grande [Assentamento Agroextrativista do INCRA], eu estive lá várias vezes patrocinando a ida do pessoal daqui para que fosse demarcada a do Capanã Grande. A do Capanãzinho que também era o desejo de uma certa quantia da população, também estive lá várias vezes e o que nós fizemos? Fizemos três eleições. Ai cada vez foi mais perto e perto. A última eleição foi, parece que foi seis votos

de diferença e aí não foi implantado porque era um escólio muito próximo, era muito dividido, seis de diferença da população aproximadamente, seiscentos, um por cento, é muito pequena a diferença [...]. Mas eu sempre estive do lado das populações ribeirinhas, quiseram, manifestaram o desejo de criar a reserva. (M., funcionário público de Manicoré, Manaus, 2009)

Essas realidades descritas, de mais ou menos articulações entre o ITEAM e o poder municipal sofrem influência das transformações que as organizações locais dos agentes em campo vêm demonstrando. Percebe-se o protagonismo dessas organizações que a partir das situações de suas vivências tentam transformar suas realidades mudando também a configuração política municipal. Não se atribui uma data ou uma cronologia ao surgimento da reflexividade das ações dos agentes que participam de tais organizações. No entanto, nota-se que a partir de interesses particulares, de um grupo se estruturaram as ações coletivas de reunião, mobilização, articulação.

Giddens considera estes espaços como pontos de acesso, ou seja: são pontos de conexão entre indivíduos ou coletividades leigos e os representantes de sistemas abstratos. São lugares de vulnerabilidade para os sistemas abstratos, mas também junções nas quais a confiança pode ser mantida ou reforçada (91).

Assim, os pontos de acesso podem revelar as falhas do instituto, até mesmo por ser uma agência do Estado. Por outro lado pode restabelecer a confiança dos agentes locais nessa agência, direcionando para o re-encaixe das instituições. O autor compreende que o desencaixe ocorre quando há a perda da confiança nos sistemas abstratos, onde as agências não dispõem de credibilidade com os leigos. A confiança para o autor é importante para a reflexividade institucional, pois transforma a crença “sem rosto”, ou seja, sem a presença dos agentes, numa confiança nos agentes “com rosto”, tal como se perceber quando indagamos aos agentes locais sobre as reuniões do ITEAM nas localidades, onde as pessoas lembram dos “rostos”.

As organizações locais dos agentes que moram na terra não se enquadra num movimento de confronto ao Estado, de tomada de poder, mas sim de reivindicação para que este, a partir de seu aparato institucional, atenda as suas demandas. Desse modo, as organizações pensam na perspectiva de Coutinho, ou seja, desejam a criação de novos institutos políticos democráticos que representem os interesses das classes subalternas e suas articulações com institutos já presentes como o parlamento. Nessa direção, o autor argumenta que esse seria o caminho para a construção da democracia possibilitando a projeção dessas últimas classes no Estado, visto não como contraposição entre

sociedade política e civil, mas como uma condensação de forças, tal como entendia Gramsci (DURIGUETTO, 2007).

A democracia entendida por Coutinho seria uma articulação entre a representativa e a direta. Segundo Bobbio, não se deve conceber a democracia representativa ligada somente ao parlamento, mas sim às deliberações políticas tomadas por representantes eleitos, nos níveis federal, estadual e municipal, enquanto a democracia direta seria da ceara das assembleias dos cidadãos, o que não seria possível se esta quisesse torna-se hegemônica (BOBBIO, 1986). Seria necessária a articulação destas duas para que o Estado se tornasse mais voltado às classes trabalhadoras, subalternas, equilibrando as relações de poder que nele se inscreve.

Assim, as transformações seriam realizadas tanto para aqueles que estão nas terras quanto na atuação das instituições do Estado. As ações movidas somente por estas últimas são válidas, mas são passíveis de mudanças ou de desaparecimento mediante as configurações políticas, como a mudança de governo. As estratégias das organizações locais também podem desaparecer quando se transforma a configuração política, quando estão profundamente atreladas a esta. Podem institucionalizar-se com o apoio de outras instituições “não-governamentais”.

Verificamos que o Fórum, nesse processo de transformação, torna-se de vital importância para o diálogo institucional e para os agentes sociais que vivem na/da terra. Contudo, sua continuidade pode ser comprometida pelas mudanças de governo, devendo os próprios agentes se dotarem de mecanismos de representação para o diálogo com as possibilidades que as forças políticas da sociedade política tem e no que pode contribuir.

### **3.5 Ações de reordenamento fundiário**

As ações empreendidas pelo ITEAM com o intuito de contribuir com o ordenamento fundiário é realizado com a articulação de outros organismos estatais ou não estatais que demonstrem interesses em solucionar a situação fundiária no Amazonas. Para os agentes do instituto torna-se um trabalho importante já que este é legítimo para atuar sobre a situação das terras do estado, tanto que a intensa demanda pelos serviços do ITEAM aumenta gradativamente, exigindo do corpo gestor a iniciativa de elaborar projetos que possam a vir potencializar os instrumentos do órgão para atingir seus fins.

Os primeiros trabalhos direcionados para o reordenamento caminharam conjuntamente com os serviços de regularização fundiária, realizadas pelo ITEAM e MDA/INCRA, com os recursos disponibilizados por este último instituto. Paralelo a regularização os institutos elaboraram um projeto de digitalização de um Mapa fundiário do Estado do Amazonas, com o intuito de quantificar as posses regularizadas atualmente quanto pelas propriedades já existentes, comprovadas pelos documentos disponíveis no ITEAM.

Com relação a esse dado, os recursos também se destinam a digitalização e manutenção do acervo documental, que dispõe de documentos que revelam a ancestralidade de ocupação das terras. As áreas selecionadas para o cadastro e regularização localizam-se no entorno de Manaus e nas regiões do baixo Amazonas, alto Solimões, alto Rio Negro, alto Juruá, entre os quais se enquadram no plano *Territórios da Cidadania*, do Governo Federal (INCRA/AM ACELERA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CRIA MAPA DIGITAL DE TERRAS, 2009).

O gestor justifica a parceria não somente pela escassez de recursos, mas também para uma otimização dos trabalhos, pois concebe que seria melhor o trabalho concentrado feito uma vez do que duas vezes por duas instituições que trabalham uma mesma temática. E, através da participação nos projetos governamentais para o ordenamento fundiário, podem acessar recursos para outras atividades, como as relacionadas aos assentamentos rurais:

E agora estamos fazendo um outro convênio, [...] para revitalizar o acervo fundiário que nós achamos estratégico para democratizar as informações que nós temos. Se a gente realiza esse trabalho importantíssimo de revitalização desse acervo a gente vai compreender melhor a própria história do estado do Amazonas a partir do foco agrário, do foco fundiário, porque é uma história muito interessante a partir desse foco, dessa compreensão, muitas informações excelentes. E vai dar agilidade porque aqui a gente fornece dados para diversas instituições públicas, federais, estaduais e municipais, a gente fornece dados para os beneficiários aqui, para os clientes, fornece dados para os estados do Acre, Rondônia, porque o Amazonas, por exemplo, o Acre era da Bolívia e ali os bolivianos concediam títulos e esses títulos hoje estão valendo. [...] Então isso é um drama para gente hoje, é localizar o imóvel em determinada área. Então tem que fazer aquela digitalização para plotar, para compreender melhor o chão amazônico, o território, a questão dos títulos etc. Ai nós estamos fazendo, esse convênio vai ajudar a gente a avançar na regularização fundiária. Então a gente trabalha assim global, essa é uma experiência nova que nós vamos começar agora com o nosso convênio com o INCRA. [...] Aí nós estamos elegendo os

municípios onde têm maiores conflitos, por exemplo, você tem, e também aqueles municípios onde nós queremos agir rápido com ações preventivas para que não haja o que está acontecendo em Lábrea, Apuí, por exemplo, nem cuidar de Parintins, de Maués, de Novo Aripuanã, de Itacoatiara, de vários municípios, se tornem um Apuí, Lábrea e aí a gente vai ter mais problemas. Então o INCRA vai ajudar a dar agilidade no processo. Para isso a gente precisa de recurso, precisa trabalhar com servidores nossos, contratar pessoas e trabalhar com empresas através de processo licitatório para fazer demarcação topográfica. [...] Então se tivesse orçamento aqui não, a gente metia a bronca, como não tem eu tenho que construir isso aqui, que aí a gente faz parte desse trabalho aqui que vocês vão fazer para poder a gente construir nesse ano colocar no orçamento. Mais aí tem [...], nós descobrimos que no projeto, na proposta dos territórios tem um recurso muito bom para assentamento e aí nós vamos junto. Nós estamos participando dos Territórios da Cidadania para que a gente possa então essas demandas que têm dos municípios, se eles levantaram, de Silves, elenca umas dez demandas dessas e vê se garante um recurso para começar a trabalhar. É um pouco isso. (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

Essas estratégias como concebe Bastos (2006) referem-se os planos que induzem as mudanças institucionais na esfera das organizações estatais, fugindo das explicações espontâneas como revelam alguns estudos sobre o tema, ou seja, o papel do Estado torna-se importante a medida que pela suas redes podem criar condições cooperativas, pelos acordos intra e extra institucional.

