

A lei traz essencialmente dispositivos regulando a desapropriação, mas em seu artigo 13 determina a destinação das terras públicas rurais da União, aos Estados ou aos municípios para a execução dos planos de reforma agrária. Dessa maneira, essa lei viabiliza o acesso à terra para aqueles que não tem condições financeiras de adquirir a terra pela compra. No entanto, não é só o acesso à terra e à possibilidade de manter moradia habitual e cultura efetiva, é na realidade acesso, cumprindo os requisitos, à propriedade/titulação.

No governo Collor havia a promessa de assentamento de 500.00 famílias, mas aproximadamente 40.000 mil foram efetivamente assentadas. Outra medida desse governo foi a extinção do Ministério da Reforma Agrária e as transferências de suas atribuições para o Ministério da Agricultura que, à época, representava os interesses dos grandes produtores e opositores da reforma agrária. Enquanto que no governo de Itamar Franco foi lançado um plano emergencial para o assentamento de 80 mil famílias, mas somente 17.800 foram assentadas (BUAINAIN, 2008).

Em razão disso, sobre os resultados da política de reforma agrária adotada nesse período de redemocratização até os efeitos da lei de Reforma Agrária, Buainain afirma que: “[...] não é exagero caracterizar a experiência brasileira de reforma agrária até 1994 como uma sucessão de tentativas frustradas, seja por falta de vontade política, seja em virtude das reais dificuldades de natureza política, econômica e institucional [...]” (BUAINAIN, 2008, p. 37).

As medidas adotadas nesses governos no primeiro período democrático pós-ditadura militar, apesar de trazerem regras para a regularização fundiária, visaram essencialmente à política de assentamento de famílias. Nesses governos regularização fundiária significou medidas para a titulação da propriedade da terra.

2.4 A questão da terra no Governo Fernando Henrique e as demarcações de Terras Indígenas

Com a pressão social advinda dos movimentos sociais e dos conflitos no campo, Fernando Henrique Cardoso iniciou um conjunto de ações relacionadas à reforma agrária, que tinham como o objetivo aliviar as tensões sociais advindas dos movimentos e dos conflitos incluindo-os como parte de um projeto econômico (SAUER, 2010).

Para viabilizar essa opção política, o governo de Fernando Henrique Cardoso firmou aliança com o Banco Mundial – BIRD - que tinha interesses de financiar programas de alívio

à pobreza rural. Os recursos do BIRD permitiram ao governo amenizar a pressão social por terra sem alteração da estrutura fundiária concentrada (SAUER, 2010).

A primeira experiência brasileira se deu por meio de um projeto-piloto de reforma agrária de mercado¹⁰ designado como Cédula da Terra (1996-1997). Com tal ação, Fernando Henrique também tinha o objetivo, além de diminuir os conflitos no campo e a pressão social decorrente disso, de dinamizar o mercado de terras e tentar desvencilhar as ações de ocupações das desapropriações (SAUER, 2010).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) implementou quatro programas de reforma de mercado, são eles: “Reforma Agrária Solidária” (1996), “Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza” (1997), “Fundo de Terras/Banco da Terra”¹¹ (1997) e “Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural” (2001)¹² (SAUER, 2010).

Os argumentos de abandono das ações de desapropriação para implementação de tais medidas foram em razão às desapropriações que custavam muito caro ao Estado brasileiro, além de serem demoradas e que no fim não era uma penalidade a quem descumpriu a função social, beneficiando os desapropriados com Títulos da Dívida Agrária que, nos últimos anos, adquiriam grande liquidez.

A defesa ao mercado de terras por meio da compra e venda para os agricultores em condições financeiras por meio de créditos financiados pelo governo brasileiro e pelo Banco Mundial e que o governo não agiria a reboque dos movimentos sociais com relação a permitir o acesso à terra sem a pressão exercida por meio das ocupações também foram uma das razões para que Fernando Henrique investisse na reforma agrária de mercado, ou seja, aquela que não desconcentra a estrutura fundiária, apenas distribui terras compradas e vendidas pelo governo.

Esse modelo de reforma agrária foi seguido pelo governo Lula que recebeu recursos do Banco Mundial para o financiamento do programa Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural aprovado em 2000, mas somente executado a partir de 2004 (SAUER, 2010).

¹⁰ A reforma agrária de mercado é um instrumento para facilitar o acesso à terra aos agricultores com poucos recursos por meio do crédito para compra e venda de terras, para isso é necessário a criação de um banco de terras. Esses pequenos agricultores são aqueles que não têm acesso aos recursos do mercado financeiro e terão os créditos subsidiados em longo prazo para a aquisição de terras nos mercado (REYDON e PLATA, 2000).

¹¹ Banco da Terra criado pela Lei nº Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, mais tarde modificada pelo Decreto 2.622 de agosto de 1998.

¹² Os quatro programas tem poucas diferenças entre si, mas esses materializam a opção política de adoção da reforma agrária de mercado (SAUER, 2010) em detrimento da reforma agrária constitucional baseada em desapropriações e conseqüentemente em desconcentração fundiária e redistribuição de terras. Para além de ser apenas um programa governamental o Fundo de Terras/Banco da Terra possui caráter permanente sendo, assim tem *status* de política de Estado, inclusive seguido pelo governo posterior, o de Lula (PEREIRA *apud* SAUER, 2010).

No entanto, foi no Governo Fernando Henrique Cardoso que ocorreram importantes homologações de Terras Indígenas. No Norte Araguaia de Mato Grosso foram homologadas a da Terra Indígena Marãiwatsede, Terra Indígena da etnia Xavante e Terra Indígena Urubu Branco, Terra Indígena da etnia Tapirapé.

A demarcação da Terra Indígena Urubu Branco, localizada no município de Confresa foi homologada em 8 de setembro de 1998, mas somente em 2009 ocorreu a desocupação de posseira da Terra Indígena. Até o dia 30 de agosto desse ano, a FUNAI tinha que acompanhar a retirada dos posseiros que habitavam essas terras da União.

