



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE RECONHECIMENTO CULTURAL

Fernando Carneiro de Oliveira¹,

¹Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente – UFT. e-mail: fernando.dto@uft.edu.br

RESUMO

A pesquisa desenvolvida no presente artigo tem por escopo analisar as questões agrárias relacionadas à regularização fundiária de áreas rurais propostas pelo Programa Terra Amazônia Legal, como uma forma de reconhecimento da cultura dos posseiros que ocupam essas áreas há muitos anos. Desde seu início o programa tem recebido críticas dos movimentos sociais e ambientalistas no sentido de afirmarem que a regularização favoreceria o latifúndio e a grilagem de terras. Assim, o objeto desse trabalho é responder ao seguinte questionamento: a regularização fundiária pode ser entendida como um instrumento de reconhecimento da cultura dos posseiros? A escolha do tema se justifica pela recente valorização do conhecimento das questões agrárias brasileiras, até então pouco estudadas pelas Ciências Sociais e pela contribuição que o estudo pode trazer a doutrina agrária brasileira tão carente de pesquisas. O tema é de extrema relevância considerando-se a atual necessidade em promover o debate das questões relacionadas à Amazônia Legal. A metodologia utilizada neste trabalho foi a documentação indireta, ou seja, a pesquisa bibliográfica: livros, artigos, boletins informativos e *sites da internet*; a pesquisa documental: legislação brasileira, , instruções normativas, portarias e pareceres e a observação-participante consistente na participação das reuniões e visitas a sede da coordenação estadual do programa. Por fim, mesmo com respostas parciais às indagações apresentadas, tendo em vista a morosidade na titulação dos imóveis pôde-se sistematizar os reflexos fundiários que o programa tem revelado na região, principalmente no que tange a questão do cadastramento dos posseiros e ao georreferenciamento das áreas.

PALAVRAS-CHAVE: AMAZÔNIA LEGAL; REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA;
POSSEIROS

INTRODUÇÃO

O Direito, como propõe Clifford Geertz (1998), é uma formulação cultural e, como tal, é parte integrante e constituinte da cultura dos povos. O acesso ao reconhecimento de alguns direitos, como o direito de posse sobre bens imóveis é uma forma de reconhecimento de uma cultura. Os posseiros, principalmente os ocupantes de áreas rurais, necessitam de proteção estatal no tocante a legitimação desse fenômeno, tendo em vista que viveram durante muito anos naquelas terras e tem um sentimento de pertencimento aquele território.

De acordo com Clifford Geertz, as sensibilidades jurídicas referem-se aos significados emanados do campo jurídico-legal e traduzem conceitos de justiça específicos, sentidos de Direitos particulares a cada cultura, variando conforme o saber local. Considerando as especificidades de uma das regiões mais carentes de segurança jurídica, o Brasil criou um instrumento de reconhecimento dessa cultura.

O Programa Terra Amazônia Legal, conversão da Medida Provisória nº 458, de 2009 na Lei Nº 11.952, DE 25 DE JUNHO DE 2009, veio ao ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de promover a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. A Amazônia brasileira, hoje conhecida como Amazônia Legal, é fruto de um conceito político e não de um imperativo geográfico, advindo da necessidade governamental em planejar e promover o desenvolvimento da região composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (oeste do meridiano de 44°). Localizado na Amazônia Oriental, antes mesmo de sua existência jurídica o estado do Tocantins já pertencia a Amazônia Legal consoante as coordenadas geográficas previstas no marco legal de criação da Amazônia Legal, lei 1.806/53, quais sejam: estado de Goiás a norte do paralelo 13° de latitude sul, atual Tocantins.

Desde seu início o programa vem recebendo críticas dos movimentos sociais ligados à terra e de alguns estudiosos das questões fundiárias que acusam o programa de favorecer a regularização de grandes latifúndios e a grilagem de terras públicas que deveriam ser destinadas à reforma agrária. O objeto desta pesquisa visa tentar conhecer mais as ações que vem sendo desenvolvidas pelo programa e responder ao seguinte questionamento: a regularização fundiária pode ser entendida como um instrumento de reconhecimento da cultura dos posseiros? A hipótese da pesquisa é que o programa conseguirá cumprir a promessa de entregar títulos de terras a cerca de 150 mil posseiros que ocupam terras públicas federais não destinadas, ou seja, que não sejam reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação, áreas de fronteira, marinha ou reservadas à administração militar. E que junto com a regularização o Estado possa impulsionar a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal. O discurso estatal aduz que a intenção do Programa Terra

[Digite texto]

Legal é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais, essa pesquisa visa justamente verificar se as pequenas propriedades serão uma prioridade ou se o latifúndio continuará a se perpetuar nos estados da Amazônia Legal, principais regiões de conflitos agrários no país.