Nesse sentido, tal como explica Bastos (2006):

Embora sejam diversos os propósitos de uso da força pelo Estado é imprescindível o estabelecimento de marcos legais que assegurem acordos em grande número, pela necessidade de equilibrar o acesso a informações, de regras informais. Isso porque a possibilidade de cooperação (pensando na teoria dos jogos) pressupõe apostas repetidas, para que possa ser maior a informação sobre a atuação dos demais. (BASTOS, 2006, p. 113)

A reorganização nesse processo requer uma nova burocracia, que possibilite uma possível democratização das informações ao público das instituições governamentais ou não e aos que moram na terra e se deslocam de seus municípios para adquirir essas informações, mesmo alguns municípios dispõem de escritórios locais. Segundo o gestor este processo ainda está em construção, mesmo em vias do término do mandato governamental estadual, que instituiu a continuidade do ITEAM:

Eu diria que está em construção ainda. Se você for entrevistar outro você vai ver as diferenças que existem, porque a gente está tentando unir esse conhecimento diferenciado em torno dos objetivos bem práticos. [...] E aí a gente tenta fazer esse diálogo e caminhar junto sem aquela preocupação de convencer o outro. Mais assim, eles passaram a abraçar essa proposta de a gente investir na ampliação do trabalho de regularização fundiária para incluir mais gente dentro do processo econômico mesmo e tem tudo isso. Eu tenho uma estrada enorme para percorrer porque nem todo mundo compreende isso. A gente ainda tem servidor que precisa ser trabalhado e ainda há tempo para fazer esse trabalho de formação, nós estamos no início eu diria. Definindo as normas, as regras do jogo para poder a gente orientar melhor nossos servidores acostumados a atuar ao longo dos anos em cima de regras completamente defasadas. Então a gente está procurando definir para ir formando na prática, nós estamos em processo ainda de capacitação, de formação, vai ter que por a nossa capacidade de sistema, problemas de processos. Tudo isso, agora que a gente está conseguindo criar formas de controle, que esses anos todos foi solto. Os processos, eles foram, eu estou citando um exemplo, os processos aqui não tiveram uma organização devida e aí cada setor não agia muito corretamente com relação ao outro. Então a gente está criando, por exemplo, aqui e agora, um espaço único para guardar os processos, ter alguém que comande esses processos e ao mesmo tempo criando um sistema informatizado para que a gente possa controlá-los e não permitir que as pessoas levem processos, pessoas sumam com processos. A gente está apurando isso ainda, criando meios de controle. Mais é isso, acho que é muito grande, porque a gente pega a máquina que há anos e anos vem sendo conduzida com uma outra visão de mundo e de repente a gente tem que construir, convidá-los para uma outra perspectiva e alguns vão entrando, vão ajudando outros, outros não acreditam e a gente vai tentando então seguir. Mas é uma tarefa bem interessante. (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

Assim pretende contribuir na elaboração do projeto de criação do *1º Atlas Geográfico do Amazonas*, um convênio firmado entre a SPF e a UFAM, informando num documento sobre as pesquisas realizadas no âmbito amazônico e os institutos financiadores. Esse trabalho caminha com a identificação das terras a serem matriculadas, realizando-se o cadastro e o registro por meio do processo de arrecadação e matrículas dos imóveis nos municípios de Tapuará, Itacoatiara, Barreirinha, Manacapuru, Presidente Figueiredo, Borba, Iranduba, e Novo Airão, que já renderam o produto divulgado pelo programa governamental este ano, como vemos na figura abaixo (EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL, 2009).

A partir das experiências diárias no instituto os agentes buscam outras formas de conceber a questão agrária no Amazonas, em consonância com as reivindicações históricas dos movimentos sociais de luta pelo campo, como o não deslocamento dos

agentes de suas terras de origem, tal como previa a colonização, assim como a elaboração de novos desenhos para os projetos de reforma agrária, refletindo-se no pensamento estratégico do instituto:

Agora a pouco a gente estava discutindo com a nossa equipe [...] que nós precisamos criar novas formas de demarcação topográfica no estado do Amazonas para georreferenciamento. Novas formas pode ser um círculo, um quadrado, que a gente pegue um ponto que pode ser uma casa, faz um círculo e georreferencia. E também [nós] estamos discutindo a possibilidade de não só fazer isto individualmente mais fazer isto num coletivo. (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

A verificação de novos recortes para a regularização fundiária e para reforma agrária não poderá se concretizar sem a presença e discussão das comunidades interessadas que possuem sua própria concepção de espaço, mais que não deixa de ser uma proposta a ser pensada, já elaborada pelo Movimento Sem-terra, quando questionavam o “quadrado burro” que o Estado realizava nos assentamentos rurais, propondo novos desenhos como o assentamento “raio de sol”, onde o formato era um círculo, onde se encontrariam os equipamentos sociais do assentamento, irradiando para as vicinais com as casa dentro do lote e por delas estariam os plantios dos assentados (ALMEIDA, 2006).

Projeto similar foi proposto pelo agente do ITEAM para a estrutura do assentamento em Silves, mas que não obteve aprovação por ser supostamente dispendioso economicamente, por não haver recursos financeiros e humanos, o que têm sido constante nos projetos pensados pelo instituto:

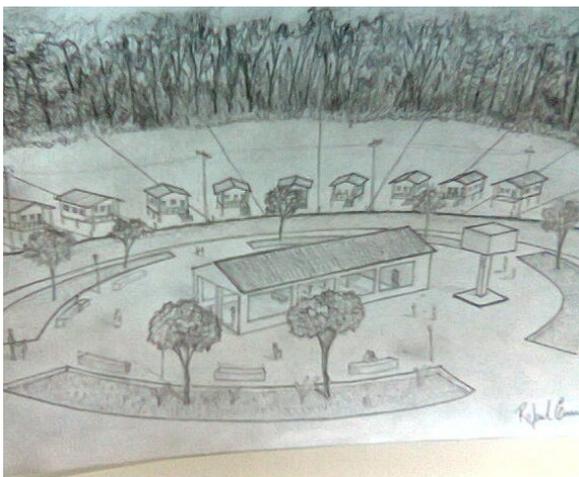
A gente identifica aquela comunidade, para você não gastar uma grana muito alta para construir os marcos que vão servir de pontos para fazer a demarcação e georreferenciamento e sai muito caro você adentrar a floresta, um pelo outro sai praticamente quase dois mil reais cada imóvel. Então se eu tenho cem mil imóveis para serem regularizados, tem que ser duzentos milhões para regularizar o estado do Amazonas e eu não tenho isso. Então que trabalhar criando novos métodos e eficazes. Aquele quadrado talvez nós tenhamos que fazer um círculo em diversos locais e aí a gente elege as comunidades que queiram fazer isso, são várias formas de fazer, pode ser aquele quadrado retângulo, pode ser uma meia lua, pode ser um círculo. Eu vou ver se a gente discute aqui no ITEAM novas formas diferenciadas porque na várzea eu soube que a SPU no Pará começou a fazer isso na várzea. Não é o mais correto mais vale a pena discutir, como uma prática demarcatória serve como mais eficaz, mais barata e eu estou querendo

não só individual mais coletivo. A lei de gestão de florestas permite que a gente regularize as áreas das populações tradicionais. Então elas podem ter uma área, discutir com elas o espaço que elas necessitam para viver e aí a partir de um ponto a gente definir através de um círculo essas áreas e vai definindo. Pode ser uma revolução no estado. Você agiliza e separa as áreas que são das populações tradicionais, o que sobrar ou verifica se é Unidade de Conservação e [...] a gente pode identificar as áreas que vão pertencer ao maior plano anual de outorga florestal e aí essas áreas poderão ser loteadas para licitação conforme a lei orienta. Dá um trabalhão. (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

O projeto apresentado para o assentamento de Silves era similar ao desenho do assentamento “raio de sol” (**Figura 24**), atendendo para a sociabilidade e dos vínculos entre os assentados, descritos pelo proponente:

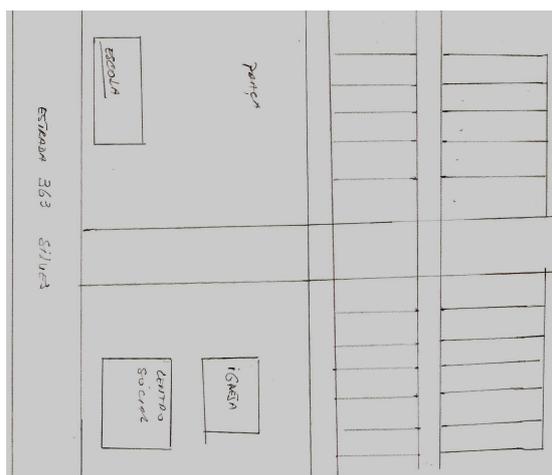
Tudo isso tem que corrigir bacana e todos esses pontos aqui a 60 m desse marco 0 é que estaria uma casa e pra cada um tem que ser um pedaço de terra assim e que vai de 13 unidades até 19, seria o máximo e seria uma casa, que seria aqui um poste quer dizer um poste desse deveria facilitar, [...] o seguinte aqui uma praça, [...] a cada núcleo aqui eu teria uma infraestrutura, centro de convivência, poço, praça [...] e a escola ficaria no centro e esses ramos aqui viriam se encontrar no eixo principal, daqui pra cá tem 1.000 m e daqui 1.500 m, para chegar a essa escola o máximo que se anda seria 2.000 m. Tem uma estrada e pode entrar aqui circulando e num porte a galeria, a cada 5 m para cá, com pouca fiação ou uma casa ali outra ali. [...] Por ser experimental todo muito falou, foi contrário, mas nessa área aqui e isso aqui tudo seria desmatado. [...] Nos 125 hectares que forem desmatados eles utilizariam a madeira e dá um centro de convivência com praça, banco e tudo mais e ainda haveria sobra pra carvão, para o quê que fosse, está tudo dentro do estratégico e com o IPAAM. [...] (M.E.A.A., agente do ITEAM, 2009)

