

Nesse período, o conceito de terras devolutas está principalmente ligado à noção de Segurança Nacional na Amazônia Legal. Terras devolutas são as porções de terras que não pertencem ao domínio público ou privado, mas somente ao patrimônio da União quando indispensáveis a segurança nacional e ao desenvolvimento, ou quando são bens dos Estados, excetuadas essas situações (TENÓRIO, 1984).

Esse decreto reconheceu situações de fato como as posses legítimas, manifestadas por moradia habitual e cultura efetiva. Esses casos serão reconhecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, tendo essa atribuição para realizar o processo de discriminação buscando regularizar as condições de uso e posse das terras dos legítimos possuidores.

Na microrregião Norte Araguaia, declarou a BR-158 no trecho de São Félix do Araguaia a Barra do Garças com extensão aproximada de 630 km. Essa medida fez que toda a microrregião se tornasse jurisdição Federal.

Em Mato Grosso, 60% das terras se tornaram devolutas da União. Essa medida reduziu a influência da esfera estadual nas áreas de terras devolutas, como consequência ocorreu o enfraquecimento das ações das elites locais sobre essas terras (MORENO, 2007). Dessa maneira, o Decreto-Lei declara que essas terras devolutas foram incluídas entre os bens da União.

No âmbito Estadual, cada um disciplinará de acordo com legislação específica as formas de aquisições de terras públicas em suas respectivas circunscrição. Em Mato Grosso, atualmente, as terras devolutas estão disciplinadas pelo Código de Terras, Lei nº 3.922, de 1977 e Constituição Estadual de 1989, no Título V, que trata do desenvolvimento econômico e social, no capítulo que dispõe sobre os planos de desenvolvimento e na seção II que traz especificamente as medidas para a política agrícola, fundiária e da reforma agrária, ou seja, o tratamento dado às terras do Estado.

O tratamento dado às terras devolutas em Mato Grosso por meio do Código de Terras, vigente até hoje, traz algumas disposições como a discriminação (artigos 5º e 6º), alienação (artigos 7º ao 16), ocupação e destinação das terras públicas (artigos 17 ao 22). Nesse processo, tanto a alienação como a doação não deverão ser realizados sem a verificação de posseiros na área. A doação será somente em benefício de pessoa jurídica de fins não lucrativos. O Estado poderá ceder ou doar suas terras de interesse nacional à União e a alienação ocorrerá apenas por meio de licitação.

No Código, há a vedação de alienação à pessoa jurídica ou natural de terras públicas com áreas superiores a três mil hectares, ressalvando se o empreendimento for para o

desenvolvimento econômico. A destinação das terras públicas é direcionada para fins de reflorestamento, colonização particular ou oficial e para a exploração da agropecuária¹³.

A Constituição Estadual de Mato Grosso aprovada em 1989, tem outro modo de destinação das terras públicas estaduais. Essas, de acordo com o artigo 323, serão destinadas às famílias de trabalhadores rurais que comprovarem não possuir outro imóvel rural e que nela pretendam fixar moradia e produzir individual ou coletivamente, salvo os minifundiários.

A destinação das terras públicas será submetida à autorização da Assembleia Legislativa, mediante projeto de colonização, assentamento ou regularização fundiária, garantida a permanência de posseiros que se encontrem produzindo. Os projetos de colonização só serão aprovados se houver em sua proposta a participação de cooperativa.

As terras ocupadas por terceiros sem o título jurídico e possuidores de outro imóvel rural serão retomadas por meio de via adequada pelo Estado e essas terras serão destinadas ao assentamento de trabalhadores rurais ou a formação de parques estaduais de preservação ambiental, segundo a redação do artigo 328. Para a resolução de conflitos sociais pela posse e uso da terra que estiver envolvido trabalhadores sem terras, o Estado poderá realizar a permuta de terras públicas ociosas pelas litigiosas.

A perspectiva do Código de Terras sobre a destinação das terras públicas é diversa das disposições trazidas na Constituição Estadual. Enquanto no Código de Terras, os imóveis públicos são destinados em sua maior parte para a questão da colonização visando o desenvolvimento econômico, a Constituição Estadual traz elementos que valorizam o desenvolvimento social quando se refere aos assentamentos de famílias e a resolução de conflitos sociais.

A destinação das terras devolutas, no Brasil, seja da União ou dos Estados foi e é utilizada com a finalidade de desenvolvimento social e econômico do país ou de uma determinada região. Desse modo, após o procedimento de discriminação dessas terras, a regularização fundiária (concessão de títulos de domínio por meio de institutos específicos) é o meio pelo qual se transforma a terra em pública ocupada por cultura efetiva e morada habitual em terras particulares.

A destinação das terras devolutas, notadamente, na Amazônia Legal exerceu importância na questão agrária brasileira a partir da década de 60 com o governo dos militares. A ocupação da Amazônia estimulada pelo governo dos militares, a solução para a

¹³Na década de 70 a Amazônia Legal foi tomada pela Pata-do-Boi, não foi diferente em Mato Grosso. A Amazônia ocupada pela pata do boi faz referência a política de ocupação empreendida pelos militares que direcionaram os incentivos fiscais para grandes grupos econômicos para a formação de grandes fazendas destinadas a criação de gado.

distribuição de terras visando à reforma agrária, o caos fundiário na região, bem como os conflitos decorrentes dessas situações perpassam pelo entendimento das leis de regularização fundiária e a tentativa de solução da questão agrária por meio desta.

CAPÍTULO II

2 LEIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

2.1 Leis e normatização sobre a terra na Ditadura Militar

A conjuntura histórica vivida no momento do golpe militar de 1964 impôs ao primeiro governo militar o enfrentamento de questões sociais importantes, uma delas é a questão agrária brasileira. O Brasil, na década de 1960, vinha de um processo de organização dos movimentos sociais, sobretudo, daqueles ligados ao campo, também ocorria uma situação de conflitos no campo, nas regiões Sul que sofria com o problema do minifundismo¹ e do Nordeste que tinha passado por grande seca.

