

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO AGRÁRIO

KENNIA DIAS LINO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO NORTE
ARAGUAIA EM MATO GROSSO**

Goiânia

2014

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Autor (a):	Kennia Dias Lino		
E-mail:	kennia_lino@hotmail.com		
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	
Vínculo empregatício do autor	Professor Adjunto		
Agência de fomento:	Fundação de Apoio à Pesquisa de Goiás	Sigla:	FAPEG
País:	Brasil	UF:GO	CNPJ:
Título:	Regularização fundiária e conflitos fundiários no Norte Araguaia em Mato Grosso		
Palavras-chave:	Regularização Fundiária. Conflitos Agrários. Lei nº 11.952/2009. Norte Araguaia em Mato Grosso.		
Título em outra língua:	Land regularization and land conflicts in the North Araguaia in Mato Grosso		
Palavras-chave em outra língua:	Regularization. Agrarian Conflicts. Law 11.952/2009. North Araguaia in Mato Grosso.		
Área de concentração:	Direito Agrário		
Data defesa: (23/06/2014)			
Programa de Pós-Graduação:	Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário		
Orientador (a):	Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia		
E-mail:	maiaclaudio@yahoo.com.br		
Co-orientador (a):*			
E-mail:			

*Necessita do CPF quando não constar no SisPG

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.


 KENNIA DIAS LINO

Data: 23 de junho de 2014.

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

KENNIA DIAS LINO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO NORTE
ARAGUAIA EM MATO GROSSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito Agrário, sob a orientação do professor doutor Cláudio Lopes Maia.

Área de Concentração: Direito Agrário.

Linha de Pesquisa: Fundamentos e Institutos Jurídicos da Propriedade e da Posse

Goiânia

2014

Ficha catalográfica elaborada
automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Lino, Kennia Dias

Regularização fundiária e conflitos fundiários no Norte Araguaia em
Mato Grosso [manuscrito] / Kennia Dias Lino. - 2014.
170 f.: il.

Orientador: Prof. Cláudio Lopes Maia.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade
de Direito (FD) , Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário,
Goiânia, 2014.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, abreviaturas, tabelas.

1. Regularização fundiária. 2. Conflitos agrários. 3. Lei nº
11.952/2009 . 4. Norte Araguaia em Mato Grosso. I. Maia, Cláudio
Lopes , orient. II. Título.

KENNIA DIAS LINO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO NORTE
ARAGUAIA EM MATO GROSSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Direito Agrário, e aprovada em 23 de junho de 2014, pela banca examinadora constituída pelos/as professores/as:

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia/UFG

Presidente da Banca

Prof.^a Dr.^a Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega/UFG

Examinadora

Prof. Dr. Hidelberto de Souza Ribeiro/UFMT

Examinador

Dedico este trabalho para minha mãe Irací pelo amor incondicional e o apoio. Ao meu pai, Raimundo, pelo exemplo de serenidade e retidão. Ao meu irmão, Kleyber, pela fraternidade. Aos meus avós, vô Rosa e vô Rosa *in memoriam*, oriundos do sertão do Brasil me ensinaram a não esquecer minhas raízes. Ao Douglas por transformar a caminhada menos árdua.

AGRADECIMENTOS

À Nossa Senhora Aparecida pela graça alcançada.

À toda minha família por me apoiar.

Ao meu orientador por viabilizar o meu crescimento intelectual.

À Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, sem a qual não seria possível a conclusão do mestrado e pela bolsa concedida.

À Comissão Pastoral da Terra Nacional, na pessoa da funcionária Múria, por ser a primeira instituição a me tratar como pesquisadora e, dessa maneira, ter possibilitado a conclusão da minha pesquisa fornecendo todos os dados sobre conflitos agrários.

A Ronaldo Miguel Costa Leite Filho, chefe de divisão da CERFAL em Mato Grosso do Ministério do Desenvolvimento Agrário pela disponibilidade em fornecer informações sobre o programa Terra Legal e as ações do MDA na região Norte Araguaia.

Aos Professores do Mestrado em Direito Agrário pela construção e reflexão do Direito Agrário pela perspectiva social.

Aos meus amigos de Mato Grosso que contribuíram para a pesquisa com auxílio de informações e dados, José Júnior e Karla Amarin.

Às pessoas que resistem e lutam pela vida nos sertões do Brasil, que aprenderam a superar ações de fazendeiros, grileiros e do Estado.

A Pedro Casaldáliga, Bispo emérito da Prelazia de São Félix do Araguaia, pelo exemplo de força e perseverança por ideais superior e concretos.

RESUMO: Este estudo tem por objeto a regularização fundiária e os conflitos agrários na Amazônia legal a partir de uma perspectiva jurídica. O debate do presente trabalho norteia-se pela questão da compreensão do Direito Agrário sobre a regularização fundiária realizada na Amazônia Legal realizada pelo governo federal a partir da década de 1960 até o ano de 2012. Para tal análise, confrontar-se-á esse tema com os conflitos agrários em uma área específica da Amazônia Legal: o Norte Araguaia Mato-grossense. Na fundamentação teórica utilizam-se os estudos de Carlos Frederico Marés para analisar o conceito de posse e propriedade presentes nas políticas de regularização fundiária e José de Souza Martins para a compreensão da relação homem/tempo/terra em situação de fronteira, como é o caso do Norte Araguaia Mato-grossense. A metodologia deste estudo consiste na compreensão do fenômeno jurídico, a regularização fundiária, em um ambiente social mais amplo que é o conflito agrário, por meio de pesquisa bibliográfica com análise da legislação e qualitativas dos dados. Dessa maneira, inicialmente, aborda-se o instituto das terras devolutas, a forma de ocupação destas e sua importância dentro da regularização fundiária. Além disso, apresenta-se uma análise sobre as leis de regularização fundiária na Amazônia Legal perpassando esse tema pelo problema fundiário nessa região da Ditadura Militar até o governo de Fernando Henrique Cardoso. E por fim, examina-se a regularização fundiária relacionando-a com as leis do governo Lula e os conflitos agrários.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Conflitos Agrários. Lei nº 11.952/2009. Norte Araguaia em Mato Grosso.

ABSTRACT: This study's purpose is to secure tenure and land conflicts in Amazonia from a legal perspective. The discussion of the present work is guided by the question of understanding the Agrarian Law on the regularization performed in the Amazon made by the federal government from the 1960s to the year 2012. For this analysis, this issue will be confronted with agrarian conflicts in a specific area of the Amazon: the Araguaia Northern Mato Grosso. On theoretical grounds the studies of Charles Frederick Tide are used to analyze the concept of property possession and present policies of regularization and José de Souza Martins for understanding the relationship man/weather/land border situation, as is the case North Araguaia Mato Grosso. The methodology of this study is to understand the legal phenomenon, land use regulation in a broader social environment that is the agrarian conflict, by means of literature with analysis of legislation and qualitative data. Thus, initially, it approaches the institute of public lands, the settlement pattern of these and their importance within the regularization. Furthermore, we present an analysis of the laws of regularization in the Amazon permeating this subject by land problem in this region by the military dictatorship government of Fernando Henrique Cardoso. Finally, it examines the regularization relating it to the laws of the Lula government and agrarian conflicts.

Keywords: Regularization. Agrarian Conflicts. Law 11.952/2009. North Araguaia in Mato Grosso.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BASA – Banco da Amazônia
BIRD – Banco Mundial
CERFAL – Coordenação Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
COAHB – Companhia de Habitação
CODEARA – Companhia de Desenvolvimento do Araguaia
CODEMAT – Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI da “Terra – A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da “Terra”
CPT – Comissão pastoral da Terra
FRENOVA – Agropecuária Nova Amazônia S/A
GEI – Grupo Executivo Intergovernamental
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IN – Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITERMAT – Instituto de Terras de Mato Grosso
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MIRAD – Ministério da Reforma Agrária
MP – Medida Provisória
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
POLOAMAZÔNIA – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
RADAM – Projeto Radar da Amazônia
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos
SERFAL – Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SRFA – Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I	22
1 TERRAS DEVOLUTAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	22
1.1 Ocupações das terras no Brasil e em Mato Grosso	22
1.2 As terras devolutas em debate.....	26
1.2.1 Discriminação das terras devolutas.....	34
1.3 Considerações sobre a regularização fundiária.....	36
1.3.1 Regularização fundiária e direito agrário	38
1.4 Alguns Institutos jurídicos de regularização fundiária.....	44
1.4.1 Legitimação de posse e regularização de posse	44
1.4.2 Concessão de direito real de uso	47
1.4.3 Outros institutos jurídicos de alienação e uso de terras públicas	48
1.5 Destinação e ocupação das terras devolutas.....	51
1.6 As terras devolutas da Amazônia Legal e em Mato Grosso	54
CAPÍTULO II.....	58
2 LEIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL	58
2.1 Leis e normatização sobre a terra na Ditadura Militar.....	58
2.2 O problema fundiário na Amazônia Legal.....	69
2.3 Da redemocratização a Lei de Reforma Agrária: reforma agrária e regularização fundiária	71
2.4 A questão da terra no Governo Fernando Henrique e as demarcações de Terras Indígenas	74
CAPÍTULO III	81
3 CONFLITOS AGRÁRIOS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO GOVERNO LULA: o caso do Norte Araguaia	81
3.1 Os conflitos agrários	81
3.2 Regularização fundiária no governo LULA: a Amazônia Legal em evidência	91

