

Povos Indígenas no Brasil

Fonte o Jô de S. Paulo Class.: 25
Data 04/06/77 Pg.: 50



A pecuária tem causado maiores prejuízos do que benefícios na região amazônica, onde o governo tenta implantar uma política fundiária capaz de corrigir as atuais distorções

Distorções na Amazônia desafiam o governo

O governo federal reconheceu implicitamente a incapacidade demonstrada pelos Estados para administrar suas terras devolutas e resolver os problemas fundiários ao tornar cada vez maior sua participação no setor. Fontes do governo não atribuem essa expansão a uma intenção de diminuir a autonomia dos Estados, explicando que ela "é uma imposição da Constituição e da própria lei". A União avocou então a si a competência de legislar sobre o direito agrário, disso deduzindo-se que não pode haver uma política agrícola estadual; a legislação dos Estados teria que ser encarada como simples cumprimento da legislação federal.

Cada vez mais o governo federal está impondo aos Estados o cumprimento dessas normas gerais, "o que nada mais é do que uma exigência constitucional", segundo fonte oficial. A partir deste ano nenhum Estado da Amazônia poderá alienar terras sem antes discriminá-las (separando o que é público do que é particular) e depois submetê-las a licitação pública.

Com base nos meios criados pela legislação federal, pretende o governo que a política fundiária nacional se oriente no sentido de incentivar a iniciativa privada a investir mais, transferindo progressivamente o domínio da terra aos particulares e extinguindo as antigas formas de uso, como o aforamento ou o arrendamento. O governo está ainda firmemente disposto a definir o limite do latifúndio por meio de uma tributação progressiva do Imposto Territorial Rural e ao mesmo tempo extinguir os minifúndios improdutivos, apoiando a transferência de grandes cooperativas que enfrentam limitação de áreas no Sul do País.

O governo também continua empenhado — segundo a fonte — em realizar uma reforma agrária "com vistas ao desenvolvimento rural", para que, além de ganhar um lote de terra, o agricultor o desenvolva. Mas manterá certa tolerância à formação de grandes empresas rurais, especialmente em áreas "de fraca pressão demográfica", desde que elas realizem "projetos de comprovada importância para o desenvolvimento rural". Paralelamente, continuarão sendo feitas as legitimações de posse de lavradores com morada habitual e cultura efetiva.

INCRA recebe apoio para executar política fundiária

Além de haver criado novas situações jurídicas por meio de uma série de decretos-leis que culminaram na nova legislação sobre discriminação de terras devolutas, considerada revolucionária pelos advogados, o governo procurou dar maior estrutura e suporte ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), para que ele seja o grande executor da política fundiária nacional. Neste ano, o INCRA deverá instalar coordenadorias especiais, com funcionários melhor remunerados e maior apoio logístico, especialmente para acelerar as discriminações de terras e a concessão de licenças de ocupação, tarefas que o governo considera prioritárias para resolver os problemas de terras na Amazônia.

Nada mais natural do que, sendo cada vez mais dominante a presença da União nas questões fundiárias na Amazônia, o INCRA se torne cada vez mais importante. Dos 311 milhões de hectares que estão sob a administração federal na Amazônia Legal (região com 499 milhões de hectares), 270 milhões estão nas mãos do INCRA.

Mas nos seus seis anos de atuação o que o Instituto realizou na Amazônia é pouco expressivo. O maior fracasso talvez esteja na missão mais importante recebida pelo órgão, a da titulação de terras. O presidente do órgão, Lourenço Vieira da Silva, tem declarado com frequência que o órgão tituló nesse período mais do que se fizera até então em toda a história do País. Porém o que o INCRA tem feito é mais um malabarismo estatístico: relacionando apenas o número de "documentos" expedidos, o órgão engloba nessa categoria genérica títulos definitivos, licenças de ocupação, cartas de anuência, cartas de sentença, cessões de direito e até mesmo simples ratificações. Embora as cartas de anuência sejam quase sempre um mero complemento da licença de ocupação dada a um mesmo agricultor, elas são declaradas como se fossem documentos distintos concedidos a pessoas diferentes. Toda licença de ocupação é computada duas vezes: no primeiro momento, quando é fornecida apenas para permitir ao agricultor ocupar uma área, e depois, quando se transforma num título definitivo.