Além disso, segundo avaliações dessa época, a agricultura se apresentava como uma das principais causas do atraso brasileiro e um dos obstáculos à modernização do país. É nesse contexto que a bandeira da reforma agrária é retomada pelo governo militar e que leva a ações e medidas para a modernização do campo (BUAINAIN, 2008).

Para Fábio Alves Santos (1995), a modernização do campo estava prevista pelo governo militar, uma modernização que mantinha a estrutura fundiária inalterada, ou seja, uma modernização conservadora. Desse processo surge o fortalecimento da importância política da terra. A terra passa da pura especulação para ganhar importância no capitalismo vigente. Essa política desarticulou velhas estruturas e relações de dominação, mas também a repressão sobre os movimentos rurais aumentaram. Enquanto realizava uma forte repressão aos movimentos sociais no campo, o governo publicou o Estatuto da Terra.

A medida para a modernização do campo permitiu a consolidação da expansão capitalista e se deu em razão da modernização da agricultura, no qual o resultado foi a industrialização do campo, com a presença de grandes empresas nacionais e internacionais e a consequente concentração acelerada da terra e da renda (SILVA, 2004).

Essa modernização da agricultura fundamentada na política agrícola do Brasil foi uma opção política de não desconcentração da estrutura fundiária, minando a ideia de uma reforma agrária. Nesse período houve o estímulo à ocupação da fronteira pelo capital e em decorrência disso aumentaram os conflitos (MARTINS, 1985).

¹ Minifundismo vem do termo minifúndio. Está disposto no Estatuto da Terra, o termo se refere ao imóvel rural de área e possibilidades inferiores à da Propriedade Familiar. (MARQUES, 2007, p. 55)

O Brasil na década de 1960 era um país que detinha uma alta concentração de terras², constatação essa realizada no primeiro censo agropecuário, bem como uma crescente concentração de posse e propriedade de terras no período seguinte (SILVA, 1981).

Para Antônio Márcio, a alta concentração de terras e o tipo de processo de ocupação do território brasileiro fomentaram os conflitos agrários. A intensificação desses na década de 1960, foi um dos motivos, pelo menos em parte, do golpe militar de 1964. Os militares reconheceram a gravidade do problema agrário e tinha a pretensão de enfrentá-lo com a adoção de medidas pra reduzir as tensões sociais no campo. Como resposta a essa conjuntura social veio à publicação do Estatuto da Terra (BUAINAIN, 2008).

A publicação do Estatuto da Terra pela Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964, objetivava prioritariamente, o enfrentamento dessas questões. Além disso, havia a prioridade de modernização do campo mediante o aumento da produção e da produtividade.

O Estatuto da Terra foi aprovado no mesmo ano do golpe, de forma célere e encerrava uma discussão sobre a reforma agrária anterior aquele período. Há uma contradição aparente, uma vez que o governo militar aprovou medidas no conteúdo do Estatuto que depôs o presidente anterior, João Goulart.

No entanto, a distinção residia na forma com que Castello Branco conduziu e aprovou o texto do Estatuto da Terra. O governo militar distinguia a questão social e econômica que era a alta concentração de terras, da questão política que era as pressões camponesas contra o Estado. Assim, a reforma agrária proposta pelos militares não teria a legitimação popular e foi tratada como um problema de ordem técnica (MARTINS, 1985).

O Estatuto da Terra traz em seu texto como princípios a Reforma Agrária e a Política Agrícola já definindo seus conceitos, já tratados no primeiro capítulo, o princípio da função social e seus requisitos. Nessa primeira parte estabelece conceitos importantes para a matéria agrária como imóvel rural, propriedade familiar, módulo rural, minifúndio, latifúndio e colonização. Aliás, conceitos e disposições que orientaram a construção do Direito Agrário brasileiro.

O Estatuto da Terra está dividido em quatro títulos. O primeiro trata de disposições preliminares, como mencionado acima. No capítulo da Reforma Agrária estabelece os

² Sobre a alta concentração de terras antes do período militar com dados do Censo Agropecuário de 1960 ver: SODERO, Fernando Pereira. *Curso de Direito Agrário 2. O Estatuto da Terra*. Fundação Petrônio Portella – MJ. Brasília – DF: 1982. Sobre a alta concentração fundiária durante a ditadura militar CARDOSO e MÜLLER explicam que a partir de um estudo realizado na região Norte do Brasil, é possível afirmar que a existência de milhares de hectares inexplorados se dá pela apropriação prévia de grandes áreas, por particulares e pelo governo. (CARDOSO e MÜLLER, 1978, p. 79). Ver também: PANINI, Carmela. *Reforma Agrária dentro e fora da lei: 500 anos de história inacabada*. Paulinas. São Paulo: 1990.

objetivos e meios de acesso à propriedade rural, a distribuição das terras, o financiamento da Reforma Agrária e sua execução. No capítulo sobre a política de desenvolvimento rural dispõe sobre a tributação da terra, a colonização e a assistência à economia rural e no último capítulo traz as disposições gerais e transitórias.

O Estatuto era uma proposta além de reforma agrária, uma proposta da modernização do campo por meio do incentivo a formação de empresas agrárias. O objetivo do novo diploma legal era a adequação do desenvolvimento agrário ao processo de industrialização do país, ou seja, o Estatuto da Terra era uma lei de desenvolvimento rural (SANTOS, 1995). Referente à opção política agrícola adotada pelo governo militar e a relação entre modernização e estrutura econômica existente:

[...] a política agrícola colocada em prática pelo governo brasileiro, no período estudado, terá por objetivo básico manter inalteradas as formas de acumulação dominantes na sociedade, compatibilizando interesses díspares de setores que lutam pelo controle dos principais fatores econômicos. Promove, portanto, a modernização de grande parte da agricultura, aumenta a produção e a produtividade sem, contudo, tocar nos padrões de acumulação [...] (NETO, 1997, p. 122).