3.3 II mandato do Presidente Lula e as medidas para ampliação da regularização fundiária na Amazônia Legal	93
3.4 O Programa Terra Legal: regularização fundiária na Amazônia Legal	96
3.5 Ações do (governo federal) INCRA e do MDA na região Norte Araguaia: a persistência dos conflitos: 2009 a 2012	103
CONCLUSÃO.....	108
REFERÊNCIAS	115
ANEXO.....	123
Mapa – Mato Grosso	124
Mapa – Mesorregião Nordeste de Mato Grosso	125
Mapa - Microrregião Norte Araguaia.....	126
Mapa – Microrregião Norte Araguaia – Municípios	127
Tabela nº 01 – Conflitos por terra no Norte Araguaia de 1987 a 1997	128
Tabela nº 02 – Conflitos por terra no Norte Araguaia de 2000 a 2012	130
Tabela nº 03 – Conflitos por terra – Alto Boa Vista.....	135
Tabela nº 04 – Conflitos por terra – Bom Jesus do Araguaia.....	136
Tabela nº 05 – Conflitos por terra – Canabrava do Norte	137
Tabela nº 06 – Conflitos por terra – Confresa	139
Tabela nº 07 – Conflitos por terra – Luciara	141
Tabela nº 08 – Conflitos por terra – Porto Alegre do Norte	142
Tabela nº 09 – Conflitos por terra – Ribeirão Cascalheira	143
Tabela nº 10 – Conflitos por terra – Santa Terezinha.....	144
Tabela nº 11 – Conflitos por terra – São Félix do Araguaia.....	145
Tabela nº 12 – Conflitos por terra – São José do Xingu.....	147
Tabela nº 13 – Conflitos por terra – Vila Rica	148
Tabela nº 14 – Conflitos por terra no Norte Araguaia após a edição da Lei nº 11.529 de 25 de junho de 2009	149
Tabela nº 15 – Projetos de reforma agrária conforme fases de implementação	150
Legislação	151
Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009	156

INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata da regularização fundiária ou medidas de regularização fundiária por meio das leis, na Amazônia Legal, empreendida pelos governos a partir da ditadura militar no ano de 1964 até a edição da Lei nº 11.952 de 2009. Especificamente, tratar-se-á da incidência dessas medidas na microrregião Norte Araguaia em Mato Grosso, integrante da Amazônia Legal. Para a realização desse estudo é necessária uma abordagem aprofundada sobre diversos aspectos que caracterizam a região.

Um primeiro aspecto sobre o estudo da região é a forma como o interior do Brasil foi ocupado. A ocupação do interior do Brasil se deu sob a forma de avanço da fronteira durante o decorrer da história. O tipo de ocupação ocorrido no bandeirantismo, da economia do gado, do açúcar, do minério e da borracha determinou o avanço sobre a fronteira. Essa ocupação não ocorreu de maneira linear, mas a ocupação do interior do Brasil rumo ao Oeste e à região Amazônica teve peculiaridades políticas e sociais.

Em 1850, o Brasil instituiu a primeira Lei de Terras do Brasil e a terra passou a possuir um regime jurídico próprio brasileiro. A Lei de Terras transforma a terra em propriedade privada, já que o instituto das sesmarias não tratava do direito de propriedade, a Lei também cria o instituto das terras devolutas no Brasil. Parte importante para a noção do controle sobre as terras brasileiras e sobre a regularização fundiária que o Estado brasileiro realiza até os dias atuais.

A compreensão do instituto das terras devolutas, bem como da noção de fronteira se mostram imprescindíveis para a compreensão da relação entre ocupação da terra no interior do Brasil, sobretudo, na Amazônia Legal e o regime de leis adotadas para o disciplinamento dessas situações.

A ocupação do interior do Brasil, especificamente a Amazônia Legal, foi incentivada por meio de políticas de governo, inicialmente com a política de Getúlio Vargas sob o lema “Marcha Para o Oeste” e, após, com o governo dos militares com a ocupação econômica por grandes projetos agropecuários nessa região.

Na década de 40, Getúlio Vargas propôs a interiorização do Brasil direcionada pelo governo federal com o objetivo de colonizar as terras da Amazônia. A região Nordeste do Estado de Mato Grosso, até então, era uma das regiões mais desconhecidas do mundo devido ser habitada por temidas etnias indígenas. A migração espontânea se restringia aos limites dos territórios indígenas. Contudo, com o governo de Vargas instalou-se a expedição Roncador-Xingu e deu-se início a exploração desse território.

A Fundação Brasil Central foi a instituição que realizou as ações de exploração do território do Nordeste do Mato Grosso e viabilizou o empreendimento de “Marcha para o Oeste” com a exploração e do povoamento da região instalando a infraestrutura que permitiu o desenvolvimento do projeto de exploração e colonização.

O resultado dessas medidas implementadas pela “Marcha para o Oeste” na região Nordeste de Mato Grosso, na área do Araguaia – Xingu, foi a criação do Parque Indígena do Xingu em 1961, sob o comando dos irmãos Villas Boas.

Apesar da exploração do Nordeste de Mato Grosso, na região do Araguaia, tenha se iniciado na década de 1940, foi somente sob o comando do governo dos militares que essa região teve seu desenvolvimento institucionalizado com a implementação de estruturas estatais, como a criação de municípios adiante abordada detidamente.

Excetuadas as cidades de Luciara, Santa Teresinha e São Félix do Araguaia que se formaram ainda no início do século XX, os demais municípios foram criados a partir da década de 1990. Nesta década houve um período de transformação da região com ações do governo de Mato Grosso para estruturar a região com a finalidade de dar suporte ao início da expansão agrícola fundamentada em monoculturas, como a soja.

Em razão disso, é que o recorte temporal da presente pesquisa se dá a partir dos governos dos militares sem prescindir dos aspectos históricos da política de Getúlio Vargas, pois foi a partir dessa época que a região passou a ter alguma importância dentro do Estado de Mato Grosso e para o Brasil.

Essa microrregião está contida na mesorregião Nordeste desse Estado que, por sua vez, está dividida em três microrregiões, Norte Araguaia, Canarana e Médio Araguaia. O Mato Grosso está dividido geograficamente em cinco mesorregiões: Norte, Nordeste, Sudoeste, Centro-Sul e Sudeste. Mesorregião é uma área específica de uma unidade da federação apresentando formas de organização do espaço geográfico definidas por dimensões como o processo social, o quadro natural e a rede de comunicações. Essas dimensões possibilitam uma identidade regional que é construída por meio tempo pela sociedade ali presente. (IBGE/DITER, 1990)

Dentro da mesorregião possui outra divisão em microrregiões. Esta é parte da mesorregião e apresenta especificidade quanto à organização do espaço. Essa especificidade diz respeito à estrutura de produção agropecuária, industrial, extrativismo mineral ou pesca. Essas estruturas podem, no entanto, resultar de características naturais ou de relações sociais e econômicas específicas. Para o IBGE, essa forma expressa a organização do espaço em nível micro ou local. (IBGE/DITER, 1990) Por ser a microrregião de maior incidência de conflitos,

segundos dados do CNJ, é que a microrregião Norte Araguaia será objeto desse estudo sobre regularização fundiária e conflitos fundiários. A região conhecida como Vale do Araguaia que além de estar na região da Amazônia Legal é caracterizada pela transição do Cerrado com a Floresta Amazônica, banhada pelo rio Araguaia, possui 14 municípios. Na região estão compreendidas Terras Indígenas, terras públicas e particulares.

O Mato Grosso é um Estado da federação que faz parte da Amazônia Legal por força da Lei nº 1.806 de 06 de janeiro de 1953. Os limites da Amazônia Legal foram alterados posteriormente pela Lei nº 5.173 de 1966, 5.374 de 1967, e mais tarde pela Lei complementar nº 31 de 1977 que estabeleceu a desmembramento do Estado de Mato Grosso em mais um Estado, o Mato Grosso do Sul. A partir de 1977 todo o Estado de Mato Grosso passa a ser integrante da Amazônia Legal.

