

DIREITOS DE PROPRIEDADE E USOS ECONÔMICOS DA TERRA: UM ESTUDO DE CASO DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA NO SUL DO PARÁ

Sebastião Neto Ribeiro Guedes; Baastian Philip Reydon; Celso Aparecido Florêncio

RESUMO

O artigo discute o problema fundiário brasileiro relacionado aos direitos de propriedade da terra rural. Ao demarcar a importância das políticas agrárias para definir e distribuir direitos de propriedade, o artigo analisa como, no Brasil, tais direitos foram estruturados de maneira bastante peculiar, permitindo o divórcio entre registro e cadastro de terras. Uma das consequências disso foi fragilizar os direitos de propriedade da terra, tornando-os vulneráveis ao apossamento de fato. À guisa de ilustração, apresentamos dados baseados em um estudo de caso de disputa e atribuição de direitos de propriedade numa importante região agrícola e mineradora localizada ao sul do Pará.

Palavras-chave: Política fundiária, direitos de propriedade, instituições de registro de terras

PROPRIETY RIGHTS AND ECONOMIC USES OF THE LAND: A CASE STUDY OF AGRARIAN REFORM SETTLEMENTS ON SOUTH PARA STATE (BRASIL)

ABSTRACT

This article discusses the Brazilian land problem related to property rights of rural land. After emphasizing the importance of land policies in order to define and distribute rural land properties rights, we show how in Brazil the institutions of rural land registering and cadastral as separated processes debilitates the property rights, making them vulnerable to the effective occupying actions. In order to illustrate it, in this article we analyze Data based in a Case Study of conflict and property rights distributions in an important farming and mining region of southern Para state, in Brazil.

Key words: Land policies, right property, registering land institutions.

Sebastião Neto Ribeiro Guedes. Doutor em Economia pela Unicamp e professor assistente do departamento de Economia da UNESP-Araquara. Baastian Philip Reydon. Doutor em Economia pela UNICAMP e prof. Livre Docente do departamento de Economia da Unicamp. Celso Aparecido Florêncio. Sociólogo e técnico do INCRA em Brasília.

INTRODUÇÃO

Há hoje certo consenso a respeito de que o modo como o domínio fundiário público passou do Estado para particulares e o uso dado pelos últimos a esse patrimônio tem sido crucial na moldagem da sociedade capitalista, influenciando decisivamente, por exemplo, em seu caráter mais ou menos democrático e equitativo. Esse processo geral, que em muitos países encerrou-se no final do século XIX, permanece central e inconcluso no Brasil do século XXI. Daí que nele a estrutura fundiária continue a ser um problema de grande relevância e atualidade.

Um dos aspectos do problema fundiário brasileiro – conflitos por terra decorrente de falhas no registro e cadastro de terras – ganhou novos capítulos com a divulgação de informações envolvendo o Estado, que admitiu desconhecer o tamanho e a localização de parte expressiva do patrimônio fundiário público¹. Esse fato projeta luz sobre a imensa confusão sobre titularidade que envolve, fundamentalmente, mas não exclusivamente, as terras pertencentes ao Estado.

Entender por que isso ainda acontece, apesar de a teoria enfatizar a importância de instituições que protejam os direitos de propriedade, é instigante. Esse texto procura contribuir para isso. Ele se propõe a analisar o intrincado e complexo problema de transferência de terra pública para particulares, a partir de um estudo de caso que envolve o conflito entre, de um

lado, uma empresa mineradora brasileira e, de outro, beneficiários do programa de reforma agrária numa região localizada no sul do Pará. Em termos de estrutura formal, o texto divide-se em quatro partes, além dessa introdução.

A primeira, apresenta, muito rapidamente, evidências coletadas em bibliografia específica acerca da evolução e especificidade da estrutura de direitos de propriedade rural no Brasil. Em seguida, na segunda parte, é apresentada rapidamente a metodologia da pesquisa, que envolveu pesquisa qualitativa com trabalho de campo e investigação *in loco*, assim como a caracterização da região estudada. A terceira parte, mais extensa, se põe a descrever e analisar o material empírico reunido, problematizando as intervenções públicas na questão fundiária na região sul do Pará abrangida pelos municípios de Parauapebas, Ourilândia e São Félix do Xingu. O artigo termina com as conclusões.

1. DIREITOS DE PROPRIEDADE E POLÍTICA FUNDIÁRIA

Já se tornou clássica a análise sobre as vias do capitalismo empreendida por MOORE (1983). No seu estudo comparativo, esse autor salientou o papel crucial dos interesses agrários ora na conservação de, ora na ruptura com instituições contrárias à ampliação da homogeneidade social e que tolhiam o enraizamento de valores e práticas democráticas. Em contraste

1. O jornal Folha de São Paulo, por exemplo, em sua edição de 27 de junho de 2008, intitulada 14% da Amazônia é terra de ninguém informa que “um levantamento recém-concluído pelo INCRA revela que o órgão desconhece uma área da Amazônia Legal que, somada, equivale a duas vezes o território da Alemanha ou às áreas dos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná juntas. O INCRA não sabe se esses 710,2 mil quilômetros quadrados estão em mãos de posseiros ou de grileiros. Nem o que está sendo produzido, plantado ou devastado nessas terras públicas da União”.

com as revoluções burguesas vindas de cima, a via democrática contou como instrumento essencial de políticas fundiárias, cuja tônica foi a distribuição de terra demarcada e titulada a grandes parcelas da população, que puderam desenvolver um campo de autonomia produtiva, derivado do ganho de direitos de propriedade sobre a terra.

