

Regularizações fundiárias e Reforma Agrária na Faixa de Fronteira de Santa Catarina em tempos de Regime Militar

CRISTIANE DIAS DE MELO*

Regularizações fundiárias: o caso do Imóvel Pepery

No ano de 1968, o Instituto Reforma Agrária de Santa Catarina, o IRASC¹, solicitou a intervenção do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária² no estado, para solucionar problemas referentes à conflitos de terras na região do extremo oeste catarinense, próximo à fronteira com a Argentina. Segundo a carta do IRASC a situação era gravíssima e a ação do IBRA deveria ocorrer em caráter de urgência:

O retardamento na solução desse problema, podemos afirmar, redundará em um conflito naquela região, com conseqüências profundamente lamentáveis, gerando uma situação de perturbação da ordem pública, e, obviamente, causando tensão social em toda a região do Oeste catarinense.³

A solicitação feita ao IBRA era justificada por dois motivos. Por um lado, cabia ao IBRA intervir em casos de tensão social relativos às questões de terra e por outro, os municípios de Mondaí e Descanso estavam situados numa região de fronteira, área estabelecida constitucionalmente sob domínio federal. Na carta, o IRASC lembra à autarquia federal “que o órgão estadual (...) não pode ter gerência sobre as terras compreendidas na Faixa de Fronteira”. De fato, legalmente, as terras devolutas dessa faixa do território brasileiro estão, até hoje, sob domínio da União e não foi exclusividade do governo militar que se iniciou em 1964. A partir da lei de terras de 1850 estabeleceu-se, ao menos teoricamente, que a única forma de aquisição de terras devolutas no Brasil seria através da compra.⁴ Entretanto, as terras situadas a 10 léguas

*Mestranda em História Social do Trabalho, Universidade Estadual de Campinas, bolsa FAPESP.

¹ Criado pela lei estadual Nº 2.939, de 09 de dezembro de 1961.

² O IBRA, criado com o Estatuto da Terra de 1964, era o órgão federal responsável pelas questões de terras naquele momento. O INCRA só foi criado em 1970, em substituição ao IBRA.

³ Processo Piloto de Desapropriação do Imóvel Pepery, Folha 2. *Processo Piloto* é o processo aberto pelo INCRA para o diagnóstico e levantamento dos problemas existentes em uma área com possibilidades de ser desapropriada, bem como momento de encaminhamento de solicitações e esclarecimentos entre órgãos envolvidos. É esse processo que levará à decisão pelo Decreto de Desapropriação.

⁴ A autora Márcia Motta faz uma revisão crítica das análises desta lei que têm como principal foco o

do limite com os países estrangeiros, ou seja, dentro de 66 Km da linha da fronteira, ainda poderiam ser concedidas gratuitamente pelo Império. Na Constituição de 1891, a República passa ao domínio dos Estados as terras devolutas, porém mantém a área do território “que for indispensável para a defesa das fronteiras” em domínio da União. Na Constituição de 1934, a chamada Faixa de Fronteira é estendida, passando a ter 100 quilômetros sob tutela do Conselho Superior de Segurança Nacional, pois o domínio não estava apenas ligado às terras, mas também à soberania nacional. E logo, na Constituição de 1937, essa faixa é estendida para 150 quilômetros, aumentando a extensão do domínio da União sobre as áreas de fronteiras, sendo mantida nas Constituições subsequentes.⁵

Os municípios de Mondaí e Descanso estavam, portanto, dentro de um território de intervenção federal. Dessa forma, o órgão catarinense de reforma agrária sugeria imediata ação do IBRA para solução de um conflito existente em uma área de sua alçada. Segundo o IRASC, o instituto brasileiro já tinha feito um levantamento do local anteriormente e já conhecia os problemas existentes, mas ainda não havia tomado qualquer iniciativa. Aproveitou a ocasião para criticar sua ação no estado apenas como cadastrador e arrecadador, lamentando os poucos recursos destinados ao órgão estadual, que mesmo sob dificuldades já havia regularizado a posse de 6.168 famílias no meio rural catarinense entre os anos de 1962 e 1967.

A área de fronteira catarinense estava sob responsabilidade do Distrito de Terras de Cascavel, no Paraná, delegacia regional do IBRA. Criado em 1964 a partir do Estatuto da Terra, a tarefa principal do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária seria a de implementar a Política Agrária, de acordo com o estabelecido no próprio Estatuto. Com autoridade de representação da União, podia discriminar e incorporar ao patrimônio público federal as terras devolutas, bem como reconhecer a legitimidade de posses, entre outras atribuições. Também foram criadas Delegacias Regionais do IBRA em regiões decretadas prioritárias para a reforma agrária, o que não incluía Santa Catarina.(CNBB, 1976: 59-61)

marco da transformação da terra em mercadoria e da transição do trabalho escravo para o livre. Motta faz uma análise muito mais profunda, de todos os artigos da lei, de seus debates e de suas aplicações após a sua regulamentação e constata que grande parte da lei está baseada na questão do direito à terra pela posse, tanto dos grandes como dos pequenos posseiros. (MOTTA, 1996).