Em 1975, por exemplo, considerando o ano excepcional, o INCRA declarou haver distribuído 11.889 títulos através de seus projetos fundiários na Amazônia Legal, mas na verdade só 2.040 eram definitivos, sendo 1.192 deles em Araguaiana, onde o Instituto apenas completara o trabalho já iniciado pelo Idago, órgão estadual, e 4.879 licenças de ocupação. Foram consideradas como títulos 1.053 ratificações de títulos já existentes antes do INCRA, e 4.681 cartas de anuência.

Em áreas de densa ocupação e graves problemas de terra, como Paragominas e Conceição do Araguaia, no Pará, o INCRA não distribuiu nesse ano um único título definitivo e em todo o Estado distribuiu apenas 5. Como os projetos fundiários foram criados com a intenção de acelerar a titulação, os resultados não poderiam ser piores.

A constatação desses dados tem levado alguns advogados a observar que seria mais produtivo e barato contratar empresas particulares encarregadas de processar as titulações. Em 1975, por exemplo, os cinco projetos fundiários pertencentes à Coordenadoria do INCRA no Pará e Amapá receberam pouco mais de 271 milhões de cruzeiros, distribuindo 118 títulos definitivos de propriedade, sendo 111 no Amapá. Cada título expedido por esses projetos teria custado então 2,3 milhões de cruzeiros; distribuídas 3.087 licenças de ocupação, o custo de cada uma seria de 88 mil cruzeiros.

Assim, além de atuar a um custo elevado e com poucos resultados, o INCRA não está conseguindo substituir as licenças de ocupação que concede aos lavradores, com validade de quatro anos, por títulos definitivos. Entre 1975/76 o Instituto distribuiu 9.487 licenças de ocupação no Pará, mas apenas 21 títulos definitivos. Isso tem criado muitos problemas para os lavradores, que só conseguem obter financiamentos bancários para despesas de custeio, sem acesso ao investimento. Como os bancos só dão financiamento até o limite de 60% do valor da terra (um lote de 100 hectares na Transamazônica vale no máximo 50 mil cruzeiros), o "teto" dos financiamentos para colonos portadores de licenças de ocupação tem sido de apenas 30 mil cruzeiros. Para demarcar seu lote, eles pagam em média 10 mil cruzeiros. Por isso, boa parte dos colonos prefere vender suas terras. É o que tem ocorrido na Transamazônica.

O INCRA também tem discriminado menos do que seria necessário para evitar a repetição de tantos problemas de terra e utilizado a discriminatória mais como um instrumento de ampliação do patrimônio da União do que de regularização fundiária. Os seis projetos fundiários do órgão no Pará, com jurisdição sobre 68 milhões de hectares, discriminaram 6,2 milhões entre 1973/76. Mas 5,4 milhões de hectares eram terras devolutas que imediatamente foram apuradas e transcritas em nome da União. Apenas 367 mil hectares constituíram áreas regularizáveis e 148 mil terras legítimas.

Foi Altamira que mais discriminou, mas precisamente a proporção de terras devolutas apuradas foi maior: 2,3 dos 2,4 milhões de hectares. As reservas de terras devolutas em Paragominas (150 mil ha) e Conceição do Araguaia (186 mil), justamente onde o INCRA encontrou áreas mais expressivas para legitimar e regularizar (233 mil ha no total).

Essa distorção é tão acentuada que o executor dos projetos fundiários do INCRA no Amazonas, Péricles Mello de Souza, considera uma felicidade não ter qualquer problema com "grileiros" nas discriminações do órgão no Estado. Realmente, fazendo discriminações em áreas praticamente desocupadas, o INCRA evita os grandes problemas fundiários da Amazônia. É o que ocorre também em Mato Grosso, onde o órgão programou discriminar 3,8 milhões de hectares nos dois municípios onde se concentram os conflitos rurais (Barra do Garças e Diamantino), mas dois anos depois só discriminou 2,6 milhões.

O Instituto também não tem agido muito diferente dos órgãos estaduais de terras. Há suspeitas de que esteja concedendo licenças de ocupação em áreas não-discriminadas: algumas vezes o órgão tem consultado o Estado para saber se determinada área já foi titulada (como ocorreu com Sebastião Paulino de Oliveira, em Paragominas, no Pará, em agosto do ano passado), quando já deveria saber se há ou não título ou ocupante, se tivesse feito a discriminatória.

