



UM EXERCÍCIO METODOLÓGICO PARA A DETECÇÃO DE APROPRIAÇÕES PRIVADAS DE TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS: O CASO DO MUNICÍPIO DE PACAJÁ/PA

Marcelo Fernando Terence

Resumo

O presente artigo discute a formação da propriedade capitalista da terra no Brasil a partir da apropriação privada de terras públicas federais. A análise foi feita a partir de dados sobre a malha fundiária do município de Pacajá/PA e de um caso específico de apropriação particular em terras públicas nessa localidade. O objetivo principal é trazer uma reflexão sobre a continuidade de um verdadeiro caos fundiário e construir uma metodologia de verificação dessas apropriações que possa ser aplicada em qualquer parte do país, com a utilização dos dados oficiais disponíveis. Esses dados sobre a malha fundiária só existem atualmente porque uma série de normativas e instrumentos tecnológicos foram elaborados e implementados pelo Estado brasileiro nas últimas décadas. Não obstante, o descontrole sobre a utilização privada das terras públicas permanece. O estudo do caso do complexo de fazendas Gramane, localizado no município de Pacajá/PA, trará luz sobre a principal força de resistência às formas ilegais de apropriação de terras públicas, qual seja, a atuação de movimentos sociais de luta pela terra.

Palavras-chave: Grilagem de terras; Região Amazônica; terras públicas; certificação de terras; regularização fundiária.

A METHODOLOGICAL EXERCISE FOR DETECTING PRIVATE APPROPRIATIONS OF FEDERAL PUBLIC LANDS: THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF PACAJÁ / PA

Abstract

173

This article discusses the formation of capitalist ownership of the land in Brazil from the private appropriation of federal public lands. The analysis was based on data on the structure land in the municipality of Pacajá/PA and from a specific case of private appropriation on public land in that location. The main objective is to bring a reflection on the continuity of a real land chaos and build a methodology that can be applied anywhere in the country, using the official data available . These data on the land structure only exist because a series of norms and technological instruments have been developed and implemented by the Brazilian State in the last decades. However, lack of control over private use of public land remains. Lastly, the case of the Gramane farms evidenced on the main resistance force towards the illegal forms of appropriation of public lands, that is the performance of social movements fighting for land.

Keywords: Land grab; Amazon region; public land; land certificates; land tenure.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos séculos, a propriedade privada da terra no Brasil formou-se, via de regra, a partir da apropriação ilegal do patrimônio público. Não obstante as normas legais que foram sendo criadas ao longo da história objetivando, ao menos formalmente, disciplinar a apropriação das terras públicas, o que se viu foi o arbítrio dos poderosos determinando as formas da ocupação do território brasileiro. Além do mais, tais normas foram em grande parte elaboradas para consolidar as ilegalidades praticadas na apropriação de terras públicas ou, quando visavam combater essa prática, não foram efetivadas. É um padrão histórico da formação da propriedade da terra no Brasil (OLIVEIRA, 2015).

Desde o início da conquista europeia sobre as terras em que hoje se situa o Brasil instalou-se esse padrão de ocupação territorial. As sesmarias, por exemplo, normatizadas pelas Ordenações Reais, Cartas Régias, Forais, Éditos Reais etc.,¹ impunham uma série de condicionantes por parte da Coroa Portuguesa aos candidatos à concessão. Entre elas, determinava limites às terras concedidas, a necessidade de demarcação e de cultivo, a

1 Foram as Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1511-1512) e as Filipinas (1603) que forneceram as principais bases jurídicas para a implantação do sesmarialismo colonial (SILVA, 1996)

cobrança de foro (a partir de 1697) e ainda exigia sua confirmação por agentes reais². Sobretudo até o final do século XVII ocorreu todo o tipo de burla a essas normas fundiárias³.

Segundo Silva (1996, p. 40), “o vislumbre das possibilidades comerciais do cultivo da cana-de-açúcar, que demandava grandes extensões de terra, levou a metrópole a fechar os olhos ante o descumprimento das suas próprias exigências”. Afinal, se o objetivo era a produção de mercadorias destinadas ao mercado internacional e isso estava sendo alcançado não havia motivos para a Coroa Portuguesa se indispor com os colonos. Daí os pequenos posseiros serem preteridos pelas autoridades reais quando suas terras conflitavam com as terras de sesmeiros⁴. Desta maneira, a formação da agricultura comercial colonial, em grande parte determinada pelo caráter externo da acumulação de capital, foi marcada pelo **caráter extensivo da exploração agrícola**, facilitado pela abundância de terras a serem conquistadas aos povos indígenas e pela precária fiscalização por parte do governo português. Além disso, com grande parte da força de trabalho escravizada houve, no período colonial, menos pressão sobre as terras, deixando-as à mercê das classes senhoriais.

O mesmo tipo de situação aconteceu após a implantação da Lei de Terras de 1850, a Lei nº 601, já no período imperial. A preocupação alegada, a favor da aprovação dessa lei, era a de se restringir o “abuso das posses, com que ainda se costuma apropriar terras devolutas” (MOTTA, 1998, p.131). As apropriações de terras já consolidadas, mesmo que não cumprindo os requisitos legais, foram regularizadas tanto para os pequenos

2 É importante frisar que a apropriação das terras pelas classes proprietárias, no período colonial, ocorreu sempre sob tentativa de normatização da Coroa portuguesa, que em nenhum momento renunciou a seu monopólio de confirmação das sesmarias e nem mesmo concedeu o domínio indireto das terras aos particulares (NOVOA, 2000).

3 Tais como o recebimento de enormes sesmarias e seu retalhamento para a venda ilegal antes do término do prazo de inalienabilidade, a doação de sesmarias em nome de prepostos e o descumprimento da cláusula que impunha a necessidade de cultivo para a confirmação da concessão (MOTTA, 1998).

4 Apenas nos estertores do período colonial é que a posse ganhou legitimidade perante as autoridades e se impôs em disputas com sesmeiros com pendências em suas documentações. Segundo Forster (2003, p. 39), “No final do século XVIII foram editadas normas régias portuguesas para a aplicação no Brasil que davam alguma proteção administrativa aos posseiros”. Deve-se considerar, no entanto, que as posses se tornam totalmente legais na colônia apenas às vésperas da independência, posto que as sesmarias deixaram de ser concedidas apenas em 17 de julho de 1822. Antes, em março, decisão de D. Pedro I, príncipe-regente, ordenou dar preferência para a posse em detrimento de sesmarias não legalizadas.

posseiros como para os grandes detentores de terras. Em seu Art. 5º, por exemplo, a respeito da regularização de terras, determinava: “Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas ou com princípio de cultivo e morada habitual do respectivo posseiro”. Em relação às ocupações vindouras ficavam proibidas senão por meio de compra de terras junto ao Estado. Com a Lei nº 601 a propriedade privada da terra no Brasil assumiu, ao menos formalmente, o caráter absoluto da propriedade capitalista moderna:

Desaparecem, pois, os aspectos publicistas das Ordenações e do estatuto próprio das sesmarias no Brasil. Não há mais caimento em comisso, retorno pelo não aproveitamento à fazenda pública ou pagamento de foro, dízimo ou qualquer gravame. Legalizada uma propriedade pelos institutos nela previstos, a área passa a se constituir um domínio privado para todo o sempre (FORSTER, 2003, p.46).