⁵ Ver Constituição do Brasil de 1891, artigo 64; Constituição do Brasil de 1934, artigo 166 e Constituição do Brasil de 1937, artigo 165. (PINTO e FARIAS, 2007).

O fato do Imóvel Pepery estar fora de uma área decretada como prioritária pode ter colaborado para a lentidão das decisões e ações federais no local. Muitos documentos, entre eles pareceres e cartas de solicitações trocados entre os municípios envolvidos, órgãos estaduais e federais, compõem o processo, denunciando a demora de uma ação mais efetiva. Na opinião de José Gomes da Silva, entre as atividades do IBRA, “a desapropriação por interesse social é postergada, cedendo a primazia às atividades de zoneamento, cadastro e tributação”, crítica bem próxima com aquela do IRASC. (Apud CNBB, 1976: 61)

Em 1969, o decreto-lei n. 582 de 15 de maio de 1969 foi assinado para promover a intensificação da execução da reforma agrária no país, criando mais um órgão relacionado às questões de terras, o Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), encarregado de coordenar, supervisionar e promover a reforma agrária junto ao IBRA. Este grupo também foi notificado da situação do imóvel Pepery. Porém, se durante o governo de Costa e Silva a reforma agrária “se apresentava munida de todos os instrumentos legais”, sua efetivação não ultrapassou esse nível. (CNBB, 1976: 78-79) Em Santa Catarina isso pode ser confirmado pelos dados do caso na qual estamos relatando. Até 1970, quando foi extinto o IBRA e também o GERA, com a criação do INCRA, nada havia sido feito fora do campo burocrático.

Enquanto o processo se estendia, algumas ações de despejo eram iminentes. Entre as famílias, a grande maioria morava ali porque havia comprado lotes de terras – as chamadas colônias – de empresas colonizadoras privadas a partir da década de 1940. Mas o interesse dessas empresas em lucrar com a exploração de madeiras e a venda das terras trouxe inúmeros problemas para os que adquiriram essas colônias. Consta no Processo Piloto que a área em litígio compreendia uma extensão de 12.000 hectares, parte de uma área maior concedida pelo governo de Santa Catarina em 1927 à *Brazil Development and Colonization Co.*, uma empresa de colonização subsidiária da Companhia de Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande, que já tinha adquirido concessões de terras naquele estado desde o fim do período imperial.⁶ Em 1929 essa área foi revendida à *Empresa Chapecó-Pepery Ltda* que, por sua vez, a hipotecou ao Banco Nacional do Comércio em 1939, tendo sua hipoteca executada em 1944 em o

⁶ Cf. MACHADO, 2004; WERLANG, 1992.

nome da firma *Barth Annoni e Cia*, a qual sem demora passa a vender os lotes a terceiros.

No entanto, em 1940, antes dos direitos serem passados a Barth Annoni, todas as terras que tinham sido concedidas à Companhia de Estrada de Ferro São Paulo - Rio Grande, ou às empresas ligadas a ela, foram incorporadas ao Patrimônio da União por sonegação de impostos, não cumprimento de quesitos dos contratos, linhas férreas deficientes, entre outros pontos descritos na lei que determinava essa incorporação.⁷ Diante disso, os sucessores da extinta Empresa Chapecó-Pepery recorreram à União para reaverem as terras que haviam comprado. Com êxito, foi lhes concedido o título de propriedade da área, sem ao menos constatarem o direito de terceiros a elas, neste caso, a Barth Annoni, que também tinha um título definitivo expedido no Rio Grande do Sul, onde as terras estavam hipotecadas no Banco do Comércio. Curiosa duplicidade de títulos expedidos por órgãos que, pelo que podemos perceber, nem se deram ao trabalho de fazer uma verificação mais apurada.⁸

A conseqüência de toda essa desinformação e desorganização iria estourar nas mãos dos pequenos produtores rurais que ali se instalaram. Após a retomada das terras pelos sucessores da Empresa Chapecó-Pepery, esses montaram uma madeireira homônima a empresa anterior e também passaram a vender lotes a trabalhadores rurais vindos, principalmente, do Rio Grande do Sul. Muitas dessas colônias foram vendidas pelas duas empresas a proprietários diferentes, causando diversos conflitos entre eles, os quais buscavam solucionar os entraves em ações individuais perante as comarcas de Mondaí e São Miguel D'Oeste.

