

# OS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL NO CONTEXTO AMAZÔNICO

The tools of land regularization on the agrarian reform policy and the application of social justice in the context of amazon

Pedro Sérgio Vieira Martins<sup>1</sup>

Diego Augusto Diehl<sup>2</sup>

Josilene Ferreira Mendes<sup>3</sup>

RESUMO	ABSTRACT
O presente artigo visa discutir o tema da Política de Reforma Agrária no Brasil e na Amazônia, destacando sua origem colonial, a herança fundiária, os marcos legislativos, dinâmicas sociais e variações econômicas que predominaram na disputa pela terra, além de ressaltar as principais tendências políticas atuais da reforma agrária, baseadas num determinado modelo de uso e comércio da terra, que produzem formas distintas de distribuição/concentração da terra. Coloca este quadro em contraste com a concepção de justiça social a partir da Constituição de 1988 e das concepções de reforma agrária produzidas no Brasil por grupos políticos e movimentos sociais.	This article aims to discuss the issue of Land Reform Policy in Brazil and the Amazon, emphasizing its colonial origin, heritage of the land structure, the legislative frameworks, social dynamics and economic fluctuations that prevailed in the struggle for land and highlights the main current trends of land reform policies, based on a particular model of land use and trade, which produce distinct forms of distribution / concentration of land. Put this picture in contrast with the conception of social justice from the 1988 Constitution and the concepts of agrarian reform in Brazil produced by political groups and social movements.
<b>Palavras-chave:</b> Amazônia; Direito a Terra; Mercado; Regularização Fundiária; Reforma Agrária.	<b>Key-words:</b> Amazon, the Land Law, Market, Regularization, Agrarian Reform.

## INTRODUÇÃO

A questão agrária envolve amplos debates sobre o uso e a propriedade da terra. O uso que se faz da terra traduz a relação de uma sociedade com o seu local, o meio de onde obtém suas fontes de sobrevivência, seu lócus de habitação e vida, assim como a apreensão da terra

<sup>1</sup> Estudante de graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. pedro\_svm@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutorando do PPGD-UnB. Mestre em Direitos Humanos pela UFPA. Bacharel em Direito na UFPR. Advogado popular. diegoadiehl@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela UFPA e Discente do Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável do NCADR/UFPA [josinhafm@hotmail.com](mailto:josinhafm@hotmail.com)

como mera propriedade, uma vez que cada sistema econômico desenvolvido na história divide esse espaço em vários segmentos, atribuindo a cada um, valor específico.

Dessa forma, o espaço urbano diferencia-se do rural, assim como uma área de terra no centro da cidade diferencia-se de uma área de terra no campo, correspondendo às desigualdades socioeconômicas e considerando seu valor produtivo.

Antes ainda, o valor que a terra adquire por força da intervenção do ser humano, a caracteriza como uma riqueza, objeto necessário à constituição da vida e desenvolvimento das forças produtivas.

Se na sociedade os bens necessários à sobrevivência, como a terra, passam a ter entre suas características a de ser um valor de troca, logo se integra a um sistema de troca de bens, que, quanto mais organizado estiver, mais caracterizado estará enquanto mercado.

A colocação de um bem num processo de troca faz dele uma mercadoria, assumindo um dado valor de troca, que terá como sua etiqueta a expressão monetária manifestada em seu preço. Ainda que a terra não tenha sido propriamente produzida, como é o caso da maioria dos outros bens, a sua inserção num sistema de trocas mercantis faz com que também ela assimile um valor de troca, e que ocorra uma disputa por sua apropriação, seja a partir da oferta e da procura, seja por meio de outros processos sociais que não são necessariamente legais ou pacíficos.

A sociedade então atribui à terra dois significados: o de um direito e de uma mercadoria. O direito à terra nasce pelas lutas históricas por acesso à terra por parte de grupos sociais que dependem desta para a sua reprodução social, e que passa num determinado momento a ser reconhecido pelo Estado em face dessas lutas. Assimila, ademais, a condição de um valor jurídico inafastável, sendo considerada na formatação atual do Direito brasileiro como um direito fundamental.

Nesse sentido, tal qual o espaço urbano, o meio rural congrega disparidades socioculturais, relativas aos grupos humanos, biomas e modos de produção. Para fins do presente artigo, tratar-se-á da terra ligada à agricultura, ou seja, do meio rural no qual a paisagem natural é modificada para a atividade agrícola representando o eixo central dos conflitos em questão.

A história moderna da terra enquanto direito no mundo ocidental resulta de um processo histórico de disputas violentas. Desde Jacques de Ille-de-France, os ‘*nu-pieds*’ normandos, os *nonnets rouges* bretões, entre outros, nos séculos XVI e XVII, a estrutura social nesses países é configurada por desigualdades econômicas que colocam em choque pobres e ricos pertencentes a grupos sociais distintos, no interesse da propriedade rural.

O crescimento populacional europeu após o século XV tencionou a demanda por terras agricultáveis. Ao mesmo tempo em que a burguesia mercantil ascendia socialmente, os camponeses persistiam em reproduzir seu modo de vida, ao mesmo tempo em que contraditoriamente lutavam contra as formas de trabalho servil remanescentes das relações feudais. Em consequência, entre esses grupos sociais passaram a existir conflitos diretos, como por exemplo, guerras camponesas em diversos países europeus que representam momentos históricos importantes da insurreição propriamente camponesa (PRESSBURGER, 2004, p. 115).

Durante o século XIX, as manifestações populares, com destaque para o ascendente movimento do proletariado, levaram à força os avanços dos chamados direitos sociais (educação, saúde, condições dignas de trabalho, acesso à terra *etc*), consolidando documentos normativos que paulatinamente incorporavam tais reivindicações.

As mudanças sociais decorrentes da Revolução Industrial, como o crescimento da classe proletária, fez com que a melhoria das condições de vida dessa população fosse crescentemente pautada aos Estados Nacionais, e a força social, criada pelos trabalhadores - em seus sindicatos e movimentos - impulsionaram a modificação dos ordenamentos jurídicos para a satisfação dessas demandas.

Esse momento histórico ficou marcado pela idéia de Estado do Bem-Estar social (*Welfare State*), que absorveria e assimilaria as pressões das massas populares e lhes concederia alguns direitos sociais, dentro de contextos de aberta revolução social em curso. Grandes referências nesse sentido são a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, da Alemanha de 1919, entre outras. A própria Igreja Católica, ao menos desde o final do séc. XIX, também passou a reconhecer a legitimidade dos protestos do proletariado<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Encíclica *Rerum Novarum*, do papa Leão XIII.

No Brasil não foi muito diferente. O reconhecimento estatal do acesso à terra como um direito remete à própria história da colonização do país, excludente e desrespeitosa às populações indígenas que já habitavam o território brasileiro, resultando em uma concentração fundiária incomensurável, que ensejaria desigualdades e contradições entre latifundiários e grupos sociais camponeses e povos tradicionais, estimulando assim a luta por terra e por melhores condições de vida.

Desse modo, coube ao Estado formular políticas que tentassem dirimir a questão, surgindo daí a política de reforma agrária, sobre a qual Veiga (1981) afirma que:

Não surge nunca de uma decisão repentina de uma equipe governamental ou mesmo de uma classe social, ela é sempre resultado de pressões contrárias e ao mesmo tempo limitada por essas mesmas pressões. Suas conseqüências e seu alcance, tanto do ponto de vista social como econômico, dependem intrinsecamente da evolução das relações de força entre os camponeses, os assalariados agrícolas, os operários, as chamadas “camadas médias”, a burguesia e os grandes proprietários fundiários (VEIGA, 1981, p. 08).