O caso paradigmático de política fundiária que estabeleceu direitos de propriedade favoráveis ao desenvolvimento econômico é o dos EUA. Embora sujeita a contradições e a influência de interesses econômicos de caráter especulativo (GATES, 1996), a política fundiária norte-americana foi suficientemente eficiente a ponto de viabilizar a transferência massiva de terra e garantir aos beneficiários um registro claro e preciso de sua área, oferecendo segurança jurídica e condições econômicas para que ela viesse a tornar-se um ativo de ancoragem de crédito hipotecário (DE SOTO, 2001; GUEDES, 2006).

Em contraste, em países que seguiram outra via de desenvolvimento, as políticas fundiárias tenderam a viabilizar a acomodação entre os interesses industriais e agrários assentados na grande propriedade, o que impediu o acesso amplo de terra à população, embora assegurasse direitos de propriedade mais ou menos discriminados. Vertente ainda mais atrasada dessa via de desenvolvimento capitalista, as políticas fundiárias no Brasil tenderam a consolidar um padrão de apropriação da terra excludente e fundado em direitos de propriedade mal definidos (VELHO, 1979).

A razão disso foi exaustivamente estudada por Osório Silva (1996). Seu estudo revelou o processo no qual se instituiu e desenvolveu os direitos de propriedade fundiária no Brasil até o advento da Lei de terras (1850),

e mesmo depois. Segundo ela, após o fracasso do experimento das Capitâneas Hereditárias, a Coroa portuguesa instituiu na colônia brasileira, tendo em conta a experiência de relativo êxito em Portugal, o sistema de propriedade da terra conhecido como sesmaria. Nesse regime, a Coroa cedia gratuitamente a particulares o direito de propriedade da terra mediante a observância de que fossem efetivamente ocupadas e utilizadas produtivamente, caso contrário voltavam, por meio de cancelamento da concessão, ao patrimônio da Coroa (OSÓRIO SILVA, 1996).

Embora fosse, do ponto de vista legal a única forma de adquirir a propriedade da terra, outro instrumento foi amplamente utilizado, por grandes e pequenos: a posse. Esses dois institutos - um "legal" e outro de "fato" - foram efetivos na ocupação territorial brasileira e explicam, em que pese as várias tentativas da Coroa portuguesa de por fim ao descabro fundiário, a dinâmica fundiária no Brasil. Osório Silva (1996) viu na posse e na incapacidade da Coroa portuguesa de impor uma gestão fundiária mais ordenada uma situação funcionalmente adequada aos interesses dos grandes proprietários (muitos, na verdade, posseiros) que, dada a baixa incorporação de progresso técnico à atividade de base agrária que realizavam, necessitavam de um território amplo e acessível, para o qual se dirigiam, dele se aposando, tão logo a fertilidade natural do solo onde haviam se estabelecido se esgotava.

Somente após a Independência do Brasil (1822) e a pacificação que se lhe seguiu pôde o novo Estado brasileiro pretender instituir a propriedade privada plena da terra e exercer uma política fundiária com o mínimo de controle sobre a ocupação do território. Isto aconteceu com a Lei de Terras (1850), cuja regulamentação

ção ocorreu apenas em 1856. Seus principais objetivos foram: a) organizar o acesso à terra; b) eliminar a posse; c) estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas (do Estado); d) transformar a terra em uma ativo confiável para uso como garantia.

Mas em razão dos interesses dos proprietários do país, a Lei de Terras manteve aberta a regularização das posses, possibilitando a ocupação de terras devolutas e inviabilizando o estabelecimento de um cadastro nacional de terras. Em 1864, uma nova obrigação institucional acabou por estabelecer uma tradição que perdura até os dias de hoje e que contribui para a indefinição e incapacidade de se regular efetivamente o mercado de terras: a necessidade de se registrarem as posses e as propriedades nos cartórios. De alguma forma, o registro no cartório dá ares de legalidade ao imóvel, embora seja comum a falsificação de posses e de propriedades dentro dos cartórios brasileiros².

A Proclamação da República, em 1889 e, com ela, a descentralização político-administrativa favoreceu a prática da regularização fundiária, uma vez que os Estados ganharam toda a terra devoluta (pertencente ao Estado) e puderam dela dispor livremente. A liberalidade na gestão do patrimônio territorial herdado variou de estado para estado, mas, independentemente disso, criou mais uma ambiguidade na concessão de títulos e, conseqüentemente, incapacidade de regular o mercado de terras.