A Lei de Terras não tinha como objetivo coibir a ação dos grandes detentores de terras públicas. Pelo contrário, abriu as portas para a legitimação dos mesmos e preservou livre de camponeses as áreas públicas para **expansão das fazendas**, garantindo para as classes proprietárias a continuidade do monopólio da terra. Aprovada a Lei de 1850, continuou a ocupação de terras devolutas, feita de forma ilegal. Pode-se falar, portanto, em um padrão de **acumulação espacialmente expansivo**, no qual a apropriação de terras públicas devolutas compreende o principal meio para se criar as condições para a produção de capital.

A questão da natureza ilegal das grandes apropriações de terras ganhou importância nesse período em que aumentaram os conflitos entre posseiros e fazendeiros. Deixou de ser mero formalismo jurídico o fato da grande detenção de terras estar ou não regularizada. Ainda que o sistema judicial sempre tenha dado preferência para as grandes fazendas nas disputas com pequenos posseiros, a realidade é que o fato da apropriação de terras públicas ter se tornado ilegal, a partir da Lei de Terras, abriu brechas para a contestação e, vez ou outra, a perda de tais terras (MOTTA, 1998)

Até o ano de 1891, a Lei nº 601 foi a principal norma sobre os meios de aquisição de terras públicas por particulares. A partir da Constituição Federal promulgada nesse ano, com o advento da República, as terras devolutas passaram para o domínio dos

estados federados. No caso do estado da federação que nos interessa, o do Pará, continuaram a vicejar as leis permissivas que anistiavam ou mesmo incentivavam as apropriações particulares de terras públicas. Nas palavras de Monteiro:

A transferência das terras devolutas do patrimônio da União para o patrimônio dos Estados, prevista na Constituição de 1891, vai beneficiar, em regiões como o Norte, a formação de novos latifúndios, uma vez que essas terras ao serem transferidas para os Estados passam para o controle das oligarquias regionais que delas vão se aquinhoar (MONTEIRO, 1980, p.49).

O governo paraense se transformou, pelo menos até os anos 1960, em um balcão de negócios em relação às terras devolutas do seu território. Foram inúmeros os decretos e leis que facilitaram a venda a preços vis ou mesmo a doação de terras à particulares⁵. Por outro lado, pouco foi feito para se conhecer como se dava a ocupação do solo paraense. Isso significou uma ocupação ditada pelo arbítrio dos particulares e com o desconhecimento da realidade fundiária por parte do Estado paraense.

Os governos que se seguiram ao golpe civil-militar de 1964 impuseram mudanças importantes que, aparentemente, visavam obter informações sobre a realidade fundiária do país, com algumas medidas diretamente relacionadas à Amazônia. Algumas delas nos interessam mais de perto: a primeira, contida no Estatuto da Terra de 1964, instituído por meio da Lei nº 4504 (BRASIL, 1964) determinou a elaboração de um cadastro nacional dos imóveis rurais com informações que possibilitassem o conhecimento da realidade fundiária do país. No ano de 1966, por meio da Lei nº 4947 (BRASIL, 1966), tornou-se obrigatório o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR) para a obtenção de vantagens creditícias junto aos órgãos federais e proibiu-se, na ausência do Certificado, “sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais”. São medidas, diga-se logo, que não tinham por objetivo restringir a

5 Exemplos: a) **Lei nº 1601, de 1917**: concedeu gratuitamente até 25.000ha de terras estaduais paraenses para a criação de gado bovino em regiões como o Alto Xingu, o Alto Tocantins, o Rio Araguaia e outras; b) **Lei nº 1947, de 1920**: criou o denominado aforamento perpétuo, que eliminou os limites para a apropriação privadas de terras públicas e estabeleceu um foro anual de 2% sobre o preço das terras estipulado no ano de 1892; c) **Decreto Estadual nº 2.828, de 1937**: possibilitou uma interferência ainda maior das oligarquias locais ao transferir para decisão dos prefeitos municipais “as questões sobre limites e locações de terras de castanhais e outros produtos nativos arrendados pelo Estado”.

atuação da grilagem, pois meros **possuidores** ainda podiam cadastrar os imóveis, como se lê no Artigo 2º na Lei nº 5868 (BRASIL, 1972), do ano de 1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR): “Ficam obrigados a prestar declaração de cadastro, nos prazos e para os fins a que se refere o artigo anterior, todos os proprietários, titulares de domínio útil ou **possuidores a qualquer título** de imóveis rurais...”. E como o cadastro era feito por mera declaração do proprietário/detentor/posseiro contendo as informações do imóvel rural, persistiu a falta de controle do Estado sobre a maior parte do seu patrimônio fundiário.

Já no início do presente século novas normativas foram elaboradas com o intuito, ao menos aparente, de aperfeiçoar o conhecimento sobre a realidade fundiária do país e de identificar os casos de apropriação ilegal de terras públicas federais. Um exemplo foi a Lei nº 10.267 (BRASIL, 2001) que obrigou o georreferenciamento dos imóveis rurais com mais de quatro módulos fiscais para atualização cadastral no SNCR⁶ Com isso, toda transferência ou averbação em matrícula de imóvel rural só poderia ser registrada em Cartório com o devido georreferenciamento entregue ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a partir dos prazos determinados pelo Decreto nº 9311 (BRASIL, 2018). Uma medida ainda tímida visto excluir de suas determinações as posses em terras públicas, obrigando o georreferenciamento apenas para as propriedades já constituídas.

