



VITOR BUKVAR FERNANDES

**Passado não resolvido: a histórica falta de regulação
na ocupação de terras no Brasil e após 1964**

Campinas

2014



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

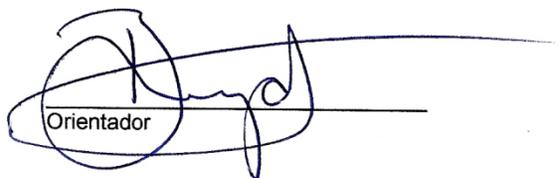
VITOR BUKVAR FERNANDES

**Passado não resolvido: a histórica falta de regulação
na ocupação de terras no Brasil e após 1964**

Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon– orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO VITOR
BUKVAR FERNANDES ORIENTADA PELO PROF. DR.
BASTIAAN PHILIP REYDON.**


Orientador

CAMPINAS
2014

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Maria Teodora Buoro Albertini - CRB 8/2142

F391p Fernandes, Vitor Bukvar, 1985-
Passado não resolvido : a histórica falta de regulação na ocupação de terras no Brasil e após 1964 / Vitor Bukvar Fernandes. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Bastiaan Philip Reydon.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Latifúndio - Brasil - História. 2. Terras públicas - Brasil. 3. Terras devolutas. 4. Posse da terra. I. Reydon, Bastiaan Philip, 1957-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Unsolved past : the historical lack of regulation in the Brazilian territorial occupation and after 1964

Palavras-chave em inglês:

Latifundium - Brazil - History

Public lands - Brazil

Waste land

Land tenure

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Bastiaan Philip Reydon [Orientador]

José Heder Benatti

Francisco Carlos da Silveira Cavalcanti

Data de defesa: 26-02-2014

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

VITOR BUKVAR FERNANDES

Passado não resolvido: a histórica falta de regulação na ocupação de terras no Brasil e após 1964

Defendida em 26/02/2014

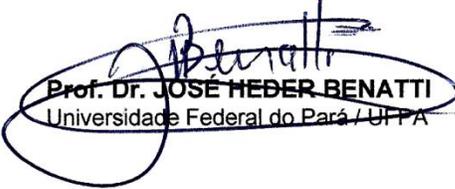
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. BASTIAAN PHILIP REYDON
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. FRANCISCO CARLOS DA SILVEIRA CAVALCANTI
Universidade Federal do Acre / UFAC



Prof. Dr. JOSÉ HEDER BENATTI
Universidade Federal do Pará / UFPA

AGRADECIMENTOS

Ao tratar dos agradecimentos aqui, acredito que seja cabível iniciar constatando que uma pequena parte deste trabalho é de mérito meu. Sem todos os inúmeros autores que tive o prazer de ler suas obras, sem as conversas em ou fora de ambiente acadêmico sobre o assunto, com professores ou colegas, este seria um texto diminuto e vazio. Assim sendo, faz-se necessário agradecer à todas estas circunstâncias da vida simplesmente por terem ocorrido.

Meu especial agradecimento ao Prof. Bastiaan Reydon que durante esses anos de orientação demonstrou-se portador de paciência estoica para comigo e sempre deu seus conselhos imprescindíveis nas horas de maior necessidade.

Agradeço especialmente também à professora Ligia Osório Silva por todas as suas pesquisas que serviram de grande inspiração para este trabalho, além da honra de receber da mesma autora as pontuações necessárias durante a elaboração do mesmo.

Aos meus Pai e Mãe, por nunca faltaram nem com apoio e nem com compreensão ao longo do tortuoso início da minha vida acadêmica, além de sempre figurarem como um porto seguro.

Aos professores José Benatti e Francisco Cavalcanti que contribuíram grandemente com seus comentários sinceros sobre os pontos que ficaram em aberto ou equivocados no trabalho como um todo, me indicando também caminhos para desenvolvimentos futuros no tema.

Aos amigos Roberto Simiqueli e Guilherme Lambais, agradeço pelo entusiasmo e pelas inúmeras conversas e discussões acerca do objeto de estudo desta dissertação.

Por fim, agradeço sinceramente àquela grande lista de amigos e amigas que em conversas mais ou menos formais me ajudaram a amadurecer e mudar de ideia sobre diversos pontos tratados ao longo deste trabalho.

"Neste equívoco repousa a controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e o tempo histórico da frente pioneira, pois não se reconhece que o tempo histórico de um camponês dedicado a uma agricultura de excedentes é um. Já o tempo histórico do pequeno agricultor próspero, cuja produção é mediada pelo capital, é outro. E é ainda outro o tempo histórico do grande empresário rural. Como é outro o tempo histórico do índio integrado, mas não assimilado, que vive e se concebe no limite entre o mundo do mito e o mundo da história. Como ainda é inteiramente outro o tempo histórico do pistoleiro que mata índios e camponeses a mando do patrão e grande proprietário de terra: seu tempo é o do poder pessoal da ordem política patrimonial, e não o de uma sociedade moderna, igualitária e democrática que atribui à instituição neutra da justiça a decisão sobre litígios entre seus membros. A bala de seu tiro não só atravessa o espaço entre ele e a vítima. Atravessa a distância histórica entre seus mundos, que é o que os separa. Estão juntos na complexidade de um tempo histórico composto pela mediação do capital, que junta sem destruir inteiramente essa diversidade de situações."

(José de Souza Martins)

RESUMO

Verdade repetida insistentemente, todos sabemos que a estrutura fundiária brasileira se mantém concentrada desde sua origem. Unindo a isso o quadro de caos regulatório e legislativo no tocante da terra no Brasil, este estudo se propõe a delinear um padrão histórico de regulação da apropriação territorial até 1964 e analisar o período que se segue daí até a atualidade para mostrar que este mesmo padrão se manteve em essência, além de mostrar que esta manutenção traz consigo efeitos extremamente viciosos. Partindo da característica central de manutenção da apropriação privada das terras devolutas, analisaremos no capítulo 1 como se constituiu este padrão de regulação permissivo e como ele se manteve até a metade do século XIX. Em seguida, no capítulo 2, realizaremos o mesmo tipo de análise para os anos subsequentes até os dias de hoje expondo que, apesar de mudanças em aparência, este padrão se manteve. No capítulo 3, analisaremos o caso da regulação da apropriação de terras no Pará como outra fonte de argumentos que corroboram à nossa tese. No capítulo 4, por fim, exporemos sintomas decorrentes da manutenção desta forma de regulação da ocupação territorial – depois de mostrar que a estrutura fundiária brasileira sempre foi concentrada, mostraremos os principais fatores que perpetuam esta forma estrutural e fatores deletérios outros que são decorrentes desta manutenção.

Palavras-chave: Latifúndio – Brasil – História; Terras públicas – Brasil; Terras devolutas; Posse da terra.

ABSTRACT:

It is widely known that Brazilian land structure is still very concentrated since the colonization. Bearing in mind the Brazilian land concentration and the chaotic land regulatory and legislative framework, this study pretends to outline an historical territorial appropriation pattern up to 1964 and analyze the subsequent period to show that this pattern maintained itself in essence, also showing that it brings many vicious effects. Starting from the maintenance of the private appropriation of unregistered public lands as the central characteristic, chapter 1 will analyze how this permissive regulatory pattern was constituted and maintained until the first half of the 20th century. Next, in chapter 2, we will use the same kind of analysis for the subsequent years up to the present day showing that, regardless of changes in its appearance, this pattern was maintained. In chapter 3 we will focus on the Para state case and its territorial appropriation regulations as another source of arguments corroborating for our thesis. Finally, in chapter 4, the symptoms derived from maintaining this form of regulation of territorial occupation will be exposed – after showing that Brazilian land is and always was concentrated, we will highlight the main factors that caused this structural form and other negative factors that come into being through this maintenance.

Keywords: Latifundium – Brazil – History; Public lands – Brazil; Waste land; Land tenure.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. O PADRÃO HISTÓRICO DE REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRO	5
<i>INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO</i>	5
1.1. <i>O sesmarialismo</i>	6
1.1.1. Um instituto jurídico herdado de Portugal	8
1.1.2. A apropriação de terras no regime sesmarial	9
1.1.3. O fim do sesmarialismo	11
1.2. <i>A Lei de Terras de 1850</i>	14
1.2.1. Ascensão da posse	15
1.2.2. A Lei de Terras de 1850	16
1.3. <i>A terra na 1ª República</i>	21
1.3.1. A Constituinte, a descentralização e as políticas federais	23
1.3.2. A lei de 1850 nos estados	24
1.3.3. Rebaixamento do estatuto jurídico do Estado e o usucapião	25
1.4. <i>Estado Novo e Redemocratização</i>	27
1.4.1. Constituição de 1934 e de 1937 – Estado Novo, função social da terra e marcha para o oeste	27
1.4.2. Redemocratização e Constituição de 1946	29
1.4.3. As mobilizações por reforma de base na década de 1950 e 1960	30
<i>CONCLUSÕES DO CAPÍTULO</i>	32
CAPÍTULO 2. REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL NO PERÍODO PÓS 1964	37
<i>INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO</i>	37
2.1. <i>O Estatuto da Terra, modernização dolorosa e Constituição de 1988</i>	38
2.1.1. Estatuto da Terra	38
2.1.2. Modernização dolorosa e o desenvolvimento institucional e regulatório com relação à terra	41
2.1.3. Constituição de 1988 e a reforma agrária em suspenso até 1995	46
2.2. <i>Das reformas neoliberais ao período atual</i>	49
2.2.1. O Plano Real, mercado de terras e a Reforma Agrária no governo FHC	49

2.2.2. Governo Lula e política agrária	57
2.2.3. Governo Dilma e os esforços atuais	61
<i>CONCLUSÕES DO CAPÍTULO</i>	62
CAPÍTULO 3. REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL NA FRONTEIRA INTERNA: O CASO DO PARÁ	65
<i>INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO</i>	65
<i>3.1. Breve histórico da regulação da ocupação de terras no Pará</i>	66
<i>3.2. Regulação da apropriação territorial no Pará: da insegurança jurídica à grilagem de terras</i>	69
<i>3.3. Dos outros efeitos relacionados a forma de regulação da apropriação territorial no Pará</i>	78
3.3.1. Desmatamento	78
3.3.2. Pecuária, soja e grilagem	80
3.3.3. Trabalho escravo e conflitos fundiários	82
<i>CONCLUSÕES DO CAPÍTULO</i>	87
CAPÍTULO 4. MANIFESTAÇÕES DECORRENTES DA FORMA DE REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA	89
<i>INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO</i>	89
<i>4.1. Da permanência da mesma estrutura agrária</i>	89
4.1.1. Concentração da estrutura agrária se mantém	90
4.1.2. Reforma agrária insuficiente e declinante	95
4.1.3. Conflitos no campo aumentando	99
<i>4.2. Causas da falta de regulação da apropriação territorial</i>	105
4.2.1. A recriação da possibilidade legal de apossamento de terras devolutas	107
4.2.2. Ausência de cadastro consolidado	109
4.2.3. Entraves do instrumento legal de desapropriação	112
4.2.4. Falhas no ITR	117
<i>4.3. Dos outros efeitos da falta de regulação da apropriação territorial</i>	120
4.3.1. Apossamento de terras devolutas ou grilagens, resultados dos esforços cadastrais	121
4.3.2. Desmatamento	124
4.3.3. O mercado de terras brasileiro	129
4.3.4. Preço de terras elevado	131
4.3.5. Títulos da Dívida Agrária (TDA) e superindenizações	133
4.3.6. Inadimplência do crédito rural	137

<i>CONCLUSÕES DO CAPÍTULO</i>	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
BIBLIOGRAFIA	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Imóveis certificados e total de imóveis no SNCR, Estado do Pará, 2013.	71
Tabela 2. Alguns dos diferentes cadastros de terras, Pará, anos diversos.	74
Tabela 3. Dominialidade, terras públicas no Pará, 2009.	75
Tabela 4. Trabalho escravo e superexploração no Pará, Região Norte e Brasil, 2012.	84
Tabela 5. Violência contra a pessoa no Pará, Região Norte e Brasil, 2012.	84
Tabela 6. Violência relacionada a ocupação e posse no Pará, Região Norte e Brasil, 2012.	85
Tabela 7. Proporção da área total ocupada pelos 50% menores (50-) e 5% maiores (5+) estabelecimentos, conforme condição do produtor. Censo Agropecuário, 1975 a 2006.	92
Tabela 8. Características da distribuição fundiária incluindo, com área nula, as pessoas de referência de domicílios particulares com atividade principal como empregado no setor agrícola, de acordo com os dados da PNAD. Brasil, 1992 a 2008.	94
Tabela 9. Projetos de reforma agrária em execução, segundo ano de criação do projeto, Brasil – 1900-2008.	95
Tabela 10. Ocupações e assentamentos, Brasil, 1979-2006	97
Tabela 11. Conflitos fundiários, Brasil – 2002 a 2011	99
Tabela 12. Categorias sociais envolvidas em conflitos, Brasil - 2011	102
Tabela 13. Categorias sociais que sofreram violência, Brasil - 2011	103
Tabela 14. Alíquotas para o cálculo do novo ITR	119
Tabela 15. Valor da Terra Nua declarado e preços de mercado, 1997.	119
Tabela 16. Imóveis notificados pela Portaria nº 558/1999	121
Tabela 17. Área dos imóveis notificados pela Portaria nº 558/1999.	122
Tabela 18. Total de imóveis rurais cadastrados e suspeitos de grilagem classificados segunda a região (%).	122

Tabela 19. Listagem dos imóveis notificados segundo a classe.	123
Tabela 20. Proprietários/detentores de imóveis rurais suspeitos de grilagem, distribuição segundo a situação jurídica.	123
Tabela 21. Desmatamento por períodos, América do Sul e total mundial, 1990 a 2010.	125
Tabela 22. Preços médios de terras de matas e de pastagens, estados da Amazônia, em R\$/ha correntes de 2008.	127
Tabela 23. Pagamento de títulos da dívida agrária efetuados pela União, 1994-1998.	135
Tabela 24. Pagamentos e dispêndios do Tesouro Nacional com programas e políticas agropecuárias, 2000-2006, em milhões de R\$ de 2006.	139
Tabela 25. Valor das provisões na carteira de agronegócio do Banco do Brasil, 2003-2012.	141
Tabela 26. Pessoa física e pessoa jurídica na carteira de agronegócio do Banco do Brasil, em R\$ milhões - junho de 2012.	141

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Entidades operando na administração de terras públicas no Pará	72
Figura 2. Intervenção territorial federal no Pará	73
Figura 3. Quantidade e variação de bovinos, por município, 2000-2005.	82
Figura 4. Índice de probabilidade de escravidão para o Pará, 2007.	83
Figura 5. Conflitos no campo, Pará, 2011-2012.	86
Figura 6. Índice de Gini da estrutura fundiária municipal em 2003, com dados suavizados.	91
Figura 7. Famílias em ocupações e famílias assentadas, Brasil, 1988 a 2006.	98
Figura 8. Média anual de conflitos por terras, Brasil – 1985 a 2010	100
Figura 9. Distribuição dos conflitos de terra por protagonista, Brasil – 2011.	101
Figura 10. Índice de violência contra a pessoa no campo, Brasil – 1996 a 2006	104
Figura 11. A distribuição incerta da situação jurídica das terras na Amazônia (milhões de hectares e % do território), 2008.	128

INTRODUÇÃO

Na busca pela compreensão do presente, diversos autores¹ tornaram os olhos para o passado em busca de uma chave para a interpretação do campo brasileiro, constatando que a concentração fundiária do presente carrega determinações herdadas das nossas raízes: uma sociedade agrária e escravocrata, formada por núcleos dispersos e autossuficientes.

Dentro deste amplo campo de estudo, há autores que se focaram especificamente na história da apropriação territorial brasileira, em especial Silva (2008, p. 18):

“A contribuição que pretendemos dar, neste trabalho, situa-se num campo pouco explorado pelos analistas da ‘questão da terra’ e das relações entre proprietários de terras e Estado. Trata-se da história da apropriação territorial. Procuramos estudar neste trabalho momentos decisivos do processo de constituição da moderna propriedade territorial, que foram, por outro lado, parte essencial do processo de formação da classe de proprietários de terra.” (Silva, 2008, p. 18)

Partimos deste trabalho para recortar ainda mais o campo de estudo, especificamente da afirmação da mesma autora de que “uma das características da constituição da propriedade da terra no Brasil é que a propriedade territorial se constitui fundamentalmente a partir do patrimônio público.” (op. cit., p. 18).

Ressalvamos aqui, para delinear corretamente os contornos deste estudo, que não trataremos da questão agrária como um todo, nem tampouco do problema da relação entre terra e poder - a não ser de forma muito indireta -, assim como também nos reservamos a não tratar da relação de poder que condiciona a formulação das leis e regulações que se aplicam à apropriação territorial, visto que isto necessitaria um aprofundamento incompatível com o escopo do presente trabalho. Ressalvamos também que o objeto desse estudo não são os proprietários de terra, mas sim o espaço constituído pela relação entre os proprietários de terra e o Estado – as leis e a regulação da propriedade da terra.

¹ Foge do escopo do presente estudo apresentar as ideias de cada um destes diversos autores brasileiros visto que a lista é por demasiado extensa. Dentre eles podemos elencar autores de diferentes épocas, como Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Hollanda, Raymundo Faoro, Alberto Passos Guimarães, Ignácio Rangel, Celso Furtado, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Gilberto Freire, Nelson Werneck Sodré, Jacob Gorender, Lígia Osório Silva, Bastiaan Reydon, Angela Kageyama, Pedro Ramos, José Graziano da Silva, entre outros.

Sendo assim, o presente estudo se centra na relação da figura jurídica da posse e das terras devolutas com a regulação da ocupação de terras no Brasil e como esta se deu no tempo, em especial após 1964. Mostraremos que, em nossa opinião, a falta de regulação com relação à apropriação territorial brasileira até 1964 é marcada por ser excludente e concentradora, especificamente pela manutenção do apossamento e da incapacidade do Estado de controlar suas terras devolutas num contexto de fronteira interna em expansão. Tendo isto em mente, queremos saber se estas características – e, em decorrência, a falta de regulação – se mantiveram de 1964 até os dias de hoje.

Separamos em quatro capítulos a apresentação proposta, iniciando-a com a reapresentação² de como se conformou historicamente este padrão de regulação da propriedade da terra no Brasil, delineando a importância tanto do surgimento da figura da posse e os embates que se sucederam em torno dela quanto o papel das terras devolutas como um tipo de terra pública e seu papel neste mesmo processo. Veremos qual foi a relevância da Lei de Terras de 1850 como marco regulatório no que tange a conformação da propriedade privada das terras no Brasil e como se deu sua aplicação, seguindo para a nova tratativa posta em andamento na República Velha que culminou com a passagem do domínio das terras devolutas da União para os estados e as outras mudanças ocorridas no decorrer da primeira metade do século XX.

O segundo capítulo abordará a história mais recente da regulação da apropriação territorial, partindo de 1964. Nele exporemos o contexto sociopolítico e econômico que deu à luz ao Estatuto da Terra, outro marco regulatório no nosso recorte, e as suas tentativas de aplicação na prática. Mais adiante passaremos para a tratativa em relação à terra no contexto da Constituição de 1988 e da reabertura democrática, seguindo pelos esforços dos governos da era neoliberal e, posteriormente, dos recentes governos Lula e Dilma. O propósito deste capítulo é de mostrar como a falta de regulação da apropriação territorial se manteve, em especial devido a não alteração das duas características centrais: a continuidade da posse aliada com a falta de controle do Estado sobre as suas terras devolutas.

No terceiro capítulo mudaremos o enfoque para o estado do Pará, uma das regiões de expansão da fronteira interna a partir da segunda metade do século XX, tendo em vista confirmar o

² Utilizamos o termo reapresentação para deixar claro que em sua maior parte o conteúdo foi elaborado com mais aprofundamento em Silva (2008).

movimento geral descrito numa região específica. Analisando as regulações estaduais e a aplicação das regulações nacionais no tocante à apropriação territorial mostraremos que os contornos da falta de controle sobre as terras devolutas e o fenômeno do apossamento é mais intenso nas áreas de limite da fronteira interna gerando, como previsto, um forte entrave no que tange a governança fundiária e controle do processo de formação da propriedade da terra. Além disso, o caso de estudo do estado do Pará é frutífero para a análise do caos regulatório gerado pelas diferentes passagens de domínio das terras devolutas das mãos da União para os estados e vice-versa.

Por fim, após a exposição do processo de desenvolvimento e conformação da regulação da apropriação territorial brasileira, no último capítulo mudaremos de enfoque analítico para dar cabo da exposição de que a estrutura agrária brasileira permanece concentrada e excludente (daí a continuação dos conflitos no campo como sintoma); que isto se dá centralmente por via da constante recriação da possibilidade legal do apossamento e pela falta de controle do Estado com relação às suas terras devolutas; e que outros efeitos deletérios decorrem disso - como o desmatamento, continuação de grilagens de terras, preço de terras elevado, entre outros.

CAPÍTULO 1. O PADRÃO HISTÓRICO DE REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRO

INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

Para compreender o funcionamento e aplicação das leis que tangem a ocupação do território a partir de 1964 acreditamos que seja preciso, primeiramente, buscar no passado as características que permanecem atuantes até hoje. O que temos em vista aqui é procurar um fio condutor no recorte da apropriação territorial e sua regulação desde a época da Colônia até a metade do século XX que possibilite mostrarmos o que se mantém de ontem e, quando possível, como foi possível que se mantivesse.

Este capítulo consiste na tentativa de reexpor esta história da apropriação territorial e sua regulação, com enfoque no papel das terras devolutas e na origem da figura jurídica da posse. Tentamos mostrar o essencial do contexto social, político e econômico que, nas suas inter-relações, produziu gradativamente o que se toma aqui como forma de regulação do padrão de ocupação brasileiro, marcado pela geração de exclusão, concentração de terras e, principalmente, por ter sido consagrado pela via da privatização de terras devolutas.

O roteiro de apresentação seguido e seu conteúdo são em muito devedores da análise de Ligia Osório Silva (2008) e atesta-se sem embaraços que não se tentou aqui uma abordagem histórica *sui generis* e aprofundada, mas a exposição com enfoque centrado primariamente na regulação da apropriação territorial, visando retratar a construção e reconstrução permanente deste padrão, tido aqui como um padrão que se mantém até hoje.

Feitas estas ressalvas, pretendemos expor o processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil, caracterizado pela passagem das terras para o domínio régio e, posteriormente, do domínio público para o privado, onde se sobressai em importância a Lei de Terras de 1850 como centro da análise.

Nesta mesma linha, mostraremos como surgiu e se desenvolveu na prática informal uma nova forma de apropriação, a posse - adaptada à agricultura móvel, predatória e rudimentar -, que vai se caracterizando como a principal característica da ocupação do território já antes de 1850.

Com o advento da Independência, este padrão de apropriação permeado pela figura da posse aflora suas contradições na nova relação entre a soberania imperial e suas terras ainda não utilizadas, com um contexto externo acenando para o fim do tráfico de escravos que teve, por isso, impactos profundos na caracterização do campo de debate teórico e político que veio a culminar, em 1850, na Lei de Terras.

Em seguida, exporemos a regulamentação da dita lei e em quais pontos ela foi e não foi efetiva e tentaremos, na medida do possível, analisar os por quês disto – mais especificamente, como se deu a constante recriação de condições para que se mantivessem as características centrais da apropriação territorial tal qual vinha se dando.

Mais adiante, analisaremos como as mudanças com relação à regulação da propriedade da terra na República foram insuficientes para subverter ou quebrar a conformação da forma de ocupação das terras que foi herdada de períodos anteriores. Em especial trataremos dos efeitos da descentralização federativa na regulação agrária e do rebaixamento do estatuto jurídico do Estado perante as suas terras.

Abordaremos o efeito e inovações das 3 Constituições (1934, 1937 e 1946) e outras alterações regulatórias que tangem diretamente a apropriação territorial no período que segue até o governo militar.

Por fim, a conclusão destas análises se dará de forma a legitimar o argumento de que, nos idos da década de 1960 – período que findam as análises contidas neste capítulo –, apesar de várias mudanças aparentes, a relação os grandes proprietários e o Estado ainda assim preservava certas características contidas desde o início de apropriação territorial no Brasil, mutantes na forma, mas que se preservaram em seus traços essenciais.

1.1. O SESMARIALISMO

O início da ocupação territorial no Brasil se deu através da concessão de sesmarias na Colônia, gerida por um instituto jurídico português. Isto significa que a base para as formas de regulação da propriedade de terras foi transplantada de Portugal e sofreu, posteriormente, uma série de mutações. Assim, a apropriação territorial na colônia foi determinada por duas condições

históricas claras: a expansão comercial europeia dos séculos XV e XVI, que deu o aspecto de economia de exploração e, por outro lado, a especificidade das possessões portuguesas, que trouxeram consigo determinadas normas reguladoras da propriedade de terras.

No contexto de expansão comercial europeia, o Brasil se inseria como colônia de exploração, um empreendimento comercial vinculado aos interesses do capital mercantil europeu e sua acumulação primitiva.

A falta de entusiasmo português no início do Brasil colônia, de onde Gilberto Freyre interpreta que o Brasil foi como uma carta de paus puxada num jogo de trunfo de ouros, representa apenas um lado da moeda visto que, por outro lado, razões de caráter político pressionavam os portugueses a ocupar de alguma forma a nova conquista. Esta forma se deu inicialmente com a exploração de pau-brasil e posteriormente se consolidou na exploração agrícola em grande escala, especialmente no cultivo de cana-de-açúcar, feito com desleixo e abandono ligados ao desprezo português com relação ao labor agrícola, segundo Sérgio Buarque de Holanda. Somam-se a isso as dificuldades de um empreendimento de grande porte para uma nação pequena como Portugal.

A organização da exploração comercial portuguesa se deu sobre a agricultura de exportação em grande escala baseada no trabalho escravo visto a necessidade de gerar sobrelucros para a burguesia mercantil metropolitana - em outras palavras, visto a necessidade de viabilizar o funcionamento satisfatório do sistema baseado no “exclusivo metropolitano”. Esta estrutura formada é indelevelmente marcada por uma organização social e econômica altamente concentradora de renda e de terras.

No que tange nosso objeto de estudo primário, qual seja, a forma pela qual se deu a regulação da apropriação territorial, a abundância inicial de terras pode ser considerada tanto um dado físico quanto social e a introdução do trabalho compulsório recriava permanentemente a disponibilidade de terras para os agentes da exploração econômica, o senhoriato rural que foi se formando nas colônias. Assim, a manutenção da escravidão tornava a permanente disponibilidade relativa de terras possível e necessária. Possível por dividir a sociedade, basicamente, entre senhores e escravos (excluídos da apropriação territorial por definição) e necessária porque esgotava rapidamente o solo.

Nas palavras de Holanda (1995), as raízes do latifúndio e da constante apropriação de novas terras (sempre abundantes), visto o caráter esgotador do solo da agricultura praticada aqui, podem ser encontradas desde o começo da ocupação portuguesa:

“A verdade é que a grande lavoura, conforme se praticou e ainda se pratica no Brasil, participa, por sua natureza perdulária, quase tanto da mineração quanto da agricultura. Sem braço escravo e terra farta, terra para gastar e arruinar, não para proteger ciosamente, ela seria irrealizável” (op. cit., p. 49)

“O princípio que, desde os tempos mais remotos da colonização, norteava a criação de riqueza no país não cessou de valer por um só momento para a produção agrária. Todos queriam extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios. Ou, como já dizia o mais antigo de nossos historiadores [Frei Vicente do Salvador], queriam servir-se da terra, não como senhores, mas como usufrutários, ‘só para a desfrutarem e a deixarem destruída’” (op. cit., p. 52)

Nesta seção, apresentaremos as origens da forma de regulação da ocupação territorial brasileira, partindo da constituição do sesmarialismo como instituto jurídico português transplantado ao Brasil e, por fim, como este transplante foi exprimindo suas contradições e foi dando espaço, gradualmente, à forma da propriedade plena da terra no século XIX.

1.1.1. Um instituto jurídico herdado de Portugal

A origem das sesmarias se deu próximo ao fim do século XIV em Portugal, constituindo terrenos incultos e abandonados os quais a Monarquia portuguesa entregava às pessoas que se comprometiam a colonizá-los no prazo estipulado. Estas doações tinham como objetivo solucionar o problema de abastecimento devido ao baixo índice de cultivo e arrendamento das terras possuídas por senhorios (Silva, 2008, p. 41), alia-se a isso a necessidade de povoar os territórios retomados dos mouros após a Reconquista (Diniz, 2005). A legislação das sesmarias entra em cena obrigando o cultivo, em teoria, sob pena de perda de domínio, assim o senhorio que nem cultivasse nem arrendasse suas terras perdia o direito a elas, que voltariam ao domínio da Coroa e seriam estas *terras devolutas* distribuídas para outros que as aproveitassem.

Assim, com a colonização do Brasil por Portugal, a regulação da apropriação das terras brasileiras passou a ser regida diretamente pelas *Ordenações do Reino*, sendo que a propriedade particular derivava do domínio da Coroa por intermédio da concessão de sesmarias.

Se em Portugal a nova organização sesmarial foi bem-sucedida até o século XVI, engendrando a proliferação de pequenas propriedades produtivas num país de pequena extensão, sua aplicação

no Brasil sob o contexto da monocultura de exportação e do regime de trabalho escravo não teve o mesmo efeito que no Velho Continente.

1.1.2. A apropriação de terras no regime sesmarial

Sobre o sistema de sesmarias na Colônia, diferenciam-se duas fases que evoluíram de acordo com as relações com a metrópole, num primeiro momento marcado pela “vista grossa” e liberalidade das autoridades metropolitanas incentivadas pelo potencial comercial do cultivo de cana-de-açúcar que demandava grandes extensões de terras e, num segundo momento, marcado pelas dificuldades financeiras do Reino, adensamento populacional na Colônia e pela descoberta do ouro, o que levou a uma tentativa de retomada do controle da apropriação territorial por parte das autoridades metropolitanas.

Na primeira fase, o sesmarialismo colonial era marcado pela gratuidade e pela condicionalidade da doação, que ditava que se a terra não fosse aproveitada, voltaria às mãos do senhor de origem, a Coroa. Segundo Silva, (2008, p. 47-50), “as autoridades coloniais, entretanto, no afã de ocupar o imenso território, desprezaram na prática essas recomendações”, contrariando o que rezava nas *Ordenações*, inclusive gerando casos de especulação com terras já no final do século XVII: “[...] as autoridades coloniais demonstraram algumas preocupações com a prática que surgiu na Colônia de demandar sesmarias imensas para vendê-las retalhadas”. Sendo assim, desde o início o estipulado nas *Ordenações* não era cumprido de fato, ao exemplo dos limites ao tamanho da propriedade que surgem, ao menos formalmente, a partir do século XVII.

A aplicação das regulações formais era deixada de lado se esta entrasse em conflito com os determinantes primeiros da forma de ocupação do solo no Brasil. Em outras palavras, a determinação maior da maneira que se ocupava o solo era dada externamente, de acordo com a forma de inserção da Colônia no amplo mercado mundial, exportando apenas produtos dos quais a Europa carecia, como a cana-de-açúcar. Isto determinou o modelo da agricultura aqui instalada: latifundiária, monocultora e escravista. Inclui-se ainda neste quesito de controle externo a proibição de escravizar índios, indicando a preferência das autoridades pela utilização do africano escravizado e transparecendo a pressão que exerciam os interesses comerciais ligados ao tráfico negro.

A abundância de terras aliada ao caráter externo da acumulação de capital determinou as características internas da produção colonial, que se fazia por extensão (seja na pecuária ou no complexo açucareiro), determinando a adoção dos métodos de cultivo rudimentares que levavam ao esgotamento do solo rapidamente, incentivando o contínuo abandono das zonas esgotadas. Assim as características fundamentais da agricultura nos primeiros séculos de colonização foram a mobilidade, o caráter predatório e o crescimento em extensão. Ao analisar o regime territorial na época colonial, Gorender (2012, p. 181) constatava estes fatores com relação ao sistema de *plantagem* sob o regime escravista:

“As motivações para a apropriação da terra não se esgotavam no puro interesse econômico, mas envolviam considerações de *status* [...] A própria forma *plantagem* já continha a tendência ao monopólio da terra pela minoria privilegiada de plantadores. Cada plantador trataria de se apossar da maior extensão possível, antes que o fizessem os concorrentes.”

O segundo período sesmarial se desenvolve como reflexo da progressiva centralização da administração pública em favor do poder régio, dado o contexto de dificuldade do Reino e também a descoberta de ouro e o adensamento populacional na Colônia.

Um dos primeiros reflexos desta mudança se dá na tentativa de retirada da gratuidade das concessões sesmarias e a cobrança de um foro, espécie de pagamento cobrado com base na extensão da propriedade e não na produtividade. Este foro visava impedir que se mantivesse a terra improdutiva – o que já era exigência nas *Ordenações*.

Apesar de um aumento das restrições, o clima de liberalidade se manteve por inércia, trazido do período anterior. A incapacidade de se fazer valer as normas estava atrelada, em especial, ao registro, à medição e demarcação das terras e estes três quesitos eram de baixa qualidade, incompletos ou inexistentes. Sobre a ineficácia das leis de obrigação do cultivo, Gorender (2012, p. 206) afirma com clareza:

“O que me parece importante é destacar a impotência das barreiras legais à tendência inerente ao escravismo no sentido do princípio do direito pleno à propriedade privada da terra. Em tese, a legislação das sesmarias não supunha esse direito pleno, uma vez que a doação da terra, subordinando-se à cláusula do cultivo, era revogável. Na realidade dos fatos, prevalecia a força social dos latifundiários, que conservavam a propriedade de extensões muito superiores às suas possibilidades de aproveitamento.”

Deste conjunto de fatores segue que o aumento das exigências burocráticas por parte da metrópole sobrecarregou os colonos³ sem, de fato, surtir o efeito desejado – em muitos casos ainda tornou mais confusa a aplicação da norma visto que colocou na ilegalidade um número cada vez maior de sesmeiros.

1.1.3. O fim do sesmarialismo

O século XVIII foi marcado por crescimento intenso em diversos sentidos: crescimento populacional, que incluía fluxo emigratório da metrópole para a Colônia; crescimento territorial e maior integração entre os extremos do território; e crescimento econômico, o que aumentou a importância econômica da Colônia aos olhos da metrópole.

Uma parte deste crescimento deveu-se à mineração, cujo desenvolvimento se deu de forma mais intensa que o *rush* californiano do século XIX segundo Caio Prado Jr⁴, com diversas implicações no tocante à apropriação territorial. A economia mineira foi importante pelo crescimento populacional e por abrir novas áreas de ocupação especialmente devido às suas características de mobilidade, alta lucratividade e especialização que corroboravam para gerar efeitos de transbordamento e dinamização em particular sobre os setores de produção de alimentos e animais de carga. Esta dinamização induzida pelo rápido desenvolvimento da mineração contribuiu para a relativa consolidação de um mercado interno e para a integração do território.

No que diz respeito à apropriação territorial no século XVIII, houve a disseminação da forma de apropriação pela posse, especialmente na região pecuária do Nordeste. Entretanto a posse não se restringia apenas às regiões de pecuária, sendo comum esta forma de apropriação tanto pelos pequenos quanto grandes proprietários. Isto se dava especialmente devido à fartura de terras livres, às dificuldades de demarcação e controle pelas autoridades e à característica itinerante da agricultura, além do motivo de especulação com terras no sentido de tomar posse de áreas além das que se pretendia cultivar para manter uma reserva de terras – seja para dividi-las e vendê-las posteriormente, seja para usá-las quando bem aprouvesse.

³ Entendendo aqui como colonos os proprietários de terras, o que não contempla nem os negros escravizados, nem o restante da população livre, mas sem propriedades.

⁴ Diz ele que se tratou de “um *rush* de proporções gigantescas, que relativamente às condições da colônia (foi) ainda mais acentuado e violento que o famoso *rush* californiano do século XIX” (Caio Prado Jr. apud Silva, 2008, p. 63)

Os conflitos entre sesmeiros e posseiros, surgidos do adensamento populacional, iniciaram-se e escalaram de tal forma que o incômodo chegou até as autoridades coloniais, exigindo uma atitude. Uma dessas foi a Carta Régia de 3 de março de 1702, que obrigava todos os sesmeiros da Bahia, da região do São Francisco e Pernambuco a apresentar às autoridades coloniais, num prazo de seis meses, as confirmações e as cartas de sesmarias que tivessem, sob pena da perda da concessão. O intuito inicial não se efetivou na prática devido à falta de meios para as autoridades coloniais garantirem ou obrigarem o cumprimento das normas. Transparece nesta fase da política colonial portuguesa a excessiva valorização do papel das medidas administrativas como condutoras de reformas sociais.

Com a decadência da mineração e caos em matéria de regulação da ocupação territorial, o decorrente fluxo migratório inverso, para o litoral, intensificou estes conflitos. A desordem no campo foi reconhecida pela metrópole, que tratou de baixar novos alvarás⁵, desta vez ameaçando a perda das terras dos sesmeiros que não seguissem as regras e estipulando que o sesmeiro só teria reconhecido o domínio da terra após realizar a demarcação.

Mais uma vez as normas não se fizeram valer na realidade efetiva, visto que a metrópole não conseguiu aplicá-las e acabou cedendo à pressão dos colonos suspendendo a execução do alvará. Assim foi se abrindo margem para a manutenção da posse que, mais tarde, seria legitimada e transformada em costume:

“A situação, entretanto, apresentava uma alteração de apreciável importância. Cada vez mais se reconhecia, na prática, a existência de moradores, posseiros nas terras e, em vez de expulsá-los, as autoridades procuravam estimulá-los a legalizar sua situação. Assim, pouco a pouco começou uma nova forma de aquisição de domínio, com base na posse.” (Silva, 2008, p. 74)

O costume da posse foi se legitimando e intensificando, em especial após o período de decadência da mineração com a reversão do fluxo de ocupação que antes ia em direção ao interior e com a gradual falência do instituto das sesmarias. Entretanto, em acordo com o que foi interpretado dos textos de Silva (2008) e Rios (2008), a posse não era exclusividade do agricultor pobre, mas instituto partilhado inclusive pelos grandes proprietários como forma alternativa de ocupação da terra na falta ou dificuldade de conseguir para si uma sesmaria. Assim, a posse toma importância como instituto de exceção às leis do Reino em benefício do posseiro que, ao evitar a

⁵ Em especial o Alvará de 5 de outubro de 1795.

demarcação e medição, dava continuidade ao padrão itinerante e esgotador de terras da agricultura extensiva e escravista colonial além de evitar em grande parte a burocracia sesmarial – padrão este cuja precondition é a existência de terras livres em abundância.

Desde cedo nota-se que “a exigência de medição e demarcação era extremamente inconveniente, tendo em vista esse padrão de ocupação” (Silva, 2008, p. 78), em outras palavras, a flexibilidade da agricultura e da pecuária extensiva entrava em conflito com a intensiva rigidez da legislação.

No alvará de 25 de janeiro de 1809 demonstra-se novamente no diagnóstico das autoridades que o motivo das coisas irem mal era porque a legislação não era corretamente cumprida. A tentativa de endurecimento na exigência de cumprimento à risca da lei mais uma vez termina por ser inefetiva na prática, apontando para a antitética relação entre a esfera abstrata da legislação e a configuração socioeconômica que pairava sobre a terra brasileira.

Nos idos de 1822 dar-se-ia o fim do sistema sesmarial, em especial devido à necessidade de se resolver como as terras públicas deveriam ser alienadas. À época ainda havia uma grande quantidade de terra sob domínio público e muitos dos títulos de sesmaria haviam expirado por não cumprirem todas as condições essenciais para serem renovados. Ao mesmo tempo havia posseiros reclamando terras tão extensas quanto ou maiores que as sesmarias, tornando qualquer tentativa de reforma que negasse a legitimidade das posses um tanto quanto arriscado para o governo. Dean (1971, p. 609) atesta para esta instabilidade política nas tentativas de regular a propriedade da terra:

“The liberals clearly feared the power of the central government. During the reign of Pedro I and during the regency that followed, their preference for provincial autonomy led them to countenance and even participate in numerous regional revolts. This unsettled political environment further influenced land policy. It was sometimes necessary, as one of the provincial presidents admitted, to continue to grant sesmarias illegally and without authorization, in order to buy off local oppositionists who threatened rebellion. Whatever the land policy of the central government, it would be impossible to apply if it thwarted the landowners.”

Para os possuidores de sesmarias, a melhor opção seria a revalidação incondicional e sem nenhuma formalidade, já para os que posseiros interessados em absorver mais posses, a melhor opção era a não criação de nenhuma nova lei – eles insistiriam simplesmente no reconhecimento dos direitos do apossamento.

Em 17 de julho de 1822 determinou-se a suspensão de todas as sesmarias futuras até a convocação de Assembléia Geral e Legislativa, representando isto o *coup de grâce* do regime sesmarial.

A análise do período sesmarial põe a nu as intenções da metrópole em retomar o controle do processo de apropriação que escapara de suas mãos sem nunca ter tido a pretensão combater a grande propriedade ou o escravismo, possíveis em função da disponibilidade de terras. Sendo assim, abre-se margem para o diagnóstico de Guimarães (1977) e Lima (1990) de que o sistema sesmarial foi o responsável pelo caráter latifundiário da nossa estrutura agrária. Entretanto, como bem apontado em Silva (2008, p. 84), quando o sistema de sesmarias foi extinto, apenas uma pequena parcela do território brasileiro já se encontrava apropriada.

Como o apossamento se dava fundamentalmente na usurpação de terras da Coroa, o governo não podia permitir indefinidamente esta apropriação privada de suas terras, visto que isto minava a autoridade imperial. Dean (1971, p. 610-611) diagnostica de forma certa o imbróglio: se a maior parte das terras em mãos privadas era ilegalmente adquirida, como então o Estado garantiria o direito de propriedade de qualquer indivíduo? Além disso, se o Estado não reconhecesse a validade de nenhuma posse, ele não teria também nenhuma base para arbitrar disputas e inevitavelmente estas seriam resolvidas de forma violenta.

1.2. A LEI DE TERRAS DE 1850

Representando o ponto central da passagem da forma concessionária à propriedade plena da terra, a Lei de Terras de 1850 surge como ponto privilegiado de análise visto sua importância como marco representativo de uma transição desencadeada tanto pela formação do Estado nacional quanto dos diversos movimentos sociais e políticos que vieram a emergir no Império.

Sendo assim, pretende-se nesta seção apresentar como se deu esta passagem da forma concessionária à propriedade plena da terra, dentro de um enfoque que contemple, de um lado, as mudanças formais quanto à propriedade da terra e, de outro, como apesar destas mudanças formais se manteve, em essência, uma mesma forma de apropriação territorial no Brasil.

1.2.1. Ascensão da posse

A referência aos proprietários de terras no início do século XIX deve ser esclarecida visto que o ordenamento jurídico da propriedade de terras era caótico. Neste período, chamado de “fase áurea do posseiro” por Garcia (1958, apud Silva, 2008, p. 90), se se mantinha a possibilidade de apossamento e a escravidão fica claro que não havia razão para o senhoriato rural pressionar o Estado para regulamentar a questão da terra. Pelo mesmo fato de se manter intocada a questão da regulação da terra reflete-se que a maior parte dos proprietários *de facto* ainda não eram proprietários *de jure*, visto que em sua maioria não tinham os títulos de terras e não se conformavam, em sentido estrito, como classe de proprietários de terras.

No período imediatamente anterior à aprovação da Lei de Terras, com a obtenção de maioria por parte do Dom Pedro II, deu-se o rearranjo das forças políticas em torno do imperador em paralelo com a expansão prodigiosa do ciclo do café no Vale do Paraíba e, em contrapartida, o declínio do açúcar, algodão e tabaco. Isto representou um deslocamento da primazia econômica do Norte para o Centro-Sul, durante o processo de consolidação do Estado nacional e, como recursos do Estado advinham de impostos sobre importação e exportação, fica clara a importância da rápida expansão do café no Centro-Sul.

A formação do Estado nacional foi possível, em parte importante, pelo caráter de associação da atividade agrícola com a atividade mercantil na economia cafeeira (Sodré, 1963, p. 201). Furtado (1964, p. 139) adiciona a isto que a associação do comércio, da agricultura e das finanças em torno da atividade cafeeira significou a internalização das decisões num grau desconhecido durante a época açucareira.

A explicação de Celso Furtado sobre as condições do sucesso do sistema econômico que girava em torno do café é lastreada na busca de produtos de exploração em cuja produção entrasse como fator básico a terra, visto a escassez de capitais e o estoque pouco móvel e reduzido de mão-de-obra escrava, em grande parte imobilizados na indústria açucareira. Sendo assim, sua explicação incorre diretamente no motivo de abundância de terras apropriáveis. É preciso, não necessariamente contradizendo Furtado, esclarecer sobre a oferta elástica de terras, visto que “não se tratava de uma quantidade infinita de terras, passíveis de serem aproveitadas economicamente, com a rentabilidade exigida nesse tipo de investimento” (Silva, 2008, p. 100).

Este esclarecimento visa apenas deixar claro que certos fatores poderiam tornar antieconômica a empresa do café, apesar da abundância de terras – fatores como localização em relação aos canais de escoamento e distância dos portos, que determinaram a concentração inicial da cultura cafeeira na área do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

Esta mesma motivação que levou o café a se expandir nestas regiões trouxe consigo o adensamento populacional e da agricultura, intensificando os conflitos em torno da questão em aberto da propriedade da terra.

1.2.2. A Lei de Terras de 1850

Para fins de melhor compreensão da Lei de Terras de 1850, trataremos primeiro do contexto interno e externo sob os quais a lei foi elaborada – condição essencial para compreender a forma que a lei tomou e a tensão entre os movimentos presentes ao momento de sua elaboração -, e depois passaremos para a lei em si e seu regulamento.

1.2.2.1.O contexto externo e interno

No que tange a Lei de Terras, em pauta desde 1822 e aprovada finalmente em 1850, é necessário lembrar que o sistema de produção colonial baseado no trabalho escravo e apropriação livre de terras depende da não regulamentação da propriedade de terras. Tendo isto em vista de um lado e, de outro, a aprovação da Lei de Terras, há uma aparente contradição que, para ser resolvida, exige uma explicação mais pormenorizada do contexto reinante no Brasil à época.

Quanto ao contexto externo, um dos fatores de maior peso na primeira metade do século XIX é o embate da Inglaterra buscando a proibição do tráfico de escravos. A partir de 1807 a Inglaterra começa a intensificar suas ações na direção de fazer pressão para que o tráfico de escravos fosse eliminado, declarando ilegal para os súditos britânicos o comércio de escravos. Nesta categoria estava Portugal, dependente das alianças inglesas à época das guerras napoleônicas, e viu-se obrigado a ceder às pressões inglesas e condenou o tráfico de escravos em 1810. Com a declaração de Independência do Brasil em 1822, estas obrigações internacionais passaram para o novo Estado, que as reconheceu no tratado de 1826. Sendo assim, o tráfico de escravos estava proibido desde 1830 no Brasil, mas estas medidas ficaram apenas no papel, visto que depois de

1840 intensificou-se ainda mais a entrada de escravos no país. As pressões britânicas, entretanto, continuaram, culminando em atrito entre o governo brasileiro e à Inglaterra com a declaração áspera de expiração do prazo dos tratados referentes às medidas comuns para supressão do tráfico de escravos em 13 de março de 1845. A resposta inglesa se encaminhou com a mesma aspereza, declarando a *Bill Aberdeen*, que consistia na adoção unilateral de autorização aos cruzadores ingleses de perseguir toda embarcação suspeita de traficar escravos em alto-mar, nas costas brasileiras, rios e portos, incluindo, se houvesse necessidade, o direito de procurar escravos desembarcados e o julgamento de traficantes brasileiros como piratas perante os tribunais do almirantado inglês (Silva, 2008, p. 130).