Foi a Promulgação do Código Civil, em 1916, no entanto, que gerou a incapacidade de se regular efetivamente os mercados de terras no Brasil, tanto por reafirmar o cartório

como a instituição de registro, como por possibilitar que as terras públicas fossem objeto de apropriação.

O Código Civil acabou por estabelecer os grandes marcos da institucionalidade do acesso à terra no Brasil ao definir que o registro em cartório de imóveis era necessário (às vezes também suficiente) para comprovar sua titularidade.

Em publicação do INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (1997) aparece o resultado de investigação e de ações jurídicas para coibir as ações de grileiros e posseiros. Conforme o Quadro 1, cerca de 93 milhões de hectares, uma área equivalente a quase duas vezes o território da França, tiveram seus cadastros cancelados, porque foram resultado de fraude. Observe que essa prática está disseminada por praticamente todo o território nacional, mas concentram-se na região Norte do país, responsável por mais de 20% dos casos de cancelamento. O documento do INCRA (1997) é importante, também, porque revela em detalhes o *modus operandi* da grilagem de terras no Brasil. Há uma modalidade de grilagem que consiste em ampliar a área original. Nesse caso, os grileiros se apropriam de terras públicas movendo ações de usucapião, cujas sentenças ainda não tenham transitado em julgado, o que lhes permite registrar, junto aos cartórios, as novas terras.

Em outra modalidade de crime fundiário, o grileiro simplesmente registra nos cartórios área pública por meio de documentos forjados ou com proprietários fictícios.

2. No passado mais distante, isso é verdadeiro para o Rio de Janeiro, segundo Fridman (1999:296): “Vimos que a grilagem fez parte da evolução urbana carioca desde a época colonial, quando as ordenas religiosas, nobres e funcionários da Câmara já falsificavam escrituras e documentos...”

Quadro 1 – Quantidade de áreas cujos cadastros foram cancelados pelo INCRA

Número	Unidade da Federação	Número de imóveis	Área (ha)
1	AC	90	3.593.342
2	AL	3	41.004
3	AM	187	13.905.002
4	AP	15	813.978
5	BA	255	5.749.659
6	CE	11	153.132
7	ES	6	159.622
8	GO	75	1.306.363
9	MA	153	4.087.075
10	MG	138	2.635.464
11	MS	363	7.211.831
12	MT	960	22.779.586
13	PA	422	20.817.483
14	PE	1	21.850
15	PI	128	2.965.724
16	PR	19	584.194
17	RJ	2	23.423
18	RN	4	66.977
19	RO	56	1.381.623
20	RR	9	219.864
21	RS	10	113.183
22	SC	1	10.664
23	SP	40	2.114.539
24	TO	117	2.865.052
Total		3.065	93.620.587

Fonte: INCRA (1997)

2. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO

A pesquisa baseou-se em investigação realizada nos municípios de Parauapebas, Ourilândia e São Felix do Xingu, todas localizadas no Sul do Estado do Pará. Eles se localizam numa região de floresta cujo subsolo é rico em

minérios, entre os quais o de níquel, e marcado pela exploração desse subsolo por parte de grandes empresas mineradoras. A pesquisa foi realizada no ano de 2007-2008, por meio de visitas in loco à região, feitas por um dos autores em dois momentos distintos: a primeira no mês de outubro de 2007, e a outra em março de 2008.

Os dados provieram de duas fontes: a) as secundárias, por meio de pesquisa bibliográfica, que buscou uma literatura que tratasse especificamente do tema desse artigo. Em especial, se fez amplo uso de relatórios de campo que constam na Ação Civil Pública movida pela justiça federal de Marabá contra a empresa Onça Puma; b) primárias, utilizando como recurso de obtenção de dados a entrevista semiestruturada, que tem por característica principal se basear em roteiro que possibilita respostas abertas, nas quais os entrevistados podem discorrer sobre o assunto. O material recolhido serviu de apoio à descrição e análise que se segue.

A região Norte do Brasil foi palco tradicional de conflitos fundiários, que se intensificaram significativamente a partir das décadas de 1970 e 1980, no período caracterizado pela literatura especializada como de modernização agrícola. Nesse período, conforme analisou Ianni (1986 e 1979), a região serviu a vários experimentos de colonização que buscaram três objetivos: 1) canalizar para ela contingentes populacionais de outras regiões que pressionavam pelo acesso à terra, esvaziando as pressões por reforma agrária; 2) ocupar efetivamente um território política e militarmente vulnerável, dentro da perspectiva da estratégia de segurança nacional; 3) viabilizar novos espaços de valorização dos capitais agrícolas, industriais e financeiros, que se dirigiram para a região em busca de ganhos produtivos e especulativos. Nesse período, também, a região é integrada ao mercado nacional, a ele vinculando-se por meio dos massivos investimentos em infra-estrutura, principalmente viários (TOLDO, 2009). Articulado pelo e a partir do Estado, esse processo mudou a face e a dinâmica econômica da região, ganhando relevância novos e importantes grupos de interesse.