A criação dessa região, cuja denominação política está ligada a enorme área ocupada pela floresta equatorial latifoliada foi uma forma de o Brasil direcionar e coordenar os planos para a região. Durante a ditadura militar se estabeleceu um modelo para regular a ocupação da terra no Brasil por meio de leis como o Estatuto da Terra. Esse diploma legal estabeleceu novas regras sobre a questão da terra no Brasil, traz em seu bojo regras sobre reforma agrária, o disciplinamento sobre as terras públicas, incluídas as terras devolutas e é o primeiro fundamento, para alguns autores, do Direito Agrário brasileiro.

O Estatuto da Terra é a lei que disciplina a situação da terra e algumas relações entre os homens e a terra, bem como traz a noção primordial de função social. Em seu conteúdo está disciplinado sobre as terras devolutas e sua destinação, ou seja, é um diploma legal que disciplina a ordenação ou regularização das terras brasileiras.

A regularização fundiária no Brasil visa o conhecimento das situações de ocupação das terras brasileiras, ou seja, é saber quem ocupa, onde ocupa, qual é a quantidade de terra ocupada. No decorrer da história do Brasil houveram tentativas de regularização fundiária por diversos motivos adiante apresentadas, mas é de suma importância conhecer como se desenvolveu essa regularização fundiária, sobretudo, por ser um país com uma grande quantidade de terras, mas também com um alto índice de conflitos agrários.

A regularização fundiária de acordo com alguns autores tem o benefício, não só de permitir ao Estado brasileiro o controle sobre seus bens, mas de prevenir conflitos na disputa pela terra, evitar o desmatamento e a grilagem de terras.

Não é pretensão da pesquisa apresentar um novo modelo teórico para resolução dos conflitos, mas conhecer o tipo de regularização fundiária empreendida pelos governos nesse período para Amazônia Legal, na microrregião Norte Araguaia relacionando essas medidas

com o Direito Agrário. Dessa maneira, a pesquisa deste trabalho se fundamenta em saber qual é a compreensão do Direito Agrário sobre a regularização fundiária realizada principalmente em terras devolutas da União em uma área específica da Amazônia Legal, o Norte Araguaia matogrossense.

No Brasil, o Estado de Mato Grosso tem apresentado níveis de desenvolvimento econômico com um novo tipo de expansão, o da monocultura, como soja, milho e cana. De outro modo, possui elevados níveis de conflitos, notadamente, aqueles ligados à terra segundo dados do CNJ. (CNJ, 2009)

A disputa pela posse da terra no Brasil causa fraturas e também é pano de fundo da situação alarmante de violência no campo (disputa pela terra e conflitos agrários) que o país vivencia. O conceito de conflitos por terra adotado neste trabalho será o mesmo prescrito pela Comissão Pastoral da Terra, uma vez que também é adotado em estudos e pesquisas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Os números sobre conflitos agrários utilizados neste trabalho têm como fonte os dados da Comissão Pastoral da Terra Nacional – CPT. Esses dados também são utilizados por diversos setores da sociedade, inclusive pelo Poder Judiciário.

A CPT desde o final da década de 1970 começou a registrar os conflitos no campo e a violência contra trabalhadores rurais por meio de publicações anuais a partir do ano de 1985. Os dados da CPT se referem à luta e resistência na terra, pela defesa e conquista de direitos. A partir de 2002 iniciou-se o registro sobre o problema dos conflitos pela água.

A CPT fundamenta seus registros nas dimensões cristã, ética, histórica, pedagógica e científica. A coleta consiste em obter os dados por meio de pesquisa primária que são realizadas pelos agentes regionais da CPT, informações através de cartas, declarações, boletins de ocorrência, relatos concedidos por movimentos sociais, igrejas e outras organizações ligados à luta dos trabalhadores rurais, e enviados à Secretaria Nacional localizada em Goiânia.

A pesquisa tem uma dimensão secundária consistente em pesquisas em revistas, jornais e publicações de várias instituições, governamentais e não governamentais. Se houver discrepância entre as pesquisas primária e secundária, considera-se a pesquisa primária cuidando para que não haja duplicidade de informações.

Quanto ao imóvel e ao número de pessoas envolvidas consideram-se a última ação no imóvel, da mesma forma em manifestações prolongadas. A documentação dos registros de conflitos somente se refere a trabalhadores rurais. Os dados registrados pela CPT são os

conflitos por terra, conflitos pela água, conflitos trabalhistas, os conflitos referentes à seca e ao garimpo. Todavia, este estudo se restringirá ao estudo dos conflitos por terra.

Os conflitos registrados são aqueles ocorridos durante um ano com a data que ocorreram e se não houver informações sobre a data dos conflitos, registra-se com a data do último dia do mês citado e, na ausência desses dados, no último mês do ano. Os dados são sistematizados por meio do Banco de Dados dos Conflitos no Campo da Comissão Pastoral da Terra – Datacpt e organizados em tabelas, gráficos e mapas.

Todos os conflitos tem um histórico que traz todas as informações detalhadas, muitos ainda estão em arquivo físico nas regiões dos conflitos em razão da digitalização dos dados iniciarem-se somente no ano de 2008. Essa última situação é a de alguns conflitos da microrregião Norte Araguaia do Estado de Mato Grosso. Muitas informações sobre conflitos anteriores a década de 2000 ainda se encontram no arquivo físico da Prelazia de São Félix do Araguaia-MT.

Dessa maneira, entende-se por conflitos por terra ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso à terra envolvendo posseiros, assentados, quilombolas, indígenas, pequenos arrendatários, pequenos proprietários, ocupantes, sem-terras, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, etc. Compondo os conflitos por terra ainda considera-se as ocupações e os acampamentos. (CPT, 2012)

A situação de conflitos agrários é premente ainda nos dias atuais, tanto que em 2009 o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, órgão do Poder Judiciário criado pela Emenda Constitucional nº 45 em 2004, instalou o Fórum nacional por meio da portaria nº 491 para monitoramento e resolução dos conflitos fundiários. Segundo dados do CNJ fornecidos pelo relatório elaborado para subsidiar os trabalhos do referido Fórum, a região da Amazônia Legal encontra-se entre as regiões de maior incidência de conflitos.

Segundo esses dados, em Mato Grosso, a mesorregião Nordeste matogrossense é que há mais municípios com conflitos de terra, 43,75 % do total de municípios do estado e o maior número de famílias envolvidas nesses conflitos. Os municípios que se destacam nesse percentual estão localizados na microrregião Norte Araguaia. São eles: São Félix do Araguaia, Santa Terezinha, Vila Rica e Confresa. Esses municípios fazem divisa com os estados do Pará e Tocantins, Estados que também possuem grande incidência de conflitos por terra. (CNJ, 2009).

Os conflitos agrários é um dos problemas mais graves no meio rural brasileiro. Essa situação envolve questões complexas desde a implementação da Lei de Terras no Brasil. A

questão agrária brasileira é analisada nesse trabalho pela perspectiva dos conflitos por terra. No Brasil, foi a partir da década de 60 que o governo efetivamente colocou em prática a tentativa de resolução para os problemas no campo por meio do direcionamento de medidas para a Amazônia Legal.

Sendo assim, esta dissertação tem como objetivo geral a compreensão das políticas de regularização fundiária frente suas interfaces com o Direito Agrário. Os objetivos específicos são de compreender a ocupação das terras do interior do Brasil com base na ocupação de terras devolutas, bem como conhecer a perspectiva do Direito Agrário e os fundamentos da regularização fundiária. Outro objetivo é examinar as leis de regularização fundiária evidenciando as direcionadas para a Amazônia Legal da ditadura militar até a Lei nº 11.952 de 2009, publicada no governo Lula. Por fim, propõe-se analisar os motivos pelos quais o governo Lula implementou uma regularização fundiária específica para a Amazônia Legal, estudando o caso da microrregião Norte Araguaia e abordando os conflitos agrários nessa região.

O referido estudo justifica-se pela elaboração de uma releitura jurídica contextualizada da realidade da microrregião Norte Araguaia de Mato Grosso, de seu processo histórico para contribuição da técnica jurídica no tocante à análise referente à regularização fundiária.

Uma pesquisa jurídica sobre a legislação agrária aplicada a região, estudando os dispositivos constitucionais, bem como leis específicas destinadas a regularização na região da Amazônia legal como a recente Lei nº 11.952/2009, denominada Programa Terra Legal, se faz necessária para a compreensão dos processos de regularização fundiária em terras devolutas da União que o Estado brasileiro se utiliza para dirimir conflitos agrários na região Amazônica, especificamente na região Norte Araguaia do Estado de Mato Grosso.

Considerando o tipo de ocupação da região da Amazônia Legal, especificamente da Norte Araguaia do Estado do Mato Grosso colocada em prática pelo Estado brasileiro a partir da década de 60 por meio das estratégias perpetradas pelo governo militar de ocupação de espaços vazios com o slogan “terras sem homens para homens sem terra” cuja finalidade era criar uma alternativa para aliviar as tensões sociais no tocante a terra no restante do Brasil, afirma-se como uma hipótese que, esse tipo de ocupação e regularização fundiária ao contrário de amenizarem conflitos fizeram com que eles aumentassem.