Esta medida dura representou um ataque político à soberania nacional, e a radicalização da posição britânica parece ter sido o que ajudou a diluir as resistências das camadas mais ferrenhamente escravistas da sociedade com relação ao fim do tráfico.

Construído este consenso político entre o governo e as classes defensoras da escravatura devido ao fator externo inglês, deu-se a adoção do fim do tráfico (Lei Eusébio de Queirós) e de forma bastante eficiente⁶.

A lei Eusébio de Queirós foi responsável por amplas transformações, em primeiro lugar liberou os capitais antes aplicados no tráfico. O segundo efeito da lei, relativo à mão-de-obra, não surtiu efeito imediato, mas dirigiu o debate de como se faria a transição para a mão-de-obra livre – é claro, sem traumas para a lavoura de exportação. Com estas condições em mente, a imigração foi adotada pelo governo imperial como política conciliativa de solução para o problema de mão-de-obra.

Tomando estes antecedentes em conta, vemos que a Lei de Terras foi adotada num contexto de extinção do tráfico e manutenção da grande lavoura de exportação. O capital imobilizado no antigo sistema deveria, em parte, ser substituído pela terra num futuro próximo e, para isso, seria necessário resolver o caos existente em matéria da propriedade territorial. Além disso, soma-se que a transição para o trabalho livre sem traumatismos só seria possível através de imigração

⁶ Silva (2008, p. 133): “Os resultados alcançados foram impressionantes: em 1849, o número de africanos introduzidos no Brasil foi de 54 mil; em 1850, 23 mil; em 1851, pouco mais de 3 mil; em 1852, 700 e, pouco depois, cessou o tráfico”.

estrangeira que, por sua parte, deveria ser custeada pela Coroa, através da venda de terras devolutas – necessitando novamente da regularização da propriedade da terra.

Com relação ao contexto interno, nos idos da década de 1840 e 1850 o governo imperial estava sob grande influência dos cafeicultores do Rio de Janeiro, período da hegemonia Saquarema, sendo esta uma fração que representava os interesses dos cafeicultores em geral.

O sucesso da política de povoamento em voga dependia de que se tornasse o Brasil um lugar atrativo para garantir a atração de imigrantes, sendo necessário competir com outros países, em especial os Estados Unidos, em questão de oferecer terra a preços acessíveis e um ambiente de segurança legal que garantisse o título da propriedade. Como no Brasil não havia garantia da propriedade da terra, logo, pairava no ar um clima de intensa insegurança com relação à terra. Adiciona-se a isso que a oferta potencial de imigrantes era disputada de um lado pelos interesses da grande lavoura de exportação, que queriam atrair trabalhadores, e, de outro lado, pela tentativa de atraí-los com base na pequena propriedade.

Tal era, então, o pano de fundo por trás da Lei de Terras: se a regularização fundiária era necessária para garantir a venda de lotes para imigração com base nas terras devolutas, não se tomava em conta que a manutenção da falta de regulação era condição necessária para dar continuidade à forma histórica com a qual a grande lavoura e a pecuária se expandiam, qual seja, de forma móvel, predatória, e pelo apossamento de terras devolutas não demarcadas.

1.2.2.2. A lei e seu regulamento

A Lei de Terras de 1850, como visto, estava inscrita no debate sobre os dois principais problemas à época, a imigração (visto a dificuldade de manter o trabalho escravo) e a regulamentação da propriedade da terra – assuntos que tocavam diretamente nos interesses dos grandes proprietários.

A lei definia que as sesmarias (ou outras concessões do governo-geral ou provincial) e as posses mansas e pacíficas que cumprissem os princípios de morada habitual e cultivo seriam revalidadas.

Definia também que prazos seriam dados para demarcação e que o governo designaria e instruiria as pessoas que fariam as medições. Caso não fossem cumpridas as demarcações no prazo dado,

os possuidores seriam reputados caídos em comisso e se tornariam devolutas as áreas que se achassem incultas.

Ao governo cabia, entretanto, realizar a medição das terras devolutas, respeitando os direitos dos posseiros e sesmeiros, o que significava respeitar os prazos dados para demarcação das terras dos mesmos. Além disso, era da alçada do governo a criação de um registro geral de terras possuídas a partir de declarações feitas pelos próprios possuidores, impondo multas aos que não declarassem suas terras no prazo dado.

Dois aspectos conciliatórios da lei foram não limitar o tamanho máximo das posses que poderiam ser legitimadas e a abolição do imposto territorial contido no projeto anterior, de 1843. Sem o imposto territorial, não havia incentivo para os proprietários cultivarem toda a extensão de suas terras, mantendo o padrão de apropriação de terras devolutas deixadas incultas como reserva para o futuro, seja para especulação ou como reserva para utilização dos métodos agrícolas predatórios e itinerantes.

Nos termos de Silva (2008, p. 158-159), a intenção da lei era dupla: “por um lado, pretendia-se impedir o acesso à terra dos imigrantes pobres (proibição da posse)” e, por outro, “havia a intenção de estabelecer os colonos com alguns recursos nas terras devolutas da Coroa, por meio da venda de lotes”. Se o primeiro aspecto servia para contentar os possuidores de terra, o segundo visava promover recursos para o Estado. Entretanto, esta estratégia dependia especialmente da demarcação das terras devolutas da Coroa e, por conseguinte, da regularização da situação jurídica dos ocupantes das terras - condições que, se efetivadas, ameaçariam fortemente a manutenção do padrão de ocupação territorial.

Com relação ao crédito rural, a Lei de Terras visava contemplar a substituição do escravo para a terra como colateral para créditos. Deu-se, para este fim, a criação do Banco Rural e Hipotecário na década de 1850 e a reforma hipotecária na década de 1860. Manteve-se, entretanto, o favorecimento do fazendeiro através da adjudicação forçada, que incorria na obrigação do credor de receber as terras como pagamento caso o fazendeiro não pudesse honrar os compromissos. A adjudicação forçada era claro impedidor para a expansão do crédito rural visto que gerava um ambiente de riscos para os bancos, tendo-se em vista que não havia um mercado de terras realmente ativo e que a mesma era de pouco valor. De fato, a utilização da terra como colateral

para empréstimos visando ampliar o crédito rural não funcionou devido, primeiro, ao gradualismo da abolição da escravidão, onde continuou-se por um largo período a utilização do escravo como garantia mais segura e, segundo, devido à incapacidade do Estado de regularizar a questão da propriedade rural tendo em vista o estabelecimento de um mercado de terras funcional.

De caráter legislativo inovador, a Lei de Terras trazia ainda a proibição da posse, ou seja, proibição da aquisição de terras públicas por ocupação. Esta foi uma das inovações que mais gerou alarde por ir contra um costume arraigado e, entretanto, decidiu-se por manter a proibição na letra da lei. Aliás, a proibição ficou literalmente na letra da lei, sendo considerada sua aplicação legalmente impossível (ia contra o costume da prescrição aquisitiva, ou usucapio) e socialmente indesejável.

Sobre a questão da tentativa de proibição da posse, esta esbarrava na nova conceituação trazida pela Lei de Terras quanto o que seria “terra devoluta”, ou seja, é necessário remeter-se à questão do ordenamento jurídico da propriedade. A nova definição determinava que passaram a ser terras devolutas (1) as que não estavam aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal e (2) as que não estavam no domínio particular, em virtude de título legítimo. Surge daí a importante questão da definição das terras devolutas por exclusão, ou seja, as que não são aplicadas a uso público nem estavam em domínio particular com título legítimo – questão que dificulta a demarcação das terras públicas e, portanto, a regulação fundiária brasileira até a atualidade.

A regulamentação da Lei de Terras através do decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, serviu para dar os mecanismos necessários à execução da lei. Sendo assim, este regulamento representava a mediação da lei com a execução prática da mesma. Neste regulamento afloraram em sua completude as contradições entre a lei e a prática, entre o que a lei propunha e o poder real de sê-la efetivada na prática.

Uma das inovações do regulamento residia na figura do juiz comissário, figura central de todo processo de regularização das propriedades particulares em situação ilegal. É digno de nota que este, nomeado pelos presidentes de província, só entraria em ação a partir do requerimento dos particulares, ou seja, o processo de medição e demarcação das terras particulares necessitava da

iniciativa destes mesmos, através do juiz comissário, para se instaurar. Esta relação direta com as oligarquias regionais cooptava na prática a efetividade da figura do juiz comissário, visto que este estaria sujeito a pressões locais que inviabilizariam o mesmo de cumprir as funções a ele delegadas.

Outro fator problemático que surge no regulamento é a dependência da demarcação das terras devolutas com relação à medição e demarcação primeira das terras de particulares, já contida na Lei de Terras e explicitada no regulamento, que somada à dependência da exigência dos próprios particulares para demarcação e medição de suas terras, entravou a efetividade do processo de regularização da propriedade da terra, tanto privada, como era de se esperar, quanto pública. O ponto nevrálgico era então que no centro do processo estava o requerimento do posseiro ou sesmeiro para medir e demarcar suas terras como fator que acionaria todo o mecanismo.

À parte a problemática do juiz comissário, outra ordenação do regulamento gerou enormes problemas na posterioridade, a saber: o artigo 102 do regulamento, que tratava da obrigação dos possuidores de terras a registrar as terras que possuísem em forma de declaração recebidas pelos vigários de cada uma das Freguesias do Império⁷.

1.3. A TERRA NA 1ª REPÚBLICA

O período Imperial representou, com relação à regulação da propriedade da terra, a passagem da forma concessionária (sesmarias) à propriedade plena, que foi, apesar dos defeitos, sendo constituída na segunda metade do século XIX e durante o começo da República. Entretanto um enfoque apenas na mudança no âmbito legal não é capaz de captar o rico substrato social e político que expressa a mediação dos interesses agrários, o governo em descentralização e mudança de regime, e a apropriação territorial no Brasil.

⁷ Em excerto de Lígia Osório Silva (2008, p. 190-191), isto é esclarecido melhor: “[...] a prática transformou o Registro do Vigário em ‘fonte perene de perplexidade para nossos Tribunais e instituto por excelência para a perpetuação dos famosos ‘grilos’ de terra que têm tumultuado os trabalhos da União e dos Estados, na apuração do seu patrimônio devoluto”. Geralmente o reclamante, que usava tal documento pretendendo o domínio sobre algumas terras, não exhibia nenhum outro. E, embora a lei fosse clara no sentido de negar-lhe a validade como título [...], o Registro do Vigário teve uma importância que talvez nenhum outro dispositivo da Lei de Terras tenha igualado. Seus efeitos perduraram por mais de cem anos, pois em 1950, quando se quis instalar a capital da República em seu sítio atual, a União teve que disputar nos tribunais seu direito às terras, que um particular afirmava serem suas, exibindo um Registro do Vigário”.

Considera-se bem cabível, a esta altura do texto, repetir uma citação - um tanto longa - da obra de Holanda (1995, p. 178) sobre o caráter inercial e moderado, sem drásticas rupturas, das mudanças no Brasil, em especial no que tange à crença na efetividade das leis acima dos costumes há muito arraigados:

“[...] nossos reformadores só puderam encontrar até aqui duas saídas, ambas igualmente superficiais e enganadoras. A experiência já tem mostrado largamente como a pura e simples substituição dos detentores do poder público é um remédio aleatório, quando não precedia e até certo ponto determinada por transformações complexas e verdadeiramente estruturais na vida da sociedade. Outro remédio, só aparentemente mais plausível, está em pretender-se compassar os acontecimentos segundo sistemas, leis ou regulamentos de virtude provada, em acreditar que a letra morta poder influir por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo. A rigidez, a impermeabilidade, a perfeita homogeneidade da legislação parecem-nos constituir o único requisito obrigatório da boa ordem social. Não conhecemos outro recurso. Escapa-nos esta verdade de que não são as leis escritas, fabricadas pelos juristas, as mais legítimas garantias de felicidade para os povos e de estabilidade para as nações. Costumamos julgar, ao contrário, que os bons regulamentos e a obediência aos preceitos abstratos representam a floração ideal de uma apurada educação política, da alfabetização, da aquisição de hábitos civilizados e de outras condições igualmente excelentes”.

O período da Primeira República se viu marcado pelo aumento da violência no campo, violência esta em grande parte relacionada à questão da terra, mais especificamente com a postura liberalizante quanto ao apossamento de terras devolutas e ao fenômeno do coronelismo.

De acordo com Silva (2008, p. 278-280):

“No cerne da problemática coronelista estava a questão da permanência do poder privado, em crescente contradição com a influência do poder público. Os remanescentes do privatismo eram, entretanto, alimentados pelo poder público, em razão do regime representativo de base eleitoral ampla, que deu uma importância toda especial ao voto rural.”

Ao analisar a ocupação territorial neste período, salta aos olhos que o período mais conturbado de violência no campo e do coronelismo corresponde ao período de ausência de uma política estadual ou federal de ocupação das terras devolutas. Isto ocorria devido à posição estratégica dos coronéis na passagem das terras devolutas para o âmbito privado, já que estes exerciam o poder privado por meio de seus asseclas e contavam com o beneplácito das autoridades estaduais.

Nesta seção serão analisadas como se deram as alterações da forma de regulação da apropriação territorial com enfoque na Lei de Terras e a emergência de novas leis, instituições e regulamentos

que foram, de maneira gradual, transformando a jurisprudência e fazendo ruir as intenções postas na lei de 1850 durante o período do final do Império e na República Velha.

1.3.1. A Constituinte, a descentralização e as políticas federais⁸

Para analisar corretamente a Lei de Terras de 1850 é preciso estender o escopo temporal para além do Império, para que seja possível analisar os principais objetivos da Lei (impedir acesso à terra dos imigrantes pobres e garantir mão de obra abundante nas fazendas) quando finalmente a forma predominante do trabalho deixou de ser a do escravo.

A tendência que se consolidou com a passagem do Império para a República foi a vantagem das tendências descentralizadoras com relação às centralizadoras no que tange às políticas de terras, favorecendo assim os proprietários de terras, especialmente os posseiros, aos centros decisórios relativos as questões de acesso à terra e à mão de obra. Nota-se que uma das principais questões em jogo era o domínio das terras devolutas, se ficariam elas sob domínio dos estados (tendência federalista, ou descentralizadora) ou da União (tendência centralizadora).

Por fim, a grande maioria do congresso nacional se opôs às tentativas centralizadoras do Governo Provisório em relação à política fundiária, atacando especialmente a incapacidade do Serviço de Terras e a política de imigração, apontando como solução a transferência do domínio das terras devolutas da União para os estados.

Este ponto específico é de enorme importância devido ao impacto que teve posteriormente ao delegar aos estados a responsabilidade de regular e legislar sobre as terras públicas como bem

⁸ É importante notar, apesar de não ser o foco do presente estudo, a relação terra-indígenas-Estado neste período. No que diz respeito aos métodos empregados com os indígenas, os primeiros vinte anos da República foram extremamente violentos, acontecendo não somente em São Paulo, mas também em outros estados como Santa Catarina e na região do rio Doce (parte dos estados de Minas, Bahia e Espírito Santo). Havia um grande desinteresse da República pelos índios, como pode ser notado desde a Constituinte de 1891, onde a única voz em defesa destas populações partiu do Apostulado Positivista do Brasil, tendo suas ideias totalmente desprezadas.

Entretanto houve certa mudança nas décadas seguintes: com o sucesso da Comissão Rondon, que foi bem-sucedida em estabelecer contato pacífico com populações indígenas, em conjunto da indignação da opinião pública com relação aos casos de extermínio de indígenas veiculados nos meios de comunicação, criou-se um espaço – mesmo que pequeno – para a implantação de ideias indigenistas, que culminou com a criação do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILNT). Entretanto, este órgão federal já surgiu lutando contra sua extinção, visto que de pronto já conseguiu a oposição tanto da Igreja – que não aceitava perder a primazia que sempre tivera na questão indígena – quanto dos fazendeiros que pressionavam as diversas instâncias do governo federal.

Se desde sua criação o órgão contava com recursos escassos, em 1918 estas dificuldades se agravaram e o mesmo se viu dividido – a Localização de Trabalhadores Nacionais aderiu ao Serviço de Povoamento do Solo enquanto o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) continuou, sozinho, a defender o indígena e a falta de sucesso do mesmo pode ser relacionada principalmente ao problema da falta de demarcação das terras indígenas.

entendessem, sendo um dos pontos fulcrais geradores do caos fundiário hoje em dia em grande parte por gerar profundas indefinições com relação a quem seria de fato o responsável por determinadas áreas de terras públicas (estado, município, união, etc).

Uma emenda à Constituição de 1891, conhecida também como “Emenda Júlio de Castilhos”, dava fim a esta discussão, dizendo em seu artigo nº 64:

“Pertencem aos estados as minas e terras devolutas, situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”.

O grande apoio à passagem da gestão das terras devolutas para os estados se materializava na possibilidade virtuosa de correção das mazelas e morosidade da política de terras do Estado imperial, cujos passos a República vinha seguindo. Entretanto, apesar da descentralização da gestão das terras para os estados resolver a pendência entre centralizadores e descentralizadores, com a vitória completa dos últimos, isto significou que os estados, depois de 1891, não se regiam mais pelas leis da União, mas pelas leis que livremente adotaram, salvo as restrições constitucionais.

Em outras palavras, o governo federal se absteve, na prática, de implementar uma política de ocupação de terras devolutas e deixou-as nas mãos dos governos estaduais, em atendimento aos anseios das oligarquias regionais. (Silva, 2008, p. 268)

1.3.2. A lei de 1850 nos estados

Com a entrada em vigor da Constituição de 1891 e a conseqüente transferência das terras devolutas para o domínio dos estados o governo federal, que já passava por dificuldades financeiras, se viu levado a conter despesas, progressivamente deixando de lado suas responsabilidades com relação às políticas de terras e repassando-as aos estados – pode-se tomar isso como manifestação, na prática, da descentralização que se consolidou à época.⁹

Com relação às legislações específicas dos estados, o que ocorreu foi a criação de suas próprias leis, inspiradas na Lei de Terras de 1850. Na lei de 1850, os objetivos eram de legitimar as posses

⁹ Estas medidas descentralizadoras tiveram efeitos inclusive na política de imigração, visto que somente o estado de São Paulo pode manter a imigração subvencionada, graças à riqueza gerada pelo café.

anteriores e revalidar as sesmarias; criar um cadastro de terras; e proibir posses posteriores a 1854. Neste novo contexto pós-1891, as diferentes leis de terras de cada estado ainda assim podem ser analisadas de acordo com certas regularidades. Silva (2008, p. 269-271) resume em três os fenômenos que ditaram as características fundamentais da história da apropriação territorial do período:

1. Adaptação da lei de 1850 aos interesses dos posseiros: se pela lei de 1850 era vedado legitimação de posses ocorridas após 1854, houve expansão desta data para pelo menos 1889 (em alguns estados este limite foi dilatado para até 1920);
2. Privatização das terras públicas (principalmente pelo apossamento de terras devolutas);
3. O processo de passagem das terras devolutas para domínio privado (característica central do padrão de apropriação territorial brasileiro) foi vinculado à emergência do fenômeno do coronelismo.

Com a descentralização as políticas de terras ficaram no encargo de cada estado federativo, especialmente já que a partir de então as terras devolutas passaram da propriedade da União para a ingerência dos estados. Isso significa dizer que as alterações em âmbito regulatório (ao exemplo da descentralização do controle das terras devolutas) não impediram a continuidade, em essência, da forma como se dava a apropriação territorial – manteve-se o que chamamos aqui de padrão regulatório da apropriação territorial, centrado especialmente na espoliação das terras devolutas em sua passagem do patrimônio público para o privado.

1.3.3. Rebaixamento do estatuto jurídico do Estado e o usucapião

No decorrer da Primeira República, uma importante questão foi reacendida sobre a forma de venda das terras devolutas. A polêmica se deu sobre as bases da interpretação das terras devolutas, mais especificamente com a mudança da interpretação das terras devolutas como parte do domínio público do Estado para se tornar parte do domínio privado do mesmo, colocando o Estado como um mero proprietário como outro qualquer, e não como portador do poder público ou como executor do serviço público de colonização (onde a terra a povoar seria, então, regida por princípios e normas que não pertencem ao direito privado).

Na maior parte do Império, desde a Lei de 1850 a venda de terras devolutas eram feitas na forma administrativa, isto é, lavravam-se os termos nas tesourarias da Fazenda e os títulos de terras eram assinados pelos presidentes de província. Sendo assim, a Lei de 1850 era considerada uma lei administrativa – i.e.: que dispunha para a administração pública – fazendo com que as vendas de terras não estivessem sujeitas ao direito civil.

A interpretação vigente anteriormente tomava a concessão de terras devolutas como prestação administrativa do Estado ao particular, visto ser a terra devoluta parte do domínio público do Estado – em decorrência do direito de conquista, originado com o descobrimento, direito também conhecido como direito eminente. Em nenhum momento, nem durante a Colônia nem durante o Império, o direito de aquisição das terras devolutas por usucapião foi legalmente permitido.

A interpretação dominante na República, entretanto, foi diversa – o que, aliado ao fato da descentralização do poder e conseqüente diminuição da autoridade federal durante 1897-1907, fez com que a ação do Estado, como poder público, na questão da terra, ficasse progressivamente em plano secundário¹⁰. A elaboração do Código Civil (1916) foi claramente o que demarcou um ponto de inflexão, atestado por uma tendência doutrinária em relação ao estatuto do Estado diante das terras devolutas que consistiu no questionamento de tudo que até então se havia feito em matéria de concessão de terras, tendo como ponto de apoio inicial os decretos de Itaboraí¹¹.

Estava gerado aí um enorme problema em termos da questão da regularização da propriedade territorial, dado que se a forma cotidiana que os estados e a União (e o Império antes deles) faziam concessões de terras era sem a devida escritura pública e registro, isso significava que os títulos expedidos pelos Serviços de Terras nas legitimações, revalidações e vendas de terras devolutas, não tinham valor algum perante as leis que regulavam operações de compra e venda.

Em suma, este rebaixamento do estatuto jurídico do Estado contradisse a sólida tradição (ao menos no corpo jurídico) de impossibilidade de legitimação de posses em terras devolutas por via do usucapião. Além de tirar a validade dos títulos dos indivíduos que adquiriram ou

¹⁰ “A política desenvolvida pelos estados, na prática, e a ausência do governo federal na questão do povoamento de 1897 a 1907 contribuíram para que a ação do Estado como poder público, na questão da terra, passasse cada vez mais para um plano secundário. E isso aconteceu simultaneamente ao aumento dos poderes do Estado nas outras esferas da sociedade, como, por exemplo, na manutenção da ordem pública” (Silva, 2008, p. 347).

¹¹ Os decretos de Itaboraí (1868) tornavam obrigatória a escritura pública, feita por tabelião, e a transcrição desta no Registro de Imóveis, mesmo nos casos de venda ou cessão de terras feitas pelo Estado. Apesar destes, a prática continuou sendo a de lavrarem-se os termos nas secretarias públicas, conforme a lei de 1850 – que dispensava a escritura pública.

regularizaram suas terras por vias administrativas, favoreceu enormemente os grileiros, visto que não necessitavam nem mesmo do processo de legitimação, mas apenas da transcrição no registro.

1.4. ESTADO NOVO E REDEMOCRATIZAÇÃO

Com a revolução de 1930 chega ao fim a vigência da Lei de Terras de 1850, mas a inexistência de clareza quanto a outras leis que normatizassem o processo de aquisição de terras devolutas fez com que aquela lei continuasse sendo utilizada de modelo para balizar conflitos entre o Estado e os particulares, especialmente quanto às terras devolutas.

O período em análise, que vai de 1930 até 1960, foi marcado também por uma corrente de opinião preocupada com os desequilíbrios sociais provocados pela estrutura fundiária, o que se apresentou no visível acirramento das disputas em âmbito político-legislativo, além da efervescência dos movimentos sociais no campo, especialmente as ligas camponesas no nordeste, resultado das contradições agudas apresentadas no campo brasileiro.

1.4.1. Constituição de 1934 e de 1937 – Estado Novo, função social da terra e marcha para o oeste

Ao analisar o conteúdo da Constituição de 1934 é necessário, antes, buscar pelas discussões de propostas anteriores, mais especificamente no conteúdo do Anteprojeto da Constituição, para contrastar as versões e inferir sobre os progressos e regressos quanto à ordenação jurídica da propriedade da terra.

O Anteprojeto da Constituição de 1934 sofreu influência das novas tendências do Direito de limitar o alcance de certos direitos (uso e abuso) em nome do interesse social. No Artigo 114, que estabelecia a garantia da propriedade, incluiu-se a limitação “a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo”. Nota-se, assim, que se antes o direito de propriedade era garantido sem restrições, este Anteprojeto foi responsável pela inserção da função social como termo limitador atrelado ao direito à propriedade privada, ponto de vista que voltou a ser discutido nas próximas Constituições.

Esta pequena mudança tem implicações políticas importantes no que tange a política agrária, dado que abre margem de manobra para deslegitimar o latifúndio improdutivo, via desapropriação por interesse social.

Outra mudança digna de nota contida no Anteprojeto foi exatamente ligada a este ponto anterior. Se a Constituição anterior abarcava a possibilidade de desapropriação em caso de utilidade pública e estipulava obrigatoriedade de indenização prévia, a inovação do Anteprojeto postulava que “a propriedade poderá ser desapropriada, por utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro, ou por outra forma estabelecida em lei especial aprovada pela maioria absoluta dos membros da Assembleia” (art. 114, parágrafo 1º).

Como esta questão da definição do direito de propriedade relacionava-se diretamente à possibilidade do Estado agir em relação ao latifúndio improdutivo através da desapropriação por interesse social, na Assembleia Constituinte de 1934 esta questão foi derrotada e alterou-se a redação deste artigo que assegurava a propriedade, retirando a expressão “função social” e a possibilidade de outras formas de indenização que não a do pagamento em dinheiro¹².

Já na Constituição do Estado Novo, de 1937, pouco houve de novo com relação a este tema, postergando definições mais detalhadas para a competência de regulamentos posteriores:

“Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
[...] 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;”

Quanto à aproximação de Vargas para a questão da ocupação do território, esta foi diversa da reforma agrária favorecendo a implantação de projetos de colonização nas áreas mais distantes com o objetivo de disseminar a pequena propriedade. Esta abordagem constituía a chamada “marcha para oeste”, e visava destinar terras públicas na Amazônia e no oeste para colonização, com o objetivo manifesto de ocupação estratégica dos grandes espaços vazios do norte e centro-oeste, “ocupação que a ideologia oficial justificava como sendo necessária para dar continuidade

¹² De acordo com Silva (1997, p. 18): “Assim como outros elementos do Anteprojeto, esta formulação foi derrotada na Assembleia Constituinte, sendo retiradas dele a expressão “função social” e a possibilidade de outras formas de indenização que não a do pagamento em dinheiro, ficando o artigo assim redigido: ‘É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização.’”

ao processo de desbravamento do interior iniciado pelos bandeirantes e ao processo de integração econômica ainda débil” (Silva, 1997, p. 18-19). Lembremos que isto significou mais uma rodada de apropriação do interior do país em detrimento dos antigos habitantes indígenas.

Se a ideologia oficial tinha como necessidade a ocupação destas terras vazias, por outro lado esta região fronteiriça, em especial o oeste, não era tão vazia assim, sendo ocupada por usinas de açúcar, plantações de mate, fazendas de gado, regiões de garimpo de ouro e diamante, exploração da borracha ou de drogas do sertão, etc. Ou seja, apesar de inúmeros decretos proibindo o usucapião nas terras públicas (decretos de 1932, de 1938, de 1939 e de 1946), já se dava ali o mesmo padrão de ocupação que apropriava privadamente as terras públicas.

Enfim, conforme Fernandes e Simiqueli (2012, p. 5), contraposto à realização de uma reforma agrária, o Estado varguista atua como vetor dos interesses agrários, favorecendo a implantação de projetos de colonização que visavam à disseminação da pequena propriedade, através da destinação de terras públicas na Amazônia e no oeste para este fim (a chamada “marcha para o oeste”). Por trás de uma aparente democracia dos pequenos proprietários rurais, a consequência lógica desse movimento é o momentâneo apaziguamento das tensões em torno da terra, com ganhos significativos para a burguesia rural, no longo prazo¹³.

1.4.2. Redemocratização e Constituição de 1946

A transição do governo autoritário para a democracia é muitas vezes vista sob a luz de uma inspiração democrática influenciada pela luta contra o nazi-fascismo, dado o contexto do pós-guerra. Parte-se, aqui, de um viés contrário: no máximo esta “redemocratização” no pós-guerra se apresentou no âmbito da retórica, visto que pouco se abalou a estrutura de poder oligárquica, dado que mantiveram intactas as estruturas sociais e econômicas do país¹⁴.

¹³ Qualquer movimento de expansão da fronteira agrícola por meio de um regime de pequenas propriedades autônomas evoca comparações com a 'marcha para o oeste' norte-americana; principalmente seus primeiros movimentos, no sentido do que hoje denominamos Meio-Oeste. Como demonstra Barrington Moore Jr. (1999), essa estratégia garante alguma medida de redução dos custos para a indústria, em regiões manufatureiras, mas representa um potencial campo de aquisição de terras a baixo preço, da perspectiva dos latifundiários. Uma vez distribuída a terra com base nesse mitificado 'interesse social', o mover das engrenagens do capital garante que esta seja novamente concentrada nas mãos da burguesia agrária.

¹⁴ Nas palavras de Almeida Júnior (1981, p. 239 apud Tapia, 1986, p. 14-15): “As oposições vencedoras em 29 de outubro, representavam elites econômicas e oligarquias regionais afastadas do poder em 30, ou que o tinham sido durante o Estado Novo, e não tinham interesse algum em realizar qualquer transformação de peso que viesse permitir a real participação das massas populares no processo das decisões políticas”.

Como visto anteriormente, a tentativa de atrelar ao direito de propriedade a sua função social que esteve presente no Anteprojeto da Constituição de 1934 foi retirada, e este seria trazido de volta às discussões em 1946. Este ponto tomou vulto especialmente no que concernia a discussão da questão da propriedade fundiária na constituinte, um dos pontos mais conflituosos da referida constituinte.

Por fim, as acirradas discussões concernentes ao instrumento de desapropriação por interesse social visando o combate ao latifúndio improdutivo foram consagradas na Constituição de 1946 de uma forma que, apesar de permitir e legitimar o uso da desapropriação em termos legais, o inviabilizava na prática, ao exigir indenizações prévias e em dinheiro, conforme a redação final do parágrafo 16 do artigo 141:

“Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.”

Na mesma direção, Fernandes e Simiqueli (2012, p. 6) apontam que ainda que o reconhecimento de uma função social pudesse conferir à nova lei uma aparente ruptura com os termos passados, o uso dos vocábulos “prévia” e “em dinheiro” inviabilizava as desapropriações, contrapondo o poder do capital e do montante de recursos mobilizados pelo capital agrário à necessidade dos trabalhadores rurais.

1.4.3. As mobilizações por reforma de base na década de 1950 e 1960

Nas décadas seguintes, de 1950 e 1960, observa-se o emergir de uma grande mobilização social por reformas de base, dentre as quais a discussão do latifúndio tem lugar de destaque. Apesar das grandes movimentações populares do período terem tido grande importância na conjuntura política e nos debates intelectuais, optou-se por não tratar deles neste estudo, mantendo o enfoque em alterações no âmbito legislativo e regulatório relacionados à propriedade rural.

A reforma agrária afirmava-se enquanto “parte fundamental das transformações estruturais que deveriam liquidar a dominação tradicional no campo, melhorar a distribuição de renda e dar novo impulso ao processo de industrialização através da ativação do mercado interno” (Silva, 1997, p. 19), posição que, obviamente, inspirava temor entre os grandes proprietários de terras. Toma força, no período, o reconhecimento de que havia uma questão agrária cujo equacionamento figurava como um dos pré-requisitos ao avanço do projeto de capitalismo que pretendia se desenvolver no Brasil – sem, contudo, constituir a questão do atraso da agricultura brasileira uma novidade, visto que já na República Velha (1889-1930) pairavam críticas ao latifúndio e às estruturas agrárias dominantes no campo.

Do ponto de vista da legislação a questão fundamental era a alteração da Constituição de 1946 de forma a levantar o impedimento à desapropriação representado pelo artigo que estabelecia indenização prévia e em dinheiro dos proprietários atingidos pela reforma agrária. Entre a Constituição de 1946 e o Estatuto da Terra, houve duas tentativas de alteração da legislação agrária.

O primeiro, em 1953, consistiu no projeto-lei encaminhado pelo presidente Getúlio Vargas ao Congresso Nacional, um projeto compatível com a Constituição de 1946 e que continha uma solução inteiramente plausível para o estabelecimento de uma política de reforma da situação da propriedade rural (definia casos de desapropriação por interesse social e o que se entendia como imóvel improdutivo), e que sofreu todo tipo de oposição, ficando engavetado por quase dez anos e depois retomado e desfigurado em 1962.

O segundo foi um Anteprojeto de Lei de reforma agrária pelo então presidente João Goulart, visando modificar o artigo 141, parágrafo 16, para que se tornasse possível a indenização em títulos da dívida pública, títulos especialmente emitidos para esse fim, resgatáveis num prazo de 20 anos – este Anteprojeto foi enviado à Câmara no dia 22 de março de 1964, dias antes, portanto, do golpe militar que derrubou o governo democraticamente eleito.

No decorrer desta década e meia que vai de 1950 a 1964, houve acaloradas discussões sobre a questão da desapropriação por interesse social, trazendo à tona o urro generalizado das hostes conservadoras quanto ao suposto atentado à propriedade privada que constituiria prover o Estado com este instrumento. Não é difícil imaginar a pequena margem política que detinha o governo

no tocante a uma tentativa de reforma agrária com possibilidade de desapropriação de latifúndios improdutivos.

De acordo com Tapia (1986, p. 154), no decorrer do período é possível notar a mobilização das entidades rurais contra a reforma agrária, expressa numa crítica ao intervencionismo redistributivista, o qual buscava limitar o direito de propriedade. De acordo com o autor:

“No plano geral, os setores agrários aceitavam e exigiam a regulação estatal, desde que esta não estivesse voltada para restringir a propriedade privada da terra. Neste movimento antirreformista, se explicita o falso liberalismo da burguesia agrária, que, longe de rechaçar a intervenção do Estado, reivindicava-a, desde que mantivesse a propriedade fundiária incólume”.

O ponto central da organização dos interesses agrários constituía na crítica virulenta a qualquer tipo de política de divisão de terras, por mais modestas que fossem as propostas no governo. Contra a divisão de terras, lançaram argumentos de vários tipos: a superioridade da grande propriedade, a subdivisão natural das propriedades, a escassez da população e abundância das terras. Durante o período de presidência de Dutra, aproveitaram o clima conservador do governo para desenvolver uma “cruzada anticomunista”, identificando toda e qualquer proposta de reforma agrária como comunista – “em alguns momentos viam na reforma agrária a ponta do iceberg da socialização completa de todos os meios de produção” (op. cit., p. 156).

Em suma, este período teve poucas alterações de peso no que tange as leis, sua aplicação e a apropriação territorial no país, sendo válido, entretanto, na ilustração do contexto político de acirramento e virulência dos conflitos em torno de qualquer tentativa de por em andamento uma reforma agrária que tocasse na propriedade privada, mostrando com isso o enorme poder dos interesses agrários conservadores.

CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Chegamos em 1964 com uma ideia geral das transmutações que partiram de um instituto jurídico importado do Velho Continente e aplicado na Colônia para sua falência e posterior formação do que se tem como propriedade privada da terra no Brasil.

Dentro deste longo processo, expusemos como se deu o fim do sesmarialismo através da ascensão da posse como forma costumeira de apropriação territorial, mesmo que contrariamente à

regulação formal da época. Este desenvolvimento culmina com a Lei de Terras de 1850, uma tentativa das autoridades de proibir a posse e obter o controle do patrimônio público de terras constantemente espoliado. Mostramos em seguida as contradições dentro da própria lei, em grande parte fruto de pressões políticas irreconciliáveis, que se manifestaram propriamente na tentativa de sua regulamentação.

As dramáticas alterações políticas na passagem para a República impactaram diretamente a questão da terra, englobada pelo processo de descentralização administrativa do governo. Vimos no que isto implicou, especialmente no que tange a passagem das terras devolutas para o comando dos estados, enfraquecendo o papel da administração da União em prol dos estados, especialmente de suas oligarquias regionais.

Este período foi marcado pelo coronelismo, ligado umbilicalmente à questão da terra, que de um modo ou de outro resultou em violência contra a população pobre do campo, os pequenos posseiros, agregados, ex-escravos e índios, gerando uma situação de permanente instabilidade no campo e garantindo um distanciamento da democratização do acesso à terra, visto que conseguiam se manter nas terras apenas os fazendeiros-posseiros que contavam com recursos próprios (jagunços armados) e estavam bem relacionados com as autoridades dos estados¹⁵ (Silva, 2008, p. 279). Neste sentido, por um lado, manteve-se a característica excludente e concentradora da apropriação territorial, por outro a permanência de uma “fronteira aberta”, composta por grandes extensões de terras devolutas secundárias (no sentido de estarem mais distantes da infraestrutura e adensamentos populacionais), possibilitou certa acomodação relativa da situação social no campo, apesar de os pequenos posseiros serem empurrados cada vez mais para longe dos centros econômicos e terem um futuro sempre incerto quanto à continuação da manutenção de suas terras.

¹⁵ Uma explicação bem pontuada de Ligia Osório Silva (2008, p. 279), assim descreve o fenômeno do coronelismo: “O coronelismo tem sido estudado fundamentalmente como fenômeno político. Victor Nunes Leal, em seu trabalho clássico sobre o tema, definiu-o como ‘a superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura social inadequada’. No cerne da problemática coronelista estava a questão da permanência do poder privado, em crescente contradição com a influência do poder público. Os remanescentes do privatismo eram, entretanto, alimentados pelo poder público, em razão do regime representativo de base eleitoral ampla, que deu uma importância toda especial ao voto rural. Como representante do mandonismo local, o coronel exercia sua influência, paternal se possível e coercitiva se necessário, sobre as camadas mais pobres da população, que vivia frequentemente como agregada nas terras dos poderosos locais. Desse modo, o coronel prestava um serviço aos políticos estaduais nos períodos eleitorais, arregimentando seus eleitores ‘de cabresto’, e esperava em troca os favores da política estadual para o seu município e sua pessoa. Nessa relação entre o poder privado local exercido pelos coronéis e o domínio da política estadual pelas oligarquias, residia a substância do compromisso coronelista”. A obra citada de Victor Nunes Leal é *Coronelismo, enxada e voto*, 3ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1976, p. 20.

A análise da regulação da apropriação territorial no período permite chegar a algumas conclusões: em primeiro lugar, o termo posseiro visa designar não apenas o grande latifundiário que se apossa de terras, mas também ao pequeno lavrador sem recursos que também o faz; em segundo lugar, percebe-se que a existência do latifúndio e de uma estrutura agrária desigual não é uma sobrevivência do passado, mas, pelo contrário, foi constantemente recriado desde o século XIX. Lígia Osório Silva (2008, p. 360) constata com muita lucidez:

“A ausência de uma política de apoio ao desenvolvimento da pequena propriedade e as condições sociais imperantes no campo contribuíram para que, na prática, o Estado republicano excluísse da propriedade da terra uma parcela importante da população e assegurasse mão de obra barata e abundante para outra parcela da população. Essa constatação reforça a idéia de que a abundância de terras era um dado relativo e socialmente determinado”.

Com a exclusão de parcela importante da população da propriedade da terra foi se construindo, assim, a classe de proprietários de terras e, relacionados a isto, também a consolidação do Estado nacional – selando um pacto que, apesar das mudanças em sua forma, perdura até hoje.

Outra observação conclusiva cabível é que diferentemente de outros países de grandes dimensões físicas, como os EUA, por exemplo, a ocupação territorial brasileira quase não implicou na expansão de sua fronteira externa (que foi definida, basicamente, no século XVIII). Disso podemos retirar dois apontamentos: por um lado, o Estado nacional que começou a se formar em 1822 não precisou estender significativamente o território político sobre o qual exercia sua soberania, por outro lado, a parte efetivamente ocupada do território nacional não passava de uma estreita faixa que acompanhava o litoral e algumas regiões mais ou menos integradas de ocupação nas regiões centrais do país. A fronteira interna, pois, moveu-se lentamente.

Seguindo pelo traçado regulatório, analisamos o fenômeno do rebaixamento do estatuto jurídico do Estado frente à nova possibilidade de usucapião em terras públicas, atravessando as tímidas mudanças regulatórias da Constituição de 1934 e 1937 e culminando na véspera do golpe de 1964.

Com relação ao período entre 1930 e 1946, pode-se perceber o agravamento da virulência dos interesses conservadores agrários, que em síntese barraram qualquer proposta de alteração legislativa ou regulatória substantiva com relação à terra, incluindo nesse rol, obviamente, qualquer proposta de reforma da estrutura agrária. A exceção, talvez, fica para a “vitória”

progressista que instituiu na Constituição de 1946 o instrumento de desapropriação por interesse social, apesar de ter sido inviabilizada na mesma carta pela exigência de indenização prévia e em dinheiro.

O período seguinte que antecede o golpe de 1964 foi marcado pelo acirramento do conflito político entre a pressão popular junto com alas progressistas do governo que clamavam por reformas de base, aí inclusa a reforma agrária, contra os poderes instituídos. Sabemos, entretanto, que os setores mais conservadores e retrógrados se saíram vencedores a partir de 1964, o que significou, por conseguinte, na manutenção da regulação da apropriação territorial caracterizada pela “linha de menor esforço”, ou seja, na manutenção deste padrão de apropriação territorial descrito. Tendo cumprido o objetivo ao qual nos prestamos aqui, é necessário passar para o período posterior ao golpe de 1964, alvo do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2. REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL NO PERÍODO PÓS 1964

INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

O ano de 1964 foi um ano marcante na história brasileira por representar um golpe contra a incipiente democracia política brasileira, foi um movimento contra as reformas sociais e políticas e uma ação repressiva contra a politização das organizações dos trabalhadores (no campo e nas cidades). Ainda mais, foi um estancamento do amplo e rico debate ideológico e cultural que estava em curso no país (Toledo, 2004, p. 15).

Durante o período anterior ao golpe, houve o crescimento do debate e organização de movimentos sociais importantes, culminando esta efervescência na cobrança pelas reformas de base, onde a reforma da estrutura fundiária concentrada estava inclusa. Esta mobilização generalizada e o que ela representava para a elite brasileira despertou a reação dos últimos contra a perda de privilégios, quaisquer que fossem. Disto resultou que as classes dominantes mobilizaram-se, implementando com dureza o golpe militar e a suspensão da democracia por mais de duas décadas.

Nosso enfoque recairá neste capítulo sobre o que este novo contexto representou para a questão da regulação da ocupação territorial brasileira e mais, se houve mudanças suficientes a ponto de reverter ou alterar estruturalmente a forma como se deu a apropriação territorial, em comparação com o padrão delineado no capítulo anterior. Tendo esta lente de análise em mente, dividimos o capítulo em seções de acordo com os eventos mais representativos sobre este tema.

Primeiramente explicitaremos a especificidade do Estatuto da Terra como lei progressista dentro de um contexto conservador de governo militar antidemocrático e como se deu sua aplicação na prática, incluindo aí a análise da forma como se deu a modernização da agricultura e expansão da fronteira no período que perpassa o governo militar e vai até a reabertura democrática. Em seguida analisaremos as discussões da constituinte e o que se plasmou na Constituição de 1988, assim como sua aplicação e regulamentação.

Na seção seguinte faremos uma apreciação das tentativas de alteração da estrutura fundiária e dos impactos das regulações fundiárias que se desenvolveram durante o período de estabilização do Plano Real passando até a atualidade.

2.1. O ESTATUTO DA TERRA, MODERNIZAÇÃO DOLOROSA¹⁶ E CONSTITUIÇÃO DE 1988

Dentro já do regime militar foi promulgada a segunda lei mais marcante no tocante da regulação da questão agrária brasileira, conhecido como o Estatuto da Terra. Esta seção se dedica a entender o delicado contexto interno e externo que permitiu a sua aparição, além de analisar a lei em si e compará-la com a sua regulamentação e aplicação prática.

Em seguida, trataremos da modernização da agricultura brasileira sob a regulação primariamente do Estatuto da Terra para entender de que forma ela impactou na manutenção do padrão de apropriação territorial em pauta nesse estudo.

Por último, tentaremos mostrar como a abertura democrática e promulgação da Constituição de 1988 afetaram o nosso objeto de estudo, mostrando sua comparação com o Estatuto da Terra e, de forma similar, como foram (ou deixaram de ser) regulamentados os princípios constantes da mesma Carta Magna.

2.1.1. Estatuto da Terra

Análogo ao caso da Lei de Terras de 1850, para compreender melhor a legislação progressista do Estatuto da Terra em um tempo tão sombrio de início dos governos militares é preciso iluminar brevemente o contexto interno e externo que a antecede.

Após a Revolução Cubana de 1959 crescem rapidamente as preocupações norte-americanas com novas revoluções na América Latina, o que leva a criação de um programa que efetivamente pressionasse os países latinos a diminuírem as desigualdades econômicas, sociais e políticas existentes para inibir o ímpeto de revolta das massas. A Carta de Punta del Este de 1961

¹⁶ O termo modernização dolorosa foi emprestado de José Francisco Graziano da Silva (1982) em sua obra *Modernização Dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*.

demonstrava estas preocupações e “propunha em consequência uma efetiva transformação das estruturas injustas e dos sistemas de propriedade e uso da terra e falava em substituir o latifúndio e o minifúndio por um sistema equitativo de propriedade da terra de modo que ‘a terra seja de quem a trabalha’” (Silva, 1997, p. 20), reconhecendo explicitamente que a distribuição de recursos e da renda era desigual na agricultura latino-americana e admitindo que a solução destes problemas exigia mudanças profundas e que a reforma agrária era o instrumento para efetivar essas mudanças no campo – e o mais importante: deixava implícito que a ajuda financeira aos países só se daria se as reformas agrárias fossem executadas de acordo com os planos de desenvolvimento.

Quanto ao contexto interno, vimos no capítulo anterior que havia um clima de agitação popular e efervescência intelectual ligados em grande parte à necessidade de reformas de base, dentre elas a reforma da estrutura agrária – se quanto à efervescência tivemos vários intelectuais engajados nisto (Caio Prado Júnior, Alberto Passos Guimarães, Celso Furtado, entre outros), pelo lado da agitação popular tivemos como expoente as Ligas Camponesas no nordeste.