Na região amazônica, a disputa de terra, entre a implantação da reforma agrária e a manutenção dos latifúndios – empresas agrícolas que dominam grandes extensões de terra na região –, se intensifica porque não está em jogo somente a terra para a agricultura, mas também a questão da apropriação dos recursos naturais decorrentes da biodiversidade existente nessa região.

## **2. FORMAS SOCIAIS DA TERRA E DISPUTA**

IANI (2004, p. 174) afirma que a terra passou por uma espécie de metamorfose ao longo da história com relação à sua significação. Primeiramente era utilizada como objeto e meio de produção; posteriormente é humanizada ao ser retirada da natureza, recriando-se como relação social em que é apropriada de diferentes formas, a partir da propriedade comunitária, tribal, familiar e, finalmente, na propriedade capitalista, em que se transforma em mercadoria.

Com o desenvolvimento das relações capitalistas de produção no campo, a terra se constitui como propriedade privada; para o capital ou do próprio capital. Nesse

processo, as diversas metamorfoses da terra compreendem as diversas configurações do trabalho. A humanização da terra, segundo as condições da sociedade burguesa, compreende a sua transformação em relação social, relação de produção, propriedade burguesa (IANNI, 2004, p. 174).

Conforme o citado autor, a terra admite diferentes formas sociais de apropriação. Conseqüentemente, a organização das atividades de produção são também distintas e até conflituosas, expressando diversas formas de relação entre homem e natureza, dos homens entre si, e de forma geral da sociedade com a natureza. Por isso, *“as formas pelas quais os homens trabalham a terra conferem distintas formas à terra”* (IANNI, 2004, p. 187).

Cabe ainda, compreender as configurações territoriais como determinações materiais, e não como meras causalidades. As disputas políticas, as correlações de forças, desenham os mapas e traçam as rotas do uso da terra.

Esses termos possuem vinculação estrita com as relações de poder que afloram na disputa por condições de existência, e que direta ou indiretamente dizem respeito à terra, matriz de todos os bens, convertidos ou não em mercadorias, a depender do circuito no qual são extraídos, transformados e consumidos (PAULINO, p. 108).

Cada grupo humano construía seu espaço de vida com as técnicas que inventava para tirar do seu pedaço de natureza os elementos indispensáveis à sua própria sobrevivência. Organizava a produção, a vida social e o espaço, na medida de suas próprias forças, necessidades e desejos. A cada constelação de recursos correspondia a um modelo particular:

O território social é, portanto, uma reprodução do real. Cada território possui seus próprios códigos, suas representações e também suas fronteiras. Desta forma, conformam-se modelos, representações, construções da realidade, que se revelam como instrumentos de poder. Assim, pensar o território implica ainda compreendê-lo através das relações de poder (PAULINO, p. 108).

O território deve também ser apreendido como síntese contraditória, como totalidade concreta do processo/modo de produção-distribuição-circulação-consumo, e com suas articulações nas quais o Estado desempenha uma clara função de intervenção.

O território é assim produto concreto da luta de classes travada pela sociedade no processo de produção de sua existência. Dessa forma são as relações sociais de

produção e processo contínuo; contraditório de desenvolvimento das forças produtivas que dão a configuração histórica específica ao território (FABRINI, p. 36).

Na conjuntura atual do campo prevalece a conflituosidade existente entre o campesinato e o agronegócio, que disputam territórios. Estes compõem diferentes modelos de desenvolvimento, e possuem portanto, concepções divergentes de terra e constituição de território, com organizações espaciais e paisagens geográficas completamente distintas.

Segundo FABRINI (2010), nessa condição existem diferentes tipos de paisagens: a primeira, do território camponês, se caracteriza pela pequena escala de heterogeneidade da passagem geográfica, caracterizado pelo freqüente povoamento, pela policultura e pela produção diversificada de alimentos, principalmente para o desenvolvimento local, regional e nacional. O segundo seria o chamado “agronegócio”, mais como um movimento que se distingue pela escala e homogeneidade da paisagem geográfica, e é caracterizado pelo trabalho subalternizado e pelo controle tecnológico das *commodities*.

O choque entre este modelo e a produção familiar camponesa ensejará determinadas respostas dadas pelo Estado. Nesse sentido, o principal foco a ser aqui explorado será a necessidade da Reforma Agrária, e em que medida esta política oferece, em tese, a concretização da Justiça Social.

## **2.1 As forças e tendências econômicas da atualidade no campo**

O capitalismo sustenta-se na exploração e no acúmulo de riquezas, na transformação de dinheiro em mercadoria e novamente mais-dinheiro, e no desenvolvimento das forças produtivas. Analisado no âmbito rural, esse modo de produção se apresenta como um processo de modernização da agricultura e de incorporação de novas terras à dinâmica de produção, provocando alterações sociais que envolvem latifundiários, pequenos proprietários, assalariados rurais, camponeses, ribeirinhos, posseiros, quilombolas, indígenas, e o Estado enquanto instituição reguladora.

De acordo com FABRINI (2010, p. 60) a expansão do modo de produção capitalista tende a promover a expulsão/expropriação dos camponeses, e a concentração da terra. Ou seja, uma espécie de territorialização do capital.

O expoente capitalista em questão seria o próprio agronegócio, e seus pacotes tecnológicos específicos, com produção em larga escala e que demanda grandes extensões de terras, geralmente para a produção monocultora e voltada a exportação.

As relações entre diferentes tecnologias, que importam em diferentes atribuições ao valor da terra, não se dão pelo acaso. A história evidencia a construção de uma estrutura objetiva/material e ao mesmo tempo política para justificar na atualidade a intensidade de conflitos, e mais uma vez põe em questão a atuação do Estado de Direito no cumprimento de determinados princípios constitucionais.

### **3. BREVE HISTÓRICO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO BRASIL**

A questão agrária no Brasil, em âmbito jurídico e social, envolve, como em diversos países da América Latina, conflitos relativos à distribuição de terras, e tem seus desdobramentos na política econômica e social, bem como na efetivação de direitos nas formas de acesso a terra.

A Amazônia se apresenta, nesse cenário, como especial território onde convergem diversos interesses antagônicos relacionados à propriedade e uso da terra. Historicamente determinada, a estrutura fundiária dessa região é disputada por um lado pelo latifúndio, e por outro pelos povos tradicionais e grupos sociais camponeses.

Contudo, atualmente essa disputa tem sido reconfigurada, dado o processo de crescente liquidação do velho latifúndio em nome de um novo latifúndio baseado em capital intensivo, maquinário moderno e grande utilização de insumos agrícolas. O agronegócio deslocou ainda mais a correlação de forças em prol do latifúndio, no contexto mais recente.

Historicamente, os instrumentos jurídicos não se apresentaram como uma saída equânime desde a colonização do país. Hoje, os desafios persistem e impelem a transformação do ordenamento jurídico vigente, do sistema de Direito posto; mas exigem, sobretudo, da atuação do Estado no que concerne à política agrária a efetivação dos preceitos fundamentais de garantia do acesso à terra como meio para a realização da justiça social.