No ano de 2004, já no governo Lula, o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o INCRA assinaram a Portaria Conjunta nº 10 (MDA/INCRA, 2004), obrigando o recadastramento de imóveis com mais de 100 hectares declarados como “ocupação por simples posse” no SNCR e localizados em municípios da Amazônia Legal conhecidos pelo alto grau de apropriações ilegais de terras públicas. Dada a importância e o ineditismo da iniciativa vale destacar alguns dos principais pontos do documento:

a) O memorial descritivo georreferenciado tornou-se obrigatório para o cadastramento no SNCR de todos os imóveis rurais, de qualquer dimensão ou situação

⁶ Conforme o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018.

jurídica (propriedade legalmente constituída ou posse). Havendo sobreposição com terras públicas, o imóvel ficava impedido de ser cadastrado;

b) O recadastramento com o georreferenciamento tornou-se obrigatório para todos os imóveis já cadastrados, excetuando-se aqueles com área igual ou inferior a 100 hectares. Os imóveis rurais não recadastrados ficariam com o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) inibido, não podendo realizar qualquer transação – como hipotecas, venda e arrendamento – ou aprovar planos de exploração florestal.

Na mesma direção de aperfeiçoar os mecanismos de gestão fundiária, no ano de 2010, o INCRA editou a Norma de Execução nº 96. Seu objetivo era efetivar os preceitos da Lei 10.267/01, sobretudo aqueles relacionados à identificação via georreferenciamento e à certificação dos imóveis rurais pelo órgão fundiário. Não se admitia, de acordo com esse documento, a certificação de imóveis na condição de mera posse ou com áreas sobrepostas às terras públicas. A ideia de identificar as sobreposições de imóveis rurais e destes com as terras públicas, além possibilitar um conhecimento mais próximo da realidade fundiária, permitiria o combate à grilagem e o início de um processo de retomada de terras públicas ocupadas ilegalmente⁷.

No entanto, as supostas boas intenções dessas medidas ficaram no papel. O INCRA, como demonstraremos neste artigo, passou a certificar todo tipo de imóvel, seja propriedade formalmente constituída ou detenção de terras públicas. Além do mais, a Certificação mostrou-se ineficaz: segundo o mais recente Censo Agropecuário (IBGE, 2017) são 5.073.324 estabelecimentos rurais no Brasil e, até março de 2020, foram certificados apenas 573.541 imóveis rurais de um total de 2.928.801 pedidos de certificação realizados. Portanto, há mais de 4 milhões de imóveis sem Certificação, boa parte deles porque o memorial descritivo georreferenciado apresentado ao órgão fundiário não foi habilitado para a obtê-la. Os demais não foram certificados simplesmente porque

7 Importante salientar que essa Norma de Execução foi editada em um momento de forte reação dos ruralistas na defesa de seus interesses. Prova disso é a edição, no ano de 2008, da MP nº 488, denominada MP da Grilagem e que, no ano seguinte foi aprovada e transformada na Lei nº 11.952, facilitando a regularização fundiária em terras da Amazônia Legal.

seus proprietários ou detentores não demandaram a certificação ao INCRA, evidenciando um baixo grau de formalização da propriedade da terra no país.

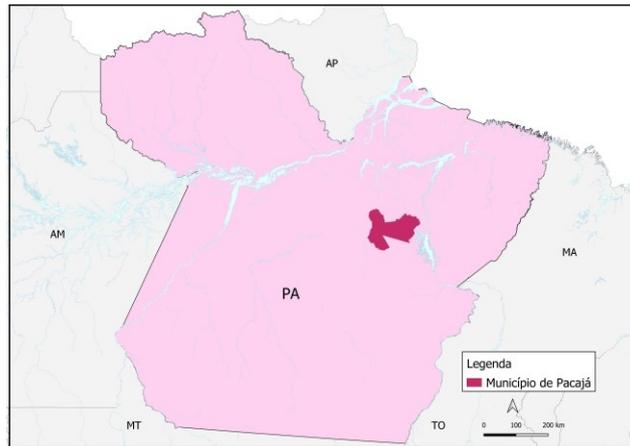
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A APROPRIAÇÃO PARTICULAR DE TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS: O MUNICÍPIO DE PACAJÁ/PA

A seleção desse município se justifica devido aos seguintes fatores ali presentes que favorecem esse tipo de apropriação de terras públicas e, portanto, permitem a verificação da eficácia da metodologia proposta nessa pesquisa:

a) É localizado em uma região de expansão da exploração de madeira, sendo atualmente o 5º município do Pará e 11º município da Amazônia Legal com maior taxa de incremento do desmatamento no ano de 2018. Ao longo dos anos foram acumulados 592.650 hectares de área desmatada, ou 50,1% do território pacajaense, sendo 13.780 hectares ou 1,16% desmatados apenas no ano de 2018 (PRODES/INPE, 2020);

b) Passa por um forte avanço da atividade pecuária que, após o desmatamento, consolida a apropriação capitalista das terras públicas: o rebanho de gado bovino no ano de 2018, último dado disponível, era de 620.875 cabeças, um aumento de 219% em relação ao ano de 2004 (IBGE/PPM, 2018) e;

c) É localizado na mesorregião do Sudoeste Paraense, com intensa atividade grileira já amplamente conhecida da literatura e com um histórico de apropriação ilegal de terras que vem desde o seu surgimento no contexto da construção da Rodovia Transamazônica. (TORRES, 2012).



Mapa 1 - Localização do município de Pacajá. Fonte: IBGE, 2020.

Além dos fatores relacionados, existe no município de Pacajá um caso de grilagem – Complexo de Fazendas Gramane - tolerado pelo Estado e que vem sendo contestado por famílias camponesas organizadas em um movimento social de luta pela terra. O estudo desse caso permitirá estender a análise para além da atuação estatal no combate à grilagem e à informalidade da apropriação capitalista das terras públicas, atuação esta mormente marcada pelo mero formalismo jurídico - estar ou não regularizada - e não pela preocupação efetiva com a destinação de seu patrimônio fundiário.

MATERIAIS E MÉTODOS

Nesta pesquisa foram utilizados os seguintes bancos de dados com informações georreferenciadas:

a) **Sistema Nacional de Certificação de Imóveis Rurais (SNCI) e Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF):** o SIGEF foi criado no ano de 2013 para o suceder ao SNCI. Ambos respondem por dados referentes à Certificação criada pela Lei nº 10.267/01, com a diferença que o SNCI não era automatizado, sendo a análise do pedido de certificação realizada por um comitê do INCRA que recepcionava e conferia se o polígono apresentado pelo detentor/proprietário se sobrepunha ou não à área pública ou a outro polígono já certificado. Com o SIGEF, a partir de 2013, esse processo foi automatizado;

b) **Cadastro Ambiental Rural (C.A.R.):** este cadastro foi criado pela Lei nº 12.651/12 com a finalidade de integrar as informações ambientais dos imóveis rurais para

melhor planejamento de ações de preservação ambiental. A própria lei que o criou afirma ser um cadastro para se obter “as informações ambientais das propriedades e posses rurais”. Não há, portanto, necessidade de se comprovar a legitimidade ou a legalidade do imóvel quando do cadastramento. Para o cadastramento é necessário a apresentação do georreferenciamento do perímetro do imóvel, bem como informações, igualmente georreferenciadas, sobre a reserva legal, a área consolidada e as áreas de preservação permanente. As sanções para quem não cadastra o imóvel é o impedimento à obtenção de licenças ambientais, a aplicação de multas e a impossibilidade de se obter créditos bancários. No caso de o imóvel apresentar sobreposição a outros imóveis, o cadastro fica com pendências, mas as sanções acima referidas não são aplicadas imediatamente⁸.