Essa Terra Indígena tem 167 mil hectares, mas foi alvo de disputa judicial durante vinte anos. A operação de desocupação ainda estava em andamento em outubro de 2009 e ainda aconteciam fatos como a extração ilegal de madeira, pau-brasil e ameaça contra a equipe da FUNAI que realizava o trabalho. Anos após a desintrusão da Terra Indígena Urubu Branco, já no ano de 2011, lideranças indígenas receberam ameaças de morte.

A Terra Indígena Marãiwatsede, em São Félix do Araguaia, é um exemplo de conflito que perpassou da década de 60 até 2012, quando houve a retirada dos posseiros dentro da área indígena. Inicialmente, houve a retirada do povo Xavante para a instalação da fazenda Suiá-Missu.

Apesar da homologação por meio do Decreto de 11 de dezembro de 1998 da área de aproximadamente 167 mil hectares, a Terra Indígena Xavante ainda não era uma realidade em 2011, devido a inúmeros questionamentos judiciais que o decreto passou e da resistência pelo estado de Mato Grosso em transferir os posseiros que estão na área. O estado de Mato Grosso propôs a transferência dos índios para o Parque do Araguaia, proposta essa que é inconstitucional de acordo com o art. 231 que não permite a transferência de índios de suas áreas de habitação imemorial para outro local.

No final do ano de 2012, houve a ação do governo federal para a desocupação da área pelos posseiros e ainda no mesmo ano ocorreu a devolução total da área aos índios Xavantes da Terra Indígena Marãiwatsede. Depois de aproximadamente 50 anos, a terra volta a pertencer aos seus habitantes originários: os Xavantes.

No ano de 2000, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, pelo Decreto nº 3.338. Esse Ministério tem a atribuição de órgão ao qual o INCRA está vinculado hoje.

Em 2001 foram publicadas disposições na Medida Provisória nº 2.183-56 que trouxe normas sobre imissão de posse, desapropriação, reforma agrária e os assentamentos. As

pessoas serão assentadas em terras economicamente úteis e da preferência. Essa última afirmação foi acrescentada pela referida medida provisória.

Quando o artigo 17 da lei de Reforma Agrária dispõe que o assentamento será realizado preferencialmente no local onde os posseiros já habitam, esse assentamento ainda mantém a natureza de colonização. Essa é feita em locais não povoados ou pouco povoados.

Essa Medida Provisória acrescentou o §7º ao artigo 2º da Lei nº 8.629 de 1993, a lei de Reforma Agrária, disposição polêmica entre o meio dos movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra. O referido parágrafo dispõe sobre a exclusão do Programa de Reforma Agrária àqueles que forem identificados como sendo participante direto ou indireto em conflito fundiário, caracterizado como ação de invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase vistoria ou avaliação e em fase de imissão de posse ao expropriante.

O mesmo parágrafo ainda acrescenta, nesse rol de exclusão, as pessoas que forem participantes de invasão de prédio público, atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros em cárcere privado, ao de quaisquer atos de violência real ou pessoal praticadas nessas situações.

O aumento dos conflitos levou a uma reformulação da política agrária e da estratégia de gestão dos conflitos agrários, nesse período. Sobre as ações do governo referentes ao disciplinamento da terra:

[...] de um lado, aceitar, ainda nos marcos da institucionalidade vigente, os mecanismos de intervenção fundiária com vistas a elevar a capacidade de resposta aos conflitos; de outro, “legitimado” em uma renovada ação de desapropriação e assentamento, em escala inédita no país, aumentar a pressão sobre os movimentos sociais no sentido de restringir sua capacidade de atuação e de pressão [...] (BUAINAIN, 2008, p. 46).

Essa pressão sobre os movimentos sociais se concretizou por meio da adoção de medidas legais e tinha o objetivo de reduzir os conflitos no campo, mas são medidas que visavam primordialmente à violência em decorrência da ação de ocupações de terras por parte dos movimentos sociais. Enquanto estes praticavam a invasão como forma de pressionar o governo a realizar ações para a reforma agrária, sobretudo, no local da ocupação.

Dessa forma, o governo e os movimentos sociais tinham perspectivas diferenciadas sobre esse ato. Para o governo, uma ação que viola o direito de propriedade. E para os

movimentos, ação política em favor da reforma agrária.¹³ Da mesma forma, o governo e os movimentos sociais viam por um prisma diferente a adoção das medidas legais. Para “[...] o governo, as medidas tiveram a função de reduzir conflitos e de abrir espaço para intervenção planejada; para o movimento, tiveram um caráter de coibição, que reforçou a “estratégia histórica de repressão” [...]” (BUAINAIN, 2008, p. 46).

Tanto essa medida provisória quanto a lei de Reforma Agrária, Lei nº 8.629 de 93 adotam a vertente de que assentamento integram programas de reforma agrária. Reforma agrária, por sua vez, está no sentido de redistribuição de terras por meio da desapropriação.

Regulamentando as leis nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra), nº 4.947, de 1966, nº 6.383, de 1976, nº 8.629, de 1993 e a Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001 foi publicado em 2002 a Norma de Execução¹⁴ nº 29 do INCRA estabelecendo critérios e procedimentos para emissão de instrumentos de titulação em terras de patrimônio do INCRA ou da União.

Essa Norma de Execução dispôs sobre o procedimento administrativo para a alienação dos imóveis rurais do domínio do INCRA¹⁵ e da União em projetos de assentamento e regularização fundiária em terras da União.

Dispõe essa norma que o Poder Público realizará o parcelamento da terra e por meio de alienação sob a forma de concessão de uso ou outorga de Título de Domínio¹⁶ concederá o título de propriedade aos que já se encontrarem na terra (artigo 2º, §1º).

Essa Norma de Execução diferencia assentamento de regularização fundiária, somente quanto à forma de alienação e as condições de pagamento. Para a concessão ou alienação de terras públicas na regularização fundiária fica condicionado ao cumprimento dentre outros requisitos legais¹⁷. Destaca-se a comprovação de morada habitual pelo prazo mínimo de um ano e o prazo de inegociabilidade do título pelo período de 10 anos.