Primeiramente, o “dever-ser” da Ciência Jurídica exige necessariamente uma análise dos fatos, a realidade concreta e material que determina a dinâmica social. Para isso, deve-se analisar a formatação da estrutura fundiária, o que ela representa e como é forjada.

O conjunto de terras que hoje representam o território brasileiro era habitado por uma pluralidade étnica – hoje denominada genericamente como “povos indígenas” –, até o processo de colonização engendrado fundamentalmente por Portugal a partir de 1500.

Antes mesmo de chegar à costa brasileira, os ibéricos já haviam distribuído a parte sul do continente americano. Antes da descoberta e colonização pelo lusitanos, as terras eram consideradas propriedade do rei por direito de conquista, em decorrência dos Tratados de Alcaçovas de 1479, e de Tordesilhas de 1494 (TRECCANI, 2001, p. 27).

Em busca de metais preciosos, além das mais diversas especiarias para comerciar nas Índias e com as demais nações que se abriam para o comércio, os portugueses passaram a investir na colônia americana. Para isso, o sistema sesmarial outrora utilizado no Reino de Portugal é implementado na colônia para a administração e a exploração das riquezas. O instituto sesmarial era uma concessão do poder público, ou seja, a concessão pela Metrópole portuguesa de um direito ao uso da terra assegurado pela exploração efetiva do solo de caráter resolutivo. Consistia em distribuir o território ainda inexplorado entre alguns abastados escolhidos da Corte Lusitana.

No período pombalino, o Alvará nº 03 de 1770, que tratava da tramitação administrativa do processo de confirmação das cartas de sesmaria para que fosse estabelecida a segurança jurídica relativa aos domínios coloniais no Brasil, ditou uma burocracia incomensurável. Desse modo, os latifúndios formados a partir da ocupação lusitana foram mantidos, ampliando-se ainda o número de posses.

Com a independência do Brasil, a divisão fundiária passou por uma fase de transição. O reconhecimento da propriedade da terra passaria a ser feito pela legitimação das posses, e, desse modo, a Constituição de 1824 garantiu o caráter absoluto da propriedade da terra, liberando-a de qualquer condição ou cláusula resolutiva (TRECCANI, 2001). No entanto, precisava ser aprovada uma lei complementar que regulamentasse a matéria. Passaram-se cerca trinta anos, em uma espécie de vazio de regulamentação infraconstitucional, período tido como ‘*o império da posse*’.

A partir da Lei nº 601 de 1850, denominada “Lei de Terras”, as terras devolutas poderiam ser adquiridas pela compra, ficando vedada a aquisição pela posse. A capacidade de exploração da porção de terra pelo seu proprietário determinava o seu tamanho. Sesmarias ou



outras concessões expedidas pelo governo puderam ser revalidadas desde que tivessem cumprido as condições prescritas nos respectivos títulos (BENATTI, 1996). Conforme TRECCANI (2001), obtinha o direito a terra somente aquele que dominava um poder político e econômico, capaz de se apoderar das maiores quantidades de terras.

Com o passar do tempo, durante o século XX, o modelo de regularização fundiária foi transformado a partir de marcos legislativos importantes como o Estatuto da Terra e o Decreto que permitia a federalização das terras da Amazônia. Estes, por representarem de certo modo instrumentos de atual aplicação, serão vistos em parte específica deste trabalho.

### **3.1 Recortes determinantes da estrutura fundiária da amazônia**

As mudanças na ordem normativa agrária, desde o período colonial, tiveram seus efeitos específicos na região da Amazônia, em especial as terras hoje localizadas no Estado do Pará. A história fundiária paraense, em termos jurídicos, teria começado no dia 05 de setembro de 1501, quando Fernando e Isabel, reis de Espanha, concederam uma carta patente para Vicente Yanes Pinzón, nomeando-o governador das terras desde o cabo de Santo Agostinho até o Reino Orenoco (TRECCANI, 2001).

No estado do Pará predominou a ocupação primária, prática utilizada tanto pelos camponeses quanto pelos grandes proprietários ainda no período republicano (BENATTI, 1996, p. 137).

No século XX, a expansão da economia industrial alcança as nações periféricas, quando são implantadas as indústrias de grande porte da siderurgia. O início do século combina, na lógica econômica, o desenvolvimento das técnicas industriais e as demandas das grandes guerras do século. Com isso, o aproveitamento dos recursos minerais e florestais é intensificado, e os olhares do governo federal se voltam à região amazônica.

Na década de 1930, as leis brasileiras condicionaram o direito de propriedade. Nessa mesma linha, a Constituição de 1946 estabeleceu que o uso da propriedade teria a finalidade de atingir o bem-estar social<sup>5</sup>, e ensejou a promoção da justa distribuição da propriedade. Ademais, essa Constituição acrescentou às causas tradicionais de desapropriação – necessidade e utilidade pública – a desapropriação por interesse social (CEPAL, 2000).

<sup>5</sup> Art. 147. O uso da propriedade está subordinado ao bem-estar social. (CF/1946).

Posteriormente, no cenário mundial pós-Segunda Guerra, segundo LOUREIRO (2002), a construção da Rodovia Belém-Brasília pode ser considerada como um verdadeiro marco para a história da região amazônica, introduzindo-a nas exigências da economia internacional.

Ao mesmo passo, novas tecnologias são introduzidas na produção agrícola, num período de intensa tecnificação no campo que ficou conhecido como “Revolução Verde”. Tal revolução previa a modernização da agricultura, a fim de garantir o aumento da produtividade da terra para a produção de alimentos através da adoção de um novo sistema agrícola que privilegiasse a padronização da produção alimentar, a motorização e mecanização do cultivo, bem como a utilização de produtos químicos nas atividades agrícolas (MATTOS NETO, 2011).

Para BENATTI (1996), desde o golpe militar de 1964 o “problema da terra”, particularmente na Amazônia, transformou-se progressivamente num problema de ordem militar. Essa intervenção se deu com a construção de uma infra-estrutura e um rol de instrumentais jurídicos que pretendiam legitimar a nova fase de desenvolvimento brasileiro, baseado da exploração arbitrária da Amazônia.

A partir deste momento, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 10 de 1964, a qual transferia a competência para a união de legislar sobre a questão agrária, e do Decreto-Lei 1.164 de 01 de abril de 1971, que subtraiu cerca de 70% das terras paraenses para a União, os Estados perderam quase que toda a competência que tinham para legislar sobre suas terras (BENATTI, 1996, p. 142).

Através do Decreto Federal nº 1164, de 1971, o Governo Federal retirou dos territórios dos estados as terras situadas dentro de uma faixa de 100 km de cada lado de todas as estradas federais existentes, em construção ou simplesmente projetadas e não iniciadas (LOUREIRO, 2002, p. 86).

A transformação da estrutura de desenvolvimento a partir do local formava os sujeitos exploradores e ainda os próprios sujeitos explorados. A malha viária que cortaria a Floresta Amazônica foi considerada decisiva para a colonização da região, atraindo e facilitando a

inserção de migrantes, geralmente oriundos da região nordeste do país, integrados ao contexto local sem estrutura, tornando-se mão-de-obra barata<sup>6</sup>.

O território, no entanto, guardava a herança da história agrária do país, com indefinições dos contornos fundiários, acompanhado do estímulo ao latifúndio. Segundo LOUREIRO (2002, p. 78), o governo alterou a legislação existente e criou dispositivos legais extraordinários e de exceção para que as terras da Amazônia, devolutas em sua grande maioria, pudessem ser transferidas para os grandes grupos econômicos e garantissem a propriedade da terra aos pretensos investidores futuros.