c) **Programa Terra Legal:** base de dados composta pelas áreas georreferenciadas a partir da requisição de regularização fundiária apresentadas por detentores ou posseiros de terras públicas federais. Este processo de regularização foi moldado pelas determinações da Lei nº 11.952 (BRASIL, 2009) e das atualizações efetuadas pela Lei nº 13.465/17 (BRASIL, 2017) e pela MP 910/19 (BRASIL, 2019). Na base de dados consultada para a pesquisa, disponibilizada pelo INCRA, estão os imóveis georreferenciados, sejam os já titulados ou ainda em análise.

d) **Glebas Federais:** quase a totalidade do território do município de Pacajá é ocupado por áreas arrecadas pelo governo federal por meio do Decreto 1.164/71 (BRASIL, 1971)⁹. Assim, as terras devolutas, sob gestão estadual desde o final do século XIX, passaram a ser federais, cabendo à esta instância de poder a sua destinação.

O método utilizado consistiu em sobrepor, para as glebas federais situadas no território do município de Pacajá, os dados das outras três bases de dados referidas, por

⁸ Cf. SICAR. Disponível em: <https://www.car.gov.br/#/sobre>. Acesso em 27/10/2020.

⁹ O referido Decreto, editado durante o governo Médici, determinava a federalização das terras devolutas, que antes pertenciam aos Estados. Uma parte significativa do território paraense foi federalizada. Essa federalização foi operacionalizada a partir da arrecadação das chamadas glebas, efetuada pelo INCRA nos anos 1970 e, no início dos anos 1980, pelo Grupo Executivo das Terras do Araguaia e Tocantins (GETAT). Tal Decreto foi suprimido pelo Decreto nº 2375/87, mas as glebas que já haviam sido arrecadas e matriculadas em nome da União assim permaneceram. É nessas terras que o governo federal tenta, sem sucesso, desde o ano de 2009, fazer a regularização fundiária.

meio do programa QGIS. O que possibilitou calcular do número de imóveis rurais e da área compreendida por eles em glebas públicas federais. Além de verificar, por meio do cruzamento com o SNCI, o SIGEF e o Programa Terra Legal, se tais imóveis se constituem em propriedades formalmente constituídas, em vias de regularização ou meramente em detenções ou posses apropriadas sem controle estatal.

Em relação ao caso particular de apropriação capitalista de terras públicas estudado neste artigo, foram realizadas entrevistas com servidores do INCRA e com integrantes da ocupação do Complexo de fazendas Gramane e do movimento social da região. Por fim, foram consultados processos judiciais e administrativos referentes à disputa deste imóvel entre os fazendeiros e as famílias camponesas.

Resultados

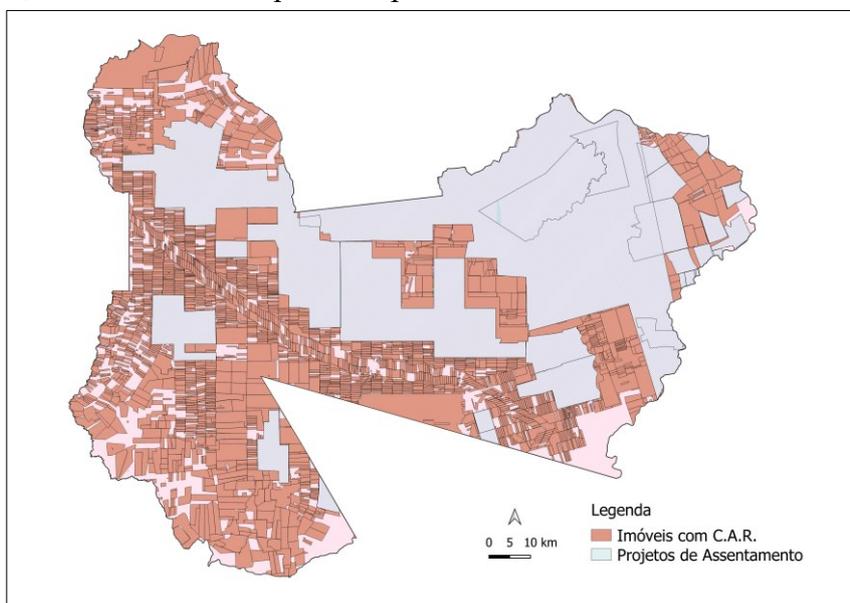
Vejam, no Quadro 1, os dados sobre a malha fundiária do município de Pacajá em quatro bases de dados oficiais:

| Bancos de dados | Imóveis Rurais (Unidades) | Área (Hectare) |
|-----------------|---------------------------|----------------|
| CAR | 3.396 | 859.190 |
| SNCI+SIGEF | 212 | 119.881 |
| SNCR | 3.394 | 3.321.620 |
| IBGE | 4.422 | 807.620 |

Quadro 1 – Malha fundiária de Pacajá, de acordo com os bancos de dados oficiais. Fonte: MMA/SICAR, INCRA, IBGE.

Se levarmos em conta que o território do município de Pacajá possui, segundo o IBGE, 1.183.233 hectares de área total, fica evidente o absurdo do SNCR apresentar mais de 3 milhões de hectares cadastrados de área ocupada por imóveis rurais no município. Isso só é possível porque esse sistema é preenchido com base em declarações dos proprietários ou detentores de terras, tituladas ou não, e apenas mais recentemente passou a exigir o georreferenciamento dos imóveis cadastrados. Mesmo assim, os polígonos recebidos pelo INCRA não são projetados para a verificação de sobreposições. Esse procedimento apenas é realizado quando o proprietário ou detentor busca a certificação por meio do SIGEF e aí, como mostram os dados, poucos conseguem obtê-la devido às sobreposições com glebas públicas ou mesmo com outros polígonos já certificados.