Uma segunda hipótese é que pela importância econômica, social e ambiental da região Amazônica para o desenvolvimento do Brasil, notadamente da região Norte Araguaia e para o Estado de Mato Grosso, afirma-se que, o Estado brasileiro tem se empenhado na

publicação de leis direcionadas à região com a finalidade de permitir o desenvolvimento econômico da mesma, antes com os grandes projetos agropecuários e, atualmente, com a regularização fundiária para a expansão agrícola.

Outra hipótese é de que para o governo federal a regularização fundiária na Amazônia Legal é uma forma de regulamentar, ordenar e ocupar as terras na região amazônica, para atingir o objetivo de diminuição dos conflitos por terra a partir da legalização das terras determinando o direito de posse e propriedade. Nesse caso, o aumento dos conflitos está relacionado, com uma conduta não efetiva destas políticas.

Neste trabalho adota-se a concepção de Carlos Frederico Marés que afirma que a terra é o objeto do direito, a propriedade é o direito e o proprietário é o titular do direito. Essa é uma concepção agrarista fundamentada na Constituição Federal de 1988. Ao abordar a construção da noção de função social da Terra, Marés deixa claro como o direito de propriedade foi construído baseado somente no reconhecimento do Estado brasileiro por meio de um título/papel.

A ocupação nas terras devolutas, onde se dá, até os dias atuais, as políticas de regularização fundiária, somente é reconhecida pelo Estado através da concessão de um título/papel. Isso se dá por meio do cumprimento de alguns requisitos estabelecidos em leis que variaram de acordo com a política adotada pelo governo que adiante tratar-se-á de modo detalhado.

Para uma leitura sobre as consequências das ocupações espontâneas e dirigidas por meio de políticas, imprescindível será uma análise através do entendimento de José Souza Martins que permitirá a compreensão de um período específico de regiões como a Amazônia Legal da década de 60 até chegada da modernização com a implementação de grandes projetos agropecuários. Essa perspectiva de fronteira também permitirá estabelecer o momento do surgimento do conflito e a diferença entre o tradicional e o moderno que convivem em um mesmo local, porém com temporalidades diversas.

A região da Amazônia Legal é tema de muitos estudos sociais, ambientais e econômicos. Dessa maneira, este estudo justifica-se além da importância da região Norte Araguaia em diversos âmbitos, também pela ausência de um estudo jurídico sobre a regularização fundiária dessa região.

Apesar das ações governamentais, os conflitos agrários na região Norte Araguaia em Mato Grosso tem registros de conflitos da década de 60 quando o governo militar iniciou a implementação de projetos para ocupação das terras até os dias atuais. Recentemente essa

região tem vivido uma situação tensa em relação à demarcação de terras indígenas e desocupação/ocupação de posseiros de outras terras.

Desse modo, analisa-se a legislação específica sob o enfoque do Direito Agrário objetivando uma melhor compreensão da regularização fundiária e dos conflitos agrários. No caso específico da microrregião do Norte Araguaia esse estudo é a possibilidade de conhecer uma área com uma formação histórica atrelada à ocupação, reocupação, expropriação e ações de resistência e enfrentamento pela posse da terra, bem como as políticas específicas de regularização direcionadas para a regulamentação da terra.

Quanto à metodologia adotada nessa pesquisa realizar-se-á uma abordagem crítica dos problemas no campo brasileiro como por meio da regularização fundiária repensando o próprio Direito Agrário. Para isso, o presente estudo será desenvolvido por meio de revisão bibliográfica, com leitura de material atinente a colonização, desenvolvimento e regularização fundiária da Amazônia legal, permitindo um debate doutrinário e jurídico sobre a história, a lei e o Direito Agrário, especificamente na microrregião Norte Araguaia do Mato Grosso.

O presente estudo utilizar-se-á da vertente jurídico-sociológica (GUSTIN, 2006) que visa compreender o fenômeno jurídico da regularização fundiária, ou seja, da publicação de leis específicas no ambiente social mais amplo que é o dos conflitos agrários numa região de fronteira: o Norte Araguaia do Estado de Mato Grosso na Amazônia Legal.

O raciocínio a ser desenvolvido nas investigações acima é do tipo dedutivo, uma vez que há hipóteses iniciais que serão testadas por meio do presente estudo visando corroborá-las ou refutá-las (GUSTIN, 2006). Isso ocorrerá através de pesquisa bibliográfica e análise qualitativa de dados sobre os conflitos por terra da região Norte Araguaia.

A pesquisa abordará um estudo sobre terras públicas – devolutas, será analisado a legislação aplicada a Amazônia Legal e, subsequente, a uma abordagem sobre a microrregião que é a do Norte Araguaia do Estado de Mato Grosso, relacionando a regularização fundiária com as medidas já realizadas para a regularização fundiária nessa região.

Sobre a abordagem histórica e exame dos conflitos agrários da Amazônia Legal, especificamente da região Norte Araguaia de Mato Grosso realizar-se-á uma abordagem para além de fenômenos históricos de forma linear, reconhecendo a multiplicidade de tempos, notadamente presentes em região de fronteira, que é local de temporalidades diversas.

Trata-se, portanto, de uma investigação das ciências sociais aplicadas, do Direito, cujo procedimento é o jurídico-descritivo (GUSTIN, 2006), pois visa decompor um problema jurídico, qual seja compreensão do Direito Agrário sobre a regularização fundiária realizada em terras devolutas da União na Amazônia Legal.

No primeiro capítulo tratar-se-á das formas de ocupação do espaço no Brasil evidenciando o surgimento e o tratamento jurídico dado as terras devolutas. O processo de discriminação das terras devolutas, passo inicial da separação das terras públicas das terras privadas e a destinação delas determinadas nas leis, será abordada com a finalidade de se conhecer as medidas de regularização fundiária realizadas primordialmente nesse tipo de terras públicas. Far-se-á, da mesma maneira, uma abordagem sobre a regularização fundiária por meio do estudo do Direito, notadamente, através das lições de renomados agraristas.

A posse, o domínio e a propriedade são institutos referenciados, neste primeiro capítulo, como um meio para o entendimento do tipo de regularização fundiária que os governos dos militares até o governo de Lula empreenderam na região estudada. A forma com que os governos, ao longo de 45 anos, propuseram a regularização fundiária na Amazônia Legal. Por isso, imprescindível o estudo, mesmo que breve, sobre os institutos jurídicos que integram a noção de regularização fundiária, como legitimação e regularização de posse, concessão de direito real de uso e outros adiante estudados.

No segundo capítulo, pretende-se realizar uma análise das leis agrárias especificamente direcionada a Amazônia Legal desde o governo dos militares perpassando pelo período de redemocratização do país até o governo de Fernando Henrique Cardoso. A questão agrária, no primeiro período, é ponto fundamental no tocante a política adotada pelos militares para a ocupação da Amazônia Legal, para resolução de situações no Norte e Sul do país. A seca no Norte e o problema minifundismo no Sul, bem como a conjuntura de transformação do campo brasileiro por meio da modernização influenciaram na política adotada nessa época.

Durante esse período é que surgem os primeiros relatos de conflitos por terra na Amazônia Legal contrapondo a modernização adotada pelos governos dos militares e a resistência de quem ocupava as terras. O problema agrário no Brasil é evidente e a questão da terra é tratada na Comissão Parlamentar de Inquérito, denominada CPI da Terra do ano de 1977 a 1979.

Após a análise desse período, abordar-se-á a implementação da Lei de Reforma Agrária e as medidas de regularização fundiária realizadas nos anos de redemocratização do país. Por fim, neste capítulo ainda, tratar-se-á da política direcionada para a terra adotada no governo de Fernando Henrique Cardoso, as medidas contra a ocupação por movimentos sociais e as importantes demarcações de Terras Indígenas na Amazônia Legal, especialmente, na microrregião do Norte Araguaia em Mato Grosso.

No terceiro capítulo, apresentar-se-á uma avaliação sobre a hipótese do aumento dos conflitos fundiários e as intenções do governo Lula ao implementar uma política de regularização gradual das terras devolutas da União ocupadas na Amazônia Legal. Examinar-se-á quais os motivos para essa adoção gradativa de regularização iniciada primeiramente com a publicação de Medidas Provisórias e após, a conversão dessas em leis. A análise desses fatos se mostra de suma importância para compreensão de como o Estado brasileiro criou institutos jurídicos para disciplinar essa situação e como regula a ocupação nas terras públicas, especificamente, na Amazônia Legal. Dentro desse estudo será evidenciado quais os motivos para esse direcionamento mais efetivo no segundo mandato desse governo.

O governo Lula alega que os conflitos agrários são um dos motivos pelos quais implementou as medidas, mas a análise da situação de disputa pela terra e o seu combate por meio dessa política faz-se necessária por meio de abordagem com fundamentos do Direito Agrário, por se tratar de ramo do Direito que estuda a relação entre o homem e a terra, o direito de propriedade e fato como a posse reconhecida pelo próprio Direito.