De acordo com a mesma autora, para tornar legal a aquisição de terra demarcada ou comprada fraudulentamente, muitas delas já aquinhoadas com incentivos fiscais, o Governo Federal regularizou<sup>7</sup> as terras griladas e deu à Justiça os instrumentos legais de que esta precisava para legalizá-las, posteriormente promovendo a expulsão dos antigos moradores (LOUREIRO, 2002, p. 81).

Com a nova ordem constitucional brasileira de 1988, vários princípios afloraram no ordenamento jurídico pátrio para orientar a ação do Estado e definir prioridades na resolução de conflitos no campo. No entanto, demonstra-se um entendimento diverso, ou no mínimo complexo, em que se confundem perspectivas econômicas que priorizam o mercado, com a demanda por condições de desenvolvimento da agricultura que se harmonizem com os princípios fundamentais da CF/1988.

#### **4. INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

“Posse” e “propriedade” são institutos do direito que expressam a relação entre os seres humanos e as coisas. Ambos figuram como instrumentos para o acesso a terra. A posse, sobretudo, guarda significação complexa, sendo que na acepção agrária a posse é o exercício direto e contínuo, durante um tempo ininterrupto, de atividades agrárias adequadas à natureza do ambiente.

---

<sup>6</sup> As taxas de crescimento populacional da região entre 1950 e 1970 variam entre 3,9% a 4,4% ao ano, passando de 3.427.000 habitantes em 1950 para 7.717.000 em 1970 (DIEHL, 2010).

<sup>7</sup> Por meio das Medidas Provisórias nº 005 e nº 006 de 1976 da Casa Militar da Presidência da República.

A ordem cronológica da aplicação dos instrumentais jurídicos no ordenamento brasileiro, a respeito da distribuição e redistribuição de terras, indica uma evolução da reforma agrária no Brasil, e como foram forjados os modelos políticos de resolução da questão agrária.

A Carta Magna de 1824 previu pela primeira vez o rito da desapropriação no ordenamento jurídico pátrio. Entretanto, somente no século seguinte o interesse social caracterizou o ato de desapropriação, vide o teor da Constituição de 1934.

A ordem constitucional de 1946 expressou superficialmente a distribuição da propriedade: *Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.*

O Decreto-Lei nº 3.365/41 dispunha sobre o rito da desapropriação, garantindo por meio de declaração de utilidade pública, a desapropriação de todos os bens pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. Mas sua redação original não considerava a finalidade para a reforma agrária.

Somente em 2001, 60 anos depois, sua redação foi alterada com a Medida Provisória nº 2.183-56, para incluir o art. 15-A, com o seguinte texto:

No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive **para fins de reforma agrária**, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos (grifou-se).

Com o tempo certas lacunas no sistema jurídico agrário foram sendo supridas. A Emenda Constitucional nº 10 de 1964 conferiu à União a competência para legislar sobre direito agrário, definindo o pagamento de justa indenização em títulos da dívida pública, no caso do art. 147 da CF/1946; afirmou a indenização em dinheiro pelas benfeitorias úteis e necessárias encontradas na propriedade; determinou que os planos que envolvessem desapropriação para fins de reforma agrária seriam aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução seria da competência de órgãos colegiados; assegurou aos posseiros de terras devolutas que tivessem morada habitual, preferência para a aquisição de

até cem hectares; firmou que sem prévia autorização do Senado Federal, não se faria qualquer alienação ou concessão de terras públicas, com área superior a três mil hectares, salvo quando se tratar de execução de planos de colonização aprovados pelo Governo Federal.

A Lei nº 4.504/64, chamada de Estatuto da Terra, dispôs sobre um conjunto de medidas acerca da Reforma Agrária e a promoção da Política Agrícola. Em seu art. 2º enumera um conjunto de quatro condições caracterizadoras do cumprimento da função social da propriedade da terra, sendo elas: o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, a conservação dos recursos naturais e a observância dos direitos trabalhistas.

Em seu bojo, a lei trouxe importantes definições técnicas para a regularização fundiária e a reforma agrária. Além de “empresa rural”, “parceleiro”, e “colonização”, conceitua em seu art. 4º:

- I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;
- II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;
- III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior<sup>8</sup>;
- IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

Sobre o "latifúndio", o texto normativo expõe dois tipos: por dimensão e por exploração. Quando superar a área definida na forma de seu art. 46, a terra será latifúndio por dimensão. Será por exploração quando mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou

---

<sup>8</sup> *Art. 5º A dimensão da área dos módulos de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer. Parágrafo único. No caso de exploração mista, o módulo será fixado pela média ponderada das partes do imóvel destinadas a cada um dos tipos de exploração considerados.*

inadequadamente explorado. A única exceção está presente na proteção da terra tendo em vista a floresta nela contida.

O desconhecimento da real estrutura fundiária ensejou a competência dada ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária através da Lei 4.504/64 para discriminação das terras devolutas federais, com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de “cultura efetiva” e “morada habitual”, bem como arrecadá-las ao patrimônio público federal quando desocupada ou ocupadas ilegalmente. Garantia ainda a emissão de títulos de domínio aos posseiros.

A distribuição ou redistribuição de terras, a tal Reforma Agrária, teria o objetivo de criar um sistema entre os cidadãos e a terra capaz de congregar desenvolvimento econômico e justiça social. Para tanto, reza o Estatuto da Terra, seria necessária a extinção do minifúndio e do latifúndio. Os meios de execução desta política seriam a desapropriação por interesse social; a doação; a compra e venda; a arrecadação dos bens vagos; a reversão da posse pelo Poder Público de suas terras; e a herança ou legado.

A desapropriação levava em conta o art. 147, § 7º da Constituição Federal de 1946, que disciplinava o pagamento de justa indenização pelo valor declarado no ITR, mais a indenização por benfeitorias<sup>9</sup>. Ao final ingressava-se na imissão da posse. As desapropriações seriam promovidas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), e as terras destinadas prioritariamente à propriedade familiar. As terras arrecadadas poderiam ser vendidas.

A “colonização”, instrumento de expansão da fronteira econômica do país, foi contemplada nos dispositivos do Estatuto da Terra. Sua formulação passava pela atuação do Ministério da Agricultura, mas carecia de anuência do Ministério de Guerra.

O IBRA tinha poderes, segundo a Lei nº 4.947 de 1966, para extinguir aforamentos tendo em vista a execução de projetos de colonização. Com a Lei 4.504/64, a Reforma

<sup>9</sup> Os títulos da dívida agrária não eram utilizados para tais finalidades. Vejamos: Art. 105. Fica o Poder Executivo autorizado a emitir títulos, denominados Títulos da Dívida Agrária, distribuídos em séries autônomas, respeitado o limite máximo de circulação equivalente a 500.000.000 de OTN (quinhentos milhões de Obrigações do Tesouro Nacional). § 1º Os títulos de que trata este artigo vencerão juros de seis por cento a doze por cento ao ano, terão cláusula de garantia contra eventual desvalorização da moeda, em função dos índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, e poderão ser utilizados: a) em pagamento de até cinqüenta por cento do Imposto Territorial Rural; b) em pagamento de preço de terras públicas; c) em caução para garantia de quaisquer contratos, obras e serviços celebrados com a União; d) como fiança em geral; e) em caução como garantia de empréstimos ou financiamentos em estabelecimentos da União, autarquias federais e sociedades de economia mista, em entidades ou fundos de aplicação às atividades rurais criadas para este fim; f) em depósito, para assegurar a execução em ações judiciais ou administrativas.