Tendo em vista o contexto externo e interno do início da década de 1960, compreende-se melhor que o Estatuto da Terra veio como resposta a duas ordens de fatores: de um lado os movimentos sociais no campo estancados pelo golpe de março de 1964; e, de outro, à pressão norte-americana pela adoção de um programa de reformas para o campo. O Estatuto da Terra representa, então, a modernização rural “dentro da lei e da ordem”, segundo Silva (1997), “desbaratando” os movimentos camponeses organizados através da ação repressiva militar e policial durante os anos de 1960 e 1970 beneficiando, naturalmente, os latifundiários. Desta forma, a violência da Ditadura sobre os núcleos camponeses organizados, sobre os trabalhadores agrícolas e seus representantes encerrou as manifestações em defesa da reforma agrária, expressas, por exemplo, pelas Ligas Camponesas, que tiveram seus principais dirigentes mortos, aprisionados ou expatriados (Montenegro, 2008). No imediato pós-golpe restaram apenas inexpressivas disposições de pequenos produtores agrícolas, nitidamente prejudicados pela coerção do movimento organizado que favorecera os grandes latifundiários. Afirma-se a confluência de um projeto de hegemonia política e de suas vias de validação econômica - na truculência da repressão sobre os trabalhadores rurais organizados à defesa dos interesses do agronegócio, percebe-se uma clara unidade da atuação da burguesia rural brasileira.

Sobre a década de 1960, Santos (1999, p. 12-13), constata:

“O movimento político levantava temores quanto ao alcance e significado da reforma agrária no conjunto das iniciativas do governo João Goulart. [...] A reforma agrária no Brasil permaneceu (e permanece) uma questão em aberto. O Estatuto da Terra, discutido por tanto tempo, somente seria promulgado no final de 1964, pela ditadura militar, e incorporaria alguns elementos do antigo discurso sobre reforma agrária, ao admitir a desapropriação e redistribuição de terra, especialmente em áreas marcadas pelas tensões sociais. Utilizou-se de razões defendidas pela Carta de Punta del Este e de argumentos conhecidos para conquistar a burguesia para a reforma agrária. *Mas acabou-se por privilegiar os grandes empreendimentos de colonização e a expansão da fronteira agrícola, ao mesmo tempo que aumentava a repressão no meio rural em face dos movimentos que recrudesciam*” (grifos nossos).

Vale ainda destacar que a denominada “contrarreforma agrária” deve ser analisada em perspectiva histórica, de modo que identificamos um simultâneo histórico latino-americano, no qual todos os governos do período estavam de forma direta ou indireta atrelados aos militares. Entretanto, ainda que o movimento específico de “contrarreforma” se afirmasse enquanto um dos imperativos do período, o domínio dos latifundiários em toda América Latina se mostrou capaz de minar por repetidas vezes as tentativas de abertura popular à discussão sobre a reforma agrária e sua implementação - domínio esse que se exercia por meio de incontáveis mecanismos, nem sempre dependentes da presença e conivência dos militares. Todavia, a concepção de reforma agrária entretida pelas forças armadas passa inicial e necessariamente pelo distanciamento das classes afetadas de forma mais direta pela sua concretização.

À primeira vista o governo militar aparenta resolver alguns entraves legislativos para que se sucedesse a reforma agrária, contornando, por exemplo, o problema do pagamento prévio em dinheiro com a Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964, que estipulava pagamento prévio em títulos especiais da dívida pública com correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de 20 anos. O próximo passo foi a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/1964), onde se definia regionalmente o latifúndio e o minifúndio, e estipulava-se dois instrumentos para realização da reforma agrária, um curativo e outro preventivo. O instrumento curativo consistia em eliminar o latifúndio improdutivo através da desapropriação por interesse social, facilitando o acesso à terra para os pequenos proprietários. O instrumento preventivo consistia na tributação progressiva que visava impedir a reaglutinação dos latifúndios divididos pela desapropriação – reestabelece-se o Imposto Territorial Rural (ITR) pelos estados, de modo que 80% de sua arrecadação seriam direcionados aos municípios - o montante arrecadado, somado a 3% do total

de recursos federais, deveria ser remetido ao financiamento dos programas de reforma ou desenvolvimento agrário.

Tendo visto a formatação original do Estatuto da Terra e o contexto que explica o relativo progressismo da letra da lei, podemos passar a tratar o desenvolvimento institucional e regulatório que se seguiu após sua criação.

2.1.2. Modernização dolorosa e o desenvolvimento institucional e regulatório com relação à terra

No decorrer da atuação do governo militar, houve uma diluição da reforma agrária e uma inversão de prioridades, sendo que a desapropriação por interesse social foi deixada em segundo plano com relação à atividades de zoneamento, cadastro e tributação – ou seja, “enquanto no plano jurídico o governo brasileiro se encontrava munido de todos os instrumentos necessários para iniciar a reforma agrária, na prática não se avançava quase nada nesse sentido” (Silva, 1997, p. 22). Que este avanço jurídico não foi acompanhado de aplicação prática não é de se espantar, visto o arco de alianças que sustentava o regime militar, no qual ocupavam um papel destacado os latifundiários e seus aliados.

O aparente progresso institucional alcançado pelo Estatuto da Terra, como visto, não contou com um correlato amparo de implementação real. Tendo em vista a estrutura política estabelecida, na qual os grandes proprietários de terras detinham força expressiva, os desdobramentos das medidas adotadas agiram em direção contrária à reforma.

Torna-se perceptível o quanto é importante recuperar o contexto político das Américas naquele momento, para compreender porque justamente um governo de origens golpistas, responsável pelo cerceamento da liberdade de expressão e de organização das mesmas forças sociais que lutavam pela reforma agrária, é também o primeiro da história brasileira a aprovar uma lei agrária que coloca como um de seus objetivos maiores a redistribuição da propriedade da terra. Sem essa atenção à intransponível distância entre o intuito *aparente* da legislação e seus resultados *práticos*, tal fato assume um caráter paradoxal (Silva, 1997, p. 21).

As orientações centrais na ação do governo militar sobre a questão, deliberadas pelo Ministério do Planejamento e pelo Ministério da Agricultura, se estabeleceram fundamentalmente sobre a

tributação progressiva, o surgimento de novos impostos às propriedades valorizadas por construções governamentais, a aplicação de programas de colonização e o amparo técnico-financeiro. Contudo, o aspecto redistributivo do programa de reforma agrária foi sendo excluído, conquanto o governo aplicasse as medidas acima definidas. Ocorreu que a mencionada desapropriação em vista do interesse social abandonou o foco inicial em favor das medidas de zoneamento, registro e tributação, desfazendo a ordem estabelecida para o mecanismo de reforma.

Neste período que vai da década de 1960 até a década de 1980 constituiu-se o processo comumente chamado de modernização conservadora da agricultura brasileira. Até aqui esta foi analisada em um recorte específico, qual seja, as alterações em âmbito legal, regulatório e institucional em mediação com o padrão de apropriação rural, deixando de lado uma vasta gama de outras análises possíveis¹⁷. Entretanto julgou-se necessário introduzir, de forma breve, a origem do termo e a acepção que o mesmo tomou no Brasil, assim como uma análise de como a manutenção do padrão de apropriação territorial foi influenciada, também, pelos instrumentos de política agrícola como crédito rural, subsídios e isenções.

O termo modernização conservadora, cunhado por Moore Junior (1975) na sua análise da revolução burguesa “a partir de cima” ocorrida na Alemanha e Japão, representa uma rearticulação onde

“algumas seções de uma classe comercial e industrial relativamente fraca apoiaram-se em elementos dissidentes das classes antigas e dominantes, principalmente recrutados do campo, para levarem a cabo as alterações políticas e econômicas necessárias para a sociedade industrial moderna” (op. cit., p. 14).

Poulantzas (1986, p. 178, apud Pires et al, 2009, p. 413), em acordo com Moore Junior, explicita que na modernização conservadora que se deu tanto na Alemanha quanto no Japão a característica central é que os proprietários de terras não perderam sua fonte de poder e conduziram os destinos do Estado Nacional de forma partilhada com a burguesia nascente devido ao fato desta burguesia não ter envergadura suficiente para conduzir a seu próprio modo, numa ação aberta, a sua própria revolução.

¹⁷ Como a inter-relação entre capital financeiro e a agricultura, políticas macroeconômicas e a forma de articulação da agricultura de exportação, etc, já largamente documentadas por consagrados autores.

No caso desta modernização conservadora, entretanto, o pacto entre o moderno e o tradicional se dá com o objetivo de juntos partilharem da construção de uma sociedade capitalista, mantendo uma estrutura de dominação em cujo centro de decisão política do Estado os interesses da classe dos proprietários rurais se mantivessem enraizados. Em outras palavras, o pacto de modernização conservadora conduziu estes países para a formação de uma sociedade industrial moderna, mas com uma estrutura política conservadora (Pires et al, 2009, p. 415).

O trabalho brasileiro inaugural que apresentou o conceito é de Alberto Passos Guimarães (1977, p. 3, apud Pires et al, 2009, p. 416):

“[...] a ‘estratégia de modernização conservadora’, assim chamada, porque, diferentemente da reforma agrária, tem por objetivo o crescimento da produção agropecuária mediante a revolução tecnológica, sem que seja tocada ou grandemente alterada a estrutura agrária.”

A apropriação do termo modernização conservadora pelos analistas brasileiros, entretanto, se deu através de uma transposição apenas da sua vertente econômica, deixando de lado o aspecto político e histórico do processo, que no caso brasileiro tem diversas discrepâncias. Entre elas, vemos que a relação entre a velha elite dominante e a burguesia nacional não determinou uma metamorfose profunda nas relações de poder político do Estado nacional, visto que não implicaram num antagonismo entre a velha e a nova classe dominante. Outro apontamento necessário é que, dado os diferentes contextos históricos, a especificidade da modernização econômica brasileira se deu condicionada inclusive pelos interesses da burguesia internacional que, somados aos interesses da burguesia nacional e da velha elite rural, acabaram determinando um padrão de capitalismo dependente, união que amarrada pelos interesses conservadores, consagrou a lógica da “permissividade com os movimentos especulativos, a obliquidade patrimonialista” (Lessa, 1998, p. 260, apud Pires, 2009, p. 418).

Na análise de como foram recriadas constantemente mecanismos de regulação que essencialmente garantiam a manutenção do antigo padrão de apropriação territorial excludente é necessário esclarecer rapidamente sobre os instrumentos utilizados na modernização e como estes foram usados de forma a corroborar com esta manutenção.

Apesar de ter, de fato, aumentado em grande escala a produtividade da agricultura em geral, esta modernização¹⁸ pode ser entendida pela chave de um “pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador” que na “integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade rural”, que permitiu a criação e execução de programas e projetos especiais os quais serviam para garantir ao latifúndio a obtenção de inúmeras linhas de apoio e defesa na nova estrutura fiscal e financeira do setor rural. Este conservadorismo pode ser expresso, ainda, na valorização extraordinária dos patrimônios territoriais, muito além do crescimento real da economia no período (Delgado, 2005, p. 61).

O período de modernização da agricultura brasileira é permeado pela liberalidade da política de crédito rural, pelos enormes incentivos fiscais – principalmente desonerações do imposto de renda e do imposto territorial rural -, e ainda o volume expressivo de gasto público canalizado à execução das políticas de fomento produtivo e comercial, dirigidos às clientelas das entidades criadas ou recicladas no período¹⁹ (SNCR, Políticas de Garantia de Preço, Proagro, Pesquisa e Extensão Rural, etc.) (Delgado, 2005, p. 59).

No que concerne à falta de controle e gestão das terras públicas, o governo militar utilizou-se dos dispositivos legais que inibem a propriedade pública de imóveis rurais em caráter permanente (Estatuto da Terra, art. 10, esp. §1) e em toda uma sublegislação que brotou dentro da burocracia governamental (expressa em portarias, normas, instruções, exposições de motivos e até simples ordens de serviço) para operar uma transferência maciça do patrimônio fundiário da União para particulares, especialmente na região amazônica (Palmeira, 1989, p. 97). Um dos exemplos deste

¹⁸ Para mais detalhes sobre o assunto, o estudo marco de Kageyama et al (1990) traz uma minuciosa análise de como se deu esta modernização da agricultura brasileira, em especial trazendo à baila o conceito de Complexos Agroindustriais, ou CAIs, para explicar a mudança qualitativa que ocorreu ao se internalizar o D1 para a agricultura e as novas relações de integração entre agricultura e indústria (tanto à montante quanto à jusante), em especial no período que se segue a partir dos anos 1970. Discorrendo sobre o financiamento da agricultura no Brasil, os autores apontam em um trecho das conclusões deste mesmo estudo (op. cit., p. 218) que “além de insustentáveis financeiramente, os privilégios acabam beneficiando os maiores produtores, exatamente aqueles que deles menos necessitam, como é o caso dos incentivos fiscais para reflorestamento e os concedidos nas áreas da SUDENE e SUDAM”.

¹⁹ Na análise de Palmeira (1989, p. 96-97) fica claro que o volume real do crédito rural cresce na década de 1970, mantendo a sua concentração nas mãos de um pequeno número de grandes tomadores. Outro exemplo recai no instrumento de incentivos fiscais às atividades agropecuárias, largamente utilizados pelo governo, cujo caso reportado por Abbott (1988, apud Palmeira, 1989, p. 97) é bastante esclarecedor, informando o relatório que, no Nordeste: “o FINOR-agropecuário recebeu US\$ 1,3 bilhão, de 1975 a 1985, sendo que US\$ 1,157 bilhão se destinaram à pecuária, basicamente para ‘modernizar latifúndios’ – a média das áreas incentivadas foi de 4.500 hectares, enquanto o tamanho médio dos estabelecimentos rurais do Nordeste é de 37 hectares. Apesar dos recursos, 60% dos estabelecimentos continuaram como ‘latifúndios por exploração’, depois de 14 anos, de acordo com o último levantamento do INCRA”. Já no Norte, como é o caso do FINAM, o mesmo autor chama a atenção para o fato de que “apenas 5% dos projetos não sofreram mudança de controle acionário e a maior parte foi vendida depois do recebimento dos recursos do FINAM, o que caracteriza ‘uso especulativo dos incentivos’”.

tipo de arrecadação de terras devolutas ativamente para o domínio da União, que abriu margem neste período para a passagem de muitas destas áreas para terceiros, com certeza envolve a federalização de mais da metade do território do estado do Pará (Benatti et al, 2013, p. 6) – neste caso específico o Decreto-Lei nº 1164 de 1971, que federalizava as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura do eixo de cada uma das rodovias federais já construídas, em construção ou projetadas na região. Trataremos mais pormenorizadamente do exemplo paraense no capítulo seguinte.

Um relatório do INCRA²⁰ expõe que dos 126.581.645 hectares adquiridos e incorporados pela União entre 1970 e 1985, 31.829.966 hectares foram transferidos, em caráter definitivo, sob a forma de propriedades rurais, para particulares. Ainda mais, este processo de privatização das terras públicas se dava via licitações (leilões de terras), com lotes de 500 a 3.000 hectares, excluindo assim os que não tivessem recursos financeiros suficientes e beneficiando grandes fazendeiros e grupos econômicos nacionais e estrangeiros interessados na terra como reserva de valor. Por fim, dos quase 32 milhões de hectares referidos, 12.224.984 hectares foram, por esta via, incorporados ao estoque de terra da grande propriedade. Salienta-se que, por existirem apenas dados fragmentários, não estão incluídas acima as áreas que foram objeto de contratos de concessão de domínio de terras públicas, que consistem numa forma especial de regularização de áreas de até 600 vezes o módulo de exploração indefinida, forma que pode ser realizada sem concorrência no caso de proteger investimentos pioneiros na Amazônia ou através de concorrência pública, no caso da concessão de áreas destinadas a projetos de colonização por empresas particulares (Palmeira, 1989, p. 97-98).

O aparato institucional formado em 1970 pela junção do INDA, GERA e IBRA, deu origem ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entretanto esta resposta institucional permaneceu inerte durante o período. Em 1978, é feito o segundo recadastramento, com a primeira tentativa de se obter a localização geográfica dos imóveis por meio de coordenadas do IBGE, entretanto esses cadastros acabaram por não fornecer as informações adequadas da propriedade da terra no Brasil, dado sua incompletude e falta de confiabilidade.

²⁰ De acordo com Palmeira (1989, p. 97), a fonte é: Dados gerais sobre a atividade fundiária até 1985, INCRA-DF-DFT, março de 1986.

Assim, vê-se quão estéril foram estas respostas, representando a dissolução da reforma agrária neste período de modernização da agricultura. A questão se manteve estática nestes termos ao menos até a década de 1980 – isto significa dizer que, no mínimo, manteve-se a vista grossa com relação à manutenção da expansão da fronteira interna através da privatização de terras devolutas. Com a redemocratização e a concepção da nova Constituição abrem-se as portas para um período onde se oxigenaram as forças sociais submetidas a duas décadas de domínio autoritário e ao processo de modernização dolorosa da agricultura.

2.1.3. Constituição de 1988 e a reforma agrária em suspenso até 1995

Com a abertura democrática, a questão agrária volta à tona nos debates e é colocada como um dos objetivos nacionais do governo. Em 30 de maio de 1985, no IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o presidente e seu ministro lançaram a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Os acontecimentos anteriores à promulgação da Constituição de 1988 demonstram o clima de tensão que pairava no ar, nas palavras de Ferreira et al (2009, p. 162):

“[...] foram elaboradas 12 versões do plano; o processo foi altamente conflituoso e radicalizado; as forças conservadoras contrarreforça, por meio da chamada União Democrática Ruralista (UDR), adquiriram expressão e pregaram o uso da força para resistir à reforma agrária; houve leilões de gado para aquisição de armas; o número de conflitos aumentou; o PNRA, bastante modificado, foi aprovado em outubro de 1985; os planos regionais de reforma agrária, entregues ao Planalto em janeiro de 1986, tornaram-se efetivos apenas em maio e sem definição de áreas prioritárias – estes últimos planos foram assinados em duas etapas, sendo que a segunda foi forçada por um assassinato de repercussão, a morte do Padre Jozimo; o ministro e presidente do Inca deixaram seus cargos – chegou a ocorrer até nomeação de um presidente do Inca à revelia do ministro e sem compromisso com a reforma; ocorreu uma sucessão de nomes para o MIRAD [Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário], [...]; no final de 1987, o Inca foi extinto e foi criada uma nova autarquia – Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter); na ocasião também foram instituídas diversas normas legais – leis, decretos e decretos-lei –, criando restrições para processos de desapropriação, contrariando o Estatuto da Terra; em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição [...], inclusive postergando a regulamentação da questão para lei complementar – a lei agrária, que veio a ser aprovada muito depois, em 1993 –; por fim, o MIRAD foi extinto, o Inter desapareceu, o Inca voltou a existir e estabeleceu-se um vazio legal para a política de reforma agrária a espera da regulamentação dos Arts. 186 a 188 da Constituição.”

Durante a Assembleia Nacional Constituinte (doravante ANC), percebia-se claramente a divisão de interesses, em especial no que tange o foco do presente estudo. A pressão para manutenção do *status quo* dos grandes proprietários pode ser captada com mais intensidade na discussão referente às seções que tratavam da reforma agrária:

“Especificamente quanto à reforma agrária, defendiam como questões essenciais: i) a não vinculação do cumprimento da função social de imóvel rural com a possibilidade de desapropriação por interesse social; ii) restrições quanto às possibilidades de desapropriação, a serem possíveis exclusivamente em caso de propriedade rural improdutiva e situada em zona prioritária previamente definida; e iii) possibilidade de desapropriações somente mediante pagamento de prévia e justa indenização – em títulos da dívida agrária para indenização de terra nua, com cláusula de exata correção monetária, acrescidos dos juros legais. A indenização de benfeitorias seria sempre feita previamente em dinheiro. A intenção, posteriormente, era tornar os Títulos da Dívida Agrária (TDAs) moeda paralela, assegurando sua aceitação como meio de pagamento de qualquer tributo federal pelo seu portador.” (Ferreira et al, 2009, p. 164)

Quanto à objeção frequente de que a desapropriação de latifúndios improdutivos por uso social configura um atentado à propriedade privada é preciso abrir um pequeno parêntese para esclarecer que esta, na verdade, visa a ampliação deste direito em benefício dos trabalhadores e pequenos produtores – as reformas só atingem as grandes propriedades porque são consideradas improdutivas. Ademais, é necessário ter em mente que a maioria das leis de reforma agrária especificam que a terra não cumpre sua função social se não é usada, ou se é usada inadequadamente de acordo com um critério de intensidade do uso – ou seja, “não existem disposições equivalentes quando as leis se referem à concentração da propriedade ou à exploração dos trabalhadores ou pequenos produtores rurais” (Silva, 1997, p. 25).

Aparentemente uma contradição, a consagrada Constituição da Nova República, coroando a reabertura democrática, foi, no que tange a questão agrária, mais regressiva que o Estatuto da Terra. Esta aparente contradição, entretanto, tem a serventia de iluminar quão enraizados e poderosos são os interesses alinhados em defender qualquer regulação que implique na alteração do ancestral padrão de apropriação territorial brasileiro. É necessário, pois, analisar o desenrolar da regulamentação das leis propostas na Constituição para ver como os conflitos expõem as forças e tendências objetivas que mediam a aplicação da lei.

A versão final da Constituição de 1988 aderiu em sua elaboração a noção de interesse social da propriedade rural proveniente do Estatuto da Terra. Entretanto, essa assimilação não se deu em vias de desenvolvimento e resolução da questão, sua má realização configurou um empecilho burocrático ainda maior para o problema. Por importar ao seu conteúdo aparelhos completos do Estatuto da Terra, a Constituição de 1988 veio a tornar-se dependente, neste tocante, de medidas adicionais para execução da regulamentação. Permeada de minúcias regulatórias, que constituíam um engessamento prático, a nova regulamentação significou um vazio legal que, junto à crise, agudizou as tensões sociais no campo. O maior vazio legal permanece na indefinição normativa

do que seria uma propriedade produtiva, ou da definição da propriedade rural que cumpra sua função social – hoje, quase três décadas após o esforço político da Constituinte, este conceito não está claramente normatizado.

A dificuldade permanente do governo em converter o Imposto Territorial Rural em válido montante de recursos e em mecanismo de tributação progressiva, independente da existência de uma legislação que contemple esta necessidade, explicita a inabilidade de se consolidar uma resistência real aos interesses dos grandes proprietários. Todavia, se nos atentamos somente para os desenvolvimentos do debate nesta direção, corremos o risco de esquecer que as ferramentas fiscais e de regulamentação são *per se* insuficientes na efetivação da reforma agrária. O anacronismo fundamental da nova Constituição está colocado na orientação tomada para a tributação progressiva já presente no Estatuto da Terra, pois no Estatuto o Imposto Territorial Rural deveria ser a forma de “impedir o ressurgimento do latifúndio improdutivo [sem] elevá-lo à condição de meio privilegiado na transformação da estrutura agrária” (Silva, 1997).

No período que vai de 1990 até 1994, compreende-se o governo Collor, seu *impeachment* e o governo Itamar Franco. Período conturbado desde seu início até seu *impeachment*, durante o governo Collor não há muito que se falar em termos de mudanças regulatórias da apropriação territorial: basicamente não se fez nada. Entretanto é importante notar especificamente o que não se fez para que possamos buscar compreender o período. Alguns dos pontos de paralisação ou entrave são os que seguem: o programa de assentamentos foi paralisado, os assentamentos existentes foram abandonados à sua própria mercê, o Incra foi desarticulado, as desapropriações ficaram bloqueadas pela falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais. Além disso, o conflito no campo sofreu agravamento e cresceu o número de ocupações de terras improdutivas ao mesmo tempo em que se dá um movimento de forte repressão por parte do Estado aos movimentos sociais no período.

A partir daí, segue-se o governo Itamar Franco, que realizou algumas medidas em relação à regulação fundiária que, apesar de fracas, servem para contrastar com o marasmo neste ponto no período 1990-1992. Em primeiro lugar, o governo tentou reavivar o Incra dado o visível agravamento da questão social no campo manifesta inclusive no aumento do número de ocupações e conflitos. O novo presidente do Incra, Oswaldo Russo de Azevedo, assume

procurando reativar o processo de assentamento, tentando driblar a politização político-ideológica montada pelas forças políticas conservadoras capitaneadas pelos ruralistas – o resultado foi tímido, como das vezes anteriores quando se tentou tocar na questão da terra, e resultou no assentamento de 23 mil famílias com implantação de 152 projetos (Ferreira et al, 2009, p. 183).

É preciso notar, mesmo que não seja o foco primário deste trabalho, que fazendo o balanço geral deste período os programas da Reforma Agrária até 1994 foram inexpressivos frente à dimensão do problema agrário brasileiro, em que milhões de famílias sem ou com pouca terra viviam em condições que oscilavam entre a pobreza e a miséria. Entre 1990 e 1994, em torno de 160 mil famílias foram beneficiadas (Schneider et al., 2010, apud Reydon et al, 2012, p. 15).

Por fim, são oportunas as palavras da conclusão de Ferreira et al (2009, p. 219):

“Fazer de conta ou brincar de fazer política, com práticas performáticas de ilusionismo, é recorrente na história da política agrária brasileira. A Constituição de 1988 não pode ser considerada cidadã para os pobres do campo. Para todo o período examinado [1950 até 2008] não há alteração significativa do nosso nefando padrão histórico de concentração de terras e poder no meio rural.”

2.2. DAS REFORMAS NEOLIBERAIS AO PERÍODO ATUAL

O período desta seção compreende alguns acontecimentos de natureza controversa, em especial no que toca à política de assentamentos em meio ao período neoliberal e no período dos mandatos de presidentes do Partido dos Trabalhadores. Entretanto, tentaremos mostrar como, mais uma vez, os efeitos objetivos e reais supostos na lei acabaram se retorcendo na mediação da sua aplicação na prática, tornando seus efeitos na alteração da forma de ocupação do território relativamente inócuos.

2.2.1. O Plano Real, mercado de terras e a Reforma Agrária no governo FHC

Logo em sua abertura, o governo de Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC) expressou o reconhecimento dos problemas agrários que “as políticas públicas não foram capazes de reverter”, se comprometendo a “enfrentar esta questão, com vontade política e decisão, dentro dos princípios da lei e da ordem”, objetivando adotar uma política de assentamentos com metas de “quarenta mil famílias no primeiro ano; sessenta mil, no segundo ano; oitenta mil, no terceiro e cem mil no quarto ano” (Mudanças, 1994, p. A14, apud Ferreira et al, 2009, p. 184). Um

discurso no mínimo contraditório se se propunha quebrar o padrão de apropriação territorial tão característico por ser excludente, visto a falta de instrumentos em âmbito legal, regulatório e institucional para a realização das metas de reforma agrária, quanto mais para a realização de uma mudança agrária estrutural.

Se de início tentou-se deixar de lado as pressões dos movimentos sociais, em especial o MST, claramente em ascensão, por outro lado o acirramento das tensões no campo, culminando com o massacre em Eldorado dos Carajás, foi esvaziando a possibilidade da continuação desta tratativa. Neste contexto foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, ao mesmo tempo em que corria na grande mídia uma campanha crítica ao MST, visando sua deslegitimação. A tentativa de não abertura para diálogo teve fim em 1997, com a Marcha para Brasília, encabeçada pelo MST.

A escalada de tensão entre os movimentos sociais ligados à terra culmina com a aparente abertura para negociação por parte do governo e, logo em seguida, a aprovação da Medida Provisória (MP) nº 1.577 e o Decreto nº 2.550, o primeiro com medidas que facilitariam a implementação da política fundiária e o segundo representando o endurecimento com o movimento dos sem-terra²¹. Este evento gerou reação do MST, agravando o conflito.

²¹ O resumo da MP 1.577/97 e do Decreto 2.550, por Ferreira et al (2009, p. 187):

“Medida Provisória n o 1.577 introduz as seguintes modificações:

1. Torna impossível o proprietário ou seu preposto não receber a comunicação de vistoria: ela será publicada em jornal de grande circulação na capital do Estado em que se encontre o imóvel rural e não mais entregue pessoalmente, o que acelera a Reforma Agrária.
2. Acaba com a chamada “farra dos juros compensatórios” de 12% ao ano sobre o valor da terra improdutiva – o que gerava superindenizações e acarretava prejuízos de milhões de reais ao erário. É o desestímulo à indústria das desapropriações.
3. Revê os critérios da avaliação das terras improdutivas, tornando-os compatíveis com os preços de mercado – barateando, assim, a Reforma Agrária.
4. Amplia para quatro anos a possibilidade de revisão judicial das superintendências ou indenizações fraudulentas.
5. Responsabiliza, civil, penal e administrativamente o engenheiro agrônomo que fizer a avaliação do imóvel a ser desapropriado, caso se comprove superavaliação ou fraude na identificação das informações.
6. Autoriza a união, Estados, Distrito Federal, autarquias e fundações instituídas pelo poder público a moverem ação rescisória, a qualquer tempo, quando comprovado que a indenização for flagrantemente superior ao preço de mercado do imóvel desapropriado.
7. Delega aos Estados, mediante convênio, o cadastramento, vistoria e avaliação de imóveis rurais, desde que sejam instituídos órgãos colegiados com a participação da sociedade civil. É mais um passo em direção à descentralização da Reforma Agrária.
8. Cria a possibilidade de instituições de Comissões Agrárias nos Estados.
9. Impossibilita a ‘maquilagem’ ou a fragmentação de imóveis, depois de realizada a vistoria.

O Decreto nº 2.250 determina:

As entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar, ao órgão fundiário federal (Incra) ou ao órgão colegiado (previsto na MP n o 1.557), áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária e estabelece que o órgão fundiário terá um prazo de 120 dias para proceder a vistoria, sob responsabilidade administrativa; a realização da vistoria será comunicada à entidade representativa dos trabalhadores rurais e das classes produtoras, a fim de que cada entidade possa indicar

Um comentário pertinente que ilustra a resiliência dos interesses conservadores em aceitar uma política de assentamentos mais completa – tendo em vista que mesmo se fosse completa não resolveria o problema agrário e dificilmente reverteria o padrão de apropriação territorial excludente -, é expressa nas palavras de Tavares (1997):

“A reforma agrária não se destina a aplacar o potencial de conflito embutido na atual conjuntura do agro, mas sim a desfazer a condição objetiva de exclusão e marginalização da maioria da população rural produzida sobretudo nas últimas três décadas pelo processo de transformação capitalista acelerada da agricultura brasileira. Marcado pela expansão desordenada da fronteira agrícola, sem ruptura do iníquo padrão fundiário, os resultados deste processo são conhecidos: ao mesmo tempo que expandiu extraordinariamente a produtividade e a capacidade produtiva agrícola em algumas regiões do país, aumentou notavelmente a exclusão social a par com a concentração econômica e fundiária. [...]

O pensamento agrário oficial atribui ao financiamento um obstáculo central ao ritmo da reforma. O Governo estaria cumprindo as metas traçadas, mas não teria recursos para fazer mais. [...] Também aqui o pensamento oficial é falacioso. [...] Com uma estrutura de custos mais adequada e privilegiando aquilo que é a essência da reforma agrária - a redistribuição da terra - seria possível duplicar ou triplicar o número de famílias assentadas anualmente sem provocar nenhuma catástrofe nas finanças públicas. Os gastos anuais representariam provavelmente, uma quantia inferior às despesas correspondentes a um ou dois meses de juros da dívida pública. Portanto, o problema não é a falta de recursos, mas a escassa prioridade que o presidente parece atribuir à Reforma, que vê como coisa do passado, em cuja necessidade realmente não crê, salvo como atenuadora de conflito, e cuja importância considera absolutamente marginal do ponto de vista dos interesses centrais que seu governo representa. Este divórcio entre os interesses populares e as prioridades do Governo explica porque o presidente afirmou (antes da chegada da marcha dos sem-terra a Brasília) que ‘o problema da terra, tão antigo quanto o país, não poderá ser resolvido por um governo. Talvez por uma geração’. Obviamente ninguém pretende que os três ou quatro milhões de famílias sem-terra sejam assentados em um ou dois anos; mas é claro que o ritmo estabelecido pelo governo é totalmente insuficiente, pois requereria quase meio século para absorver a atual população dos ‘sem-terra’, na hipótese, remota, que esta conseguisse sobreviver a tão longa espera”.

Dentro do âmbito legal, houve ainda várias alterações durante o primeiro mandato de FHC. A promulgação de lei sobre um novo Imposto Territorial Rural (ITR), a Lei nº 9.393 de 1996, consistiu em incentivar o uso social da terra, penalizando o latifúndio improdutivo, que deveria ser obrigado a pagar 20% do valor da sua propriedade a cada ano, significando que o proprietário que não usar a terra produtivamente a perderia, em termos financeiros, em 5 anos. Entretanto, há de se frisar que o ITR é uma proposta correta e adequada em teoria, mas historicamente nunca foi aplicado de acordo com as intenções iniciais das leis. (Reydon et al, 2006b, p. 44)

um representante técnico para acompanhar o levantamento de dados e informações; o proprietário do imóvel rural terá um prazo de 15 dias, após o recebimento do laudo de vistoria, para exercer o direito de manifestação; o imóvel invadido não será vistoriado até ser desocupado.”

A criação do Novo Cadastro Rural se deu como tentativa de modernizar o antigo Cadastro Rural através do Incra. Este novo cadastro pôde identificar, por exemplo, mais de 100 milhões de hectares de terras sob suspeita de serem griladas. De acordo com Reydon et al (op. cit., p.45), esta intervenção visando transparência vem sendo mais eficiente que o processo de desapropriação tradicional, no sentido de arrecadar terras.

Estabeleceu-se também, pela lei complementar nº 88 de 1996²², o chamado Rito Sumário que visava a redução do tempo entre a desapropriação e a emissão da posse de glebas desapropriadas para a reforma agrária, convocando as instituições de justiça a dar um parecer definitivo em prazo de 48 horas perante solicitação de desapropriação de imóvel requerida pelo Incra.

O governo também lançou mão da Medida Provisória nº 1.703-17 de 1998²³, que revia os critérios de avaliação da terra a ser desapropriada tendo em vista reduzir as indenizações superestimadas que dificultavam em demasia a reforma agrária (“farra dos juros”).

Além destas medidas o governo criou, através da Lei Complementar nº 93 de 1998²⁴, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra), visando disponibilizar financiamento a longo prazo para os trabalhadores rurais pobres com pouca ou nenhuma terra. Este programa não foi muito funcional no seu período de vigência (1998-2002), visto que no financiamento os valores cobrados em prestações ficavam muito além da capacidade de pagamento de um agricultor recém-estabelecido numa propriedade – ressalta-se também que a maior parte dos beneficiados pelo programa localizou-se no sul e, especificamente, no estado de Santa Catarina (Camargo et al, 2005).

Uma boa síntese destas medidas pode ser encontrada no excerto de Leite e Medeiros (2004, p. 363):

“A nova legislação criou instrumentos que visavam a acelerar a obtenção de terras para a realização de assentamentos rurais. Entre eles, destacam-se: agilização do rito sumário, permitindo que a imissão na posse da terra se fizesse no máximo em 48 horas após o ajuizamento da ação de desapropriação; vistoria das terras com acompanhamento pelas entidades sindicais patronais (Confederação Nacional da Agricultura) e de trabalhadores (Contag), excluindo-se o MST desse processo; impedimento da fragmentação dos imóveis depois de realizada a comunicação de vistoria, para que não ocorresse o expediente, comumente utilizado pelos proprietários ameaçados por desapropriação, de dividir a

²² Mais informações em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp88.htm

²³ Mais informações em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1703-17.htm

²⁴ Mais informações em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp93.htm

propriedade em várias titularidades, de forma a torná-la não passível de intervenção; comunicação de vistoria não só por meio de carta, mas também com publicação em jornal de grande circulação na unidade da federação onde se encontrava o imóvel, de forma a impedir que o proprietário alegasse desconhecimento da ordem; reconhecimento, como projeto técnico de exploração, somente daquele aprovado por órgão competente, pelo menos seis meses antes da vistoria, de forma a evitar que a desapropriação fosse impedida pela formulação, de última hora, de um projeto de aproveitamento das terras; redução, no caso das desapropriações, dos juros compensatórios de 12% para 6% ao ano, incidentes sobre o valor da diferença entre o preço da avaliação e o arbitrado judicialmente; prazo de dois anos para que todos os proprietários ratificassem, junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, as concessões e alienações de terras feitas pelos estados nas faixas de fronteira. Sem tal aprovação, a União declararia nulo o título e retomaria o imóvel, disponibilizando-o para fins de reforma agrária”

Se desta forma o governo pretendia acelerar o processo de reforma agrária e diminuir os custos da mesma, o mesmo teve ainda outras vias de ação, visando reprimir as ocupações de terras promovidas pelos movimentos sociais e encaminhar uma nova proposta de reforma agrária, bancada em boa parte por financiamentos concedidos pelo Banco Mundial, o chamado de Modelo de reforma agrária de mercado. Estas parecem condizentes, em primeiro lugar, com o contexto de aumento da violência no campo, rearticulação da extrema-direita agrária (UDR e milícias privadas), acionamento da Polícia Federal para monitorar e coibir as ações dos movimentos sociais e recrudescimento da violência policial, conforme Pereira (2004, p. 122). Em segundo lugar, a política no âmbito da reforma agrária do governo também estava vinculada com o amplo processo de reforma liberal do Estado, que foi sentido nas tentativas de descentralização, que representou uma efetiva desfederalização e desresponsabilização do Incra na condução da reforma agrária, passando para os governos estaduais a competência de exercer as funções centrais de todo o processo, como a definição de diretrizes básicas da política de reforma agrária em nível estadual e a instrução do processo de desapropriação e obtenção de terras (op. cit., p. 123).

Ainda nesse íterim, é importante apontar sem entrar em detalhes que com a estabilização do Real e fim da grande inflação acelerada o preço das terras em geral despencou no Brasil, devido à sua utilização como *hedge* contra inflação nos períodos anteriores, conforme bem descrito em Reydon et al (2006c). Isto significa que o contexto geral privilegiava o tipo de reforma agrária por via de compra de terras – que estavam com seu preço real num ponto historicamente baixo.

Partindo para o início do segundo mandato de FHC, o governo anuncia a sua Nova Reforma Agrária, com uma mudança drástica na forma de obtenção das terras, se comparado com o

período anterior. A ideia da Nova Reforma Agrária era eludir o ponto central e extremamente custoso frente aos interesses dos grandes proprietários - representado pela questão do uso social da propriedade da terra e o mecanismo de expropriação -, mudando rumos em direção à aquisição de terras para distribuição por via do mercado, através do Banco da Terra e leilões de terras. Junta-se a isto o contexto externo fortemente recessivo que resulta em cortes em diversas áreas, inclusive a fundiária.

Na tentativa de sustentar a nova política o poder público afirmava, à época, que no mandato anterior havia sido quebrada a espinha dorsal do latifúndio e que a queda ocorrida no preço da terra evidenciaria este fato (Ferreira et al, 2009, p. 190).

Plata et al (2006, p. 25) trata das reformas agrárias distributivas realizadas na América Latina sob o ângulo do funcionamento irregular dos mercados de terras. No estudo, chama atenção ao fato que estas resultaram num aumento de liquidez das terras e incentivou a dinâmica dos seus mercados, propiciando sua reconcentração devido às falhas na regulação destes mercados. Além disso, complementa que mantém-se a barreira à democratização via mercado pela manutenção de elevados preços da terra, pela alta concentração fundiária e pela elevação drástica dos custos de desapropriação, encarecendo o processo de reforma agrária. Assim esclarece que, sendo a terra uma mercadoria, sem dar merecida atenção à formação e regulação da dinâmica dos mercados de terra uma reforma agrária redistributiva sem instrumentos complementares atuando em paralelo pode ter efeitos muito pouco significantes e levar a reconcentração fundiária em momento posterior.

A atuação do governo no segundo mandato FHC, entretanto, parece não ter levado em conta esta análise estrutural advinda da formação e manutenção do padrão de apropriação territorial brasileiro, deslocando a forma de ação de uma reforma agrária como tentativa de romper este mesmo padrão para uma que representava “uma política social compensatória, deslocada da órbita econômica vigente e desprovida da capacidade de transformar a estrutura da propriedade da terra” (Pereira, 2004, p. 138).

A decisão do governo de implementar o Banco da Terra com suporte do Banco Mundial, apoiado no incipiente Cédula da Terra como projeto-piloto, foi bastante discutida à época, e não contou com o apoio dos movimentos sociais e órgãos representativos dos trabalhadores rurais, resultando

numa dicotomização com o governo e suas reformas liberais, com o apoio do Banco Mundial, de um lado e os movimentos sociais e suas entidades, de outro. Por fim, chegou-se num impasse que levou o Banco Mundial a voltar atrás e não financiar o Banco da Terra²⁵.

Para resolver este impasse, que era prejudicial para todos os envolvidos, foi aberto um canal de diálogo entre a Contag e o Banco Mundial – o MST e grande parte das entidades do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo recusaram-se a participar -, de onde surgiu uma nova proposta que foi aceita pela Contag, esta se materializaria na criação do programa de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural - em paralelo ao Banco da Terra, o qual não teve apoio de nenhuma entidade participante do citado Fórum.

Fazendo uma consideração conjunta sobre as falhas dos programas de reforma agrária via mercado, incluindo aí o programa Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, Pereira (2004, p.239-240) sintetiza:

“[...] os resultados da implementação dos programas orientados pelo MRAM contradizem as expectativas a eles atribuídas, uma vez que: a) os preços pagos pela terra não foram tão baratos como prematuramente havia sido declarado, apesar do pagamento à vista, da estabilização monetária e de mercados de terra deprimidos; e a má qualidade das terras adquiridas em parcela significativa dos casos só vem a ressaltar esse fato, de modo que é válido afirmar que os programas implementados se constituíram num prêmio efetivo aos proprietários que por meio deles venderam propriedades; b) diversas evidências sugerem que a execução dos programas provocou o aumento do preço da terra em muitas localidades, ainda que tal efeito não tenha sido homogêneo; c) majoritariamente, os projetos produtivos são dominados pela agricultura de subsistência, e não por uma agricultura comercial e diversificada, como o MRAM prescreve; d) a cota de empréstimo/doação se revelou insuficiente para alavancar a produção agrícola, de sorte que os mutuários dos programas implementados permanecem reivindicando uma política pública ativa de crédito rural; e) não ocorreu o acesso massivo aos mercados de crédito privados para investimentos na produção, de modo que a precariedade do acesso ao crédito foi e permanece sendo um dos principais gargalos do MRAM; f) não foram implementadas

²⁵ Conforme Francisco Urbano, presidente da CONTAG até o final de 1997, em audiência pública no Senado:

“Os técnicos do Banco Mundial foram à Contag e disseram-me que o governo brasileiro tem uma legislação muito ruim para essa reforma agrária e não tem coragem e força política para fazer isso, porque sua base de aliança é muito conservadora e a miséria no campo cresce a cada dia. Disseram, ainda, que desejavam oferecer um programa para ajudá-la e apresentaram-me essa proposta. Eu lhes disse que deveria ser um programa complementar à reforma agrária (...) [Disse] ainda que, se fosse nas áreas de minifundiários – que não podem ser desapropriadas por serem pequenas –, ou em áreas não passíveis de desapropriação, poderíamos examiná-la como elemento complementar. Disse-lhes mais: que não poderia ser nos estados do Maranhão, da Bahia e de Minas Gerais. Por quê? Neles existem um enorme território de latifúndios improdutivos, e o mecanismo correto a ser empregado seria a desapropriação. Contudo, poderia ser feito em regiões concentradas de minifundiários, ou em outros estados do Nordeste que têm enormes quantidades de terra que, legalmente, não podem ser desapropriadas, como as da Zona da Mata e as terras dos falidos fornecedores de cana com seus vários conflitos e módulos fiscais. O que o Banco e o governo fizeram? Pegaram Maranhão, Bahia e Minas Gerais. O Executivo nos diz que é um programa-piloto e, antes de dar certo – o que eu não acredito – já lança um outro [o Banco da Terra]. Diz mais: que é um programa-piloto e transparente, objetivando a participação dos trabalhadores. Todavia, ele próprio decidiu sobre os Estados, sobre os manuais e o tipo de conselho. Não foram ouvidos os trabalhadores. Sei apenas que, até agora, nenhuma de nossas federações trabalhistas participou da discussão. E nos disseram que haverá transparência e participação efetiva dos trabalhadores. Erra o Executivo em ignorar nossas divergências, pois ele as conhece desde o início.” (Senado, 1997, apud Pereira, 2004, p. 141)

paralelamente ao MRAM nem a tributação progressiva, nem a titulação sistemática, como também não avançaram os processos de modernização dos sistemas de registro e de cadastro de terras, nem as medidas para se baixar os custos de transação; g) ocorreu enorme déficit de participação social em diversos (em alguns casos, em todos) componentes e fases dos programas implementados; h) os beneficiários tiveram poder desigual na negociação com os proprietários de terra, fato que, por si só, demonstra que a formulação do MRAM não leva em conta as relações realmente existentes de exploração econômica, dominação política e prestígio social inscritas no monopólio da propriedade da terra em países altamente desiguais; i) ficou evidenciado que são os agentes do Estado que efetivamente protagonizam todo o processo de compra e venda (De Jamvry & Sadoulet, 2000: p. 19); j) não ocorreu um processo de “auto-seleção” dos beneficiários, pois, de diferentes maneiras, houve influência ou tutela de forças “externas”, como agentes governamentais, proprietários, políticos locais, ONGs, etc. (Borras, 2001 e 2003; Garoz & Gauster, 2003; Tilley, 2002); l) em lugar algum houve um efetivo “campo de jogo nivelado”, i.e., uma eliminação substancial dos privilégios estatais conferidos a grandes proprietários de terra e produtores agrícolas.”

Com relação ao cadastro e titulação de posseiros, a principal contribuição se deu com a criação da Lei 10.267/2001 que propõe um reordenamento fundiário por meio do Cadastramento Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) e está regulamentada pelo Decreto nº 4.449 (30/10/2002). Ela decorre das atividades anteriores do INCRA particularmente as notificações expedidas pelas portarias: a) nº 558/1999 visa ao recadastramento utilizando notificações para imóveis com área total igual ou superior a 10.000 ha em todo o país; e b) nº 596/2001 – visa ao recadastramento também utilizando notificações para imóveis com área total maior ou igual a 5.000 ha e até 9.999,9 ha, em 68 municípios.

O caráter geral da Lei 10.267 é que em qualquer alteração que se opere no registro do imóvel junto ao cartório (alienação, venda, arrendamento, hipoteca) obriga o cartório enviar uma planta georreferenciada da propriedade. Esta constituiu um dos pontos altos com relação ao tema tratado aqui visto que foi bastante progressista em sua letra, cobrando uma aceleração do processo de construção de um bando de dados fundiário georreferenciado – lembremos: uma condição necessária, mas não suficiente para a identificação e demarcação das terras devolutas na legislação atual. É com base nesta informação que o INCRA pretendia atualizar o cadastro do levantamento da situação dos imóveis rurais. A partir desse levantamento seria possível resolver os problemas com as titularidades das terras rurais descritos anteriormente e reaver as terras devolutas para propor políticas fundiárias, entre estas a reforma agrária. Os cartórios têm, segundo informações disponíveis, obrigado os grandes proprietários a apresentarem suas plantas atualizadas e os tem disponibilizado ao INCRA²⁶. O INCRA não vem processando estas

²⁶ As regras, particularmente do tipo de equipamento para georreferenciamento, tornam o sistema inviável pelo seu custo. Reydon (2010, p. 62) estima que o cadastramento de toda a área agrícola brasileira com os requisitos especificados na Instrução

informações assim como não tem cadastrado os imóveis até 400 ha, que seria sua obrigação, provavelmente em função de seus elevados custos. (Reydon et al, 2012)

Portanto, no que se refere à regularização fundiária, mais uma vez foi elaborada uma legislação da mais elevada importância e com proposições bastante interessantes, mas não se criou as condições para sua implementação, provavelmente porque os últimos governos tinham interesses mais ligados aos projetos de reforma agrária.