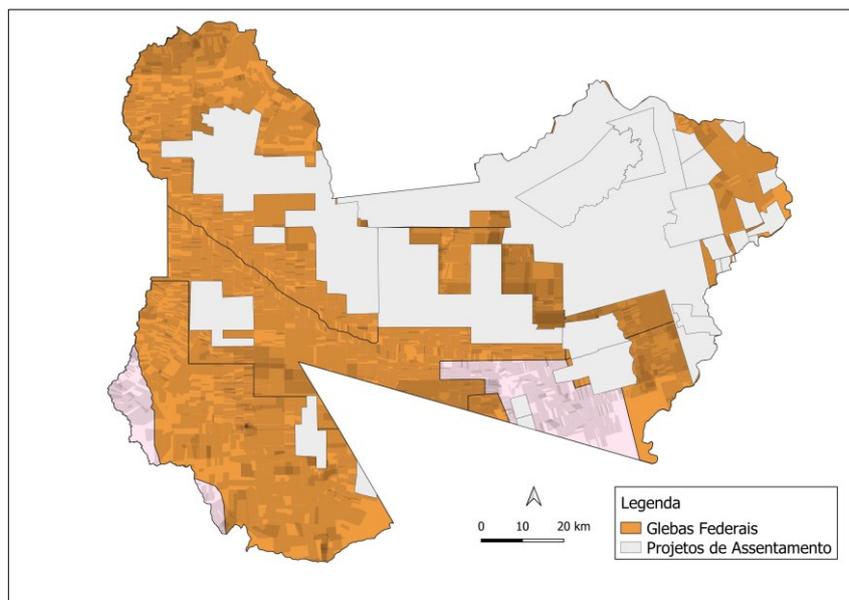
Independente da certificação ou não, podemos observar no Mapa 2 que o território do município de Pacajá foi, segundo o C.A.R., quase em sua totalidade apropriado por particulares, salvo as áreas conquistadas pelo movimento social e transformadas em PA¹⁰.



Mapa 2: Imóveis com CAR e PAs em Pacajá/PA. Fonte: INCRA e MMA/CAR. Org. Marcelo Terence.

Quando as glebas federais arrecadadas pelo governo federal a partir da edição do Decreto 1164/71 são sobrepostas aos imóveis declarados ao C.A.R (MAPA 3) percebe-se que quase a totalidade destes imóveis estão situados nestas glebas e, portanto, em princípio, em terras públicas federais.

10 As áreas dos imóveis rurais cadastrados no C.A.R. e dos PAs é igual a 1.410.410 hectares, maior portanto que a área do município. Isso ocorre porque o C.A.R. permite sobreposições entre os polígonos. Nesses casos o imóvel fica no C.A.R. com o status “Aguardando análise ou Analisado com pendências, aguardando retificação e/ou apresentação de documentos”, no entanto, nesses casos, enquanto é regularizada a situação, o cadastro do imóvel não é inibido e pode ser usado pelo proprietário/detentor para usufruir dos benefícios do C.A.R.



Mapa 3 - Sobreposição dos imóveis rurais às glebas públicas federais. Fonte: MMA/SICAR e INCRA

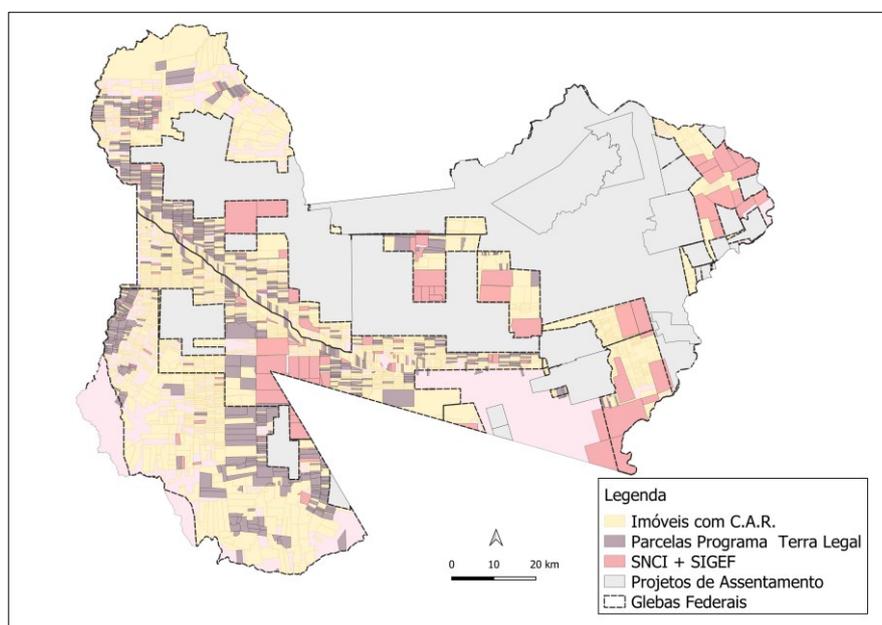
Pode se argumentar que muitos destes imóveis cadastrados no C.A.R que aparecem no mapa situados em glebas federais podem ter sido regularizados ou estar com pedidos de regularização junto ao Programa Terra Legal e, portanto, em vias de serem legalizados. Mas os dados apresentados no Quadro 2 desfazem esse argumento.

| Condição Cadastral do imóvel Rural | Imóveis Rurais | Área ocupada |
|--|-----------------------|---------------------|
| SNCI + SIGEF em glebas federais | 178 | 100.189,00 |
| Parcelas Terra Legal em glebas federais | 876 | 110.295,00 |
| Imóveis Rurais com CAR em glebas federais sem regularização e sem certificação | 2.434 | 599.869,00 |
| Total (Imóveis com C.A.R. em glebas federais) | 3.488 | 810.353,00 |

Quadro 2 - Imóveis rurais com C.A.R. certificados, imóveis rurais com C.A.R cadastrados no Programa Terra Legal e imóveis rurais com C.A.R. sem certificação e sem regularização. Fonte: MMA/SICAR, 2020, Programa Terra Legal, 2020 e INCRA, 2020.

Como se observa, o número de imóveis cadastrados no CAR é muito superior à soma daqueles que estão devidamente certificados e regularizados (SNCI+SIGEF) e aqueles em vias de regularização (Programa Terra Legal), o que demonstra o uso privado

das terras, mas sem a Certificação das mesmas, que é exigida por lei, e nem a solicitação da regularização fundiária, conforme também demonstra o Mapa 4.



Mapa 4 - Imóveis rurais cadastrados no C.A.R, no SNCI+SIGEF, no Programa Terra Legal e os PAs, localizados no município de Pacajá. Fonte: MMA/CAR, 2020 e INCRA, 2020.