Entretanto, no período atual, os próprios assentados já elaboraram seu próprio desenho (**Figura 25**). Fizeram-no pensando nos lotes com as casas próximas uma das outras (duas casas na frente e duas ao fundo do lote) em função da sociabilidade necessária num assentamento. O desenho é um retângulo cortado pelas viciniais. Os assentados ao elaborarem seu próprio desenho imprimem seu estilo de vida, seus sonhos e projetos nas terras, expressando também que todos os aspectos envolvidos com as atividades produtivas devem ser pensados no todo, prática realizada há muito pelas comunidades tradicionais amazônicas.



**Figura 24** – Modelo “raio de sol”, para o Projeto de Assentamento em Silves.

**Fonte:** Instituto de Terras do Amazonas, 2009.



**Figura 25** – Croqui desenhado pelos agricultores do projeto de assentamento em Silves

**Fonte:** Pesquisa de campo, 2009.

Pensar nesse todo, articula tanto as atividades econômicas como as atividades simbólicas, envolvendo todas as famílias e não apenas uma. Esta concepção relaciona-se ao que Bonnal *et al.* (2007) acredita ser um sistema de atividades, abrangendo os aspectos econômicos, sociais, culturais, simbólicos, sendo que esse dado conferiria o sentido as atividades econômicas. Outros recursos materiais contribuem para esse processo como a escola, o transporte. E assim, os territórios apropriados, construídos, dão um sentido de viver na terra, servindo aos fins coletivos. Para os autores:

[...] as noções de sistema de atividades e de território correspondem a dois espaços de intermediação e de negociação. O primeiro é de índole doméstica e remete aos membros da unidade familiar. O segundo é de índole coletiva e envolve atores econômicos e sociais. (BONNAL *et al.*, 2007, p. 231)

Com a participação do instituto e de outras organizações envolvidas na elaboração e implantação dos assentamentos rurais, tendo os futuros assentados como protagonistas das ações, que decidem o que pode desenvolver suas atividades seria a solução ideal para que os projetos tivessem condições de ser autônomos, como não ocorreu com os que foram criados no Amazonas.

O reconhecimento das limitações tanto pelos agentes em campo quanto pelos institucionais levou aos últimos perceberem que algumas das respostas estavam nos princípios estruturais da agricultura praticada ancestralmente, que poderiam ser recuperadas e atreladas à realidade atual, envolvendo tanto a esfera privada, que gera

renda agrícola, quanto a esfera pública, que propicia a construção de valores, regras e acordos coletivos.

A percepção de pensar as ações com os agentes tem sido discutida tanto nos Fóruns da Terra quanto nas reuniões intrainstitucionais, para debater sobre o problema da terra e outros temas que atravessam a questão, como o meio ambiente.

A lógica de “inclusão” com a qual o instituto trabalha não deve se concentrar somente no acesso a terra, mas também na manutenção do meio ambiente, respeitando as singularidades das áreas a serem implantadas os projetos de regularização fundiária e reforma agrária. Pelo o que foi verificado em campo estas singularidades são decisivas para que os projetos não logrem, sem a participação dos agricultores e agricultoras. Visualizar somente a questão econômica para estas áreas em detrimento das outras provaram, através da história amazônica que o sentido em viver e trabalhar na terra está interligado a fatores sobretudo simbólicos. Daí a importância do reconhecimento das posses por regularização no modelo de RDS, modelo alternativo aos assentamentos rurais tradicionais, como aparece no relato:

A lógica da inclusão social é se as pessoas estiverem precisando serem incluídas, precisando trabalhar, produzir, etc., a forma ideal é que elas estejam lá no seu terreno a gente faz a regularização lá com elas como o INCRA vem fazendo com a SDS, com as Unidades de Conservação, esse é o ideal, bacana. Eles estão lá, você vai ajudá-los a ter uma vida melhor porque eles estão abandonados, não tem educação, apoio da educação, da saúde, todo mundo sabe disso. Então quando você elege como uma área de assentamento ou Unidade de Conservação você passa a ter benefícios que aquela comunidade vai [...]. Só que tem outras realidades. Aquela realidade concreta de pessoas que estão na área urbana e precisam ir para o campo. (S.N., agente do ITEAM, Manaus, 2009)

Buscar alternativas para o estado e para a Amazônia deve ser compromisso das instituições estatais, que ao longo das políticas fundiárias beneficiou apenas a alguns grupos, salientando-se que nesse ínterim as organizações dos agentes locais vêm se organizando e reivindicando seus direitos de forma mais incisiva ou tímida, reconhecendo sua influência no processo político de ocupação fundiária no Amazonas. É um movimento crescente, onde não se pensa na ausência do Estado, ao contrário, sua intervenção ativa envolvendo todas as redes de informação que este dispõe para a discussão e implantação das políticas, como ocorre no Fórum da Terra, espaço importante para o estabelecimento das redes entre as organizações locais, o poder público municipal e estadual.

Contudo, esse espaço pode ser fluído ou não ter continuidade sem a articulação destas instâncias, se não houver diálogo entre o instituto e os agentes locais. Sem a participação dos principais interessados, dos agricultores e agricultoras não será possível um projeto de transformação da realidade fundiária na Amazônia, que não há porque se transformar num grande assentamento padrão, sem refletir a realidade social aqui encontrada e vivida. O acesso à terra não deve se esgotar na consecução dela mais na manutenção dos recursos naturais existentes que a sustentam e que nos sustenta.

As ações refletidas e postas em prática pelos agentes do ITEAM se coadunam com o desenvolvimento sustentável pensado no período histórico atual, voltando-se para as especificidades locais e poderiam promovê-lo se houvesse também a sustentabilidade institucional e das redes sociais estabelecidas entre instituições e agentes locais, podendo ser alterada pela dinâmica da próxima conjuntura política no país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas voltadas para o campo no Brasil têm sido um tema problemático e de difícil resolução, se assim podemos afirmar, pois envolve uma complexa gama de agentes sociais organizados em torno de grupos de interesses ou não. A essas relações complexas denominamos neste trabalho de Estado e Sociedade. Como afirmamos inicialmente, esses conceitos não estão descolados do tempo e do espaço, tendo um histórico, uma materialidade, que podemos compreender agora tentando realizar um estudo reflexivo dessas políticas.

Não nos concentramos em uma outra política específica para o campo, mas pretendíamos analisar essas políticas como uma questão de Estado, os embates e o possível diálogo entre sociedade política e sociedade civil. No entanto, esta análise conceitual se limita as fronteiras deste trabalho. Muitas pesquisas pensam a partir de outros parâmetros e conceitos de Estado em outras situações sobre o campo.

Sendo assim, abordamos no primeiro capítulo do trabalho o olhar e a ação governamental para o campo no Brasil e no Amazonas e o seu consequente impacto nos agentes sociais locais, a face múltipla do campesinato no Brasil, dos homens e mulheres que vivem e trabalham na terra que por motivos diversos, principalmente por incentivo do Estado, abandonaram suas atividades, foram expulsos de seu lugar de origem ou partiram para a cidade.

Em sua estruturação histórica, o Estado brasileiro se preocupou em cuidar dos seus limites, do território por meio de políticas que não conseguiam detectar as especificidades dos grupos sociais. Afinal, esse não era o objetivo primordial, mas sim a proteção das fronteiras. As antigas legislações até 1850 não beneficiaram os agricultores, camponeses e demais, ficando a mercê dos grandes proprietários, o que não impossibilitou sua organização mais sem grandes benefícios para aqueles. As políticas não poderiam ser chamadas de “públicas” até mesmo por que tal conceito não existia, visto que o pacto estatal, entre sociedade política e civil estava preso a grande propriedade rural, resquícios da escravidão.

Somente com a Nova República, pôde-se pensar em políticas públicas, a partir da década de 1930 quando se elaborou pacote de políticas para os direitos trabalhistas, mais a pedra de toque, a questão da terra, não era resolvida pelos planos governamentais, mas apenas remediada. Como podemos observar, a intervenção massiva estatal de políticas voltadas para o campo ocorreu na década de 1960, com a

ditadura. As medidas eram autoritárias e tratavam a questão da terra como assuntos militares, questão de polícia. Na Amazônia, incentivou grandes empreendimentos que deixou passivos sociais e ambientais sentidos até os dias atuais.