2.2.2. Governo Lula e política agrária

O início do governo Lula foi pautado, no âmbito de política agrária, pela discussão do Plano Nacional de Reforma Agrária, onde se travou embates para a definição de uma política agrária com grandes expectativas de mudanças.

A primeira proposta, chamada de PNRA I, tinha como objetivo uma alteração profunda que impactasse em uma mudança estrutural no campo brasileiro, seguida de um levantamento que apontava para a viabilidade de implementação desta reforma, ao menos no que tange a orçamentos e áreas disponíveis:

“Em poucas palavras, a proposta 33 provou, com base em estudos, que há terra disponível para a reforma tanto improdutiva quanto devoluta; e que existe público para a reforma, isto é, demanda por terra – a demanda potencial estimada correspondeu a seis milhões de famílias e a demanda emergencial, composta por famílias acampadas, atingiu aproximadamente 180 mil famílias. Foi estabelecida a meta de assentamento de um milhão de famílias a serem beneficiadas no período 2004-2007. As famílias acampadas foram consideradas como beneficiárias preferenciais. As análises dedicadas à avaliação dos gastos necessários para atingir esta meta mostraram que o custo da reforma seria perfeitamente viável. A estratégia proposta para implementação do plano deu ênfase à ação pública com base em áreas reformadas. Esta forma de intervir visava propiciar eficácia às diversas políticas públicas necessárias para implantação da reforma e iniciar real processo de transformação socioeconômica no meio rural de nosso país.” (Ferreira et al, 2009, p. 196)

No entanto, o governo não aceitou a proposta no PNRA I e anunciou a adoção de outra proposta, chamada de PNRA II, de menor envergadura. As metas estabelecidas para o período 2003-2006 foram as seguintes: i) assentamento de 400 mil novas famílias; ii) regularização de posse de 500 mil famílias; iii) crédito fundiário para 127,5 mil famílias; iv) recuperação da capacidade

Normativa Inera nº 9, de 2002, seja entre R\$ 2,27 trilhões e 3,47 trilhões. O principal motivo para este alto custo é a impossibilidade de utilização de GPS do tipo 1 e 2, conhecidos como GPS de navegação – os tipos de GPS requeridos na norma devem ter uma precisão de 0,5 m, o que inviabilizaria a massificação do processo devido ao elevado custo dos aparelhos com esta precisão.

produtiva e viabilidade econômica dos atuais assentamentos; v) cadastramento georreferenciado do território nacional; e vi) regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais. (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004, p. 38)

No final de 2005, entretanto, constata-se que estas metas ou não foram cumpridas ou foram cumpridas parcialmente. Este fato causou descontentamento por parte dos movimentos sociais do campo, que voltaram a mobilizar-se para pressionar o governo, entregando uma carta emblemática que atestava para o não cumprimento do acordado no PNRA II²⁷.

Em março de 2006 seis organizações dos trabalhadores manifestaram-se com relação ao desempenho da política agrária no primeiro governo Lula. O documento emitido apontou 39 medidas de política agrária e a avaliação delas resultou no seguinte: “dez foram consideradas avanços e acúmulos para a agricultura camponesa e reforma agrária e 29 derrotas para os camponeses”. As avaliadas positivamente – excluída a mudança de postura do governo federal em direção ao diálogo ao invés de repressão com relação aos movimentos sociais do campo - eram de caráter pontual, como seguro rural, PRONAF, Programa Luz para Todos, construção e melhoria de casas, Pronera, assistência técnica, etc.

Uma grande inovação nos programas de democratização das terras foi Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que foi criado em novembro de 2003 por meio da fusão de outros programas existentes de âmbito semelhante que vinham sendo implementados e modificados desde 1997. O PNCF tem duas modalidades principais: Combate à Pobreza Rural (CPR), dirigido aos trabalhadores rurais mais pobres; e Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), focalizado nos agricultores familiares sem-terra ou com pouca terra. Oferece financiamentos de acordo com a necessidade de cada comunidade ou associação, sejam eles para aquisição de terras, investimentos em projetos comunitários, capacitação, assessoria ou apoio técnico. Este programa tem viabilizado acesso à terra de um modo menos oneroso ao Estado que a reforma agrária tradicional, pelos custos judiciais desta²⁸, mas há evidências de que os beneficiários têm dificuldades para arcar com o pagamento da terra (Reydon et al, 2012).

²⁷ A carta pode ser lida na íntegra aqui: www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=1855

²⁸ Reydon e Plata (2000) mostram com base em estudos para os estados do Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso e Rio Grande do Norte que o que eleva significativamente as indenizações são os tramites judiciais. As avaliações das propriedades desapropriadas na esfera administrativa atingem valores próximos aos de mercado.

No que tange as alterações em âmbito legal e regulatório, pode-se elencar algumas medidas que tem ou poderiam ter impactos no processo de apropriação territorial. De toda forma, é necessário analisá-los para ver, na interação entre a letra da lei e a prática, quais as nuances, deformações e omissões ocorreram para que pudesse seguir sem alteração, ou melhor, se reimpor constantemente o padrão de apropriação territorial brasileiro.

A Medida Provisória nº 422, de julho de 2008, representa uma das aberturas legais pelas quais é reforçada a apropriação territorial desregulada, neste caso na Amazônia. Esta Medida Provisória permite ao Incra titular diretamente, sem licitação, propriedades na Amazônia Legal com até 15 módulos rurais ou 1.500 hectares²⁹. Desta forma, dá-se regulação paralela para a privatização de terras devolutas, agora na atual fronteira de apropriação destas terras públicas, a região amazônica. A problemática envolvida com esta medida é a destinação das terras devolutas, visto que poderiam, ao invés de passarem quase que livremente para as mãos de grandes posseiros, ser destinadas à reforma agrária, demarcação de terras indígenas e quilombolas e unidades de conservação ambiental.

Outra alteração polêmica a ser analisada em âmbito legal consiste na MP nº 458/2009³⁰, que consistiu basicamente na facilitação da regularização da posse em terras devolutas na região amazônica. O objetivo inicial da Medida Provisória consistiu na facilitação da regularização fundiária na Amazônia Legal, teoricamente abrindo a possibilidade para que os posseiros formalizem judicialmente seus direitos a essas propriedades. Se, por um lado, de fato se facilita a regularização de pequenos posseiros, visto que propriedades de até 100 hectares seriam doadas aos posseiros e propriedades de até 400 hectares exigirem um pagamento simbólico, de outro lado a restrição de cobrar preço de mercado para as terras de até 1,5 mil hectares é muito fraca comparada com os outros pontos da mesma medida provisória, como veremos adiante.

Três pontos polêmicos valem a pena serem mencionados: 1) um dos pontos previa a transferência da posse não apenas a pessoas físicas, mas também a empresas (ponto vetado pelo presidente); 2) previa-se também a ampliação do direito de posse a pessoas que não vivem na propriedade (ponto vetado pelo presidente); 3) imóveis acima de 400 hectares podem ser vendidos depois de 3 anos –

²⁹ A MP nº 422 regulamenta especificamente esta passagem da lei nº 8.666 de 1993: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm#art17§2bii

³⁰ A lei na íntegra: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/632500.pdf>

no texto original mantinha-se o prazo de 10 anos, para evitar-se a especulação com terras (ponto mantido pelo presidente).

A despeito de o governo federal declarar que a medida visa regularizar as terras dos pequenos posseiros da região com até 100 hectares, a MP nº 458 possibilita a regularização de áreas bem maiores, inclusive acima de 1.500 hectares, mediante concessão de domínio ou direito real de uso. Enfim, o conteúdo dos dispositivos constantes da MP implica sérios riscos de apropriação privada em larga escala para a maior parte dos 67,4 milhões de hectares de terras públicas (Ferreira et al, 2009, p. 214). Além de tudo, um estudo minucioso feito por procuradores do Grupo de Trabalho de Bens Públicos e Desapropriação do Ministério Público Federal apontaram nove pontos que consideram inconstitucionais na mesma MP, divulgado em nota técnica³¹.

³¹ A seguir os 9 pontos:

- 1) Atribuição de terras públicas a ocupantes originariamente ilegais. O aproveitamento da omissão do Estado contraria o parágrafo único do artigo 191, que proíbe a aquisição de imóveis públicos por usucapião.
- 2) Dispensa de licitação para aquisição de áreas com até 1,5 mil hectares. Fere o inciso XXI do artigo 37, pelo qual alienações devem ser contratadas mediante processo de licitação pública, obedecendo-se os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também contraria a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que permite a dispensa para área de até 500 hectares. Pelo texto da MP, seria permitido que o ocupante ilegal fosse beneficiado, com preferência. Mas a única circunstância que o difere de demais interessados na terra seria sua ocupação primitiva, seu pioneirismo na ilegalidade.
- 3) Beneficiados poderão negociar terras depois de três anos. Segundo o artigo 189 da Constituição, o prazo mínimo é de 10 anos, para evitar que a ocupação do imóvel rural seja mero objeto de especulação. O objetivo constitucional é que a terra sirva como meio de produção e promova o avanço social.
- 4) Inexistência de menção sobre o processo para identificação de áreas quilombolas, indígenas e ribeirinhas tradicionais. Desta forma, a MP aumenta a possibilidade de conflitos em razão da titulação indevida destes locais, alterando e comprometendo atributos que garantem a integridade do bioma amazônico, o que é expressamente vedado pela Constituição.
- 5) Vedação do acesso gratuito a determinados agentes públicos. A medida não permite que sejam regularizadas situações em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público no Incra, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terras. Ao abrir espaço para que ministros, secretários de Estado, governadores, prefeitos, senadores, deputados federais e estaduais, vereadores, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público possam ter áreas de até 1,5mil hectares regularizadas, a MP possibilita condutas incompatíveis com ocupantes de cargos públicos, o que afronta os princípios da moralidade administrativa e impessoalidade defendidos pelo artigo 37.
- 6) Despojamento de bens vinculados à terra. Em média, cada hectare de terra na Amazônia Legal tem um volume aproximado de 30 a 40 metros cúbicos de madeira, o que, em uma área de 1,5 mil hectares, equivaleria a possibilidade direta de exploração de 60 mil metros cúbicos de madeira. Fere o artigo 5 da Constituição, com base no princípio da igualdade. A MP permite que parcela do patrimônio brasileiro seja transferida para terceiros sem que seja dada a mesma possibilidade a outras pessoas supostamente interessadas.
- 7) Concentração de terras. A Constituição determina a destinação das terras públicas federais, preferencialmente, para o desenvolvimento da política agrícola e para propiciar uma melhor distribuição de terras por meio do plano nacional de reforma agrária. O texto da MP, contudo, possibilita a concessão de imóveis para pessoas físicas que já possuam outras propriedades, bem como para pessoas jurídicas, promovendo concentração fundiária. Para se ter uma ideia, a média de ocupação territorial humana em lotes de assentamentos rurais na Amazônia não ultrapassa os 50 hectares. Uma das razões é justamente a incapacidade isolada de operação familiar em extensões superiores ao apontado. A medida, ao ampliar esse número em até 1,5 mil hectares, evidencia a entrega do patrimônio da União a empreendimentos com primazia econômica. Além disso, a alienação de terras em si é contraditória, já que são recorrentes as ações de desapropriação para fins de reforma agrária. Futuramente, o governo precisará pagar por essas áreas caso queira reavê-las.
- 8) Ausência de vistoria nas áreas de até quatro módulos fiscais. Pode redundar na inconstitucional remoção das populações quilombolas, indígenas e ribeirinhas tradicionais das áreas por eles ocupadas. Além disso, o texto da MP alarga a possibilidade da

2.2.3. Governo Dilma e os esforços atuais

Ainda no ano de 2012, as novas diretrizes para aquisição de áreas para o assentamento de novas famílias, na resolução nº 5/2012³², tornam o processo bem mais demorado e burocrático. Além de limitar a 100 mil reais o custo família para a aquisição de novas áreas o que, de acordo com os servidores do Incra e dirigentes de movimentos sociais, impossibilita encontrar áreas que não sejam bem degradadas (Terra Livre, 2012b, n.p.).

Em pesquisa recente, mestrados em direito agrário da UFG analisaram os casos de conflitos agrários no Pará, Mato Grosso e Paraná, no período de 2003 a 2011, indicando que “59,68% dos processos constituíram reintegração de posse”, sendo que “as decisões dos juízes quase sempre favoráveis ao proprietário baseiam-se no direito civil, não levando em consideração o que diz a Constituição Federal sobre a função social da propriedade” (idem).

Em junho do mesmo ano de 2012, através de um comunicado, os servidores do Incra entraram em greve. As justificativas incluem os cortes orçamentários de 2011 para 2012 num contexto de insuficiência crônica de funcionários frente à demanda de ações e fiscalizações do Incra, o sucateamento dos órgãos de desenvolvimento agrário e a colocação da reforma agrária em segundo plano pelo governo Dilma. Um excerto da nota divulgada pelos funcionários do Incra ilumina a questão:

“O INCRA, entre 1985 e 2011, teve o seu quadro de pessoal reduzido de 9 mil para 5,7 mil servidores. Nesse mesmo período, sua atuação territorial foi acrescida em 32,7 vezes – saltando de 61 para mais de dois mil municípios, um aumento de 124 vezes no número de projetos de assentamentos assistidos. Até 1985, o INCRA geria 67 projetos de assentamento. Hoje, este número supera os 8,7 mil e a área total assistida passou de 9,8 milhões para 80,0 milhões de hectares – cerca de 10% do território nacional. O número de famílias assentadas atendidas pelo órgão passou de 117 mil para aproximadamente um milhão, totalizando cerca 4 milhões de pessoas. Ressalta-se ainda que o número de servidores está prestes a sofrer novas reduções. Até 2014 outros dois mil funcionários do INCRA estarão em condições de aposentadoria, aprofundando ainda mais o déficit de servidores no órgão” (Carta de Denúncia/Incra, apud Instituto Carbono Brasil, 2012)

A colocação da reforma agrária em segundo plano pelo governo, do que o sucateamento do Incra é um sintoma, vem acontecendo de forma gradual e não é exclusividade do governo Dilma. De

utilização de "laranjas" para a regularização de terras, já que a comprovação de ocupação anterior a 2004 é feita apenas mediante declaração.

9) Degradação ambiental. A MP exige como condição para que terras sejam regularizadas o mero compromisso de recuperação das áreas degradadas. O artigo 225 da Constituição exige a recuperação efetiva. (Sociedade Editorial Brasil de Fato, 2009)

³² O documento na íntegra aqui: <http://pautasagendasocivil.blogspot.com.br/2012/04/resolucao-incra-que-define.html>

acordo com outras fontes, o corte de verbas para o orçamento do Incra passou de cerca de 0,5% do PIB em 2011 para 0,2% em 2012, soma-se a isto o fato que o número de assentamentos de reforma agrária registrado no ano de 2011 foi o pior dos últimos 16 anos (Terra Livre, 2012a).

A inação do governo em relação à política agrária tem gerado um clima de insatisfação em ascensão, o que está mobilizando a rearticulação dos movimentos sociais do campo – uma manifestação clara disto se deu na marcha organizada pelo Encontro Unitário dos Trabalhadores e Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas em Brasília, agosto de 2012. O cunho do protesto foi centrado na crítica à paralização da reforma agrária e de demarcação de terras indígenas e quilombolas, sob o diagnóstico de uma retomada da modernização conservadora como projeto de expansão primária para o setor externo, o que “na sua essência, produz desigualdades nas relações fundiárias e sociais no meio rural, aprofunda a dependência externa e realiza uma exploração ultrapredatória da natureza”. O movimento se posiciona contrário aos protagonistas deste processo, na carta:

“o capital financeiro, as grandes cadeias de produção e comercialização de commodities de escala mundial, o latifúndio e o Estado brasileiro nas suas funções financiadora – inclusive destinando recursos públicos para grandes projetos e obras de infraestrutura – e (des)reguladora da terra” (Encontro Unitário..., 2012)

Estas alterações em âmbito legal, por importarem soluções já demonstradamente ineficientes na prática, altamente esquivas no tocante aos problemas centrais (quais sejam, a criação de um registro público de terras funcional, demarcação das terras devolutas, estancamento do apossamento de terras públicas, efetividade de cobrança de um imposto territorial progressivo, etc.) demonstram o vácuo de regulação fundiária, permanentemente recriado em todos os períodos da nossa história, expresso na incapacidade de reverter o padrão de apropriação territorial altamente concentrador e excludente até os dias de hoje – o que se manifesta inclusive na nova ascensão dos movimentos sociais do campo.

CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Analisando o período após o golpe de 1964 pudemos delinear quais foram os pontos altos e mais importantes com relação às tentativas de alteração da forma de ordenamento territorial do país. Vimos também como estas alterações todas no mínimo não se provaram suficientes para alterar

de facto as características centrais que expusemos no capítulo anterior como padrão de regulação da apropriação territorial brasileiro.

Dentro de um contexto de reação conservadora como foi o governo civil-militar, foi possível exprimir como uma legislação relativamente progressista como o Estatuto da Terra foi editado – de um lado visando contemplar as pressões norte-americanas preocupadas com um possível arrebatamento comunista à época, de outro visando arrefecer as pressões populares com relação à necessidade de se realizar alguma coisa com relação às convulsões que o campo sofria.

Entretanto, assim como com a Lei de Terras de 1850, a mediação da lei com a realidade objetiva foi postergada para as regulamentações da mesma, que de fato foram torpes e, quanto à aplicação real dos mecanismos mais progressistas do Estatuto, estes eram politicamente inconvenientes e raramente foram cumpridos da forma que a (nossa) interpretação da lei previa.

Com a reabertura rumo à democracia, novos ares inflaram de esperança a resolução de antigos entraves ao desenvolvimento socioeconômico, como a questão agrária. No que tange a nossa questão, derrota após derrota, redescobrimos que em nenhum momento a força das elites tinha se esvaído, tendo a promessa de mudanças progressivas caído por terra, como nos termos de José Gomes da Silva. Em termos de regulação, os aspectos positivos em geral ficam novamente bloqueados em sua aplicação real, permanecendo apenas como letra morta.

Seguindo adiante, adentrando ao período de reformas neoliberais sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, temos outra contradição típica da história do Brasil. Ao mesmo tempo em que o período foi permeado pela ideologia de estado mínimo e ajustes recessivos, houve o maior esforço de reforma agrária – se medido pelo número de famílias assentadas, no caso – já realizado no país. Explicamos esta aparente contradição com o contexto favorável de baixa generalizada do preço das terras, ainda que a qualidade e continuidade de prestação de infraestrutura e crédito aos assentamentos seja discutível.

Após os dois mandatos de FHC, passamos pelos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva e a atual gestão de Dilma Rousseff. Novamente, expectativas de alteração do quadro estrutural fundiário foram depositadas na ascensão de um partido trabalhista ao governo. Mais uma vez estas mesmas foram frustradas, visto que as poucas medidas inovadoras tomadas foram ou tímidas ou baseadas no decreto de leis ousadas somente no papel, sem a capacidade de serem

aplicadas na íntegra, no mesmo tom das diversas melodias regulatórias exhaustivamente expostas no presente capítulo e no que o antecede.

Em suma, mostramos como apesar das alterações em aparência se recriou constantemente a manutenção de formas regulatórias insuficientes para alterar a forma como se apropria terras no Brasil, mantendo a possibilidade do apossamento irrestrito de terras devolutas em grandes propriedades. Não se pode deixar de lado que houve momentos em que despontaram brilhantemente saídas nem tão radicais que pareciam que se concretizariam, para serem abortadas pelas sombrias forças da reação antes mesmo de amadurecerem. De resto, todo o brilhantismo progressista nesse tocante acabou perdido apenas na opaca letra da lei, servindo mais de insumos para discussões entre ilustres autoridades do direito que como instrumentos de alteração da realidade efetiva.

CAPÍTULO 3. REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL NA FRONTEIRA INTERNA: O CASO DO PARÁ

INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

Desde o início da ocupação do território no Brasil temos visto que a fronteira interna se expande, com mais ou menos intensidade. Sabemos que cada período da nossa história traz consigo certos *loci* geográficos onde este processo se desenvolve. Se de início esta expansão se deu próxima ao litoral, com o passar do tempo a ocupação foi se adentrando nas terras dos sertões brasileiros. Longe de ser um fenômeno linear, esta expansão por vezes resultou em ocupação e posterior abandono por longos períodos das regiões que hora foram mais intensamente ocupadas.

Podemos dizer de forma solta que a última destas expansões se deu principalmente através da subia ao norte pelo Mato Grosso, consolidando uma fronteira de ocupação que, como sempre, passou por cima de diversas comunidades indígenas, populações tradicionais e do meio ambiente. O movimento atual, por outro lado, se concentra na expansão para dentro da Amazônia brasileira: tanto pelo sul quando pelo leste. A política do governo de combate ao desmatamento estabeleceu certas restrições e conseguiu provisoriamente bloquear a aceleração do processo de expansão pelo sul da Amazônia, onde se criou o chamado Arco Verde com este propósito.

Sendo assim, o foco mais intenso de expansão da fronteira interna ocorre há pelo menos duas décadas de forma longitudinal, vindo do leste para o oeste, onde o extenso estado do Pará se coloca como um *locus* privilegiado para a análise atual deste processo.

Delineamos nos capítulos anteriores as linhas gerais do processo de apropriação territorial brasileiro e a especificidade de sua regulação, expondo as mazelas que o acompanham de forma crônica. Objetivamos com este capítulo curto trazer à luz a análise deste mesmo processo de apropriação territorial na fronteira interna, especificamente no Pará. Nossa justificativa para tal intento é simples: se existe um padrão histórico como o descrito que tange a ocupação das terras no Brasil, este deve se manifestar de forma mais contundente exatamente nas áreas onde a expansão da fronteira interna estiver ocorrendo.

Para isso, trataremos primeiro de trazer um histórico da regulação da ocupação paraense e suas marcas específicas para, em seguida, mostrar que a forma de regulação da apropriação do

território é ineficaz assim como no resto do país. Posteriormente elencaremos dados específicos do Pará que expressam que, além da regulação ser ineficaz, é, de fato, em *loci* como este que afloram os sintomas mais dramáticos possíveis da forma à brasileira de ordenamento territorial.

3.1. BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DA OCUPAÇÃO DE TERRAS NO PARÁ

O histórico fundiário paraense se assemelha com os outros estados brasileiros, visto que a propriedade das terras foi, inicialmente, pública e a apropriação privada das terras e recursos naturais ocorreu de forma desordenada e predatória.

O objetivo primário da ocupação inicial das terras onde hoje se localiza a Amazônia Legal era consolidar a posse portuguesa sobre as terras pertencentes à Espanha em razão do Tratado de Tordesilhas. Assim foram instaladas fortificações militares e enviados diversas missões católicas para “civilizar” os povos indígenas habitantes da região. Com o Tratado de Madri, em 1750, as terras espanholas são transferidas para o domínio português, que então adquire formalmente o controle da Amazônia.

Os primeiros desbravamentos da província do Grão Pará e Maranhão se deram através dos rios e a sua economia baseou-se inicialmente na exploração de drogas do sertão, através de extensiva exploração da mão-de-obra indígena.

De acordo com Treccani (2001, p. 59), o problema fundiário do Pará divergia do resto do país no sentido em que, com a predominância de uma economia de subsistência e apenas uma pequena produção mercantil, no Pará não se ensejara a formação do latifúndio nos dois primeiros séculos de colonização portuguesa. O latifúndio só iria se formar no Vale Amazônico após a incorporação do mesmo ao Império Brasileiro e da desorganização de toda a economia de subsistência da região para a introdução da economia de mercado.

A título de exemplo sobre o ordenamento jurídico do território paraense, o mesmo autor (op. cit., p. 55) expõe o seguinte:

“Em 1904, o governador Augusto Montenegro, reconhecendo o valor histórico dos vinte volumes manuscritos guardados no Arquivo Público, mandou publicar, o terceiro tomo dos Annaes da Bibliotheca e Arquivo Público do Pará onde se mostra que de 1700 até 1835 foram expedidos na Província do Grão-Pará (que abrangia os atuais Estados de Pará, Amazonas, Maranhão e Piauí) 2.158

títulos sesmariais. Destes só 560, isto é cerca de 25,95% do total, foram confirmados (Vianna, 1904:149). Enquanto no Piauí a confirmação das cartas concentrou-se entre os anos 1721-1752, no Maranhão entre 1713 e 1756 e no Turiassu de 1789 a 1825, no Pará foram confirmadas não só um número bem maior de cartas (68,93% do número das cartas ocupando 52,33 % da área total), mas a confirmação deu-se ao longo de mais de um século (1702-1818). Para tanta terra distribuída só faltavam braços para trabalhar, braços estes que foram disponibilizados pela coroa portuguesa com a criação da Companhia Geral do Grão Pará e Maranhão.”

Ao final do século XIX a região Amazônica começa a despertar interesse econômico através da economia da borracha desta vez explorando, através do aviamento, a mão de obra dos trabalhadores nordestinos migrantes devido ao flagelo da seca³³. Como o prestígio político e econômico advinha do látex, não fazia sentido demarcar as terras concedidas pelo Poder Público mediante aforamento, visto que as fronteiras eram abertas continuamente na busca de novos seringais e também de castanhais, ou seja, não se adotou nesta época a transferência de propriedade do domínio público para o privado. O sistema utilizado, de aforamento, apenas transferia o domínio útil ao seringalista, que não era proprietário, mas pagava um foro anual ao Estado. (Benatti et al, 2013:6)

A partir da década de 20 do século passado a região Amazônica e o Pará passaram por uma estagnação econômica. A partir da crise da borracha o Pará se torna palco de uma transferência de terras públicas para mãos de particulares, através de leis estaduais que permitiram a compra de terras devolutas do estado³⁴ e o aforamento perpétuo³⁵. Essa transferência incide de maneira particular sobre os castanhais da região de Marabá, que se torna a base da constituição de oligarquias (propriamente) fundiárias.

Durante a década de 1950 houve um processo migratório onde diversas pessoas, na maioria paulistas, tornaram-se donos de vastas extensões de terras no sudeste paraense, no rastro da expedição Roncador-Xingu. Além disso, em 1953 o governo federal criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), posteriormente substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que seguiu com a ideia de

³³ “A revolução industrial estava criando uma grande demanda de borracha e a região amazônica era a mais importante fonte de borracha natural. As atividades produtivas exigiam (e exigem) uma grande quantidade de mão-de-obra a fim de extrair a borracha das árvores da forma mais primitiva. (...) A primeira grande onda de nordestinos para a Amazônia [ocorreu] na década de 1870 (...) em meio século, de acordo com algumas estimativas, cerca de quinhentos mil nordestinos foram para a região amazônica, que experimentou um grande período de auge econômico. Ao lado do sofrimento humano e da miséria acarretados por essa exploração, grandes fortunas se fizeram e as cidades de Manaus e Belém atravessaram um período de esplendor extraordinário” (Velho, 1972, apud Fernandes, 1999, p. 69)

³⁴ Lei Estadual nº 1741, de 1918.

³⁵ Lei Estadual nº 1947, de 1920.

desenvolvimento através da ocupação com especulação com terras, exploração de recursos florestais e migração desordenada.

Esta situação segue com os governos militares e a criação de grandes projetos, forte incentivo à migração de pessoas para a região, construção de obras de infraestrutura como estradas federais e também a inserção do capital estrangeiro. Com isso se intensificaram a degradação ambiental, os conflitos no campo, o caos fundiário e a grilagem de terras.

Já ao final dos anos 50 aparece a figura dos “pioneiros”, novos personagens na região que eram, em geral, grupos paulistas que já haviam se apropriado de terras em outros estados e vinham em busca de terras juridicamente livres na nova fronteira. (Fernandes, 1999, p. 32)

Durante a década de 70 o Governo Federal interviu na Amazônia em geral, editando um Decreto-lei³⁶ federalizando as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura do eixo de cada uma das rodovias federais já construídas, em construção ou projetadas na região. No seu artigo 5º foram ressalvadas as situações jurídicas já constituídas. Com esta medida, cerca de 70% da área do Estado do Pará foi federalizado (Benatti et al, 2013, p. 6).

Com a invenção institucional da Amazônia Legal, que engloba o Pará, permitiu-se que a União, como agente principal, planejasse e executasse sua política de ocupação e desenvolvimento passando por cima dos interesses dos atores da região. Para submeter os governos estaduais e locais aos interesses do governo federal foram criadas novas instituições regionais e redefinidos os papéis que o governo federal e o setor privado passariam a assumir em suas dimensões geoeconômicas e geopolíticas. (Carvalho, 2012, p. 78)

A ocupação da região amazônica durante os governos militares foi pautada no Plano de Integração Nacional³⁷ sob o slogan de “uma terra sem homens para homens sem terras” e sob a premissa de que a Amazônia constituía um “vazio demográfico”, engendrando em 21 anos uma ocupação maior que em cinco séculos de história. A implantação de projetos de colonização em série foi desarticulada e desordenada, não procurou garantir os direitos dos povos indígenas e

³⁶ Decreto-Lei n. 1.164, de 1º de Abril de 1971.

³⁷ Criado através do Decreto-Lei nº 1106 em 16 de julho de 1970, alguns dos slogans famosos do PIN incluem o “terras sem homens para homens sem terras” e “integrar para não entregar”. De acordo com Velho (1975: 213), “o governo foi capaz de mobilizar o sentimento nacionalista, neutralizando a esquerda nacionalista ao mesmo tempo em que permanecia basicamente cosmopolita no seu caráter, já que inclusive essa colonização da Amazônia implicaria numa maciça participação estrangeira”.

locais que já ocupavam a região e tinha como objetivo central utilizar a expansão da fronteira interna como válvula de escape, transferindo milhares de famílias de zonas de tensão social no campo, no Sul e no Nordeste, para a região amazônica.

Em 1987, no que tange a regulação fundiária, revogou-se a norma antiga que federalizava as terras³⁸ e, mais uma vez, ampliou-se a desordem: o novo decreto dispunha que as terras devolutas antes federalizadas agora eram repassadas ao domínio dos Estados, com a ressalva de que não são devolutas, entre outras, as terras objeto de situações jurídicas já constituídas ou em processo de formação. Com esta ressalva, até a atualidade nenhuma das terras “federalizadas” voltou efetivamente para o domínio público estadual.

A economia da grilagem, constituída pelo processo de apropriação de renda fundiária e apropriação de financiamentos públicos lastreados na terra, apresenta-se inclusive na criação de novos municípios: entre 1980 e 1996, o número de municípios do Pará salta de 83 para 143³⁹.

Percebe-se assim que o longo processo de regulação da ocupação do território paraense sempre seguiu no mesmo tom que no resto do país, permeado de contradições e ineficiências estruturais na forma com que se dá esta regulação engendrando, portanto, as mesmas mazelas discutidas no capítulo anterior, amplificadas como em qualquer região de expansão da fronteira interna⁴⁰. Veremos, na próxima seção, como se dá a da apropriação privada das terras devolutas com mais detalhes, incluindo a análise da insegurança jurídica que permeia este processo no lócus de expansão da fronteira interna.

3.2. REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL NO PARÁ: DA INSEGURANÇA JURÍDICA À GRILAGEM DE TERRAS

³⁸ Decreto-Lei nº 2375, de 24 de Novembro de 1987.

³⁹ “Um bom exemplo da vinculação estreita desse processo com as transformações das zonas pioneiras é a criação sucessiva de dois municípios: Ourilândia do Norte e Bannach. Desmembrado de São Félix do Xingu, Ourilândia do Norte surge de um aglomerado de garimpeiros e de trabalhadores trazidos à região pela Construtora Andrade Gutierrez para trabalhar no projeto Tucumã. Proibidas de residirem na área do projeto, essas pessoas foram se agrupando às margens de uma estrada, no mesmo local em que o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins – Getat depois implantou uma colônia, que se tornou, em 1988, a sede do município. Apenas cinco anos depois, em 1993, desmembrado do recém-criado Ourilândia do Norte, surge o município de Bannach, um conglomerado nascido em torno de uma madeireira que lhe deu o nome.” (Benatti et al, 2006:31-32)

⁴⁰ Para mais detalhes e casos específicos de como se deu a apropriação mais recente (1940 em diante) das terras do estado do Pará através da privatização das terras devolutas é de grande valia a consulta da obra de Fernandes (1999), em especial o primeiro capítulo.

De acordo com os dados secundários utilizados por Oliveira et al (2013:30-31), no estado do Pará, em 2010, existem 26,7 milhões de hectares ocupados por 97,8 mil imóveis declarados no Cadastro do INCRA *que não possuem documentos comprobatórios de propriedade*. Destes, há 86,9 mil imóveis (88,8%) que são passíveis de legitimação, 4,9 mil imóveis (5,1%) classificados como médias propriedades, e outros 5,7 mil imóveis (5,9%) que são grandes propriedades. As pequenas propriedades que são passíveis de legitimação ocupam 5 milhões de hectares (18,9% da área), as médias propriedades ocupam 2,8 milhões de hectares (10,5%) e as grandes ocupam 18,6 milhões de hectares (69,5% da área), sendo estas últimas não passíveis de regularização pelo Programa Terra Legal. Isto implica que pelo menos 69,5% das terras públicas, devolutas ou não, griladas no Estado do Pará não poderão ser legitimadas ou sequer regularizadas pela legislação em vigor.

Além disso, se levarmos em conta o índice de Gini para o Pará, temos um dos mais altos índices do país – lembrando que o Pará é o segundo maior estado em área territorial. A evolução deste mesmo índice, calculado com base nos dados do cadastro do Incra (SNCR), sai de 0,888 em 1992, passando para 0,885 em 1998 e 0,823 em 2003. Isto representa a manutenção de uma estrutura fundiária extremamente concentrada: o Pará se mantém em todos os períodos como o segundo pior Gini para distribuição de terras, atrás apenas do estado do Amazonas.

O movimento de espoliação privada do patrimônio de terras públicas é o mesmo e se repete em diversas esferas de análise, seja no Brasil, no Estado do Pará ou em municípios como São Felix do Xingú:

“a apropriação privada da terra no Brasil tem sido feita através da grilagem das terras públicas, e elas representam cerca de 40% do território pátrio. [...] Entre os 571,7 milhões de hectares cadastrados no INCRA em 2010 há um total de 5,1 milhões de imóveis. A área média nas grandes propriedades é de 2.433 hectares, enquanto nas pequenas é de 29 hectares, ou seja, 83 vezes menor. Entre estas grandes propriedades o INCRA, ao aplicar a Lei 8629/93 que definiu os índices de produtividade ainda com referência aos dados do Censo Agropecuário de 1975, encontrou 175 milhões de hectares de terras improdutivas, o que equivalia a 55% do total. *Ou seja, a grande propriedade é, no Brasil, majoritariamente improdutiva e este é seu caráter fundamental*. A terra não é apropriada privadamente para ser posta para produzir, pois a terra mesmo sem nada produzir permite ao seu proprietário a geração de riqueza. Ela funciona simultaneamente como reserva de valor (realizada na venda da propriedade) ou, o que é mais comum, como reserva patrimonial (utilizada como patrimônio colocado como garantia quando se vai ao sistema financeiro tomar empréstimos). [...] Este quadro está presente na Amazônia Legal, no Pará e no município de São Félix do Xingu, onde os dados mostram, respectivamente, um total de 123,9; 31,5 e 3,3 milhões de hectares ocupados pelas grandes propriedades classificadas com improdutivas pelo INCRA.” (Oliveira et al, 2013, p. 32-33)

Dados mais recentes apontam para o mesmo sentido de falta de controle e conhecimento da estrutura fundiária paraense, em especial no que tange às terras públicas devolutas ou não. Na última década o INCRA iniciou um processo de certificação com georreferenciamento dos imóveis contidos no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), mas o progresso destas certificações no Pará ainda é tímido: com ênfase na certificação dos imóveis com mais de 5000 hectares, 0,61% das propriedades contidas no SNCR estão certificadas ocupando uma área de 7,17% do total de área cadastrada no SNCR para o Pará, conforme tabela 1 abaixo. No caso das propriedades com mais de 5000 hectares, 21% do total de imóveis já foi certificado, ocupando uma área de 1,9 milhões de hectares (23,3% do total de área do SNCR para este extrato no Pará).

Tabela 1. Imóveis certificados e total de imóveis no SNCR, Estado do Pará, 2013.

	Número de imóveis certificados em % do total do SNCR				Área certificada em % do total do SNCR			
	0 a < 500 ha	500 a > 5000 ha	>= 5000 ha	Total de imóveis	0 a < 500 ha	500 a > 5000 ha	>= 5000 ha	Total de área
Imóveis do SNCR	125.558,00	14.855,00	661,00	141.074,00	9.657.326,55	29.393.467,32	8.149.092,65	47.199.886,52
Imóveis certificados	76,00	643,00	142,00	861,00	19.623,40	1.463.952,98	1.901.637,52	3.384.943,90
Certificados (%)	0,06%	4,33%	21,48%	0,61%	0,20%	4,98%	23,33%	7,17%

Fonte: acervofundiario.incra.gov.br/i3Geo - consulta dia 07/03/2013 - total de imóveis certificado disponível na consulta 44.444; SNCR/Incra, Apuração Especial realizada em 03/01/2013.

Em outras palavras, o que estes dados nos mostram é que o principal cadastro fundiário brasileiro é extremamente impreciso, no caso da sua aplicação para o Pará nem 7,17% da área das propriedades do SNCR tem georreferenciamento, o que dificulta enormemente a identificação das áreas cadastradas e, por conseguinte, abre uma grande margem para a continuidade do processo de grilagens de terras, especialmente as públicas.

As instituições que operam na gestão da terra no Pará são o Incra, MDA, ICMBio, SPU, SFN e FUNAI – de ordem federal -, e o Iterpa, Sema (PA), Ideflor e o IDESP – de ordem estadual -, além, é claro, dos municípios. Dentro deste arranjo institucional, o mais grave problema encontrado é a dificuldade de harmonizar responsabilidades e construir sinergias, visto que a arquitetura institucional é estruturalmente desintegrada e é causa primária da ocorrência de responsabilidades duplicadas e conflitos de interesses ocasionados em disputas pelo mesmo espaço de atuação.

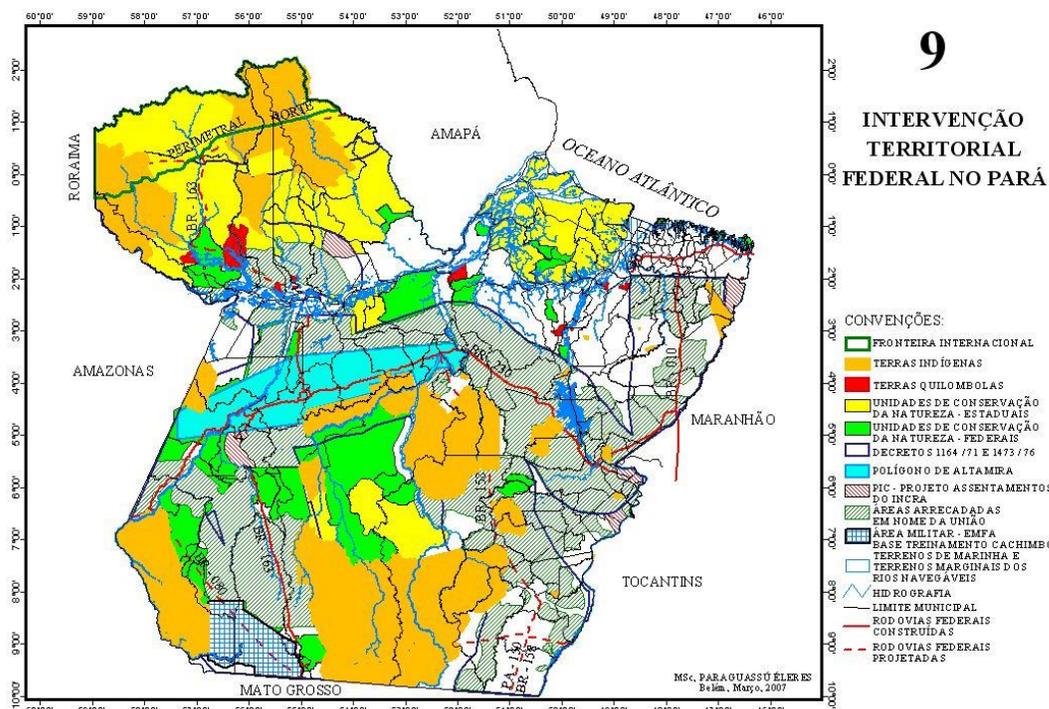
Figura 1. Entidades operando na administração de terras públicas no Pará



Fonte: Reydon et al, 2013.

Para uma primeira ideia do conflito gerado por esta arquitetura institucional complexa, o mapa abaixo é extremamente ilustrativo para se ter uma imagem das diferentes instâncias de responsabilidade pela ocupação do espaço paraense. É possível notar através dele o tamanho da federalização das terras paraenses.

Figura 2. Intervenção territorial federal no Pará



Fonte: Éleres, 2002.

Em linha com os argumentos dos capítulos anteriores, o caos fundiário gerado pela falta de regulação da apropriação territorial envolve centralmente a grilagem de terras públicas, caso específico em que o estado do Pará aparece como uma região profícua para estudo.

De acordo com Benatti et al (2013, p. 19-20), não há um levantamento confiável para se afirmar qual a porcentagem de terras públicas ou particulares estejam registradas nos Cartórios de Registros de Imóveis. Nem o governo estadual nem o federal dispõem de dados que contenham o total de propriedades privadas em áreas rurais. As áreas tituladas nos últimos anos pelos órgãos estadual e federal foram devidamente levadas a registro público. Os autores ainda destacam que estes registros, por serem de interesse social, foram realizados gratuitamente. Os dados disponíveis nos cartórios, cadastro da receita e do Incra têm validade duvidosa e apresentam dados contraditórios, como veremos a seguir.

Uma compilação dos dados sobre a destinação das terras do Estado do Pará está disposta em Benatti et al (2013, p. 61-63), mostra que “aproximadamente 63,5% do Estado do Pará já está

destinado, seja para as terras indígenas, unidades de conservação federal e estadual, áreas reservadas militares, projetos de assentamentos federais e estaduais e propriedade quilombola”, apesar de esta percentagem ser aproximada devido à existência de várias sobreposições de áreas – mais um indício dos problemas causados por não haver, até hoje no Brasil, um cadastro unificado relacionado à base fundiária.

Os diferentes cadastros de terras existentes geram enormes problemas ao se tentar qualquer análise dos dados fundiários visto que todos são incompletos, como já foi visto repetidas vezes neste estudo. Entretanto, a termo de comparação, podemos ver estas discrepâncias aplicadas para o Pará, na tabela 2, abaixo. O maior problema do cadastro do Inbra (SNCR) é a falta de georreferenciamento adequado para eliminar as sobreposições de diferentes imóveis. Um esforço tem sido feito de certificar as propriedades do cadastro através de georreferenciamento, mas este ainda está em andamento (apenas 2,71% da área constante no SNCR foi certificada até o momento). Outra discrepância que aparece é a diferença entre as áreas totais do cadastro do Censo Agropecuário de 2006 em comparação com o SNCR, enquanto o primeiro responderia por 17,99% da área superficial do Estado, o segundo responderia por 37,82%. O cadastro da Receita Federal foi incluído também para se ter uma noção da ampla variedade de cadastros existentes e da incompatibilidade entre eles, neste último 119 mil imóveis (menos que os 141 mil do SNCR) responderiam pela área de 51.134.432 ha (mais que os 47.199.886,51 ha constantes no SNCR).

Tabela 2. Alguns dos diferentes cadastros de terras, Pará, anos diversos.

	Área (ha)	% da superfície do Estado do Pará	Número de imóveis*
Imóveis no SNCR, menos os inconsistentes (área)	47.199.886,51	37,82%	141.074
Imóveis certificados do SNCR (área)	3.384.943,90	2,71%	861
Censo agropecuário, 2006, (área)	22.446.025,00	17,99%	222.028
Cadastro da Receita Federal (área)	51.134.432,00	40,97%	119.322
Superfície do Estado do Pará (IBGE)	124.795.466,60	100,00%	

Fonte: Benatti et al (2013); Inbra 2013 - apuração especial; Censo Agropecuário, 2006; IBGE, 2013.

* No caso do Censo Agropecuário, a unidade de análise são os estabelecimentos agropecuários

Afora os cadastros de imóveis rurais privados é preciso tentar delinear, por mais que de maneira imprecisa com os dados disponíveis, quanto da superfície do Pará é composta por terras públicas cadastradas e, na medida do possível, quanto da mesma superfície são terras devolutas – a peça crítica que tentamos chamar à atenção.

A tabela 3, abaixo, apresenta a tentativa feita por Treccani (2008) de sistematizar a dominialidade das terras públicas no Pará. Estes números nos indicam que em teoria 71,78% da superfície do Estado é composta por terras federais. Entretanto, existem muitas sobreposições, em especial os casos (i) de criação de unidades de conservação estaduais sem solicitar qualquer autorização ao governo federal sendo que estas por vezes incidem nas faixas de fronteira e (ii) as terras que foram incorporadas ao patrimônio particular.

Tabela 3. Dominialidade, terras públicas no Pará, 2009.

	Área (ha)	% da superfície do Estado do Pará
Terras indígenas (FUNAI)	30.367.029,00	24,33%
Unidades de Conservação federais sem APAs (ICMBio)	18.032.187,00	14,45%
Áreas de Proteção Ambiental federais (ICMBio)	2.081.096,00	1,67%
Áreas militares (Estado Maior das Forças Armadas – EMFA)	2.160.000,00	1,73%
Terrenos de Marinha (Secretaria do Patrimônio da União – SPU)	1.247.689,51	1,00%
Faixa de fronteira	5.768.400,00	4,62%
Terras administradas pelo INCRA	29.923.992,00	23,98%
Total das Terras Federais	89.580.393,51	71,78%
Unidades de conservação estaduais (SEMA)	13.357.075,00	10,70%
Áreas de Proteção Ambiental estaduais (SEMA)	8.343.680,00	6,69%
Terras estaduais (ITERPA)	19.949.328,00	15,99%
Superfície do Estado do Pará (IBGE)	124.795.466,60	100,00%

Fonte: IBGE, 2013; Treccani, 2010:48.

Tendo em vista estas dificuldades já ao nível de tentar discernir a área e localização tanto das propriedades rurais com título de propriedade, sejam públicas ou privadas, quanto das posses, é possível se imaginar a dificuldade de precisar corretamente a área e localização das terras griladas.

O quadro de gestão fundiária obteve, entretanto, uma drástica alteração entre 2007 e 2010. Neste período houve um grande esforço de reversão da falta de governança fundiária representada especialmente na consolidação de uma nova gestão dentro do ITERPA com respaldo do governo do estado à época. O resultado deste esforço resultou no processo de mapeamento das terras públicas e combate à grilagem que foi posto em andamento de forma poucas vezes antes vista nas tratativas de problemas fundiários no Brasil⁴¹.

⁴¹ Ressalvo, entretanto, o esforço da Corregedoria do Tribunal do Amazonas no ano de 2001 como exemplo importante.