A situação de descontrole estatal em relação às suas terras fica ainda mais evidente quando são observados dois fatos importantes em relação aos imóveis com certificação e aqueles com pedido de regularização:

a) Entre os imóveis rurais certificados pelo SNCI/SIGEF no município de Pacajá há 33 imóveis rurais não titulados e 5 titulados não registrados, ou seja, não estão registrados em Cartórios de Registro de Imóveis. A área dos mesmos varia de poucos hectares até um imóvel com 3.019 hectares, demonstrando de que o INCRA continua certificando meras detenções ou posses de terras;

b) Entre os imóveis com pedido de regularização fundiária junto ao Programa Terra Legal há um com 2.993 hectares, acima portanto dos 2.500 hectares determinado pela Lei nº 13.465/17. Foram ainda identificados dois casos da chamada **grilagem familiar**, quando grandes extensões de terras são fracionadas por famílias com o objetivo de burlar os limites da regularização, uma prática comum no Brasil desde o tempo das sesmarias, como já foi comentado. O Quadro 3 mostra os dados sobre os dois casos

identificados nessa situação. São cadastros realizados à época em que estava em vigência o limite de 15 módulos fiscais para a regularização – portanto, depois da Lei nº 11.952, que estabeleceu esse limite, e antes da Lei 13.465 que o ampliou para 2.500 hectares – e a extensão das parcelas fracionadas está muito próxima ao limite legal à época, evidenciando o fracionamento dos imóveis:

| Família | Tamanho das áreas (ha) | Tamanho das áreas (MF) |
|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| C. N¹¹. | 1006 | 14,38 |
| | 1003 | 14,32 |
| | 1003 | 14,32 |
| | 1002 | 14,31 |
| | 998 | 14,25 |
| | 999 | 14,28 |
| Total | 6.011 | 85,87 |
| B. | 1045 | 14,93 |
| | 1039 | 14,85 |
| | 967 | 13,83 |
| | 967 | 13,82 |
| | 967 | 13,82 |
| | 811 | 11,58 |
| | 598 | 8,54 |
| Total | 6.394 | 91,34 |

Quadro 3: Casos identificados de apropriação de terras públicas federais por grupos familiares, com área total acima do permitido pela MP nº 910/19, em Pacajá/PA. Fonte: Lista de posseiros cadastrados, INCRA/MDA, 2017.

De acordo com a Planilha de Preços Referenciais do INCRA, do ano de 2016, que apontam um preço de até R\$ 1803,91 para o hectare no município de Pacajá, tais imóveis, apropriados do patrimônio público por grupos familiares, podem atingir o preço de R\$ 10.843.303,11 e 11.534.200,54, respectivamente.

O CASO DO COMPLEXO GRAMANE (FAZENDAS SANTA RITA I, II, III, IV, V, VI)

¹¹ Em relação aos dois casos de grilagem familiar aqui apresentados optou-se por colocar apenas as iniciais dos sobrenomes dos detentores das terras.

Agora iremos observar com mais detalhes um desses casos de apropriação particular de terras públicas. Localizado no município de Pacajá/PA e com uma pequena parte no município de Portel/PA, o denominado Complexo de fazendas Gramane é um imóvel rural formado em 13.484 ha de terras públicas federais, situado mais especificamente na Gleba Federal Pacajá, arrecadada pelo INCRA e matriculada em nome da União. Desde o ano de 2004, um fazendeiro denominado José Marques Ferreira se apropriou ilegalmente dessa área passando a alugar pastos e a extrair madeira apesar de nunca ter sido visto na fazenda, segundo relatos colhidos para essa pesquisa¹². De acordo com a diretoria do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF) de Tucuruí havia mais de 100 pequenas serrarias atuando nos municípios de Tucuruí e Pacajá abastecidas por madeira da Gramane e de um Projeto de Assentamento vizinho à fazenda, o Rio Cururuí¹³.

Desde fevereiro do ano de 2009, no entanto, este imóvel vem sendo disputado entre o fazendeiro e 204 famílias camponesas organizadas pelo SINTRAF, ligado à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF). Tal disputa acabou gerando dois processos de reintegração de posse tendo como requerente o Sr. José Marques Ferreira. Estes processos serão, juntamente com as entrevistas com as famílias ocupantes da fazenda, as principais fontes para analisarmos o caso da disputa em torno da fazenda Gramane¹⁴.

De acordo com informações contidas no processo aberto na Justiça Federal houve, por parte do fazendeiro, uma tentativa de fraude muito comum no estado Pará: a apresentação de um título deslocado, ou seja, um título verdadeiro, mas cujas terras não

12 Relatos das famílias de ocupantes da fazenda. Segundo dados do CAR do Estado de Tocantins, o Sr. José Marques é proprietário de uma fazenda no município de Ananás/TO.

13 Essa fazenda é contígua ao Projeto de Assentamento Rio Cururuí, tristemente famoso pela extração de madeira flagrada em várias operações da PF e do IBAMA e pela morte de trabalhadores rurais devido a conflitos com madeireiros. Inclusive um dos diretores do SINTRAF de Tucuruí/PA ficou preso por 8 meses acusado de facilitar e ganhar com a venda de madeiras dessas duas áreas, PA Rio Cururuí e a fazenda Gramane. Nessa mesma operação que prendeu o diretor do Sintraf, o chefe da Unidade Avançada do Inera de Tucuruí ficou detido por alguns dias sob a acusação de facilitar a atuação de madeireiros.

14 Processo 0003718-09.2012.8.14.0005, inicialmente aberto na Vara Agrária de Altamira e com recursos ao Tribunal de Justiça do Pará (TJPA) e Processo 0005434-82.2013.4.01.3901 aberto na 1ª Vara Federal de Marabá

são as do Complexo de fazendas Gramane. O pretense proprietário baseou seu pedido contra as famílias organizadas pelo SINTRAF, junto à Justiça Estadual e à Justiça Federal, nessa documentação falsa¹⁵.

No ano de 2012, intensificando ainda mais a disputa por tais terras, uma família de pecuaristas, os Gratek, passou a reivindicar, junto ao Programa Terra Legal, o direito de regularização sobre 2.500 hectares dentro da Gramane. Nesse mesmo ano, todavia, esses fazendeiros entraram em acordo com os acampados, com a mediação da Ouvidoria Agrária Nacional e de representantes do Programa Terra Legal e do INCRA de Marabá. Por esse acordo, as famílias camponesas ficariam com cerca de 48 hectares cada uma e os Gratek com 2160 hectares, regularizados metade no nome do Sr. Mauro, e a outra metade no nome de um dos seus filhos, Sr. Breno, que, segundo informações dos ocupantes da fazenda, não reside no local e, portanto, está servindo como “laranja” para o pai legalizar mais terras. A Figura 1, elaborada pela comissão de representante das famílias acampadas, mostra como ficaria a divisão da fazenda entre as 204 famílias e os Gratek, sendo deixado de fora o fazendeiro José Marques Ferreira.