Ao observarmos respectivamente como o planejamento governamental tratou historicamente o Amazonas, detectamos que o olhar estava voltado para um modelo de desenvolvimento, se assim podemos dizer, “de fora para dentro” que não condizia com as especificidades inerentes à região e dos grupos que aqui viviam. O pacto celebrado entre o Estado era com a modernização conservadora, apenas para incentivar um crescimento em si mesmo, um desenvolvimento econômico a serviço do capital internacional. No estado, o próprio poder público adotou tal visão, passando por cima da especificidade do campesinato amazônico.

Podemos afirmar que o projeto político estatal era liberal-conservador, visando a um desenvolvimento econômico que não chegaria aos outros grupos sociais. E a maioria das institucionalidades criadas no período ditatorial caminhava nessa direção, como o INCRA e um pouco mais tarde, o ITERAM.

Na década de 1980, com as condições históricas criadas houve a abertura a uma política mais democrática, destacando as manifestações da sociedade civil. Com a nova constituição em 1988 estabeleceu-se um Estado do Bem-Estar, garantindo direitos aos agentes da sociedade civil em participar das decisões políticas, assim como também contribuindo na elaboração das políticas públicas. Contudo, no tocante a terra, algumas ações continuam a não atender aos agentes sociais locais, como os assentamentos rurais que nada tinham a ver com o tempo de trabalho na Amazônia, tal como foi exposto no caso do Assentamento estadual em Novo Aripuanã.

Essa experiência descrita pelos agentes do ITEAM motivou estes a pensarem em formas alternativas para ordenamento territorial pensando nos agentes locais, pois alguns deles possuem uma vivência pretérita no campo. De certa forma é difícil pensar que a instituição estatal possa adicionar em sua agenda as demandas sociais dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, camponeses ou quaisquer outros grupos. Foi o que pretendemos mostrar de forma mais suave no segundo capítulo, concentrando-se mais na situação fundiária de ontem e do hoje, observando quais as demandas atuais. Verificamos isso a partir do trabalho de campo realizado em seis municípios do Amazonas, com realidades concretas diferenciadas mais que nos reportou aos problemas clássicos sobre a questão agrária e fundiária no Brasil, como a concentração

de terras, o êxodo rural, o retorno a terra, os movimentos sociais, o poder público municipal e questões mais atuais também, como a questão do meio ambiente.

O que podemos perceber sobre este dado refere-se à mobilização dos agentes sociais locais na luta de seus interesses, da luta pela terra. Em vista de ameaça sobre seu território os agentes se organizam mediante seu *habitus*, que pressupõe toda a sua vivência no campo sendo incorporada e atuando como arma para se empreender neste campo de poder e político, que é o das políticas voltadas para a terra. Claro que não atuam diretamente na macropolítica e nem isto se configura como o interesse primordial de tais mobilizações, mas sim desejam que seu território seja garantido para sua reprodução sociocultural, para as gerações futuras. Valorizam o título não como os agentes estatais o imaginam mais pensam o documento como uma comprovação de que poderá ficar na terra, expulsar aqueles que possuem interesses destrutivos com relação às suas terras. Valorizam o documento pois ele poderá impedir que a qualquer momento alguém de grande poder aquisitivo possam expulsá-los de suas casas e roças, lugar que alguns dos entrevistados afirmaram ter nascido e vivido até hoje desde oitenta ou cem anos.

No tocante às organizações formais da sociedade civil organizada observada nos municípios estudados estabeleceram uma sincronia com o ITEAM, como o município de Anori, onde as associações relacionadas a questão da terra estão se estruturando; e Maués, onde a demanda para a verificação da situação fundiária foi movida pelo poder municipal. Configura-se como um processo em andamento, tendo em vista a chegada de agentes internacionais que comprem grandes extensões de terras, como ocorreu em Manicoré, além dos agentes comerciais, grileiros entre outros.

Estes últimos se organizam e elaboram estratégias que ultrapassam o campo de atuação do Estado ou até mesmo com seu aval, no caso dos agroestrategistas, agentes que compõem o complexo campo de disputas das políticas públicas. Expomos que historicamente as políticas públicas e fundiárias foram conflitantes e concorrentes, como ainda ocorre no Brasil, em especial na Amazônia. Também apontamos a possibilidade de diálogo interinstitucionais, já que as ideologias específicas são marcantes nas práticas de cada instituições e de cada ministério, para ir mais longe.

O que podemos observar no caso das ações dos institutos estaduais, o ITEAM, responsável pelos assuntos fundiários, e a SDS, responsável pela questão das Unidades de Conservação, de forte apelo ambiental, não caminham separadamente de outros órgãos como o IPAAM e INCRA, estabelecendo assim uma rede interinstitucional para

atuar no problema da terra no Amazonas. Segundo os agentes do INCRA, ainda há uma certa pressão para implantação das políticas nacionais, o que torna rígida algumas práticas desse instituto que vislumbra outras políticas para a Amazônia, ou seja, da possibilidade de não se implantar mais PAs mas projetos específicos ambientais, condizentes com nossa realidade. No discurso dos representantes das três agências verificamos que há um diálogo entre eles, o que permite um fluxo de informações mais eficaz como não havia em períodos anteriores, cada agência cuidando de seu assunto específico, entrando até em conflito. Seria a disputa que os especialistas travam para impor a sua visão de mundo e ganhar no campo político, deter o poder de dizer o que deve ou não ser feito.

Mas será que esta rede e as informações que ela dispõe chegam até a outra ponta? Acreditamos que nem em todos os lugares, pois não analisamos a situação de todos os municípios, mas as reuniões que ocorrem de forma prévia para detectar os problemas enfrentados pelos comunitários e munícipes torna-se um espaço de interação e repasse de informações, até chegar os serviços, como a regularização fundiária realizada pelo ITEAM e SDS. Há toda uma burocracia até que a posse seja reconhecida, assim como há critérios para a regularização. Atualmente, foram divulgados e discutidos novos parâmetros para a regularização fundiária na Amazônia, que afetarão certamente as ações do instituto. Apesar dos pontos negativos que tal legislação levantou, ela será o modelo que orientará a regularização no Amazonas, serviço que o ITEAM mais realizou desde sua concepção, atuando de forma mais imediata em alguns municípios e demorando mais em outros devido a distâncias, recursos financeiros, problemas políticos entre outros.

A essas reuniões para o processo de regularização fundiária, o instituto a nomeou Fórum da Terra, espaço institucionalizado com a participação de agentes da sociedade política e civil para intervir em determinado problema fundiário local. Torna-se um espaço de discussão, de ideias conflitantes e também dialógicas. Na fala dos agentes é o evento que, por excelência, identifica o instituto e marca a passagem de um órgão estatal estritamente burocrático para um órgão também político, desempenhando um papel de mediador político entre sociedade civil e sociedade política, visto que o instituto trabalha com o poder municipal e federal. A atuação do poder municipal não fica municipal nesse processo, indo do participante e fomentador, como percebemos em Uarini, ao reticente, como notamos em Anori. Nos municípios encontramos algumas estruturas políticas “estruturantes” por assim dizer, no tocante a reprodução de grupos

políticos antigos no poder, enquanto em outros era visível uma vontade de mudança na configuração política, com a tomada do poder por agentes que nunca haviam participado do processo político-eleitoral.

O que podemos retirar destas observações que há um processo de revisão histórica mais profunda tanto para os agentes que ocupam posições de poder como aqueles vinculados ao ITEAM quanto os agentes que estão em campo. A isso denominamos uma construção reflexiva de seu contexto histórico que aponta para o futuro. Acreditamos que mesmo em situações extremamente desiguais e dominadoras os agentes locais se organizam e lutam por seus direitos, a terra, no caso. Verificamos que, nesse processo, mesmo verificando a força dos grupos da sociedade política “conservadora” em trazer as políticas somente para seus interesses ainda há um grupo que revisa suas ações e recursos e os destinam para a melhoria das condições de existência dos agentes que estão no campo.

Queremos afirmar, com isso, que o processo reflexivo por qual o ITEAM passa volta-se para a inserção dos interesses dos demandantes de terra na agenda política do instituto, dando uma certa flexibilidade as políticas para o campo nacional, que apesar de avanços continua rígida em algumas questões, principalmente no trato com os grupos sociais diferenciados como as comunidades tradicionais e povos indígenas. E este se configura como um dos principais problemas das políticas públicas no Brasil, ou seja, não reconhecer as especificidades e quando as faz no planejamento, falha no plano prático.

Contudo, não conseguimos responder com toda certeza se o ITEAM teria condições de mudar a estrutura fundiária, visto que seu projeto político não é revolucionário, mas de certa forma inovador, pois leva ao conhecimento dos demandantes e os permite uma discussão de modelo de “assentamento” ou qualquer outra política mais adequada a sua realidade. O discurso do desenvolvimento econômico continua presente e até mesmo com um forte apelo, mais atentando para a legislação ambiental e para uma possível sustentabilidade social dos agentes.