O Estatuto da Terra trazia em seu bojo propostas para a reforma agrária. No entanto, tal proposta foi minada pela necessidade de se estabelecer uma aliança com as oligarquias rurais, pois estas mantiveram o poder do regime em regiões interioranas do Brasil (MARTINS, 1985). O modelo de reforma agrária adotada pelos militares se baseou em três propostas conceituais:

[...] (a) na ocupação de terras devolutas pelos programas de colonização, inspirada em grande medida no modelo americano, com sítios em propriedades familiares de tamanho médio a pequeno; (b) na reestruturação das áreas de ocupação antiga com base em programas de desenvolvimento e rural e, por último, (c) em projetos de reforma agrária [...] (BUAINAIN, 2008, p. 28).

Nesse sentido, o governo do Castelo Branco justificou as medidas de desenvolvimento e integração da Amazônia Legal como uma tentativa de aliviar as tensões sociais ocorridas no Nordeste do Brasil, uma área de condições ambientais adversas, como o clima árido. O excedente populacional de pobreza rural do Nordeste foi direcionado para a Amazônia que se mostrava à época como a solução, pois tinha uma grande extensão de terras livres e inabitadas, o “vazio demográfico”.

Os slogans do governo militar eram “terra sem homens para homens sem terra” e “o sul vai ao norte” devido a conjuntura social de tensões e conflitos por terra no Nordeste, com a seca e no Sul devido à luta pela terra (MARTINS, 1994). Dessa maneira, a ocupação da

Amazônia tinha vários objetivos: continuar a integração entre as regiões, aliviar tensões sociais em torno da disputa por terra, ocupar os “espaços vazios”³ e, sobretudo, continuar a industrialização da agricultura.

Dentre as ações dos governos militares estão a elaboração de Planos de Desenvolvimento, nas áreas econômica e social para o desenvolvimento da agricultura e que o Estado assumiu um papel de propulsor da economia tendo como uns dos objetivos reativar as taxas positivas de crescimento econômico, controlar a inflação, fomentar investimentos no campo social e diminuir as diferenças econômicas no país (NETO, 1997).

Os objetivos comuns aos programas e aos planos governamentais na época têm em comum a busca da modernização no setor rural, com a especificidade de que no II Plano de Desenvolvimento um dos objetivos era a estratégia de ocupação de novas áreas, incluindo aqui, a Amazônia.

Na Amazônia Legal, o governo militar, antes e depois do Estatuto da Terra, no ano de 1964 aprovava leis para a concessão de incentivos fiscais para empresas que tinham interesse em desenvolver atividades na região. Esse processo de modernização da agricultura brasileira ocorreu por meio de políticas econômicas que permearam toda a ditadura militar e que se deram fundamentalmente por meio de incentivos fiscais⁴, crédito agrícola, favorecendo o grande proprietário de terra.

Os insumos modernos que foram subsidiados pelo governo acompanhou a formação de unidades de produção cada vez maiores possibilitando mais lucratividade às culturas modernas que visam à exportação (cana, café, soja, trigo).

Esse procedimento se dava pela possibilidade de desconto de 50% no Imposto de Renda dos investimentos situados nas áreas industrializadas do Brasil sob a condição do depósito do dinheiro no Banco da Amazônia – BASA, ou ainda o incentivo (doação) de 75% do capital para os empresários de outros setores que desejassem investir na região Amazônica (MARTINS, 2009).

³ Para o entendimento da política e objetivos da ocupação de espaços vazios na Amazônia Legal ver: RIBEIRO, Hidelberto de Souza. *Estado, Poder e violência na região do Araguaia*. Acta científica. - Vol. 3, n. 3 (2011) - Associação Educacional de Patos de Minas, Patos de Minas : 2010. Disponível em <<http://www.faculdadedepatosdeminas.com/pdf/FPM%20%20ACTA-%20CIENT%3%8DFICA%203.pdf>>. Acesso em 20 de dezembro 2012

⁴ Decretos-Leis de incentivos fiscais e deduções do Imposto de Renda: Nº 1.232, de 17.7.72; Nº 1.283, de 20.8.73; Nº 1.287, de 18.10.73; Nº 1.304, de 8.1.74; Nº 1.307, de 16.1.74; Nº 1.323, de 3.4.74; Nº 1.328, de 20.5.74; Nº 1.338, de 23.7.74; Nº 1.376, de 12.12.74; Nº 1.414, de 18.8.75; Nº 1.418, de 3.9.75; Nº 1.428, de 2.12.75; Nº 1.488, de 11.11.76; Nº 1.503, de 23.12.76; Nº 1.531, de 24.3.77; Nº 1.532, de 30.3.77; Nº 1.557, de 14.6.77; Nº 1.563, de 29.7.77; Nº 1.564, de 29.7.77; Nº 1.594, de 22.12.77; Nº 1.621, de 13.4.78; Nº 1.633, de 9.8.78; Nº 1.653, de 27.12.78; Nº 1.661, de 25.1.79; Nº 1.679, de 13.3.79; Nº 1.701, de 18.10.79; Nº 1.719, de 28.11.79; Nº 1.734, de 20.12.79; Nº 1.779, de 26.3.80; Nº 1.825, de 22.12.80; Nº 1.898, de 21.12.81; Nº 2.089, de 27.12.83.

O movimento de ocupação da Amazônia Legal já existia, porém ocorria de maneira lenta. O direcionamento dos militares por meio das estratégias políticas, jurídica e econômicas é o que fomentou a ocupação de forma mais rápida e dentro dos objetivos estabelecidos pelo Plano de Valorização da Amazônia criado pela Lei nº 5.173, de 1966.

A referida lei fixou alguns objetivos dentre quais são: a promoção regional autossustentável, na integração nacional da Amazônia sob a orientação básica de definir espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, com fixação de pólos de crescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas; adoção de uma política imigratória para a região, com o aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados externos; fixação de populações regionais, especialmente no que concerne às zonas de fronteira; atração de investimentos nacionais e estrangeiros para o desenvolvimento da região.