Assim, realizar-se-á uma análise da legislação adotada pelo Estado brasileiro referente à regularização fundiária em terras da União, sob os fundamentos do Direito apresentados no primeiro capítulo.

Considerando que regularização fundiária é uma matéria dentro do Direito Agrário que discute os fundamentos do direito de propriedade, posse e domínio da terra e que os estudos sobre a Amazônia legal e sua ocupação se deu até hoje somente por meio de estudos de geografia, sociologia e economia, esse estudo pela perspectiva agrarista traz para a discussão um assunto de imprescindível importância para a reflexão do Direito Agrário.

CAPÍTULO I

1 TERRAS DEVOLUTAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

1.1 Ocupações das terras no Brasil e em Mato Grosso

A (re)ocupação do Brasil pelos portugueses se realizou fundamentada em leis e tratados. Contudo, a imensidão de terras no Brasil e suas especificidades geográficas e históricas fizeram com que a ocupação desse território ocorresse de maneira não homogênea.

A formação espacial brasileira se deu, segundo Ruy Moreira, em cinco fases. A primeira, dos vetores fundacionais, trata-se da formação espacial inicial e subdivide-se no bandeirantismo e na expansão de gado. O bandeirantismo, em busca da caça de índio e da descoberta de ouro e prata, alargou as fronteiras do Tratado de Tordesilhas e deu nova configuração espacial ao interior do Brasil. A trilha do gado se consolidou a partir da zona da mata e foi em direção ao planalto central (MOREIRA, 2012).

O segundo tipo de ocupação¹, o assentamento se deu através de seis grandes culturas: pau-brasil, cana-de-açúcar, mineração, gado e café. Estas definiram a paisagem da sociedade brasileira no espaço territorial. A cana-de-açúcar é que inicia efetivamente o processo de ocupação espacial da colônia. A mineração se desenvolve no século XVIII e a ocupação se transfere do litoral para o interior. O final da mineração leva ao movimento para o litoral e centros de produção de açúcar novamente. A criação de gado se consolida em duas áreas extremas da colônia: o interior do Nordeste e os campos do sul (MOREIRA, 2012).

A exploração da borracha ocorrida no final do século XVIII se deu na região do vale do Amazonas e atraiu imigrantes do sertão nordestino atingidos pela seca. Por fim, o último o plantio de café que se consolida na região Sudeste e ocorre até meados do século XX. Esses tipos de produção determinam o arranjo espacial do Brasil até meados do século XX. Primeiro, a maior ocupação no litoral e uma diferenciação quanto à forma de ocupação devido às características geográficas², lavoura nas áreas de florestas e o gado em áreas de vegetação aberta (MOREIRA, 2012).

¹ Apesar do autor em sua obra tratar de “ciclos”, o presente estudo o mais adequado é referir-se à tipo de ocupação ou produção em razão da coexistências das culturas (cana-de-açúcar, borracha, gado e mineração) na ocupação do espaço brasileiro.

² O mesmo autor explica que “A ocupação demográfica reproduz essa ocupação socioeconômica em três grandes faixas, com maior densidade na faixa atlântica e intensidade sucessivamente menor na faixa dos sertões até minguar e mostra-se rala na faixa extrativista do extremo oeste-norte” (MOREIRA, 2012, p. 14).

A terceira fase da formação espacial brasileira refere-se à implantação do arranjo capitalista caracterizada pela permanência de diferenciação das áreas, seja em razão das características geográficas, litoral mais acessível e interior menos acessível devido às florestas ou devido aos resultados dos tipos de produção acima apresentados e a política de direcionamento à implementação e fortalecimento da industrialização nos anos anteriores a 1950 e pós esta década (MOREIRA, 2012).

A quarta fase diz respeito ao período de reestruturação do espaço brasileiro a partir das medidas políticas de 1970, como a modernização da agropecuária e depois da indústria, os problemas do minifundismo no sul, a seca no Nordeste e a imigração por meio da colonização oficial e privada para Estados da Amazônia Legal como o Mato Grosso. O que determina a ocupação do espaço já não é mais as características geográficas ou o resultado dos tipos de produção, a integração viária realizada pelo governo dos militares determinou uma nova forma de ocupação de espaço (MOREIRA, 2012).

Dentro dessas fases, o Mato Grosso é um Estado de ocupação que data do início do século XVII. Nesse século, ocorreu inicialmente a ocupação por bandeirantes em busca de índios. O Estado nessa época ainda compreendia a área que é hoje Mato Grosso do Sul. Logo após esse tipo de ocupação, se desenvolveu na região da baixada cuiabana a mineração do ouro, mas foi um período rápido. Houve também nessa mesma época a exploração de diamante (SIQUEIRA et al, 1990).

Já no século XVIII e XIX desenvolveu-se a atividade ligada a engenhos e usinas de açúcar e álcool. Na segunda metade do século XIX, Mato Grosso se inseriu no capitalismo industrial com a aplicação do capital financeiro na produção regional por meio da comercialização de erva-mate. Para o desenvolvimento dessa atividade houve a concessão de enormes áreas de terras devolutas para a empresa Mate Laranjeira, mais tarde denominada de Laranjeira Mendes e Companhia. Essa atividade instalou na estrutura fundiária do matogrossense a grande propriedade (SIQUEIRA, 2002). Esse tipo de atividade ocorreu na parte sul do Estado que mais tarde se tornou o Mato Grosso do Sul.

Outras atividades foram desenvolvidas nesse período. A exploração e comercialização da poaia, erva que tinha poderes medicinais utilizadas pelos índios originariamente da região de Cáceres, Barra do Bugres, Vila Bela de Santíssima Trindade e Cuiabá. A borracha teve sua produção em Mato Grosso na segunda metade do século XIX na região de Diamantino. A produção da borracha acompanhou as mesmas oscilações ocorridas no resto do país. Essas atividades não caracterizavam propriamente uma indústria, mas companhia de importação e exportação (SIQUEIRA et al, 1990).

A pecuária no estado vive duas fases. A primeira fase é quando é inserida em Mato Grosso ainda no século XVIII como atividade subsidiária às outras acima descritas. As terras eram doadas, mas a riqueza nessa época se concentrava na quantidade de escravos que o fazendeiro detinha e não na extensão de terras. Eram grandes propriedades, mas não havia cercamentos.

Já na segunda fase, que acontece em meados do século XIX, há o ingresso do Mato Grosso no circuito internacional do capital. A criação de gado tinha custo elevado, pois o gado era transportado vivo realizando engorda em Minas Gerais com destino a São Paulo. Cidades ao norte também se desenvolvem no comércio de charquedas como é o caso de Cáceres. Com a construção da ferrovia, Mato Grosso passa a receber investimentos capitalistas e as cidades do sul florescem (SIQUEIRA et al, 1990).

No século XX, com a mudança de governo em 1930, Getúlio Vargas busca a industrialização com o desestímulo a grande propriedade, o que comprometeu a venda de extrativa de erva para a indústria estrangeira e a produção das ervas em Mato Grosso. Com o desenvolvimento da pecuária e das possibilidades de escoamento dessa produção nasce a especulação fundiária e a terra passa a ser valorizada (SIQUEIRA et al, 1990).

Uma das medidas do governo federal foi a interiorização do Brasil por meio do movimento que objetivava a colonização de terras da Amazônia, notadamente, as de Mato Grosso, chamado “Marcha para o Oeste”. É nesse momento que o Nordeste do Araguaia começa a ser explorado com a finalidade de colonização. Inicialmente, o governo instalou a expedição Roncador-Xingu pela portaria nº 77 de 03 de junho de 1943.

Mais tarde, originada da Expedição Roncador-Xingu a Fundação Brasil Central - FBC foi instituída pelo Decreto-Lei nº 5.878, de 4 de Outubro de 1943. Esse órgão foi o viabilizador do empreendimento de “Marcha para o Oeste” com a promoção da exploração e do povoamento da região proporcionando infraestrutura para os migrantes que chegariam. No seu objetivo de interiorização, a FBC abria estradas no Brasil Central, em Mato Grosso na região do Araguaia e dentro do contexto de Segunda Guerra Mundial, a Expedição Roncador-Xingu foi declarada de interesse militar pelo Decreto nº 5.801, de setembro de 1943.

O grande sertão do Brasil Central, região do Araguaia e seus afluentes, até recentemente era a região menos conhecida de todo o continente americano. Na época da Expedição, a população era rarefeita e composta de castanheiros, seringueiros, e aventureiros do garimpo, mas esses não adentravam a mata em razão da presença de índios. Pelo receio do contato violento com índios, sobretudo os Xavantes, essa população, fruto de migrações

espontâneas, permanecia na periferia da região ainda não explorada na linha do paralelo 4 (L.S.) (VILLAS BOAS, 1994).