Um levantamento da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem com dados obtidos os Cartórios de Registros de Imóveis em relação às matrículas bloqueadas por iniciativa da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior mostrou que os 10.386 registros bloqueados apresentam uma área de 494.786.345,3070, isto é, 3,9 vezes tamanho do Estado do Pará, que detém tão somente 124.795.466 ha. A situação é ainda mais grave quando se leva em consideração que milhares de registros com área inferior a 2.500 ha não foram bloqueados e não constam neste levantamento. Retirando-se os 410.247.202,33 ha cancelados em 2009 pelo CNJ, ainda teríamos 84.539.142,98 ha registrados e bloqueados. A Comissão comprovou que, no Estado do Pará existem: “vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial”⁴². (Benatti et al, 2013, p. 19-20)

Somente no Pará, estima-se que 30 milhões de hectares estejam nas mãos de grileiros, que utilizam documentos falsos, muitos deles forjados em cartórios de registro de imóveis, para se apossarem de terras públicas. (Benatti et al, 2006, p. 15)

Nas regiões do Pará analisadas pelo mesmo estudo acima citado nota-se que a apropriação privada de terras públicas constitui um processo endêmico presente em todos os municípios visitados. Os indivíduos que participam deste processo estão distribuídos numa hierarquia de diferentes degraus:

- a) Os “empreendedores”, indivíduos relacionados à agropecuária ou pessoas físicas e jurídicas localizados nas grandes cidades de todo o país, que compram e vendem extensas áreas de terras sem obedecer aos requisitos legais previamente estabelecidos como condição para apropriação e transferência destas áreas para o patrimônio privado;
- b) Estes invariavelmente possuem “prepostos” locais, pessoas encarregadas de: impedir o acesso aos terrenos pretendidos à ocupação por clientes de reforma agrária; acolher mão de obra recrutada localmente ou de outros lugares com a ajuda de “gatos”; expulsar populações já estabelecidas na área; controlar, através de intimidação, as associações de

⁴² O caso mais extremo se deu no município de Tucuruí, cuja área territorial é de 208.617,00 ha, e possui uma área registrada de 2.665.773,5805 ha, isto é 12,77 vezes superior. (Treccani, 2008:50)

produtores, eventualmente eliminando líderes que denunciem ou se oponham à ocupação ou exploração de recursos naturais realizada por eles e seus patrões⁴³.

- c) Os “prepostos” também contratam “capangas”, recrutados dentre uma massa de migrantes acobertados por falsas identidades e fugindo de algum crime cometido alhures, constituem o que possa ser considerado como “bucha-de-canhão”, conformando grupos armados. Em alguns lugares homens armados patrulham os piques que cercam as propriedades griladas, lá são chamados de “corre-picadas”.
- d) Por último, além dos anteriores, existem o grupo dos “cartorários”. Estes são funcionários de cartórios e órgãos de regularização fundiária ou ainda advogados, proprietários de escritórios de topografia, fornecendo informações privilegiadas sobre a localização de terras públicas ou intermediando a obtenção de registros fraudulentos como documentos de compra e venda ou fornecendo Certificados de Cadastro de Imóvel Rural usando “laranjas”.

Tocando na questão de terras indígenas no Pará, sabemos que aproximadamente 50% das suas terras são mapeadas e seus direitos registrados. Há, entretanto, certa dificuldade por parte do Poder Público em reconhecer alguns grupos indígenas que reivindicam identidade e território⁴⁴.

Os dados da Diretoria de Assuntos Fundiários da FUNAI, em fevereiro de 2012 apontavam 71 povos indígenas presentes no Estado do Pará cujos processos estão em diferentes estágios de tramitação, envolvendo mais de 30 milhões de hectares de terra. (Benatti et al, 2013, p. 17)

Quanto aos quilombolas, o Estado do Pará se mantém como o líder nacional no reconhecimento destes direitos territoriais tendo expedido 47 títulos que beneficiaram 101 comunidades, espalhadas em 33 municípios, atingindo uma área total de 457.185,9819 ha e beneficiando 4.677 famílias. (op. cit.)

⁴³ Apesar de temidos, estes prepostos circulam normalmente pelas vilas e localidades dos municípios sem que sejam objeto de investigação formal e sem serem indiciados pelas forças policiais locais – que são no mínimo coniventes com os criminosos, quando não mantêm com eles relações de franca cumplicidade. A título de exemplo, “no caso célebre da grilagem de milhões de hectares pelo grupo CR Almeida, em Altamira, membros do corpo da Polícia Militar do Estado chegam a figurar na folha de pagamentos da Companhia Incenxil, ligada à CR Almeida”. (Benatti et al, 2006: 27-28)

⁴⁴ Um exemplo é o caso dos índios Tembés de Santa Maria do Pará, por exemplo.

Passaremos em seguida a analisar e expor alguns dos mais perversos efeitos da falta de regulação da apropriação territorial, que se dá principalmente pela grilagem de terras, em suas relações com outras esferas (desmatamento, pecuária, trabalho escravo e conflitos fundiários).

3.3. DOS OUTROS EFEITOS RELACIONADOS A FORMA DE REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL NO PARÁ

Até aqui pudemos constatar que o estado do Pará não fugiu à regra no que tange o processo generalizado que moldou a manutenção das características regulatórias que regem a ocupação territorial durante a história fundiária brasileira. Isto quer dizer, em outras palavras, que as características centrais que elencamos para delinear um padrão histórico brasileiro de regulação da apropriação territorial também são partilhadas no Pará – assim como os efeitos deletérios dele originados.

Para continuarmos em nossa análise, entretanto, é necessário trazer mais informações que corroborem para a nossa hipótese de que o Pará seja um objeto de estudo privilegiado e, para isso, trataremos nesta seção de três características típicas das manifestações deletérias ensejadas pelo padrão ao qual nos referimos. De início mostraremos como a questão do desmatamento na fronteira amazônica dentro do Pará é diretamente influenciada pela forma de regulação fundiária, em seguida mostraremos a conexão que existe entre esta forma de regulação e a pecuária extensiva, especialmente ligada com a grilagem de terras e concentração fundiária. Por último exporemos as características socialmente degradantes do trabalho escravo, violência e conflitos fundiários em geral que tem palco nas regiões de expansão da fronteira interna, a exemplo do Pará.

3.3.1. Desmatamento

Além da espoliação dos fundos públicos, a economia da grilagem também está intimamente ligada com outros setores de atividades, como o setor madeireiro. O financiamento privado da atividade madeireira é muitas vezes baseado na cessão de crédito, em troca da venda da madeira para o financiador em condições de exclusividade e preço diferenciado. O acesso à madeira, através do controle de áreas de extração, ou de documentação ou ainda da posse de planos de manejo que permitam justificar a saída da madeira, constituem garantias importantes da

capacidade de fornecimento do financiado, que justificam eventualmente a cessão de crédito. Em campo, as madeiras financiadas adiantam, por sua vez, empréstimos a serrarias locais, gerenciadas por indivíduos que adquirem a madeira de agricultores, populações indígenas etc. Esquemas desse tipo deram origem a intensa grilagem de terras a partir da exploração do mogno, inclusive em áreas indígenas na região de São Félix do Xingu. (Benatti et al, 2006, p. 33)

Sá et al (2013), em estudo buscando a correlação empírica entre a expansão do cultivo de cana-de-açúcar no estado de São Paulo com o desmatamento na Amazônia, mostram que a expansão deste cultivo alhures gera indiretamente a mudança no uso da terra que incorre no desmatamento, com um *lag* temporal de pelo menos 10 anos. Com isto evidenciam mais uma forma, indireta, pela qual incide-se no desmatamento, sendo o elo causal relacionado com a expulsão da pecuária das áreas de expansão de cana para à região amazônica, da qual o Pará ocupa grande parte da fronteira de expansão da pecuária floresta adentro, com alta incidência de grilagem.

Segundo Carvalho (2012, p. 118), apesar de o desmatamento ser frequentemente explicado pela teoria malthusiana do aumento da pressão demográfica sobre os recursos naturais limitados, o caso da Amazônia Paraense é essencialmente diverso. Como local de expansão da fronteira interna, grande parte do incremento de população foi sendo composto por trabalhadores rurais migrantes e a degradação ambiental não se restringe simplesmente ao aumento da pressão demográfica. As formas de ocupação produtiva são menos intensivas em mão de obra (pecuária, extração madeireira e extração de minérios), mas é a escala com que ocorre o desmatamento florestal voltado à utilização por estas atividades extrativas que vem causando a destruição dos recursos naturais neste montante elevado. Uma ilustração deste fato se dá na constatação da crescente concentração de capital e da terra nas mãos de poucos e número crescente de mão de obra não qualificada usada nas atividades extrativas (pecuária, madeira e mineração) que tem causado não só práticas danosas ao meio ambiente nas próprias grandes propriedades - do desmatamento da floresta à formação de pastagens - quanto grandes danos ao solo agrícola por meio da erosão do solo. Como exemplo, entre 1970-1985, “a área com pastagens artificiais do Pará aumentou de 467.849 ha (1,57% do total da área de pastagens do Brasil em 1970) para 4.250.496 ha (5,74% do total da área de pastagens artificiais do Brasil em 1985)”.

O que se pode apontar de fato é que a forma e o ritmo do desmatamento da floresta paraense é resultado das políticas de ocupação e desenvolvimento conduzidos pelo Estado brasileiro, através das instituições e órgãos criados durante a ditadura militar. A abertura e integração da fronteira amazônica à economia nacional têm sido executadas pelo setor privado capitalista com o patrocínio do governo federal. As atividades usadas para a integração da fronteira amazônica a economia nacional incluem a construção de estradas, a criação de gado, a extração de madeira, a agricultura comercial (soja e dendê) colonização dirigida e espontânea produtora de alimentos e, mais recentemente, a indústria de mineração e os projetos de infraestrutura de energia hidrelétrica. O fato comum dessas atividades extrativas minerais e agropecuárias na Amazônia é que todas são destruidoras de florestas virgens. (op. cit., p. 121-122)

Nepstad et al (2001) complementa esta análise do desmatamento incluindo o papel das rodovias no acesso às terras devolutas. Segundo os autores, a pavimentação de rodovias estimula o desmatamento da floresta pelo acesso a grandes extensões de terras devolutas ao longo do perímetro das rodovias. Esta corrida por terras nessa área tem contribuído para a valorização das terras na Amazônia. Além disso, o incremento das exportações de carne, soja e minério também contribuiu para o aumento da demanda por terra na região da Amazônia paraense.

O que se pode perceber no Pará, entretanto, é que apesar do forte aumento do desmatamento durante o governo FHC, a partir de 2002 o governo tem conseguido conter gradualmente a expansão do desmatamento. Isto se deve à nova tratativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com relação à extração ilegal de madeira na Amazônia, intensificando a fiscalização e sustentando medidas de certificação de madeiras, além da criação de novos mecanismos de governança. Nas palavras de Carvalho (2012, p. 324):

“[...] o que se pode concluir é a constatação de que novas instituições criadas para combater o aumento do desmatamento da floresta amazônica e os mecanismos de governança adotados nas políticas nacionais e estaduais de combate ao desmatamento da floresta amazônica no Pará vêm obtendo resultados positivos nos últimos anos.”

3.3.2. Pecuária, soja e grilagem

A pecuária entra em cena como causador do desmatamento nas áreas de fronteira assim que ocorre o esgotamento da extração madeireira, conduzindo geralmente ao desmatamento,

loteamento e revenda das terras (em sua maioria não tituladas e até em terras indígenas⁴⁵). Este desmatamento após a extração das madeiras de lei ocasiona uma elevada valorização do preço das terras, muito frequentemente financiando os custos da expansão pecuária sobre as terras griladas. (Reydon, 2011)

O deslocamento de gado para uma área grilada e desmatada ilegalmente empresta, assim, as aparências de empreendimento produtivo a um processo de dilapidação do patrimônio coletivo com altos custos sociais e ambientais. Tomando como exemplo somente o município de São Felix do Xingu, vê-se que este é detentor de 10% do rebanho bovino do Estado do Pará, com um crescimento do rebanho de 780% em 7 anos. (Venturieri et al, 2004:11)

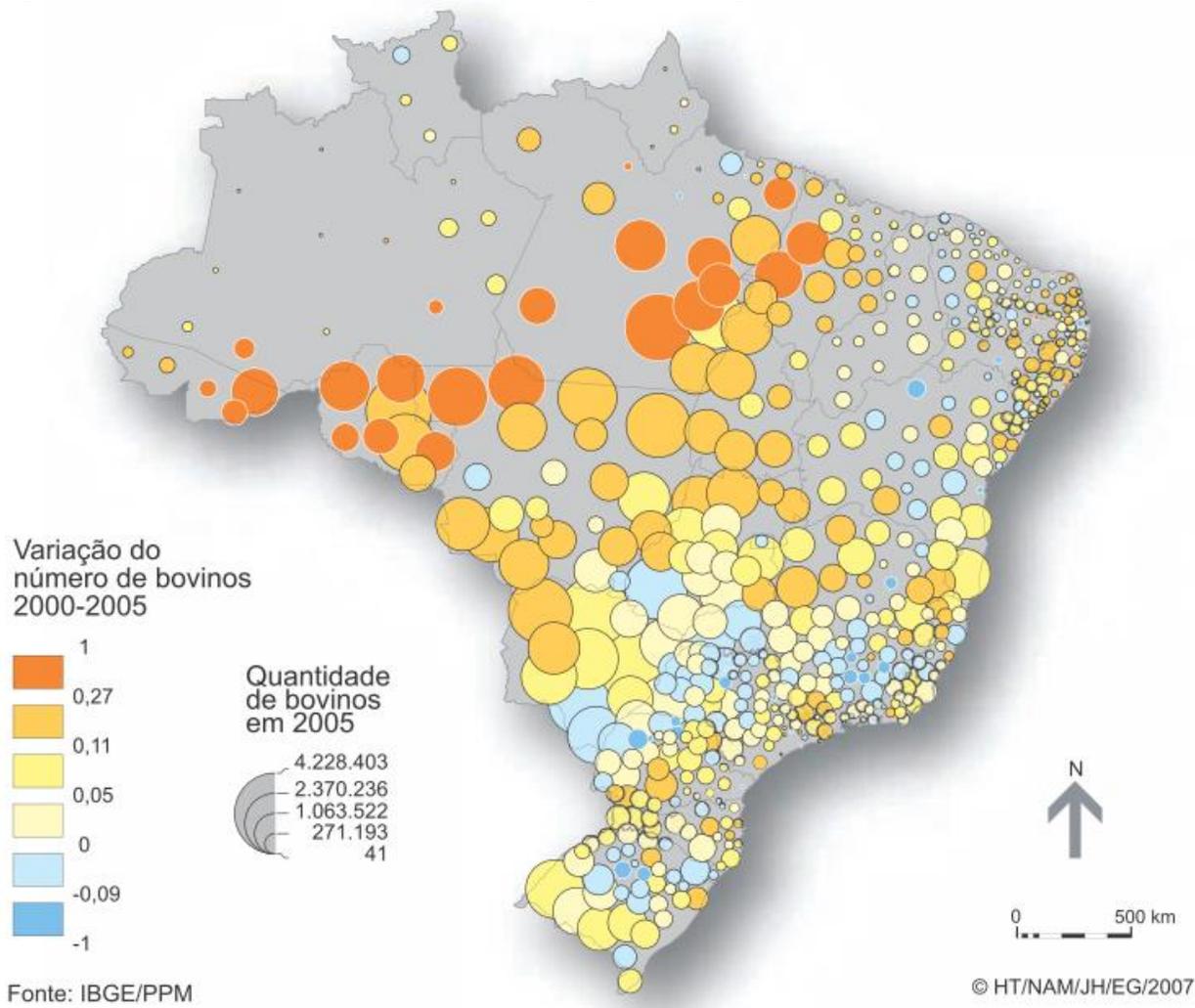
Já quanto à soja, sua entrada na Amazônia a partir de 1990 representa uma poderosa ameaça às populações tradicionais e à biodiversidade. A dinâmica econômica ensejada pela soja no Pará é particularmente perversa por justificar grandes projetos de infraestrutura de transporte que, por sua vez, iniciam uma cadeia de eventos que conduz à destruição de *habitats* naturais em grande extensão, além das áreas plantadas com soja (Fearnside, 2000). Além dos investimentos em infraestrutura de transporte, pode-se incluir ainda os incentivos fiscais e creditícios dados pelo governo, que também somam-se para a ampliação da economia da grilagem e valorização especulativa da terra, em geral pública, que justifica e custeia sua apropriação ilegal.

A título de exemplo, o porto da Cargil em Santarém consolidou o município como estratégico para o escoamento de grãos por apresentar condições de se tornar um pólo produtor e exportador, dado que pelo menos dois grandes projetos de infraestrutura (BR-163 e hidrovía do Tapajós) têm como destino final o porto do citado município. Disto têm resultado altos índices de desmatamento, violência no campo, expulsão de pequenos agricultores de suas terras e um processo de ocupação urbana desordenado. (Costa, 2000, apud Benatti et al, 2006, p. 36-37)

A atividade da pecuária é conhecidamente mais intensa nas áreas de expansão da fronteira, sendo o Pará como um dos Estados que, devido ao seu tamanho e localização, atualmente presencia esta fase de expansão da fronteira interna. Neste sentido a figura 3 é ilustrativa:

⁴⁵ Como no caso dos Apiterêwa. (Benatti et al, 2006:35; Procuradoria da República no Pará, 2007)

Figura 3. Quantidade e variação de bovinos, por município, 2000-2005.



Fonte: Théry et al, 2009:40.

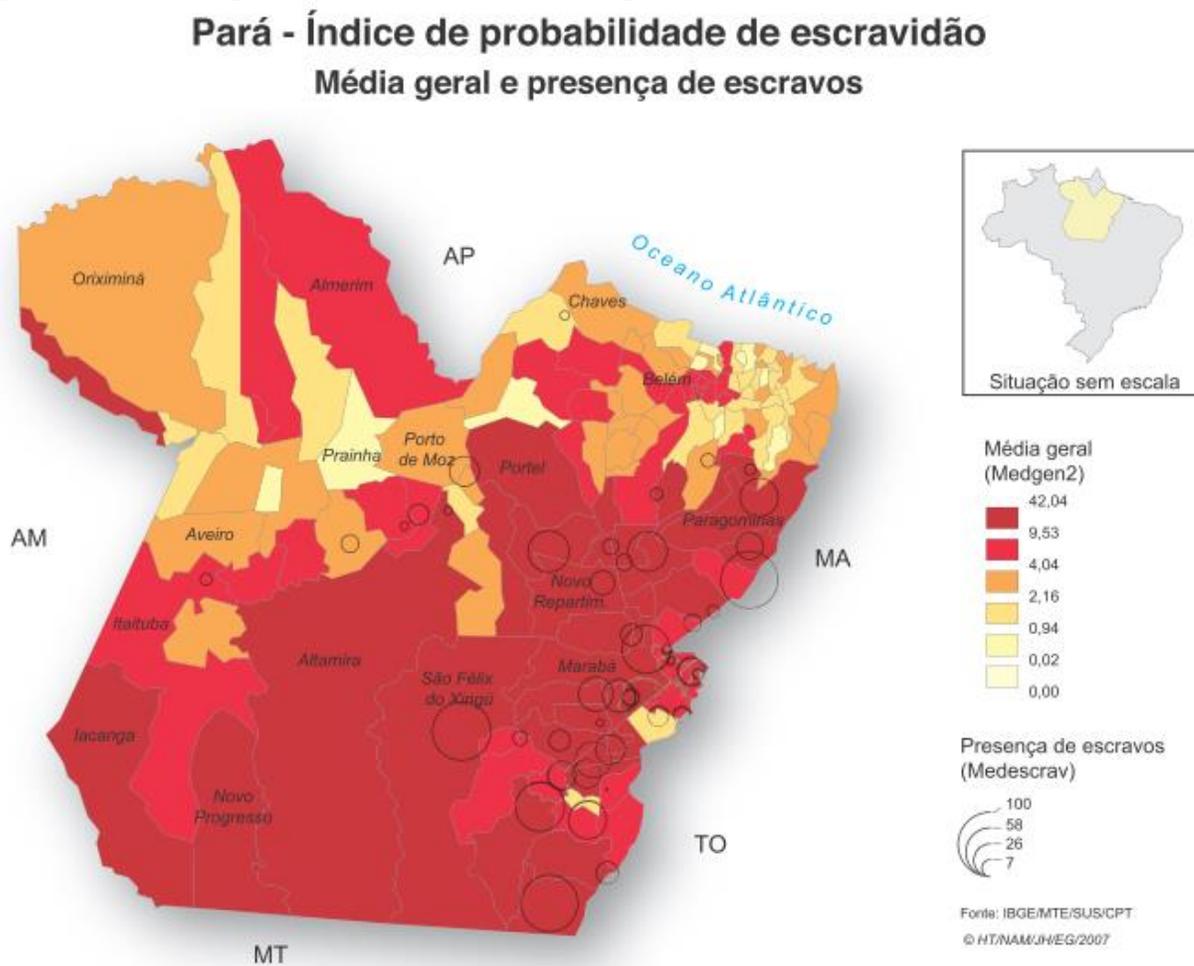
A relação da expansão da pecuária coincide com o Arco do Desmatamento na região norte, além de ter íntima conexão com a libertação de trabalhadores em condições análogas à escravidão e com conflitos fundiários, tema da seção seguinte.

3.3.3. Trabalho escravo e conflitos fundiários

O trabalho escravo está intimamente ligado com a atividade da pecuária na fronteira: das atividades onde foram encontrados trabalhadores escravos, de acordo com o Atlas do Trabalho Escravo de 2009, 49% dos trabalhadores em condições análogas à escravidão resgatados estavam

ocupados em atividades de cuidados com pasto, sendo que o segunda atividade de maior incidência era o desmatamento, com 29,1%.

Figura 4. Índice de probabilidade de escravidão para o Pará, 2007.



Fonte: Théry et al, 2009, p. 62.

Carvalho (2012, p. 121) partilha desta mesma opinião, constatando que na Amazônia paraense a expansão da pecuária expulsa ou assalaria o posseiro ou colono “gato” – funcionário ou não da própria empresa agropecuária – para realizar o desmatamento e o plantio do capim para a formação de pastagens artificiais. Este tipo de contrato informal dos peões evita o pagamento de encargos sociais pela empresa e quase sempre transforma o trabalhador não num assalariado, mas num trabalhador sujeito ao trabalho compulsório por endividamento com base na instituição do “aviamento”.

Ao exemplo da tabela 4, abaixo, podemos notar a predominância do estado do Pará no que tange a ocorrência de casos de trabalho escravo e superexploração descobertos. Somente em 2012, 40,76% dos casos descobertos no Brasil inteiro se deram no estado do Pará, totalizando 59 ocorrências e envolvendo 1233 trabalhadores.

Tabela 4. Trabalho escravo e superexploração no Pará, Região Norte e Brasil, 2012.

Estado ou região	Trabalho escravo e superexploração	
	Ocorrências	Trabalhadores na denúncia
Pará	59	1.233
Região Norte	97	1.814
Brasil	182	3.025
% Pará/Brasil	32,42%	40,76%

Fonte: CPT, 2013.

No que tange a violência contra a pessoa (tabela 5), vemos que o Pará como um único estado responde por mais de 25% das pessoas envolvidas em conflitos no Brasil em 2012.

Tabela 5. Violência contra a pessoa no Pará, Região Norte e Brasil, 2012.

	N. de conflitos	Pessoas envolvidas
Pará	166	164.198
Região Norte	427	243.239
Brasil	1.364	648.515
% Pará/Brasil	12,17%	25,32%

Fonte: CPT, 2013.

Em outro trabalho, conduzido por Fernandes et al (2007) temos que 70% de todos os casos de trabalho escravo no Brasil no período de 1995 a 2002 foram localizados no estado do Pará.

Como elucidado anteriormente, a partir de 2008 um processo de fechamento do cerco das terras públicas e devolutas pelas elites fundiárias, em detrimento dos pequenos posseiros, indígenas e quilombolas, tornando especialmente a região da Amazônia Legal novamente em palco dos conflitos fundiários - gerando, nas palavras de Oliveira et al (2013, p. 28), o retorno à barbárie dos anos dos governos militares na região.

Théry et al (2009, p. 49) ressalta que a violência é a característica que marca a luta pela terra no Brasil. Se, entre os anos 1960 e 1970, o foco principal do processo era o Nordeste, a partir de 1972 o fenômeno concentrou-se na Amazônia, atingindo tanto posseiros como indígenas.

As mortes em conflitos no campo, em todo o país, demonstram a continuidade temporal e espacial da violência. Especialmente no Estado do Pará episódios como o de Eldorado de Carajás (em 1996) e a morte de Dorothy Stang (em 2005) que representam casos vastamente mediados da morte de camponeses sem terra, estarão sempre na memória.

Tabela 6. Violência relacionada a ocupação e posse no Pará, Região Norte e Brasil, 2012.

	Nº de ocorrências	Famílias	Área (ha)	Famílias expulsas	Famílias despejadas	Ameaçadas de despejo	Tentativa de ameaça ou expulsão	Pistolagem
Pará	89	12.471	526.599	325	193	3.012	2.677	5.895
Região Norte	302	26.906	11.362.715	352	903	7.086	5.322	7.705
Brasil	1.067	92.113	13.181.570	1.388	7.459	16.802	21.375	19.968
% Pará/Brasil	8,34%	13,54%	3,99%	23,41%	2,59%	17,93%	12,52%	29,52%
% Norte/Brasil	28,30%	29,21%	86,20%	25,36%	12,11%	42,17%	24,90%	38,59%

Fonte: CPT, 2013.

Utilizando os dados da tabela 6 acima, podemos perceber a preponderância da região norte com relação a área total encampada com violência relacionada a ocupação e posse (86,20%). Entretanto, o que mais nos interessa aqui é assinalar o alto índice de pistolagem no Pará, com 7705 casos registrados somente no ano de 2012.

Fernandes (1999, p. 72) nos revela dados surpreendentes sobre os conflitos ao final da década de 1970 e início da década seguinte:

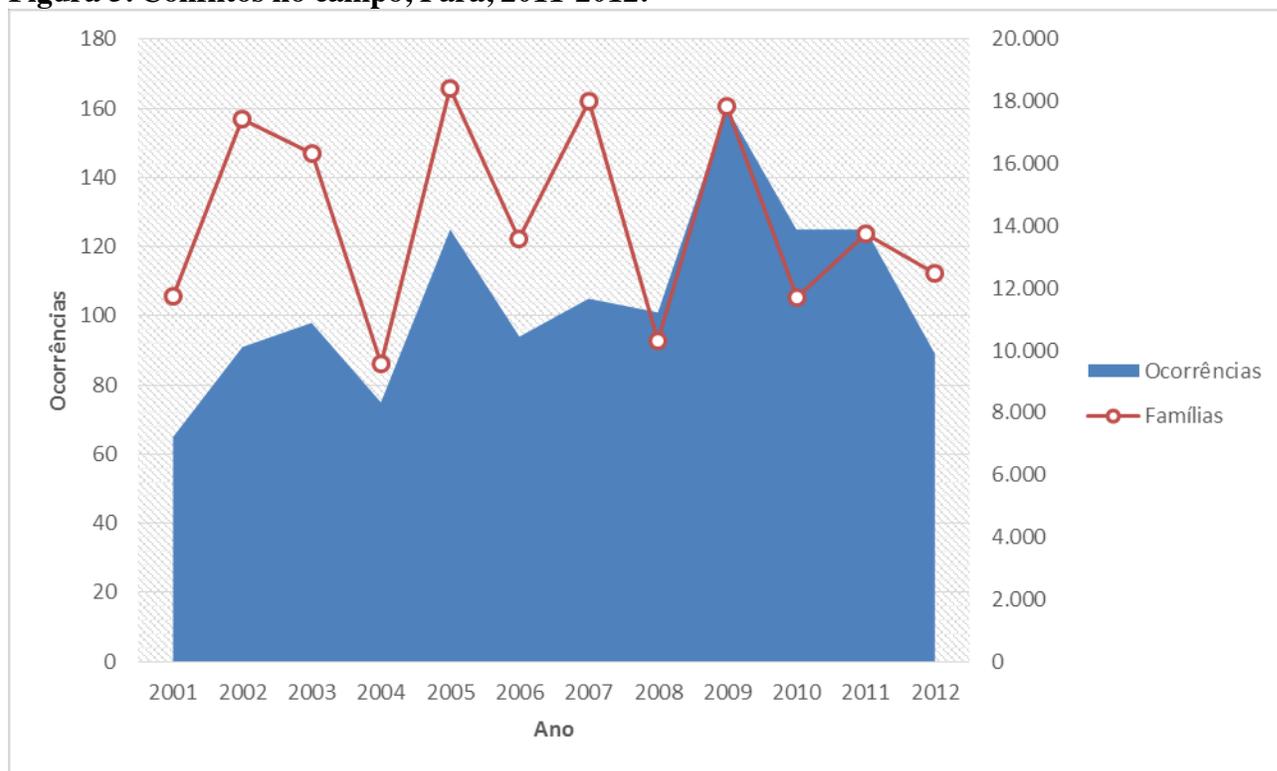
“Somente em Conceição do Araguaia, no começo de 1978, havia 43 áreas de conflitos identificados e cadastrados. Seis meses depois chegam a 55 as áreas conflitadas e no final do ano já ultrapassavam 80 (Kotscho, 1982). Entre 1979 e julho de 1981 ocorreram no Pará 151 conflitos, envolvendo 37.874 famílias, equivalente a 208.272 pessoas numa área de 13.511.865 ha (BRASIL. MIRAD, 1986a).”

Conhecidamente o Pará é o principal foco de violência rural no Brasil há pelo menos duas décadas. Partiremos agora para a exposição de dados que comprovem o alto índice de conflitos violentos no campo. No relatório anual de conflitos no campo da Comissão Pastoral da Terra (2003, p. 9) temos que entre 1985 e 2001 ocorreram no Pará 38% do total de assassinatos de trabalhadores rurais – 472 mortes, do total de 1.327. Entretanto este mesmo relatório apresenta também uma comparação com o *Inventário de Registros e Denúncias de Mortes Relacionadas com a Posse e Exploração de Terra no Estado do Pará entre 1980-2001*, chamando atenção para o possível subdimensionamento da amostra colhida pela própria CPT. Neste *Inventário*, por exemplo, no período de 1995-2001 foram registrados 261 ocorrências com 328 vítimas mortais

(uma diferença de 352,6% em comparação com os dados da CPT, o que só gera mais espanto, visto que o *Inventário* é uma publicação oficial do estado).

Sabendo que o Pará é palco da maior parcela dos conflitos do campo brasileiro consistentemente, podemos explorar a variação ano a ano desde 2001 destes conflitos no estado. De acordo com os dados ilustrados na figura 5, abaixo, temos que os anos de 2002, 2005, 2007 e 2009 foram anos de pico de conflitos, afetando entre 17,42 e 18,43 mil famílias. Com relação ao número de ocorrências de conflitos temos o pico no ano de 2009, com 160 conflitos registrados e o menor valor registrado sendo 75, no ano de 2004.

Figura 5. Conflitos no campo, Pará, 2011-2012.



Fonte: Comissão Pastoral da Terra, Conflitos no Campo, Brasil – vários anos.

Por fim, mostramos que os altos níveis de violência somados com os maiores índices de trabalho escravo, sendo o Pará atualmente um dos maiores focos de expansão da fronteira interna no Brasil, só corroboram com o que enunciamos nos capítulos anteriores sobre o padrão de regulação da apropriação territorial e as mazelas engendradas pelo mesmo.

CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O avanço sobre as florestas e sobre os povos indígenas e tradicionais que as habitam é uma marca constante no desenrolar da história da ocupação brasileira. Atrás desta vanguarda da expansão da fronteira interna restam os conflitos em torno do domínio real das terras apropriadas e todas as mazelas engendradas por este processo.

O que mostramos do caso atual do Pará como região onde este processo ocorre atualmente está em linha com o que tentamos delinear nos outros capítulos como uma forma que segue em sua essência durante os séculos de história fundiária brasileira. Em outras palavras, expusemos as características históricas da regulação da ocupação de terras no estado e percebemos que estas se deram da mesma maneira que na grande maioria do país, através da permissividade com a apropriação privada de terras devolutas e uma regulação débil incapaz de impedir que a terra seja sempre distribuída de forma concentrada – grandes propriedades nas mãos de poucas pessoas.

Mostramos também que esta forma de regular a apropriação territorial traz consigo a manutenção da insegurança jurídica e a continuidade da espoliação do patrimônio público até os dias de hoje – com exceção de um breve período entre 2007 e 2010 onde houve, como luminoso ponto fora da reta, uma coesão de interesses nunca antes vista voltada para a correção desta ausência regulatória e contrária ao saque contra o patrimônio público de terras.

Apesar de a intensidade das características do padrão de ocupação do solo ser levada ao limite no caso do Pará por localizar-se num dos lugares geográficos onde se dá atualmente a expansão da fronteira interna, vimos que, em essência, as mazelas que se manifestam são as mesmas elencadas nos outros capítulos: desmatamento, violência, conflitos fundiários, etc. A intensidade destes efeitos deletérios no Pará se confirma especialmente por meio da violência no campo: é o estado onde está concentrado o maior número de ocorrências de trabalho escravo assim como é onde se dão o maior número de conflitos fundiários e assassinatos relacionados a estes.

Gostaríamos de finalizar este capítulo com uma conclusão dupla advinda da análise do caso paraense: se é nestas regiões por onde caminha a fronteira interna que a intensidade dos efeitos deletérios advindos da forma pela qual se apropriam as terras no Brasil, por outro lado é extremamente importante compreender como foi possível que, exatamente nesta mesma região,

se deu uma tentativa de efetiva governança fundiária, *sui generis* exatamente por se direcionar centralmente para as características que elencamos como maiores fontes de perpetuação da forma de apropriação territorial à brasileira.

CAPÍTULO 4. MANIFESTAÇÕES DECORRENTES DA FORMA DE REGULÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA

INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

Conhecemos muito bem que a estrutura fundiária brasileira é concentrada desde os primórdios da colonização portuguesa nestas terras sul-americanas. Através dos capítulos anteriores pudemos traçar como se desenrolaram desde então as aparentes mudanças na regulação fundiária até 1964 e a partir de lá até a atualidade. Até aqui expusemos um padrão que se manteve apesar de mudanças em sua forma durante todo este período e delimitamos algumas características primárias do mesmo, como a constante expansão da fronteira interna por via do apossamento privado de terras devolutas, a manutenção da concentração fundiária e a violência no campo, especialmente nas áreas de fronteira – tudo isto decorrente de certa conformação dos mecanismos regulatórios que, na prática, sempre evitou qualquer alteração estrutural neste padrão extensivamente descrito. Exemplificamos com o caso do estado do Pará que, apesar destas características se manterem no estado, existiu um importante esforço na direção contrária visando tomar controle das terras públicas – seja por via de arrecadação de terras devolutas ou esclarecendo os limites das terras públicas estaduais, municipais e federais.

No presente capítulo utilizaremos esta conformação que chamamos de padrão de apropriação territorial e buscaremos nos dados do período a partir de 1964 se houve sua manutenção ou se houve alguma forma de rompimento levando a uma nova forma de apropriação territorial e como esta se conformaria. Para isso, começaremos retratando a estrutura agrária no tempo, incluindo o impacto de políticas que se propuseram a alterar esta mesma estrutura e dados sobre a violência no campo. Em seguida delinearíamos os principais fatores regulatórios que pressionam na direção da manutenção deste mesmo padrão e, por último, analisaremos uma série de sintomas decorrentes da continuação destas características essenciais que conformam a maneira como se dá a ocupação das terras no Brasil.

4.1. DA PERMANÊNCIA DA MESMA ESTRUTURA AGRÁRIA

Debruçando-nos sobre a história do desenvolvimento da fronteira interna no Brasil pudemos compreender que cada momento de sua expansão envolve a apropriação privada de terras

devolutas e tendência a concentração, além de ser acompanhada também por uma miríade de conflitos mais ou menos violentos relacionados à terra. Nas últimas duas décadas uma das promessas de alteração estrutural neste quadro se baseou na execução de uma reforma agrária, incluindo desapropriações e criação de assentamentos.

Nesta seção mostraremos como a estrutura fundiária manteve sua histórica concentração sem grandes alterações, além de mostrarmos que os esforços de reforma agrária, apesar de significativos e importantes por outros motivos, também não alteraram efetivamente esta estrutura. Por fim, traremos dados sobre violência no campo durante o período recente para apontar que sua existência constante é mais um fator que pertence ao padrão pelo qual se dá a apropriação de terras no país.

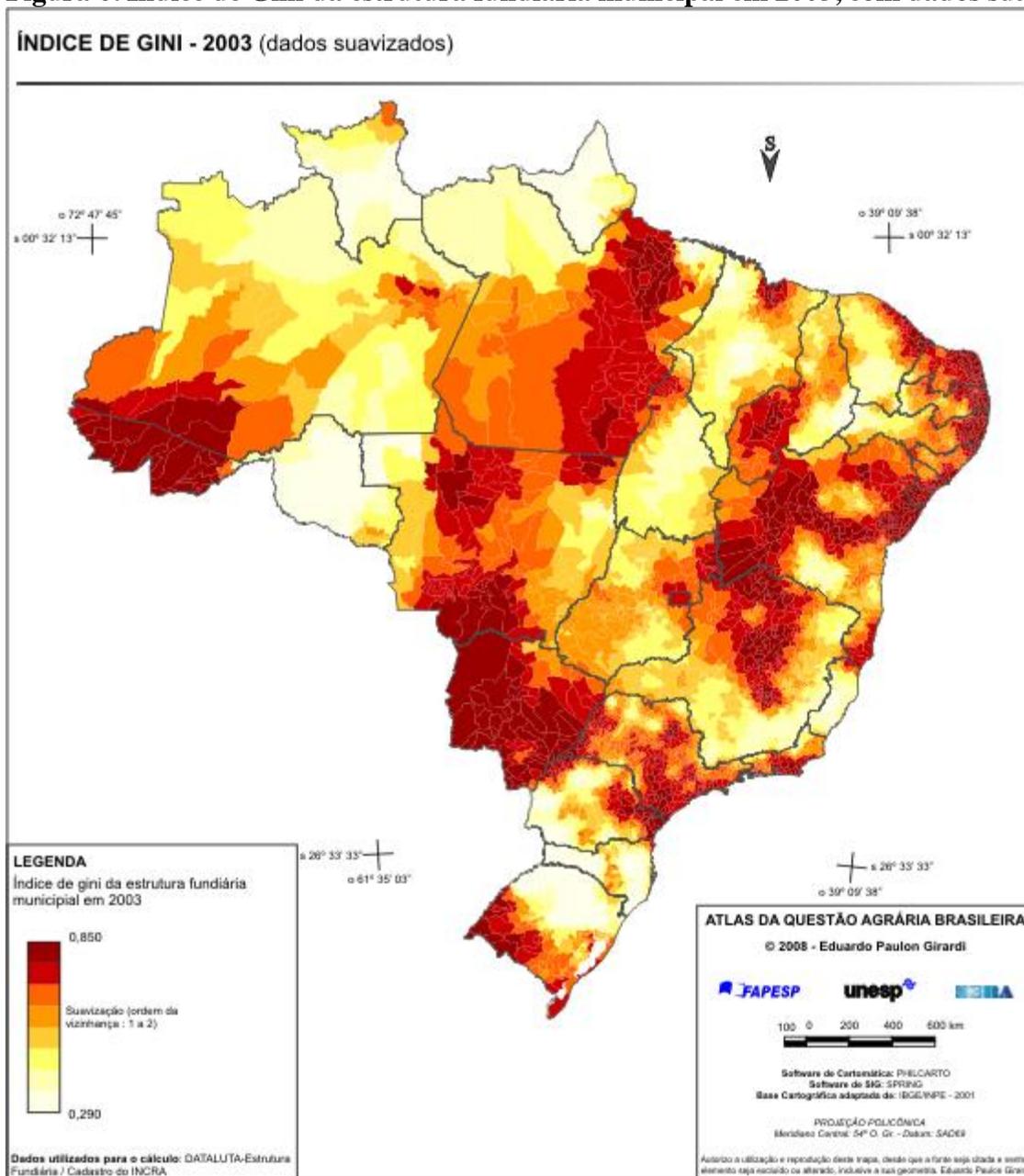
4.1.1. Concentração da estrutura agrária se mantém

Girardi (2008) calcula o índice de Gini para desigualdade fundiária a partir dos dados da estrutura fundiária do Incra⁴⁶. À parte as divergências de abordagem, ele expõe representações gráficas pertinentes no âmbito da visualização regional da desigualdade fundiária brasileira.

De acordo com o mesmo estudo, em 2003 o índice de Gini para o Brasil era de 0,816 e a sua evolução entre 1992 e 2003, de apenas -0,010, o que seria uma confirmação de que as políticas de reforma agrária não tocaram na concentração geral da estrutura fundiária brasileira. A figura 6, abaixo, representa o índice de Gini suavizado para as diversas regiões municipais do país.

⁴⁶ De acordo com Girardi (2008), sobre a metodologia: “calculamos o índice a partir dos dados da estrutura fundiária de 1992, 1998 e 2003 do INCRA. Somente os dados dos imóveis rurais, em especial das propriedades, podem fornecer informações sobre a real concentração de terra. Esses dados indicam quem detém a terra e por isso pode extrair a renda da terra. Utilizar os dados do Censo Agropecuário (estabelecimentos agropecuários) para calcular o índice de Gini seria desconsiderar o pagamento da renda pré-capitalista da terra, condição à qual são submetidos os produtores que não são proprietários. Apesar de tomarmos os dados do INCRA, ou seja, dos imóveis rurais, devemos reconhecer a possibilidade da concentração da terra no Brasil ser ainda maior, pois vários proprietários possuem mais de um imóvel rural.”

Figura 6. Índice de Gini da estrutura fundiária municipal em 2003, com dados suavizados.



Fonte: Girardi, 2008.

Hoffmann e Ney (2010) também analisaram a evolução do índice de Gini para a desigualdade fundiária brasileira, entretanto usam uma metodologia e fonte diversa do estudo de Girardi (2008), baseando-se nos dados dos Censos Agropecuários e da PNAD ao invés dos dados do Cadastro de Imóveis do Incra.

Antes da análise dos argumentos do estudo, cabe um esclarecimento bem colocado:

“Uma desigualdade fundiária elevada é caracterizada pelo fato de haver uma grande proporção da área total ocupada por uma pequena proporção dos estabelecimentos. Se tivéssemos uma situação hipotética de uma região onde houvesse um pequeno número de latifúndios e todos com o mesmo tamanho, a proporção acumulada da terra seria sempre igual à proporção acumulada dos estabelecimentos. O resultado seria um índice de Gini igual a zero, mesmo em um contexto de grande concentração fundiária, no qual a maior parte da população não tem terra para plantar”. (Hoffmann, 1998, apud Hoffmann e Ney, 2010)

Tabela 7. Proporção da área total ocupada pelos 50% menores (50-) e 5% maiores (5+) estabelecimentos, conforme condição do produtor. Censo Agropecuário, 1975 a 2006.

Condição do produtor	50-					5+				
	1975	1980	1985	1995/96	2006	1975	1980	1985	1995/96	2006
Proprietário	3,6	3,4	3,3	3,2	2,7	65,7	66,5	66,2	66,3	68,4
Arrendatário	2,8	2,3	2,3	1,6	1,4	74,9	75,7	73,0	73,8	71,2
Parceiro	11,3	8,4	7,3	4,5	2,9	45,3	53,8	58,7	69,7	77,6
Ocupante	2,9	2,6	3,4	3,3	2,7	70,7	69,5	63,5	69,0	57,6
Total	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	68,7	69,3	69,0	68,8	69,3

Fonte: Censos Agropecuários, IBGE, apud Hoffman (2010, p. 20)

A tabela 7 mostra que entre 1975 e 2006 a área ocupada pelos 5% maiores estabelecimentos agropecuários manteve-se acima de 68,7% da área total, enquanto os 50% menores ocuparam no máximo 2,5% da área total, em 1975 – de lá para cá é perceptível ainda uma tendência de diminuição da parcela total de área ocupada pelos mesmos para 2,3% da área total. A desigualdade fundiária é tão elevada que a área total ocupada pelo extrato dos 5% maiores é 30 vezes superior à ocupada pelos 50% menores.

Entretanto, como advertem Hoffmann e Ney (2010), crescimento da desigualdade fundiária não é o mesmo que “concentração” da posse de terra pelos latifúndios, este crescimento da desigualdade fundiária ocorre devido ao crescimento do número de pequenos estabelecimentos:

“Ainda que possa ter ocorrido, a partir de 1995, o crescimento da desigualdade fundiária, ele não deve ser erroneamente interpretado como aumento da ‘concentração’ da posse da terra pelos latifúndios. Se tivesse acontecido apenas o crescimento dos latifúndios, a área média dos estabelecimentos deveria aumentar. Ela, porém, diminuiu de 73,1 para 67,1 ha (ver tabela 6). A redução foi ainda mais intensa

entre os proprietários: de 92,0 para 77,8 ha. Considerando esta categoria de produtores agrícolas, nota-se que houve uma queda percentual ainda maior da área mediana de 15,2 para 11,9 ha (-21,7%). Os dados indicam que o índice de Gini aumentou entre os proprietários de terra essencialmente devido ao crescimento do número de pequenos estabelecimentos.”

Sendo que a disparidade na distribuição da terra é alta em todas as unidades da federação, para conseguir localizar geograficamente onde ficam os latifúndios, é preciso considerar a área média das propriedades. Assim, nota-se que Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Amapá, além de estarem entre os estados com maior desigualdade fundiária (0,857, 0,865 e 0,851), possuem também as maiores áreas médias dos estabelecimentos agrícolas (465,6, 427,0 e 283,0 hectares), indicando que nestes casos há uma clara concentração da terra em latifúndios⁴⁷.

No que tange a elevada disparidade na distribuição da posse de terra, em 2008 os 50% menores empreendimentos ocupam 2,2% da área total agrícola, enquanto os 10%, 5% e 1% maiores se apropriam, respectivamente, de 79,4%, 69,1% e 41,9% da área. (op. cit., p.27)

Por último, é notável o resultado da estimativa do índice de Gini com a inclusão de uma categoria de “sem-terras”, ou seja, incluindo as pessoas de referência de domicílios particulares que estão ocupados como empregados no setor agrícola como se fossem donos de uma propriedade de área nula⁴⁸:

“A proporção de ‘sem-terra’ no total de pessoas considerado permanece entre 40% e 43% de 1992 a 2003, supera 43% a partir de 2004 e atinge quase 47% em 2007 e 2008. [...] em 2008, o índice de Gini da distribuição fundiária, em todo o país, sobe de 0,857, nas estimativas que consideram apenas a distribuição da área entre conta própria e empregadores, para 0,924, nas que também consideram os empregados chefes de domicílio. A proporção da área total apropriada pelos 50 - , por sua vez, cai de 2,2% para 0,01%, e pelos 10 + , 5 + e 1 + sobe, respectivamente, de 79,4%, 69,1% e 41,9%, para 87,8%, 78,2% e 52,9%.” (op. cit., p. 32-33)

⁴⁷ “A disparidade na distribuição da terra é alta em todas as unidades da federação, sendo que sete estados têm índice de Gini maior ou igual a 0,85, oito e mais o Distrito Federal de 0,80 a menos de 0,85, cinco estados de 0,75 a menos de 0,80, três de 0,70 a menos de 0,75, e apenas dois, Santa Catarina e Roraima, com menos de 0,70 (ver tabela 6). Alagoas tem a desigualdade fundiária, medida pelo índice de Gini, mais elevada, 0,871, seguido pelo Maranhão, 0,866, Mato Grosso, 0,865, Ceará, 0,862, Mato Grosso do Sul, 0,857, Piauí, 0,856, e Amapá, 0,851. Nota-se ainda que Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Amapá não só estão entre os estados com maior desigualdade de terra, como também com maior área média dos estabelecimentos agrícolas: 465,6, 427,0 e 283,0 hectares, respectivamente. Nestes casos há uma clara concentração da terra em latifúndios. Já os estados nordestinos, como Alagoas, por exemplo, têm desigualdade fundiária alta, mas a agricultura também é caracterizada por uma grande participação de pequenas propriedades agrícolas” (IBGE, 2009, apud Hoffman, 2010, p. 22).