Seguindo a lógica de tentativa de atenuação dos conflitos sociais e praticando a ideia de segurança nacional ocupando “espaços vazios” o governo direcionou uma política específica para as terras da Amazônia Legal. Nesse período, a ocupação se deu nas terras devolutas da União, para isso utilizou-se de instrumentos jurídicos dispostos na legislação até então vigente para regularizar as terras públicas em áreas pertencentes à União, denominada ações de regularização fundiária.

Essa região, durante esse período, era pensada enquanto um espaço de fronteira em triplo sentido: como fronteira política, a região considerada como um vazio demográfico, por isso havia uma questão de ameaça à soberania decorrente desse vazio, então conquistar com a ocupação da Amazônia era exercer essa soberania “ameaçada”; como fronteira demográfica a região deveria ser ocupada por excedentes populacionais do Nordeste e do Sul, com isso direcionou-se os fluxos migratórios para a “terra de ninguém”; e, por fim, como fronteira do capital, a região deveria se desenvolver por meio da iniciativa privada atraídos pelos incentivos fiscais que se traduzia em isenção de até 100% em impostos, além de empréstimos de maneira facilitado financiado pelo BASA e coordenados pela SUDAM (CUSTÓDIO, 2010).

Nesse período, houve uma reformulação da política do governo militar com relação à Amazônia transformando-a em fronteira de recursos econômicos. Essa reformulação aconteceu também sobre os objetivos do Estatuto da Terra com a finalidade de administrar os conflitos e não de efetivamente fomentar uma desconcentração de terras com a redistribuição visando à transformação da estrutura agrária brasileira (MARTINS, 1999).

O órgão responsável pelas ações de reforma agrária foi implementado pelo Estatuto da Terra, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária- IBRA. Em 1970, por meio do Decreto nº 1.110, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, extinguindo o IBRA. O INCRA era vinculado ao ministério da agricultura e tinha como atribuições realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais bem como administrar as terras públicas da União (INCRA).

Nesse mesmo ano, o Plano de Integração Nacional – PIN – criado pelo Decreto – Lei nº 1.106, de 1970, determinou a ação financiadora do plano de infraestrutura nas áreas da SUDAM para a promoção rápida da integração à economia nacional destinando recursos, na primeira etapa, para a construção de malha viária na Amazônia Legal, exemplo é a construção da Transamazônica e da rodovia Cuiabá-Santarém, promovendo a colonização e exploração econômica nas áreas desapropriadas ao longo dessas rodovias.

Foram criados outros órgãos para viabilizar o objetivo geopolítico⁵ dos militares de ocupação da Amazônia Legal, exemplo disso é a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), do Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia e do Projeto Radar da Amazônia (RADAM) que tinham os objetivos de integração da região ao resto do país, o aproveitamento energético e o planejamento para o aproveitamento integrado dos recursos naturais da Amazônia.

A colonização já era ato adotado pelo governo antes da intensificação no período militar na Amazônia impulsionado pela SUDAM e pelo INCRA. Contudo, a ação governamental e a efetivação da política de ocupação por meio da colonização aparecem a partir de meados da década de 1960 como esforços para a ocupação dos “espaços vazios”, para valorização das terras, bem como para aliviar as tensões sociais do nordeste e do sul evitando tomar medidas essenciais na modificação da estrutura fundiária concentrada nessas regiões (CARDOSO e MÜLLER, 1978),

Na década de 1970, o Brasil, como visto anteriormente, já tinha legislação que tratava sobre as terras devolutas, qual seja, o Decreto nº 9.760/1946 e o próprio Estatuto da Terra que data de 1964, já as terras devolutas dos Estados eram reguladas pelos seus respectivos Estados.

⁵Geopolítica dentro da doutrina é uma ciência que tem como finalidade a obtenção de conclusões de ordem política por meio do estudo da influência dos fatores geopolíticos sobre a vida e a evolução dos Estados. Ela orienta o militar no preparo da defesa nacional e na conduta estratégica, permitindo com maior facilidade a previsão do futuro por considerar a permanência da realidade geográfica. O estudo a partir dessa realidade permite atingir os objetivos, as medidas políticas ou estratégias convenientes. Na América Latina foi altamente utilizada no período de ditadura. No Brasil, teve três objetivos, ocupar o território considerado vazio, expandir a América do Sul em direção ao Pacífico e Atlântico e formar uma potência mundial. (COMBLIN, 1980, p. 25/27)

Em 1971, o governo militar publicou um Decreto-Lei nº 1.164, que federalizava parte das terras devolutas dos Estados. Um dos motivos alegados pelos militares para a federalização das terras devolutas da Amazônia pelo Decreto-Lei era que o desenvolvimento dessa região deveria ocorrer de forma harmônica, planejada e integrada (ARRUDA, 1978).

Essa medida dos governos militares foi a estratégia geopolítica da ocupação das terras da Amazônia Legal, determinando que as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal fossem federalizadas, declaradas como indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional. O Decreto ainda determinou que o Conselho de Segurança Nacional deveria estabelecer as normas para implementação dos projetos de concessão ou colonização de terra, bem como o estabelecimento de indústrias que interessasse à segurança nacional nessas áreas.

No entanto, esse Decreto-lei fez ressalvas importantes resguardando direitos sobre as Terras Indígenas e as situações jurídicas já constituídas conforme a legislação dos Estados até sua vigência. Não havia outra forma se não federalizar as terras devolutas. A regulamentação por cada um dos Estados poderia causar confusões quanto às disposições e destinação das terras devolutas (ARRUDA, 1978). O objetivo era a integração dessa região à comunhão nacional com a incorporação de suas terras ao processo de modernização no campo e isso somente ocorreria com a harmonização da legislação na Amazônia Legal.

As ações do INCRA na Amazônia Legal nesse período permitiu que se revelasse, de alguma maneira, a situação jurídica das terras nessa região do país. Ressalva-se, a limitação das demarcações e todas as relações de poder envolvendo a questão agrária durante esse período, como corrupção de alguns membros dos órgãos, bem como a ação de grileiros⁶.