Sob o comando dos irmãos Villas Boas, a Expedição Roncador-Xingu e fruto desse empreendimento ocorreu a criação do Parque Indígenas do Xingu em 1961. Um projeto idealizado pelos irmãos Villas Boas que demarcava uma área reservada às diversas etnias contatadas durante a exploração na região do Araguaia - Xingu.

Embora a expansão e exploração do Oeste, notadamente de Mato Grosso, na região do Araguaia, tenha se iniciado na década de 1940 durante o governo Getúlio Vargas, sob o empreendimento “Marcha para o Oeste”, a ocupação da região Norte Araguaia ocorreu efetivamente por meio das políticas de governo na época da ditadura militar, a partir da década de 1960 adiante abordadas detidamente.

Apesar da ocupação de algumas cidades da região Norte Araguaia datarem do início do século XX, como é o caso de Luciara, Santa Teresinha e São Félix do Araguaia, fruto de migrações espontâneas advindas dos Estados de Goiás e Maranhão³, a maioria dos municípios foram criados a partir da década de 1990. Estes são os municípios que integram a região Norte Araguaia e o ano em que foram elevados à categoria de municípios: Alto Boa Vista (1991), Bom Jesus do Araguaia (1999), Canabrava do Norte (1991), Confresa (1991), Luciara (1961), Novo Santo Antônio (1999), Porto alegre do Norte (1986), Ribeirão Cascalheira (1988), Santa Cruz do Xingu (1999), Santa Terezinha (1980), São Félix do Araguaia (1976), São José do Xingu (1991), Serra Nova Dourada (1999), Vila Rica (1986).⁴

Para viabilizar a expansão e a ocupação a partir de meados de 1940, com a Expedição Roncador-Xingu iniciou-se a construção da BR-158, estrada federal que corta toda região do Araguaia e foi construída a partir de 1944 e somente finalizada em 1970.

Dessa maneira, a história de ocupação da região é recente em relação à ocupação do território matogrossense no início do século XVII. A exploração do território do Araguaia de

³Posseiros e ribeirinhos eram migrantes de regiões vizinhas que saíram de suas terras ainda no início do século XX em busca de terras. Sobre ocupação da região nordeste matogrossense anterior à década de 60 ver: SOARES, Luiz Antonio Barbosa. Trilha e caminhos: povoamento não indígena no Vale do Araguaia, parte Nordeste do Estado de Mato Grosso, na primeira metade do século XX. In: BARROZO, João Carlos. *Mato Grosso: a (re)ocupação da terra na fronteira amazônica (século XX)*. Cuiabá-MT: EdUFMT, 2010.

⁴As leis de criação dos municípios da região Norte Araguaia: Alto Boa Vista pela Lei Estadual nº 5.894-A em 19 de dezembro de 1991, Bom Jesus do Araguaia pela Lei Estadual nº 7.174 de 29 em setembro de 1999, Canabrava do Norte pela Lei Estadual nº 5.896 em 19 de dezembro de 1991, Confresa pela Lei Estadual nº 5.908 em 20 de dezembro de 1991, Luciara pela Lei Estadual nº 1.940 em 11 de novembro de 1961, Novo Santo Antônio pela Lei Estadual nº 7.173 em 29 de setembro de 1999, Porto alegre do Norte pela Lei Estadual nº 5.010 em 13 de maio de 1986, Ribeirão Cascalheira pela Lei Estadual nº 5.267 em 3 de maio de 1988, Santa Cruz do Xingu pela Lei Estadual nº 7.232 em 28 de dezembro de 1999, Santa Terezinha pela Lei Estadual nº 4.177 em 4 de março de 1980, São Félix do Araguaia pela Lei Estadual nº 3.689 em 13 de maio de 1976, São José do Xingu pela Lei Estadual nº 5.904 em 20 de dezembro de 1991, Serra Nova Dourada pela Lei Estadual nº 7.172 em 30 de setembro de 1999, Vila Rica pela Lei Estadual nº 5.001 em 13 de maio de 1986.

Mato Grosso se deu já no século XX promovido por instituições governamentais como a Expedição Roncador Xingu e, mais tarde, a Fundação Brasil Central.

Na história de ocupação do Brasil, o que se fez importante foram as leis referentes ao disciplinamento da terra. Embora, não seja o foco principal do estudo, a Lei de Terras influenciou na maneira como se consolidou a propriedade privada no Brasil.

Enquanto se dava a ocupação, sobretudo, por aqueles que não tinham condições de acesso à terra por meio das exigências legais, o Estado brasileiro transforma todas as terras não tituladas em terras públicas, das quais as terras devolutas são espécie. A propriedade privada advém da propriedade pública.

A forma de ocupação do espaço territorial brasileiro, como visto, baseado na ocupação por tipos de produções agrícolas, não ocorreu de forma homogênea e baseada somente na ocupação/subsistência. Embora a ocupação de fato do espaço fosse livre, o modo de adquirir formalmente a terra, para o Direito, se dava imprescindivelmente por meio de um papel concedido pelo Estado àqueles que compram as terras ou aqueles que as tornam produtivas e lucrativas.

As terras devolutas, ponto central da transformação da terra em propriedade no Brasil, da transformação da propriedade pública em propriedade privada, estão presentes na estrutura fundiária até os dias atuais, notadamente, na Amazônia Legal. O processo de regularização fundiária está todo assentado na existência e no tratamento jurídico dado a esse tipo de terra pública.

1.2 As terras devolutas em debate

Durante os séculos de ocupação no Brasil, a propriedade é caracterizada pela plenitude de um direito. Essa é considerada como plenitude de seu exercício sem limites. Para Marés, embora não seja mencionado nas leis que regulamentam a terra, a tratam como bem jurídico, objeto do direito absoluto e excludente (MARÉS, 2003).

Para o autor, a propriedade privada é um contrato que pressupõe a liberdade contratual. A legitimidade contratual está na livre manifestação de vontade que se orienta pela ideia de que o homem como indivíduo é livre de tudo que é coletivo. E o Estado moderno traz a ideia de que liberdade é somente a capacidade consciente de se contratar (MARÉS, 2003).

A Lei de Terras constituiu-se, no Brasil, o marco da propriedade territorial, a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. A finalidade dessa lei era a definição do que estava sob o domínio ou na posse de particulares para então definir o que era de domínio público

(BORGES, 1998, p. 45). Não foram somente fatores internos que levaram à adoção dessa nova forma de regulamentação sobre a apropriação das terras, fatores exógenos importantes aconteciam no âmbito mundial (SILVA, 1996).

Enquanto o Brasil ainda vivia um regime escravagista, a Inglaterra incentiva o trabalho livre, mesmo porque esse era um elemento do capitalismo, modo de produção originado nesse país e nesse momento havia a expansão pelo mundo. Como medida de incentivo ao trabalho livre, a Inglaterra impôs a abolição do tráfico internacional de escravos e perseguiu os países em que isso não ocorreu (SILVA, 1996).

Nesse contexto, o Brasil vivia uma situação difícil, pois tinha que manter a expansão da cultura cafeeira e para isso necessitava da mão-de-obra escrava, alimentada pelo tráfico. A Lei de Terras implementava de modo gradual a transição do trabalho escravo para o trabalho livre por meio da imigração e estabelecia uma forma de financiar esse processo com venda das terras devolutas da Coroa (SILVA, 1996).

Dois problemas apresentavam-se, a abolição da escravatura estava por acontecer e os imigrantes pobres da Europa e Ásia começavam a chegar, ambos iriam preferir buscar terras próprias para trabalhar a continuar trabalhando em troca de salário miseráveis.

Para isso adotou-se a ideia de colonização sistemática de Wakefield. A ideia era de que deveria vender as terras, cujo preço deveria ser adequado, ou seja, não poderia ser tão baixo que permitisse o acesso fácil, nem tão alto tornando impossível a aquisição. Dessa maneira, haveria disponibilidade de trabalho por um longo resultado do empenho dos trabalhadores que sonhavam adquirir a terra (GUIMARÃES, 1981).

No entanto, fator importante é que ainda no século XIX a terra ainda não era mercadoria e era necessário para a implementação desse projeto que a terra deixasse de se tornar privilégio e tornasse mercadoria. Foram publicadas leis que aumentavam o valor da terra dificultando a aquisição e esperava-se que o imigrante alugasse sua força de trabalho o tempo suficiente antes de obter meios de se fazer proprietário (GUIMARÃES, 1981).

A Lei de Terras adotou a ideia de Wakefield e restringiu o tipo de ocupação que seria reconhecida pelo Estado brasileiro. Segundo o art. 1º desta lei, as terras devolutas só podem ser adquiridas por meio compra e venda, ainda que seja por via legitimação de posse, esta também seria uma forma de compra e venda de terras.