Como houve venda dupla de lotes, muitos compradores devem ter encontrado seus lotes ocupados. Embora, nas diversas áreas destinadas à colonização privada no Oeste Catarinense na primeira metade do século XX, havia compradores que não vinham ocupar suas colônias de imediato, deixando-as intactas ou arrendando-as, aguardando o casamento de algum filho a quem lhe passaria as novas terras, ou mesmo esperando sua valorização. (CAMPOS, 1987: 123) Essa situação favorecia a entrada de posseiros em terras onde não havia moradores. Mesmo em terras destinadas à

⁷ Lei n. 2073 de 1940.

⁸ Casos de duplicidade de títulos envolvendo governos estadual e federal, além de empresas privadas de colonização, também foram encontrados por Antonio Marcos Myskiw na sua pesquisa sobre conflitos de terras no Oeste do Paraná. (MYSKIW, 2002).

colonização privada, a posse ainda era uma alternativa de acesso à terra, mesmo que de maneira muito limitada. A presença dos “intrusos” na área é citada no processo.

A maior parte dos departamentos estaduais e federais ligados às questões de terras sugeria a desapropriação para fins sociais do Imóvel Pepery com base nos artigos do Estatuto da Terra, titulando aqueles que estivessem ocupando efetivamente as terras. Por sua vez, o INCRA do Rio Grande do Sul, achava onerosa tal empreitada que ao final não contemplaria a todos e, em 1971, sugeriu à coordenadoria do INCRA de Santa Catarina, neste momento já existente, que apenas fizesse uma mediação entre os próprios agricultores para que se acertassem entre si, sem intervenção das empresas colonizadoras. E com relação à duzentos “intrusos” que não possuíam qualquer título, que fosse “tentado o deslocamento do excesso para outras áreas de colonização do INCRA, mesmo noutros Estados da Federação”⁹, solução muito prezada pelas políticas de terras no Brasil, principalmente durante o regime militar, que tentou, em diversos conflitos de terras, “apaziguar” a situação através de projetos de colonização nas regiões Centro-Oeste e Norte, para onde eram encaminhados diversos trabalhadores rurais do Sul e do Nordeste, sob justificativa de dar terra a quem não a tinha, povoando regiões pouco habitadas, incluindo-as no desenvolvimento econômico do país. (SANTOS, 1993). Todavia, a proposta do INCRA do Rio Grande do Sul não foi a solução acatada. Após anos de tantos estudos e pareceres, a desapropriação é decretada em 12 de agosto de 1974 pelo então presidente da República, Ernesto Geisel:

Fica declarada de interesse social, para fins de desapropriação, (...) uma área de terras com aproximadamente 12.000 (doze mil) hectares, dividida em 500 (quinhentos) lotes compreendidos nos municípios de Mondaí e Descanso, do Estado de Santa Catarina (...).¹⁰

A confusão, no entanto, não para por aí. Após o decreto de desapropriação, técnicos do INCRA passaram a trabalhar na área para cadastrar os que seriam titulados e demarcar os seus lotes. Ao entrar na área para tal tarefa, perceberam um grande erro: a área delimitada no decreto não abrangia apenas 12.000. E os quinhentos lotes apresentados como sendo as colônias em litígio não eram vizinhos e contínuos, além de não terem uma uniformidade nos seus tamanhos. A área de 24 hectares era a divisão

⁹ Processo Piloto do Imóvel Pepery, folha 24.

¹⁰ Decreto n. 74.391 de 12 de agosto de 1974.

oficial feita pelas empresas colonizadoras, como valor mínimo de cada unidade colonial. Na prática, porém, muitos trabalhadores estavam morando em lotes menores ou maiores que isso. O tamanho dos terrenos variava muito, porque sofreram divisões e incorporações decorrentes de partilhas de herança e venda de partes à terceiros, bem como a presença de posseiros em lotes muito pequenos.

Com a constatação mais minuciosa da situação, o decreto de 1974 foi retificado, e outro publicado em dezembro de 1975, o que incluía agora o município de Itapiranga na área desapropriada. No total foram desapropriados cerca de 51.000 hectares de terras, abrangendo três municípios catarinenses.

Depois de declarada a desapropriação, todos os que possuíssem títulos, inclusive em casos onde havia sobreposição de propriedade, teriam o valor de suas terras depositado pelo INCRA. Porém, só poderiam resgatar a quantia após o reconhecimento pela Justiça da legitimidade de cada documento. Os casos de duplicidade de títulos deveriam disputar na justiça a legitimidade de seus papéis em ações próprias, o que representa que a situação de muitos compradores não foi resolvida com a desapropriação. Segundo a minuta da ação desapropriatória enviada pelo INCRA de Santa Catarina à Justiça Federal, os títulos definitivos seriam entregues aos que efetivamente moravam nas terras e as cultivavam, incluindo também os posseiros. No levantamento de lotes ocupados somou-se cerca de 3.000 unidades, revelando o intenso fracionamento de terras ocorrido ali.