Em um país onde o estudo das questões fundiárias ainda é muito recente e por vezes não desperta o interesse dos profissionais do Direito, esta pesquisa justifica-se no sentido de ser uma contribuição a essa área do conhecimento humano que compreende a política agrária e fundiária, determinante no modelo de Estado ao qual estamos submetidos em que há uma constante disputa sobre a terra que revela-se como um instrumento de poder.

As metodologias utilizadas neste trabalho foram a documentação indireta, ou seja, a pesquisa bibliográfica: livros, artigos, boletins informativos e *sites* da *internet*, a pesquisa documental: legislação brasileira, instruções normativas, portarias e pareceres, bem como a observação-participante que consistiu na participação das reuniões estaduais do programa, compreendidas no período de maio a novembro de 2011, para conseguir acompanhar as ações que estavam sendo realizadas e entender um pouco a dinâmica dos processos de regularização fundiária. O registro dos dados deu-se através de anotações e resumos. Pretendeu-se apresentar o objeto estudado de forma inovadora: analisando in loco os dados das ações desenvolvidas pelo programa no estado e traçando o perfil dos imóveis titulados, ao final do estudo, críticas e possíveis soluções para o problema ora exposto.

Os objetivo geral da pesquisa é analisar os reflexos fundiários do Programa Terra Amazônia Legal no Estado do Tocantins, além de contribuir com a doutrina agrária brasileira que tanto necessita de trabalhos voltados para as questões fundiárias, muitas vezes esquecidas pelas pesquisas jurídicas.

Desta forma, será estudada especificamente a questão fundiária, sua relação com o Direito Agrário, é levantada a questão relaciona aos conflitos agrários presentes na Amazônia Legal, além de discutir um pouco sobre a política agrária e os mecanismos de regularização fundiária.

Logo após o presente artigo vem explicar detalhadamente como surgiu o programa Terra Amazônia Legal, suas principais críticas e pontos polêmicos. Também é explicado todo o processo de regularização, desde o cadastramento até a titulação dos imóveis, as peculiaridades previstas na lei. Neste capítulo são expostas as demais ações promovidas pelo programa, além da simples regularização.

A última parte contém os resultados da pesquisa de campo, observação-participante, que foi realizada junto a coordenação estadual do programa no estado do Tocantins, tendo em vista a inexistência de qualquer publicação ou material específico que pudesse traçar um panorama das ações desenvolvidas no estado. Neste capítulo o objeto é confrontado e a hipótese é parcialmente comprovada.

[Digite texto]

Nas conclusões percebeu-se que embora ainda em fase inicial e com poucas pesquisas a cerca do programa, o mesmo vem cumprindo o que se proporá a fazer e no geral tem dado prioridade a regularização das pequenas propriedades.

III. PROGRAMA TERRA AMAZÔNIA LEGAL NO ESTADO DO TOCANTINS

3.1- ANÁLISE DOS REFLEXOS FUNDIÁRIOS DO PROGRAMA

O mais jovem estado do Brasil, Tocantins, antigo Norte de Goiás, pertencente à Amazônia Legal mesmo antes de sua criação é um dos estados beneficiados com o Programa Terra Amazônia Legal. Tendo em vista a inexistência de uma publicação estadual específica sobre a questão da regularização fundiária e do Programa Terra Amazônia Legal no Estado do Tocantins, esta pesquisa se propõe a demonstrar as ações que vem sendo realizadas no estado, como o andamento dos processos de regularização fundiária, número de posseiros cadastrados, área cadastrada, títulos já emitidos, área georreferenciada, entre outros.