¹³ Sobre a ação dos movimentos sociais e a atuação do judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupação ver: TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. et al. *Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011): Relatório final de pesquisa*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2012.

¹⁴ Para dar aplicabilidade das leis e viabilização dos procedimentos contidos nessas leis o INCRA publica Instruções Normativas e Normas de Execução. Instrução Normativa “[...] é o ato expedido pelo Presidente do INCRA para disciplinar a aplicação de procedimentos de caráter geral previsto em leis, decretos e regulamentos ou para estabelecer diretrizes e dispor sobre matéria de sua competência específica [...]”. Norma de Execução “[...] é o ato expedido pela Chefia de Gabinete, Diretores e Procurador-Geral para regulamentar a execução de serviços de sua competência ou procedimentos complementares às instruções normativas [...]” (INCRA, 2013).

¹⁵ O INCRA é autarquia federal e tem a função promover o acesso à terra. Vale lembrar que é órgão responsável para exercer suas funções em terras públicas da União, mas também em terras públicas dos Estados. Em Mato Grosso o INTERMAT é o órgão responsável pela questão fundiária do Estado e atua em algumas parcerias com o INCRA.

¹⁶ A referida norma de execução traz o procedimento específico de como se processará a entrega da concessão de uso e a outorga de Título de Domínio.

¹⁷ Artigo 13 [...]. I - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; II - não ter sido beneficiado pelo Programa de Reforma Agrária, ressalvadas as situações admitidas pelo INCRA; III - possuir

Os governos têm adotado diversas medidas para atingir o objetivo de controle sobre seu patrimônio, nesse caso as terras públicas e as devolutas. O recadastramento foi uma tentativa de retomar o controle dos imóveis rurais no Brasil. As tentativas estão vinculadas a necessidade dos governos conhecerem de fato a situação fundiária do Brasil que, por sua vez, implica em “organizar”¹⁸ a situação fundiária.

Medidas como a Portaria nº 558, do INCRA, a Lei nº 10.267 de 2001 que estabelece o georreferenciamento, a Portaria nº 596, de 2001, do INCRA, Decreto nº 4.449, de 2002, Norma de Execução da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário nº 29 de 2002 são somente alguns dentre tantas medidas legais¹⁹ para o recadastramento de imóveis rurais a fim de conhecer a situação fundiária e regularizar os imóveis rurais.

Apesar dessas medidas ligadas ao disciplinamento das terras públicas com ações de discriminação, alienação e regularização e às terras privadas com medidas de desapropriação da ditadura até o governo de Fernando Henrique Cardoso, os conflitos fundiários permaneceram prementes.

A análise feita por Antônio Márcio sobre os conflitos agrários²⁰ no período da década de 1990 constata que a elevação dos conflitos agrários, sobretudo com índices mais elevados nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste²¹ do Brasil. Para o autor, há relação entre conflitos fundiários, concentração fundiária e área explorada confirmada pela concentração de terras e presença de áreas não exploradas. Esses fatores são um dos principais fatores estruturantes do conflito (BUAINAI, 2008, p 58-57).

O governo de Fernando Henrique termina com esses índices nos conflitos fundiários, com uma legislação altamente repressora em relação às ações dos movimentos sociais ligados

pelo menos cinquenta por cento da área aproveitável do imóvel efetivamente utilizada, considerando-se para este fim os dispositivos contidos no art. 6º, § 3º e no Art. 10 da Lei nº 8.629 de 25/02/93 e suas alterações, com a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; IV - comprovar morada habitual pelo prazo mínimo de um ano; V - ter sua principal atividade sustentada em exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal ou pesqueira; VI - ter sido o imóvel rural ocupado, devidamente cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural.

¹⁸ Organizar por meio de ações governamentais, notadamente, por meio da titulação das terras visando a correção da situação dos imóveis rurais no Brasil.

¹⁹ Ver também a Instrução Normativa do INCRA nº 28 de 2006. O Conceito de Instrução Normativa “é o ato expedido pelo Presidente do INCRA para disciplinar a aplicação de procedimentos de caráter geral previsto em leis, decretos e regulamentos ou para estabelecer diretrizes e dispor sobre matéria de sua competência específica.” (INCRA) A referida Instrumento Normativa dispõe sobre os procedimentos administrativos para a fiscalização das ações pertinentes à situação cadastral de imóveis rurais e tem por objetivo o combate a grilagem de terra e ao trabalho análogo escravo.

²⁰ Gráficos e números detalhados sobre a evolução dos conflitos nesses período ver: BUAINAIN, Antônio Márcio. Reforma Agrária por conflitos. *In Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. BUAINAIN, Antônio Márcio *et al.* (coord.). Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 2008.

²¹ Em Mato Grosso, na região Norte Araguaia ocorreu 77 conflitos registrados pela Comissão pastoral da Terra entre os anos de 1990 a 1999, conforme anexo. Importante saber que, nessa década a região passou por alto desenvolvimento agrícola com a implementação da lavoura de soja e a criação da maioria dos municípios.

a luta pela terra, metas para a reforma agrária não alcançadas e a introdução da reforma agrária de mercado deixando de lado as desapropriações. A região da Amazônia Legal manteve-se importante nesse governo por ser o local em que eram destinados os assentamentos no tipo de reforma agrária adotada.

Luís Inácio Lula da Silva assume o governo com a simpatia dos movimentos sociais rurais e assume o desafio de tratar da questão agrária, uma vez que foi assunto sempre debatido em campanhas a eleições presidenciais.

A partir de 2003, com o governo de Lula, é inaugurada uma nova política para conhecimento da situação fundiária do país e controle de terras devolutas e, mais tarde há um direcionamento dessa regulamentação para a região da Amazônia Legal. Após o Decreto nº 1.164, de 1971, a Amazônia Legal volta a ser objeto de medidas legais específicas para regularização fundiária e o enfrentamento de questões como conflitos fundiários, desmatamento e grilagem de terras.

