

Assim, o êxodo rural que se observa parece dar-se menos em virtude da introdução de fatores capitalis - tas de produção no campo; da diferenciação do campesinato e do deslocamento de excedentes de mão-de-obra para outras atividades, do que em resultado de fatores ligados ao prosse - guimento do processo de concentração da propriedade fundiã - ria e à inexistência de terra para grandes contingentes de trabalhadores rurais.

A Comunhão Pastoral ao Povo de Deus, em cer - to trecho, afirma que "a má distribuição da terra, no Bra - sil, remonta ao período colonial. O problema se acentuou, po - rém, nos últimos anos, como resultado da política de incenti - vos fiscais às grandes empresas agropecuárias. Como resulta - do negativo, além da desenfreada especulação imobiliária le - vada ao interior do País, surgem as grandes empresas que, apa - relhadas com recursos jurídicos e financeiros, acabam com os pequenos proprietários, expulsando os indígenas e posseiros de suas terras."

Estes pequenos proprietários, sitiados e pos - seiros, com dificuldade até para obterem uma carteira de identidade, não conseguem documentar a posse da terra, ou fa - zer valer, perante a Justiça, os seus direitos de usucapião. São, então, expulsos das terras, tangidos para mais longe, até para países vizinhos, ou transformados em novos nômades destinados a vagar pelas estradas do País e, quando resistem, dão margem aos conflitos que se multiplicam, especialmente nas regiões amazônica e mato-grossense".

///

2 - TERRAS DEVOLUTAS

"São devolutas as terras que não estão no pa - trimônio particular, não estão no patrimônio público e não são de uso comum do povo".

A discriminação, processo pelo qual as terras devolutas são transformadas em terras patrimoniais, isto é, conhecidas, delimitadas, demarcadas e registradas, resultou da Lei nº 601, de 1850.

A legislação que hoje regula a matéria, tor - nou o processo discriminatório bem mais rápido e econômico, o que já possibilitou à União arrecadar no Território de Rondô - nia, segundo o Dr. Hélio Palma de Arruda, Diretor do Departa - mento de Projetos e Operações do INCRA, cerca de 6.000.000 de hectares; no Estado de Goiás, cerca de 2.000.000 de hecta - res; e, aproximadamente, 6.000.000 de hectares estão em pro - cesso de discriminação no Acre, Pará, Mato Grosso, Maranhão, Amazonas, Rondônia e Amapá.

Além das terras devolutas pertencentes à União, há também as pertencentes aos Estados e Municípios.

A Lei nº 3081, de 1955, por exemplo, modificou o processo discriminatório, "tornando-o exclusivamente judi - cial para os Estados e, judicial e administrativo, para a União".

Há também a faixa de fronteira, que "é uma re - gião de segurança e defesa nacionais paralela às fronteiras do Brasil, com uma largura, atualmente de 150km".

Criada pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a faixa de fronteira foi mantida por todas as Consti - tuições Federais.

Com o advento da República, "a faixa de fron - teira teve efeitos peculiares, uma vez que as terras devolu - tas nela existentes ficaram no domínio da União, quando deve - riam ter sido incorporadas ao domínio dos respectivos Esta - dos".

3 - ATUAÇÃO DO INCRA COM RELAÇÃO ÀS TERRAS DEVOLUTAS

Através do Decreto-lei nº 1.164, de 19 de a - bril de 1971, foram declaradas "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."

Assim, o INCRA assumiu a posse de 3.112.653 quilômetros quadrados de terras na Amazônia, área correspon - dente a 63% da região, incluídas terras do Maranhão, Goiás e Mato Grosso, transformando-se não apenas no órgão mais po - deroso da região, mas, também, no maior proprietário rural em todo o mundo.

"O Estado de São Paulo", em sua edição de 12. 12.74, ainda acrescenta: "Mas, se a reforma agrária e a colo - nização constituíram o instrumento de legitimação dessa posse, hoje estão sendo gradualmente preteridas por uma políti - ca essencialmente comercial."