Agrária passa a ser parte do planejamento do Poder Público, com fundo próprio, e, definida em planos periódicos, nacionais e regionais.

A nova ordem constitucional agrária inaugurada na Constituição Federal de 1988, Capítulo III, Título VII, avançou na positivação de direitos relativos à terra e a garantia da Justiça Social no campo.

Suas disposições foram regulamentadas pela Lei nº 8.629/1993, que em seu art. 2º reza que *“a propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais”*.

Em comparação com o Estatuto da Terra, a Lei da Reforma Agrária apresenta outras definições técnicas a serem tomadas na política agrária. “Imóvel Rural” passa a ser o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial.

A “pequena propriedade” é o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais e a “média propriedade” o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais. Sendo insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

A desapropriação por interesse social, anteriormente prevista, tal qual a indenização, é recepcionada no atual ordenamento jurídico com certas diferenças. A indenização pela terra é paga previamente e constitui-se em títulos da dívida agrária, somente as benfeitorias úteis e necessárias são indenizadas em dinheiro. Também acrescenta:

§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001.

A desapropriação para fins de reforma agrária incorpora a análise de medidas importantes: o grau de utilização da terra e de eficiência na exploração determinados pelo órgão competente. Os índices apontados servem como medida para averiguação do cumprimento da função social da terra, destacada no art. 9º da Lei 8.629/93, que representa a observância simultânea: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Sob a ingerência já do INCRA, são selecionados dois meios próprios para a distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária: a emissão de títulos de domínio e a concessão de uso, ambos inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, garantindo ao concessionário a possibilidade futura de adquirir título de domínio. A concessão de uso, constante na Lei como direito real, é transferível por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, desde que o novo concessionário ou seus descendentes não dêem uso diferente ao estabelecido no contrato administrativo (MMA, 2006, p. 71).

O instituto da legitimação de posse surge, formalmente, no direito brasileiro com o advento da decantada lei nº 601 de 1850. Até então a posse não era socialmente tão distinta da propriedade. O instrumento surge com foco no meio rural e promove a conversão em domínio das posses registradas através das Paróquias.

É, portanto, a primeira forma de regularização fundiária. A Lei de terras proibia a ocupação espontânea de terras devolutas, criminalizando tal prática. Por fim, submeteu toda forma de aquisição da terra ao meio mercantil, a compra e venda.

Em 1946, com o Decreto-lei nº 9.760, o Estado inicia a discriminação das terras devolutas, por enquanto, de atuação específica em âmbito administrativo. As terras devolutas são institutos jurídicos originários do direito brasileiro, uma situação anômala da situação fundiária brasileira.

Segundo o artigo 5º do Decreto-Lei nº 9760/1946, são devolutas as terras na faixa de fronteira, nos territórios federais e no Distrito federal, as terras que não sendo próprias nem



aplicadas a algum uso federal, estadual, territorial ou municipal não se incorporarem ao domínio privado.

Com a promulgação do Estatuto da Terra, a legitimação da posse ganha outros contornos. A saber, o princípio federativo empregado desde a Constituição de 1891 garantiu que os Estados assegurassem aos posseiros de terras devolutas que tenham morada habitual, preferência para aquisição até cem hectares.

Atualmente, segue-se o que reza a Lei nº 6.383 de 1976, a respeito do procedimento administrativo e judicial para dar cabo da discriminação das terras devolutas em território nacional.

A Ordem Constitucional inaugurada em 1988 resume os últimos avanços e reafirma a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Dispôs a Carta Magna em seu art. 184, § 3º que cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação, ou seja, a celeridade na implementação de projetos da reforma agrária.

O interesse no desenvolvimento econômico agrícola corresponde a mesma seção do sistema de disposições constitucionais. Daí entende-se que Reforma Agrária não pode representar um atraso na produção; pelo contrário, é a expressão de maior produtividade no meio rural, combinando-se as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

Sobre a distribuição e redistribuição da propriedade, ficaram as terras públicas e devolutas a serem compatibilizadas com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Quanto à aquisição ou ao arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira dependerão de autorização do Congresso Nacional. Para tanto, uma lei detalhará o procedimento. Já no que tange à posse, atualmente faz jus à sua legitimação o

posseiro que preencher as exigências legais contidas nos artigos 11, 97, 99 a 102 da Lei nº 4504/64 e na Lei nº 6383/76 (MMA, 2006, p. 60).

Vale ressaltar que o procedimento para desapropriação foi modificado pela medida provisória nº 2109/2001, que criminalizou as pessoas que ocupam terra e privilegia os latifundiários, com a condição de não-desapropriação por dois anos, no caso de uma ocupação, e por quatro anos, quando houver reincidência (BUAINAIN, 2008, p. 221). Modificando a Lei nº 8.629/93, assim dispôs:

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações

Houve deste modo, claro prejuízo a qualquer forma de mobilização em torno da desapropriação de áreas onde não havia o cumprimento da função social. O aparelho Estatal volta-se a outro sujeito, o que reclama o latifúndio para si, como modelo correto e legítimo. Haja vista ainda que dois anos após a edição da medida foi verificado que somente 1,6% dos proprietários de terra controlavam 43,8% das terras, ou seja, quase metade das propriedades esta nas mãos de menos de 2% dos proprietários (BUAINAIN, 2008, p. 219).

## **5. POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA**

De acordo com Buanain (2008) o maior obstáculo institucional para a realização de reforma agrária na primeira metade do século XX era a natureza fiscal do pagamento de prévia indenização pelo valor da terra, posto traduzir-se em títulos especiais da dívida pública, conforme o artigo nº 141 da Constituição Federal de 1946, haja vista a conseqüente possibilidade de discussão judicial da motivação da desapropriação

Com o Estatuto da Terra (1964) ficou garantido o pagamento da terra nua em Títulos da Dívida Ativa, porém, a aplicação do Estatuto estava nas mãos do governo ditatorial. O empecilho, portanto, era a ausência de vontade política dos donos do poder.

Na época foram realizadas muito mais colonizações, do que projetos de Reforma Agrária. Com a abertura democrática no cenário político brasileiro, a partir de 1985 na chamada Nova República, os clamores populares voltam a ser ouvidos, dentre eles a questão da reforma agrária.

No contexto social surgem vários sujeitos de expressão nacional, porém, além destes, os organismos internacionais influenciam a modificação da política de desenvolvimento, a fim de que o Brasil explorasse o setor rural. O primeiro governo democrático, do Presidente José Sarney, tratou de fundar o Ministério de Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), que ficou responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária.

BERGAMASCO E NORDER (1996) salientam que em meados da década de 80, a implantação da reforma agrária era uma questão de honra para o governo. No período da redemocratização, a efetivação dessa política simbolizava o progresso da cidadania e o instrumento a ser utilizado era a desapropriação por interesse social em conjunto com o fortalecimento de uma política agrícola para despontar a produção de assentados e da agricultura familiar de modo geral. Todavia, as articulações políticas da bancada ruralista conseguiram recuar grande parte do programa do governo.