O INCRA promoveu ações como: a discriminação de terras devolutas que possibilitou a utilização econômica e jurídica da terra, do contrário, a terra não poderia ser objeto de utilização para quaisquer fins, loteamento, colonização ou alienação conforme dispõe o artigo 10 do Estatuto da Terra; a colonização e titulação, nessa época o INCRA realizou diversos projetos de Colonização na região, nos Estados do Pará, Maranhão, Amazonas, Acre e no território de Rondônia; desapropriações por interesse social e anulação de títulos de propriedades ilegítimos (ARRUDA, 1978).

⁶ Altir de Souza Maia traz a experiência de atuação do sistema fundiário da Amazônia Legal e trata sobre a prática de falsificação de documentos com a finalidade de dar certeza dominial a terras devolutas mediante práticas de grilagem de terras, sobretudo em terras da Amazônia Legal, descrevendo os meios mais conhecidos na prática desse método. “Grilo” é a arte de forjar documentos, fazendo-os evidenciar conteúdo que não condiz com a realidade. “Grileiro” é a pessoa que se vale desse documento para proveito próprio ou alheio. (MAIA, 1982, P. 53) Sobre grilagem de terras na Amazônia ver: MAIA, Altir de Souza. *Curso de direito agrário. Discriminação de terras*. Fundação Petrônio Portella. Brasília – DF, 1982.

Um dos principais objetivos do INCRA era a realização da reforma agrária, a promoção da colonização particular, bem como a execução da colonização oficial e do desenvolvimento do campo, por meio do cooperativismo e da eletrificação rural. Em 1971, foi possibilitada a participação privada na atividade de colonização na Amazônia. Para as colonizadoras, em áreas do INCRA era assegurado o direito de propriedade e que seria transferido diretamente aos colonos (CARDOSO e MÜLLER, 1978).

Para Igor Tenório, embora, todos os recursos e medidas destinadas a auxiliar as ações do INCRA, as dificuldades e limitações do órgão na efetivação de seus projetos na Amazônia Legal é em razão da região ser inóspita. As dificuldades enfrentadas também são em decorrência da localização geográfica da Amazônia Legal ser bastante acidentada, com muitos pântanos, florestas densas, rios caudalosos e de índice demográfico com 0,5 habitantes por quilômetro quadrado, bem como da incidência de doenças tropicais e carência de pessoal para trabalhar na execução dos projetos do órgão (TENÓRIO, 1984).

Ainda no ano de 1971, foi aprovado o Programa de Redistribuição de Terras e estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA, instituído pela Lei nº 1.179, tinha como objetivo a promoção com mais facilidade do acesso à terra pelo homem criando melhores condições de emprego, bem como visava estimular a agroindústria nas áreas de atuação da SUDAM E SUDENE. Em Mato Grosso, esse projeto financiou projetos particulares nas regiões leste do Estado (MORENO, 2009).

Outra medida tomada no mesmo ano foi à adoção do I Plano Nacional de Desenvolvimento - PND - instituído pela Lei nº 5.727, em 1971, que estabelecia diretrizes para o desenvolvimento econômico do Brasil no período de 1972 a 1974. Esse Plano se configurou como um dos fundamentos para o que o Brasil vivesse, nessa época, um alto desenvolvimento econômico, o período também conhecido por “milagre brasileiro”⁷.

Como parte da região da Amazônia Legal e seguindo as medidas de ocupação de espaços vazios por meio da colonização e incentivados por programas governamentais, em Mato Grosso, na microrregião Norte Araguaia foram implementados quatro projetos sob a coordenação de colonizadoras na década de 1970.

Vale lembrar que, em 1971 as terras devolutas da Amazônia Legal situadas na faixa de cem quilômetros de largura de cada lado de algumas rodovias foram declaradas indispensáveis à segurança nacional e no Norte Araguaia 100% das terras tornaram-se

⁷ Período da década de 70 sob o governo militar do general Médice o Brasil passa por um grande crescimento econômico. Sobre esse período de modernização no campo ver: SILVA, José Graziano. *A Modernização dolorosa. Estrutura Agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Editora Zahar Editores, Rio de Janeiro: 1981.

federais, abrindo assim a possibilidade para a implementação dos projetos de colonização sob a orientação da política do governo militar, ou seja, as terras do Norte Araguaia estavam sob a responsabilidade da União nesse período (BARROZO, 2010).

Na região que é hoje o município de Alto Boa Vista instalou-se a colonizadora Agropasa e constituiu a Gleba Bandeirantes. No entanto, a colonizadora retirou os posseiros da gleba em troca⁸ de lotes escriturados na região do núcleo de Alto Boa Vista e assim, o povoado foi elevado a distrito de São Félix do Araguaia e, mais tarde, em 1991, tornou-se município (FERREIRA, 2001).

Em 1978, se instalava a colonizadora Vila Rica na região que tem hoje o mesmo nome. O responsável pela colonizadora era o senhor Rubens Rezende Peres. O povoado foi elevado à categoria de município em 1986 e tem como característica o planejamento das ruas que lhe dão o formato de sino, obra do projetista o suíço Roberto Khuno. (FERREIRA, 2001).

O município de Confresa adotou esse nome em razão da Colonizadora de mesmo nome. Antes da colonizadora se instalar havia um povoado chamado Vila Tapiraguaia, mas esse nome não se consolidou. O termo Confresa faz referência à Colonizadora Frenova Sapeva. Essa era proprietária de diversas fazendas na área, a Fazenda Reunida Nova Amazônia e detinha diversas agropecuárias. Essa colonizadora transformou-se e, atualmente, é Frenova Agropecuária Ltda (FERREIRA, 2001).

Essa colonizadora vendeu lotes, mas enfrentou invasões no meio rural e urbano. As principais invasões foram nas glebas Independente I e II, Cantagalo e Jacaré Valente. Nas áreas rurais houve a atuação do INCRA para a legalização de posseiros e na área urbana a Agropecuária ainda demanda contra os moradores que ocuparam a revelia da colonizadora (FERREIRA, 2001).