O INCRA já não conduz colonos para a Amazô - nia, assentando apenas aqueles que se deslocaram espontanea - mente e, indeciso entre a colonização social dirigida e a co - lonização empresarial - para a qual não chegou sequer a defi - nir um módulo rural padrão -, está criando mais problemas pa - ra resolver do que capacidade para apresentar soluções.

A Amazônia, alvo dos generosos planos fabrica - dos nos últimos anos, tem sofrido internamente as consequên - cias das disputas entre os Ministérios que nela atuam e da indefinição que caracteriza boa parte dos programas que eles elaboram.

É justamente no que diz respeito às terras de - volutas centrais e aquelas da faixa de fronteira que se veri - fica a grande temeridade, o grande fracasso e toda a vulnera - bilidade das atividades do INCRA e órgãos afins. Constata - -se que não existe uma política definida com relação às ter - ras devolutas ou à ocupação dos espaços vazios.

Somadas as terras devolutas nos Territórios Federais, Decreto-lei nº 5.812/43, com aquelas federalizadas pelo Decreto-lei nº 1.164/71, 63% da Amazônia, ou seja, ... 3.112.653 quilômetros quadrados passou ao controle nominal ou aparente do INCRA. Convém assinalar o que a respeito a - firmava o jornal "O Estado de São Paulo", em 12.12.74, ver - bis: "Através de um decreto presidencial de 1971, para rea - lizar a reforma agrária e a colonização, Estados como o Pa - rá e o Amazonas, que dispunham de extensas áreas de terras para nelas realizarem seus próprios planos de colonização, perderam bruscamente entre 70 a 80% das terras públicas an - tes sob seu domínio."

Com relação às terras do patrimônio da União, nos Territórios Federais, não estão definidas as áreas de ju - risdicção do INCRA, do SPU (Serviço de Patrimônio da União) , do Governo dos Territórios e das Prefeituras, no que diz res - peito às áreas urbanas.

O Decreto-Lei nº 6.871, no seu artigo 29, i - tem I, atribui ao SPU jurisdição nos terrenos devolutos nos Territórios Federais. Essa disposição ainda estaria em vigor face à legislação recente, uma vez que só pode ser con - siderado patrimônio imobiliário do INCRA o que é transcrito em seu nome no registro imobiliário, após um processo de dis - criminação.

É importante verificar que o mesmo Decreto - -lei, no seu artigo 39, item II, criou delegacias desses ser - viços nos Territórios e, até hoje, estas ainda não foram im - plantadas.

O SPU alega que não pode se fazer presente, com relação aos terrenos de sua jurisdição na Amazônia, por

falta de verba e de pessoal; por sua vez, o INCRA vem lançar do mão de terrenos definidos pelo Patrimônio da União na Amazônia e nos Territórios, aplicando sobre eles projetos de colonização ou projetos fundiários sem a necessária discriminação.

Uma Comissão de Discriminação criada em Rondônia, a partir de 1971, conforme convênio celebrado entre o Ministério da Agricultura, o Ministério do Interior e INCRA e o Governo do Território não teve sequer a interveniência do Serviço do Patrimônio da União. Essa Comissão de Discriminação não discriminou coisa alguma e nem chegou a se reunir regularmente, o que não impediu que o INCRA, de posse de grandes glebas do patrimônio da União, lançasse sobre elas projetos de colonização e projetos fundiários.

Nbta-se aí, o atropelo da legalidade com referência a expedição de documentos de terras para os parcelheiros, não se verificando, por outro lado, o entrosamento entre o INCRA e a FUNAI, no que diz respeito à ocupação de terras com a presença indígena.

Estabelecida a competência paralela ou concorrente do INCRA com a Comissão da faixa de fronteira e com o Conselho de Segurança Nacional nas terras que compõem a denominada Amazônia Legal, estendeu-se a jurisdição da faixa de fronteira, na Amazônia para as terras centrais, também sob a jurisdição da Secretaria do Conselho de Segurança Nacional que, como órgão de decisão na matéria fundiária da região esvaziou por completo as atribuições do INCRA na Amazônia.