A Lei de Terras também deveria resolver situações decorrentes do instituto das sesmarias e da aquisição originária, uma vez que a ocupação desordenada da terra era uma constante e a abolição da escravatura promoveria ainda mais a ocupação das terras.

O reconhecimento da ocupação das terras de que a Lei de Terras dispôs era restrito às ocupações que mantinha uma cultura voltada para o mercado. Nesse ponto, sobre o reconhecimento das ocupações há uma divergência entre os autores. De um lado, muitos afirmam que a Lei de Terras reconheceu as ocupações existentes de outro lado Marés afirma ao contrário.

Referente a ocupação reconhecida pelo Estado brasileiro por meio das leis instituídas, Marés afirma:

A ocupação não gerou propriedade, porque neste lado do mundo o sistema proprietário exigia que a propriedade fosse legitimada por um pedaço de papel outorgado pelo Governo. O Estado, e só ele, distribuía terras, reconhecia títulos e negava direitos. [...] A ocupação de trecho livre é proibida e a terra sem dono, chamada devoluta ou baldia, está protegida da ocupação por ser terra do Estado que pode vender quando, como e por quanto quiser. No Brasil esse processo [...] atendeu pelo nome jurídico de sesmarias, antes e terras devolutas, depois (MARES, 2003, p. 44).

Contudo, para Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010) citando autores como Azevedo Marques, Lafayette, Lacerda Almeida e Cogliolo, a ocupação foi um modo de aquisição da propriedade, que era fundamentada no direito costumeiro como uma forma de usucapião imediato, qualquer que fosse a duração e justificado pelo Brasil ser um país despovoado. Ademais, essa ocupação deveria necessariamente estar caracterizada pela cultura efetiva (LIMA, 1991).

Se a qualquer ocupação fosse reconhecida pelo Estado brasileiro, ocupações de pequenos posseiros e ocupações tradicionais também seriam reconhecidas, mesmo que se exigisse a cultura do terreno, como afirma Cirne Lima. No entanto, como afirma Marés não foram todas as ocupações que foram reconhecidas, ou seja, as leis efetivaram um verdadeiro impeditivo ao acesso à terra no âmbito jurídico.

Antes da Lei de terras as ocupações por pequenos posseiros, pobre e populações tradicionais não eram reconhecidas e, com o advento desta lei estas terras passaram a serem denominadas “Terras Devolutas”. O conceito destas tem origem no instituto português, no entanto, no Brasil, a ideia de terra devoluta adquiriu conteúdo diverso daquele. No Brasil, terras devolutas não eram as terras já cultivadas e que perderam sua destinação agropastoril, mas é a terra que nunca foi ocupada pelo cultivo.

Para resolver um situação específica do Brasil, que necessitava realizar a transição do sistema escravagista e ao mesmo tempo restringir o acesso à terra aqueles que adquiririam a liberdade, bem como aos colonos que eram trazidos da Europa, determinou-se um conceito

jurídico para as terras “não ocupadas”, das quais poderiam ser adquiridas somente por meio da compra e venda.

As providências tomadas foram a conceituação jurídica de terras devolutas que passaram a ser as legalmente não adquiridas. Isso não significa que a terra estava desocupada, mas tão somente não tinha direito de propriedade definido, o título (MARÉS, 2003).

Para isso, necessário foi a conceituação de terras devolutas. O primeiro conceito de terras devolutas é trazido pela Lei de Terras⁵. No artigo 3º estabelece o que são as terras devolutas. Essa lei não adota propriamente um conceito, mas adota um conceito por exclusão do que são “Terras Devolutas”.

Nessa lei, o conceito de Terras Devolutas são aquelas que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal; as que não estão sob algum domínio, as que não estiverem dadas por sesmarias e nem se acharem ocupadas por posses. A Lei de Terras também traz o que se pode afirmar do nascedouro do processo de discriminação das terras devolutas, procedimento por meio do qual se identificam as terras públicas.

Vários são os autores que trazem o conceito de terras devolutas. Para Torminn Borges (1998, p. 48) “são as terras que não estão aplicadas a algum tipo de uso público nacional, estadual ou municipal, não se incorporam regular e legitimamente ao domínio privado”.

Para Messias Junqueira e Gischkow (1964), terras devolutas é uma espécie do gênero terras públicas e seu conceito originário são as terras que, foram dadas em sesmarias, posteriormente foram devolvidas à Coroa em decorrência de terem caído em comisso. No entanto, o conceito evoluiu e para esses autores o conceito de terras devolutas encontra-se no Decreto-lei nº 9.760 de 1946. Segundo o art. 5º do referido decreto terras devolutas são aquelas que “não se acharem aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, que não hajam legitimamente sido incorporadas ao domínio privado” (GISCHKOW, 1988, p. 83).

As terras devolutas são terras públicas que se classificam como bens dominicais. Esses podem ser patrimoniais ou não patrimoniais e as terras devolutas se inserem nessa última categoria. Os bens dominicais não patrimoniais são aqueles que não são conhecidos, e não registrados em algum órgão competente, são as terras devolutas (LIMA, 1997).

Esclarecendo a ideia de terras devolutas como forma de restrição ao acesso à terras para índios, negros e pobres, Marés expõe o caráter excludente do direito à propriedade por

⁵Sobre os efeitos da Lei de Terras e as Terras devolutas ver: SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de terras de 1850*. Campinas: UNICAMP, 1996.

meio da concessão de terras devolutas (reconhecimento do Estado de terras legalmente adquiridas):

[...] Terras devolutas passam a ser a não as desocupadas, como ensina alguns manuais e dicionários, mas as legalmente não adquiridas. É um conceito jurídico e não físico ou social. Não quer dizer terra desocupada, mas terra sem direito de propriedade definido [...]. Ainda que a terra estivesse ocupada por trabalhadores, índios, quilombolas, pescadores, produtores de subsistência ou qualquer outro sem o beneplácito do Estado, não perdia sua qualidade jurídica de devoluta. [...] as concessões de terras devolutas têm um caráter de direito abstrato, independentemente da existência de ocupação pré-existente. (MARÉS, 2003, p. 73)

Essa análise relacionando o instituto das terras devolutas e a exclusão de populações rurais ao acesso à terra é realizada somente por Marés, outros agraristas que tratam do tema não realizam essa ligação, as demais abordagens se restringem ao estudo do instituto e de sua evolução no Direito brasileiro.

Para Marés o instituto, terras devolutas, estão até hoje definidas por exclusão, ou seja:

[...] são as terras que não são aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal, não se achem no domínio particular, nem tivesse sido havidas por sesmarias e outras concessões do Governo geral ou Provincial, não incursas em comisso (MARÉS, 2003, p. 73).

A terra devoluta foi e ainda é um instituto de suma importância para a compreensão da formação territorial do Brasil, bem como da formação da propriedade privada brasileira. Nesse sentido, há autores que afirmam que nela está assentada a formação da propriedade privada.

Para Rafael Augusto Lima (1997), a origem da propriedade privada é a terra devoluta. Para Lígia Osório Silva (1996), a partir da Lei de Terras em 1850, a lei estava operando a transição de uma forma de propriedade para outra forma, a burguesa contratual, que concedia ao proprietário o direito do use e abuse, bem como retirava do Estado a possibilidade por algum motivo de reavê-las.

A importância do conceito de terras devolutas para a realidade brasileira também foi outro fator importante na Lei de Terras, em razão de novo ordenamento jurídico de propriedade girar em torno dela. A definição do artigo 3º da Lei de Terras tornou legal o conceito de terras devolutas como sinônimo de vago e inculto, além de defini-las por exclusão, causando confusões em relações os termos de cultura efetiva e morada habitual. Ao definir terra inculta, a lei tinha como objetivo de estimular o cultivo (SILVA, 1996).

Contudo, a demarcação das terras devolutas sempre foi um problema desde a Lei de Terras. O governo Imperial não conseguiu atingir seus objetivos na demarcação de terras devolutas e particulares, bem como a proibição do livre apossamento não foi respeitada. Não é correto afirmar somente que a Lei de Terras não foi cumprida (SILVA, 1996). Outros objetivos pretendidos na lei foram alcançados, houve a substituição do trabalho escravo e a restrição à propriedade da terra.

O regulamento nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que regia assuntos da Lei de Terras e instituiu mecanismos necessários para sua execução. A lei criava o procedimento por meio do qual deveria ocorrer a regularização das terras, resumindo, foi a funcionalização da Lei de Terras, criando competências e atribuindo a via administrativa por meio da qual deveria ser executados os procedimentos de demarcação. O referido regulamento também trazia os prazos para a medição e demarcação das propriedades a serem regularizadas (SILVA, 1996).

Um dos aspectos importantes no regulamento foi o Registro do Vigário que consistia no registro das terras possuídas. Esse ponto causou grandes transtornos por diversos motivos, o principal é que as posses registradas dessa maneira não concedia o título de propriedade. O Estado preferiu esse tipo de registro que ficava sob responsabilidade do possuidor⁶ declarar as próprias as dimensões de suas terras, na esperança de que a partir desses dados poderia se conhecer quais eram as terras devolutas por exclusão das particulares.