CAPÍTULO III

3 CONFLITOS AGRÁRIOS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO GOVERNO LULA: o caso do Norte Araguaia

3.1 Os conflitos agrários

No Brasil, a luta pela terra tem permeado toda a história. A ocupação do Brasil, principalmente, de seu interior, está marcada pela resistência em torno da posse e propriedade da terra.

Em todos os momentos da história de nosso país, dos tempos remotos até os dias atuais, a luta pela terra se faz presente como um fio condutor dos fatos mais marcantes da vida rural, como impulsor das insuficientes, porém significativas transformações rurais (GUIMARÃES, 1989).

A luta pela terra, os conflitos agrários tem sido objeto de estudo, notadamente, os conflitos por terra que são documentados pela Comissão pastoral da Terra - CPT. Outros conflitos foram registrados na história do Brasil¹, mas somente a partir de meados de 1980 que se sistematizou em dados o números e a qualificação das ocorrências de tais fatos.

A CPT estabeleceu relevante papel na sistematização de dados sobre as situações de escravidão, conflitos por terra na Amazônia Legal. Sua criação em 1975², em Goiânia – Goiás durante o Encontro Pastoral da Amazônia convocado pela Conferência Nacional dos Bispos (CNBB), cuja vinculação veio a garantir mais tarde a manutenção e luta da Comissão contra os desmandos das empresas, políticos e fazendeiros³. A apresentação de dados se dá desde então por meio do Caderno de Conflitos no Campo publicado todos os anos.

Em Mato Grosso, na microrregião Norte Araguaia todos os dados dos conflitos estão registrados em documentos da Prelazia de São Félix do Araguaia. Somente mais tarde, esses dados seriam sistematizados em forma de tabela com a criação da CPT. Desde então, tais

¹ Muitos conflitos foram registrados até mesmo por meio da literatura brasileira como é o caso de Canudos no livro de Euclides da Cunha, “Os Sertões”, de 1902. Jorge Amado também tratou em sua obra literária de histórias de expropriação e resistência pela terra no Nordeste brasileiro nas obras “Seara Vermelha”, de 1946 e “Tocaia Grande”, de 1984.

² Os dados foram sistematizados somente a partir 1985. O primeiro caderno trata sobre a violência na luta pela terra e traz dados sobre conflitos por terra, boias-frias, trabalhista, sindical, seca, garimpo, agrotóxico e outros (CPT, 1985, p. 15).

³Referente as informações trazidas pela CPT, histórico, campo de atuação e dados sobre violência no campo ver Comissão Pastoral da Terra. Disponível em <http://www.cptnacional.org.br/>. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

dados tem orientado a ação pastoral da Igreja, bem como são utilizados em pesquisas sobre a região por órgãos oficiais do governo e do judiciário.

O conflito por terra tão presente na vida rural brasileira é caracterizado por ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso à terra onde se encontram populações como seringueiros, indígenas, ribeirinhos, pequenos arrendatários, ocupantes, sem-terras e outros (CPT, 2012).

De forma mais abrangente no conflito há uma dimensão simbólica e política primordial para os camponeses, pois através dele materializa-se a resistência. É um fato social que se mostra de suma importância nos processos de democratização do acesso à terra, ratificando a relação entre conflito e democracia⁴. (SAUER, 2008)

Para entender a realidade de conflitos no campo Bernardo Mançano realiza um estudo a partir de dois teóricos Kautsky na obra “Questão Agrária” e Abramovay em “Paradigmas do capitalismo Agrário em questão”. Para isso, ao tratar sobre conflitos e desenvolvimento rural no Brasil adota o conceito de conflitividade. Sendo esta “[...] um processo perene que explicita o paradoxo das contradições e as desigualdades do sistema capitalista, evidenciando a necessidade do debate permanente – nos planos teóricos e práticos [...]” (MANÇANO, 2008, p. 117).

Para o autor o meio rural brasileiro é permeado por conflitos devido a alta concentração da propriedade da terra conjugada com um avanço tecnológico excludente. Por meio dessa realidade é que materializa-se a violência material e simbólica contra milhões de pessoas que resistem em nome da busca de um trabalho ou da própria sobrevivência (MANÇANO, 2008).

Outra forma de estruturação do conflito pela terra em regiões de fronteira é apontada por Ribeiro. Segundo o autor, a estruturação dos conflitos se dá em razão do preço da terra na fronteira, que está ligada a titulação de propriedade, pois esse título permite aos proprietários o acesso aos bens e investimentos, a diminuição dos custos de empregados para a defesa da terra e logo elevando mais o valor da terra pela expansão do mercado (RIBEIRO, 2010).

Dessa maneira, os conflitos agrários estão relacionados com as diversas formas objetivas de acesso a terra, na segurança da posse e modo pelo qual se distribui os títulos de propriedade (DAUDELIN, 2008). A concentração fundiária, o valor que a terra adquire num

⁴ Sobre a análise das dimensões sociais e políticas dos conflitos agrários, realizando uma diferenciação com a violência no meio rural, a partir das perspectivas das pessoas que sofrem, resistem e lutam contra a realidade de expropriação da terra ver: SAUER, Sérgio. Conflitos agrários no Brasil: A construção de identidade social contra a violência. In: BUAINAIN, Antônio Márcio (coord.). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2008.

momento de desenvolvimento econômico sem a definição dos títulos de propriedade sobre a terra são fatores fomentadores de conflitos entre a população já residente na área e da população que chega acompanhando esse outro tipo de desenvolvimento, a expansão agrícola.

Alguns autores para analisar as regiões de expansão agrícola realizam uma leitura sob a perspectiva de contrastes de tempos históricos e criam uma categoria sociológica denominando o local de fronteira. Outros ainda fazem uma distinção de frentes dentro da fronteira, momentos históricos, perspectivas econômicas e visões diversas sobre a vida, o tempo e, principalmente, apresenta uma análise sobre diversas perspectivas a terra.⁵

Segundo José de Souza Martins fronteira é um local de temporalidades, na qual a inserção nela ou não, indica vários níveis de desenvolvimento econômico associados a muitos modos de vida, num mesmo local há vários arcaísmos que convivem com o que é atual (MARTINS, 2009).