A narrativa detalhada dessa regularização fundiária nos parece importante para compreendermos algumas questões. Por um lado, é um episódio que traz ao nosso conhecimento alguns aspectos da estrutura fundiária do Extremo Oeste Catarinense, neste caso, uma região de pequenos proprietários vivenciando a problemática da posse da terra e suas questões legais. Por outro lado, apresenta-se como um exemplo da história da ocupação territorial das terras no Brasil, onde as concessões exacerbadas e contraditórias por diferentes instâncias ou em diferentes momentos geravam conflitos jurídicos praticamente sem solução. A ausência de uma eficaz legislação de regulamentação da ocupação fundiária ainda no período imperial, deixou resquícios que, em muitos casos, geraram sobreposição de títulos em momentos posteriores.

Como podemos observar no histórico das concessões de terras feitas na área chamada de Imóvel Peperly, a primeira empresa proprietária da área foi a Brazil

Development and Colonization Co., ligada à Companhia de Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, que recebera essas terras em troca de outras que haviam sido concedidas à empresa pelo Império. De acordo com Paulo Pinheiro Machado, com a transferência das terras devolutas para o domínio estatal em 1891, “os estados passaram a herdar as contradições e ambigüidades da política imperial de terras públicas” (MACHADO, 2004: 138). Mesmo em área reconhecida constitucionalmente como Faixa de Fronteira, embora continuasse sob domínio federal, as terras foram concedidas indiscriminadamente pelos estados. Na região de fronteira catarinense, muitas concessões de terras foram feitas pelo Paraná, quando este ainda reivindicava esse território, e posteriormente por Santa Catarina, estado que saiu vitorioso no litígio por essa região em 1916. Algumas das concessões feitas pelo Paraná foram reconhecidas pelo governo catarinense, outras não, adicionando-se o agravante das concessões feitas no período imperial. Esse quadro gera uma infinidade de registros cartoriais de propriedade que serão usados em diversos litígios de terras como “legítimos” e “verdadeiros”, inclusive nos processos de desapropriações ocorridas nas décadas de 1970 e 1980 no Oeste Catarinense, quando vários desses títulos serão contestados pelo INCRA por terem sido concessões estatais em área de domínio federal.¹¹

Encontramos, portanto, nos processos de regularização fundiária na Faixa de Fronteira de Santa Catarina, a herança de políticas controversas e ineficientes com relação a concessões de terras que, na verdade, priorizaram a esfera das empresas privadas, para que essas explorassem e colonizassem a Faixa de Fronteira de Santa Catarina. No âmbito social, a preocupação prioritária era trazer homens para tornar a região mais habitada e produtiva.

No caso do Imóvel Pepery, a regularização fundiária realizada a partir de 1975 deve ter sido um alívio para os pequenos produtores que habitavam aquelas terras, bem como uma conquista para os posseiros que ali se instalaram, mas não significou nenhuma perda às empresas que causaram os conflitos, pois já tinham recebido pelas terras que venderam. O ônus ficou para quem não conseguiu legitimar os seus títulos.

¹¹ No artigo “Legalizando o ilegal”, James Holston faz uma intensa crítica ao sistema jurídico brasileiro, principalmente à lei agrária, caracterizando-a como ambígua e contraditória, facilitando uma infinidade de registros de terras duvidosos e/ou duplos, que pretendem-se verdadeiros, mas muitos são fruto de concessões irregulares, usurpações, grilagens ou mesmo falhas na própria lei, composta por lacunas que facilitam o ilegal a se tornar legal. (HOLSTON, 1993)

O Projeto Fundiário de Santa Catarina em área prioritária para reforma agrária

Para que o Imóvel Peperly pudesse ser desapropriado, era necessária uma primeira medida: os municípios de Mondaí e Descanso deveriam estar situados dentro de uma área definida como prioritária para execução de reforma agrária, decretada oficialmente pelo Presidente da República. Qualquer imóvel objeto de desapropriação por interesse social, de acordo com o Estatuto da Terra, deveria estar dentro desta condição legal. Essa definição era imprescindível mesmo em áreas de fronteira em que o domínio sobre terras públicas e devolutas era da União, já que, mesmo sob contestação, grande parte estava cadastrada como terras privadas e não devolutas. Uma vez decretada a prioridade da área, por vezes também fora de regiões fronteiriças, cabia ao IBRA, e a partir de 1970, ao INCRA, a agir sobre as questões de terras do local.