A situação agrária do Estado do Tocantins apresenta as seguintes características:

Grupos de área total (ha)	Proporção do número de propriedades (%)			Proporção da área das propriedades (%)		
	1970	1995	2003	1970	1995	2003
Menos de 100	47,7	46,4	43,4	6,2	5,4	5,6
100-1000	46,9	45,5	47,7	50,5	37,5	40,7
Acima de 1000	5,4	8,1	8,9	43,3	57,1	53,7
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE e INCRA

Entre 1970 e 2003 o estado teve a diminuição do número de áreas ocupadas pelas pequenas propriedades e verificou-se o aumento dos latifúndios. No ano de 2003 observa-se que 43,4% das propriedades rurais que possuem menos de 100 há ocupam 5,6% da área do estado, muitos

[Digite texto]

proprietários para pouca terra. No mesmo ano, 8,9% das propriedades rurais que possuem mais de 1000 há ocupam 53,7% da área do Estado, invertendo a lógica e verificando-se muita terra para poucos proprietários. Esses dados revelam a alta concentração fundiária existente no Tocantins.

Tendo em vista a ausência de publicações sobre o Programa Terra Amazônia Legal no Estado do Tocantins, foi adotada a metodologia de observação participante para a elucidação dos dados a serem apresentados. A observação participante é uma técnica de investigação social em que o observador partilha, na medida em que as circunstâncias o permitam, as atividades, as ocasiões, os interesses e os afetos de um grupo de pessoas ou de uma comunidade (Anguera, 1989, p.35).

Para ter acesso a informações sobre o andamento das ações de regularização fundiária no Estado do Tocantins foi necessária a participação nas reuniões da coordenação estadual, presididas pelo coordenador Weliton Borges Costa, nomeado pela portaria nº 180/09 do Ministério do Desenvolvimento Agrário e com a participação da equipe técnica do programa composta por engenheiros, topógrafos e economistas. Além desses profissionais, integram a equipe do programa a assessoria jurídica da Advocacia Geral da União e Procuradoria Federal.

A participação nas reuniões da coordenação estadual deu-se entre os meses de maio a novembro de 2011, sendo em média uma reunião por mês, momentos nos quais os servidores sempre foram bastante atenciosos e solícitos a todas as dúvidas relacionadas a esta pesquisa, não demonstrando qualquer desconforto na minha participação na mesma. Um fator dificultante no entendimento das discussões eram os termos técnicos relacionados as questões agrárias que por vezes eram de difícil entendimento.

A previsão do Ministério de Desenvolvimento agrário é que o programa abranja 89 municípios no estado, sendo 7.181 (sete mil cento e oitenta e uma) posses de até 1 módulo fiscal, 7.486 (sete mil quatrocentos e oitenta e seis) entre 01 a quatro módulos e 585 (quinhentas e oitenta e duas) entre 4 a 15 módulos fiscais, totalizando 15.249 (quinze mil duzentas e quarenta e nove) posses.

Na primeira reunião ocorrida no dia 05 de maio de 2011, o coordenador do programa pediu a todos os servidores que orientassem e repassassem todas as informações necessárias para a elaboração desta pesquisa. A principal contribuição da equipe foi no sentido de permitir o acesso aos dados internos do programa, manuseio de processos de regularização fundiária e levantamento de dados.

Ao longo das reuniões foram apontadas algumas dificuldades enfrentadas pelo programa no Estado do Tocantins, tais como problemas na licitações das empresas responsáveis pelo georreferenciamento, poucos servidores para darem conta da demanda dos processos em análise, ausência de cooperação com o CNJ no sentido de modernizar os cartórios, títulos paroquiais.

[Digite texto]

O programa tem efetuado suas ações de regularização apenas nas áreas rurais, ainda não existem processos de titulação em área urbana. Maior parte do investimento do Terra Legal é destinado para o georreferenciamento da malha fundiária. Antes do Terra Legal não existia regularização fundiária no Tocantins, não havia um perfil da malha fundiária. Muitas áreas nunca antes georreferenciadas hoje tem seus limites tecnicamente delimitados o que promove uma maior segurança jurídica a seus proprietários.