Na luta pela terra na fronteira da Amazônia Legal, fato que também acontece na região estudada, cada um tem o seu próprio tempo histórico, ou seja, a fronteira é um local de temporalidades, na qual a inserção nela ou não, indica vários níveis de desenvolvimento econômico associados a diversas modalidades de vida, são os vários arcaísmos que convivem com o que é atual, ou seja, é contemporaneidade da diversidade (MARTINS, 1997).

Nessa coexistência de tempos diversos se destaca o relacionamento que cada um estabelece com a terra, o posseiro, o pequeno agricultor aqueles que geralmente não possuem titulação da terra mantendo uma relação baseada em costumes com elementos ainda no regime sesmarial em que o que gerava o direito a terra era a ocupação efetiva e a produção.

Na fronteira o grande produtor, fazendeiro e empresário, os que têm a titulação (propriedade/posse), nem sempre moram na terra e mantém uma relação com a terra como capital baseado nas leis e no mercado. E, ainda tem os indígenas que mantêm uma relação totalmente diversa dos primeiros com a terra, esses mantêm uma ligação além do interesse que os não índios estabelecem com a terra, é nela que enterram seus antepassados os quais estão presentes na sua história, e que lastreiam a sua cosmogonia.

Surge o conflito da junção desses tempos históricos na fronteira, quando posseiros e índios sem alternativas de deslocamento em busca de novas terras passam a lutar em defesa de sua terra e conseqüentemente de sua sobrevivência. Os conflitos agrários surgem em decorrência de uma situação de fronteira ou para outros, áreas de expansão agrícola. Dentro

⁵ Sobre Fronteira ver os autores: Otavio Guilherme Velho em “Frentes de Expansão e Estrutura Agrária e Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento” e José de Souza Martins em “Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano”.

dessa perspectiva analisada, a fronteira ou áreas de expansão agrícola têm um papel importante na formação da estrutura fundiária. Conforme nos ensina Antônio Márcio:

A fronteira desempenhou o papel de reduzir e reproduzir os conflitos agrários. Funcionou, como válvula de escape para as tensões de ocupação antiga, mas, ao mesmo tempo, a formação da propriedade provada sobre as terras devolutas, com base na grilagem ilegal, afirmou-se não raramente por meio da violência, da apropriação de terras que já viviam sendo ocupada pelos verdadeiros pioneiros, massa de trabalhadores que antecipava o movimento dos proprietários, limpando a área literalmente pra a ocupação (BUAINAIN, 2008, p. 22).

A Amazônia legal desempenhou esse papel a partir da década de 1950, porém de forma mais efetiva a partir do governo dos militares em 1964 até meados de 1980 com a política de ocupação de espaços vazios viabilizada por meio, principalmente, da colonização privada.

As regiões do país que têm problemas referentes à certeza dominial de imóveis rurais são as áreas de maior incidência de conflitos por terra. Entre um dos fatores estruturantes do conflito está a concentração de terras não exploradas demonstradas pela a relação entre conflitos, concentração fundiária e área explorada (BUAINAIN, 2008).

O primeiro registro de conflito agrário na Amazônia Legal foi realizado na Carta Pastoral de Dom Pedro Casaldáliga⁶ em 1971, por ocasião de sua nomeação episcopal. Na Carta o bispo relata breves histórias de enfrentamento entre posseiros e agropecuaristas. Os mesmos conflitos serão novamente registrados um depoimento que o bispo concedeu em 1977 na Comissão Parlamentar de Inquérito que investigava o sistema fundiário brasileiro.

Na Carta Pastoral de Dom Pedro Casaldáliga de 1971, intitulada “Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social” há relatos dos conflitos entre os posseiros e a CODEARA⁷, em Santa Terezinha, a pressão sofrida por posseiros de Porto Alegre do Norte pela Agropecuária Nova Amazônia S/A – FRENOVA, a chegada da BORDON S/A na região de Serra nova que já havia 120 famílias possuidoras das terras há mais de 20 anos, em Pontinópolis, distrito de São Félix Araguaia entre posseiros e Ariosto da Riva desde idos de 1961 (CASALDÁLIGA, 1971).

Ainda na Carta, o bispo trata da questão da expulsão de índios Xavante da área que foi instalada a Fazenda Suiá-Missu e da situação de penúria dos índios Tapirapé expulsos de

⁶ Sobre a vida e ações pastorais de Dom Pedro Casaldáliga ver: MARTINS, Edilson. *Nós do Araguaia: Dom Pedro Casaldáliga, bispo da teimosia e da liberdade*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

⁷ Muito se pesquisou sobre esse conflito. Sobre o conflito de resistência dos posseiros contra a grande empresa CODEARA ver: ESTERCI, Neide. *Conflito no Araguaia: peões e posseiros contra a grande empresa*. Editora Vozes. Rio de Janeiro: 1987.

suas terras na região que é hoje o município de Confresa e Santa Terezinha. Por último, relata a ameaça que o Parque Indígena do Xingu estaria sofrendo com a instalação da BR-80⁸ que cortaria suas terras.

Nessa região de Mato Grosso além da implementação de agropecuárias houve também a continuidade de programas para (re)ocupação por meio colonizadoras privadas e venda de terras para minifundiários do Sul do Brasil (BARROZO, 2010).

Terminada a década de 1970, em meados de 1980, o regime militar passa a ter diversos problemas referentes à continuidade e legitimidade do poder. É ainda na década de 1980 que o Brasil passou por processo de redemocratização até chegar à democracia cujo ponto fundamental foi a elaboração da Constituição Federal de 1988.

Os conflitos anteriores a 1985 foram registrados somente em ações como a de Dom Pedro Casaldáliga, denúncias por meio de outras formas que não a de sistematização de dados como aconteceu a partir de 1987 por parte da CPT. Assim, sobre os conflitos no Norte Araguaia somente tem registro de dados na CPT a partir de 1987, conforme tabela nº 01 em anexo.⁹ Embora em alguns anos não haja ocorrência de conflitos registrados pela CPT, não significa que os conflitos cessaram ou que se resolveram, apenas que no ano não aconteceu nenhuma ocorrência digna de nota no banco de dados.