Este trabalho não se configurou numa apologia as ações do Estado e acreditamos que cumprimos o intento em demonstrar que no âmbito do Estado transitam agentes que pressionados por grupos da sociedade civil podem atender aos interesses destes últimos, visto a complexidade de interações entre sociedade política e sociedade civil, o que refletirá na implementação das políticas públicas para que

realmente possam ser pública no sentido mais da participação do que da divulgação midiática.

## REFERÊNCIAS

ABORDAGEM ESTRUTURALISTA. Disponível <<http://engenharia.alol.com.br/forum/attachments/tga/abordagemestruturalista.pdf>> Acesso dez. 2009.

A ADOÇÃO DO RITO SUMÁRIO. Disponível <<http://istoedireito.blogspot.com/2008/07/adoo-do-rito-sumrio.html>> Acesso dez. 2009.

ALBUQUERQUE, Francisco J.B *et al.* Integração entre assentados agrários e comunidades vizinhas. In: **Estudos Avançados**, v. 10, n° 3, 2005, p. 449-506.

ALMEIDA, Alfredo W.B. de & Guilherme Carvalho, (org.). Agroestratégias e Desterritorialização: os direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: **O Plano IIRSA na visão da Sociedade Civil Pan-Amazônica**. Belém: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Observatório COMOVA/UFGPA, 2009, p. 57-105.

ALMEIDA, Rosimeire A. Identidade no Assentamento: o *habitus* de classe. In: **(Re)Criação do campesinato, identidade e distinção: a luta pela terra e o habitus de classe**. São Paulo: UNESP, 2006, p. 255-348

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas**. Manaus: Assembléia Legislativa. 1989.

AMAZÔNIA EM FOCO. Ano II, n° 7, 1990.

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. In: **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, vol. 48, n° 2, Rio de Janeiro, 2005, p. 271 a.

ARAÚJO, Kely S. & BASTOS, Vivian M. **Programa Zona Franca Verde e a ação de regularização fundiária**. Disponível em <[www.conpedi.org/.../direito\\_ambiental\\_kely\\_silva\\_de\\_araujo\\_e\\_vivian\\_bastos.pdf](http://www.conpedi.org/.../direito_ambiental_kely_silva_de_araujo_e_vivian_bastos.pdf)> Acesso ago. 2009.

ASENSI, Felipe D. O espaço da ação coletiva na teoria da estruturação de Anthony Giddens. In: *Revista Habitus*, vol. 3, 2005, p. 1-8.

BARBOSA, Priscila F. **Tradição e mudança no Médio Solimões: Estrutura social e movimentos de base territorial**. Disponível em <[http://horizon.documentation.ird.fr/extdoc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_7/b\\_fdi\\_03\\_01/37781.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/extdoc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_03_01/37781.pdf)> Acesso out. 2008.

BASTOS, Fernando C. As instituições e o Estado. In: **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Centro e Estudos Rurais do IFCH-UNICAMP, 2006, p. 89-146.

BECKER, Bertha K. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escala de ação. IN: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (Coord.). **Amazônia sustentável: Desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, pp. 23-44.

\_\_\_\_\_. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários. In: **Parcerias estratégicas**, nº 12, Setembro, 2001, p. 136-159.

BENSAÏD, Daniel. O domínio público contra a privatização do mundo. In: **Outubro – Revista do Instituto de Estudos Socialistas**, nº 10, 2004, p. 17-29.

BIBLIOTECA VIRTUAL DO AMAZONAS. Site <<http://www.bv.am.gov.br>> Acesso ago. 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOCAYUVA, Pedro C. C. & VEIGA, Sandra M. **Novo vocabulário político: Hegemonia e pluralismo**. Rio de Janeiro: Vozes e Fase, 1992.

BOURDIEU, Pierre. A delegação e o fetichismo político. In: **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 188-206.

\_\_\_\_\_. **A distinção: crítica social do julgamento**. São: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007a.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007b.

BONNAL, Philippe *et al.* Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: **Mundo rural: configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. LIMA, Eli N. de *et al.* Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007, p. 217-235.

BRASIL ESCOLA. Disponível <<http://www.brasilecola.com/geografia/como-surgira-os-estados-nacionais.htm>> Acesso jan. 2010.

BUROCRACIA. Disponível <<http://www.wikipedia/burocracia.com>> Acesso nov. 2009.

CAMARGO, Serguei *et al.* FAPEAM: Histórico sobre propriedade intelectual, conhecimentos tradicionais e licenciamentos de projetos de pesquisa. Disponível <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/serguei\\_aily\\_franco\\_de\\_camargo.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/serguei_aily_franco_de_camargo.pdf)> Acesso nov. 2009.

CARNEIRO, Cristina M. Q. Estrutura e ação: aproximações entre Giddens e Bourdieu. In: **Tempo da ciência**, nº 26, v. 13, 2006, p. 39-47.

CASTRO, Edna. Estado e Políticas Públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. IN: CASTRO, Edna. **Políticas Públicas na Amazônia: Gestão do Desenvolvimento Regional**. Belém: UFPA/NAEA, 2001.

CASTRO, Iná Elias de. Solidariedade territorial e representação: Novas questões para o pacto federativo nacional. *Revista Território*, 1(2), 1997, pp. 33-42.

COLONATO. Disponível <<http://www.wikipedia.org/colonato>> Acesso out.2009.

COMMODITY. Disponível <<http://pt.wikipedia.org/wiki/commodity>> Acesso nov. 2009.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988.

COUTINHO, Carlos N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DELGADO, Nelson G. Política econômica, neoliberalismo e agricultura. In: **Mundo Rural Brasileiro: ensaios interdisciplinares**. CARVALHO, Luiz F. & GEORGES FLEXOR, Raimundo S. (Orgs.). Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica; EDUR, p. 199-237, 2008.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível <<http://www.wikipedia.org/desenvolvimentoeconomico>> Acesso out.2009.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Disponível <<http://www.wikipedia.org/desenvolvimentosustentavel>> Acesso out.2009.

DURIGUETTO, Maria L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

ECONOMIA. Disponível <<http://www.wikipedia.org/economia>> Acesso nov.2009.

ESTERCI, Neide *et al.* **Reforma Agrária e Meio Ambiente**. São Paulo: Instituto Sociambiental, 2003.

EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL. Disponível <[www.cidades.gov.br/...fundiaria/experiencias...fundiaria.../am/1Amazonas.pdf](http://www.cidades.gov.br/...fundiaria/experiencias...fundiaria.../am/1Amazonas.pdf)> Acesso mai. 2009.

FILHO, João D. Elias e Giddens: A figuração da estruturação. In: **Educação e Filosofia**, N°35/36, 2004, p. 207-231.

FILHO, Rodrigo de S. O fenômeno burocrático e a universalização de direitos. In: **Libertas**, n° 2, v. 1, Juiz de Fora, 2007, p. 1-20.

FLEICHFRESSER, Vanessa. **Amazônia, Estado e Sociedade**. São Paulo: Campinas, Armazem do Ipê, 2006.

FORO. Disponível <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=foro>> Acesso out. 2009.

FREUND, Julien. A burocracia, o patrimonialismo e as dificuldades do carisma. In: **Sociologia de Max Weber**. Forense Editora, 1970, p. 177-185.

GEORGE FLEXOR *et al.* Análise de políticas públicas. In: **Mundo Rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. LIMA, Eli N. e DELGADO, Nelson G. et al (Orgs.). Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007, p. 200-216.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

\_\_\_\_\_. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

\_\_\_\_\_. **Dualidade da estrutura: Agência e estrutura**. Oeiras: Celta Ed. 2000.

GUIMARÃES, Roberto P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas. In: BECKER, Bertha e MIRANDA (Orgs.). **A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997, p. 13-44.

HESS, Remi. **Do efeito Mühlmann ao princípio de falsificação: instituinte, instituído, institucionalização**. Disponível <<http://www.cliopsyche.cjb.net/mnemo/index.php/mnemo/article/view/272/411>> Acesso set. 2009.

HISTÓRICO ANORI. Disponível em <[http://www.ivs.am.gov.br/download/3\\_historico/anori.doc](http://www.ivs.am.gov.br/download/3_historico/anori.doc)> Acesso mai. 2009.

IANNI, Octavio. **Ditadura e agricultura - O desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978**. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1986.

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (ITR). Disponível em <<http://www.portaltributario.com.br/tributos/itr.htm>> Acesso em ago. 2009.

INCRA/AM ACELERA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CRIA MAPA DIGITAL DE TERRAS. Disponível: <<http://www.incra.gov.br>> Acesso mai. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Site <<http://www.incra.gov.br>> Acesso 10 dez. 2008.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA) <<http://www.isa.org.br>> Acesso em janeiro de 2009.

INSTITUTO TERRAS DO AMAZONAS (ITEAM). Ano 1, abril 2004.

INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DO AMAZONAS. Site <<http://www.iteam.gov.br>> Acesso: Jun. 2009.

LEFF, Enrique. **A complexidade ambiental**. São Paulo: Cortez, 2003.

LENZI, Cristiano L. Para uma imaginação sociológica da ecologia: uma análise do pensamento de Anthony Giddens. In: **Ambiente & Sociedade**, vol. IX, nº 1, 206, p. 105-126.

