

Relatório
Avanços e retrocessos na
destinação de terras para a
Reforma Agrária
no Oeste do Pará
(2019-2024)



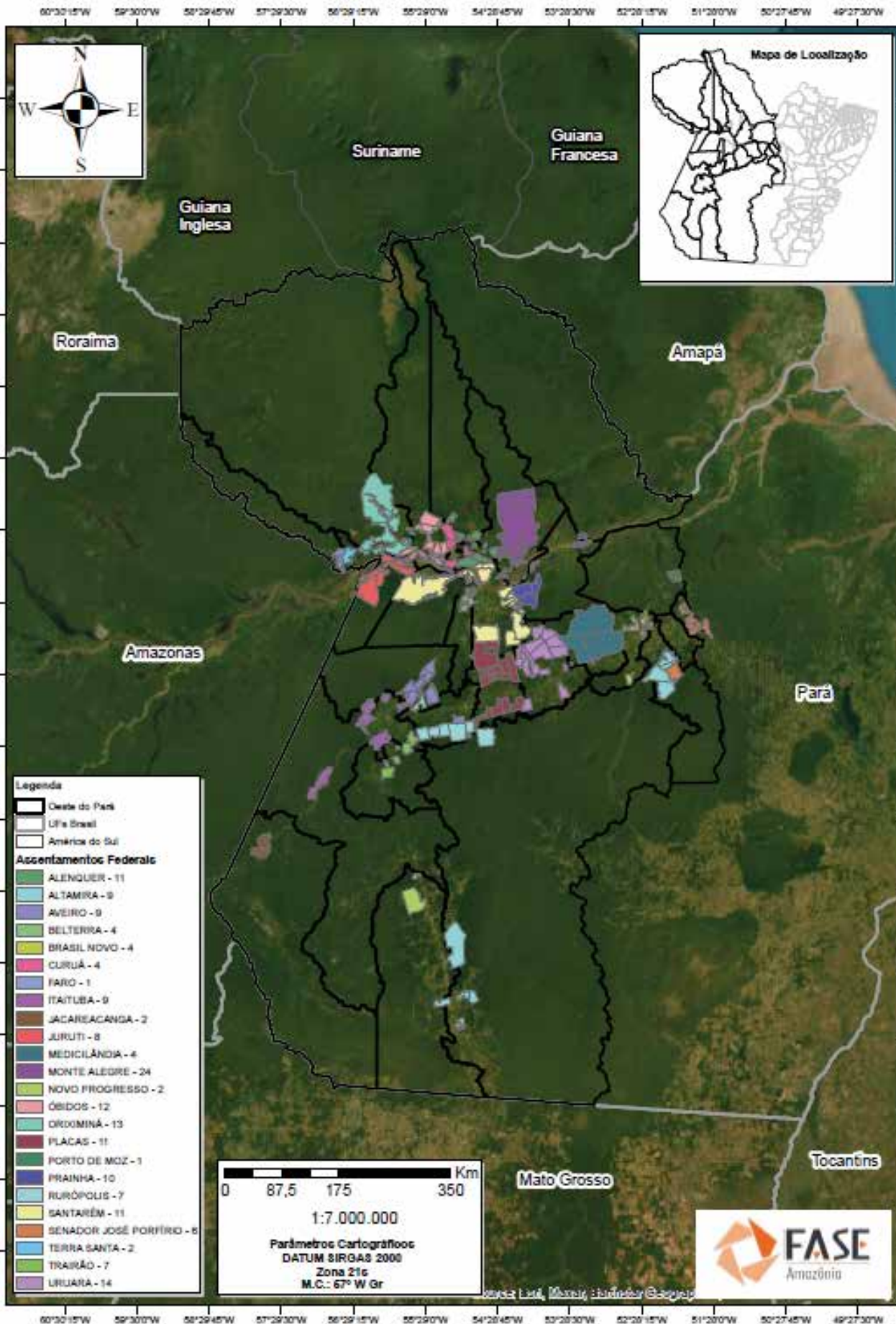
Apresentação

O Relatório “Avanços e retrocessos na destinação de terras para a Reforma Agrária no Oeste do Pará (2019-2024)” é uma contribuição da **FASE Amazônia** para a análise da questão fundiária na região. Além disso, o presente trabalho configura-se como uma ferramenta à disposição tanto de lideranças comunitárias como também de gestores governamentais para o planejamento e o aperfeiçoamento das ações relativas à democratização do acesso à terra e demais políticas integradoras da Reforma Agrária.

A destinação de terras na Amazônia é um tema que sempre aparece relacionado a um caos fundiário. Porém, essa “confusão” está menos para fruto do acaso e mais para a produção estratégica de um cenário agrário nebuloso que só beneficia quem pratica grilagem e faz do mercado de terras seu capital mais rentável. Enquanto isso, os verdadeiros donos dos territórios, que ocupam a região por seguidas gerações, padecem com a morosidade ou inexistência de políticas públicas que garantam segurança fundiária, acesso à crédito, condições dignas de trabalho e qualidade de vida.

Apesar da mudança importante na conjuntura política, com a derrota do Governo Bolsonaro, os desafios para a implementação de políticas de Reforma Agrária com garantia de acesso e permanência na terra e no território ainda são enormes e ganham relevância em contexto amazônico. Para iluminar as alternativas a esse quadro, este Relatório analisa as políticas agrárias implementadas ou que sofreram retrocesso nos últimos quatro anos no Brasil, tendo como recorte territorial a região Oeste do Pará, com a perspectiva de atualizar a leitura sobre o tema e fortalecer a luta pela implementação dos assentamentos de reforma agrária, notadamente os ambientalmente diferenciados em cujos territórios se desenvolve a vida de comunidades e povos tradicionais.