Na análise do Decreto-lei nº 1.414/75, constatou-se a diluição das responsabilidades pelas soluções dos problemas fundiários da Amazônia, devido à superposição de competências, não se sabendo, até hoje, o destino dos planos objeto dos Decretos-leis nºs.: 63.104/68, 67.557/70, 71.615/72, 70.220/72 e 79.288/77.

A primazia de decisão dada à Secretaria do Conselho de Segurança Nacional deu origem às Resoluções nºs. 005 e 006 e respectivas instruções de 1976, cujo critério de excepcionalidade para a legalização de grandes áreas, contrariando todos os princípios da legislação agrária em vigor, no País, representou o esvaziamento do poder de decisão do INCRA, encarregado da execução da reforma agrária, em matéria de concessão de terras devolutas na Amazônia.

Neste aspecto, o INCRA não consegue terras, apenas subscreve títulos de concessão dados pela Secretaria do Conselho de Segurança Nacional.

Os critérios estabelecidos para a reforma agrária, previstos no Decreto nº 55.891/65, não são mais lembrados; e, dos estabelecidos para a colonização oficial, constantes no Decreto nº 59.428/66, destaca-se, apenas, o Programa das Cooperativas, conforme artigos 30 e 38 daquele instrumento legal, após o refluxo do INCRA no que diz respeito à colonização oficial na Amazônia.

Os resultados do Programa de Colonização Oficial não são animadores, conforme informações oficiais do próprio INCRA que, nos projetos de colonização, espalhados pelas 18 unidades federativas, procedeu ao assentamento de, apenas, 42.000 famílias, até 1976.

Se levarmos em conta que o INCRA é detentor, ainda que formal, da jurisdição sobre 63% da Amazônia - maior área rural do mundo, pois até as áreas das cidades da região são de propriedade da União, com a interveniência obrigatória do INCRA, do SPU e órgãos afins -, verifica-se que esse número de assentamentos pouco representa; se levarmos em conta os recursos canalizados para essa finalidade, da mesma forma, verifica-se uma frustração no que diz respeito ao acesso do homem à terra, sob o aspecto da documentação expedita.

A Pastoral da Terra (Edições Paulinas, página 124) publica dados com relação a esses resultados que assim diz: "No campo da regularização fundiária, o Governo Federal, nos períodos 65/70, entregou 4.497 títulos a colonos; com a criação do INCRA, entregou 2.896 títulos em 1971; 6.102 em 1972; 8.737 em 1973 e 28.823 em 1974; para 1975 estimava-se 10 mil títulos a serem entregues por mês, ou seja, 120 mil ao ano, sendo que até março só foram entregues 5.888."

Nos seus seis anos de atuação o que o INCRA realizou na Amazônia é pouco expressivo. O maior fracasso talvez esteja na missão mais importante recebida pelo órgão - a da titulação de terras. O seu Presidente, Dr. Lourenço Vieira da Silva, tem declarado com frequência que o INCRA tituló nesse período mais do que se fizera, até então, em toda a história do País. Porém, o que se tem notado 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. As cartas de anuência são quase sempre um mero complemento da licença de ocupação dada a um mesmo agricultor; mas, são declaradas como se fossem documentos distintos, concedidos a pessoas diferentes. Toda licença de ocupação é computada duas vezes: primeira, quando é fornecida apenas para permitir ao agricultor ocupar uma área, e, depois, quando se transforma no título definitivo.

Em 1975, por exemplo, considerado 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 116 títulos definitivos de propriedade, sendo 111 no Amapá; cada título expedido por esses projetos teria custado 2,3 milhões de cruzeiros e, distribuídas 3.087 licenças de ocupação, cujo 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 1975/1976, 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 financiamentos 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 demarcarem seus lotes, 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 1973/1976; mas, 5,4 milhões de hectares eram terras devolutas que imediatamente foram apuradas e transcritas em nome da União e, apenas, 367 mil hectares constituíam áreas regularizáveis e 148 mil terras legitimáveis.

Não tem sido poucos os problemas causados por essas licenças de ocupação e provavelmente aumentarão quando