Em um primeiro momento, a sugestão para desapropriação do referido imóvel foi a incorporação dos municípios de Mondaí e Descanso na já existente zona prioritária do Rio Grande do Sul. Porém, com a verificação de que em vários locais situados na Faixa de Fronteira de Santa Catarina existiam problemas fundiários, principalmente no que dizia respeito à legitimidade ou à ausência de documentos de propriedade, foi assinado, em 1971, um decreto que definia aquela faixa como “zona prioritária, para fins de reforma agrária”. Segundo o decreto, o INCRA deveria intervir na área para a aplicação de uma justa distribuição de terras que cumprisse sua função social, constituindo unidades familiares, bem como cooperativas. Ao reconquistar para a União as terras irregularmente concedidas ao domínio privado, o INCRA deveria respeitar as “ocupações caracterizadas por morada habitual e cultura efetiva”, que estiverem dentro dos requisitos do Estatuto da Terra.¹²

Para cumprir esta tarefa foi criado um órgão específico ligado ao INCRA, denominado de Projeto Fundiário, assim definido pelo relatório do órgão em 1981:

Objetivando obter uma ação mais abrangente, direta, eficaz e rápida no contexto do seu programa de organização agrária, criou o INCRA órgãos zonais de atuação específicas, encarregados pela execução das tarefas pertinentes à regularização fundiária. São os Projetos Fundiários (PF's) localizados nas diversas regiões do País, consideradas como prioritárias no que refere às atividades fundiárias,

¹² Decreto nº 69.411, de 22 de outubro de 1971. O reconhecimento da legitimidade da posse com morada habitual e cultura efetiva está presente no Direito Agrário do Brasil em períodos anteriores.

nas faixas de fronteira do Brasil com outros países vizinhos e nas áreas de segurança nacional.¹³

Sendo assim, o Projeto Fundiário de Santa Catarina, não era uma ação isolada. Era parte das políticas agrárias instituídas pelo governo durante a ditadura militar. Sua criação estava de acordo com um artigo do Estatuto da Terra, que estabelecia a criação de órgãos descentralizados para execução da referida lei.¹⁴ Antes do Projeto Fundiário, uma coordenadoria regional do INCRA havia sido instalada em Florianópolis, capital de Santa Catarina, à qual o Projeto Fundiário estava ligado.

Criado no final de 1972, o projeto foi sediado em Chapecó. Segundo o documento de apresentação do projeto, o órgão havia sido criado para “corrigir a estrutura fundiária existente na faixa de terras” de 150 km a partir da fronteira de Santa Catarina com a Argentina, onde “existem muitos problemas relacionados com a caótica estrutura fundiária”. A faixa abrangia 36 municípios em um total de 14.769 km².

O programa de trabalho para 1973 previa uma pré-caracterização fundiária para que se conhecessem os problemas reais existentes na região, até então pautados apenas por informações verbais. Após essa etapa, seriam determinadas as áreas de atuação, ou seja, locais onde seriam feitas regularizações. De acordo com os mapas da programação operacional do Projeto Fundiário, em 1979 o órgão tinha 17 imóveis em sua área de atuação, em 1980 esse número subiu para 22, chegando a 25 propriedades na programação para 1981. Todavia, nem todas as áreas demarcadas para regularização agrária foram classificadas como “desapropriação por interesse social”.¹⁵ Também era finalidade do projeto fundiário discriminar áreas onde não houvesse nenhuma titulação de terras. Essas terras eram localizadas e, através da chamada Ação Discriminatória, definidas como devolutas. Porém, como podemos observar na citação acima, não estavam vazias. Dessa forma, como parte dessa ação, convocava-se aqueles que se achavam no direito de requerer títulos naquela terra, “na condição de proprietário, foreiros, arrendatários, ocupantes a qualquer título” e após vistoria do local e análise de

¹³ Relatório de atividades do Projeto Fundiário de Santa Catarina, 1981.

¹⁴ Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra). Art. 37, § 2º, alínea (e).

¹⁵ Ver tabela de desapropriações por interesse social que ocorreram na região durante os trabalhos do Projeto Fundiário anexado no final deste artigo.

documentação apresentada, “embasando-se nos aspectos de exploração, ancianidade e morada”, reconhecia-se, ou não, a legitimidade das ocupações.

Como verificado anteriormente com o caso do Imóvel Pepery, a região de operação do Projeto Fundiário é marcada por controvérsias nas concessões governamentais de terras desde o final do século XIX. Sob o ponto de vista do projeto, isso justificava boa parte dos problemas fundiários, e conseqüentemente sociais, que borbulhavam naquelas terras na década de 1970. Apontadas como principal desencadeador da desordem presente, essas concessões são contestadas sob a premissa do domínio federal na área fronteira.