O município de Santa Cruz do Xingu originou-se a partir das ações da Colonizadora e Representações do Brasil S/A – COREBRASA, dirigida por Geraldo de Andrade Carvalho. As ações da colonizadora continuaram sob a direção do filho do fundador e em 1999, com a ida de inúmeras famílias para a localidade tornou-se necessária à transformação da localidade em município.

O período próspero da colonização particular em Mato Grosso foi a década de 1970. Empresários do Sul e Sudeste do Brasil aproveitaram das vantagens oferecidas para comprar grandes extensões de terras a preços módicos, compraram terras públicas ou de terceiros,

⁸ Poderia se falar em permuta, no entanto, não houve nenhuma formalização em razão dos posseiros não possuírem nenhum título sobre a terra. A ligação com essa terra era de subsistência, mas caracterizada por moradia habitual.

alguns até por meios ilícitos⁹. Nesse período, foram registradas pelo INCRA-MT, 33 empresas privadas que implantaram no Estado 88 projetos de colonização particular. O total das áreas de todos os projetos era 3,25 milhões de hectares, ocupadas por cerca de 19.500 famílias de colonos, a maioria procedente do sul do país (MORENO, 2009).

Outra medida do governo militar, ainda na década de 1970, além da promoção da colonização particular, foi a adoção do II Plano Nacional de Desenvolvimento, publicado em setembro de 1974 aprovando as prioridades para o período de 1975 a 1979. Esses planos deram suporte econômico para a estratégia de ocupação da Amazônia Legal durante a década de 70.

Os programas integrados de desenvolvimento regional foram instituídos nos anos de 1975 a 1979, numa ação coordenada na qual a SUDAM participava. Nesse período houve a implementação de programas em áreas prioritárias do Centro-Oeste. Na microrregião Norte Araguaia foram implementados a POLOAMAZÔNIA e POLOCENTRO.

O Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLOAMAZÔNIA, criados em 1974 pelo governo Médice tinha como objetivo a ocupação da Amazônia Legal por meio do aproveitamento das suas potencialidades agroindustriais, florestais e agropecuárias. Três pólos localizavam-se em Mato Grosso, dentre dos quais a microrregião Norte Araguaia, especificamente, na área Xingu-Araguaia (MORENO, 2009).

Além dessas medidas de implementação de programas para instalação de pólos na Amazônia Legal, a federalização das terras devolutas também foi uma forma de lastrear as medidas já iniciadas na Amazônia pelo governo federal.

Instituiu-se a federalização das terras devolutas para viabilizar todas essas ações e programas. Tal medida vigorou até o ano de 1987 quando houve a publicação de um novo Decreto-Lei nº 2.375 revogando as medidas do Decreto-lei nº 1.164 e trazendo novas disposições sobre as terras públicas, aqui incluídas as terras devolutas e já arrecadadas pela União.

O Decreto-lei nº 2.375, de 1987, dispôs que a partir de sua entrada em vigor, as terras situadas nas faixas, de cem quilômetros em torno das rodovias deixavam de ser consideradas indispensáveis para a segurança nacional. Contudo, esse Decreto – Lei ressaltou e denominou as terras que ainda continuavam a ser indispensáveis a segurança nacional.

⁹ Gislane Moreno aborda em seu texto a forma de colonização implementada em Mato Grosso a partir do governo dos militares, especificamente na década de 1970 e a maneira como ocorreram as vendas de terras públicas para a efetivação da colonização. Ver: em: MORENO, Gislane. A economia do estado no contexto nacional. In: MORENO, Gislane; HIGA, Tereza Cristina Souza (Org.). *Geografia do Mato Grosso. Território. Sociedade. Ambiente*. Cuiabá: Entrelinhas, 2009.

Portanto, as terras devolutas que continuavam sob o domínio da União em seu parágrafo único do artigo 1º ressalvou alguns municípios na Amazônia Legal e as incluídas, cumulativamente na faixa de fronteira. A partir desse momento, as terras devolutas que estão fora desses critérios voltaram a ser de domínio dos Estados e Territórios.

O Decreto-lei nº 2.375 pormenorizou quais as terras públicas que ainda ficaram sob o domínio da União que são, principalmente, já discriminadas que estão de alguma maneira afetada pelo interesse público, aquelas que configuram objeto de relações jurídicas já constituídas e as registradas em nome de pessoa jurídica pública.

O referido Decreto esclarece quais são as situações jurídicas já constituídas ou em processo de formação, que são aquelas que tenham sido objeto de concessão, alienação, simples ocupação ou uso, permitidos por parte da União mediante título definitivo ou provisório; a posse lícita pendente de titulação e os projetos de colonização, loteamento ou assentamento.

Essas medidas de implementação de projetos na região determinaram a forma como o governo dos militares enfrentava o problema agrário e foi pela modernização da grande propriedade e integração da região da Amazônia Legal ao restante do país que essas medidas foram executadas.

No entanto, essas medidas integrantes do tipo de reforma agrária caracterizaram a não distribuição ou redistribuição de terras conforme afirma Buainain:

Da reforma agrária como instrumento de transformação rápida da estrutura agrária pela desapropriação dos latifúndios não produtivos e redistribuição das terras a agricultores familiares passou-se à ocupação dos espaços vazios por meio da colonização e modernização do latifúndio (BUAINAIN, 2008, p. 28).

A concentração fundiária que era um problema na década de 1960 persistiu na década seguinte. Acreditava-se que essa concentração na década de 1970 era em razão da incorporação de grandes empreendimentos agropecuários nas regiões de expansão agrícola, nesse caso, na Amazônia legal.

Mas a incorporação das terras da Amazônia Legal nesse período, tendo por base grandes fazendas, “[...] foi tão importante para o crescimento de índices de concentração como as modificações internas ocorridas especialmente nos Estados do Centro-Sul do país [...]” (SILVA, 1981, p. 53).