15 O Sr. José Marques apresentou ao juízo federal os seguintes títulos do ITERPA como comprovação da propriedade: I) Título Definitivo, Cadastro n. 000218, com área de 2.920 hectares e II) Título Definitivo, Cadastro n. 000218, com área de 3.000 hectares. Esses títulos são referentes à imóveis situados na Gleba Federal Joana Peres I, localizada no município de Bagre/PA e em uma vistoria de técnicos do INCRA ao imóvel em disputa, verificou-se que ele se situa, na verdade, no município e na Gleba Federal de nome Pacajá/PA. Os documentos mostraram ainda que a matrícula apresentada estava bloqueada pelo Provimento Nº 013/2006, do TJPA. Mesmo assim as ações prosseguiram nas Justiças Estadual e Federal, inclusive com a expedição de liminar de reintegração no ano de 2013. A argumentação dos magistrados para dar sequência à ação se baseou na interpretação de que em ação possessória não se discute a propriedade. Argumento criticado por exemplo por Marés (2003.), para quem a não comprovação da propriedade por meio de título legítimo invalida as pretensões a direitos possessórios.

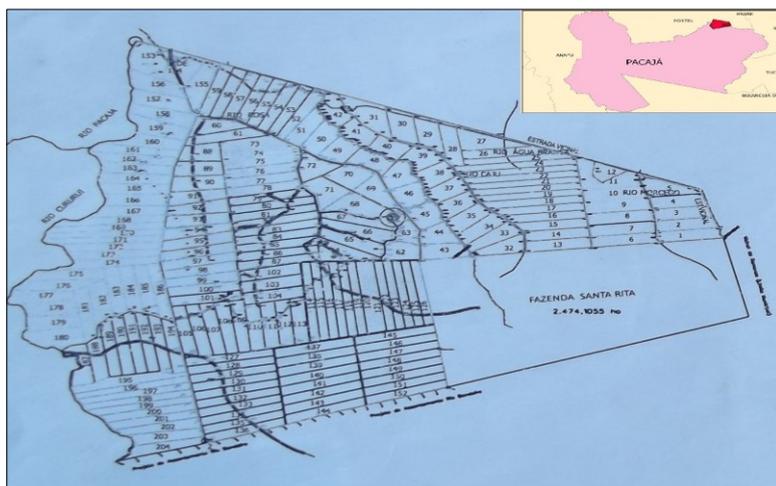


Figura 1: Croqui da divisão da fazenda entre as famílias camponesas e fazendeiros. Fonte: Lideranças do acampamento Gramane.

Com este acordo, assinado no dia 26/07/2012, o Superintendente do INCRA na SR/27 se comprometeu a “retificar a decisão do Conselho de Decisão Regional (CDR) da SR/27 no sentido de que parte do Complexo de fazendas Gramane pode ser regularizada em nome Sr. Mauro e do Sr. Breno, desde que preenchido os requisitos legais”¹⁶. Ou seja, houve uma decisão do CDR, uma instância técnica da SR-27 e com poder de deliberação, que foi retificada pelo Superintendente do INCRA para o favorecimento dos grileiros. Pelo acordo, 2160 hectares seriam legalizados para uma família que deteve e explorou a pecuária por vários anos, de forma ilegal, em terra pública federal. Os próprios termos da Ata traduzem o espírito do acordo:

Os pretensos proprietários das fazendas Santa Rita I, II, III, IV, V e VI/Gramane, senhores Mauro Francisco Gratek e Breno Zanotelli Gratek, disseram que concordam com a regularização fundiária de parte das fazendas Santa Rita I, II, III, IV, V e VI/Gramane em seus nomes, de acordo com as normas do Programa Terra Legal, abrindo mão, desta maneira, do restante que ocupam nas mencionadas fazendas para destinação ao programa nacional de reforma agrária e consequente destinação aos trabalhadores rurais sem-terras, ligados à Fetraf.¹⁷

16 Cf ATA da OAN, 2012.

17 Foi a partir desse acordo que foi aberta a ação de reintegração de posse pelo Sr. José Marques Ferreira em desfavor dos Gratek. O juiz decidiu contra a reintegração baseado nos testemunhos e provas de que o Sr. José Marques era mero detentor das terras: O requerente é apenas detentor do imóvel denominado "Fazenda Santa Rita" e não possuidor. É que, em se tratando de área pública, não há que se falar em posse, mas em mera detenção. Assim, o ora demandante não poderá manejar ação possessória com o objetivo de reintegrá-lo na referida área rural, vez que se trata de bem público. (Processo 5434-82.2013.4.01.39 - TRF-

A primeira impressão é que o grileiro está cedendo de bom grado áreas sob seu domínio. Afinal como podem ser pretensos proprietários e “concordarem” com a regularização? Como alguém pode abrir mão do que não é seu? Na verdade, os fazendeiros em questão foram agraciados pelo poder público com 2160 hectares a preços baixíssimos, sem cobrança pelo tempo que as terras foram utilizadas no passado. Para fechar o acordo ainda houve a promessa do INCRA realizar o levantamento das benfeitorias ditas úteis existentes na área destinada às famílias camponesas para posterior pagamento de indenização ao grileiro.

Desde a assinatura desse acordo, as famílias camponesas tentam construir suas vidas e tornar produtivas as terras que estão ocupando, mesmo com a indefinição sobre o destino da fazenda. Elas afirmam que quando lá entraram, no ano de 2009, simplesmente não havia cercas, nem gado, nem ninguém na área¹⁸. Com os posseiros há algum tempo morando em seus lotes, o cenário se modificou bastante com o passar dos anos, com muitas famílias já produzindo e procurando alternativas à produção pecuária, inscrevendo naquela fração do território as marcas do seu trabalho e do seu modo de viver. O Sr. Epaminondas e sua família, por exemplo, plantaram roça de mandioca e milho, somando 2,5 hectares de roçado feito na enxada, segundo nos disse. Natural de Minas Gerais, mas morador do município de Tucuruí desde 1980, o Sr. Epaminondas largou o trabalho que tinha como motorista de caçamba, vendeu sua casa “na rua” para buscar a vida na ocupação da Gramane. Questionado por que decidiu largar tudo e vir para um lugar com tantas dificuldades de acesso e sem certeza de quando e se o Projeto de Assentamento será criado, ele afirmou que nunca teve emprego fixo e que nasceu e cresceu no meio rural, pois seu pai já era camponês. Outro exemplo, é o da D. Elza e seu marido, Sr. Joaquim, que produzem anualmente, em média 50 sacos de arroz, 50 sacos de milho, 300 abacaxis, e já têm plantados 100 pés de cacau, 30 pés de cupuaçu e 100 pés de açaí.