Tudo isso leva à conclusão (...) de que propriedade privada em tal faixa é exceção, porque se não vier de concessão gratuita do Império, virá de mera tolerância da República, assim mesmo, guardadas as condições especialíssimas, que resguardem os interesses manifestos da Segurança Nacional.¹⁶

Na Faixa de Fronteira de Santa Catarina, no entanto, a propriedade privada não era uma exceção e sim uma constante. Na década de 1970 a região já estava praticamente toda ocupada por pequenas, médias e também grandes propriedades. Mesmo diante do fato de que a maior parte daquelas terras tenha sido concedida “ilegalmente” pelos estados do Paraná e Santa Catarina, sob “mera tolerância da República”, a configuração agrária já estava constituída, já havia uma cadeia de sucessões e desmembramentos que não pôde ser ignorada.

Essa situação provavelmente deve ter sido muito parecida em outras áreas de fronteiras do Brasil mais povoadas, o que provavelmente estimulou a assinatura do Decreto 1.414 em 1975. De acordo com esse decreto haveria um processo de ratificação que alcançaria “as alienações e concessões das terras devolutas promovidas pelos Estados, na faixa de domínio da União”, mesmo que em mãos de terceiros, os quais deveriam apresentar a documentação que comprovassem a concessão, bem como a cadeia de sucessão de títulos, inclusive onde houvesse desmembramento. A verificação seria feita pelo INCRA, que deveria expedir novo documento, o título de ratificação.¹⁷ Na verdade, essa ratificação a estrutura agrária estabelecida, mas, por sua vez, toda a

¹⁶ Projeto Fundiário de Santa Catarina, 1972.

¹⁷ Decreto-lei 1.414 de 18 de agosto de 1975.

área de alçada federal estaria “mapeado” e sob controle e cadastro do INCRA, e consequentemente do governo federal.

No caso catarinense, onde terras devolutas eram quase inexistentes, o que realmente ficou sob domínio federal foi a intervenção nas áreas consideradas conflituosas. Desse modo, a atuação do Projeto Fundiário na área prioritária para reforma agrária em Santa Catarina se deu em imóveis pendentes apenas de uma definição legal de legitimidades de títulos e/ou de ocupações. Muitos desses imóveis eram unidades familiares já constituídas. A presença desse órgão na região não foi uma ameaça aos proprietários de maiores extensões, pois apenas legalizava estabelecimentos já existentes¹⁸.

É inegável, no entanto, que as regularizações fundiárias favoreciam aqueles que moravam na terra e nela produziam. A ausência de título de propriedade não foi um empecilho para regularizar a situação de diversas famílias de trabalhadores rurais. A posse foi reconhecida como legítima, prevista pelo corpo legal vigente, o Estatuto da Terra. Para as famílias posseiras isso deve ter significado uma conquista importante.

Não estamos dizendo com isso que a política agrária do governo federal estava voltada prioritariamente a favor dos mais pobres e pequenos produtores. As políticas de desenvolvimento agrário desse governo favoreceu, sem dúvida, muito mais as grandes agroindústrias com incentivos fiscais e créditos, que a camada de trabalhadores da sociedade brasileira. Todavia, não é nossa pretensão analisar essa política apenas do ponto de vista da dominação autoritária do Estado e o privilégio dados às elites. Mesmo em um governo ditador, as “concessões” às classes menos abastadas podem ter sido usadas como estratégia para obtenção de apoio popular. Essas “concessões” deveriam parecer uma “dádiva” do governo ao seu povo. Esse, por sua vez, recebe essas “concessões” como direitos adquiridos. Além disso, é certo que aquele governo não subestimava as lutas ocorridas antes do golpe, em que uma das maiores reivindicações era a reforma agrária, tendo influenciado a própria promulgação do Estatuto da Terra ainda no ano de 1964. Essas questões devem ser pensadas sob esta perspectiva, ou seja,

¹⁸ A exceção a isso ocorreu na Fazenda Burro Branco, onde cerca de 300 famílias ocuparam uma área de 2.890 hectares, propriedade de herdeiros da família Taborda que se sentiram extremamente lesados com a desapropriação. Sobre essa ocupação ver MELO, 2008.

do peso em que as pressões sociais exercem sobre as decisões do governo e das classes dominantes.¹⁹

O Estatuto da terra era o amparo legal de todas as desapropriações ocorridas na Faixa de Fronteira de Santa Catarina entre as décadas de 1970 e 1980 através dos trabalhos do Projeto Fundiário. Ao contrário do que se possa supor, as desapropriações por interesse social ocorridas durante o governo militar não incidiam apenas sobre os latifúndios. A grande maioria regularizações fundiárias em questão ocorreu em áreas de pequenas propriedades. Segundo o artigo 20 do Estatuto da Terra, nas áreas prioritárias as desapropriações poderiam recair também sobre os minifúndios, definidos por esta mesma lei como sendo “o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar”, ou seja, não suficiente para “o progresso social e econômico” de uma família. Nestes casos, em locais com alta incidência desse tipo de imóvel, segundo o Estatuto, “o Poder Público tomará as medidas necessárias à organização de unidades econômicas adequadas, desapropriando, aglutinando e redistribuindo as áreas”²⁰.