LINHARES, Maria Y. & SILVA, Francisco C. T da. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOUREIRO, Violeta R. **Amazônia: estado, homem e natureza**. Belém: Cejup, 1992.

LOUREIRO, Violeta R *et al.* **Espaço, regulação e regularização fundiária na Amazônia**. 61ª Reunião Anual da SBPC - Amazônia: cultura e ciência. Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Julho de 2009.

MAHAR, Daniel J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1978.

MANUAL ORIENTADOR DE CRIAÇÃO E RECONHECIMENTO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008, p. 1-83.

MARGULIS, S. **Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira**. 1ª. Ed. Brasília: Banco Mundial, 2003.

MARTINS, José de S. **A militarização da questão agrária no Brasil**. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

MELLO, Neli A. de *et al.* A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula. In: **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 45-61.

MESQUITA, Zilá. Do território à consciência territorial. In: **Territórios do cotidiano – uma introdução a novos olhares e experiências**. MESQUITA, Zilá e BRANDÃO, Carlos R. (Orgs.). Porto Alegre: Editora da UFRGS/EDUNISC, 1995, p. 77-91.

MIRANHÃ. **Instituto Socioambiental**. Disponível em <<http://www.socioambiental.org>> Acesso: Abr. 2009.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. 2 ed; Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2004.

MOREIRA, Roberto J. **Terra, poder e território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

MORISSAWA, Mitsue. **A História da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MUTIRÃO ARCO VERDE TERRA LEGAL – REGULARIZAÇÃO, CIDADANIA E CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA. Disponível em <<http://www.mda.gov.br>> Acesso set. 2009.

NASCIMENTO, Gilmar dos S. Sociedade civil e reforma política. In: **O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma**. NASCIMENTO, Gilmar et al. (Orgs.), Porto Velho: Ed. Da Universidade Federal de Rondônia, 2008, p. 267-277.

NEVES, Delma P. **Assentamento Rural: reforma agrária em migalhas: estudo do processo de mudança da posição social de assalariados rurais para produtores agrícolas mercantis**. Niterói: EDUFF, 1997.

NEVES, Estela M.S.C. Os municípios e o sistema de governança ambiental brasileiro. In: **O campo em debate: terras, homens, lutas**. SECRETO, Maria V. et al. (Orgs.), Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica; EDUR, 2008, p. 95-115.

ONETI, M. I. A. **A Associação das Mulheres Indígenas Sateré-Mawé (AMISM) e sua atuação no Movimento Indígena Organizado em Manaus**. Monografia. Ciências Sociais. Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Instituto de Ciências Humanas e Letras (ICHL), 2004.

ONETI, M. I. **Uma análise dos projetos sustentáveis em Assentamentos Rurais**. Monografia, Especialização Políticas Governamentais, “Comunidades Tradicionais” e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia, Instituto Nacional de Pesquisa na Amazônia (INPA), Ciências Humanas, 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. In: **Estudos Avançados**, v. 15, n° 43, 2001, p. 157-206.

PALMEIRA, Moacir. Modernização e reforma agrária. In: **Mundo Rural Brasileiro: ensaios interdisciplinares**. CARVALHO, Luiz F. & GEORGES FLEXOR, Raimundo S. (Orgs.). Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica; EDUR, p. 193-198, 2008.

PASQUIS et al. “Reforma Agrária” na Amazônia: Balanços e Perspectivas. In: **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v.22, n°1, p. 83-96.

PDS SÃO SALVADOR. Disponível <[http://www.boelllatinoamerica.org/download\\_pt/Tese\\_PDS\\_São\\_Salvador.pdf](http://www.boelllatinoamerica.org/download_pt/Tese_PDS_São_Salvador.pdf)> Acesso em 10 dez. de 2008.

PECI, Alketa. Estrutura e Ação nas Organizações: Algumas Reflexões sobre as Perspectivas Prevalentes na Teoria Organizacional. In: **Encontro de Estudos Organizacionais**, 2, 2002, Anais, Recife: Observatório da Realidade Organizacional : PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002. 1 CD.

PICOLI, F. **O capital e a devastação da Amazônia**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

PINHEIRO, W. M. **Políticas públicas: o planejamento municipal como base para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Manaus: Valer/UNINORTE, 2008.

PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL. Ministério da Integração Nacional/Ministério do Meio Ambiente. **Diagnóstico e Estratégia**, v. I, Brasília, abril, 2004.

PORTAL AMAZÔNIA. Site <<http://www.portalamazonia.com.br>> Acesso: em junho de 2009.

QUEIROZ, Helder L. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. In: **Estudos Avançados**, nº 19, 2005, p. 183-203.

REFORMA AGRÁRIA: REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (ABRA). Vol. 32, janeiro/julho, 2006.

REIS, Alexandre. **A teoria renda da terra ricardiana: um marco teórico unificador entre a economia da poluição e a economia dos recursos naturais**. Disponível <[www.ecoeco.org.br/.../A%20TEORIA%20RENDA%20DA%20TERRA%20RICARDI ANA.pdf](http://www.ecoeco.org.br/.../A%20TEORIA%20RENDA%20DA%20TERRA%20RICARDI%20ANA.pdf)> Acesso out. 2009.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº 51, 2002, p. 7-9.

REIS, Márcio C. dos. O debate desenvolvimentista e as representações do desenvolvimento. In: **O campo em debate: terra, homens, lutas**. SECRETO, Maria V. et al. (Orgs.), Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica; EDUR, 2008, p. 175-197.

RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL: DIRETRIZES PARA REGULAMENTAÇÃO. WWS Brasil, maio de 2007.

RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO URARIÁ: ESTUDOS PARA A CRIAÇÃO. **Agroambiental Consultoria e Projetos LTDA**, Maués, 2001.

REVOLUÇÃO VERDE. Disponível <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o\\_verde](http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o_verde)> Acesso Nov. 2009.

RIBEIRO, Marlene. **Migrante brasileiro: construindo a história, a vida e a palavra**. Disponível em <[www.ufrgs.br/tramse/perural/artigos/migrantebrasileiro.rtf](http://www.ufrgs.br/tramse/perural/artigos/migrantebrasileiro.rtf)> Acesso ago. 2009.

ROIO, Marcos Del. O governo Lula e a derrota da esquerda. In: **Outubro**, nº 10, São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, 2004, p.69-88.

ROMANO, Jorge O. **Índios Citadinos: o caso dos Sateré-Mawé proletariado**. Brasília – DF. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. 1982.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SADER, Emir. **Gramsci: poder, política e partido**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SALAZAR, Admilton P. **Amazônia – Globalização e sustentabilidade**. 2ª Ed. Manaus: Ed. Valer, 2006.

SAMAGAIO, Florbela. **Desenvolvimento: uma noção entre o imaginário e a realidade**. Disponível < ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1469.pdf> Acesso set. 2009.

SAUER, Sérgio. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. In: **Assentamentos rurais em debate**. FRANÇA, Caio G. De e SPAROVEK, Gerd (Coords.), Brasília: NEAD, 2006, p. 57-74.

SCHWEICKARDT, Kátia S. C. Reforma agrária e política ambiental na Amazônia – encontros e desencontros. In: **Reforma Agrária e Meio Ambiente**. ESTERCI, Neide e VALLE, Raul S. T. do. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003, p. 81-87.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS (SDS). Site <<http://www.sds.am.gov.br>> Acesso em ago. 2009.

SEMINÁRIO MOSAICO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO AMAZONAS. WWF BRASIL. Site <<http://www.wwf.org.br>> Acesso em junho de 2009.

SMERALDI, Roberto. Análise das principais grandes obras de infraestrutura do PPA 2004-2007. IN: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (Coord.). **Amazônia sustentável: Desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

SOARES, A. P. *et al.* Transformações econômicas e sociais. In: SWITKES, Glenn (Org.). **Águas turvas: alertas sobre as conseqüências de barrar o maior afluente do Amazonas**. São Paulo: Patrícia Bonilha Ed. International Rivers, 2008, p. 140-159.

formas de uso de seus recursos naturais. Manaus: EDUA, 2007.

SOARES, Gilbergues S. **Os partidos políticos de esquerda e a consolidação da democracia brasileira**. Disponível <[http://www.politicaufpe.t5.com.br/papers/43%20\\_%20gilbergues.pdf](http://www.politicaufpe.t5.com.br/papers/43%20_%20gilbergues.pdf)> Acesso set. 2009.

SOUZA, Marcelo L. Planejamento e gestão urbanos como ferramentas de promoção do desenvolvimento sócio-espacial. In: **Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 60-82.

STEDILE, João P. (org.). Representação agroindustrial e reforma agrária: o Plano Nacional de Reforma Agrária (I-PNRA 1985). In: **A questão agrária no Brasil: a**

**classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990.** São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 71-116.

TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO. A interação social. Disponível <<http://educacao.uol.com.br/sociologia/teoria-estruturacao-interacao-social.jhtm>> Acesso out. 2009.