1). Na verdade, a história pode ser assim resumida: o Sr. José Marques Ferreira entrou com ação na justiça porque a família Gratek estava tentando grilar terras dentro da área grilada por ele.
18 Audiência de 05/02/2020 no Processo nº 0003718-09.2012.8.14.0005

No entanto, há obstáculos além da demora na oficialização da criação do PA. O principal deles é a continuidade da atividade madeireira que desfaz o trabalho de manutenção das estradas e pontes que é feito em parceria entre a prefeitura local e os próprios ocupantes da fazenda. Nessa parceria, o poder municipal entra com o trator e a diária do motorista e os ocupantes rateiam o óleo diesel e se comprometem a fornecer almoço para o motorista. O tráfego de caminhões pesados carregados de madeira retirada ilegalmente danifica continuamente as estradas de terra que servem a região. Com isso, os donos de carros de transporte, que poderiam fazer essa rota e assim escoar a produção camponesa, recusam o trabalho devido ao estado das estradas. D. Elza, citada acima, diz que levava sua pequena produção para a feira de Tucuruí, mas um dos carros que fazia o frete para ela parou de fazer esse serviço devido ao alto custo de manutenção do veículo: “Precisava passar um carro aqui pelo menos toda sexta-feira, assim poderia vender minhas coisas na feira de Tucuruí”, diz D. Elza, ao lado de uma prateleira com garrafas PET cheias de tucupí para vender para os vizinhos, enquanto aguarda a criação do PA para poder produzir e comercializar em melhores condições.

A última audiência do caso foi na Justiça estadual, em fevereiro de 2020, sem que houvesse uma decisão sobre a reintegração de posse. Da parte do INCRA houve, ainda no ano de 2013, o anúncio do interesse do órgão para a criação de um PA, no entanto, com o desinteresse dos governos federais mais recentes na implantação de novos PAs, o mesmo ainda não foi efetivado. Também a regularização fundiária em nome dos Gratek ainda não se efetivou, mas eles continuam ocupando a área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

São sensíveis os avanços trazidos pela Lei 10.267/01 e seus regulamentos na direção de possibilitar um conhecimento preciso da realidade fundiária do país. A obrigatoriedade do georreferenciamento, sob pena do trancamento das matrículas dos imóveis rurais que não o fizerem, só pode ser vista como positiva para que se eleve a capacidade do Estado destinar devidamente seu patrimônio fundiário. No entanto, quando cruzamos os dados gerados a partir da implantação dessa lei com os dados cadastrados no CAR, o maior banco de dados com informações georreferenciadas sobre imóveis rurais

brasileiros, o que se tem, no município de Pacajá, é um alto grau de informalidade e de desinformação do Estado sobre significativa parte dos imóveis rurais ali situados. Um alerta sobre a situação fundiária de muitos municípios com características semelhantes, que convivem com a expansão do desmatamento e da pecuária. Conclui-se que, na prática, os ditames da referida lei não foram efetivados.

Os resultados mostram a continuidade do padrão histórico de **acumulação espacialmente expansivo**, a partir da apropriação de terras públicas por particulares e sua destinação para a especulação ou para a produção capitalista. Assim, o patrimônio público, pela ação e pela omissão do Estado, serve como base para criar as condições para a formação de novos capitais e o incremento de capitais existentes. A distribuição das terras ocorre por meios não capitalistas e, no entanto, rapidamente a produção em tais terras se articula aos mercados regionais, nacional e global, por meio da produção da carne e da madeira. E aí a formalização da propriedade pouco importa, o uso privado desdenha mesmo, em muitos casos, da formalização, como ficou demonstrado pelo elevado número de detentores de fazendas que sequer requerem o procedimento.

Por outro lado, a história do conflito no Complexo de Fazendas Gramane mostra que o movimento social de luta pela terra conseguiu barrar a pretensão de um fazendeiro se apropriar individualmente dos 13.000 hectares. E aqui a ilegalidade da detenção das terras, a não formalização da propriedade em nome do grileiro, contribuiu de forma importante para a vitória parcial das 204 famílias camponesas. A mesma ilegalidade, no entanto, acabou por ser premiada no caso da outra família de fazendeiros para a qual houve o acordo mediado pelo Estado para que continuasse ocupando 2.160 hectares. Ou seja, enquanto o movimento social consegue, ao menos em parte, deter o processo de apropriação ilegal das terras, o Estado, que detém o domínio das mesmas, facilita e oficializa a grilagem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, 1971. **Decreto-Lei nº 1.164 de 1º de abril de 1971**. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem

quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências.

_____, 1993. **Decreto-Lei nº 9311 de 15 de março de 2018**. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

_____, 1964. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

_____, 1966. **Lei Nº 4.947, de 6 de abril de 1966**. Fixa Normas de Direito Agrário, dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências.

_____, 1972. **Lei nº 5.868 de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

_____, 2001. **Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

_____, 2009. **Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

_____, 2017. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

_____, 2019. **Medida Provisória nº 910 de 10 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

FORSTER, G. de R. **A privatização das terras rurais**. São Paulo: Manole, 2003.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Livraria Fabris, 2003.

MONTEIRO, B. **Direito Agrário e Processo Fundiário**. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980.

MOTTA, M. M. M. **Nas Fronteiras do Poder – Conflito e direito à terra no Brasil no século XIX**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura/Arquivo Público do estado do Rio de Janeiro, 1998.

NOVOA, H.. **Discriminação das Terras Devolutas**. São Paulo: Livraria Editora Universitária de Direito, 2000.

OLIVEIRA, A. U. **Reforma Agrária, Grilagem das Terras Públicas e a Luta pela Terra e Território no Brasil**. In: Encontro de Geógrafos de América Latina (EGAL). Havana, 2015. Disponível em: <http://observatoriogeografico>

ameralatina.org.mx/egall15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/04.pdf. Acesso em 24/03/2018.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio** – efeitos da Lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp. 1996.

TORRES, M. **Terra Privada, Vida devoluta**. Tese de doutorado. Departamento de Geografia, FFLCH/USP, São Paulo, 2012.

TRECCANI, G. D. **Violência e Grilagem**. Instrumentos de Aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA/Iterpa, 2001.

Informações sobre o autor:

Marcelo Fernando Terence

Sou graduado em História pela USP. Fui servidor do INCRA de Marabá/PA por 7 anos e fiz Mestrado e Doutorado na área de Geografia Agrária na USP, com temas relacionados à Reforma Agrária e à grilagem de terras públicas. Professor do IFSP - campus São Paulo.

E-mail: marcelo.terence@ifsp.edu.br

Enviado em: 24/09/2020 aceito em: 24/11/2021.