A década de 1990 foi marcada pelo avanço de políticas de privatização de setores ligados à assistência e apoio aos agricultores e no abandono da política de reforma agrária, em favor de uma redistribuição de terras orientadas pelo mercado (BUAINAIN, 2008, p. 39)

O aumento da população e da urbanização, mais o crescente índice de participação da mulher na força de trabalho, criaram um ambiente econômico e social que estimulava mudanças substanciais nas indústrias alimentícias e no comércio varejista.

A introdução de inovações como alimentos congelados, o advento de supermercados e a informação, através dos anúncios em canal de televisão, promoveram a proliferação de alimentos semiprontos, ao mesmo tempo em que aceleraram as tendências para uma concentração corporativa nesses setores.

Do ponto de vista de seus formuladores, era necessário que os administradores dos empreendimentos relacionados ao *agribusiness* desenvolvessem uma percepção clara do sistema total de produção do qual participavam e moldassem suas decisões estrategicamente de acordo com aquele contexto. Na realidade, o termo surge para

dar conta das relações mais estreitas entre campo e a indústria (BUAINAIN, 2008, p. 41)

### **5.1 - Política de regularização fundiária na lógica do mercado**

Na história da Amazônia é perceptível o emprego do instrumento jurídico para um determinado investimento econômico com a peculiaridade de cada época. A vocação agrária ou agroindustrial pensada para a Amazônia foi sendo transmutada de acordo com a demanda do mercado internacional. Necessariamente sua estrutura fundiária se transformou para abraçar a exploração minerária, florestal e agrícola.

Vistas as tendências econômicas passadas, é interessante analisar como a regularização fundiária está sendo direcionada para a região, e afinal a quais interesses estão servindo, tendo em vista todas as violências historicamente geradas para os camponeses, povos tradicionais e ao próprio meio ambiente.

Para MEDEIROS (2002, p. 59) a reforma agrária de mercado emerge no Brasil num contexto, no plano interno, de intensificação das ocupações de terra, mas também está estreitamente ligada a um redirecionamento das políticas do Banco Mundial, que, desde meados dos anos 70, elaborou alguns princípios gerais de ação, tais como o reconhecimento da importância da propriedade familiar em termos de eficiência e equidade; a necessidade de estimular os mercados para facilitar a transferência de terras para usuários mais eficientes e a importância de uma distribuição igualitária de bens e de reformas agrárias redistributivas.

A propaganda da reforma agrária de mercado (RAM) chamava os agricultores para um uso mais eficiente de recursos e a importância de que a reforma agrária tivesse um caráter voluntário, ou seja, autônomo e espontâneo, livre de burocracias administrativas e judiciais (MEDEIROS, p. 2002).

Como um dos defensores da RAM, BUANAIAAN (2008) argumenta em desfavor às desapropriações, nos seguintes termos: este meio envolveria um maior custo de transação, que implicaria um acréscimo substancial ao valor da terra; se sujeitaria a maior tempo de identificação das terras e a realização do assentamento, haveria a necessidade de uma máquina burocrática superdimensionada (MEDEIROS, 2002, p. 80).

MEDEIROS (2002) indica que a primeira experiência brasileira, dentro dessa nova orientação, iniciou-se no Ceará, em 1996. Em 1995, a Secretaria de Agricultura dessa unidade da federação autorizou o IDACE, Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará, a realizar estudos sobre o mercado de terras e avaliar o desempenho dos mecanismos historicamente usados para a reforma agrária no Estado.

A partir daí, foram estabelecidos contatos com missões do Banco Mundial para lançar as bases de um programa alternativo da reforma agrária. Como resultado, em 1996 foi criado o Fundo Rotativo de Terras, que viabilizou uma parceria com o Banco Mundial para criar um projeto de crédito fundiário no Projeto São José. A experiência se iniciou em fevereiro de 1997. A cédula da terra começou no mesmo ano com 90 milhões de dólares (MEDEIROS, 2002, p. 72).

O lançamento dessa iniciativa, em dezembro de 1997, com o nome de Programa Piloto Cédula da Terra, inicialmente circunscrito a 5 estados do Nordeste, provocou acaloradas polêmicas no meio acadêmico e nos movimentos sociais que transcenderam as fronteiras do país: organizações internacionais chegaram a solicitar ao Banco Mundial, co-financiador do programa, um Painel de Inspeção, que reúne um comitê independente para avaliar as ações do próprio banco.

A concepção do programa de crédito fundiário seria romper com a visão de que o pobre é naturalmente um incompetente e incapaz, buscando empoderar os próprios interessados para escolher, negociar e adquirir terras.

No caso, teriam os compradores, habitantes locais, mais informações que os órgãos públicos, e evitariam comprar terras ruins, que não permitem sua exploração sustentável e geração de renda para a família e pagamento do empréstimo; como devem pagar pelas terras, não fariam conluio com os proprietários.

O que se cria afinal é um meio de regularização fundiária com ingerência direta no mercado de terras, determinando o que está fora ou dentro desse mercado (ex: cláusulas de inalienabilidade), tipo de propriedade e de produção. Para os grandes conglomerados internacionais, o registro e a titulação de terras têm há muito sido vistos como os principais instrumentos para o aumento da segurança da posse, fortalecendo um frutífero mercado de terras e facilitando o uso da terra como garantia em mercados de crédito.

O Banco Mundial (BM) vem investindo em programas de apoio a regularização fundiária em várias partes do mundo durante muitos anos como instrumento para criar as pré-condições para o surgimento e/ou ativação de mercados de terra. Segundo as diretrizes do BM, as transações mercantis são necessárias para permitir a transferência de terras para produtores mais eficientes e seria importante para se realizar uma distribuição mais equilibrada da terra. O modelo instrumental para isso seria a chamada reforma agrária redistributiva.

A disposição mercadológica de um território nesse modelo de reforma, a fez ser denominada Reforma Agrária de Mercado (RAM). O pressuposto da RAM é o da falência histórica do que os economistas do BM denominaram de reforma agrária “conduzida pelo Estado”, modelo “desapropriacionista” ou, simplesmente, modelo “tradicional” de reforma agrária. Ou seja, a RAM foi criada para substituir algo que, segundo o discurso do BM, deixou de ser viável ou mesmo desejável.

A RAM tem como objetivo estimular ao máximo a compra e venda de propriedades rurais, enquanto o outro as prejudicaria, por limitar a mercantilização da terra entre os beneficiários da reforma agrária e entre estes e os agentes econômicos interessados em adquirir imóveis rurais para a produção agrícola (PEREIRA, 2011).

## **5.2 Inserção das terras da amazônia no mercado atual**

A Medida Provisória nº 458, convertida na Lei federal nº 11.952/2009, ampliou de 500 (quinhentos) para 1.500 (mil e quinhentos) hectares a área de terras públicas que o Governo Federal poderá repassar a entes privados (DIEHL, 2010). Com isso, reaqueceu-se o mercado de terras na Amazônia, a partir da entrega de terras públicas baratas a médios e grandes produtores privados, ainda que fosse a maior parte das terras regularizadas em prol de pequenos proprietários.

A política de Reforma Agrária anuncia uma quebra com o padrão do latifúndio. No período de 2003 a 2005 somente 25% das famílias foram assentadas em terras desapropriadas (RAMOS FILHO, 2009, p. 249). O MDA assumiu que houve uma inversão na prioridade inicialmente traçada como meta no II PNRA de assentar 71% das famílias de forma onerosa. (RAMOS FILHO, 2009, p. 249).