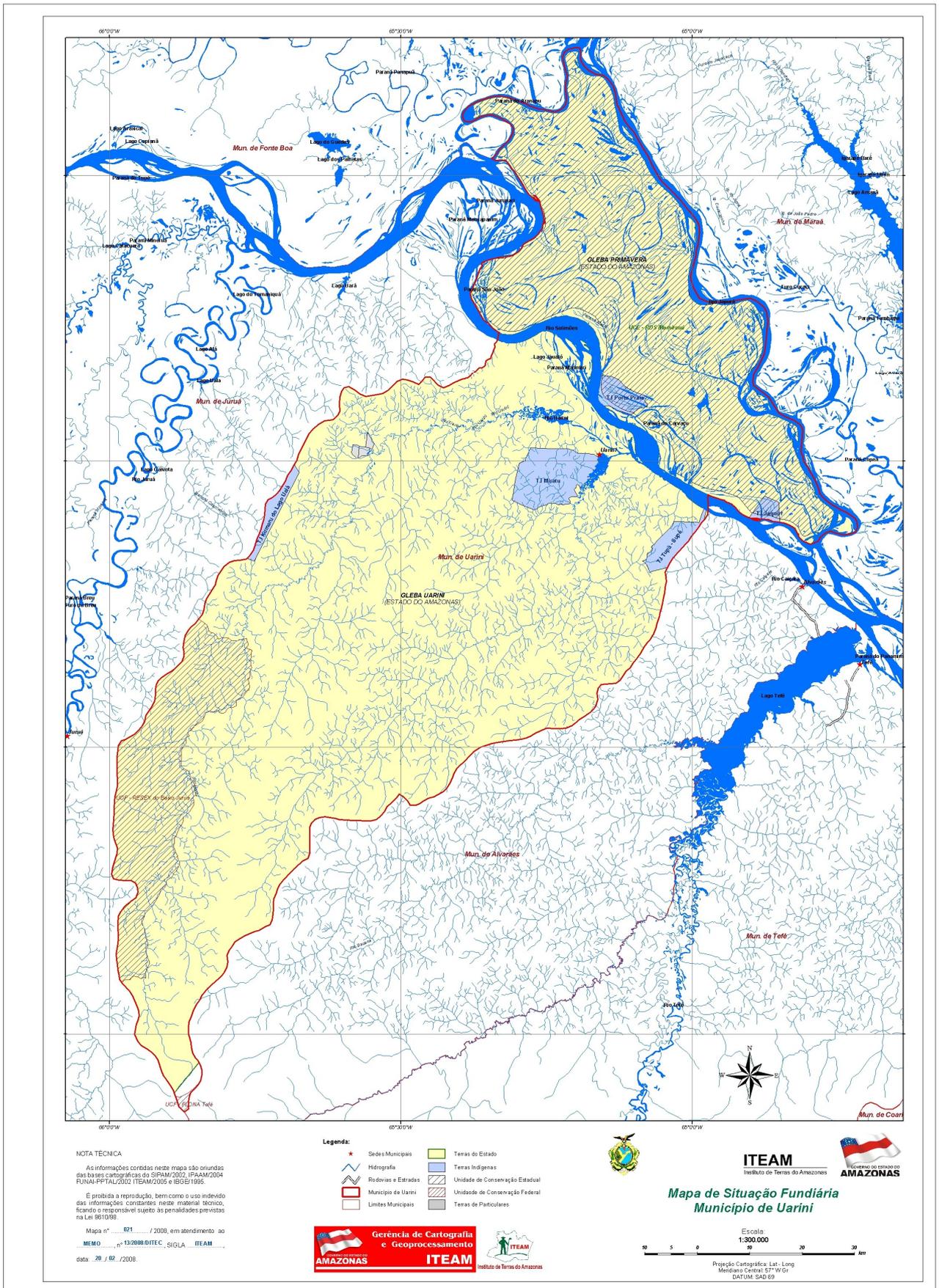
VASCONCELOS, Ricardo A. F. de & FILHO, Domingos L. L. **Do modelo Keynesiano-fordista ao sistema de acumulação flexível: mudanças no perfil do trabalho e na qualificação.** Disponível <[www.senept.cefetmg.br/galerias/.../QuartaTema3Artigo4.pdf](http://www.senept.cefetmg.br/galerias/.../QuartaTema3Artigo4.pdf)> Acesso nov. 2009.

VELHO, Octávio G. **Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento.** 2ª Ed., São Paulo/Rio de Janeiro: Difel, 1979.

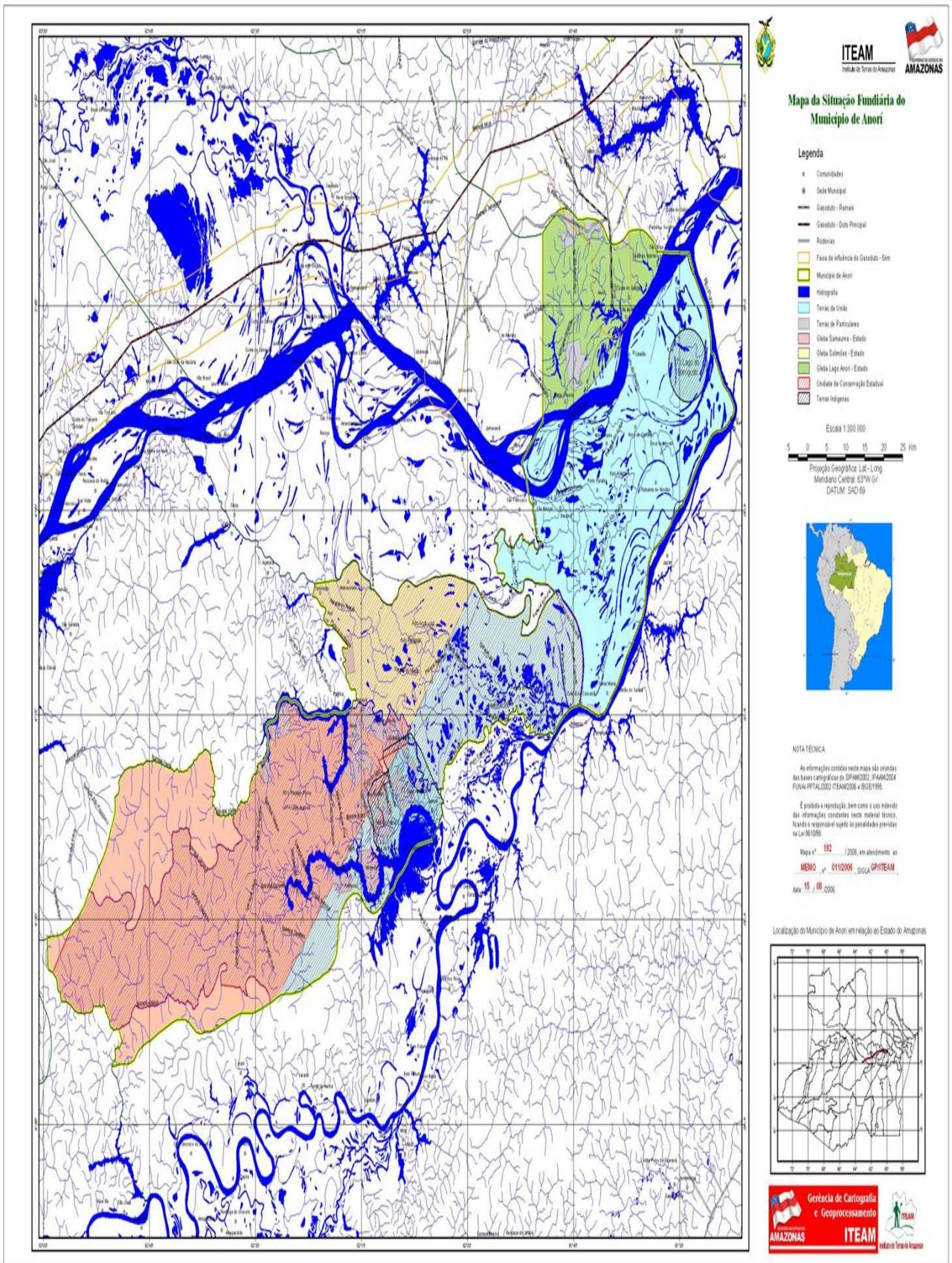
WITKOSKI, Antônio C. **Terras, florestas e águas de trabalho: os camponeses amazônicos e as formas de uso de seus recursos naturais.** Manaus: Ed. Da Universidade Federal do Amazonas, 2007.