⁴⁸ “Optou-se por considerar como “sem terra” aqueles que são pessoas de referência de domicílios particulares e que estão ocupados como empregados no setor agrícola (conforme definição utilizada na PNAD, que engloba agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal, pesca e aquicultura). A tabela 11 mostra os resultados obtidos incluindo esses “sem terra” como se fossem “empreendimentos” de área nula. Além disso, foram também incluídos os conta própria e empregadores com área inferior a 0,1 ha. Foi mantida a exclusão dos empreendimentos com mais de 10 mil hectares a fim de minimizar os problemas das fortes flutuações aleatórias causadas pelos erros de amostragem, particularmente grave na cauda superior da distribuição de terra, tal como já foi analisado anteriormente” (Hoffmann e Ney, 2010, p. 32)

Na tabela 8, abaixo, vemos como a inclusão da categoria de pessoas que vivem no campo e não tem terras muda drasticamente a estimativa dos índices de desigualdade fundiária, em especial no seu impacto na quantidade total de terras dos 50% menores nos últimos anos.

Tabela 8. Características da distribuição fundiária incluindo, com área nula, as pessoas de referência de domicílios particulares com atividade principal como empregado no setor agrícola, de acordo com os dados da PNAD. Brasil, 1992 a 2008.

Ano	População (em 1000)	Amostra	Área média	% da área total dos				Índice de Gini
				50 ⁺	10 ⁺	5 ⁺	1 ⁺	
1992	6.509	12.670	32,5	0,18	85,2	73,9	44,4	0,907
1993	6.436	12.409	34,6	0,17	86,2	75,6	48,3	0,912
1995	6.444	12.583	34,5	0,20	86,7	76,5	49,0	0,915
1996	6.144	11.627	33,1	0,14	87,1	76,6	49,9	0,917
1997	6.344	12.500	35,2	0,18	87,3	77,3	51,5	0,919
1998	6.130	11.838	28,8	0,26	84,3	73,2	45,9	0,903
1999	6.518	12.478	28,9	0,25	85,4	74,5	46,3	0,908
2001	6.159	12.466	30,1	0,20	85,7	74,9	47,1	0,909
2002	6.194	12.513	31,3	0,18	85,8	75,6	49,5	0,912
2003	6.304	12.686	33,3	0,17	86,6	76,4	46,8	0,914
2004	6.317	12.628	28,1	0,15	85,6	75,1	47,4	0,910
2005	6.221	12.603	32,6	0,10	87,7	78,1	51,2	0,921
2006	6.014	12.013	37,9	0,10	89,3	81,2	58,6	0,932
2007	5.727	11.047	24,2	0,01	85,0	74,6	48,5	0,911
2008	5.709	10.693	26,4	0,01	87,8	78,2	52,9	0,924

Fonte: Hoffmann e Ney, 2010, p. 33.

Após esta apresentação breve não resta dúvida que sobre a concentração fundiária se mantém de forma estrutural, o que nos permite partir para o ponto seguinte no que tange traçar um panorama geral que confirme primeiramente que o tal padrão de concentração territorial existe e se mantém. Dado esta estrutura vista no primeiro tópico da seção, passemos para a análise dos esforços de alteração da estrutura fundiária via reforma agrária nas últimas décadas.

4.1.2. Reforma agrária insuficiente e declinante

Como visto no tópico anterior, a estrutura fundiária brasileira se mantém extremamente desigual (alto índice de Gini), em todos os períodos para os quais dados foram apresentados. Apesar dos volumes de área destinados a assentamentos e famílias assentadas, alardeados nos anos pós-Constituinte, sobretudo desde 1995, mostraremos que a política de reforma agrária de corte compensatório não teve efeitos sobre a estrutura fundiária brasileira.

Tabela 9. Projetos de reforma agrária em execução, segundo ano de criação do projeto, Brasil – 1900-2008.

Período/ano de criação do projeto	Número de projetos	Área (em ha)	Número de famílias (capac.)	Famílias assentadas	Área média por lote (A/B) (ha)	Capacidade ociosa (B-C)
1900 a 1994	936	16.453.204,61	257.040	161.573	64,01	95.467
1995	392	2.621.537,98	59.680	52.892	43,93	6.788
1996	467	2.573.420,07	62.502	56.695	41,17	5.807
1997	714	4.238.175,18	95.934	82.680	44,18	13.254
1998	755	3.002.052,86	80.109	71.669	37,47	8.440
1999	670	2.282.104,84	56.208	51.059	40,60	5.149
2000	422	2.153.736,90	39.082	33.928	55,11	5.154
2001	477	1.898.903,71	37.645	33.542	50,44	4.103
2002	382	2.400.928,16	28.112	25.281	85,41	2.831
2003	322	4.600.033,85	31.011	29.367	148,34	1.644
2004	456	4.677.217,45	40.821	36.229	114,58	4.592
2005	873	13.911.971,27	111.761	101.141	124,48	10.620
2006	704	9.311.088,32	105.371	87.496	88,36	17.875
2007	394	6.399.765,81	36.031	29.119	177,62	6.912
2008	326	4.121.812,45	58.127	21.452	70,91	36.675
Total	8.290	80.645.953,45	1.099.434	874.123	73,35	225.311

Fonte: Ferreira et al (2009, p. 201)

De acordo com a tabela 9, pode-se verificar a distribuição dos assentados conforme o ano de criação dos projetos de assentamentos. Os projetos criados até 1994 correspondem por 18,5% do total de famílias assentadas em 2008. Em projetos criados entre 1995 e 2002, estão 46,6% dos atuais assentados da reforma agrária e dos criados entre 2003 e 2008, estão os demais 34,9% destes.

Dos mais de oito mil projetos de assentamento sob responsabilidade do Incra, 936 são projetos antigos, criados até 1994. A grande maioria dos projetos não atingiu as fases de consolidação.

Estavam, em 2009, nas fases iniciais ou intermediárias de execução 79,7% dos projetos, correspondendo a 74,5% do público de assentados. Mesmo nos assentamentos mais antigos, aqueles criados até 1994, somente 31,8% dos assentamentos estavam classificados como consolidados. Tais números revelam a grande dificuldade de se conseguir a emancipação das famílias atendidas pela política nacional de reforma agrária. Dentre os principais fatores que mantêm os assentamentos sem condições de se emanciparem, o principal gargalo é a falta de provisão de infraestrutura: os índices são deficientes quanto a construção de estradas, habitações, créditos, assistência técnica, educação e abastecimento de água⁴⁹ (Ferreira et al, 2009, p. 203). Sem essa provisão de infraestrutura básica, a parcela da população sem-terra que consegue ser assentada acaba topando com uma parede intransponível na maioria das vezes, ao invés de uma “porta de saída” como pretendido.

Girardi (2008) analisando outra base de dados, aponta para as mesmas conclusões. Conforme a tabela 10, abaixo, apesar de um número divergente de 7.666 assentamentos criados desde 1979 até 2006, com área total de 64 milhões de hectares, ainda assim não houve qualquer alteração significativa na estrutura fundiária brasileira – o que se encontra em paralelo a característica excludente da forma de apropriação territorial que tentamos traçar no capítulo anterior.

⁴⁹ Detalhes apresentados em Ferreira et al (2009, p. 203): “tanto no início de 2003 quanto no final de 2007, mais de dois terços dos projetos de assentamentos não tinham Plano de Desenvolvimento; em 2003, 42% dos assentados ainda não tinham obtido crédito de apoio inicial, percentual que é de 32,7% em 2007; 58% não tinham crédito para habitação em 2003, pouco reduzindo em 2007 para 40,7%; o déficit de abastecimento de água era de 93% em 2003, passando para 63% em 2007; 89% das famílias assentadas não eram atendidas por eletrificação rural em 2003, percentual que reduz bastante, porém ainda elevado, para 37%, em 2007”

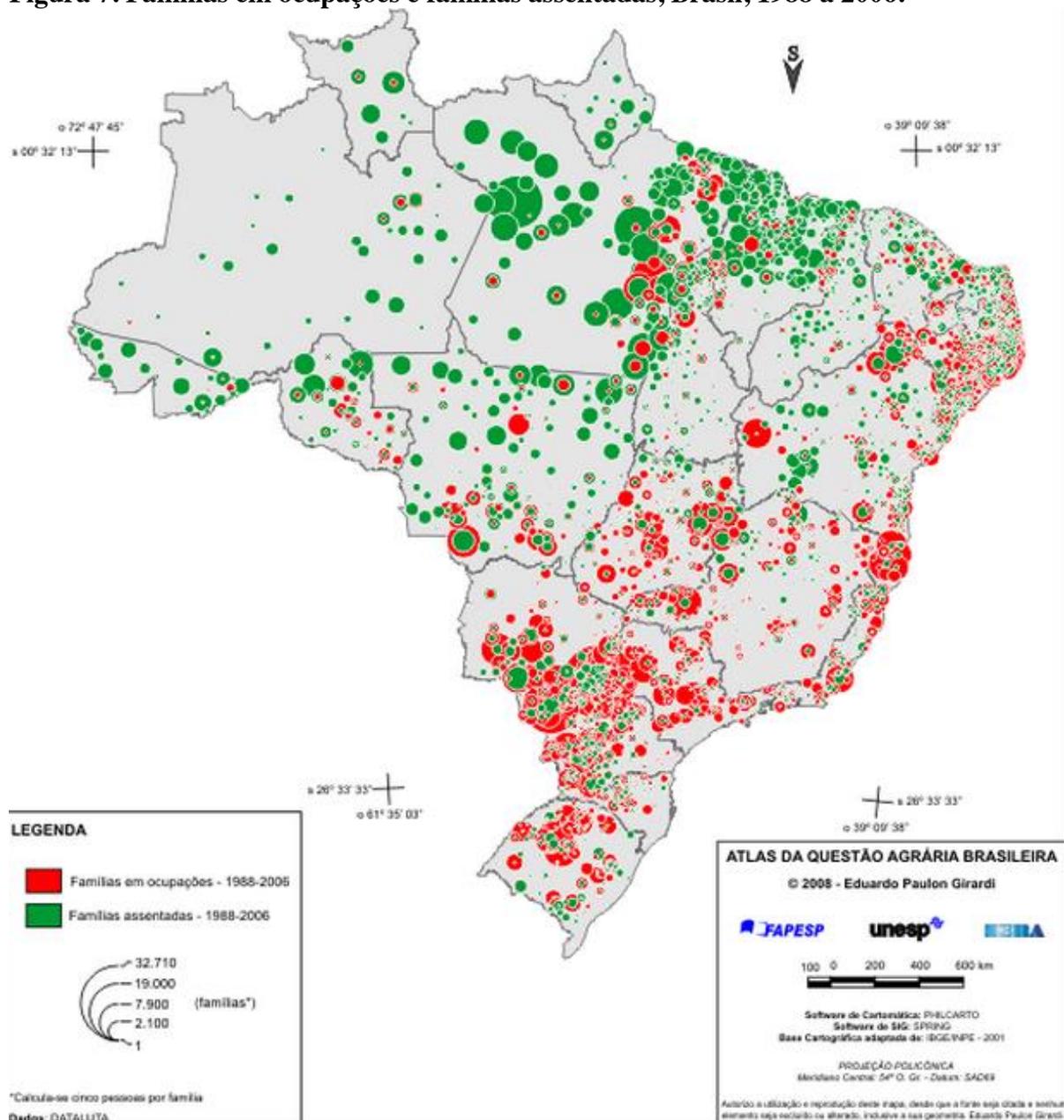
Tabela 10. Ocupações e assentamentos, Brasil, 1979-2006

	Ocupações de terra	Famílias em ocupações	Assentamentos criados	Famílias assentadas	Área dos assentamentos (ha)
1979-1987	-	-	436	105.778	7.247.245
1988	71	10.491	123	28.251	2.053.290
1989	86	20.350	115	12.136	696.200
1990	50	7.314	31	3.620	158.755
1991	85	14.990	87	15.464	774.640
1992	93	17.838	167	22.251	1.262.894
1993	116	19.442	74	5.513	196.473
1994	163	23.016	42	10.346	503.141
1995	186	42.746	409	63.622	2.957.220
1996	458	78.263	505	64.964	3.912.346
1997	513	69.453	710	92.296	3.645.960
1998	828	111.396	757	79.481	3.039.558
1999	897	118.620	599	51.379	2.215.473
2000	528	83.790	426	38.463	2.182.712
2001	283	45.537	475	35.606	1.833.080
2002	273	40.966	417	31.857	2.584.210
2003	555	92.883	327	29.553	5.290.618
2004	702	118.225	498	44.548	5.371.812
2005	569	73.283	1.056	124.040	14.523.107
2006	553	58.717	412	53.878	4.104.033
TOTAL	7.009	1.047.320	7.666	913.046	64.552.767

Fonte: Girardi (2008), base de dados do Dataluta.

Outro fator interessante do processo de reforma agrária de corte compensatório é que a maior intensidade de ocupações ocorrerem na parte centro-sul e em regiões do nordeste, regiões de ocupação consolidada onde há maior concentração populacional, melhor infraestrutura para produção, maior mercado consumidor e acesso a serviços básicos como educação, saúde, eletricidade e saneamento, ou seja, regiões onde a intervenção seria mais significativa. Entretanto a concentração de assentamentos se dá alhures, concentrada na região norte (cf. figura 7, abaixo). Isto, por outro lado, evidencia a conformação da fronteira de ocupação atual e área de maior intensidade de conflitos fundiários, que será analisada no próximo item.

Figura 7. Famílias em ocupações e famílias assentadas, Brasil, 1988 a 2006.



Fonte: Girardi (2008), base de dados do Dataluta.

Vimos então que os esforços de reforma agrária de corte compensatório, apesar de necessários, claramente não foram suficientes para transformar estruturalmente a base fundiária brasileira. Além disso, a demanda de terras se dar nos locais com maior infraestrutura e a localização dos assentamentos criados se darem majoritariamente em regiões atuais de expansão da fronteira

interna dentro do atual contexto de falta de regulação que descrevemos incorre na explosão de conflitos e aumento da violência rural, conforme veremos a seguir.

4.1.3. Conflitos no campo aumentando

A partir de 2003 os conflitos fundiários vêm mantendo um alto patamar, em comparação com a década de 1980 e 1990. O período recente se caracteriza por diversos fatores além da manutenção da forma de ocupação das terras, como a intensificação da dinâmica da agropecuária, em especial a que é voltada à exportação, apoiada numa forte política pública de incentivos e a omissão do Estado com relação aos movimentos sociais do campo, presente em duas vias: tanto da malemolência com que se dá a reforma agrária compensatória quanto na ausência de regulação fundiária que permita efetivar o cumprimento das leis que, por mais que contenham deficiências, ainda assim não são aplicadas de acordo.

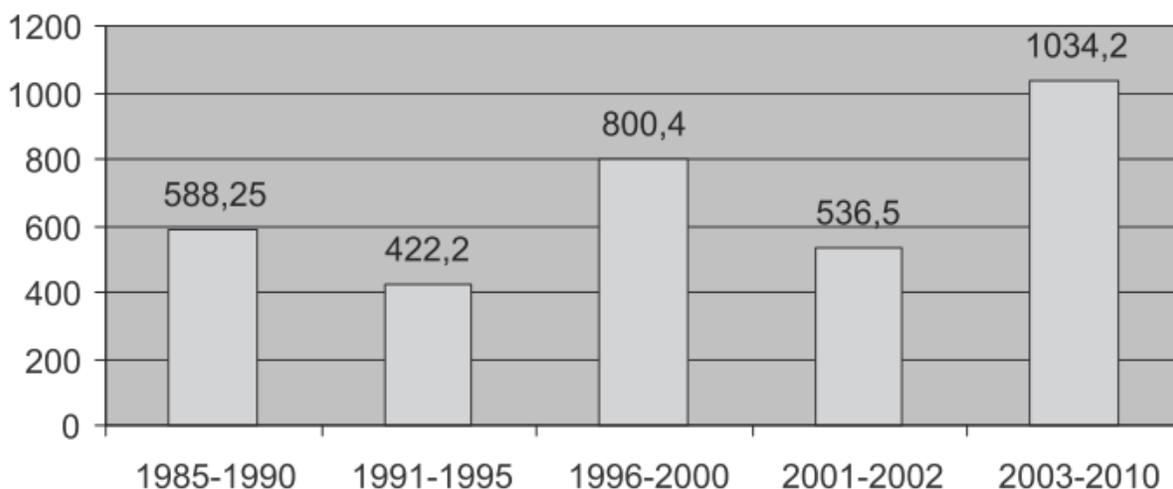
Este cenário desemboca numa tendência de manutenção do alto patamar de conflitos, comparado com a década de 1980 e acirramento dos mesmos no período mais recente, conforme a tabela 11 e figura 8, abaixo.

Tabela 11. Conflitos fundiários, Brasil – 2002 a 2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Conflitos de Terra*										
Ocorrências de Conflito	495	659	752	777	761	615	459	528	638	805
Ocupações/Retomadas	184	391	496	437	384	364	252	290	180	200
Acampamentos	64	285	150	90	67	48	40	36	35	30
Total Conf. Terra	743	1.335	1.398	1.304	1.212	1.027	751	854	853	1.035
Assassinatos	43	71	37	38	35	25	27	*25	30	29
Pessoas Envolvidas	425.780	1.127.205	965.710	803.850	703.250	612.000	354.225	415.290	351.935	458.675
Hectares	3.066.436	3.831.405	5.069.399	11.487.072	5.051.348	8.420.083	6.568.755	15.116.590	13.312.343	14.410.626

Fonte: Comissão Pastoral da Terra, 2011.

Figura 8. Média anual de conflitos por terras, Brasil – 1985 a 2010



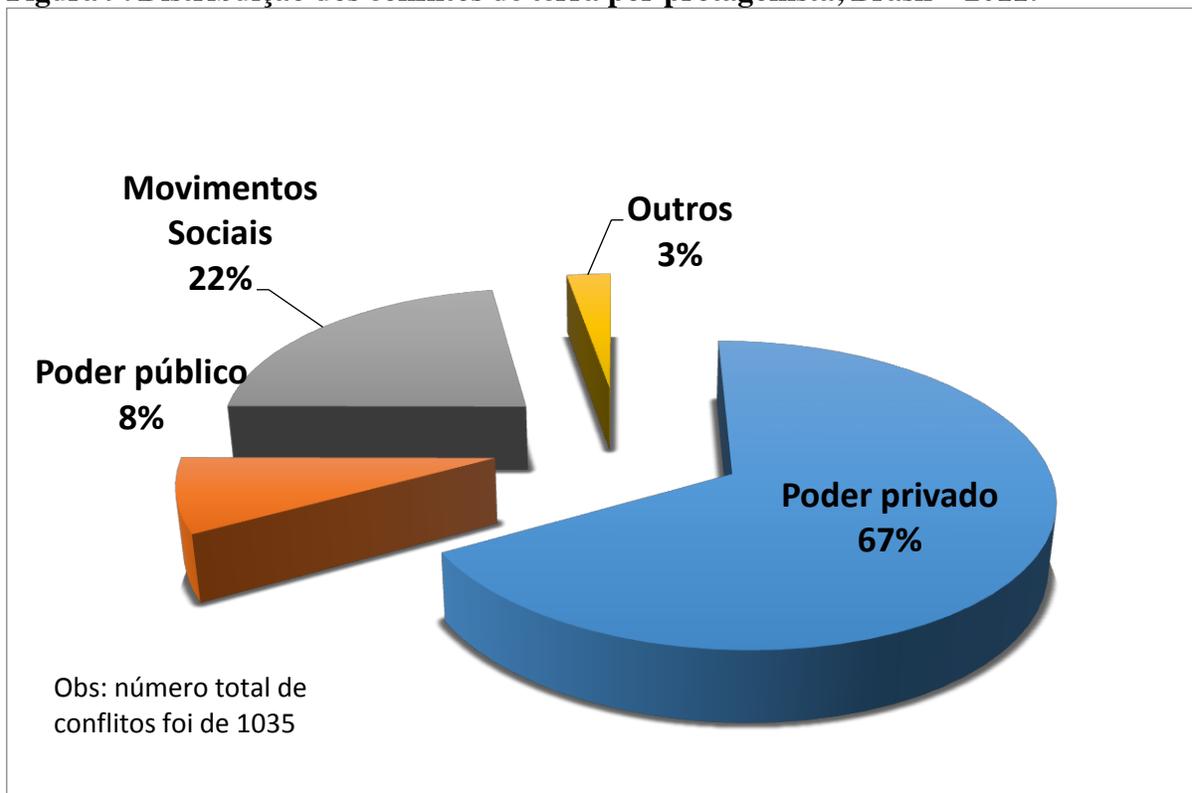
Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2012), p. 74.

No ano de 2011 o número de conflitos fundiários aumentou em 21,34% em relação a 2010, ao passar de 853 para 1.035. Esse aumento foi distribuído de forma generalizada pelos estados: houve aumento em 17 das 27 unidades da Federação, em duas outras o número se manteve igual ao de 2010. (Comissão Pastoral da Terra, 2012)

A análise dos diferentes “grupos sociais” envolvidos em conflitos (figura 9) revela a ampla dominância da ação da categoria “poder privado” que foi considerada empiricamente com a coleta de dados sobre práticas violentas como expulsão de famílias, assassinatos e ameaças de morte. São 693 ações violentas do grupo “poder privado”, em face da ação do “poder público” que é pequena, com menos de 100 registros no total dos conflitos.

Com relação à participação dos movimentos sociais enquanto protagonistas das ações, é possível observar que, mais uma vez, cai sua participação relativa no total dos conflitos: de 25%, em 2010, para 22% em 2011, com 200 ocupações e 30 acampamentos. Essa queda relativa da participação dos movimentos sociais reforça a argumentação da edição anterior do relatório *Conflitos no Campo* (Comissão Pastoral da Terra, 2011), que salientava a ascensão do papel do Poder Privado como maior responsável pela escalada de conflitos no espaço agrário brasileiro, dada a forma “agressiva” com que tem avançado a agropecuária, especialmente nas fronteiras agrícolas.

Figura 9. Distribuição dos conflitos de terra por protagonista, Brasil – 2011.



Fonte: Comissão Pastoral da Terra, 2011. Elaboração do autor.

Ainda de acordo com a Comissão Pastoral da Terra (2012), a violência do “poder privado” se destaca na região da Amazônia Legal, concentrando 69% do total geral de ocorrências no país, ao passo que corresponde a 49% das ações advindas do poder público no país.

Uma análise mais pormenorizada ressalta a violência protagonizada pelo grupo “poder privado”, com destaque para os fazendeiros com 24,42% do total entre todas as “categorias sociais” (de acordo com a metodologia da CPT), seguidos pelos movimentos sociais (22,29%), empresários (20,06%) e grileiros (14,73%), conforme a tabela 12, abaixo.

Tabela 12. Categorias sociais envolvidas em conflitos, Brasil - 2011

Categorias Sociais	Número	%
Fazendeiro	255	24,42
Empresário	207	20,06
Grileiro	152	14,73
Mineiradora	43	4,17
Madeireiro	36	3,49
Estado	84	8,14
Movimentos Sociais (Ocupações e Acampamentos)	230	22,29
Outros	28	2,70
Total	1035	

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2012), p. 79.

Já com relação às “categorias sociais” que sofreram violência em 2011, destaca-se a predominância de vitimização das populações tradicionais (quilombolas, indígenas, ribeirinhos, etc.), com quase 60% dos casos, seguidos pelos sem-terra (21,86%) e assentados (11,06%), conforme a tabela 13, abaixo.

Tabela 13. Categorias sociais que sofreram violência, Brasil - 2011

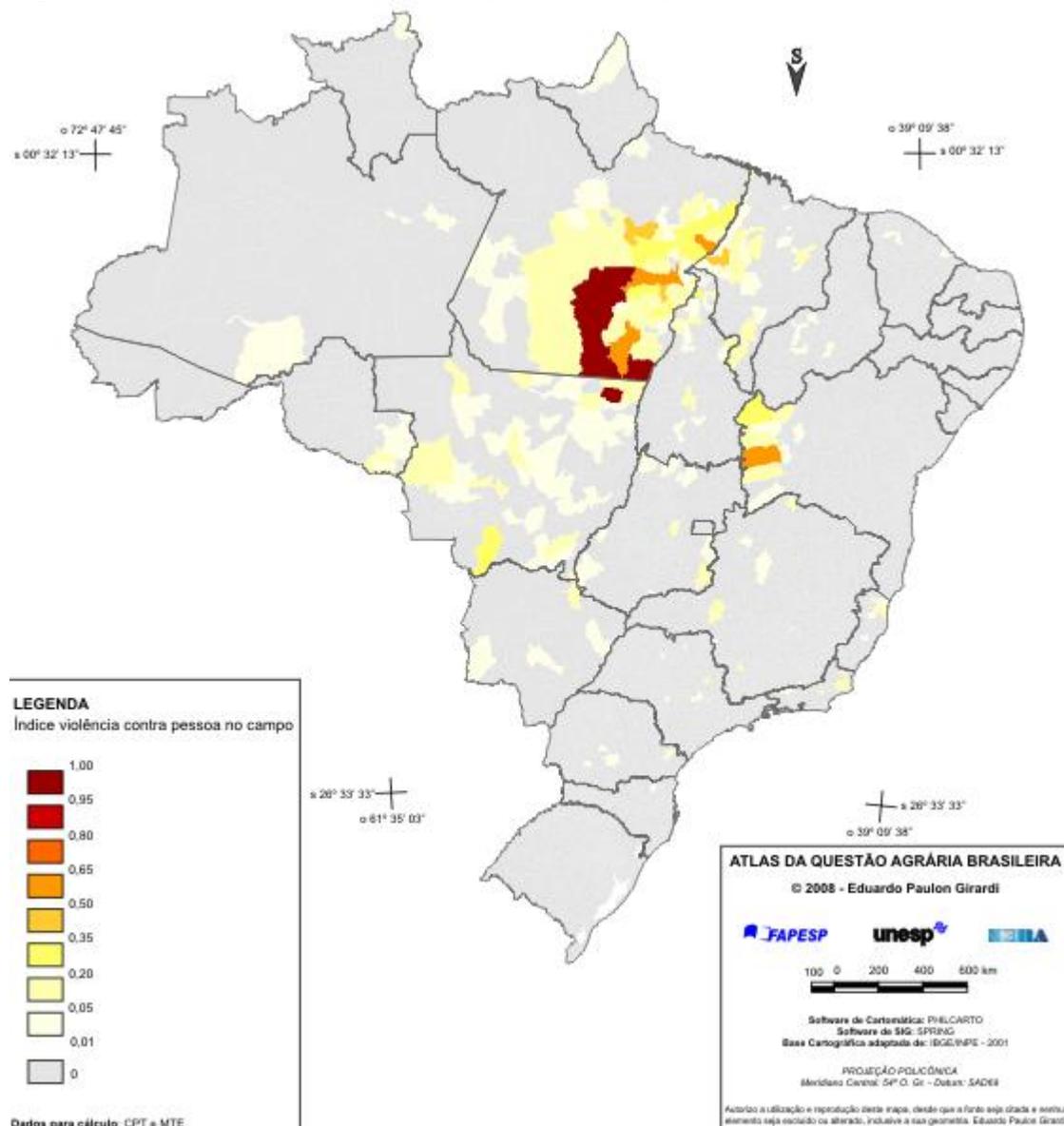
Número	%	
Sem Terra	176	21,86
Assentados	89	11,06
Pequenos proprietários	22	2,73
Mediadores	16	1,99
Trabalhador Rural	3	0,37
Populações Tradicionais	483	60,00
Sem Informação	16	1,99
	805	100

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2012), p. 79.

A figura 10, abaixo, corrobora com o argumento de que o maior índice de violência⁵⁰ contra a pessoa no campo, no período que vai de 1996 até 2006, tem ocorrido nas áreas de fronteira agropecuária, com maior intensidade no sudeste do Pará, oeste da Bahia e, com menor intensidade, no estado do Mato Grosso.

⁵⁰ De acordo com Girardi (2008), “o índice considera o número de assassinatos, tentativas de assassinatos, ameaças de morte e a média entre o número de trabalhadores escravizados libertados pelo MTE e o número de trabalhadores escravizados em denúncias à CPT”.

Figura 10. Índice de violência contra a pessoa no campo, Brasil – 1996 a 2006



Fonte: Girardi (2008), utilizando dados da CPT e do MTE.

Complementando as estatísticas sobre violência no campo, não podemos esquecer a histórica opressão contra os indígenas. No que tange o período recente, podemos ver que entre os grupamentos humanos, os indígenas são os que proporcionalmente mais sofrem violência. Dos 36 assassinatos em Conflitos no Campo em 2012, seis foram de indígenas, 16,7%. São também indígenas 68, dos 295 ameaçados de morte, 23,1%. (Comissão Pastoral da Terra, 2013, p. 119)

Evidencia-se, portanto, que apesar da manutenção de um patamar elevado de violência no campo desde 2003, há um movimento recente de crescimento da violência no campo, como demonstrado, partindo dos proprietários de terra, tendo como foco geográfico mais intenso a atual área de fronteira da agropecuária.

4.2. CAUSAS DA FALTA DE REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL

Se na seção anterior expusemos a permanência de sintomas perversos da forma como se mantém a regulação (ou falta dela) da ocupação do território, nesta seção objetivamos expor algumas evidências que esclareçam as vias pelas quais estes sintomas se perpetuam. Diferentemente dos dois primeiros capítulos, entretanto, procederemos mais “materialmente”, ou seja, exporemos os dados objetivos pressupondo a compreensão do movimento tratado nos capítulos anteriores.

Iniciaremos com um panorama geral da conformação econômica e política atual da agropecuária e seus interesses, especialmente no que tange sua interação com o Estado e o setor externo. Depois desta contextualização será feita uma análise do problema crucial da falta de regulação fundiária e sua manifestação no âmbito regulatório e institucional (ausência de cadastro consolidado das propriedades rurais, o imposto territorial rural).

Há tempos a discussão sobre a questão agrária brasileira tem estado em segundo plano – tanto em âmbito prático quanto teórico. Discutem-se programas de reforma agrária compensatórios, eficiência na agricultura, sustentabilidade ambiental, mas raramente toca-se nos efeitos concretos da forma como se dá a apropriação territorial e suas consequências, das quais a atual estrutura fundiária concentradora e excludente é somente uma faceta.

Atualmente os interesses dos grandes detentores de terras se traduzem na manutenção da aposta na modernização técnica do campo restrita às grandes e, quando possível, médias propriedades. Se antes de 1964 essa posição era respaldada pelo peso histórico da classe latifundiária tradicional, depois do golpe ela contou com o respaldo militar e uma estratégia de modernização agrícola, subvencionada pelo Estado. Hoje esse arranjo conservador se apoia no poder econômico do agronegócio, que os militares ajudaram a construir, contando também com uma forte representação política – a bancada ruralista – que se estrutura em vários partidos e detém entre um quarto e um terço de deputados e senadores, votando no Congresso segundo sua orientação.

Esta opção, qual seja, a de modernização técnica sem reforma, ganha força política precisamente pelo fato de se compor um modelo de ajustamento constrangido da economia brasileira às restrições do setor externo.

No diagnóstico de Delgado (2005, p. 83-84), esta opção pela modernização técnica sem reforma

“Ao viabilizar-se como orientação concertada de política econômica, agrícola, e externa, imiscuindo-se também no campo ambiental, agrava o quadro da exclusão no campo agrário. Esse ‘ajuste’ praticamente prescinde da força de trabalho assalariada não especializada e da massa de agricultores familiares não associados ao agronegócio (três quartos do total). É também um arranjo da economia política que rearticula o poder político com o poder econômico dos grandes proprietários rurais. Nesse processo, converte-se o campesinato em imenso setor de subsistência, não assimilável ao sistema econômico do próprio agronegócio ou da economia urbana semi-estagnada.

Contudo, a restrição macroeconômica que confere poder ao agronegócio – gerar saldos de divisas transferíveis ao exterior – impõe aos demais setores industriais e de serviços não comprometidos com a geração desse saldo comercial a necessidade de restringir seu crescimento, de sorte a não pressionar as metas do ajustamento externo. Em resumo, a demanda interna que normalmente seria impactada positivamente pelas exportações fica bloqueada pela política de esterilização a qualquer custo do fluxo monetário oriundo do saldo agroexportador. É importante destacar que na atual conjuntura de ajuste externo os altos saldos de comércio atendem ao déficit da Conta Corrente, enquanto o ‘superávit fiscal primário’ atende ao serviço da dívida interna.”

Portanto a solução “modernizadora” atual tem várias similaridades com a “modernização dolorosa” dos anos 1970, exceto a viabilidade do crescimento do conjunto da economia. Isto posto, pode-se considerar este como um entrave estrutural gerado pela não resolução da questão agrária – conforma-se ela como um problema que impacta diretamente na capacidade de continuação do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, tornando-a questão de primeiro plano.

Ferreira et al (2009, p. 219), parte de princípio semelhante ao dizer que “há tempos pratica-se uma espécie de assepsia da questão agrária brasileira”. Pelo menos desde a última década, as ações programadas procuram encobrir ou até ignorar a verdadeira dimensão dos conflitos de classe no meio rural de forma a iludir e acalmar os ânimos, inibir a ação das organizações dos trabalhadores e fragmentá-las. Esta prática retórica favorece a repetição da ocorrência de desvios dos benefícios da ação pública a favor dos poderosos em detrimento das populações pobres, contraditoriamente, anunciadas como as principais beneficiárias das intervenções. Eis aí uma das facetas da permanente reconstrução e defesa do padrão de apropriação territorial aqui em voga: “é sempre o mesmo ritual, recorrente em nossa história”.

As maiores manifestações da ausência de regulação fundiária podem ser captadas nas falhas e incapacidades estruturais do atual modelo legal, institucional e regulatório da propriedade rural, sendo assim pretende-se iluminar as fissuras que permitem sua subversão na prática, conformando o que poderíamos entender como manutenção de um mesmo padrão pela negação de alterações no mesmo, ao contrário de uma manutenção propositiva – o que traduz o caráter conservador deste padrão de ocupação territorial.

4.2.1. A recriação da possibilidade legal de apossamento de terras devolutas

De todos os problemas que dificultam a regulação da terra e, portanto, a perpetuação de uma forma de apropriação territorial deletérias, o problema com o apossamento de terras devolutas é o mais premente e, ao mesmo tempo, o mais ancestral, remontando às origens da ocupação brasileira.

Vimos no capítulo 1 as diferentes formas que, apesar de novas roupagens, constituíam em essência a manutenção desta característica central: primeiro o governo imperial declara, através da lei de terras de 1850, a ilegalidade do apossamento de terras devolutas, o que é contornado de várias formas, mas passa diretamente pela incapacidade de demarcação das terras devolutas por serem definidas por exclusão, dependendo da demarcação e titulação voluntária das terras privadas. Como visto, esta demarcação e titulação das terras privadas de forma voluntária não se deu e, até hoje, isto impede o Estado de reconhecer e demarcar suas próprias terras. Nos fins do século XIX, o domínio da maior parte das terras devolutas passa legalmente da união para os estados, à exceção de terras de fronteira e outras. Mais adiante, com o Código Civil de 1916, institui-se que as terras devolutas são passíveis de serem apropriadas, via posse, pelo instrumento do usucapião, legitimando o apossamento de terras devolutas.

Com o passar do tempo, a apropriação das terras devolutas foi gradualmente levando a fronteira interna a um alargamento. Hoje em dia esta fronteira se encontra, aproximadamente, nas direções sul e leste da Amazônia Legal (norte do Mato Grosso, oeste do Pará, etc.).

Para a compreensão do cenário atual de possibilidade de apropriação privada das terras devolutas, é necessário que desenvolvamos, nesse ponto, alguns esclarecimentos “jurídicos” sobre a questão das terras devolutas:

1. As terras devolutas são terras públicas não registradas que não estão na posse do Poder Público, sua definição é de certa forma residual, visto que são as terras públicas não incorporadas ao domínio privado e não destinadas a qualquer uso público. Um ponto importante, asseverado por Lima (2009, p. 29, apud Amorim, 2010, p. 5) é que

“não basta a ausência de registro para a terra ser considerada devoluta, é necessário que o poder público prove que a terra lhe pertence [...] a terra devoluta possui por característica a simultaneidade da ausência de título de propriedade e a comprovação de ser um patrimônio pertencente ao poder público, embora seja merecida a crítica quanto ao ônus dessa comprovação ser do poder público.”

2. Os bens públicos são divididos em duas modalidades, de domínio público que se sujeitam ao direito público e do domínio privado que se sujeitam ao direito privado. A primeira modalidade abrange, por exemplo, bens de uso comum destinados ao uso coletivo, como mares e rios, e bens de uso especial, como edifícios da Administração. A segunda modalidade diz respeito aos bens dominicais, “que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público [...] como é o caso das terras devolutas” (Amorim, 2010, p. 5)
3. O Código Civil de 2002, no seu artigo 100 e 101, estabelece que os bens públicos de uso comum e especial são inalienáveis, enquanto os bens dominicais podem ser alienados.
4. De acordo com a Constituição de 1988, artigo 191, os imóveis públicos, o que inclui as terras devolutas, não podem ser adquiridos por usucapião.
5. Entretanto, como são bens alienáveis, através da lei nº 6.383/1979, tendo em vista a função social da propriedade, é possível a legitimação da posse aos ocupantes de terras devolutas - garantindo legitimação da posse de área contínua de até 100 hectares, contanto que se comprove (artigo 29) que não seja proprietário de outro imóvel rural, comprove a morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de um ano.
6. Com a edição da Medida Provisória nº 458/2009⁵¹, que rege a regularização fundiária na Amazônia (possivelmente onde estão concentradas atualmente a maior parte das terras devolutas), alteram-se os termos: amplia-se a possibilidade de regularização da posse para áreas de até quinze módulos fiscais, não superior a 1.500 hectares, e a exigência de morada efetiva desaparece, constando apenas que se pratique cultura efetiva.

Viu-se, acima, como se dá o alargamento e permissividade legal e regulatória que mantém a não demarcação das terras devolutas e a recolocação da possibilidade de apropriação privada das mesmas, mantendo o dito padrão de apropriação territorial, especialmente na área de expansão da fronteira de ocupação.

De acordo com o que foi mostrado até agora, é perceptível que o estancamento da posse de terras devolutas nunca foi efetuado. Partimos então para a análise de outras características, secundárias, que contribuem para efetivar a continuidade do modo como se apropria terras no Brasil e, por conseguinte, a ausência de regulação fundiária. São elas: a ausência de um cadastro efetivo, a não

⁵¹ A lei na íntegra em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/632500.pdf>

utilização plena do instrumento de imposto territorial rural (ITR) e os entraves na configuração do instrumento de desapropriação.

A título de ressalva, neste estudo definimos estas características como secundárias visto que, num sentido estrito, o ponto fulcral para a manutenção do padrão de apropriação territorial é a continuação da permissividade da posse em terras devolutas, conformado como tradição jurídica fortemente enraizada e consolidada historicamente no Brasil, sendo os outros problemas derivados, direta ou indiretamente, deste paradigma anterior. Mantendo-se a possibilidade de apossamento indiscriminado de terras devolutas, os pontos analisados a seguir não tem como reverter o modo de apropriação territorial vigente, podendo apenas barrá-lo parcialmente.

4.2.2. Ausência de cadastro consolidado

Anteriormente à lei de terras de 1850, o registro das propriedades era feito basicamente junto aos Registros Paroquiais de Terra, sob responsabilidade do vigário local, passada a promulgação desta lei, entretanto, este mesmo registro continuou sendo utilizado por muito tempo. A partir de 1864, uma nova obrigação institucional emerge: a necessidade de registrar as propriedades nos cartórios, independentemente de sua comprovação. Esta é a semente do que veio a ser uma dos grandes geradores de indefinição nos dias de hoje visto que, da forma que é exigido (deve-se registrar, porém registra-se o que quiser, visto não haver comprovação), dá “ares de legalidade” ao imóvel sem que haja qualquer mecanismo que garanta isto (Reydon, 2011, p. 150).

A promulgação do Registro Público de Terras, em 1900, obrigava a todos que demarcassem e registrassem seus imóveis, rurais ou urbanos, entretanto mantinha a ausência de fiscalização e comprovação se o que estava sendo registrado se apresentava na realidade. Além disso, não estabeleceu qualquer forma de cadastro dos imóveis, e obrigava o Estado a demarcar e registrar suas terras devolutas – o que era impraticável por serem definidas por exclusão, colocando a ação do Estado, paradoxalmente, na ilegalidade.

Com o Código Civil de 1916, outro entrave foi imposto: além de possibilitar o usucapião em terras devolutas, como visto, este reafirmava o cartório como instituição de registro. Isto tomou contornos graves na medida em que o registro em cartórios de imóveis tornou-se necessário (quando não suficiente) para comprovação de titularidade dos imóveis.

Quanto ao caos em matéria de regulação fundiária gerado pela obrigatoriedade do registro de imóveis nos livros dos cartórios, na ausência de um cadastro público e consolidado de imóveis, Holston (1991) aponta:

“Desse modo, todas as transações relacionadas com a propriedade devem ser registradas a fim de serem obtidos os direitos legais relevantes. Esses registros são regulados pela Lei dos Registros Públicos (6015/1973), a qual define as formalidades que constituem o sistema brasileiro de cartórios - sistema privado, labiríntico e corrupto. Seu enorme poder burocrático vem do Código Civil (art. 533), o qual afirma que as transações envolvendo bens imóveis não transferem a propriedade, ou os direitos sobre ela, a não ser a partir da data na qual são registradas nos livros dos cartórios; ou seja, como diz o ditado, ‘quem não registra, não possui’.”

No que tange o registro e cadastro de propriedades o Estatuto da Terra de 1964, imperante até hoje, trouxe inovações institucionais importantes na esfera da política e administração fundiária. Nas palavras de Reydon (2011, p. 151):

“Todos os imóveis privados ou públicos deveriam ser registrados, inclusive as posses. Os proprietários deveriam providenciar informação sobre a situação da documentação e uso da terra (usada para estimar a produtividade) a fim de facilitar a reforma agrária. O INCRA, criado em 1970, tornou-se responsável pela gerência do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o qual mantinha o Cadastro de Imóveis Rurais. Uma vez que o imóvel era registrado, o INCRA emitia o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) exigido para qualquer tipo de transação de terra. Posseiros registrados pelo INCRA também receberam o CCIR e deveriam pagar o Imposto sobre o Imóvel Rural, embora os valores desse imposto tenham sempre sido mantidos a níveis baixos. O Estatuto da Terra mais uma vez manteve a legitimação de posse, permitindo assim a titulação de terras públicas ocupadas informalmente.”

Atualmente, a administração territorial brasileira é repartida entre os Municípios (cadastro urbano) e a União (cadastro rural e de terras públicas), de forma não compartilhada, tão confusa que possibilita a existência de dois cadastros rurais nacionais, com funções distintas (tributária e fundiária), independentes e administrados separadamente, segundo a finalidade de cada órgão gestor (RFB e INCRA). Também cabe dizer que existe ainda o Registro Legal dos Imóveis, que é um cadastro realizado pelos cartórios do sistema de Registro Imobiliário, e o cadastro Técnico Ambiental que está sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). No caso do Cadastro Imobiliário Urbano cada município do país tem autonomia para definir a estrutura organizativa do seu cadastro (Nascimento, 2007, p. 8)

Uma das novidades mais recentes com relação ao cadastro e registro de imóveis rurais surgiu com a lei nº 10.267/2001. Nela está previsto o uso de georreferenciamento, integração com os cartórios e articulação entre outras instituições.

A regulamentação dos dispositivos desta lei no que se refere aos requisitos técnicos de precisão do georreferenciamento, entretanto, inviabilizam na prática a sua aplicação em larga escala. Deixando de lado a especulação se este entrave se deu por miopia quanto a generalização do processo ou por pura má fé, a Portaria do Incra de número 954 de 2002 determina em seu artigo primeiro que a precisão da medição no georreferenciamento deve ser de 0,50 m. Isto significa, na prática, que a norma impede o uso de aparelhos GPS de navegação por não conseguirem atingir esta precisão, sendo necessário o uso de aparelhos extremamente mais caros para atingir uma precisão que é extremamente exagerada. Utilizando-se destas normas, uma estimativa otimista de custos para regularização fundiária das propriedades brasileiras, baseadas na generalização de dois casos práticos, ficaria entre R\$ 2,6 e 4,0 trilhões (Reydon, 2010, p. 62). Sem mais delongas, resta claro que este valor é extremamente impeditivo se se pretende, de fato, regularizar as propriedades privadas no Brasil de acordo com as normas vigentes.

O Cadastro Nacional de Imóveis (CNIR), promulgado pela mesma lei e regulamentado pelo Decreto nº 4.449/2002, se presta a atualizar a situação dos imóveis rurais tendo em vista resolver os inúmeros problemas relacionados à titularidade, incluindo aí reaver as terras devolutas rurais que são alvo de apossamento fraudulento. Neste âmbito ainda, é interessante notar também as ações do Incra com as Portarias de nº 558/1999 e 596/2001 que visam, respectivamente, recadastramento utilizando notificações para imóveis com área total igual ou superior a 10 mil hectares em todo país, e recadastramento também utilizando notificações para imóveis com área maior ou igual a 5 mil hectares até 9.999 hectares, em 68 municípios - selecionados de acordo com os que apresentaram maiores irregularidades na primeira fase de recadastramento, dada pela Portaria nº 588/1999 (Reydon et al, 2006a, p. 62).

Assim, ficou designado que o Incra atuaria em conjunto com a Receita Federal para gerenciar o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Entretanto, o CNIR ainda não se concretizou. Um problema grave que surgiu na integração dos cadastros destes dois órgãos, de acordo com Nascimento (2007, p. 24), foi que a lei estabelece que o código identificador do Cadastro Único

seja o código do Incra, e como no cadastro da Receita Federal este código não é obrigatório, inviabiliza-se a consolidação de um cadastro único (na forma do CNIR)⁵².

O que vimos até aqui deixa claro a dificuldade imposta por parte da falta de um cadastro unificado (ao menos das terras privadas) para qualquer tentativa de se implementar uma regulação efetiva da ocupação de terras. Outro problema com a alteração da estrutura fundiária se coloca na ineficiência legal dos instrumentos curativos e preventivos disponibilizados com muito custo na Constituição de 1988, estes dois serão objeto de análise das próximas duas subseções.

4.2.3. Entraves do instrumento legal de desapropriação

A desapropriação como instituto jurídico tem suas origens no Decreto de 21 de maio de 1821 onde, apesar de não haver a denominação de “desapropriação” na norma, tem-se um contexto de “venda forçada”. O decreto é perpassado pela ideia de proibir qualquer agente público de “tomar coisa” de particulares, sendo exigida, para tanto, a desapropriação.