Os problemas fundiários ainda persistiam. A partir das medidas para a reforma agrária fundamentada essencialmente na colonização da região da Amazônia Legal fizeram

com que surgissem problemas referentes ao apossamento dessas terras entre o ocupante tradicional da terra (posseiros, ribeirinhos, índios) e a grande empresa que se instalava, bem como situações quanto ao domínio e titulação da terra.

2.2 O problema fundiário na Amazônia Legal

Em pleno desenvolvimento da economia com o milagre brasileiro, a questão da terra e do sistema fundiário do Brasil era tão problemática que em plena ditadura militar instaura-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI – para investigar as atividades relacionadas ao sistema fundiário em todo território nacional. Muito embora, tratar-se de uma CPI de âmbito nacional, os problemas fundiários se concentravam nos Estados que fazem parte da Amazônia Legal.

Acre, Amazonas, Rondônia, Amapá, Roraima, Maranhão, Goiás, Pará e principalmente o Mato Grosso aparecem como estados que sofrem com a desordem fundiária, a grilagem, a concessão indevida de grandes extensões de terras, ausência de regularização, invasão de terras indígenas e conflitos fundiários decorrentes do tipo de ocupação empreendida pelo governo militar (CPI, 1979).

Nessa CPI aparecem muitos resultados da ação do governo dos militares, mas há uma alta responsabilização em razão da ineficiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Desvia-se o foco da questão política e social para a responsabilização de ordem técnica do órgão.

A CPI é composta pelos motivos que a instauram, depoimentos de pessoas ligadas à questão fundiária, o relatório sobre a situação de áreas problemáticas referentes à questão fundiária e o encaminhamento das denúncias advindas dos depoimentos para as autoridades competentes.

Constata-se, durante a CPI, a modernidade da legislação agrária brasileira, mas também se destacam os problemas ligados à terra no Brasil, notadamente na Amazônia Legal. Ao final, são enumeradas sugestões como: a reformulação de concessão de grandes áreas; a criação da justiça agrária; a vinculação do INCRA diretamente à Presidência da República; a uniformização da legislação agrária nos estados; a preservação da ecologia e a obrigatoriedade de reflorestamento na Amazônia; a imediata supressão da política de ocupação pela pata do boi, pela estratégia de ocupação humana da região, tornando o homem centro dos programas governamentais; o amparo social ao homem da região amazônica; a

fiscalização do Ministério do Trabalho nos empreendimentos que recebem incentivos fiscais e a possibilidade de acesso à terra aos seringueiros localizados na Amazônia (CPI, 1979).

Essas são apenas algumas das sugestões propostas pela CPI. Percebe-se que a maioria estão ligadas às ações para a região da Amazônia Legal, o que confirma que essa região, nessa época, passava por problemas ligados à questão do acesso à terra desde a década de 60.

Na ocasião, Paulo Torminn Borges, um dos convidados para contribuir para CPI, apresentou soluções para a questão agrária no Brasil com fundamento nos preceitos do Direito Agrário brasileiro. Segundo Paulo Torminn Borges, para solucionar os conflitos entre os rurícolas, para o seu progresso social e econômico, para acelerar a produtividade da agropecuária, para a abertura de uma frente interna de consumo e para o fortalecimento da indústria nacional, enfim para solucionar os problemas agrários apresentados até aquela época, o Brasil já possuía instrumentos legais suficientes.

O professor de Direito Agrário apresentou como solução o Estatuto da Terra. Nele se afirmou a propriedade privada da terra e a reforma agrária. Ele apresenta, ainda, outras disposições como a concepção que a origem da terra está ligada à própria natureza humana (CPI, 1979, p. 27).

Além da crítica ao INCRA, Torminn Borges afirma que era necessária a criação da justiça agrária e a melhor solução à exigência da regularização de posses bastava a exploração direta, há mais de um ano, ao invés da determinação adotada na Exposição de motivos nº 06/76, que exigia 10 anos de ocupação pessoal em áreas de 100 a 300 hectares (CPI, 1979).

Paulo Torminn Borges apresentou de forma simples e prática a regularização, sobretudo na região da Amazônia Legal, em que há grande ocorrência de terras devolutas da União. Não era doação dessas terras, mas a viabilização do acesso à terra por meio da venda e licitação. Essas medidas eram uma forma de desbaratar a terra, medida que era tão urgente à época, sobretudo para a Amazônia (CPI, 1979).

Para Torminn Borges, o ideal para regularizar as posses era substituir a disposição que exigia 10 anos de ocupação pessoal. Para ele, essa regra era impraticável de exigência por 10 anos, devendo se exigir somente um ano de ocupação pessoal para que o posseiro tivesse sua posse regularizada (CPI, 1979).

Ainda nessa década, a CPI de 1977, admitiu falhas no processo de reocupação da terra com a expropriação da população que já habitava muitas áreas da Amazônia Legal, mas como uma das conclusões imputou alta responsabilização ao INCRA nas ações desenvolvidas

nas atribuições de suas funções, ora por corrupção de seus funcionários ora pela ineficácia e omissão de suas ações.

A solução apresentada pelos deputados era a vinculação do INCRA à Presidência da República, isso diminuiria as pressões regionais que o INCRA sofria. Conseqüentemente, dificultaria ações contraditórias e a troca de favores ocorrida nos estados na atuação desse órgão (CPI, 1979).

As soluções apresentadas não foram tomadas de imediato. O Brasil ainda vivia a ditadura militar e, portanto, havia uma forte repressão aos movimentos ligados à luta pela terra. No entanto, o assunto sobre a distribuição/redistribuição de terras por meio da necessidade de uma reforma agrária se fazia premente.

2.3 Da redemocratização à Lei de Reforma Agrária: reforma agrária e regularização fundiária

O processo de redemocratização do país foi precedido por fatos importantes que diminuiriam a legitimidade do governo militar. O partido de oposição consentido pelo regime, o MDB, adquiria importantes vitórias eleitorais. A alta concentração de renda gerava uma situação de intranquilidade social no país, os militares cederam a pressões por anistia de presos políticos e aos exilados, houve a revogação do Ato Institucional nº5 e iniciava-se no país a mobilização popular exigindo eleições diretas.