No que tange a questão das denúncias de grilagem de terras, existe uma página no site do Ministério do Desenvolvimento Agrário que recebe essas denúncias e dá o devido encaminhamento, os imóveis relativos aos processos que contém denúncia são vistoriados obrigatoriamente, independente do número de módulos fiscais e passam por rigoroso controle na procuradoria federal em Brasília, além de estarem sujeitos a processos judiciais. Não há nenhum processo relativo a grilagem de terras julgado no estado do Tocantins.

O Programa prevê além da regularização fundiária outras políticas públicas como acesso aos recursos do Programa Nacional de Agricultura Familiar-PRONAF e assistência técnica rural, no entanto, no Estado do Tocantins tais políticas são inexistentes.

3.2. DADOS RELATIVOS AO PROGRAMA NO TOCANTINS

Para chegar a esses resultados foi fundamental a minha participação como ouvinte nas reuniões da coordenação estadual do programa Terra Amazônia Legal e o acesso aos processos e dados relativos a regularização fundiária no estado.

No primeiro ano de ações do Terra Legal no Estado do Tocantins, entre 2009 e 2010, foram realizados cadastros em 82 municípios, onde foram encontradas 3.612 (três mil seiscentos e doze) posses, em uma área de 514.989 (quinhentos e quatorze mil novecentos e oitenta e nove) hectares. O tamanho médio dos imóveis cadastrados corresponde a aproximadamente 143 (cento e quarenta e três) hectares. Segundo dados do Instituto de Terras do Tocantins, o valor médio do módulo fiscal no Tocantins, que varia de estado para estado, corresponde a 80 hectares.

Já no ano seguinte, até abril de 2011, o número de posses aumentou para 4.310 (quatro mil trezentos e dez), em uma área de 661.727 (seiscentos e sessenta e um mil setecentos e vinte e sete) hectares, em que foi verificado que o tamanho médio por posse corresponde a 145 (cento e quarenta e cinco) hectares.

No que tange a questão da concentração de terra, o Tocantins, apresenta uma das menores áreas cadastradas em imóveis de até 1 módulo fiscal (13%), apesar desses casos representarem mais da metade dos imóveis cadastrados (56%).

A coordenação estadual estipulou uma meta de 155 (cento e cinquenta e cinco) análises mensais para conclusão de pedidos de cadastramento. O que está longe de ser cumprido, tendo em vista a falta de servidores técnicos.

No que tange a metodologia utilizada para definição de preços de terra no Tocantins, o valor referencial é definido pelo Instituto de Terras do Tocantins, de forma individualizada, considerando apenas o critério de dimensão da propriedade. Em outros estados critérios como o acesso, a localização, a potencialidade da região e o coeficiente socioeconômico também são considerados.

De acordo com a observação participante realizada na coordenação estadual do Terra Legal pode ser verificado que até novembro de 2011 o total de posseiros cadastrados no Tocantins atingiu o número de 4.573 (quatro mil quinhentos e setenta e três) cadastros, realizados ao longo de visitas técnicas nos municípios e documentação recebida na sede do programa.

O total da área cadastrada é equivalente a 664.129 (seiscentos e sessenta quatro mil cento e vinte e nove) hectares já georreferenciados, um grande avanço para um estado que mal conhecia sua malha fundiária. Os imóveis urbanos somente serão objeto de regularização pelo programa no Tocantins posteriormente, tendo em vista que a prioridade são os imóveis rurais.

Atualmente já existem 1.348 peças técnicas (processos de regularização fundiária) já devidamente cadastrados e instruídos com a documentação necessária aguardando análise para titulação.

Desde o início do programa até o fechamento desta pesquisa apenas 50 títulos foram emitidos pelo programa, bem longe da quantidade prevista inicialmente no programa. A observação-participante permitiu verificar a urgente necessidade em ampliar o número de servidores lotados junto ao Terra Legal, tendo em vista que os atuais, grande maioria emprestados do INCRA estão sobrecarregados e em que pese seu profissionalismo e agilidade não conseguem atender a crescente demanda do programa.