Investigações mais recentes de Becker (2004) e Homma (2008) têm chamado atenção para a nova dinâmica da Amazônia Legal, que contrasta com a do período anterior, referido nos parágrafos precedentes. Becker, por exemplo, recusa caracterizar tal território como fronteira móvel, pois sua dinâmica foi alterada pelas seguintes características: 1) consolidação econômica, capitaneada pelas atividades agropecuárias, daqueles territórios desmatados pela pecuária itinerante e de baixa produtividade. Os territórios consolidados incorporam os avanços tecnológicos da agricultura moderna, de elevada produtividade, e fazem avançar a pecuária intensiva, resultando, ambos movimentos, numa redução relativa de demanda por terra, cujo reflexo é a redução, verificada desde o início de 2000, do desmatamento; 2) crescente urbanização da região, maior integração e interação intrarregional, cujos impactos espaciais e demográficos são dois: de um lado, a urbanização e, de outro, a mudança na origem dos fluxos migratórios, que deixam de depender de outras regiões, e se fundam, cada vez mais, na migração entre os próprios estados que constituem a Amazônia legal (migração intrarregional) e, mais importante, dentro de um mesmo estado, por força do êxodo rural, impulsionado pela modernização agropecuária. Esse processo intenso de mudança estrutural se fez acompanhar do agravamento da questão agrária na região, cuja principal característica é a violência e a impunidade no que diz respeito aos crimes no campo (LOUREIRO; PINTO, 2005).

É nesse contexto geral de consolidação do território econômico da Amazônia Legal que, em 1977, o INCRA arrecadou como terra devoluta uma área de 400.000 ha, com a denominação de gleba Carapanã, localizada

no município de São Felix do Xingu, PA. No ano seguinte, o próprio INCRA ofereceu, em concorrência pública, a área para a execução, por particulares, de projetos de colonização. A empresa vencedora foi a construtora Andrade Gutierrez SA, que, ainda em 1979, apresentou o projeto Tucumã (Gleba I), que abarcava uma área de 181.000 ha. Em 1981, essa área recebeu titulação definitiva em favor da construtora, mediante o pagamento em dinheiro de 80% do valor da área outorgada. Em 1985, a empresa reivindicou a titularidade de mais 124.543 ha, à guisa de continuidade do empreendimento da gleba Carapanã. No mesmo ano, a área da Gleba Tucumã foi objeto de invasão por agricultores sem-terra, que, após extensa negociação e acordo amigável com a empresa colonizadora, tornaram-se beneficiários da reforma agrária, por meio do Projeto de Assentamento Tucumã, que, em 1991, assentou cerca de 3.229 famílias em três núcleos.

2.1. DINÂMICA DOS ASSENTAMENTOS: ASPECTOS ECONÔMICOS E PRODUTIVOS

A área sob análise é composta por dois assentamentos. O de Tucumã está localizado nos municípios de Tucumã e São Félix do Xingu, no Pará; possui área de 400.000 hectares e foi criado em 1991, com possibilidade de assentar 6.500 famílias. Até o momento, contudo, foram assentadas apenas 3.229 famílias em área de 227.711,00 hectares, porque a totalidade da área adquirida da Andrade Gutierrez foi somente parcialmente demarcada, inexistindo estudo completo sobre a situação ocupacional e fundiária desse patrimônio fundiário. Na área da gleba não se sabe quem tem a posse ou o título da terra, convivendo nela famílias assentadas, pequenos e grandes posseiros.

O outro projeto, denominado Campos Altos, possui área de 8.711 hectares e situa-se nos municípios de Ourilândia do Norte e Parauapebas, ambos no Pará. Ele foi criado em 1998, como resultado da ocupação por lavradores sem terra da fazenda Campos Altos, que foi desapropriada, no mesmo ano, pelo INCRA. Nele vivem 219 famílias.

Desde sua constituição, esses assentamentos têm dado prova das possibilidades de integração produtiva e dos impactos positivos sobre a comunidade local e regional de suas atividades. Conforme atestam os relatórios disponíveis e as visitas in loco, ambos são produtivos e viáveis economicamente. Uma caracterização sucinta da sua estrutura produtiva indica explorações nas áreas agrícolas tanto de culturas de ciclo curto, como de ciclo longo, bem como pecuária de leite e criação de pequenos animais, além da produção de frutas em pomares domésticos em torno da residência. Nas culturas de ciclo curto, predominam o milho, a mandioca, o arroz e o feijão, entre outras. Nas lavouras permanentes destacam-se o cacau, o açaí e a banana, além de frutíferas para o consumo doméstico e eventual venda em comércio local.

Outra atividade significativa nos dois assentamentos é a atividade pecuária, centrada na produção de leite. Essa atividade é a mais importante em termos de geração de renda para os assentados, cuja produção é comprada pelos laticínios existentes em Ourilândia e Tucumã, num sistema de cooperação integrado com as indústrias de leite. A clientela é dividida entre os laticínios, em função de sua localização no assentamento, sendo, os laticínios, os responsáveis pela coleta do leite junto a cada família/assentamento. Na verdade, o capital social acumulado pelas famílias viabilizou uma integração

à jusante com a indústria pouco comum em experiências desse tipo. De um lado, há a importante bacia leiteira constituída pelos municípios de Tucumã e Ourilândia do Norte. Nesses municípios existem, respectivamente, 02 e 03 laticínios. Juntos, eles empregam cerca de 500 trabalhadores diretos e mais de 4.000 indiretos. Em conjunto, eles compram a produção diária de leite de cerca de 2500 produtores, dos quais mais de 1500 são assentados. Da produção diária de 250.000 litros, 55% vem dos assentados. Esses dados mostram a importância da oferta de leite dos assentados para o processamento industrial dos laticínios, e, por sua vez, a importância dos próprios laticínios para a economia regional.