WOLF, E. **Sociedades camponesas.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

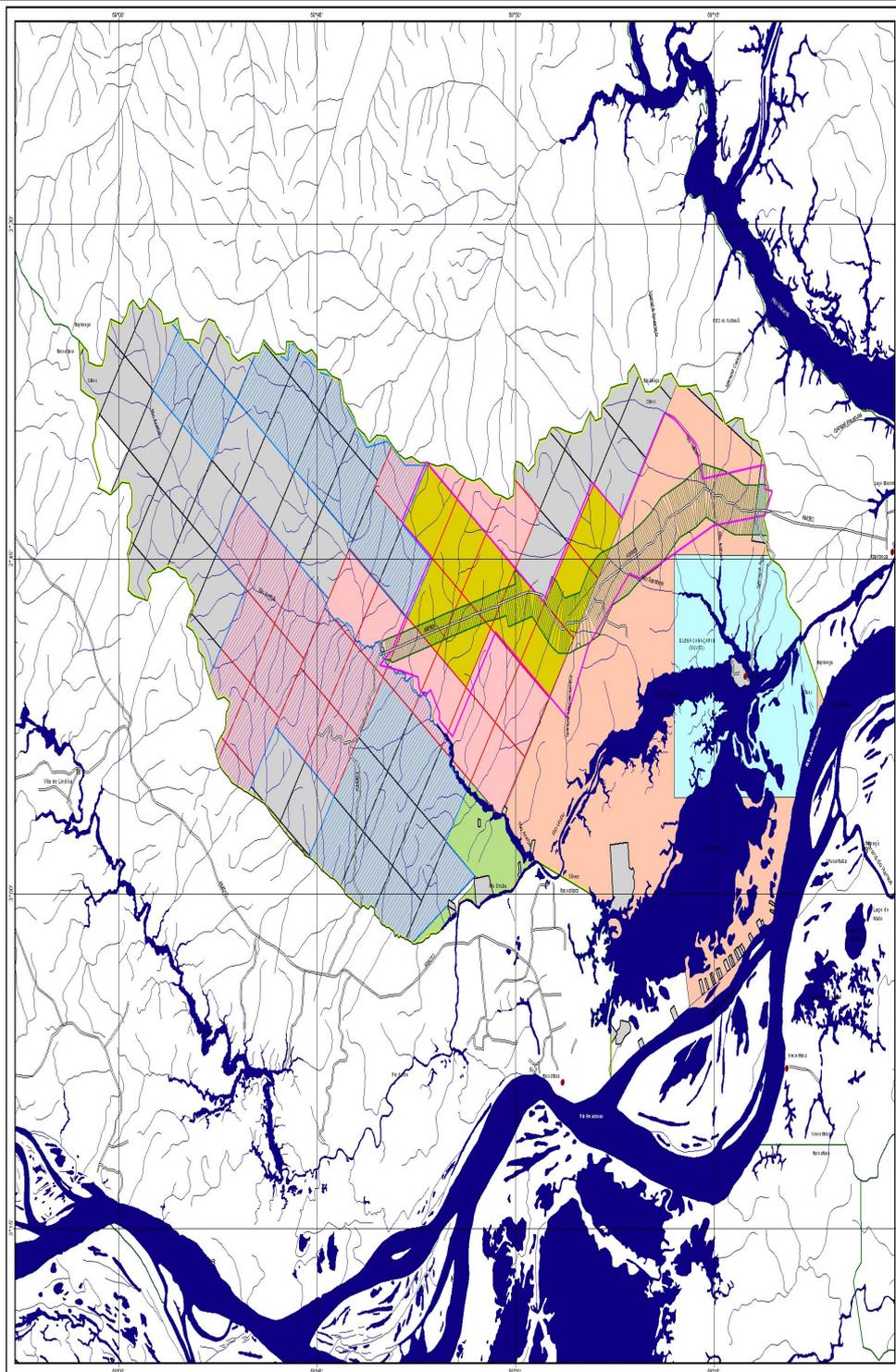
# ANEXOS



**Anexo1 – Mapa da situação fundiária de Uarini/AM.**  
**Fonte: Instituto de Terras do Estado do Amazonas (ITEAM), 2008.**



**Anexo 2 – Mapa da situação fundiária do município de Anori/AM.  
Fonte: Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM), 2008.**



**ITEAM**  
Instituto de Terras do Amazonas

**Situação Fundiária do Município de Silves**

**Legenda**

- Sede Municipal
- Rodovias
- ▨ Terras de Particulares
- ▨ Hidrografia
- ▨ T. De. doados ao Estado
- ▨ Gleba Canaçaí II - Estado
- ▨ Gleba Oriente - Estado
- ▨ Gleba Canaçaí I - Mun. de Silves
- ▨ Unidade de Conservação Estadual
- ▨ Ações de Regularização Fundiária
- ▨ Terras não matric. de Jurisdição do Estado
- ▨ Divisão Político
- ▨ Município de Silves
- ▨ Escritura de Doação
- ▨ Condomínio (IFAM-COMAGRI)
- ▨ Fazenda 2 MI

Escala 1:200.000

5 0 5 10 15 Km

Projeção Geográfica Lat.-Long.  
Meridiano Central 57°W Gr.  
Datum: SAD 69

**NOTA TÉCNICA**

As informações contidas neste mapa são oriundas das bases cartográficas do SPAM/2002, IPAM/2007, FUNA/PPAL/2007, ITEAM/2007 e BGS/1995.

É proibida a reprodução, sem como o uso autorizado das informações contidas neste material técnico, ficando o responsável pelas penalidades previstas na Lei 9610/98.

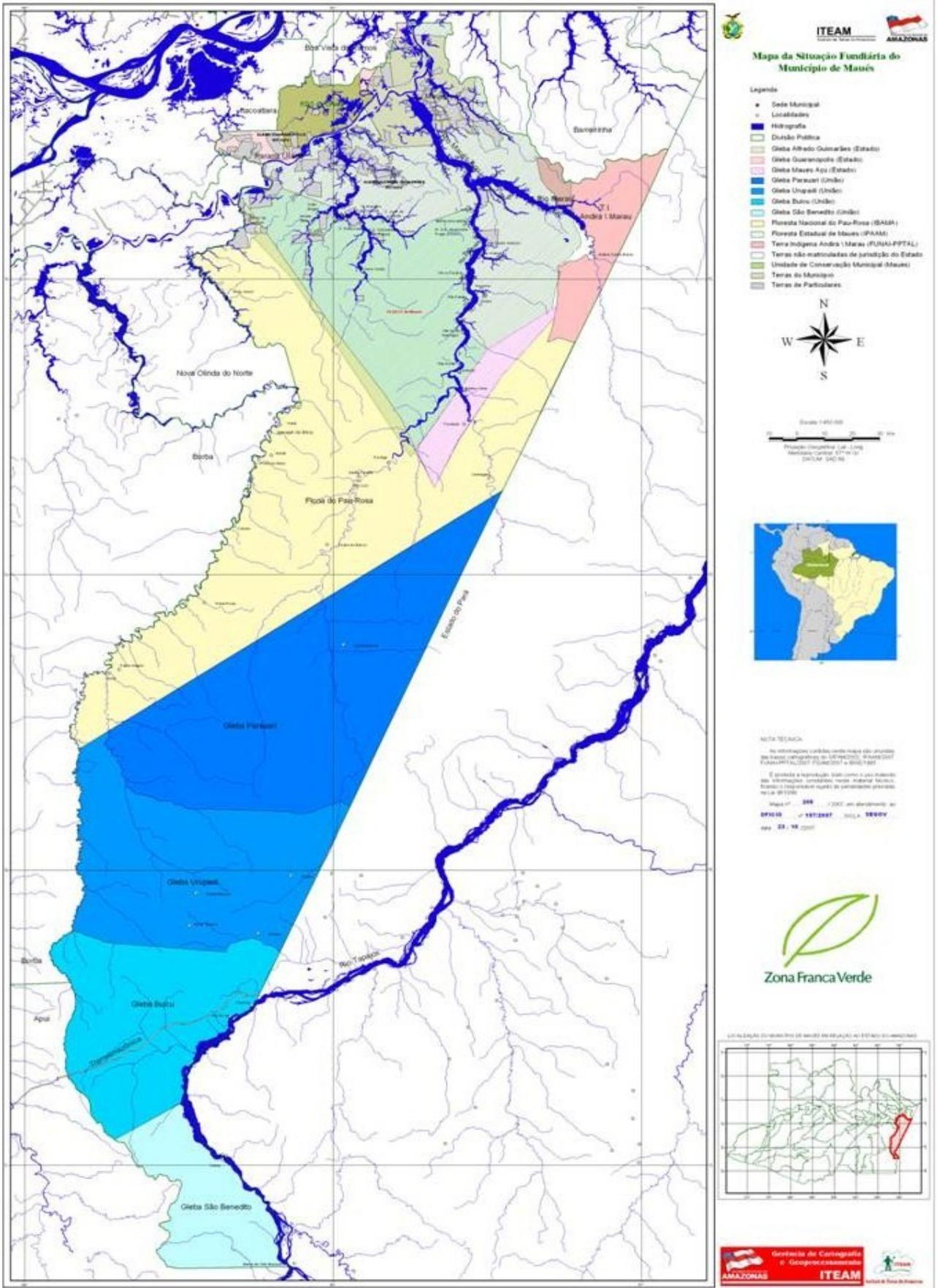
Mapa nº 109 / 2007 em atendimento ao  
MEMO nº 016/007 SIELA S.A.C.  
data 27 de 09 de 2007

Localização do Município de Silves em relação ao Estado do Amazonas

Gerência de Cartografia e Geoprocessamento  
**ITEAM**  
Instituto de Terras do Amazonas

**Anexo 3 – Mapa da situação fundiária de Silves/AM.**  
**Fonte:** Instituto de Terras do Estado do Amazonas (ITEAM), 2008.





Anexo 5 – Mapa da situação fundiária de Manicoré (AM).  
Fonte: ITEAM, 2008.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.