No caso da Lei 11.952/2009, a própria entrega das terras à livre disponibilização privada “grava” as terras no mercado, e, com a concorrência capitalista, a tendência é a concentração dessas terras nas mãos dos grandes proprietários (DIEHL, 2010). Essa lei instituiu o “Programa Terra Legal” do Governo Federal, que irá estruturar a regularização fundiária de 67,4 milhões de hectares de terras federais não destinadas na Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão). Dos 296.856 imóveis rurais a serem regularizados pelo Terra Legal nesses nove estados, 89.785 estão no Pará (INCRA, 2009).

O Terra Legal, programa do governo Federal gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, vai titular imóveis rurais cujas posses sejam anteriores a dezembro de 2004. Sob a justificativa da celeridade no processo de regularização, que hoje leva cerca de cinco anos, o rito de titulação simplificado (MDA, 2011).

Quanto à distribuição da terra, embora o governo dê destaque para o grande número de pequenos posseiros a serem beneficiados, um número reduzido de posses (6,6%) reúne quase 73% das terras da região. Elas também poderão ser regularizadas mediante a divisão dos imóveis entre familiares.

Uma característica em destaque para a entrada no mercado de terras das áreas tituladas através do “Programa Terra Legal” é que as terras só ganharam valor com o abate das árvores, objeto de preocupação mundial.

Algumas pessoas já estão demarcando terras e ocupando mais, esperando que a propriedade seja legalizada. Isso se intensificou após o surgimento do citado programa, mas não dá para atribuir o aumento do desmatamento e da ocupação irregulares diretamente ao programa, apesar de ele poder ser sim um fator que tem contribuído para acelerar esse processo (OEKOAMAZONIA, 2010).

A oferta da terra gratuita torna mais lucrativo invadir e desmatar novas áreas do que investir no aumento de produtividade das áreas já abertas. A baixa valoração da terra e a possibilidade de lucro após três anos podem ocasionar novas ocupações onde o monitoramento e a fiscalização não sejam efetivos (IMAZON, 2009).

Segundo o MDA *“Todo o ocupante regularizado assumirá cláusulas ambientais obrigatórias preconizadas no artigo 15 da Lei que rege a regularização fundiária da*

*Amazônia Legal, podendo perder o título da terra caso não as cumpra*”. Dados do Imazon indicaram, entretanto, um crescimento de 167% na derrubada da floresta em agosto deste ano, em comparação com o mesmo mês do ano passado (FOLHA, 2009).

Segundo o IMAZON, em 2008, havia indefinição fundiária de 53% da Amazônia, incluindo terras privadas sob suspeita de ilegalidade; área legalmente considerada sem alocação e posses sem reconhecimento legal. Além disso, não havia documentação consistente da locação física de imóveis rurais inseridos no cadastro de terras do INCRA e registros nos cartórios da Amazônia.

O limite foi novamente alterado pela Lei 11.763/2008, passando para 15 módulos fiscais, não excedendo 1,5 mil hectares. Ou seja, em um espaço de três anos, os limites de área de regularização fundiária em terras públicas sem licitação praticamente quadruplicou.

O programa Terra Legal não conseguiu alcançar a ambiciosa meta de emitir títulos num prazo de 60 dias. Houve avanços na fase de cadastramento de posses, mas muitos desafios ainda persistem nas etapas de georreferenciamento, vistoria de imóveis e titulação. No total, o programa cadastrou 74.132 posses em 8.369.872,937 hectares em 12 meses, sendo a maioria dos cadastros válidos localizados no Pará, com 49% dos imóveis (35.815 posses) e 48% (4 milhões de hectares) da área cadastrada.

A maior parte de área cadastrada (39%) estava concentrada nos imóveis acima de 4 e menores que 15 módulos fiscais, apesar de representarem apenas 8% do número de imóveis cadastrados. De acordo com a lei 11.952/2009 os ocupantes desses imóveis devem pagar pela regularização da terra. Por outro lado considerando o número de posses cadastradas, a maior parte (63%) concentrou-se na categoria de 1 módulo fiscal que serão objeto de doação pela Lei 11.952/2009. Essas posses correspondiam a 16% da área total cadastrada.

Pelo Programa Terra Legal, terras de até 1 módulo fiscal serão doadas; imóveis entre 1 e 4 módulos fiscais serão vendidos com valores diferenciados e abaixo do valor de mercado; e áreas entre 4 e 15 módulos fiscais serão vendidas por valores determinados nas tabelas de referência do INCRA sobre as quais incidirão índices relativos à localização e condição de acesso, tempo de ocupação e tamanho da área.

As repercussões são maiores quando vislumbrasse a estrutura complexa já estabelecida na Amazônia. Trata-se de uma característica própria do mercado de terras na Amazônia. Há



preços para três tipos de mercadorias: ‘terras com mata’; ‘terras de pastagem’ e ‘terras para lavoura’ (COSTA, 2010).

Foram 13,5 milhões de hectares desmatados para atividades agropecuárias entre os Censos Agropecuários de 1995 e 2007 (COSTA, 2010). A dimensão da ocupação da terra pela destruição das florestas aponta a tendência do mercado de terras de pastagem ou de lavoura<sup>11</sup>.

Segundo COSTA (2010), um montante de 14,2 milhões de hectares de terras novas foram produzidos em associação à expansão da economia rural entre 1995 e 2006, ou seja, se inseriram na dinâmica dos negócios. Enquanto isso, 2,4 milhões de hectares foram distribuídos pelo INCRA.

Ademais, por mais paradoxal que pareça, as indicações do Banco Mundial indicam que a Terra grilada não é a mais lucrativa. Aponta-se que os mecanismos de certificação de qualidade e de rastreabilidade típicos do novo padrão produtivo concedem lastro à necessidade de uma visão integrada e integradora da cadeia de produção, que é absolutamente fundamental para a inserção competitiva na nova ordem dos agromercados globalizados (GONÇALVES, 2005).

As previsões para o agronegócio demonstram a intensidade do peso econômico que influenciará a situação fundiária na Amazônia, em detrimento de qualquer outra forma de apropriação da terra que limite seu aproveitamento aos moldes do próprio agronegócio.

A produção de soja, por exemplo, em 2018/19 é estimada em 26,5 milhões de hectares, atingindo uma produção de cerca de 88,9 milhões de toneladas, representando um acréscimo de 5 milhões de hectares em relação à safra de 2007/2008.

Segundo o MAPA, essa expansão será superada apenas pela cultura de cana-de-açúcar, que aumentará cerca de 7 milhões de hectares em 2018/19. Mas o aumento da produtividade será o principal fator de crescimento da produção de soja no Brasil.

A soja deve expandir através de uma combinação de expansão de fronteira em regiões onde ainda há terras disponíveis e de um processo de substituição de lavouras onde não há terras disponíveis para serem incorporadas (MAPA, 2009, p. 12).

---

<sup>11</sup> Parte integrante do paradigma agropecuário é a perspectiva que trata a natureza na condição de matéria-prima, indicando a desmontagem do ecossistema para comercialização de suas partes como processo econômico legítimo, ou na condição do insumo terra, isto é, de um suporte depreciável de um sistema edafo-climático para a produção agropecuária (Idem).

## 6. CONCLUSÃO

Ainda que seja determinado pelas demandas do mercado financeiro, o território pode receber proteção especial pelo Estado. Ora por sua importância para o equilíbrio ambiental, ora para o benefício das populações tradicionais e camponesas, e geralmente aos dois aspectos concomitantemente.