Além do leite, os assentados estão articulados aos processadores de cacau, por meio da Cooperativa Mista Agropecuária Tucumã, Ltda, situada no município de mesmo nome, que é o segundo maior produtor de cacau do Pará. Dos seus 399 associados, cerca de 15% (50 famílias) são de assentados. Além desse aspecto econômico, os assentamentos, conforme se pôde verificar *in loco*, desfrutam de uma razoável infraestrutura de transporte, saúde e educação.

2.2. A INVESTIDA DA MINERADORA SOBRE OS DIREITOS DE PROPRIEDADE

Ao mesmo tempo em que se constituem e consolidam os assentamentos, um outro movimento acontecia, envolvendo outro agente do processo. Interesses mineradores anteciparam, desde os anos 1960, a localização e identificação do subsolo da região, na busca de reservas minerais em quantidade suficiente para justificar futura exploração. A demanda junto ao Departamento Nacional de Pesquisa Mineral

(DNMP) expressa essa dinâmica. Esse órgão público é o responsável pela autorização de pesquisa, prospecção e exploração de minérios no Brasil, atuando, também, como órgão regulador. No caso sob análise, a empresa de mineração, ONÇA PUMA LTDA, solicitou, junto a este órgão, autorização para lavra de níquel e cobre do subsolo, que lhe foram concedidas em 1973. Essas áreas ficavam contíguas àquelas onde hoje se encontram os assentamentos rurais. Conforme se apurou na pesquisa, essa companhia obteve direitos sobre mais de 30.000 hectares, área potencialmente rica em níquel e lítio.

Mudanças na dinâmica econômica mundial têm favorecido, há algum tempo, a concentração setorial na indústria de mineração, por meio basicamente de fusões e aquisições. Nesse sentido, a companhia VALE DO RIO DOCE incorporou, por meio de compra, os ativos brasileiros da multinacional canadense CANICO, proprietária da ONÇA PUMA. Entre os ativos estavam, obviamente, os resultados das pesquisas do subsolo. Essa mudança de mãos ensejou, do ponto de vista descritivo, o problema fundiário aqui analisado. Isso porque a VALE deu início, tão logo pôde, à exploração mineral da região sobre a qual a empresa adquirida possuía direitos, e solicitou, junto ao DNMP, um requerimento de pesquisa de níquel em áreas contíguas (na verdade, na área dos assentamentos), aprovado em 2003. Em 08 de julho de 2003, a VALE entrou com um pedido de desafetação junto ao INCRA de área de 7.404 hectares onde estão parte dos assentamentos e que é contígua àquela de sua propriedade, a fim de possibilitar a continuidade dos trabalhos de pesquisa, bem como de futura lavra. No mesmo processo, a empresa solicitou ainda 1) a autorização para negociar e acordar com os trabal-

hadores a sua imediata retirada da área (Glebas Campos Altos e Tucumã); 2) a autorização para o livre e irrestrito acesso e utilização das áreas de seu interesse.

Apurou-se, contudo, que, bem antes de protocolado o pedido, a empresa deu início à compra de lotes individuais de várias famílias dos assentamentos. Este procedimento é flagrantemente ilegal, pois os assentados não são proprietários legais da terra até sua emancipação³, que ainda não aconteceu. Na verdade, a VALE utilizou-se de um expediente que tem sido comum na história fundiária brasileira: a de utilizar os cartórios como instrumento de legalização de posse, conforme se fez observar no item 2.

No caso dos assentamentos, a dinâmica das aquisições foi a seguinte, conforme deixa ver o DOCUMENTO AÇÃO CIVIL PÚBLICA (2009, p. 78).

Na medida em que os trabalhos de pesquisa de níquel avançaram, em agosto de 2003, iniciou-se o processo de compra de lotes mediante negociação direta da mineradora com cada assentado na área de interesse, à revelia do INCRA. Houve resistências ou questionamentos a esse procedimento da empresa, da parte de alguns assentados, embora pontuais. A empresa então fez reuniões com assentados do PA Campos Altos para informar sobre suas intenções e sobre seu projeto na região, contando para isso com o apoio do então presidente da Associação do