Na Constituição de 1824 ainda não havia menção da palavra “desapropriação”, entretanto encontrava-se legislado que se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, este seria previamente indenizado⁵³. As situações de necessidade e utilidade pública surgem apenas posteriormente, na Lei de 09 de setembro de 1826, regulamentadora do item 22 do artigo 179 da Constituição do Império do Brasil.

Com o advento da República a formulação da Constituição de 1891 prevê a possibilidade de desapropriação nos casos de necessidade e utilidade pública, mediante prévia indenização⁵⁴. O Código Civil de 1916, sob a égide desta Constituição, trata da desapropriação como “perda da propriedade” e disciplina os casos de necessidade e utilidade pública⁵⁵.

⁵² Os motivos para isso se dão na definição do que é um imóvel rural. Se o Estatuto da Terra define-o como “prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial”, a legislação tributária, de acordo com a lei nº 9.393, define imóvel rural como aquele situado fora da zona urbana de um município.

⁵³ Constituição de 1824, art. 179, item 22: “É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização”. Na íntegra: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm

⁵⁴ Constituição de 1891, art. 72, parágrafo 17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.”

⁵⁵ Lei nº 3.071/1916 - Código Civil de 1916, Art. 590: “Também se perde a propriedade imóvel mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública. § 1º Consideram-se casos de necessidade pública: I. A defesa do território nacional. II. A

A Constituição de 1934 mantém o tratamento com relação à desapropriação, adicionando apenas a obrigação do proprietário de exercer seu direito em conformidade com o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar⁵⁶.

Com o advento do Estado Novo, é outorgada a Constituição de 1937. Esta foi marcada como essencialmente centralizadora, em grande parte por ter sido inspirada na Constituição autoritária da Polônia. Quanto ao regime de desapropriação, entretanto, houve poucas mudanças: manteve-se a tratativa da Carta Magna anterior, retirando-se apenas a exigência de indenização justa, mantendo-se apenas o termo “indenização prévia”⁵⁷.

Com relação ao marco legal, a Constituição de 1946 representa um ponto de inflexão no que tange o aparelho de desapropriação e a relação com a reforma agrária posto que, inspirado na Constituição Mexicana (1917) e de Weimar (1919), surgiu o conceito de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária⁵⁸, por iniciativa do Senador Ferreira de Souza (Gomes, 2009, p. 31).

Este novo modelo criou uma dualidade no pagamento da indenização: o latifúndio seria indenizado com título da dívida pública e as benfeitorias úteis e necessárias, em dinheiro – além de retornar os termos de prévia e justa indenização.

Com o golpe de 1964 e a outorga da Constituição de 1967, repetiu-se as disposições sobre desapropriação⁵⁹ entretanto, com o Ato Institucional 9/1969, suprime-se nos casos de

segurança pública. III. Os socorros públicos, nos casos de calamidade. IV. A salubridade pública. § 2º Consideram-se casos de utilidade pública: I. A fundação de povoações e de estabelecimentos de assistência, educação ou instrução pública. II. A abertura, alargamento ou prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro e em geral, de quaisquer vias públicas. III. A construção de obras, ou estabelecimento, destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração e higiene. IV. A exploração de minas.”

⁵⁶ Constituição de 1934, art 113, item 17: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior”.

⁵⁷ Constituição de 1937, art. 122, item 14: “o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”

⁵⁸ Constituição de 1946, art. 141, parágrafo 16: “é garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior”.

⁵⁹ Constituição de 1967, art 150, parágrafo 22: “§ 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior”.

desapropriação por interesse social a exigência de prévia indenização, mantendo apenas o termo “justa indenização” e em títulos especiais da dívida pública⁶⁰.

No período seguinte, já findo o regime militar, chega-se a outorga da Constituição Federal de 1988, que impera até os dias de hoje. De acordo com Gomes (2009, p. 128), esta Constituição “assegura, repetindo as anteriores, o direito à propriedade, direito este considerado como de primeira geração, mas condiciona sua garantia ao atendimento da função social”.

No que concerne objetivo de análise desta seção, que consiste especificamente na desapropriação para fins de reforma agrária, é preciso definir onde esta se enquadra. Conforme explica Harada (2006, apud Gomes, 2009, p. 129-130), o conceito de desapropriação pode ser dividido em três modalidades:

“i) a primeira, em que a desapropriação atinge propriedade que cumpre a função social e em que necessariamente deverá ocorrer a prévia e justa indenização em dinheiro; ii) a segunda, em que a desapropriação recai sobre propriedade que não cumpre a função social, devendo o pagamento ser feito em títulos da dívida pública e, por fim, iii) a desapropriação de propriedade nociva, na qual inexistente indenização”.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária se enquadra na segunda modalidade e, junto com a terceira, forma o subgrupo chamado por Gomes (2009, p. 130) de desapropriações do tipo sanção. Nesta espécie de desapropriação o elemento em destaque não é mais a indenização, não há necessidade dela ser justa, prévia e em dinheiro e, em determinada hipótese, nem é necessária sua existência (no caso do ilícito criminal⁶¹). Decorrem da função social da propriedade “expropriada” – “o expropriado impulsiona a desapropriação, por decorrência de sua ação ou omissão” (op. cit., p. 131). A desapropriação sanção destinada à reforma agrária é de competência exclusiva da União e ocorre quando o imóvel rural não esteja cumprindo sua função social, nos termos do artigo 184 e parágrafos da Constituição Federal.

⁶⁰ Ato Institucional n. 9, de 25 de abril de 1969: altera a redação do parágrafo 1º do art. 157 da Constituição nos seguintes termos: “Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas”.

⁶¹ As desapropriações do tipo sanção incluem dois tipos, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e a desapropriação em razão de ilícito criminal. Esta última é referente à imóveis em que são mantidas culturas ilegais de plantas psicotrópicas e ocorre sem a ocorrência de indenização. (Gomes, 2009, p. 157)

Quanto ao processo de determinação de quais imóveis rurais podem ou não serem expropriados para fins de reforma agrária, a primeira regulamentação surge com a Emenda Constitucional nº 10/1964, que complementava a Constituição de 1946 e possibilitou, posteriormente, a edição do Estatuto da Terra. No Estatuto da Terra as terras passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária incluíam várias categorias, sendo a diferenciação mais interessante a divisão em minifúndios e latifúndios. Assim, considerou-se como minifúndio a propriedades de tamanho inferior a um módulo rural e, como latifúndio, a de tamanho superior a 600 módulos rurais, sendo que o módulo rural varia entre 2 e 120 hectares, dependendo da localização e tipo de cultivo.

Em 1987, através do Decreto-lei nº 2.363, modifica-se as áreas passíveis de desapropriação, restringindo-as às áreas superiores a 1.500 hectares na zona da SUDAM (Superintendência para Desenvolvimento da Amazônia, 1.000 hectares para aquelas localizadas na região da SUDECO (Superintendência para Desenvolvimento do Centro-Oeste), 500 hectares para as da região da SUDENE (Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste) e 250 hectares para o restante do país, tendo ainda, obrigatoriamente que serem improdutivas.

Com a Constituição de 1988, o artigo 184 da mesma prevê que todo imóvel que não cumprir sua função social é passível de desapropriação por interesse social (de acordo com os requisitos para cumprir sua função social, previstos no artigo 186), entretanto o artigo 185 excetua as possibilidades de desapropriação para a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra, e que a propriedade seja produtiva. Assim, resta como imóveis passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária as grandes propriedades improdutivas.

Restava ainda definir “pequena”, “média” e “grande” propriedade e o que as torna ou não produtivas, o que foi realizado pela lei nº 8.629/1993. De acordo com esta lei, define-se como pequena, média e grande propriedades as compreendidas entre 1 e 4 módulos fiscais⁶², entre 4 e 15 módulos fiscais e acima de 15 módulos fiscais, respectivamente.

⁶² A definição de módulo fiscal, de acordo com a lei nº 84.685/1980, é fixada pelo Incra, através de Instrução Especial, levando em conta o tipo de exploração predominante no Município, a renda obtida no tipo de exploração predominante, etc, de forma a garantir como módulo fiscal a menor área de solo possível que permita garantir a subsistência de uma família que trabalhe diretamente a propriedade.

A partir da alteração do ITR em 1994, pela lei nº 8.847/1994, não se usa mais o termo módulo fiscal, sendo substituído para hectares a unidade de medida para o cálculo do imposto, afetando esta definição de tamanhos de propriedades.

Quanto à questão de ser ou não propriedade improdutiva, a lei nº 8.629 dispõe sobre o assunto⁶³. Nela considera-se propriedade improdutiva e, portanto, apta a ser desapropriada por interesse social para fins de reforma agrária, as propriedades que não atingirem, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) maior que 80% e de eficiência na exploração (GEE), segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

Quanto ao GEE, divide-se em: I) cálculo para produtos vegetais (divisão da quantidade colhida pelos índices de rendimento estabelecidos por microrregião homogênea), e II) para exploração pecuária (divide-se o número de Unidades Animais do rebanho pelo índice de lotação estabelecido por microrregião homogênea). A soma dos resultados de I e II, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 determina o grau de eficiência da exploração (GEE).

Entretanto, os índices utilizados para fazer o cálculo do GEE são mantidos os mesmos desde 1975, estando claramente desatualizados nos dias de hoje – fato que vai contra a previsão da própria lei nº 8.629, artigo 11, que prevê:

“Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.”

Isto enseja fato curioso visto que, por um lado, o argumento legitimador alardeado constantemente pelo setor agropecuário modernizado seja baseado na sua alta produtividade e, por outro lado, haja tanta pressão contrária a atualização destes dados índices, que se mantêm os mesmos apesar nas mudanças nos processos de produção nas últimas quatro décadas.

Enseja fato curioso também as inúmeras recomendações de estudos que servissem de substrato científico para a atualização dos índices baseados no Censo Agropecuário de 1975. No estudo

⁶³ Mais especificidades sobre o cálculo do Grau de Utilização da Terra e Grau de Eficiência da Exploração se dão na Instrução Normativa nº 11, de 4 de abril de 2003.

detalhado dos índices de rendimento da agropecuária de Ramos (2005) fica registrado no resgate histórico que o autor faz do tema os inúmeros convênios firmados entre o governo e instituições de pesquisa a fins de produzirem estudos para a revisão dos índices – e também como todos eles não foram contemplados por uma efetivação da atualização dos índices por parte do governo, apesar da existência concreta de evidências e dados produzidos pelos referidos estudos.

Sobre a desatualização deste índice, Sérgio Sauer, em entrevista de 2010, comenta:

“Só para termos uma ideia, dados do Ministério da Agricultura (um estudo chamado ‘Fontes e Crescimento da Agricultura Brasileira’, divulgado em julho de 2009) afirmam que, de 1975 a 2008, a taxa de crescimento da produção agropecuária brasileira foi de 3,68% ao ano, sendo que este crescimento foi de taxa anual de 5,59%, entre 2000 e 2008. É este tipo de dado que deve ser considerado para atualizar os índices. Para termos uma ideia das razões técnico-produtivas da atualização, ainda segundo dados do MAPA, produziam-se 10,8 quilos de carne bovina por hectare em 1975, sendo que hoje são 38,6 quilos por hectare. A produção de leite por hectare foi multiplicada por 3,6 e a de carne e aves saltou de 372,7 mil toneladas para 10,2 milhões no mesmo período. Isso deve ser levado em conta quando o Incra vai medir se uma terra está ou não sendo utilizada de forma racional; se é produtiva.” (Sauer, apud Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, 2010)

Mostramos aqui as falhas regulatórias e legislativas no que tange o funcionamento efetivo de um dos principais instrumentos curativos de alteração da estrutura fundiária, qual seja, o instrumento da desapropriação por via do não cumprimento da função social da propriedade privada da terra. Passaremos agora para um dos principais instrumentos preventivos: o imposto territorial rural.

4.2.4. Falhas no ITR

Tanto o **imposto territorial** quanto o aumento nas taxas de juros são instrumentos para diminuir o preço da terra, entretanto o primeiro **onera o uso não produtivo da terra via especulação**, enquanto o segundo desincentiva o uso produtivo da terra pela agropecuária, diminuindo os retornos esperados na atividade.

As tentativas de aplicação do ITR remontam ao século XIX e nunca foram bem sucedidas. As tentativas dos governos de criar condições jurídicas e institucionais para isso, com base no Estatuto da Terra, foram “bastante importantes, mas fracassaram: os impostos pagos foram reduzidos e o impacto do ITR sobre a oferta de terras foi bastante modesto” (Reydon et al, 2006b, p. 159). Nos anos 1990, outra tentativa foi realizada – e fracassou, como trataremos adiante.

Com a promulgação da Lei nº 8.847/1994⁶⁴ o ITR sofre algumas alterações, como transferência do cadastro, arrecadação e fiscalização para a Secretaria da Receita Federal. A base de cálculo é apurada com base na declaração do Valor da Terra Nua (VTN) pelo contribuinte, aceito se maior que o Valor da Terra Nua mínimo calculado em articulação com outros ministérios. Elimina-se o Módulo Fiscal como base de cálculo, que é substituído pelo zoneamento fiscal com estabelecimento de três alíquotas para o Brasil e regiões que recebem tratamento diferenciado (Polígono das Secas, Amazônia, Pantanal). A determinação da alíquota se dá com base na localização, área e grau de utilização do imóvel. Áreas de interesse ecológico, pequenas propriedades (o tamanho varia de acordo com a região) e assentamentos são isentos do pagamento, contanto que não tenham outras propriedades. Por último, a obtenção de incentivos fiscais e creditícios fica atrelada à comprovação de adimplência do ITR pelos últimos 5 anos (Reydon et al, 2006b, p. 161).

As novas alíquotas, por um lado, trazem acentuada progressividade segundo o tamanho da propriedade e regressividade quanto o grau de utilização do imóvel, conforme a tabela 14, abaixo. Por outro lado, a progressividade do ITR apresenta descontinuidades na transição do limite de categorias de tamanho consideradas, impondo tratamento desproporcional entre contribuintes que possuem condições pouco diferenciadas. Ainda outro fator de crítica é o tratamento linear conferido a todos os imóveis com área superior a 5.000 hectares, constituindo fato “descabido tratar igualmente os imóveis com área superior a 100.000 ha, que ocupam 14,8% das terras agrícolas, e os imóveis com área entre 5.000 e 10.000 ha, que ocupam 6,8% das terras rurais” (Reydon et al, 2006b, p. 165)

⁶⁴ A lei na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8847compilado.htm

Tabela 14. Alíquotas para o cálculo do novo ITR

Alíquotas para o cálculo do novo ITR – Lei nº 9.393					
Área total do imóvel (em ha)	Grau de Utilização — GU (em %)				
	>80	>65<80	>50<65	>30<50	<30
Até 50	R\$ 0,03	R\$ 0,20	R\$ 0,40	R\$ 0,70	R\$ 1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: Lei nº 9.393

Fonte: Reydon et al, 2006b, p. 164.

A autodeclaração do tamanho da propriedade para fins de enquadramento no ITR é, conhecidamente, subdeclarada. Na tabela 15, abaixo, são apresentados os valores médios da terra nua declarados para fins tributários pelos contribuintes em 1997, em confronto com o preço médio de mercado levantado pela Fundação Getúlio Vargas, ponderado para os diferentes tipos de terra, no mesmo período.

Tabela 15. Valor da Terra Nua declarado e preços de mercado, 1997.

Imóveis tributados — VTN declarado x preço de mercado			
Região	A = VTN médio/ITR/97 (R\$/ha)	B = preço médio FGV (R\$/ha)	A/B (%)
Norte	46,84	198,46	23,6
Nordeste	104,10	286,93	36,3
Centro-Oeste	190,61	465,23	40,9
Sudeste	696,52	1.229,60	56,7
Sul	981,15	1.134,99	86,5
Brasil	339,88	661,40	51,4

Fonte: SRF e FGV

Fonte: Reydon et al (2006b, p. 167)

Fica claro que o VTN declarado é, em média, apenas 51,4% do preço de mercado, com acentuada assimetria dependendo da região: na região Sul é onde o VTN declarado mais se aproxima dos

valores de mercado, enquanto no Norte e Nordeste o VTN é altamente subdeclarado (23,6% e 36,3% do preço médio de mercado).

Sem mais aprofundamentos, pode-se concluir que o ITR não tem alcançado sua função. O objetivo de atingir uma arrecadação entre R\$ 1,4 bilhão e R\$ 2.8 bilhões foi frustrado por dois motivos: a subestimação dos Valores da Terra Nua (VTN) declarados pelos contribuintes e devido à imprecisão do conceito de área utilizada, fato que induz o contribuinte a tentar enquadrar seu imóvel em faixa de Grau de Utilização mais elevada.

Quanto à subdeclaração, esta poderia ser reduzida com certa facilidade caso a própria Receita Federal comparasse os valores das propriedades que constam nas declarações do Imposto de Renda com os valores declarados para fins de ITR.

Por fim, notamos que o novo ITR obteve alguns avanços, entretanto não são suficientes para estancar o uso da terra para fins especulativos. Sua efetividade depende da consolidação de um cadastro completo e de implementação de medidas sistemáticas de monitoramento, em especial no caso dos imóveis de maior dimensão. Sem estas medidas, permite-se a manutenção do custo muito baixo de manutenção da terra, que é estruturalmente concentrada, abrindo margem para a utilização não produtiva da terra, através de especulação. Esta forma de utilização da terra com fins de ganho patrimonial é um dos principais condicionantes econômicos da apropriação privada do patrimônio fundiário público, além de incentivar o desmatamento, como veremos na próxima seção.

4.3. DOS OUTROS EFEITOS DA FALTA DE REGULAÇÃO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL

Tendo analisado na seção anterior os principais gargalos que incorrem na falta de regulação e, portanto, manutenção do padrão de apropriação de terras delineado nos outros capítulos, passaremos agora à exposição dos efeitos mais problemáticos que são decorrentes desta ausência de regulação efetiva da ocupação de terras no país.

Para tanto, dentro de uma miríade de efeitos diretos e indiretos causados por esta ausência de governança fundiária, priorizamos os que se dão de forma menos indireta possível. De início serão expostas as melhores estimativas sobre o apossamento ou grilagem de terras devolutas. Em

seguida seguiremos para a análise do desmatamento no Brasil, fenômeno intimamente ligado com o avanço da fronteira interna através da privatização de terras públicas e violência com posseiros e populações indígenas. Depois nos debruçaremos em como estes fatores condicionam o mercado de terras e os elevados preços praticados com terras no Brasil. Por último veremos como a falta de regulação permitiu que os títulos da dívida agrária (TDAs) fossem enviados para benefício dos seus receptores assim como facilitou a existência de inúmeros casos de superindenizações.

4.3.1. Apossamento de terras devolutas ou grilagens, resultados dos esforços cadastrais

Em seus estudos Sabbato (2001) e Reydon et al (2006) realizaram uma quantificação da área de terras devolutas atualmente em cheque por suspeita de grilagem. Este tópico em grande parte reporta os resultados obtidos nos estudos referidos.

Como mencionado, a Portaria nº 558/1999 foi criada tendo em vista o cadastramento de imóveis de área total superior a 10 mil hectares. Mesmo analisando somente o cadastro do Incra, que é incompleto e, dentro desse, somente os imóveis de área maior que 10 mil hectares, os resultados são surpreendentes, conforme as tabelas 16 e 17, 31,8% (984 imóveis) dos imóveis notificados não apresentaram a documentação exigida, sendo suspeitos de grilagem, correspondendo a 40,5% da área notificada (ou 48 milhões de um total de 119 milhões de hectares).

Tabela 16. Imóveis notificados pela Portaria nº 558/1999

Imóveis notificados pela Portaria nº 558/1999 – região				
Região	Imóveis P nº 558	Total de notificados*	Apresentou documentação	Falta apresentar documentação
Centro-Oeste	1.405	1.488	957	531
Norte	896	885	680	205
Nordeste	555	542	318	224
Sul	30	12	11	1
Sudeste	179	171	148	23
Brasil	3.065	3.098	2.114	984

*Inclui imóveis que estavam omissos no SCNR na data de publicação da Portaria nº 558
Fonte: Incra - atualizado em 22/08/2001

Tabela 17. Área dos imóveis notificados pela Portaria n° 558/1999.

Área dos imóveis notificados pela Portaria n° 558/1999 – região				
Região	Imóveis P n° 558	Total de notificados*	Apresentou documentação	Falta apresentar documentação
Centro-Oeste	31.427.140,7	34.418.362,0	21.304.617,0	13.113.745,0
Norte	43.596.291,6	62.667.985,2	37.846.026,2	24.821.959,0
Nordeste	13.085.432,4	15.219.940,0	8.030.969,0	7.188.971,0
Sul	708.040,8	706.245,9	375.487,5	330.748,4
Sudeste	4.803.692,7	5.983.242,0	3.283.750,0	2.699.492,0
Brasil	93.620.598,2	118.995.775,1	70.840.849,7	48.154.925,4

*Inclui imóveis que estavam omissos no SCNR na data de publicação da Portaria n° 558

Fonte: Incra - atualizado em 22/08/2001

Quanto aos imóveis cadastrados suspeitos de grilagem, nota-se a concentração destes na região Norte (52,9% da área total de imóveis suspeitos, 22% do número total de imóveis suspeitos) e Centro-Oeste (29% da área total de imóveis suspeitos, 31,9% do número total de imóveis suspeitos), conforme a tabela 18, abaixo.

Tabela 18. Total de imóveis rurais cadastrados e suspeitos de grilagem classificados segundo a região (%).

Total de imóveis rurais cadastrados e suspeitos de grilagem classificados segundo a região (%)				
Região	Total de imóveis		Imóveis suspeitos	
	(%) imóveis	(%) área	(%) imóveis	(%) área
Norte	6,3	22,4	33,3	52,9
Nordeste	28,1	19,2	22,2	15,6
Sudeste	26,4	16,0	3,2	2,2
Sul	31,6	10,5	0,5	0,3
Centro-Oeste	7,7	31,9	40,8	29,0
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte : Incra, estatísticas cadastrais, 1998, e listagem dos imóveis que não atenderam à notificação da Port. 558/99 de 21/12/2000

De acordo com a tabela 19, abaixo, é possível notar que há uma tendência de não apresentação de documentação por parte dos imóveis de maior área, apesar de, no geral, a porcentagem média de não apresentação dos documentos ser elevada (46,9% do total de imóveis notificados).

Tabela 19. Listagem dos imóveis notificados segundo a classe.

Listagem dos imóveis notificados segundo a classe						
Classes de área total (ha)	Total notificados		Não responderam		Não responderam (%)	
	Nº	Área (ha)	Nº	Área (ha)	Nº	Área (ha)
10.000 a menos de 20.000	1.846	25.270.266,8	863	11.780.433,1	46,70	46,60%
20.000 a menos de 50.000	882	25.853.981,9	413	12.158.136,8	46,80	47,00%
50.000 a menos de 100.000	184	12.616.842,7	94	6.400.019,1	51,10	50,70%
100.000 a menos de 200.000	85	11.786.470,1	46	6.343.230,4	54,10	53,80%
200.000 a menos de 500.000	34	9.964.501,2	19	5.757.031,7	55,90	57,80%
500.000 a menos de 1.000.000	6	4.996.168,2	2	1.667.709,3	33,30	33,40%
igual ou superior a 1.000.000	2	3.251.937,0	1	2.050.059,0	50,00	63,00%
Total	3.065	93.803.340,6	1.438	46.156.619,4	46,90	49,20%

Fontes: Incra, banco de dados dos imóveis abrangidos pela Port. 558/1999, de 08/01/2001 e listagem dos imóveis que não atenderam à notificação da Port. 558/1999 de 21/12/2000

Na análise da situação jurídica dos imóveis rurais suspeitos de grilagem, reparamos que há preponderância de pessoas físicas tanto no número de imóveis suspeitos quanto na área total dos imóveis suspeitos. Além disso, Sabbato (2001, apud Reydon et al, 2006, p. 64) mostra em seu estudo que a maioria das empresas proprietárias/detentoras de imóveis suspeitos de grilagem estão direta ou indiretamente envolvidas com o setor primário, incluídas agroindústrias e mineração, correspondendo a 67% da área total das empresas.

Tabela 20. Proprietários/detentores de imóveis rurais suspeitos de grilagem, distribuição segundo a situação jurídica.

Proprietários/detentores de imóveis rurais suspeitos de grilagem, distribuição segundo a situação jurídica						
Região	Pessoa física			Pessoa jurídica		Área (ha)
	Nº prop.	Nº imóveis	Área (ha)	Nº prop.	Nº imóveis	
Norte	211	287	17.316.230,80	143	192	7.083.747,70
Nordeste	160	178	4.339.049,90	120	141	2.862.400,10
Sul	6	6	117.689,20	1	1	28.255,90
Sudeste	20	22	641.915,20	19	24	369.130,70
Centro-Oeste	317	349	7.391.765,30	199	238	6.006.434,60
Brasil	714	842	29.806.650,40	482	596	16.349.969,00

Fonte: Incra, listagem dos imóveis que não atenderam à notificação da Port. 558/1999 de 21/12/2000

Outro apontamento dos estudos citados (exposto na tabela 20) é que os cem maiores proprietários pessoa física suspeitos de grilagem (14% do total de 714 proprietários) detêm uma área que, na soma, corresponde a 29,8 milhões de hectares (61% da área total suspeita de grilagem, ou cerca de 18,2 milhões de hectares).

Sabemos que os empecilhos para demarcação e titulação das terras estão ligados com o apossamento de terras devolutas, na maioria das vezes de forma fraudulenta. Além disso, estes problemas advêm, em grande parte, da não existência de um cadastro consolidado, público e completo das propriedades rurais. Com isso em mente, seguiremos para o próximo ponto, que consiste na análise de outra falha fundamental na regulação fundiária, qual seja, a possibilidade de ganhos especulativos com a apropriação indiscriminada de terras devolutas e sua relação com o desmatamento na atual fronteira agropecuária.

A junção dos fatores apontados anteriormente (possibilidade de apropriação privada de terras devolutas, falhas nos instrumentos curativo e preventivo e falta de um cadastro consolidado, público e completo) gera o substrato onde se prolifera outro fenômeno adverso, também característico do padrão de apropriação territorial brasileiro: a possibilidade de ganhos especulativos com apropriação de terras, que é ao mesmo tempo gerado e gerador deste contexto legal, regulatório e institucional, além de ter como subproduto o desmatamento nas áreas de expansão da fronteira agropecuária.

4.3.2. Desmatamento

Em 2010, a América do Sul, em conjunto, foi responsável por cerca de 64% da área desmatada anualmente no mundo, ou 3,6 milhões de hectares de floresta desmatada na América do Sul, para 5,6 milhões desmatados na soma total mundial. Dentro dela o Brasil, em parte por seu extenso território, foi responsável pela maior parte do desmatamento anual, com 2,2 milhões de hectares, 61% do desmatamento dentro da América do Sul, ou 39% do desmatamento total no mundo, conforme a tabela 21 abaixo.

Tabela 21. Desmatamento por períodos, América do Sul e total mundial, 1990 a 2010.

País	Área de floresta, em mil hectares				Taxa anual de mudança					
	1990	2000	2005	2010	1990-2000		2000-2005		2005-2010	
					mil ha/ano	%	mil ha/ano	%	mil ha/ano	%
Argentina	34.793	31.861	30.599	29.400	-293	-0,88	-252	-0,81	-240	-0,80
Bolívia	62.795	60.091	58.734	57.196	-270	-0,44	-271	-0,46	-308	-0,53
Brasil	574.839	545.943	530.494	519.522	-2890	-0,51	-3090	-0,57	-2194	-0,42
Chile	15.263	15.834	16.043	16.231	57	0,37	42	0,26	38	0,23
Colômbia	62.519	61.509	61.004	60.499	-101	-0,16	-101	-0,16	-101	-0,17
Equador	13.817	11.841	10.853	9.865	-198	-1,53	-198	-1,73	-198	-1,89
Guiana Francesa	8.188	8.118	8.100	8.082	-7	-0,09	-4	-0,04	-4	-0,04
Guiana	15.205	15.205	15.205	15.205	0	0	0	0	0	0
Paraguai	21.157	19.368	18.475	17.582	-179	-0,88	-179	-0,94	-179	-0,99
Peru	70.156	69.213	68.742	67.992	-94	-0,14	-94	-0,14	-150	-0,22
Suriname	14.776	14.776	14.776	14.758	0	0	0	0	-4	-0,02
Uruguai	920	1.412	1.520	1.744	49	4,38	22	1,48	45	2,79
Venezuela	52.026	49.151	47.713	46.275	-288	-0,57	-288	-0,59	-288	-0,61
América do Sul	946.454	904.322	882.258	864.351	-4213	-0,45	-4413	-0,49	-3581	-0,41
Mundo	4.168.399	4.085.168	4.060.964	4.033.060	-8323	-0,20	-4841	-0,12	-5581	-0,14

Fonte: banco de dados da FAO, 2011.

Neste estudo, acredita-se que a perenidade do desmatamento é uma das consequências da manutenção do padrão de apropriação territorial instaurado historicamente e recomposto constantemente no Brasil. Ainda mais, acreditamos que este padrão gera as condições de ausência de regulação fundiária que permite distorções estruturais no mercado de terras, levando ao uso especulativo da terra, devido a sua alta liquidez. Este encadeamento tem como um dos subprodutos a contínua apropriação de novas áreas, especialmente terras devolutas, avançando a fronteira agropecuária de forma constante, o que resulta inevitavelmente em aumento do desmatamento, dado que a fronteira agropecuária brasileira encontra-se em choque com o bioma amazônico.

A possibilidade de apropriação das terras devolutas sem custo já é, em si, um fator que contribuiria para o desmatamento nas áreas de fronteira. Entretanto, a dinâmica distorcida do mercado de terras brasileiro pode contribuir para um melhor entendimento da questão, mostrando que a valorização do patrimônio fundiário neste processo inclui ainda outros ganhos.

Corroborando com os argumentos deste estudo, Reydon (2011, p. 145) diz:

“o desmatamento da Amazônia é fruto da continuidade da tradicional forma de expansão da fronteira agrícola brasileira, que, em geral, costuma ocorrer através das seguintes etapas: a ocupação de terras virgens (privadas ou públicas), a extração de sua madeira de lei, a instalação da pecuária⁶⁵ e, por fim, o desenvolvimento de uma agropecuária mais moderna.”

Estas atividades econômicas geram renda e legitimam a ocupação dos proprietários no curto prazo, quase sem necessidade de recursos. No longo prazo, as terras são utilizadas para pecuária mais intensiva ou, caso exista esta demanda, são convertidas para grãos ou outra atividade econômica. Este encadeamento de fatores garante a existência de expectativas de demanda pela terra para ser utilizada em algum momento futuro, elevando seus preços significativamente.

Em muitos estudos sobre a questão do desmatamento chama-se atenção para a questão de especulação ligada a terra, mas geralmente esta especulação é tratada nos termos de crescimento do preço da terra em geral. O preço da terra, entretanto, não significa necessariamente que está se dando um processo de especulação: efetivamente os preços da região Norte, grosso modo, acompanham o movimento de preços de terras no restante do país, não gerando grandes ganhos especulativos.

A forma como se dá o ganho especulativo que serve de motor para o desmatamento na Amazônia é associada à própria ocupação da terra: “o que ocorre, na realidade, é que qualquer pessoa que adquire ou ocupa a terra com floresta tem a clara percepção que sua terra, isto é, seu investimento, se valoriza com o processo de desmatar” (op. cit., p. 146). Na tabela 22 abaixo podemos perceber que, em todos os estados, o desmatamento sempre valoriza a propriedade significativamente, na média, mais que quadruplica o preço da terra. Isto se dá principalmente pois seu valor está associado aos possíveis ganhos produtivos decorrentes da agropecuária associada à terra, sendo que no caso das terras desmatadas o seu uso pode ocorrer imediatamente, sem custos de desmatar. No caso mais extremo, no Acre, o desmatamento multiplica esse valor por mais de 14 vezes, enquanto no estado do Amazonas, o valor se multiplica por quase 10 vezes, gerando retornos incrivelmente superiores em se comparando com outros investimentos.

⁶⁵ Reydon e Romeiro (2000) mostram que o principal motor da pecuarização é, por um lado, a existência de muita terra devoluta passível de ser apropriada, associada à possibilidade de, a baixos custos, instalar a pecuária tornando o desmatamento uma estratégia de valorização do capital imbatível.

Tabela 22. Preços médios de terras de matas e de pastagens, estados da Amazônia, em R\$/ha correntes de 2008.

Preços médios de terras de matas e de pastagens
Estados da Amazônia - em R\$/ha correntes de 2008

<i>Estados</i>	<i>Mata R\$/ha</i>	<i>Pastagem R\$/ha</i>	<i>Variação %</i>
Acre	108,00	1571,80	1455,4
Amapá	141,00	800,00	567,4
Amazonas	132,43	1243,91	939,3
Pará	457,73	1509,40	329,8
Rondônia	358,50	1762,50	491,6
Mato Grosso	546,13	2083,69	381,5
Média NORTE	416,53	1832,39	439,9

Fonte: AgraFND (2009, apud Reydon, 2011, p. 147).

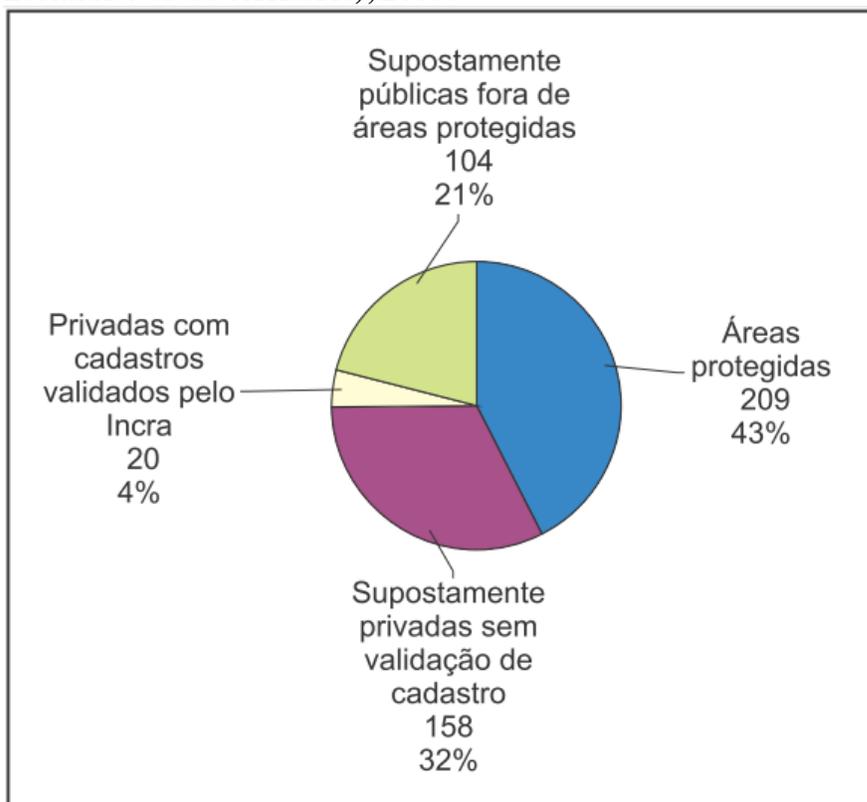
Outro fator importante que não podemos perder de vista é que além do ganho patrimonial com o desmatamento, existem os ganhos oriundos da venda da madeira (em Cotriguaçu-MT estima-se um retorno líquido de R\$ 2.400/ha) e do seu uso econômico posterior (se ocorrer com pecuária, gera uma receita líquida adicional de R\$ 120 por hectare/ano). Portanto, o maior catalisador do desmatamento se dá na combinação dos ganhos de valorização da terra, na sua conversão de floresta em terra produtiva, associados aos ganhos com a extração madeireira e da pecuária extensiva estabelecida posteriormente (op. cit., p. 147).

A área coberta pela floresta amazônica constitui hoje, em grande parte, a fronteira agropecuária em expansão no Brasil. De acordo com os resultados expostos até esta altura desde estudo, tudo indica que a manutenção do padrão de apropriação territorial brasileiro destacado tem como consequência a apropriação das terras devolutas restantes na floresta amazônica, com grande prejuízo para as populações indígenas, quilombolas e tradicionais, além dos pequenos posseiros e a própria floresta e sua biodiversidade.

Em se tratando da região encompassada pela Amazônia Legal, a ausência de regulação fundiária transparece no clima de absoluta incerteza que impede o escrutínio da legitimidade das ocupações privadas de terras devolutas, contexto já encontrado em todos os outros períodos na fronteira agropecuária em expansão.

Outro estudo sobre a condição legal das terras na Amazônia Legal confirma o que foi dito anteriormente. De acordo com a tabela 23, abaixo, composta com dados colhidos pelo recadastramento do Incra (Portaria do Incra, nº 596/2001), estima-se que apenas 4% (20 milhões de hectares) do território que constitui a Amazônia Legal (Barreto et al, 2008, p. 48-50) constituem propriedades cadastradas e validadas pelo Incra. Outros 43% (209 milhões de hectares) são constituídos por áreas protegidas. O resto, cerca de 53% do território, é constituído por terras supostamente públicas fora de áreas protegidas (21% ou 104 milhões de hectares) e terras supostamente privadas, sem validação de cadastro (32% ou 158 milhões de hectares).

Figura 11. A distribuição incerta da situação jurídica das terras na Amazônia (milhões de hectares e % do território), 2008.



Fonte: Barreto et al (2008, p. 50).

Apesar de já tratado anteriormente, cabe relembrar que em 2008 foi instituída a Medida Provisória nº 422, que foi depois convertida na lei nº 11.763/2008⁶⁶. Esta Medida Provisória instituiu a dispensa de licitação para a venda de posses de até 15 módulos fiscais (1.500 ha, na maior parte da região Amazônica) ocupados na Amazônia até 2004. Esta medida acabou por

⁶⁶ A lei na íntegra em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11763.htm

ampliar a dispensa de licitação que, de acordo com a lei de 11.196/2005⁶⁷, valia para imóveis até 500 hectares (antes desta lei ainda, a dispensa de licitação era apenas para imóveis de até 100 hectares). Com o pretenso - ou talvez inocente - intuito de agilizar o processo de regularização das propriedades e justificando incapacidade de cumprimento de licitação para imóveis acima de 500 hectares (dado o aumento dramático do número de imóveis que seriam vistoriados pelo Incra), fica claro a criação de um problema insolúvel nas últimas décadas: aceitou-se, ao final, o pedido de regularização de posses que não poderiam ser ocupadas sem licitação em virtude do seu tamanho. Este tipo de manobra, o de alargamento dos prazos para regularização das posses, não é nada novo na história fundiária brasileira, como visto em diversos exemplos e em diversas épocas neste estudo. Contudo, esta tentativa de solução do problema apenas joga a resolução para frente no tempo, enquanto as consequências presentes continuam imperando: “Essa medida repete o histórico de gestão fundiária no Brasil em que o governo aceita ocupações informais e ilegais por vários anos e depois adapta a legislação para regularizar essas situações” (Barreto et al, 2008, p. 57). Assim, novamente, abre-se margem para a expectativa – que empiricamente tem se concretizado – de que novas ocupações irregulares serão regularizadas pelo governo no futuro.

Sem o estancamento das ocupações irregulares e sem sucesso na demarcação das terras devolutas, o padrão de apropriação territorial estudado aqui tende a ser constantemente reimposto, levado pelo ímpeto da especulação não produtiva com terras, mantendo, portanto, a desigualdade estrutural da propriedade de terras e o desmatamento nas áreas de expansão da fronteira interna.

4.3.3. O mercado de terras brasileiro

Para melhor entender a constituição e dinâmica do mercado de terras no Brasil é preciso, primeiro, explicitar o viés teórico da análise. No entendimento deste estudo, partimos da ideia de que a terra é transformada em mercadoria fictícia numa sociedade de mercado capitalista, e tem, por conseguinte, seu próprio mercado, o mercado de terras, que deve ser regulado pelo Estado – e

⁶⁷ A lei na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm

não pelo “mecanismo de mercado” – se o que se intenciona é o uso social da terra (Polanyi, 2001, p. 75-76)⁶⁸.

A par disso, analisando o mercado de terras brasileiro percebemos que este é portador de uma desigualdade estrutural profunda, com uma grande área de terras, oferta fixa, concentrada em poucos proprietários que exigem preços altos para se desfazerem de suas propriedades. De outro lado, a demanda efetiva de terras está formada apenas pelos agentes econômicos com recursos para comprá-las, representados por agricultores que produzem para o mercado, especuladores e o Estado. Nestas condições de mercado, os agricultores com pouca ou nenhuma terra estão impedidos de participar desta demanda, dado que não tem recursos suficientes para pagar os elevados preços das terras à venda. Da mesma forma, quando o Estado busca comprar terras para fins de reforma agrária, tem de pagar por elas o mesmo preço elevado. Dada esta configuração de mercado, a terra torna-se um ativo muito líquido, que facilita seu uso como reserva de valor pelos seus proprietários (uso não produtivo). Assim, a intervenção do Estado torna-se necessária para reduzir as disparidades nele encontradas, ou seja, permitir o acesso à terra aos agricultores que querem dar uso produtivo a ela, mas não tem condições econômicas para participar desse mercado; diminuir os custos da aquisição de terras pelo Estado para criação de assentamentos; restringir a sua liquidez por meio do aumento do custo de manutenção (com imposto, por exemplo), com a intenção de restringir o uso especulativo da mesma, regulando seu preço (Reydon et al, 2006b, p. 33-34).

Neste contexto de alta concentração de terras e baixos índices de uso produtivo/social da mesma, a intervenção no mercado de terras deve ser pautada pela diminuição destas desigualdades estruturais presentes.

Como visto, a enorme concentração de terras nas mãos de poucos proprietários eleva dramaticamente o preço das mesmas e este fator somado a outros como o baixíssimo custo de

⁶⁸ “The crucial point is this: labor, land and money are essential elements of industry; they also must be organized in markets; in fact, these markets form an absolutely vital part of the economic system. But labor, land and money are obviously *not* commodities; the postulate that anything that is bought and sold must have been produced for sale is emphatically untrue in regard to them/ In other words, according to the empirical definition of a commodity they are not commodities. Labor is only another name for a human activity which goes with life itself, which in turn is not produced for sale but for entirely different reasons, nor can that activity be detached from the rest of life, be stored or mobilized; land is only another name for nature, which is not produced by man; actual money, finally, is merely a token of purchasing power which, as a rule, is not produced at all, but comes into being through the mechanism of banking or state finance. None of them is produced for sale. The commodity description of labor, land and money is entirely fictitious.” (Polanyi, 2001, p. 75-76)

manutenção das terras, dado que a cobrança do ITR não é efetiva, e a facilidade de transação sem perdas torna-as um ativo de elevada liquidez. Se adicionarmos a este fator o contexto de ausência de regulação, especialmente no que tange a apropriação de terras devolutas sem custos, é possível ficar ainda mais claro que este é ainda mais outro fator que torna atraente e perpetua a forma de apropriação territorial em voga neste estudo.

Um dos fatores de ausência de regulação fundiária que, como vimos, reflete diretamente em distorções no mercado de terras, é a não efetivação da cobrança do ITR como forma de aumentar o custo de manutenção das terras, diminuindo o seu uso não produtivo, mais especificamente, diminuindo seu uso especulativo. Este, somado a enorme concentração fundiária, é um dos maiores motivos da manutenção de um patamar de preços muito elevados da terra, objetivo de análise da próxima seção.

4.3.4. Preço de terras elevado

Partindo do período de estabilização da economia sob o Plano Real, de 1994 a 1998, é possível analisar as flutuações no preço da terra no Brasil. O fim da inflação associado à recessão provocada pelas políticas restritivas de consumo e crédito, particularmente para a agricultura em meados de 1994, fez com que o preço da terra apresentasse uma queda bastante sustentada nos seus preços: entre dezembro de 1994 e dezembro de 1998 os preços da lavoura caíram em 50%, estabilizando-se no patamar de R\$ 1.300 por hectare (Reydon et al, 2006c, p.156).

O Plano Real teve impactos da maior importância nos mercados de terras não só pelas políticas de crédito, mas especialmente pela política de altas taxas de juros que ocasionaram expectativas pessimistas de ganhos produtivos com a terra, somado ao fato de que a redução drástica da inflação fez com que a terra perdesse sua atratividade como reserva de valor e como ativo especulativo. Em síntese, os motivos que ocasionaram uma baixa no preço da terra foram dois: de um lado, a redução das expectativas de ganho produtivo com a restrição de crédito agrícola, de outro, a redução das expectativas de ganho especulativo com a terra rural, visto as altas taxas de juros praticadas e a redução drástica da inflação. A união destas duas reduções de expectativas fez com que se desvalorizasse o patrimônio dos proprietários de terras.

No período posterior a tendência se reverte e os preços de terras voltam a subir consistentemente. De acordo com Gasquez et al (2008), o período de 2000 a 2006 mostrou uma mudança nítida com relação à tendência anterior de decréscimo do preço da terra, obtendo um aumento real anual do preço da terra de lavouras e pastagens em torno de 10%.

Em outra fonte que acompanha o preço das terras, em notícia de 2008, foi dito que o preço de terras no Brasil quebrou recordes. De acordo com a fonte, as cotações em alta no setor de grãos, a reação da pecuária e avanço dos biocombustíveis impulsionaram o valor das áreas agrícolas:

“Segundo pesquisa do Instituto FNP, consultoria privada especializada em agronegócio, ao longo de 2007, a valorização chegou a 17,83%, ganho real (acima da inflação) de 9,6% no ano. O preço do hectare passou de R\$ 3.276 para R\$ 3.860. Para 2008, apesar da turbulência nos mercados internacionais, que poderiam prejudicar investimentos, a perspectiva é de nova alta, com os negócios ainda aquecidos.” (Brasilagro, 2008)

No período mais recente, a escalada do preço das terras continua, impulsionada especialmente pela alta generalizada das commodities no mercado internacional, que arrasta consigo os preços das terras. Dados recentes demonstram essa tendência, de acordo com Instituto FNP (2012):

“nos últimos 36 meses, encerrados no bimestre março-abril deste ano [ou seja, de março-abril 2010 a março-abril 2012], o salto nos preços foi de 50%, na média brasileira. O Centro-Oeste também ficou na dianteira, com valorização de 57% no período, também acima da média nacional. [...] Segundo ela [Nádia Alcântara], pode até haver arrefecimento nas cotações de commodities ligadas à infraestrutura, como o minério de ferro, por exemplo. Já quanto à demanda por alimentos, ela avalia que seguirá em patamares elevados, sustentando os preços das commodities e, conseqüentemente, os das terras destinadas à atividade.”