Na década de 1980, segundo os dados contidos no Caderno de Conflitos da CPT, ocorreram 26 conflitos por terra na microrregião Norte Araguaia, envolvendo o total de 1.183 famílias. Já na década de 1990, na região Norte Araguaia, ocorreram 70 conflitos por terra envolvendo 4.994 famílias

Na década de 1990, os conflitos agrários são influenciados por fatores como estagnação da economia brasileira, crise na agricultura familiar e reestruturação produtiva de cadeia relevantes do agronegócio (BUAINAIN, 2008). Em Mato Grosso nesse período, na região Norte Araguaia, no entanto, começa a se desenhar uma nova lógica de reorganização do espaço e a estrutura produtiva passa ser marcada pela coexistência do moderno com o tradicional (BERNARDES, 2009). Contudo, há ainda uma alta concentração fundiária¹⁰ no Norte Araguaia e com conflitos ainda prementes.

⁸ O projeto de implementação da BR-080 não se concretizou.

⁹ Até o ano de 1999 as tabelas contidas no Caderno de Conflitos no Campo – Nacional sistematizam os dados de conflitos por terra em: Estado, nome do conflito, número de famílias, ocorrências e ocupações. A partir do ano de 2000 as tabelas têm uma configuração diferente trazendo informações mais detalhadas como: Estado, Município, nome do conflito, data de ocorrência, categoria que sofreu a ação e a categoria que causou a ação.

¹⁰ Segundos dados de 1996 do IBGE, a área dos estabelecimentos agropecuários por estratos na região 94,43% da área total dos estabelecimentos eram proprietários (BERNARDES, 2009, p. 33).

Na década de 2000, como já visto a região Norte Araguaia vive a expansão de um novo tipo de cultura agropecuária. Nesse período tem a ocorrência de 77 conflitos, dos quais detalhar-se-á apenas 19, em razão dos dados disponíveis na CPT Nacional. Os outros registros dos conflitos estão em arquivo físico na Prelazia de São Félix do Araguaia.

Conforme tabela nº 02 anexa, na década de 2000 dos 77 conflitos, 18 destes a categoria que sofreu a ação foram sem-terra, 34 são assentados, 18 são posseiros e 20 são indígenas. Dessa maneira, será pormenorizado apenas alguns dos conflitos na região, indicando, o ano, a cidade de ocorrência, as famílias que estão envolvidas e que categoria sofreu e causou a ação.

Em Confresa encontra-se a maioria dos conflitos aqui analisados. São 41 ocorrências de conflitos de 1987 a 2012. O primeiro que se têm maiores detalhes é na Fazenda Três Flechas que também está na mesma situação do Assentamento Reunida I, ou seja, os posseiros vêm sofrendo investidas contra sua posse pelo mesmo fazendeiro que pretende plantar soja.

No ano de 2000, duzentas famílias ocupam a Fazenda Lucrean/Tupaciguara, em Confresa. A Destilaria Gameleira é arrendatária das terras da Fazenda Lucrean. Outras famílias também tentam ocupar a fazenda, mas são impedidas e quatro trabalhadores são presos em entregues a Polícia Civil. Durante o final desse ano até 2001 ocorrem ameaças e tentativas de assassinatos contra as pessoas que ocupam a área. Também há relatos de intimidação e até caso de tortura aos ocupantes da fazenda pela Polícia Militar de Mato Grosso.

Em março de 2001 foi assassinado um dos líderes da ocupação a Fazenda Lucrean, o Sr. Miltinho, 53 anos e Lucídio Gomes da Silva, o Piauí, 44 anos. Nesse mesmo ano há outros assassinatos, que apesar de serem comunicados à Polícia Civil de Confresa nenhuma providência foi tomada. A Prelazia de São Félix do Araguaia encaminhou um pedido de providências ao Secretário de Segurança Pública e ao Delegado de Barra do Garças para a agilidade das investigações, bem como enviou um pedido de desapropriação da área. O mesmo comunicado foi enviado a diversas autoridades e instancias do governo de Mato Grosso e do Brasil.

Neste ano, no município de Ribeirão Cascalheira, na Gleba Cruzeiro do Norte, oitenta famílias estão assentadas nessa área desde 1987, mas os lotes ainda não foram delimitados, nem titulados e elas sofrem sem a assistência dos órgãos responsáveis e, por isso não tem acesso aos créditos destinados a assentados.

Em 2002, a Fazenda Bridão Brasileiro em Confresa, tinha medida liminar de reintegração de posse não cumprida há um ano, famílias ocupavam a área da fazenda. Dessa situação surgiram muitas situações de violência. Ameaças, assassinatos, tortura e intimidação por parte da Polícia Militar que foram denunciadas, mas sem providências efetivas. Apesar desses registros, a Fazenda Bridão Brasileiro teve sua primeira ocorrência registrada em 1999 e desde essa data tem-se registrado diversas ocorrências de violências contra as famílias que ocupavam a área.

A Fazenda foi desocupada em 2003 e parte dessas famílias ficou perambulando pelas ruas de Confresa sem nenhuma assistência. Na desocupação suas casas, roças e produção foram queimadas. Nesse mesmo ano o desembargador Gercino realiza uma audiência pública para tratar das questões ligadas a disputa pela terra na região em várias fazendas que estão em situação de conflitos, mas nada efetivo acontece. Também há denúncias de grilagem nessas terras e a Fetagri realiza manifestações na BR-158.

Em Canabrava do Norte, o Projeto de Assentamento Liberdade é uma área de 38.000 mil hectares, arrecadada pela União em 1985, que também está situada em parte do município de Porto Alegre do Norte. Desses assentados no Projeto de Assentamento Liberdade, 75 famílias são provenientes da desintrusão da Terra Indígena Urubu Branco no município de Confresa.