assentamento (Sr. Raimundo Borges Caçula Cruz), que intermediou as negociações dos assentados com a mineradora. Segundo várias pessoas entrevistadas, não houve participação de representantes do INCRA nessas reuniões. Entretanto, existe a informação de que um técnico da autarquia (da Unidade Avançada de São Félix do Xingu/PA) acompanhou o representante da empresa em algumas negociações com assentados. No PA Tucumã não houve reunião com as famílias assentadas e a negociação foi feita diretamente com cada família. Em 2005, mesmo sem ainda haver recebido a autorização formal do INCRA, a Canico do Brasil Mineração Ltda/Onça Puma retoma a compra de lotes, mais uma vez em negociações diretas com as famílias assentadas e à revelia dessa autarquia. A empresa utiliza nessa fase a estratégia do cercamento/isolamento, deixando algumas famílias isoladas e certamente forçadas a posteriormente vender seu lote à empresa pelo preço oferecido pela mesma – sem possibilidade de resistência, para as que querem permanecer no assentamento, ou de negociação, para aqueles/as que têm interesse em fazer negócio com a mineradora, embora ilegalmente. Segundo informações entre 2005 e 2007 a mineradora continuou com a compra de lotes nos dois assentamentos, tendo sido várias delas efetuadas em 2007 e nas mesmas condições e circunstâncias mencionadas acima. Dentre as áreas “negociadas” visitadas pelo GT em dezembro de 2007, duas delas, cujas casas foram derrubadas pela empresa, haviam sido

3. Conforme dispõe a Norma de Execução INCRA/n.9, de 6 de abril de 2001. Mas mesmo além dela, uma vez nos títulos de domínio sob condição resolutiva está previsto no artigo XIV que “Extingue-se a condição resolutiva, quando, cumulativamente: a) o(s) outorgado(s) houver(em) liquidado integralmente o valor do seu débito para com o outorgante; b) se decorridos dez anos, da data de registro deste título no competente Registro de Imóveis ou do registro do contrato de concessão de Direito Real de Uso, se expedido anteriormente a este, em face do estabelecido no art.18 da lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; c) tiver(em) em dia com o pagamento do ITR e d) houver(em) cumprido com a cláusula III”.

vendidas em 2007, confirmando assim esta informação. Vale ressaltar que todos os segmentos sociais ouvidos, sem exceção, mostraram-se bastante surpresos com a presença do GT na região, uma vez que a Mineração Onça Puma/Vale afirmam para todos já haver recebido autorização do INCRA quanto à desafetação da área para realização do seu empreendimento. Os preços oferecidos pela empresa sempre foram bem superiores ao valor de mercado e altamente tentadores para as famílias em questão – variou em função da localização, momento de compra e interesse(ou não) do vendedor/a. Segundo os entrevistados, a efetivação da compra/venda dos lotes foi feita no escritório da Mineração

Onça Puma, em Ourilândia do Norte, com o representante da empresa (Eduardo) e o pagamento foi feito por meio de abertura de conta no Bradesco. Junto aos contratos de compra e venda realizados em Cartório foi anexado termo de desistência de direitos sobre as parcelas assinados pelos vendedores como exigência da empresa para efetivação do negócio”.(pg 35/36)

De acordo com as observações de campo e os levantamentos junto aos cartórios, nos anos de 2003, 2005 e 2007 o total de áreas do INCRA negociadas pelos assentados e posseiros somava 8.321 ha , divididos em 89 lotes e 81 famílias, conforme o quadro 1.

Quadro 2- Síntese das indenizações pagas pela empresa ONÇA PUMA aos assentados e posseiros dos assentamentos de Campos Altos e Tucumã

Relação de contratos de compra e venda (cartórios)			
	Assentados	Posseiros	Total
Campos Altos	25	10	35
Tucumã	27	19	46
Total	52	29	81

Fonte: Ação Civil Pública – anexo 4, (2009)

Essa dinâmica de aquisição de terra segue o seguinte script. Interessados se apossam ou compram terra devoluta e a registram em algum cartório de registro de imóveis, fiando-se de que, mais cedo ou mais tarde, o simples registro será suficiente para “comprovar”- dada a imensa jurisprudência, o emaranhado jurídico e a própria leniência do órgão público responsável pelo cadastro de terra- a legalidade da posse. Surpreendente nesse caso é a conveniência de parte dos técnicos do INCRA, em especial sua subsele de Marabá, proprietário das terras e

gestor nelas de políticas de reforma agrária.

Seu comportamento revela a fragilidade dos direitos de propriedade da terra no Brasil, uma vez que a lei somente materializa direitos quando chama para si a força e proteção do Estado. Este, por conivência ou omissão, se mostra no Brasil incapacitado de exercer seu poder de *enforcement*.

Na mesma perspectiva, chama também a atenção o fato de que as ações das agências governamentais sejam tão desarticuladas, com o DNPM outorgando direitos de proprie-

dade sobre a pesquisa e lavra do subsolo que se chocam, em muitos casos flagrantemente, com aqueles distribuídos pelo INCRA. Tal fato é outro importante elemento na explicação do porque grandes interesses econômicos estruturados se valem do Estado para viabilizar seus negócios. Mais importante ainda é que esse processo, ao permitir o apossamento de terra pública por grande empresa capitalista coloca em xeque a viabilidade da própria política fundiária local posta em execução pelo INCRA. Sua omissão favorece esses interesses e é percebida pelos assentados com misto de revolta e resignação, conforme registrado na fala de um dos assentados (AÇÃO CIVIL PÚBLICA, 2009, p. 203).