A principal contribuição da pesquisa de campo foi responder parcialmente o objeto desta pesquisa, tendo em vista que, como ainda está em fase inicial não se pode afirmar com toda a certeza se até o final da execução do programa a mesma lógica será atendida. Até o presente momento, segundo levantamento realizado pela equipe do Estado do Tocantins, a média de hectares

[Digite texto]

regularizados entre os imóveis já titulados é de aproximadamente 121,40 hectares por posseiro, o que equivale a aproximadamente entre 01 a 02 módulos fiscais, vale reiterar que o módulo fiscal no estado do Tocantins corresponde a 80hectares. Esse perfil, provisoriamente confirma a hipótese do discurso estatal em beneficiar as pequenas propriedades.

CONCLUSÃO

Na região amazônica há terra suficiente para suprir as demandas da sociedade por desenvolvimento econômico, conservação de recursos naturais e reforma agrária. Contudo, o Brasil não tem sido capaz de criar uma política de administração fundiária que permita atingir esses objetivos. Em decorrência disso predominam na região o desperdício e destruição de recursos naturais, a apropriação privada de terras públicas e os conflitos sociais. O ordenamento fundiário será fundamental para estimular investimentos mais sustentáveis e reduzir conflitos no campo.

Em que pesem as críticas recebidas, não há como precisar se realmente o Terra Legal favorece a grilagem de terras ou a formação de latifúndios, tendo em vista que os processos ainda são bastante recentes e muito poucos foram titulados, no entanto, observa-se que a maioria dos imóveis já titulados estão entre 01 a 04 módulos fiscais, o que é muito bom para a questão agrária brasileira.

Não há que se negar a enorme contribuição do programa em revelar a malha fundiária da Amazônia Legal através das ações de georreferenciamento que possibilitam conhecer melhor as fronteiras dessas áreas.

O jovem estado do Tocantins começa a sentir agora os benefícios da regularização fundiária, até então inexistentes no estado, resta saber se ao longo das etapas de desenvolvimento e execução do programa os verdadeiros e reais posseiros serão beneficiados.

O Terra Legal tem se mostrado como um instrumento de sustentabilidade ambiental na medida em que o mesmo permite um maior conhecimento por parte do Estado Brasileiro de seu território e uma maior segurança jurídica e garantindo o reconhecimento de sua cultura.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, Lutero Xavier. **Direito fundiário brasileiro: ensaio, legislação rural e urbana, parcelamento do solo, registros**. Bauru: Editora Edipro, 2008.

Drummond Sardagna. **O Reformismo agrário nos países democráticos**. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 39 n. 154 abr./jun. 2002)

GEERTZ, Clifford: **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara.

GEERTZ, Clifford. **O saber local: fatos e leis em perspectiva comparativa**. In O Saber Local. Petrópolis, Vozes, 1998.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários e a função social**. 2 ed. , Curitiba: Editora Juruá, 2009.

MARTINS, J.S. **Os camponeses e a política no Brasil**. 5x Ed. Rio de Janeiro, Vozes, 1995.

MOLINA, Mônica Castagna, JUNIOR, José Geraldo de Sousa, NETO, Fernando da Costa Tourinho (organizadores). **Introdução crítica ao direito agrário**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

MORAN, Emilio F. **A ecologia humana das populações da Amazônia**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1990.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A MP 458 e a Contra-Reforma Agrária na Amazônia**. Conflitos no Campo Brasil, 2009.

PICOLI, Fioreli. **O capital e a devastação da Amazônia**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

RIBEIRO, Paulo Silvino. **O MST e no Brasil**. Disponível em: <http://www.brasilecola.com/sociologia/mst.htm>. Acesso em 05 de dezembro de 2011.

ROCHA, José Manuel de Sacadura. **Antropologia Jurídica: para uma filosofia antropológica do direito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional- 1500-1960**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.

SYDOW, Evanize e MENDONCA, Maria Luisa (organizadoras). **Direitos Humanos no Brasil 2009: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**. São Paulo: 2009.

TOM DA AMAZÔNIA. **Projeto de Educação Ambiental**. Disponível em: <http://www.tomdaamazonia.org.br/index.asp?id=sobreprojeto> Acesso em 05 de dezembro de 2011.

VIANA, Ana Luísa d'Avila. **Sistema de saúde universal e território: desafios de uma política regional para a Amazônia Legal** Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2007001400002>

ZIBETTI, Darcy Walmor. **Teoria tridimensional da função da terra no espaço rural**. Curitiba: Editora Juruá, 2010.