A própria concessão de licenças de ocupação não obedece a normas muito seguras: em 1974, 21 agricultores goianos foram autorizados pelo Projeto Fundiário de Marabá a ocupar lotes de três mil hectares no Moju, mas em setembro do ano passado, quando a área já estava sendo beneficiada, Eurides Alves de Oliveira invadiu as terras dizendo ser seu proprietário.

Não têm sido poucos os problemas causados por essas licenças de ocupação e provavelmente aumentarão quando for executada a nova lei fundiária, a 6.383. Autorizados pelo INCRA, muitos lavradores ocuparam áreas superiores a 100 hectares. Pela nova lei, o ocupante terá direito a legitimar até 100 hectares (pagando apenas a demarcação e as taxas normais), e após quatro anos com uma licença de ocupação, "a preferência para aquisição do lote, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada".

Admitindo-se que um lavrador tenha ocupado efetivamente uma área de 500 hectares, na qual fez desmatamento e plantio, ele só terá direito a legitimar 100 hectares: para conseguir os 400 restantes, que beneficiou e valorizou com o seu trabalho, ele terá apenas a preferência, podendo fazer a primeira oferta do lote, mas sem garantias de que as posteriores não serão superiores à sua.

Uma injustiça semelhante já havia sido praticada pela exposição de motivos 006, também em pleno vigor, criada em junho do ano passado para regularizar a situação dos ocupantes de terras da União. Ela se propunha a livrar os ocupantes de áreas pioneiras que estivessem explorando áreas superiores a 100 hectares da licitação, exigida para as alienações acima desse limite, desde que, entre outras condições, estivessem na área há pelo menos 10 anos. Essa exigência automaticamente excluiu do benefício todos os colonos que o governo atraiu para a Amazônia a partir de 1971, quando começou a tentar ocupar a Transamazônica.



O migrante que chega à região não consegue legalizar um pedaço de terra e se transforma em posseiro

Região ainda importa seus alimentos

Se todos os pedidos de compra existentes, a maioria deles arquivados nos órgãos oficiais ou à espera de uma definição, fossem aprovados, algo como 45 milhões de hectares de terras devolutas passaria ao domínio de particulares. Nas duas últimas décadas diversas transações abrangiam pelo menos 20 milhões de hectares. O recadastramento feito pelo INCRA indicou em 1972 que a região Norte possuía 72.590 imóveis, ocupando uma área de 42,5 milhões de hectares, mas 21.614 eram latifúndios (por exploração ou dimensão), ocupando 38 milhões de hectares, 62.300 minifúndios se distribuíam sobre 2,1 milhões de hectares e apenas 1.341 empresas rurais possuíam dois milhões de hectares.

O paradoxal de toda a intensa movimentação de compra e venda de terras, seguida da formação de muitas novas propriedades rurais, é que ela ainda não criou um desenvolvimento do setor primário da economia na Amazônia. Ao invés de se elevar, a participação do setor agrícola na formação da renda interna tem diminuído, como atestam os estudos mais recentes feitos pela Sudam. A Amazônia, além disso, importa um volume cada vez maior de alimentos que deveria estar produzindo, o que se explica pela progressiva utilização das terras para o cultivo de produtos comerciais de exportação (pimenta-do-reino, gengibre, paraná, cacau, melão, café), enquanto as culturas alimentares e a subsistência diminuem. Embora haja uma aparente expansão da frente produtiva, seus efeitos são minimizados pela contínua migração de lavradores para as cidades, muitas vezes expulsos de seus lotes, e a absorção de pequenas propriedades produtoras de alimentos por grandes fazendas ocupadas apenas por pastagem.

A instalação de grandes fazendas no interior da Amazônia está provocando uma nítida alteração no quadro demográfico regional, que se adapta às peculiaridades da nova modalidade de exploração econômica. Mas os exemplos mais incisivos da incapacidade dos projetos agropecuários para gerar emprego estão concentrados justamente nas áreas de maior número de fazendas, o Sul do Pará. Segundo um levantamento feito pelo INCRA, 75 fazendas aprovadas pela Sudam nessa área deverão criar 2.187 empregos diretos. Com uma média de 27 empregados por cada fazenda.