2.3. O CONFLITO E A DESTRUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL

As consequências da investida sobre a terra pública, por parte da empresa mineradora, têm várias dimensões, todas elas redundando em redução do capital social acumulado pela comunidade de assentados e do seu entorno. Como já o dissemos, buscou-se, ao se caracterizar a estrutura produtiva e comercial dos assentados, colocar em relevo o significativo efeito econômico da sua atividade. Ressaltou-se sua integração à jusante com as indústrias processadoras e o papel no comércio local da venda do excedente do autoconsumo. Organizados dessa forma, essa comunidade de agricultores familiares obteve, fundamentalmente do poder público, significativo investimento em infraestrutura, materializado na forma de estradas (com razoáveis condições de tráfego), escolas e postos de saúde dentro dos assentamentos, moradia e rede elétrica e sistema de saneamento superiores na quantidade e qualidade à média do

estado do Pará. Em adição a isto, se construiu uma vida comunitária rica, ancorada nos laços de parentesco e de amizade, forjados em trajetórias de vida e de luta comuns.

Contudo, a chegada da mineradora parecia ameaçar concretamente esse capital social acumulado. O DOCUMENTO AÇÃO CIVIL PÚBLICA (2009) relata com detalhes os efeitos deletérios da atividade mineradora. Segundo ele, a pecuária leiteira e o plantio de cacau – as principais fontes de renda dos assentados – estão sendo paulatinamente desestruturados. Em função da redução da produção do leite provocado pela venda de várias parcelas de lotes de assentamento à Onça Puma, houve o fechamento de um dos laticínios localizado no assentamento Campos Altos e a suspensão da busca pela empresa do leite no lote das famílias que ficaram isoladas. Também houve redução na produção de mandioca, provocando o fechamento de “casas de farinha” que funcionavam dentro do assentamento. As explosões de dinamites têm provocado stress nos animais com redução na produção de leite, de ovos e de pintos. A insegurança quanto ao futuro – se vai ou não permanecer no lote – parece estar provocando uma certa paralisia da produção no assentamento. Tal fato tem feito com que alguns deixem de plantar. Por outro lado, a redução de habitantes no assentamento provocou o cancelamento da linha de ônibus diária – do assentamento para a sede do município de Ourilândia do Norte – com prejuízos na comercialização.

O relatório prossegue na descrição dos impactos negativos. Em relação à educação, houve o fechamento de várias escolas em decorrência da redução do número de alunos pela venda dos lotes à mineradora. Das seis escolas existentes no assentamento Campos Altos, três foram fechadas. A Prefeitura de Ourilândia do

Norte disponibilizou transporte escolar para as famílias que permaneceram no assentamento, mas seus filhos e filhas devem se deslocar de 15 a 20 km nesses veículos de transporte. É comum faltarem à escola quando o transporte não vem. Negativos também são os impactos sobre a saúde, na medida em que o fechamento dos postos de saúde tornou difícil o acesso a esse serviço, principalmente em casos de urgência.

Igual prejuízo se constatou em relação à vida social nos assentamentos, onde existiam comunidades organizadas em função de laços de parentesco. As famílias se ressentem das igrejas que fecharam e dos danos às relações de amizade e parentesco que uniam os membros dessas comunidades. A grande circulação de veículos da mineradora no interior do assentamento danifica as estradas e perturba a tranquilidade comunitária, obrigando as mudanças em seus hábitos de sociabilidade (fechar as portas e janelas das casas, evitar as conversas de vizinhança em frente à residência, etc).

Em relação aos impactos ambientais da atividade mineradora na região, o DOCUMENTO AÇÃO CIVIL (2009, p.80) é pródigo em descrevê-los. Apesar de a empresa apresentar medidas mitigadoras e compensatórias, elas não são detalhadas e nem há garantias de que servirão efetivamente de compensação sócioambiental diante do impacto profundo desse tipo de atividade sobre o ambiente e as populações da região onde ela se instala. Há evidências de que elas começam a ser sentida pelos assentados, que reclamam da poluição dos rios e da redução do nível de água, com o desaparecimento de peixes, resultante da ação da mineradora em suas nascentes. Há relatos de que três córregos já desapareceram como resultado da construção de barragens de contenção pela empresa.

Há ainda os custos que deverão, caso se consume os objetivos da mineradora, ser arcados pelo INCRA e pela União, que fizeram investimentos em infraestrutura física (estradas, sistema de abastecimento de água, instalação de energia elétrica) e na oferta de crédito agrícola e para o financiamento habitacional.