Em 2003, foi realizada uma força tarefa pelo INCRA e outros órgãos públicos para investigar irregularidades no assentamento. Em novembro desse ano o Judiciário determina a reintegração de posse da Fazenda Uiapuru, no assentamento, em favor de Rodolfo Paulo Schatter. Nessa ação foram despejadas 110 famílias. Ainda em novembro a justiça federal concede a tutela antecipada para imissão de posse dessa fazenda para o INCRA, mas somente essa área não é suficiente para assentar todas as famílias do assentamento. Seria necessário retirar os outros seis fazendeiros que ocupam 80% do terreno.

Ameaças de morte e tensão social no local são frequentes, em razão das más condições dos assentamentos, da falta de assistência por parte do INCRA e da luta pela conquista definitiva daquela terra, ora por parte dos assentados ora por parte dos fazendeiros que desejam se manter na terra¹¹. Passaram-se três anos e as famílias ainda aguardavam para serem devidamente assentadas.

Ainda no ano de 2003, no município de Bom Jesus do Araguaia, a fazenda Bordolândia volta a ter ocorrências na disputa pela terra. A história desse conflito data do

¹¹ Sobre a situação detalhada vivencia no Projeto de Assentamento Liberdade ver relatório da Prelazia de São Félix do Araguaia, pasta MT-44.

início da década de 70. Nessa época havia um povoado que tinha mais de 120 famílias de posseiros, aproximadamente 800 habitantes, que ocupavam este patrimônio localizado entre o rio das Mortes e a BR 158, no município de São Félix do Araguaia, a mais de 10 anos enfrentando a pressão da Agropecuária da Amazônia BORDON S/A que também se dizia ser proprietária das terras, o que resultou em conflitos (OLIVEIRA, 1989).

Recentemente, a Bordolândia fazenda dessa agropecuária volta a situação de conflito. Em 2003, um grupo de trabalhadores aproximadamente 700 pessoas participam de ato para reivindicação da desapropriação de terras dessa fazenda, o aproveitamento das terras da União para fins de Reforma Agrária e solicitação de programas do governo para financiamento da agricultura.

A Bordolândia foi submetida a um procedimento de desapropriação, que concluído resultou no pagamento da indenização pela desapropriação no valor de 83 milhões de reais. Todavia, o Ministério Público Federal pediu a suspensão do pagamento devido à proprietária ser devedora de R\$ 153 milhões de reais da União.

No município de Vila Rica, na Fazenda Rancho alegre e Rio Preto, posseiros levaram ao conhecimento do Desembargador Gercino José da Silva Filho, em 2003, ao realizar uma audiência pública para tratar de questões ligadas à terra naquela região, o relato de ameaças perpetradas por “Gilbertão” contra os posseiros da área. Em novembro desse mesmo ano, no Assentamento Vila da Paz próximo a Santa Cruz do Xingu foi assassinado um casal, Milton com 80 anos e Urana de 63 anos, moradores da área há oito anos. Esse casal era porta voz dos assentados que resistiam a investidas de fazendeiros da soja em suas terras.

Em Santa Terezinha, no ano de 2003, no Assentamento Reunidas I, que também está localizada parte no município de Confresa, moradores denunciam as investidas contra suas posses por “Gilbertão” que demonstrou interesse na área para o plantio de soja. A área encontra-se em litígio judicial proposto por Gilberto, conhecido como Gilbertão. Os posseiros também denunciam um esquema de grilagem de terras envolvendo funcionários públicos de Confresa e empresários.

A Gleba Ayrton Senna que se localiza na Fazenda São José, no município de Confresa, em 2003 há relatos de ameaças a posse e intimidação dos posseiros por Fazendeiros que desejam a terra para a plantação de soja e para isso tentam negociar indenizações separadamente. Há também denúncias sobre grilagem de terras envolvendo autoridades municipais de Confresa e fazendeiros de outra região do país.

Nas fazendas Barulho, Novo Horizonte e Água Limpa também no município de Confresa foi registrada ameaça a posse daqueles que vivem no local, em 2003, em razão do

assédio que vêm sofrendo por um fazendeiro que tem a intenção de plantar soja na região. Tais fatos foram denunciados ao Fórum pela Reforma Agrária pedindo a comunicação desses ocorridos para Ouvidoria Agrária Nacional e para o INCRA para que tomem providência.

Em 2006, as famílias assentadas no Projeto de Assentamento Liberdade em Canabrava do Norte ainda continuavam vivendo em situação de precariedade e insegurança. Enquanto tramita Ação Reivindicatória na Justiça Federal, em Cuiabá, mas não se consegue retirar fazendeiros que ocupam a área indevidamente, apesar das irregularidades da permanência destes na área.¹²

No município de Confresa, a Fazenda Bridão Brasileiro volta ter ocorrência de conflitos nessa área, a fazenda passou por um processo administrativo de desapropriação da área, mas no ano de 2006 ainda não havia nenhum avanço para devolução da terra as famílias expulsas no ano de 2003. Enquanto isso o suposto proprietário continuava realizando o desmatamento ilegal da terra. A última ocorrência sobre a área foi o assassinato do trabalhador Hélio Luiz Gonzaga numa das áreas da Fazenda Bridão. A morte tem características de pistolagem e até o último registro a polícia ainda não evoluiu nas investigações, apesar de ser apontado um mandante que é empresário e fazendeiro em Confresa.

Em São Félix do Araguaia, numa área conhecida como “Região dos Baianos” desde 2007 até o último relato em 2009, os moradores sem-terras sofriam com ameaças provenientes do fazendeiro Gustavo e seus capangas. Durante cinco anos as famílias sofreram com perturbações, ameaças e destruição de suas roças. Esses fatos foram documentados pela CPT, pelo Ministério Público, por uma comissão de Direitos Humanos ligados a Prelazia de São Félix, ao INCRA e outros órgãos governamentais, sem, contudo, apresentar uma solução.

Em 2009, no Município de Confresa ocorreu a desocupação da Terra Indígena Urubu Branco da etnia Tapirapé. Até o dia 30 de agosto desse ano a FUNAI tinha que acompanhar a retirada dos posseiros que habitavam essas terras da União. Essa Terra Indígena tem 167.000 (cento e sessenta e sete mil) hectares, foi homologada em 1998, mas é alvo de disputa judicial há vinte anos. A operação de desocupação ainda estava em andamento em outubro desse ano e aconteciam fatos que preocupavam, como a extração ilegal de madeira, pau-brasil e ameaça contra a equipe da FUNAI que realizava o trabalho. Após a desintrusão da Terra Indígena, já no ano de 2011, lideranças indígenas receberam ameaças de morte.