Na área onde estão as maiores propriedades, em Santana do Araguaia (tamanho médio de 145 mil hectares), o número de empregados era ainda mais baixo: 24. No ano em que foi feito o levantamento, 1975, cada emprego criado nas fazendas de Santana do Araguaia (eram 20, ocupando 2,9 milhões de hectares) custava Cr\$ 442.250,00, dois terços dos quais pagos com dinheiro administrado pela Sudam. Haverá assim 0,0001 trabalhador por cada hectare, enquanto a proporção para o rebanho bovino é de 1,3 animal por hectare. Isso significa também que serão necessários 1.727 animais para a criação de um emprego.

Em dois estudos recentes a Sudam admite que agricultores anteriormente cultivando pequenos lotes estão sendo obriga-

dos a emigrar para as cidades e que o migrante chegado à Amazônia não consegue legalizar um pedaço de terra, transformando-se em posseiro. As próprias estatísticas do INCRA demonstram: se o governo pretende ocupar a Amazônia por meio da grande empresa, não deve esperar índices de ocupação elevados, porque essas propriedades, ocupando grandes áreas, não a povoam na mesma intensidade. Assim, embora o grande projeto agropecuário continue sendo o mais beneficiado, seus rendimentos para a Amazônia ainda não foram sentidos.

As pequenas propriedades dedicadas à pecuária (15 mil com menos de 100 hectares) conseguem criar um maior número de animais numa área menor. Nos seus 130 mil hectares de pastagem existiam em 1972 mais de 172 mil cabeças de gado, cada hectare ocupado por 1,3 deles, enquanto nos 2,1 milhões de hectares das 9.500 propriedades com áreas entre 10 e 10 mil hectares a proporção era de um animal para cada 2,9 ha. Enquanto nos 130 mil hectares ocupados pelas pequenas propriedades havia 150 mil equinos, asininos, muare, suínos e caprinos, nos 938 mil ha das 1.771 fazendas com área superior a 10 mil ha existiam apenas 161 mil desses animais.

Uma análise da produção agrícola indica que, enquanto nos 1,4 milhão de hectares ocupados pelos imóveis com área inferior a 500 hectares a produção agrícola atingiu, em 1972, segundo o recadastramento do INCRA, 258 milhões de cruzeiros, nos 5,3 milhões de hectares ocu-

pados pelas propriedades com área entre 500 e menos de 10 mil hectares, o valor da produção foi de 117 milhões de cruzeiros e, finalmente, nos 3,8 milhões de hectares ocupados pelas grandes propriedades (acima de 10 mil ha), a produção atingiu apenas 42 milhões de cruzeiros.

As pequenas propriedades, em conjunto, pelo menos aparentemente e nesta fase, não apenas produzem mais; elas também colocam maior volume de produtos no mercado. Assim, enquanto venderam uma produção no valor de 103 milhões de cruzeiros, as propriedades entre 500 e menos de 10 mil hectares só comercializaram 48 milhões e as grandes propriedades ficaram em 18,5 milhões. Isso significa que, à primeira vista e à luz desses números, as pequenas unidades conseguem produzir um excedente agrícola, em relação ao seu próprio consumo, muito superior ao das médias e grandes propriedades, tornando-se, em consequência, as principais responsáveis pelo abastecimento dos mercados urbanos.

Outro resultado surpreendente do recadastramento feito pelo INCRA indica que o valor da produção dos imóveis rurais com apenas uma família residente supera o dos imóveis de pessoas jurídicas, em geral assistidas com recursos dos incentivos fiscais. As empresas, ocupando uma área de 1,8 milhão de hectares, produziram 65 milhões de cruzeiros, enquanto as unidades familiares, numa área de 1,1 milhão de hectares, produziram 79 milhões de cruzeiros (entre as unidades familiares predominam as que possuem áreas inferiores a 500 hectares).

Amazônia, a ocupação ilegal (final)

Concluindo a série de reportagens sobre os problemas fundiários na Amazônia Legal, iniciada domingo, os repórteres Lúcio Flávio Pinto, Elson Martins, Walter Rodrigues, Oscar Ramos Gaspar, Raymundo Costa, Lúcio Albuquerque, Manoel Lima e Eliana Lucena mostram os poucos resultados conseguidos até aqui pela política fundiária do governo e a atuação do INCRA na área. Texto final de Lúcio Flávio Pinto.