Esse conjunto de eventos recai diretamente sobre os assentados, seus maiores prejudicados. No entanto, a percepção dos vários agentes e grupos sociais sobre a atividade mineradora na região não é consensual, refletindo a enorme heterogeneidade social e de aspiração de vida de seus habitantes. Grosso modo, pode-se dividir em dois campos esses grupos: o daqueles contrários ao empreendimento minerador e das suas práticas no assentamento - esse grupo é composto pelos assentados e pequenos posseiros (a maior parte deles), por uma fração dos empresários da região, diretamente afetados pelo desmonte da estrutura dos assentamentos, tais são os casos dos interesses industriais à jusante da agricultura assentada (laticínios, cooperativa de cacau, empresa de beneficiamento de arroz) - ; e o do pequeno comércio varejista das vilas próximas aos assentamentos. Postura contrária aos interesses da mineração pode ser encontrada também nos movimentos sociais e entidades de representação dos trabalhadores. Nesse caso a CPT de Tucumã, Xinguara e Marabá, menos incisivamente o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tucumã, CUT e FETAGRI, além do MST de Marabá.

De outro lado, não são menos extensas as forças sociais de apoio aos interesses da mineração. Pode-se identificá-las entre o poder executivo municipal que, quase com unanimidade, defende, de olho nos futuros royalties, as dimensões positivas dessa atividade, principal-

mente sobre o emprego e renda locais, embora reconheçam, em entrevistas, que os impactos, até o momento, foram mais negativos do que positivos. Há empresários que têm se beneficiado com as mudanças trazidas pela mineradora. São os casos do varejo das cidades, que cresceu junto com o número de trabalhadores recrutados para a construção e gestão das instalações da mineradora; das imobiliárias, igualmente beneficiadas pelo aumento da demanda de imóveis; do setor hoteleiro regional; do pequeno comércio de materiais de construção, etc.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou colocar em evidência uma das faces do problema fundiário brasileiro, que diz respeito à complexa e confusa estrutura de direitos de propriedade da terra rural. Reconhecendo a funcionalidade dessa situação para os interesses agrários ancorados na grande propriedade, conforme ampla literatura sobre o assunto, o artigo explorou um caso emblemático dessa situação, que envolvia um leque heterogêneo de atores sociais. Desse modo, procurou mostrar as idas e vindas do processo de instituição de direitos sobre a terra e o papel dúbio, mas extremamente favorável ao grande capital, da atuação estatal.

De um lado estão os trabalhadores rurais sem terra beneficiários da política de terras do INCRA, que culminou, nos anos 1980 e 1990, nos assentamentos de Tucumã e Campos Altos. Após a conquista da terra, a luta dos assentados contribuiu para fortalecer os laços entre as comunidades assentadas, de um lado, integrando-as, às indústrias de processamento agropecuário, e, de outro, conquistando inves-

timentos públicos de infraestrutura, saúde e educação. Por sua vez, no espectro oposto, estão os grandes interesses mineradores, expressos por uma empresa subsidiária da Companhia Vale do Rio Doce. A fim de viabilizar sua capacidade produtiva na exploração de minério de níquel e lítio, empreende, com a conivência do Inkra de Marabá, e a ativa participação dos cartórios locais, ações de compra, intimidação, entre outros, cujo resultado conjunto é o de inviabilizar a autonomia econômica dos assentados.

Essa situação – que reflete a indefinição de direitos de propriedade – tem gerado insatisfação e acumulado tensões entre os assentados, com elevado potencial de conflito, conforme realçam os relatórios de campo do INCRA. O pano de fundo do conflito, contudo, espelha distintas visões/projetos de desenvolvimento rural e dos usos econômicos possíveis atribuídos à terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, B *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

DE SOTO, H *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DOCUMENTO AÇÃO CIVIL PÚBLICA NÚMERO 200839001000846-9- Justiça federal de Marabá, 2009.

FRIDMAN, F *Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor e Garamond, 1999.

GATES, P *The jeffersonian dream: studies in the history of American land policy and development*. Albuquerque: University of New Mexico Press.1996.

GUEDES, S.N.R “*Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista*”. Revista de Economia, v(32), n.1, p 7-36.2006.

HOMMA, A.K.O – Expansão agropecuária e desmatamento na Amazônia: Quais os caminhos? IN: COELHO, A;TEIXEIRA,E;BRAGA,M (ORG)- *Recursos naturais e crescimento econômico*. Viçosa: Os editores, 2008.

IANNI, O *Ditadura e agricultura: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia, 1964-1978*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.1986.

A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia. Petrópolis:Vozes.1978

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA O livro branco da grilagem no Brasil. Brasília:Mimeo, 2007.

LOUREIRO, V.R; PINTO, J.N.A A questão fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados*, v.19.n 54, p. 77-98, 2005.

MOORE, B As raízes sociais da ditadura e da democracia. São Paulo: Martins Fontes.1983

OSÓRIO SILVA, L *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp.1996

REPORTAGEM LOCAL 14% da Amazônia é terra de ninguém. *Jornal Folha de São Paulo*.

São Paulo, 27 junho de 2008. Caderno Brasil, p.6.

TOLEDO, T. Amazônia brasileira: linhas mestras da ocupação econômica (1616-1970). IN: ZEVALLOS, E.A (ORG) *A Amazônia e o Pacífico sul-americano e sua importância para o Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.p-69-85.

VELHO, O.G Capitalismo autoritário e campesinato.São Paulo: Difel.1979