Em outra notícia recente encontramos a mesma tendência: alta valorização sustentada do preço da terra no Brasil. Entre março de 2011 e abril de 2012, a valorização média da terra no país foi de 16,5%, mais que o triplo da inflação acumulada no período (5,1%, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA). Em abril de 2012 o preço médio de um hectare se encontrava na faixa de R\$ 6,7 mil – “é a maior cotação média registrada pela pesquisa, que começou a ser feita em 2002”, de acordo com Nádia Alcântara, do Instituto FNP. A pesquisa mostra que a região mais valorizada em 12 meses foi a terra para soja em Sinop (MT), com aumento de 73,3% até abril, de R\$ 9 mil para R\$ 15,6 mil o hectare. Em seguida, a terra para cana no Espírito Santo, com alta de 54% no mesmo período, de R\$ 6,5 mil para R\$ 10 mil o hectare. As terras com o preço mais alto, entretanto, são as de Santa Catarina, na região de Itajaí,

região de pequenas propriedades. Nesta região, um hectare para plantação de uva tem o preço de R\$ 43 mil, e a valorização acumulada em 12 meses até abril foi de apenas 2,5%. De acordo com os analistas da pesquisa, passado esse “boom” nas cotações, acredita-se que os preços fiquem estáveis. Concluem isso com base no indício de que a tendência é de sustentação das cotações em níveis elevados pelo baixo número de transações, intuindo sobre a concentração fundiária estrutural que oligopoliza a oferta de terras: “hoje, poucas transações de compra e venda ocorrem e o motivo é a escassez de ofertas”. Já quanto à expectativa de ganhos especulativos que aumenta a liquidez e, por decorrência, o preço das terras e o mantém num patamar elevado, fica claro este comportamento ao diagnosticarem que “os potenciais vendedores adiam os negócios, pois acreditam que conseguirão preços ainda maiores, especialmente no caso de terras para soja”; o motivo desta expectativa é claro, “a oferta de terras é limitada e a necessidade de produção de alimentos continua”. Ainda quanto ao motivo reserva de valor e alta liquidez da terra, a notícia anuncia que também o fato da crise atual ser de confiança no sistema financeiro contribui para o fortalecimento do mercado de terras – leia-se alta nos preços -, “a terra acaba sendo um porto seguro para o investidor [...] quando a taxa de juros cai, o preço da terra sobe” (Folha de São Paulo, 2012).

Como pretendido, analisamos nesta seção a manutenção dos altos preços de terras no país nos últimos anos, devido a uma oferta estruturalmente concentrada nas mãos de poucos proprietários e devido também a alta liquidez possuída pela terra no Brasil, servindo tanto para reserva de valor quanto para ganhos patrimoniais via especulação.

Somando a configuração de oferta extremamente concentrada do mercado de terras brasileiro com o caos em matéria de regulação fundiária veremos, na próxima seção, os efeitos perversos destes fatores no desenrolar de tentativas de desapropriação via função social da propriedade privada.

4.3.5. Títulos da Dívida Agrária (TDA) e superindenizações

Outro entrave do instrumento de desapropriação de terras improdutivas para fins de reforma agrária se dá no processo de indenização, onde não raro a terra é avaliada acima do que realmente vale e o dono do imóvel desapropriado recebe indenização com títulos da dívida agrária (TDA),

um título de alta liquidez. Estes títulos têm como finalidade indenizar apenas o valor da terra nua (VTN) da terra desapropriada, sendo que as benfeitorias são pagas em dinheiro e à vista.

Os Títulos da Dívida Agrária surgiram para viabilizar o pagamento de indenizações aos proprietários de imóveis rurais que foram sujeitos à ações desapropriatórias por interesse social para fins de reforma agrária por parte da União. Seu surgimento está atrelado à Lei nº 4.504/1964, o Estatuto da Terra. Até 1992, os Títulos da Dívida Agrária eram emitidos pelo INCRA, e eram denominados de TDA-INCRA ou TDA-Cartular. A partir dessa data, passaram a ser emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Essa secretaria, com base no Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992, passou a ter as atribuições de gestão, controle, lançamento, resgate e pagamento de juros dos TDA.

Em estudo de Gasques e Verde (1999), os autores apresentam dados sobre a evolução do orçamento relacionado à reforma agrária em vários anos, incluindo o peso relativo dos TDAs nestes orçamentos. Inicialmente, apontam que nas décadas de 1970 e 1980, “os gastos com política fundiária representavam, em média, apenas 2% do que se aplicava na agricultura”, tornando-se crescentes na década de 1990 (4,16% em 1990, 20,7% em 1996 e 18,25% em 1998).

Dentro do orçamento do Programa de Organização Agrária, os mesmos autores (op. cit, p. 9) mostram que em 1997 os gastos com reforma agrária representavam 82,8% dos dispêndios totais, sendo o projeto de maior importância o de indenização de imóveis rurais, que consumiu 827,1 milhões de dólares dos dispêndios com reforma agrária. Em se tratando das indenizações, estão incluídos as indenizações em TDAs (responsáveis por 78,18% do total) e também as indenizações de benfeitorias úteis e necessárias decorrentes da obtenção de imóveis rurais (21,82%).

Ao detalhar melhor a análise do custo de indenização, ainda referente ao ano de 1997, nota-se que as despesas com sentenças judiciais não estão contabilizadas nos valores acima, e representaram um gasto do Tesouro de 282 milhões de dólares adicionais, elevando os gastos com indenizações em 37% (op. cit., p. 11). Entretanto, ações mais recentes do governo através dos mecanismos judiciais reduziram os custos e agilização dos processos de desapropriação, como o Decreto nº 2.250/1997 (que confere às entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais o poder de indicar ao Incra as áreas passíveis de desapropriação para a

reforma agrária) e a Medida Provisória nº 1.632-11/1998 (que reduziu de 12% para 6% os juros incidentes quando havia diferenças entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, além de vedar o cálculo de juros compostos).

Quanto ao valor dos resgates de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional e pelo Inbra no período de 1994 a 1998 (dispostos na tabela 23, abaixo), podemos notar que o volume total de pagamentos efetuados com TDA pela União passou de 12 milhões de dólares, em 1994, para 1 bilhão de dólares, em 1998.

Tabela 23. Pagamento de títulos da dívida agrária efetuados pela União, 1994-1998.

Pagamentos de Títulos da Dívida Agrária Efetuados pela União — 1994 a 1998

(Em dólares de setembro de 1998)

Ano/Mês/Dia	Ativo	Amortização	Juros	Total em US\$
Total 1994 (US\$)		3 723 814,0	8 600 227,4	12 324 041,4
Total 1995 (US\$)		14 545 437,2	23 876 613,6	38 422 050,9
Total 1996 (US\$)		40 884 934,1	70 938 266,0	111 823 200,1
Total 1997 (US\$)		699 424 744,3	325 954 947,3	1 025 379 691,6
Total 1998 (US\$)		226 096 516,8	134 828 429,9	360 924 946,7

Fonte: Gasques e Verde (1999, p. 20)

Outro dado importante a ser elencado é que os compromissos com o resgate de Títulos da Dívida Agrária geralmente são contestados judicialmente. De acordo com Shiki et al (1998, apud Gasques e Verde, 1999, p. 22) cerca de metade dos proprietários indenizados questionam o valor das desapropriações e buscam a Justiça, o que tem praticamente quintuplicado os custos das desapropriações em relação ao valor inicial.

Estas contestações judiciais não raro geram discrepâncias extremas entre os valores avaliados pelos órgãos participantes da desapropriação e os valores de indenização exorbitantes declarados pela sentença final. Sendo assim, torna-se necessário apresentar alguns dados sobre este tipo de ocorrência, com a advertência de que, assim como sobre a análise dos TDAs, poucos estudos e relatórios públicos sobre este tema foram encontrados na elaboração deste estudo.

A maior fonte de dados encontrada sobre os casos de indenizações exorbitantes relacionadas com as desapropriações por interesse social para fins da reforma agrária se encontram em estudo elaborado pelo Inbra em 1999, de nome Livro Branco das Superindenizações (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, sem data). Neste estudo foram analisados mais de 70

processos judiciais movidos por donos de terras desapropriadas contra o próprio Incra que, na soma, alcançaram mais de R\$ 7 bilhões, dinheiro suficiente (à época) para assentar cerca de 300 famílias.

Sobre estas superindenizações, o estudo revela que:

“O artifício da elevação exponencial dos preços das terras desapropriadas ocorre quase que invariavelmente por meio de ações judiciais, em processos que se arrastam por anos nas diversas instâncias do Poder Judiciário. Nos cálculos judiciais foram incluídas, ao longo dos anos, alegadas perdas com produção agropecuária não realizada, cujos lucros cessantes são atualizados monetariamente e capitalizados. Isso ocorre a despeito de serem as terras desapropriadas pelo Incra, por definição, improdutivas. O mesmo acontece com as avaliações das benfeitorias dos imóveis desapropriados, sejam elas reprodutivas ou não, assim como com a absurda indenização da cobertura vegetal nativa.

Nas desapropriações que sofreram ação judicial, o custo dos remanescentes pagos como indenização imposta pelas sentenças alcançaram 14 vezes o valor do laudo inicial de Incra na região Sudeste. Na região Centro Oeste esta relação também é alta - chegando a 12 vezes (v. tabela abaixo). Desse modo, o custo das terras obtidas para a reforma agrária é basicamente determinado pelo sistema judicial, que acolhe ações em aproximadamente 50% de todas as desapropriações.” (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, sem data)

Um dos exemplos citados envolve os proprietários do imóvel “Fazendas Reunidas”, desapropriado para fins de reforma agrária em 1987. Os antigos proprietários recorreram à Justiça para elevar o valor da desapropriação dos R\$ 25.811.260,00 inicialmente arbitrados pelo Incra para R\$ 385.502.876,00, valor que atualizado beirava R\$ 1 bilhão em 1999, à época da elaboração do estudo⁶⁹.

O diagnóstico do estudo sobre os fatores que permitiram a ocorrência destas distorções os resumia a um motivo econômico, a inflação do período anterior a estabilização da década de 1990, “que criava uma ilusão monetária na qual todos os valores eram relativizados ao extremo” e um motivo consuetudinário, que persiste ainda hoje, onde “a Justiça brasileira, fundamentada no direito à propriedade [...] tende, historicamente, a decidir em favor do proprietário sempre que entenda que esse direito está sendo ou possa vir a ser ameaçado” (op. cit.).

⁶⁹ No estudo consta que o TRF paulista atendeu à demanda do Incra e determinou a realização de uma nova perícia no imóvel. Não foram encontrados resultados mais recentes sobre os trâmites deste processo.

Devemos lembrar ainda que durante o período inflacionário, investir em terra era considerado como uma alternativa das mais seguras para o dono de capital, visto que era tida como reserva de valor e se constituía num ativo seguro e de grande liquidez⁷⁰. (Reydon, 1992, p. 115)

Com isto, diz o estudo, o custo de obtenção de terras para reforma agrária, à época, estava sendo determinado em grande medida pela própria Justiça, “atingindo em média 5,01 vezes o valor inicialmente proposto pelo Incra” (op. cit.).

Em suma, constatamos dois problemas com relação ao uso efetivo do instrumento da desapropriação: 1) a desatualização do índice de eficiência de exploração (GEE), que não é atualizado desde 1975, tendo a agropecuária se modernizado desde então; e 2) as distorções com relação às indenizações, visto que muitas vezes, no decorrer do processo judicial, os valores finais de indenização se elevam de tal maneira a ponto de ficar totalmente desconexos com as avaliações do Incra. Em conjunto, estes fatores acabam por inviabilizar este instrumento que poderia ser útil como incentivador de uma mudança no padrão de apropriação territorial.

4.3.6. Inadimplência do crédito rural

O período de modernização da agropecuária brasileira a partir do final da década de 1960 teve como uma de suas características centrais a provisão generalizada de crédito farto e barato, subsidiado pelo governo, entregue através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Dentro deste período de modernização vale lembrar que a concentração de crédito se deu de forma desigual entre os ramos da agropecuária, beneficiando principalmente os ramos de produtos de exportação (cana-de-açúcar, café, soja, etc). A título de exemplificação, o estudo de Ramos (2005) vai de acordo com a argumentação desta seção, estimando que o montante de subsídios explícitos e/ou implícitos nos financiamentos setoriais aos tradicionais e novos produtores de cana, de açúcar e de álcool, no período de 1975 a 1989 chega a US\$ 500 milhões anuais.

⁷⁰ “Na realidade latino-americana e brasileira, deve-se incluir uma outra variável que tem um impacto muito grande nos preços dos ativos em geral: a inflação. Sem pretender entrar na discussão de suas causas, cabe apenas constatar que a sua existência certamente diminui a demanda por dinheiro em momentos de preferência crescente pela liquidez, provavelmente transferindo parte desta demanda para outros ativos líquidos. Se a existência de indexação para alguns ativos faz com que a sua demanda seja mais estável, em momentos de grande instabilidade, nos quais os agentes podem perder a confiança nestes indexadores, a demanda por outros ativos líquidos, tais como a terra, deve aumentar” (Reydon, 1992, p. 115).

Esta política de crédito rural operou com juros reais negativos durante os anos de 1970 e 1986 e concentrou crédito entre poucos grandes produtores (Bacha et al, 2006). Entretanto, os efeitos adversos destas medidas só foram se manifestar no final da década de 1980.

Sobre a crise de inadimplência do crédito rural de 1986/1987, Dias (2007, p. 342-343) aponta que esta se deu no contexto de hiperinflação pós-fracasso do Plano Cruzado, o que resultou no prorrogamento da taxa nominal fixa de juros de 10 por cento ao ano por mais seis meses. Isto resultou no desaparecimento do saldo devedor “como por milagre”, e o Banco do Brasil não faliu porque continuava com o poder de emissão de moeda na “conta movimento” – entretanto o nível de empréstimos em relação ao PIB rural é que nunca mais voltou aos mesmos valores.

No período após 1990, a primeira grande renegociação das dívidas rurais se deu em 1995, com o nome de “Securitização 1”. Nesta foram renegociados os contratos de até R\$ 200 mil, para serem pagos parceladamente em dez anos, com três de carência e juros de 12% ao ano mais remuneração da caderneta de poupança.

Em 1998 criou-se outro instrumento, este voltado para a renegociação das dívidas maiores que R\$ 200 mil, chamado de Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa), em condições similares à Securitização 1, mais prazos de 20 anos sujeitos à correção monetária pelo Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), e uma taxa adicional de 8 a 10% ao ano, a depender do volume renegociado.

No ano de 2001, por pressão da bancada ruralista, houve uma segunda grande renegociação, chamada de Securitização 2. Nesta os detentores de dívidas de até R\$ 200 mil da Securitização 1 poderiam quitar os débitos pendentes com desconto de 25% e alongar o saldo até 2025, com juros de 3% ao ano e as dívidas remanescentes corrigidas pela variação do preço mínimo de um dos produtos escolhido pelo devedor – além do fornecimento de desconto de 65% no pagamento em dia.

Na Securitização 2, a maioria dos 119 mil contratos inadimplentes à época foram renegociados. Os 32,5 mil contratos (30% do total) que não foram renegociados permaneceram na Securitização 1 e apresentavam, em 2006, inadimplência de 96% - o que transparece a intenção organizada de não pagar por parte dos devedores que não renegociaram suas dívidas, já em 2002.

Silva (2010, p. 176) ilustra as enormes vantagens oferecidas pela Securitização 2:

“apresenta-se a seguir um exemplo real de uma dívida de R\$ 100, originada em setembro de 1994, que foi securitizada em 1995 e renegociada novamente em 2001 (SEC 1+2), supondo-se os pagamentos em dia para o devedor poder beneficiar-se dos descontos:

- a) considerando-se apenas os valores correntes (ou seja, sem nenhuma correção monetária), o valor acumulado atualizado pela taxa Selic até o final dos pagamentos em 2025 somaria R\$ 1.013, dos quais seriam pagos R\$ 227, ou seja, apenas 22% da dívida total;
- b) considerando-se os valores da dívida corrigidos por uma medida de inflação como o IGP-M, teríamos para 2025 um valor acumulado de R\$ 4.578, dos quais teriam sido pagos apenas R\$ 242, ou seja, a ínfima porcentagem de 5% do total devido”.

Para termos uma noção do tamanho dos gastos com dívidas rurais, o estudo de Silva (2010, p. 178) também é esclarecedor. Na tabela 24, abaixo, é possível notar o peso do orçamento do governo dedicado às dívidas rurais que, no período de 2000-2006, representam cerca de 60% (R\$ 19,35 bilhões) dos pagamentos e dispêndios da União com a agricultura brasileira.

Tabela 24. Pagamentos e dispêndios do Tesouro Nacional com programas e políticas agropecuárias, 2000-2006, em milhões de R\$ de 2006.

Pagamentos e dispêndios do Tesouro Nacional com programas e políticas agropecuárias – 2000 a 2006
(Em milhões de R\$ de 2006)¹

PROGRAMA / AÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000- 2006	(%)
Dívidas rurais	3.984	3.087	3.398	3.395	1.856	2.165	1.465	19.350	59
Equalização crédito rural (investimento + custeio)	247	393	583	726	494	480	723	3.646	11
Política de preços agrícolas	285	381	265	57	92	387	989	2.455	8
PRONAF (equalização custeio/investimento)	589	724	891	670	656	775	1.050	5.356	16
Proagro	51	99	233	35	22	851	463	1.753	5
Total	5.155	4.684	5.370	4.883	3.121	4.657	4.689	32.560	100

Fonte: Inagro (2007)

Nota: ¹ Valores corrigidos pelo IGP-DI.

Fonte: Inagro (2007), apud Silva (2010)

No mesmo estudo demonstra-se que mesmo nos anos “bons” para a agricultura, forte inadimplência é verificada. Criou-se um círculo vicioso onde, “acostumados a sempre prorrogarem suas dívidas em melhores condições, estes devedores habituaram-se simplesmente a não pagar” (op. cit., p. 178). As taxas de inadimplência do Pesa, a partir de 1997, chegaram a 40%, mantendo-se nesse patamar entre 1999 até 2004; na Securitização, o índice de

inadimplentes chega a 20% entre 1997 e 2000, cai para zero em 2001 com a nova renegociação e aumenta a partir daí, chegando a quase 40% de inadimplentes entre 2003 e 2004. Segundo o Inagro (2007, apud Silva, 2010, p. 179):

“digno de nota é o crescimento do pagamento de dívidas nos anos de 2003 e 2004, assim como sua queda drástica em 2005 e 2006. Este não pagamento das parcelas que vencem anualmente aponta para a elevada inadimplência existente normalmente nestas carteiras, e sugerem um comportamento organizado pelo não pagamento dos contratos, uma cultura de não pagar as dívidas rurais generalizada. (...) Mesmo em um ano “normal” para a agricultura, o histórico demonstra que há uma constante e recorrente inadimplência por parte dos devedores, ainda que, sucessivamente, consigam prorrogações e melhores condições de pagamento [...] Os resultados demonstram que o não pagamento de parte das dívidas é recorrente, não explicado somente pelos problemas agrícolas de quebra de safra, de preços ou por problemas climáticos”.

Este movimento perverso acaba por onerar demasiadamente a União, sendo preocupante que “um grupo relativamente pequeno de produtores, com grandes volumes de créditos renegociados, não liquide seus débitos atrasados, por qualquer motivo”. Estas renegociações geram enormes descontos a maus pagadores crônicos, resultando em uma socialização dos prejuízos ao se transformarem em ônus para a União, além de contaminar outras carteiras de crédito rural, prejudicando outras políticas de crédito rural.

Analisando a carteira de agronegócios do Banco do Brasil, pode-se comparar a evolução das provisões com os recursos disponíveis para financiamento de atividades agropecuárias. Tendo em vista que o Banco do Brasil é o maior banco que opera diretamente recursos de crédito rural no país, de acordo com a Tabela 25, abaixo, houve um aumento de cerca de 350% do volume total de crédito, e aumento de 594% no volume de provisões. Dentro deste período houve também um grande aumento do grau de riscos nos empréstimos de nível D a H (maiores índices de inadimplência), partindo de 3% da composição da carteira, crescendo até 14,6% em 2009 e reduzindo para 9,1% em 2012. Entretanto, há que se ressaltar que, apesar da diminuição em comparação com o total da carteira, o aumento do volume de empréstimos de risco (categorias D a H) parte de 0,8 bilhões de reais em 2003 para 8,6 bilhões de reais em 2012, atestando para o alto volume de recursos jogados a fundo perdido, visto que raramente esta parcela de devedores consegue (ou mesmo pretende, pelo que foi visto anteriormente) saldar suas dívidas.

Tabela 25. Valor das provisões na carteira de agronegócio do Banco do Brasil, 2003-2012.

Ano	Saldo carteira (a)	Provisão (b)	(a/b) %	Risco D a H (%)	Risco D a H, em R\$ milhões
2003	26.864	493	1,8	3	806
2004	30.036	632	2,1	3,7	1.111
2005	35.079	1.944	5,4	9,3	3.262
2006	45.063	2.768	6,1	11,8	5.317
2007	51.883	3.659	7,1	13,8	7.160
2008	63.689	4.784	7,5	14	8.916
Mar./2009	63.492	5.087	8,1	14,6	9.270
2010	75.015	3.841	5,1	8,6	6.420
2011	88.658	2.914	3,3	10,2	9.072
Jun./2012	94.828	2.927	3,1	9,1	8.610

Fonte: Banco do Brasil, elaboração própria com base em Silva (2010, p. 180)

Dentro da carteira de agronegócio do Banco do Brasil, em dezembro de 2011, nota-se que a maior parte do volume total da carteira é destinada a pessoas físicas (67%), e o grau de risco entre D e H é desproporcionalmente elevado nestes – 7,51% do total para pessoa física, em contraste com 1,57% do total para pessoa jurídica -, conforme a tabela 26, abaixo.

Tabela 26. Pessoa física e pessoa jurídica na carteira de agronegócio do Banco do Brasil, em R\$ milhões - junho de 2012.

	Risco D-H	Risco D-H sobre Saldo (%)	Saldo
Pessoa Física	4.769	7,51%	63.507
Pessoa Jurídica	492	1,57%	31.321
Total	5.261	5,55%	94.828

Fonte: Banco do Brasil, elaboração própria.

Por fim, é interessante apontar o diagnóstico de Dias (2007) sobre a nova forma de articulação política dos grandes proprietários de terras, que toca de alguma forma todos os pontos tratados

neste estudo relacionados à manutenção do padrão de apropriação territorial e suas consequências:

“Os conflitos decorrentes de crises de endividamento rural e aqueles oriundos da excessiva concentração da posse de terras vêm sendo canalizados para o Executivo Federal, sem a intermediação das agências de crédito, das representações locais dos produtores e dos movimentos sociais. A representação política destes interesses no Congresso e junto ao Executivo cria um viés fundamental pela socialização dos custos e maior concentração dos benefícios.”

CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Quando tentamos analisar alguma faceta relacionada à questão da terra no Brasil encontramos sempre uma grande dificuldade de ordenar influências e fatores de causação entre as mais diversas áreas – políticas, econômicas, sociais, legislativas, etc. Dentro deste panorama tentamos dar algum nível de ordem e articulação entre os fatores mais importantes que atuam no nosso objeto primário, qual seja, a conformação de um dado padrão que se mantém na ordenação territorial e seu desenvolvimento.

Mostramos através da exposição de alguns dados importantes que a estrutura fundiária se manteve intocada no período de análise, sendo impermeável inclusive às tentativas de sua alteração por via do esforço ativo da reforma agrária. Inclusive a violência no campo se manteve em um alto patamar, em especial nas zonas de expansão da fronteira interna – o que está de acordo com as interpretações que fizemos nos dois primeiros capítulos.

Tendo mostrado esta blindagem da estrutura agrária no que toca a sua alteração em essência, analisamos os principais fatores que engendram a sua manutenção no período após 1964 – que, diga-se de passagem, são praticamente os mesmos desde há muito. Analisamos a contínua recriação da possibilidade de privatização de terras devolutas através da posse, assim como a pressão em direção à manutenção deste *status quo* agrário que se canaliza pela ausência de um cadastro funcional – lembremos: a demarcação das terras devolutas depende em grande medida da demarcação das terras privadas. Em seguida analisamos os dois maiores instrumentos disponíveis para alteração da estrutura agrária: o instrumento curativo que se conforma na desapropriação de terras por via do interesse social e o instrumento preventivo composto pelo imposto territorial rural. Foi possível concluir que ambos sofrem entraves tanto em seu corpo legal e regulatório quanto na aplicação prática, tornando-os ineficazes.

Por último exploramos os graves efeitos que a manutenção deste padrão de apropriação territorial traz consigo, como a espoliação do patrimônio público de terras, o desmatamento sem controle e as deformações causadas no mercado de terras, em especial a pressão estrutural nos preços das terras no Brasil. Também abordamos dois casos específicos que se qualificam como uma real transferência dos recursos financeiros do governo para a elite de latifundiários: primeiro no caso das superindenizações por via dos TDAs, segundo no caso da gritante inadimplência do oligopólio que recebe a maior parte do crédito rural e sequer se preocupa em pagá-lo de volta, utilizando-se de meios extraeconômicos para pressionar a sua renegociação com grandes privilégios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atravessamos séculos da história da apropriação de terras no Brasil para mostrar a formação e desenvolvimento de um padrão *sui generis* de expansão da fronteira interna, marcado pela ausência de regulação adequada e no surgimento e permanência do apossamento das terras devolutas. É chegada a hora de apontar os achados principais e os limites da nossa análise, assim como indicar novas perguntas que se abriram a partir daqui.

No que tange ao período anterior a 1964, vimos o papel que teve a ascensão do apossamento na falência das sesmarias. A tentativa mais direta de limitá-lo se deu através da Lei de Terras de 1850, proibindo legalmente a posse em terras devolutas como forma de proteger o patrimônio público e impedir que os trabalhadores livres – principalmente os imigrantes e ex-escravos – tivessem acesso à terra. Esta referida lei, por um lado, continha dentro de si contradições que bloqueariam sua efetividade – a necessidade de se demarcar as terras privadas para definir as terras devolutas posteriormente, por exclusão. Por outro lado, o poder dos grandes proprietários rurais que se utilizavam costumeiramente do apossamento entrou em choque com a aplicação da lei, diluindo sua aplicação na prática. Esta querela ainda reverbera na atualidade, tendo em vista que a falta de um cadastro completo das terras privadas impede a adequada demarcação das terras devolutas, abrindo margem para o continuísmo do apossamento destas últimas enquanto se amplia a fronteira interna.

Outros dois fenômenos dignos de nota foram a passagem de domínio das terras devolutas da União para os estados após a proclamação da República e, em seguida, a interpretação que engendrou a possibilidade legal de usucapião em terras públicas. Se o primeiro significou uma transferência de poder para as oligarquias agrárias regionais disporem como bem entendessem das terras devolutas, o segundo contrariou diretamente a Lei de Terras de 1850 e colocou na incerteza todos os proprietários que regularizaram ou adquiriram suas propriedades por via administrativa, como era de costume.

Nas duas décadas que antecederam o golpe de 1964 o país passou por um período de efervescência política e pode-se ver uma crescente mobilização social por reformas de base, dentro das quais a reforma agrária ocupava papel de destaque como instrumento de

transformação estrutural do campo. Esta mobilização generalizada invocou das classes dominantes rurais e urbanas a sombria reação que se materializou no golpe de 1964 e na instauração de um governo civil-militar, durando mais de duas décadas.

Data deste período outra lei-marco no que tange a regulação da apropriação territorial brasileira, conhecida como Estatuto da Terra. A letra progressista desta lei aparentemente não casava com o contexto sociopolítico de um duro regime civil-militar repressivo, contradição aparente que se desfaz ao constatarmos que a aplicação dos seus dispositivos mais progressistas não foi implementada na prática. Durante o período de ditadura militar o Estado seguiu com o processo de privatização das terras devolutas, incentivando-o largamente através dos sertões ainda não explorados do Brasil via concessão de crédito subsidiado e incentivos fiscais. Disto resultou um grande avanço da fronteira interna repetindo a forma já delineada de apossamento de terras devolutas em grande escala.

A reabertura democrática resultante da falência do regime civil-militar culminou com o afloramento de esperanças há muito engasgadas, que acreditava-se que iriam dar as cores para a Constituição de 1988. Ledo engano, em especial no tocante à regulação territorial, dado que o excesso proposital de minúcias regulatórias representou um engessamento prático e dependência de regulamentações posteriores que, como se bem sabe, não se deram – hoje, mesmo depois de quase três décadas, o conceito de propriedade produtiva e a definição de propriedade que cumpra sua função social ainda não está claramente normatizado. Além disso, não se deu cabo novamente da questão do apossamento de terras devolutas nem do cadastramento das propriedades privadas e públicas.

A agudização das tensões sociais no campo exigia alguma resposta, mesmo que a contragosto das classes dominantes. Surge daí a prestidigitação política operada até hoje, qual seja, a proposição de que seria possível resolver um antigo problema estrutural agrário através exclusivamente da criação de assentamentos rurais. Como prova de que este problema não se resolveu – mais uma vez – só é preciso olhar atentamente para, de um lado, os grandes números de famílias assentadas, que atingiu seu máximo na década de 1990 e, de outro lado, a permanência da estrutura fundiária ultra-concentrada aliada a um padrão de apropriação territorial excludente e

nada democrático que continua a se reproduzir no andar da fronteira interna, através da privatização de terras devolutas.

Ao nos debruçarmos sobre a apropriação territorial no avanço da fronteira interna voltamos a análise ao estado do Pará visto ser este um local profícuo para o estudo recente da forma como conflitam os interesses dos grandes e pequenos proprietários na busca de se apossarem das terras devolutas. Mostramos com isso que a junção da falta de controle do governo sobre suas terras devolutas e a manutenção da possibilidade legal e costumeira do apossamento numa região de fronteira interna aberta traz consigo a intensificação da violência no campo em sua face mais sangrenta, além de perpetuar o padrão histórico de apropriação territorial excludente, passando por cima de trabalhadores rurais, índios, quilombolas, populações ribeirinhas. Com isto é constantemente recriada a concentração da estrutura agrária brasileira.

Entretanto é preciso notar que, nesta mesma terra que é palco dos mais intensos conflitos fundiários, fulguraram luminosos os esforços começados e abortados pelo Estado durante o final da década passada no tocante à regularização fundiária, controle do apossamento de grandes áreas e demarcação de terras devolutas – esforços estes poucas vezes empreendidos na história da apropriação territorial brasileira e que culminou, inclusive, no cancelamento ou bloqueio de centenas de milhões de hectares de títulos de terras falsos.

No último capítulo desta dissertação, mostramos dados que comprovam a solidez da manutenção da extrema concentração fundiária no país, maior sintoma de seu caráter excludente, e da manutenção dos conflitos fundiários. Seguimos o argumento ao explicitar mais uma vez que isso decorre da primariamente da permanente recriação da possibilidade de apossamento das terras devolutas e secundariamente da ausência de um cadastro de terras consolidado e da ineficácia e inoperância dos instrumentos de desapropriação e do ITR. Por fim, mantendo-se estas características centrais do padrão de apropriação territorial brasileiro, mostramos que resulta daí a continuação de outros efeitos viciosos como o desmatamento descontrolado e outras agressões ao meio ambiente, grilagens de terras, caos fundiário, distorções no mercado de terras, e espoliação do patrimônio público.

O que podemos tirar de apontamentos deste estudo se resume, sinteticamente, ao fato de que o padrão de apropriação territorial brasileiro se manteve inalterado em suas características centrais

após 1964 e até a atualidade. Disto decorre que toda as mazelas relacionadas são permanentemente recolocadas e continuarão atuantes em seus efeitos perversos a não ser que se consiga quebrar estruturalmente - pela primeira vez - este padrão com que ocorre a ocupação das terras no Brasil.

Em segundo lugar, não é possível ao Estado tomar o controle sobre suas terras devolutas sem um cadastramento unificado das terras públicas e privadas.

A primeira pergunta que surge a esta altura é precisamente como realizar esta mudança, principalmente em termos políticos. Não temos condições de elaborar uma resposta para tanto, restringindo-nos, infelizmente, a pontuar que este seria o próximo passo em termos lógicos e que para dá-lo será preciso a elaboração de outro estudo, mais denso e aprofundado. Outro ponto que necessitaria urgentemente de maior elaboração – e que, propositalmente, nunca foi abordado aqui – é a relação atual entre os grandes proprietários de terra e o poder, incluindo aí as suas manifestações políticas a nível do Estado e sua influência na elaboração e aplicação das leis e regulações ligadas à apropriação territorial.

De resto, acrescentamos o acertado aviso sobre a tentativa de alterações estruturais por via apenas do legalismo jurídico, como tantas vezes já foi tentado antes, sem nunca ter chegado nem perto de se efetivar:

“A legalidade teórica apresenta, ressalvada a elegância da frase, conteúdo diferente dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma. Um sarcástico historiador pedia, para remediar o desacerto, que se promulgasse uma lei para tornar as outras obrigatórias. ‘O nosso jurismo’ – escreve Nestor Duarte –, ‘como o amor a concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, é bem a demonstração do esforço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar. [...] Política silogística, chamou-a Joaquim Nabuco. ‘É uma pura arte de construção no vácuo. A base são teses, e não fatos; o material, ideias, e não homens; a situação, o mundo, e não o país; os habitantes, as gerações futuras, e não as atuais.’” (Faoro, 1991, p. 376)

BIBLIOGRAFIA

AMORIM, K. S. A legitimação da posse sobre terras devolutas. In: Revista Doutrina e Peças, Jus Navigandi (online). 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/17310/a-legitimacao-da-posse-sobre-terras-devolutas>

BACHA, C. J. C.; DANELON, L.; BEL FILHO; E. D. Evolução da taxa de juros real do crédito rural no Brasil – período de 1985 a 2003. In: Teoria e Evidência Econômica. V.14, n.26. Maio, 2006. Pp. 43-69.

BARRETO, P.; PINTO, A.; BRITO, B.; HAYASHI, S. Quem é dono da Amazônia? Belém: IMAZON, 2008. Disponível em: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/10458.pdf>.

BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antonia Socorro Pena. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM); Ministério do Meio Ambiente. 2006.

BENATTI, José H; TRECCANI, Girolamo D; FISCHER, Luly R D. Draft report on Land Governance for the LGAF-Pará, Banco Mundial. 2013.

BRASILAGRO. Notícia: Preços de terra quebram recorde no país. 11/02/2008. Disponível em: <http://www.brasilagro.com.br/index.php?noticias/detalhes/9/1717>

CAMARGO, L; MUSSOI, E M; CAZELLA, A A. Banco da Terra e Crédito Fundiário: entre o passado e o futuro. Anais do XLIII Congresso da SOBER. 2005. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/2/555.pdf>

CARVALHO, André Cutrim. Expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento florestal na Amazônia paraense. Tese de doutorado. Campinas: IE/Unicamp, 2012.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos no campo, Brasil – vários anos. Goiânia: CPT, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

DEAN, W. Latifundia and Land Policy in Nineteenth-Century Brazil. In: Hispanic American Historical Review, v. 51, n. 4. Durham, North California: setembro, 1971

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: Jaccoud, L. (org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005. 435 p.

DIAS, G. L. da S. O Estado e o Agro em tempos de liberalização. In: Revista Economia e Sociologia Rural, Rio de Janeiro. Vol. 44, n.3, p. 341-354, jul./set., 2007.

DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. Histórica, n. 2, ano 1. São Paulo: 2005. ISSN 1808 – 6284.

ÉLERES, Paraguassu. Intervenção Federal na Amazônia. Belém: Imprensa Oficial do Estado. 2002.

ENCONTRO UNITÁRIO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS E POVOS DO CAMPO, DAS ÁGUAS E DAS FLORESTAS. Declaração do Encontro Nacional Unitário dos Trabalhadores e Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas. Brasília: 22 de agosto de 2012. Disponível em: <http://encontrounitario.wordpress.com/2012/08/22/declaracao-do-encontro-nacional-unitario-dos-trabalhadores-e-trabalhadoras-e-povos-do-campo-das-aguas-e-das-florestas/>

FEARNSIDE, P.M. O avanço da soja como ameaça à biodiversidade na Amazônia. pp. 74-82 In: S. Watanabe (ed.) Anais do V Simpósio de Ecossistemas Brasileiros: Conservação, vol. I: Conservação e Duna. Universidade Federal de Espírito Santo, Vitória, ES, 10 - 15 de outubro de 2000. (Publ. ACIESP No. 109). Academia de Ciências do Estado de São Paulo (ACIESP), São Paulo, Brazil. 2000. 447 pp.

FERNANDES, Luciana S.; MARIN, Rosa E. A.. Trabalho escravo nas fazendas do estado do Pará. Novos Cadernos NAEA, v. 10, n. 1, p. 71-99, Belém, jun., 2007.

FERNANDES, Marcionila. Donos de terras: trajetórias da União Democrática Ruralista (UDR). Belém: NAEA/UFPA, 1999.

FERNANDES, Vitor B.; SIMIQUELI, Roberto R. O passado não resolvido: o golpe de 1964 e os antecedentes da questão agrária hoje. In: IV Conferência Internacional de História Econômica & VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica, 2012, São Paulo. Anais da IV Conferência Internacional de História Econômica & VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica, 2012.

FERREIRA, B.; ALVES, F.; CARVALHO FILHO, J. J. Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In: Políticas Sociais – acompanhamento e análise, n.17, vol.2. Ipea: 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Global Forest Resources Assessment 2010. Rome, 30 November 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/>

FOLHA DE SÃO PAULO. Notícia: Preços das terras agrícolas disparam. 01/07/2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,precos-das-terras-agricolas-disparam-,894151,0.htm>

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

GASQUES, J. G.; VERDE, C. M. V. O financiamento da reforma agrária no Brasil. Brasília: texto para discussão nº 652, Ipea, jun. 1999.

GIRARDI, E. P. Atlas da Questão Agrária Brasileira. Presidente Prudente, 2008. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/>

GOMES, W. L. S. Inovações no regime jurídico das desapropriações. Dissertação de mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito/USP, 2009.

GOENDER, Jacob. O regime territorial no Brasil escravista. Em: Stedile, João Pedro (org.). A questão agrária no Brasil – O debate na esquerda – 1960-1980. 2ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012.

GUIMARÃES, A. P. Quatro séculos de latifúndio, 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HOFFMANN, R; NEY, M. G. Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação (de 1970 a 2008). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. 108p.

HOLANDA, S. B. Raízes do Brasil. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO FNP. Preços das commodities seguem valorizando terras. Notícia. 19/07/2012. Disponível em: <http://www.informaecon-fnp.com/noticia/7519>

INSTITUTO CARBONO BRASIL. Sucateamento dos órgãos agrários ameaça a soberania ambiental, territorial e alimentar brasileira. Notícia de 14/06/2012, disponível em: <http://www.institutocarbonobrasil.org.br/agricultura1/noticia=730811>

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Incr). Livro Branco das Superindenizações. Sem data. Disponível em: <http://www.incr.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/489-livro-branco-das-superindenizacoes>

KAGEYAMA, Angela (coord.); BUAINAIN, Antonio M.; REYDON, Bastiaan P.; GRAZIANO DA SILVA, José; SILVEIRA, José M.; FONSECA, Maria da Graça D.; RAMOS, Pedro; FONSECA, Rinaldo B.; BELIK, Walter. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. Em: DELGADO, Guilherme C., GASQUES, José G., VILLA VERDE, Carlos M. (Org.). Agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 1990. 574 p. (Série IPEA, 127).

LEITE, S.; MEDEIROS, L. Marchas e contra-marchas na política agrária. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (orgs.). A era FHC e o Governo Lula: transição?. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2004.

LIMA, R. C. Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas. 4.ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, produção e qualidade de vida no meio rural. 2004. Disponível em: http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf

MONTENEGRO, Antônio T. As ligas camponesas e os conflitos no campo. *Saeculum - Revista de História*, João Pessoa, n. 18, p. 11-31, jan./jun. 2008.

MOORE JUNIOR, B. as origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA (MST). Latifúndio impôs índices de produtividade à Constituição, mas rejeita aplicação. Notícia de 03/12/2010, disponível em: <http://www.mst.org.br/indices-de-productividade-uma-invencao-que-os-latifundiarios-rejeitam>

NASCIMENTO, R. M. do. Cadastro de Imóveis Rurais – Instrumento de justiça fiscal. Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2007. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/schontag/Monografias_premiadas_arquivos/monografia/monografias6/2LUGAR.pdf

NEPSTAD, D.; CARVALHO, G.; BARROS, A. C.; ALENCAR, A.; CAPOBIANCO, J. P.; BISHOP, J.; MOUTINHO, P.; LEFEBVRE, P.; SILVA JR. U. L. (2001). Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. *Forest Ecology and Management*, 154: 395-407.

OLIVEIRA, Ariovaldo U.; DE FARIA, Camila S.; DE HOLLANDA, Teresa P. B. Relatório técnico do trabalho de campo no Pontal do Paranapanema e São Felix do Xingu/PA. Em: *Série Pensando o Direito*, n. 48. Brasília, 2013.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. *Estudos avançados* [online]. 1989, vol.3, n.7, pp. 87-108. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141989000300006>.

PEREIRA, J. M. M. O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2004.

PIRES, M. J. S.; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 40, n. 3, jul./set. 2009.

PLATA, L. E. A.; REYDON, B. P.; (2006). Políticas de intervenção no mercado de terras no governo FHC. In: Reydon, B. P.; Cornélio, F. N. M. (orgs.). *Mercado de Terras no Brasil – Estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, 444 p. – (NEAD Debate; 7).

POLANYI, K. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press, 2001. Originally published: New York: Farrar & Rinehart, 1944.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PARÁ. Índios Parakanã pedem retirada de invasores de suas terras. Visualizado em 30/10/2013. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2007/noticias1/indios-parakana-pedem-retirada-de-invasores-de-suas-terras> .

RAMOS, P. Índices de rendimento da agropecuária brasileira. Brasília: MDA/NEAD, 2005.

REYDON, B. P. Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos. Tese de doutorado. Campinas: IE/Unicamp, 1992.

REYDON, B. P. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. Revista Economia Verde, no.8, Junho de 2011.

REYDON, B. P.; ROMEIRO, A. (2000). Desenvolvimento da agricultura familiar e reabilitação das terras alteradas na Amazônia. In: Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília/DF, v.1, p. 311-317.

REYDON, B. P.; BUENO, A. K. S.; TIOZO, C. (2006a). Regulação da propriedade rural no Brasil: resultado dos primeiros passos. In: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (orgs.). Mercado de Terras no Brasil – Estrutura e dinâmica. Brasília: NEAD, 2006, 444 p. – (NEAD Debate; 7).

REYDON, B. P.; ROMEIRO, A.; PLATA, L. E. A.; SOARES, M. (2006b). Preço elevado e o ITR. In: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (orgs.). Mercado de Terras no Brasil – Estrutura e dinâmica. Brasília: NEAD, 2006, 444 p. – (NEAD Debate; 7).

REYDON, B. P.; PLATA, L. E. A. (2006c). O Plano Real e o mercado de terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra. In: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (orgs.). Mercado de Terras no Brasil – Estrutura e dinâmica. Brasília: NEAD, 2006, 444 p. – (NEAD Debate; 7).

REYDON, Bastiaan P. O custo da regularização das propriedades rurais brasileiras: uma estimativa. Revista de Política Agrícola. Ano XIX, nº 4. Brasília: Out./Nov./Dez. 2010.

REYDON, Bastiaan P. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. Economia Verde, n.8, jun, 2011.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; TELES, T. S.; ORLANDINI, F.C. A questão agrária brasileira e a necessidade de mudanças na estrutura de governança de terras. In: Anais do 50º Congresso da Sober, 2012. Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.2>

REYDON, B.P.; PLATA, L.E.A. Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil. Brasília: NEAD, 2000. (Estudos Nead, 3)

REYDON, Bastiaan P; TRECCANI, Girolamo; BENATTI, José H. The state of Pará legal and institutional land governance improvements. Apresentação na Annual World Bank Conference on Land and Poverty, April 8-11, 2013, Washington, D.C.

RIOS, J. A.. A posse e o posseiro no Brasil. In: Carta Mensal, v. 53, n. 634. Brasília: janeiro, 2008.

SÁ, Saraly A; PALMER, Charles; DI FALCO, Salvatore. Dynamics of indirect land-use change: empirical evidence from Brazil. Economic Working Paper Series, ETH, Zurich, 2013.

SABBATO, A. Perfil dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que não atenderam à notificação da portaria 558/99. 2001. Disponível em: http://www.greenpeace.org/brasil/PageFiles/4087/perfilproprietariosrurais_IncraFAO.pdf

SANTOS, Ana Maria. Desenvolvimento, trabalho e reforma agrária no Brasil, 1950-1964. In: *Revista Tempo*, Niterói, RJ, volume 4, número 7, julho de 1999. Revista do Departamento de História e Filosofia da UFF.

SILVA, J. G. Modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1982.

SILVA, J. G. Os desafios das agriculturas brasileiras. In: A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Em: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E.; NAVARRO, Z. (orgs.). Brasília: Ipea, 2010. 298 p.

SILVA, Ligia Osório. As Leis Agrárias e o Latifúndio Improdutivo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 11(2), p. 15-25, 1997.

SILVA, Ligia. M. O. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850. 2.ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

SOCIEDADE EDITORIAL BRASIL DE FATO. “Procuradores do MPF apontam inconstitucionalidades na MP 458”. Notícia de 24/06/2009. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/308>

SODRÉ, Nelson Werneck. Formação histórica do Brasil, 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1963.

TAPIA, J. R. B. Capitalismo e questão agrária – um estudo sobre as alternativas para a reforma agrária no Brasil, 1946-1964. Tese de Mestrado. Campinas: Unicamp, 1986.

TAVARES, M da C (1997). A questão agrária. Folha de São Paulo. São Paulo: 27 de abril de 1997.

TERRA LIVRE. (2012a). Notícia: Governo Dilma coloca Reforma Agrária em marcha ré. Goiânia, 31 de maio de 2012. Disponível em: <http://terralivre.org/2012/05/governo-dilma-coloca-a-reforma-agraria-em-marcha-re/>

TERRA LIVRE. (2012b). Notícia: Fórum Estadual pela Reforma Agrária (FERA-GO) realiza seminário em Goiás. Visualizado em 20/03/2014, disponível em: <http://terralivre.org/2012/08/fera-realiza-seminario-g/>

THÉRY, Hervé; DE MELLO, Neli A.; HATO, Julio; GIRARDI, Eduardo P. Atlas do Trabalho Escravo no Brasil. São Paulo: Amigos da Terra, 2009. 80 p. .

TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: O golpe contra as reformas e a democracia. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v.24, n. 47, 2004.

TRECCANI, Girolamo D. Combate a Grilagem: Instrumento de promoção dos direitos agroambientais da Amazônia. Em: COSTA Paulo Sérgio Weyl A.. (Org.). Direitos Humanos em Concreto. Curitiba: Juruá, 2008, v. , p. 257-282.

TRECCANI, Girolamo D. Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA: ITERPA, 2001, p. 59.

VELHO, Otávio. Capitalismo autoritário e campesinato. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1995. 1 vol.

VENTURIERI, A.; AGUIAR, A. P. D.; MONTEIRO, A. M. V.; CARNEIRO, A.; ALVES, D.; CAMARA, G.; VIEIRA, I. C.; VEIGA, I.; ESCADA, I.; VEIGA, J.; GAVINA, J.; THALES, M.; OLIVEIRA, M.; FEARNside, P.; ARAUJO, R.; KAMPEL, S.A. & CARNEIRO, T.G. 2004. Sumário executivo da missão de campo na região de São Félix do Xingu/Iriri, 13 a 18 de outubro de 2004. Dinâmica de uso e ocupação do território, dinâmica de população e assentamentos humanos e modelagem computacional. Dinâmica territorial da frente de ocupação de São Félix do Xingu-Iriri : Subsídios para o desenho de políticas emergenciais de contenção do desmatamento. Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento: Rede GEOMA, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Brasília, DF, Brazil. 18 pp. Available at: http://www.geoma.lncc.br/Doc_Sumario_Exec_Ministro_Xinguri_Nov2004_Final.doc