O Imóvel Tracutinga é um bom exemplo desse tipo de desapropriação. Localizado nas cidades de Dionísio Cerqueira e Palma Sola, sua extensão de 42.000 hectares abrangia quase todo primeiro município e boa parte do segundo. A desapropriação dessa área foi decretada em 30 de novembro de 1978. Como o Imóvel Peperly, era composto por milhares de famílias de trabalhadores rurais, aproximadamente 1.800 famílias.

Semelhante às outras desapropriações ocorridas no extremo oeste de Santa Catarina naquele período, os registros de terras anteriores à desapropriação foram cancelados e os proprietários identificados, morando no local ou não, foram indenizados²¹. Após levantamento dos que realmente moravam e trabalhavam sobre a terra, esses receberam uma autorização de ocupação, já que a posse do local, após a

¹⁹ No artigo “Modos de Dominação e Revoluções na Inglaterra”, Thompson rejeita a concepção das modificações nas estruturas apenas como imposição hegemônica dos aparelhos do Estado e das classes dominantes, considerando importantes nessas transformações as pressões vindas de baixo, das classes subalternas, em uma dialética da imposição da dominação e da resistência a essa imposição. (THOMPSON, 2001).

²⁰ Lei n° 4504 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), artigos 20 e 21.

²¹ No caso Tracutinga, mais de 2.000 hectares foram cadastrados como *Empresa Rural*. Não temos os dados de quantos estabelecimentos eram, mas, de acordo com o Estatuto, as unidades assim classificadas estavam isentas de desapropriação, por apresentarem característica de aproveitamento “racional” e integral de produtividade.

expropriação, passava a ser do INCRA. Os títulos definitivos de propriedade só eram entregues após cerca de no mínimo quatro anos, quando o agricultor pagasse as parcelas anuais da terra que lhe foi “entregue”. No entanto, essa regularização, como as outras, manteve os limites dos lotes como estavam anteriormente. Muitos títulos definitivos entre 2 e 5 hectares foram expedidos, contrariando o artigo 21 citado acima. O minifúndio é mantido, não havendo qualquer reforma.

Se na prática as ações se limitavam a regularizar o que já estava estabelecido, no papel os itens do Estatuto da Terra utilizados nos processos faziam referências a uma justa distribuição de terra que permitisse a recuperação social da região. As desapropriações ocorridas no Extremo Oeste Catarinense estavam fundamentadas nas alíneas a, b e d do artigo 18 do Estatuto da Terra, que estabelece as finalidades da desapropriação por interesse social. Seriam, respectivamente, “condicionar o uso da terra à sua função social”, “promover a justa e adequada distribuição da propriedade” e “permitir a recuperação social e econômica das regiões”. Por cumprimento da função social da terra, o Estatuto define o bem estar dos proprietários e trabalhadores, índices satisfatórios de produtividade, justas relações de trabalho, entre outros. No entanto, o trabalho do Projeto Fundiário de Santa Catarina não ultrapassou o reconhecimento legal das ocupações, não havendo qualquer indício de reassentamento daqueles titulados com mínimas frações de terras. Os aspectos sociais e econômicos das famílias de trabalhadores rurais só são levantados nos processos como diagnóstico. Nenhum documento que indicasse um projeto posterior dentro das áreas regularizadas foi encontrado. Essas questões podem ter sido reconhecidas como de alçada do órgão estadual de extensão rural, a Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado de Santa Catarina, ACARESC. Porém, Raquel Seiffert afirma que a ação deste órgão priorizou as pequenas propriedades com potencial produtivo e não as mais pobres, que era, teoricamente, a orientação nacional. (SEIFFERT, 1990: 78)

Sendo assim, o que ocorreu na Faixa de Fronteira de Santa Catarina, região anunciada por decreto como *área prioritária para Reforma Agrária*, foi na verdade uma série de regularizações fundiárias, fazendo parte de um direcionamento da política agrária e agrícola do governo federal dado durante todo o regime militar. No livro *A reconquista da terra*, Carlos Minc critica os “fabulosos” números apresentados pelo INCRA no ano de 1984, que apontam para uma grande reforma agrária durante os 20

anos do Estatuto da Terra. Segundo ele, apenas uma pequena porcentagem de títulos expedidos foram de reforma agrária distributiva.