Do que se vê, o papel do Estado em promover a regularização fundiária foi historicamente encerrado dentro da dinâmica comercial - seja dos frutos da terra, seja da própria terra -, reorganizando os laços demográficos e sócio-econômicos de cada território atingido.

Com base na justiça social elencada nos termos da Constituição Federal, cabe verificar qual o impacto desejado com a implementação da política agrária que se alia ao beneficiamento ao redor do mercado, conforme indicado ao longo do presente artigo.

Vê-se que o pressuposto básico da Regularização Fundiária, como dita “de Mercado”, é que, diante da configuração do capitalismo contemporâneo e da dinâmica e do legado das políticas de ajuste estrutural, não é mais possível a realização da reforma agrária tal como tradicionalmente fora concebida. A idéia central é de que a função redistributiva por parte do Poder Público deixe de ser preocupação primeira da política econômica, em detrimento da questão do trabalho e da justiça social.

Tal perspectiva afronta diretamente o princípio da justiça social inscrito na Constituição Federal de 1988, e, afinal de contas, enseja a afronta de todo um vasto rol de direitos fundamentais, edificados enquanto conquistas democráticas do povo brasileiro, organizado em movimentos sociais que lutam pela efetividade dos direitos humanos, e pelo respeito ao seu direito inafastável à vida com dignidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENATTI, José. *Posse Agro-Ecológica: um estudo de concepções jurídicas sobre os assentamentos camponeses agroextrativistas na Amazônia*. Belém: UFPA, 1996.

BERGAMASCO, Sônia; NORDER, Luiz. *O que são assentamentos rurais*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. *Terra Amazônia Legal*. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/terralegal/files/view/Cartilha\\_Legal-novo.pdf](http://portal.mda.gov.br/terralegal/files/view/Cartilha_Legal-novo.pdf)>. Acesso em 09 de janeiro de 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – MMA. *A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira* / Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM – Brasília: MMA, 2006.

BUAINAIN, Antonio. *Reforma Agrária por Conflitos*. In: Luta pela Terra, Reforma agrária e Gestão de Conflitos no Brasil / Antonio Marcio Buainain (coord) ET. al. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

CEPAL. *Estudo de Caso: O Mercado de Terras Rurais na região da zona da mata de Pernambuco, Brasil*. Disponível em: < <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/5868/LCL1447P.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2011.

COSTA, F. A. *Mercado e produção de terras na Amazônia: avaliação referida a trajetórias tecnológicas*. Disponível em:< [http://www.museu-goeldi.br/editora/bh/artigos/chv5n1\\_2010/dossie\\_mercado%28costa%29.pdf](http://www.museu-goeldi.br/editora/bh/artigos/chv5n1_2010/dossie_mercado%28costa%29.pdf)>. Acesso em 12 de janeiro de 2011.

DIEHL, Diego. *Espaços territoriais especialmente protegidos como instrumentos jurídicos de defesa dos povos da Amazônia: uma análise dos riscos socioambientais da expansão da soja geneticamente modificada*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Humanos e Meio Ambiente). Programa de Pós graduação em Direitos Humanos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

ÉRNICA, Maurício; ISAAC, Alexandre; e MACHADO, Ronilde. *O direito de ter direitos*. Disponível em: <[http://www.educarede.org.br/educa/index.cfm?pg=oassuntoe.interna&id\\_tema=7&id\\_subtema=4](http://www.educarede.org.br/educa/index.cfm?pg=oassuntoe.interna&id_tema=7&id_subtema=4)>. Acesso em: 21. jul.2010.

FABRINI, João. *O campesinato frente à expansão do agronegócio e do agrocombustível*. In: SAQUET, Marcos A.; SANTOS, Roseli A. dos. (orgs.). Geografia Agrária, território e desenvolvimento. 1ª ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 55-89.

FOLHA. *Ministério nega que programa Terra Legal aumente desmatamento*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u638155.shtml>>. Acesso em 09 de janeiro de 2011.

GONÇALVES, José. *Agricultura sob a égide do capital financeiro: passo rumo ao aprofundamento do desenvolvimento dos agronegócios*. Disponível em:< <http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/tec1-0405.pdf>>. Acesso em 13 de janeiro de 2011.

IANNI, Octavio. *Origens agrárias do Estado Brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IMAZON. *Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia*. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/173332oea10.pdf>>. Acesso em 08 de janeiro de 2011.

INCRA. *Terra Legal: MDA e governo do Pará decidem criar escritório de regularização fundiária*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?view=article&catid=1%3Aultimas&id=11620%3Aterra-legal-mda-e-governo-do-para-decidem-criar-escritorio-de-regularizacao-fundiaria&format=pdf&option=com\\_content&Itemid=278](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?view=article&catid=1%3Aultimas&id=11620%3Aterra-legal-mda-e-governo-do-para-decidem-criar-escritorio-de-regularizacao-fundiaria&format=pdf&option=com_content&Itemid=278)>. Acesso em 09 de janeiro de 2011.

LOUREIRO, Violeta. *Amazônia: história e análise de problemas – do período da borracha aos dias atuais*. 2ª. ed. Belém: Distribel, 2002.

LOUREIRO, Violeta & ARAGÃO PINTO, Jax. *A questão fundiária na Amazônia*. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/04.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2011.

MATTOS NETO, Antônio. *A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico*. Disponível em:< <http://www.abda.com.br/texto/AntonioJMNeto.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2011.

MEDEIROS, Leonilde. *Movimentos sociais, disputas políticas e a reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA / UFRRJ e UNRISD, 2002.

OECOAMAZONIA. *Grilagem no Terra Legal*. Disponível em:< <http://www.oecoamazonia.com/br/reportagens/brasil/54-grilagem-no-terra-legal->>. Acesso em 09 de janeiro de 2011.

PAULINO, Eliane. *Políticas territoriais e questão agrária: da teoria a intervenção*. In: Geografia Agrária, território e desenvolvimento / Marcos Aurelio Saquet, Roseli Alves dos Santos (organizadores). / -- 1 ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2010. (pp. 107-131).

PEREIRA, João. *A disputa político-ideológica entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Disponível em:< [http://www.landaction.org/gallery/DisputaPol%EDticaMRAM\\_RA.pdf](http://www.landaction.org/gallery/DisputaPol%EDticaMRAM_RA.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2011.

PRESSBURGER, Thomas. A reforma inacabada. In: MOLINA, Mônica C.; SOUSA JÚNIOR, José G. de; TOURINHO NETO, Fernando da C. (orgs.). *O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito agrário*. Vol. 3. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 113-119.

RAMOS FILHO, Eraldo. *De pobre e sem-terra a pobre com-terra e sem sossego: territorialização da reforma agrária de mercado (1998-2006)*. In: Lutas Camponesas: Condições, dilemas e conquistas / Bernardo Mançano Fernandes, Leonilde Servolo de Medeiros, Maria (orgs.) – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

TOURINHO NETO, Fernando. *Por um Brasil sem latifúndio*. In: MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa e. (Orgs.). *O Direito Achado na Rua*. v. 3. : Introdução crítica ao direito agrário. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002

TRECCANI, Girolamo. *Violência e Grilagem: Instrumento de aquisição da propriedade de terra no Pará*. Belém: UFPA/ITERPA, 2001.

VEIGA, José. *O que é Reforma Agrária*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

**Artigo recebido em 23 de junho de 2011 e aceito em 10 de agosto de 2011.**