Muitos não demonstravam a realidade sobre as dimensões de suas posses e, principalmente, sobre o período de ocupação. O mais interessante é que, esse tipo de registro não concede o título de propriedade, mas muitos o apresentaram como prova de propriedade até os dias atuais e tem conseguido por meio deles o título de propriedade sobre terras devolutas por via judicial (SILVA, 1996).

O Registro Paroquial instituído pelo Decreto 1.318 de 1854 que regulamentava o artigo 22 da Lei de Terras demonstrava o objetivo registro sobre as terras possuídas, ou seja, era necessário que nesse momento de estabelecimento do instituto de terras devolutas determinar a separação das terras particulares, das terras públicas.

⁶ Possuidor também chamado de posseiro. Para Alcir Gursen posseiro “é o titular da posse agrária, é a pessoa que se ocupa de atividades agrárias e a faz sua profissão habitual ou sua competência específica” (MIRANDA, 1992, p. 97). A palavra “posseiro” está disposta diversas vezes no Estatuto da Terra, portanto, é termo usual, notadamente, no Direito Agrário. Para a complementação do estudo sobre a figura do posseiro ver também: BORGES, Paulo Torminn. Institutos básicos do direito agrário. São Paulo: Saraiva, 1998.

O referido Decreto criou a obrigação de proprietários e possuidores registrarem suas terras nos registros de cada Freguezia e os Vigários destas que eram responsáveis pelo recebimento e documentação dessas declarações.

Em relação à efetividade dessa forma de registro, o Registro do Paroquial, também conhecido como Registro do Vigário não funcionaram como previa a lei, ao passar dos tempos foi adquirindo contornos de título de domínio, a finalidade desse registro não era estatística, mas era uma forma de consolidar as posses constituídas nos séculos anteriores (MAIA, 1982).

Segundo Moura Antônio Borges (2010, p. 225) esse tipo de registro tinha o objetivo principal: “[...] evitar ocupações desregradas ou desordenadas de terras públicas. Era uma tentativa de controlar o sistema fundiário brasileiro, disciplinando de certa forma os limites de posses e ocupações. [...]”.

Nesse período as terras devolutas pertenciam ao Império. A Lei de Terras deveria regulamentar as situações até então constituídas. A situação das terras brasileiras até esse momento era de sesmarias concedidas antes de 1822 e integralmente confirmadas, sesmarias concedidas antes de 1822 e não confirmadas por falta de ocupação, glebas ocupadas por simples posse, terras ocupadas para algum uso da coroa e terras sem ocupação (MARÉS, 2003, p. 68-69).

Referente ao registro de terras com os diversos objetivos, entre eles o controle sobre a estrutura fundiária brasileira, em 1854, a Lei nº 1.237 instituiu o Registro de Propriedade Imobiliária. Esse registro tinha o objetivo de dar publicidade às hipotecas sobre os imóveis. O Decreto nº 3.453, de 1865, regulamentou a lei e sedimentou a ideia central do Registro Imobiliário que era estabelecer segurança das transações imobiliárias.

Em 1890, foi criado o instituto do Registro Torrens pelo Decreto nº 451-B, de 31 de maio. Esse instituto era mais uma forma de dar publicidade ao registro imobiliário. A partir da criação desse registro criou-se uma dualidade dos registros imobiliários, o Registro do Vigário não dava presunção absoluta de propriedade do imóvel, mas relativa e, portanto, mais abrangente a qualquer tipo de manifestação de propriedade. Já o registro no Sistema Torrens dava uma presunção absoluta de propriedade. Nesse último caso, o proprietário que viesse a perder a propriedade deveria ser indenizado pelo Estado⁷ (BORGES, 2010).

Com o advento da Constituição de 1891, as terras devolutas que estavam situadas nas respectivas áreas passaram a pertencer aos Estados conforme disposição do artigo 64. Esse

⁷ A necessidade de registro imobiliário foi instituída por leis, passando pelo código civil de 1916 até culminar numa lei da década de 1970 vigente até os dias atuais.

artigo faz a ressalva de que caberá à União as áreas do território que são indispensáveis para a defesa das fronteiras, construções militares e estradas de ferros federais.

Sobre as transferências de terras devolutas para o domínio dos Estados, Marés adverte que:

[...] quando a concessão de terras devolutas passou para os Estados, criados em 1891, as oligarquias locais assumiram o incontrolado direito de distribuição de terras devolutas, inclusive podendo alterar as regras contidas na Lei 601, de 1820, porque passaram a ter competência legislativa, reproduzindo, aprofundando e ampliando o injusto sistema do latifúndio [...] (MARÉS, 2003, p. 77).

A transferência das terras devolutas para os Estado exerceu muita relevância na formação da estrutura agrária dos Estados, sobretudo, do Estado de Mato Grosso. Embora, mais tarde as terras de que trata esse estudo, as do Norte Araguaia, tenham sido transferidas novamente à União por motivos de segurança nacional e retornado depois aos domínios do Estado, surgindo conflitos agrários sobre a posse e a propriedade das terras em terras devolutas.

Sobre as terras devolutas o Decreto-lei nº 9.760, de 1946, manteve a disposição de que são bens da União as indispensáveis para a defesa das fronteiras, construções militares e estradas de ferros federais, acrescentou nessa categoria as situadas nos Territórios Federais.

No artigo 5º, da mesma forma que na Lei de Terras, estabeleceu um conceito por exclusão. São devolutas as terras que não estão de alguma forma aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado, por algum dos motivos elencados nas alíneas do artigo.

Isso significou transformar a maioria das terras da Amazônia Legal em terras devolutas da União. Essa medida coadunava-se com medidas específicas para ocupação da Amazônia e o controle sobre essa área que é extensa e na época tinha uma baixa densidade demográfica.

Após 1946, houve a publicação do Estatuto da Terra, em 1964, disciplinando sobre o regime de terras brasileiro que será adiante detalhado. Mas referente ao controle e conhecimentos da estrutura fundiária brasileira, em 1972, foi criado o Sistema Nacional de Cadastro Rural pela lei nº 5.868. Essa lei ainda vigente trata sobre o cadastro rural, o qual compreende o cadastro de imóveis rurais, de proprietários e detentores, de arrendatários e parceiros rurais de terras públicas e florestas públicas, este último acrescentado em 2006.

A lei também obriga que todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais tenham como atividade a exploração agrícola,

pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, a fornecer declarações ao cadastro. O INCRA é o órgão que coordena as ações e fornece o Certificado. Mais tarde a certificação do INCRA se tornou um procedimento mais moderno com a exigência do georreferenciamento⁸.

1.2.1 Discriminação das terras devolutas

Todo esse processo de construção do instituto das terras devolutas no Brasil tem influenciado primordialmente na formação da propriedade agrária, na transformação da terra em propriedade, uma vez que o objetivo é a privatização das terras. Não é interesse do Estado brasileiro manter terras sem nenhuma destinação (LARANJEIRA, 1981).

Corrigindo uma impropriedade no termo, Altir de Souza Maia (1982) afirma que não se discrimina terras públicas, pois estas já são conhecidas, identificadas e demarcadas e aplicam-se a elas os remédios comuns de direito. As terras devolutas é que são submetidas ao processo de discriminação. Para o mesmo autor, embora o instituto da discriminação guarde fidelidade à sua semântica que é diferenciar, distinguir, discernir juridicamente, significa o poder que o Estado tem de utilizar um específico tipo de ação para encontrar suas terras devolutas.

A primeira referência ao processo de separação das terras públicas e particulares está disposta na Lei de Terras em seu artigo 10. Cabia ao governo promover, de modo prático, a separação entre o domínio público e o particular. O referido artigo também traz linhas gerais dos procedimentos que deveriam ser adotados. O procedimento seria executado pelas autoridades convenientes ou comissários especiais por meio de via administrativa, as dúvidas seriam decididas por árbitros e os recursos decididos pelo Presidente da Província.

A Lei nº 3.081 de 1956 trouxe especificamente o processo de discriminação das terras devolutas competindo a União, aos Estados e aos Municípios realizar a identificação das terras em seu domínio. Mais tarde, essa lei passou por nova regulamentação.

Em 1964, foi promulgado o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, marco importante no disciplinamento da terra. Esse Estatuto com relação à terras devolutas da União dispôs que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA tinha o poder de representar a União, bem como de reconhecer as posses legítimas e a responsabilidade de incorporar ao patrimônio da União as terras ilegalmente ocupadas.

⁸Georreferenciamento é o procedimento que consiste em definir a sua forma, dimensão e localização, através de métodos de levantamento topográfico. O INCRA, em atendimento ao que preconiza a Lei 10.267/01. (INCRA)