Em 1984 o INCRA anunciou um milhão de títulos expedidos através da reforma agrária. Na verdade não eram mais que 470 mil, dos quais a maioria fazia parte da política de colonização de novas regiões, como a Amazônia, e regularização fundiária. (...) Apenas 76 mil títulos correspondem à reforma agrária propriamente dita, desapropriando latifúndio e redistribuindo a camponeses sem terra. (MINC, 1985:08-09)

Assim, as regularizações fundiárias que entraram no cômputo do INCRA como reforma agrária foram feitas em áreas de posses antigas, onde nada foi transformado, apenas legalizado. Acontece que o conceito de reforma agrária anunciado e praticado pelo governo da ditadura militar, não era o mesmo concebido por alguns setores, principalmente aqueles ligados à luta pela terra que, em linhas gerais, pretendia a desconcentração da propriedade rural através da redistribuição para famílias sem terra. As regularizações fundiárias em áreas com grande incidência de minifúndios também faziam parte da Reforma Agrária aplicada a partir do Estatuto da Terra.

A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, **com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.**²²

A “gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”, apesar de constar na lei, não se efetivou e isso está claro com a situação agrária atual do nosso país, em que a concentração da terra nas mãos de grandes fazendeiros e empresas agroindustriais se contrasta com o enorme número de pequenas propriedades que “se apertam” em pequenas áreas, além de um elevado contingente de sem terra que ainda esperam a chance de serem assentados. Portanto, a “justiça social” através de uma verdadeira reforma agrária que compõe o texto do próprio Estatuto da Terra, ainda não aconteceu satisfatoriamente.

²² Estatuto da Terra, artigo 16. (Grifos meus).

Tabela das desapropriações por interesse social realizadas através do trabalho do Projeto Fundiário em Santa Catarina, na região de Fronteira (1975-1982)

<i>Nome do imóvel</i>	<i>Município</i>	<i>Data de desapropriação</i>
1. Pepery	Mondaí, Descanso e Itapiranga	Dezembro de 1975
2. Tracutinga	D. Cerqueira, e Palma Sola	28 de novembro de 1978
3. Mundo Novo	Campo Erê	13 de novembro de 1979
4. Chapecozinho I	Xaxim	28 de julho de 1980
5. Chapecozinho III	Abelardo Luz e Xanxerê	28 de julho de 1980
6. Fazenda Pasquali	São Lourenço e Campo Erê	6 de outubro de 1980
7. Fazenda Burro Branco	Campo Erê	12 de novembro de 1980
8. Fazenda Cachoeira	Chapecó	30 de dezembro de 1980
9. Poço Rico	Maravilha	10 de agosto de 1981
10. Cedro	São José do Cedro	08 de setembro de 1981
11. Trindade	Maravilha	05 de outubro de 1981
12. Herval	Chapecó	05 de novembro de 1981
13. Lageado Bonito	São Domingos	16 de agosto de 1982
14. Saudadinha	Galvão	24 de agosto de 1982
15. Chapecozinho II	Abelardo Luz e Xanxerê	1982

Bibliografia

- CAMPOS, Índio. *Os colonos do Rio Uruguai: relações entre pequena produção e agroindústria no Oeste Catarinense*. Dissertação de Mestrado em Economia Rural. Campina Grande: Universidade Federal da Paraíba, 1987.
- CNBB. *Pastoral da Terra: posse e conflitos*. São Paulo: Editora Paulinas, 1976.
- HOLSTON, James. “Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n. 21, 1993.
- MACHADO, Paulo Pinheiro. *Lideranças do Contestado: a formação e a atuação das chefias caboclas (1912-1916)*. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.
- MELO, Cristiane D. “A ocupação da Fazenda Burro Branco: história, memória e posições – 1980”. *Cadernos do CEOM*. Chapecó: Unochapecó. N. 29. 2008.
- MINC, Carlos. *A reconquista da terra: Estatuto da Terra, Lutas no Campo e Reforma Agrária*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- MOTTA, Márcia Menendes. *Nas Fronteiras do Poder: Conflitos de Terra e Direito Agrário no Brasil de Meados do Século XIX*. Tese de Doutorado em História. Campinas: UNICAMP, 1996.
- MYSKIW, Antonio Marcos. *Colonos, posseiros e grileiros. Conflitos de terras no oeste Paranaense (1961/1966)*. Dissertação de Mestrado em História. Niterói: UFF/UNIOESTE, 2002.
- PINTO, Joaquim Modesto e FARIAS, Valdez (orgs). *Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata*. Tomo I. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2007.
- SANTOS, José V. T. dos. *Matuchos, exclusão e luta: do sul para a Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- SEIFFERT, Raquel Quadros. *Extensão rural em Santa Catarina: impasses político-pedagógicos (1956-1985)*. Dissertação de mestrado em sociologia política. UFSC. Florianópolis, 1990.
- THOMPSON, E. P. (autor); NEGRO, Antonio Luigi e SILVA, Sergio (orgs). *As peculiaridades dos Ingleses e outros artigos*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2001.
- WERLANG, Alceu Antonio. *A colonização as margens do Rio Uruguai no extremo oeste catarinense: atuação da Cia. Territorial Sul Brasil : 1925 a 1954*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1992.