¹² O último registro desse conflito foi realizado em 2008 e está contido em relatório físico com arquivo na Prelazia de São Félix do Araguaia pasta MT-44.

No município de Canabrava do Norte houve despejo e agressão de uma pessoa na Fazenda Ângelo de aproximadamente três famílias. Na Fazenda Afonso Rodrigues também ocorreu o mesmo fato de despejo de três famílias, porém não se tem maiores informações nos arquivos da CPT Nacional sobre as consequências. Tais fatos ocorreram no ano de 2010.

Em 2011 foi cumprida a execução do mandado judicial de desocupação da área da Fazenda Sol Vermelho, localizada no município de Confresa, foi cumprido entre os dias 02 e 06 de maio, com relatos de todo tipo de arbitrariedades por parte das autoridades constituídas e ameaças e humilhações contra os posseiros.

Essa fazenda tem registros de conflitos nos anos 2003 contra os posseiros que ocupavam a área desde ano de 1994. As ameaças surgiram quando apareceu um suposto proprietário apresentando o título de propriedade do imóvel. Tal situação foi denunciada na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito em 2005¹³.

Em São Félix do Araguaia também houve um conflito que perpassou da década de 60 até 2012, quando houve a retirada dos posseiros dentro da área indígena. Inicialmente, houve a expulsão do povo Xavante para a instalação da fazenda Suiá-Missu.

Apesar da homologação da Terra Indígena Xavante em 1998, a aldeia Marãiwatsede ainda não era uma realidade em 2011, devido a inúmeros questionamentos judiciais que o decreto tem sofrido e da resistência pelo Estado de Mato Grosso em transferir os posseiros que estão na área chegando a propor a transferência dos índios para o Parque do Araguaia, proposta essa que é inconstitucional de acordo com art. 231 que não permite a transferência de índios de suas áreas de habitação imemorial para outro local.

No final do ano de 2012 houve a ação do governo federal para a desocupação da área pelos posseiros e ainda no mesmo ano ocorreu a devolução total da área aos índios Xavantes da Terra Indígena Marãiwatsede. Depois de aproximadamente 50 anos a terra volta a pertencer aos seus habitantes originários, aos Xavantes.

Ao longo do tempo os governos têm publicado inúmeras leis¹⁴ para a região da Amazônia Legal, mas há conflitos que perduram desde a década de 60 e, atualmente, emergem outras situações conflituosas em razão da disputa pela terra. A década de 2000 foi

¹³ A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da “Terra” – CPMI da “Terra” foi instaurada no ano de 2003, realizou diversas diligências em alguns estados do Brasil, entre eles o Mato Grosso. Foram analisados os casos de violência em alguns Estados do país. Porém, a aprovação do relatório final foi modificado pelos ruralista. Em Mato Grosso o primeiro relatório pedia o indiciamento de “Gilbertão”, figura tão citada em meios aos conflitos com posseiros no Norte Araguaia. O relatório final, no entanto, retira o indiciamento de “Gilbertão” e ainda afirma que em Confresa há um clima de tranquilidade e amistoso entre posseiros e fazendeiros. (CPMI, 2005, p. 165) Para mais detalhes: Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Disponível em <http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/RefAgraria/CPMITerra.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

¹⁴ Leis que serão abordadas no segundo capítulo e mais adiante desta dissertação.

marcada por diversas medidas referente ao disciplinamento das terras públicas e o governo Lula se propôs a enfrentar a questão agrária protegendo o meio ambiente, combatendo a grilagem e o desmatamento. Tudo isso com políticas específicas para Amazônia Legal.

3.2 Regularização fundiária no governo LULA: a Amazônia Legal em evidência

As ações do governo Lula para a regularização fundiária¹⁵ iniciaram-se no último ano de seu primeiro mandato. Em 2006 foi lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária que tinha como o objetivo garantir o acesso à terra a 530 mil famílias. O II PNRA tinha como meta o assentamento de famílias que ocupassem áreas abaixo de 15 (quinze) módulos fiscais que não podiam ser desapropriadas (IIPNRA, 2006).

Nesse Plano a ideia de regularização fundiária está vinculada a concessão do título definitivo da terra por meio da qual os números de famílias beneficiadas pelo PNRA se elevariam em quatro anos. Na declaração de Lula na oportunidade do lançamento do PNRA, ele afirma que o governo dele fará a reforma agrária. No PNRA a providência inicial para a reforma agrária é garantia o acesso à terra (MDA/PNRA).

Quanto a regularização fundiária de acordo com o PNRA são instrumentos que visam a titulação da terra. Os procedimentos para obtenção da titulação da terra são o cadastramento e o georreferenciamento. Sobre o cadastramento e a regularização fundiária o PNRA demonstra a situação de incerteza fundiária em terras públicas.

Segundo dados do cadastro do INCRA, 50,86% do território brasileiro está cadastrada, mas há situações de apropriação ilegal de terras públicas e irregularidades no cadastro como o caso de que as áreas dos imóveis cadastrados superam a área de seus Estados (IIPNRA, 2006).

O PNRA aponta problemas com o estatuto jurídico referente à posse da terra, afirma também que isso é um obstáculo ao desenvolvimento da agricultura familiar e da sustentabilidade econômica social. A fragilidade jurídica é decorrente do conjunto de situações diversificadas que remontam à ocupação ancestral de quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, ocupantes de terras públicas, a falta de acesso dos instrumentos jurídicos de regularização (IIPNRA, 2006).

A regularização fundiária no PNRA consiste em regularizar pequenas posses de boa fé e a arrecadação e incorporação das terras devolutas ao patrimônio público para assim

¹⁵ Regularização fundiária está no sentido de ações para a ordenação territorial por meio da concessão de títulos de propriedade àqueles que já ocupam terras públicas.