Além de outras questões como a escolha de um candidato a presidente que agremiaria diversas posições políticas, a reforma agrária foi ponto muito abordado nas eleições presidenciais indiretas realizadas pelo Colégio Eleitoral. A campanha política de Tancredo Neves se baseou nesses pontos e ele prometia, ainda em campanha, que retomaria o crescimento econômico, do nível de emprego, das melhorias de salários e que em seu governo convocaria uma Assembleia Constituinte (CÁCERES, 1993).

Tancredo foi eleito, mas não chegou a tomar posse em razão de problemas de saúde que o levou à morte. Então, o vice-presidente tomou posse. José Sarney assumiu a Presidência da República, aquele que sempre se alinhou à ditadura militar, agora prometia a realização de uma reforma agrária com base no Estatuto da Terra. Estava iniciada a Nova República cuja redemocratização estava sob a direção exclusiva de políticos profissionais e tradicionais (SANTOS).

De acordo com as propostas de Tancredo Neves, Sarney criou o Ministério da Reforma Agrária – MIRAD - por meio do Decreto nº 91.241, de 1985, que competia à

reforma agrária, à discriminação e arrecadação de terras públicas, à regularização fundiária, à legitimação de posses, à colonização em terras públicas e regulamentação da colonização privada, à cobrança de impostos ligados ao imóvel rural e à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Nesse período, o INCRA foi vinculado a esse Ministério.

Nesse mesmo ano, ocorreu a publicação do I Plano Nacional de Reforma Agrária – I PNRA para o período de 1985 a 1989, aprovado pelo Decreto nº 91.766 de 10 de outubro. Essa proposta foi apresentada como inovadora, mas as suas características eram as mesmas de outros Planos apresentados na ditadura militar de 1966, 1968 e 1982. Para Fabio Alves não havia nada que representasse uma ruptura do modelo anterior e, portanto, esse Plano deveria se intitular IV PNRA (SANTOS, 1995).

O texto da lei faz referência à regularização fundiária. O conceito de regularização fundiária, muito embora, não esteja expresso é abordado em questões como ações a serem tomadas pelos governos estaduais e municipais. A regularização fundiária apresenta-se como uma ação complementar à reforma agrária (INCRA, 2012).

A utilização das terras públicas para a reforma agrária será destinada para fins de assentamento de beneficiários. Outra diretriz é a utilização dos imóveis rurais do Poder Público, desde que esses sejam passíveis de incorporação para a reforma agrária. A reestruturação fundiária perpassa, dessa maneira, pela utilização das terras públicas, sendo a discriminação, a arrecadação e a regularização de meios para obtenção de recursos fundiários. Esses procedimentos devem ser céleres, salvo na hipótese de fraude em registro (INCRA, 2012).

No I PNRA, o programa de regularização fundiária caracteriza-se por procedimentos jurídicos referentes a dar certeza do domínio sobre a terra, exemplo são ações de discriminação e arrecadação de terras devolutas para posteriormente efetivar a adjudicação e legitimação. Os instrumentos da regularização fundiária tinham como objetivo a correção da distorção em torno da propriedade da terra que ocorreu com a expedição indiscriminada de títulos. Os instrumentos jurídicos da regularização fundiária, para o I PNRA era, o instituto da concessão de uso, a adjudicação, na modalidade de legitimação de posse e, por fim, a titulação que consiste em conferir o direito de propriedade (INCRA, 2012).

A proposta da I PNRA foi uma tentativa conciliadora por meio da realização da reforma agrária. A concepção desse plano era conciliador, mas ousado por adotar sem qualquer alteração no marco legal sobre desapropriações de terras improdutivas e ao mesmo tempo se propunha a responder a percepção de uma crise social e a visão de que uma reforma agrária era necessária para dinamizar a economia do Brasil (BUAINAIN, 2008).

Contudo, o Decreto nº 91.766, que aprovou o Plano, inviabilizou pontos importantes para reforma agrária proposta ao estabelecer que será evitada pelo Poder Público a desapropriação dos imóveis rurais que cumpra a função social mesmo que seja considerado latifúndio nos moldes estabelecidos no Estatuto da Terra, bem como dos imóveis rurais que apresentem elevada incidência de arrendatários e parceiros agrícolas. (§§2º e 3º, do artigo 2º)

As medidas que visavam à reforma agrária proposta inicialmente pelo I PNRA “[...] é virtualmente abandonadas e a reforma agrária retorna ao leito de sempre, mantendo-se viva como programa oficial muito mais por força de inércia burocrática e institucional que por outras razões” (BUAINAIN, 2008, p. 36).

Nesse período, houve a limitação do Estatuto da Terra pela própria constituinte de 1988 em razão da mobilização dos proprietários, o que restringiu as possibilidades de responder à crise econômica e os conflitos agrários que cresciam em todo país nesse momento (BUAINAIN, 2008).

Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, também chamada de Constituição “cidadã”. Já no preâmbulo indica valores supremos da sociedade como o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a igualdade e a justiça.

A Constituição trouxe em seu texto no título que trata da ordem econômica e financeira, o capítulo da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. Nesse capítulo, a Constituição traz disposições sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e as disposições sobre a função social da propriedade rural.

Em seus artigos, a Constituição não traz disposições específicas sobre regularização fundiária, mas traça preceitos que fundamentam ações importantes na questão fundiária. Para esclarecer, há distinção entre o conceito de reforma agrária, política agrícola e para alguns de política fundiária, cujos conceitos foram abordados no capítulo anterior.

Nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, há dispositivos importantes sobre as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a três mil hectares, realizadas no período entre 1º de janeiro de 1962 a dezembro 1987. Essas deveriam ser revistas pelo Congresso Nacional em três anos contados da promulgação da Constituição. Se houvesse ilegalidade ou interesse público sobre essas terras seriam revertidas para o patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Em 1993, foi publicada a lei nº 8.629, regulamentando o capítulo da Constituição Federal de que trata sobre a reforma agrária. A lei traz dispositivos sobre função social e desapropriação e assentamentos.