Boa leitura!





Objetivos

Com este relatório, a Fase pretende divulgar dados quantitativos e qualitativos sobre a governança da Reforma Agrária no Oeste do Pará de modo a subsidiar ações de planejamento e fiscalização de diferentes órgãos públicos, e prover contribuições à própria gestão do Incra, com especial atenção aos assentamentos ambientalmente diferenciados na Superintendência Regional Incra Oeste do Pará. O relatório deve ser publicado amplamente para a sociedade, tendo como interessados também as lideranças sindicais, de associações e comunidades da região.

Metodologia

O relatório foi construído a partir de informações coletadas no Diário Oficial da União. A publicidade dada aos atos de gestão da Superintendência Regional Oeste do Pará e pela Presidência do Incra através do Diário Oficial permite aferir a veracidade dos dados. Ainda que a ferramenta de pesquisa no site apresente empecilhos na ação de busca, por exemplo, ao limitar o número de resultados a cada pesquisa, tal dificuldade foi resolvida com o uso de diferentes chaves de pesquisa.

O período de análise da pesquisa leva em consideração o governo Bolsonaro (2019-2022) e a primeira metade do Governo Lula (2023-2024). Os dois períodos indicam tendências distintas e contextos diferenciados, praticamente opostos para a Reforma Agrária na região. É necessário considerar que, como uma unidade regional, o Incra Oeste do Pará segue orientações e procedimentos alinhados ao Incra nacional.

A coleta de informações no site do Diário Oficial da União permitiu o preenchimento de uma tabela com as descrições das Portarias de criação, redução, retificação ou cancelamento de projetos de assentamentos, seguida do cálculo em hectares de áreas afetadas ou desafetadas para a Reforma Agrária. De modo que pudemos perceber os avanços expressos na destinação de áreas para a reforma agrária e os retrocessos identificados na diminuição das áreas destinadas, que se tornaram, na maioria dos casos, passíveis de regularização fundiária privada. Tupervisão ocupacional, infraestrutura etc. para o desenvolvimento e consolidação dos assentamentos, nessa primeira etapa de monitoramento, optamos por focar prioritariamente na destinação de terras. com a intenção de provocar a reflexão sobre como superar o déficit de destinação de terras na Amazônia, tendo em vista a prioridade constitucional pela destinação de terras



públicas para reforma agrária.

A partir dos dados das Portarias no período de 2019 a 2024, encaminhamos um Ofício à Divisão de Desenvolvimento do Incra SR Oeste do Pará, questionando o órgão sobre a veracidade das informações apresentadas e as justificativas para as ações de avanço e retrocesso. Através do Ofício nº 72703/2024, o Incra respondeu confirmando a veracidade dos dados analisados e incluindo justificativas técnicas para os atos da administração pública. Em novembro foi feita uma atualização dos dados da pesquisa, seguida de nova confirmação do Incra.

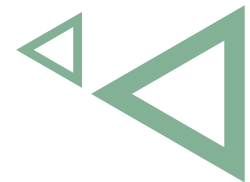
Com base em nossas análises, elaboramos um gráfico em colunas onde as áreas reduzidas (em hectares) são representadas em vermelho e em sentido negativo ao eixo do gráfico. Em azul e no sentido positivo ao eixo as áreas destinadas para a reforma agrária. Analisando os dados, concluímos por três pontos sobre o cenário de destinação de terras para a reforma agrária no Oeste do Pará e construímos perspectivas para o desenvolvimento do trabalho do Incra.

O cenário atual da Reforma Agrária no Oeste do Pará

Das várias questões que os temas “destinação de terra” e “reforma agrária” podem suscitar na Amazônia paraense, focaremos nos desafios para implementação de políticas de reforma agrária com garantia de acesso e permanência na terra e no território. Levamos em conta o contexto em que se elabora esse relatório, tendo em vista que a Amazônia legal ainda apresenta milhões de hectares de terras públicas não destinadas, de acordo com o levantamento feito pela Plataforma MapBiomas até 2023 e que a Reforma Agrária vem sendo historicamente uma pauta de resistência popular, sofrendo mais recentemente com cortes orçamentários e tentativas de desconstrução dos Planos Nacionais de Reforma Agrária por influência do Banco Mundial e do Acórdão 775/2016 do Tribunal de Contas da União - TCU na política de desenvolvimento agrário no Brasil.

De acordo com informações prestadas pelo Incra, atualmente sob jurisdição da Superintendência do Oeste do Pará existem 185 assentamentos federais, com cerca de 5.800 famílias assentadas nos mais de 20 municípios da região. Atualmente são cerca de 50 servidores atuantes no Incra sede e Unidades Avançadas de Altamira e Itaituba. A região recebeu no século XX, durante a ditadura civil-militar, projetos de colonização da terra (Projeto Integrado de Colonização - PIC Itaituba e Projeto Integrado de Colonização - PIC Altamira) e a partir do Plano

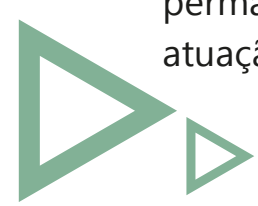




Nacional de Reforma Agrária no final da década de 1980 foram criados os primeiros assentamentos no Oeste do Pará, como o PA Ituqui, criado após mobilização do STTR - Sindicato de Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras familiares de Santarém. No total são mais de 5 milhões de hectares sob governança do Incra SR Oeste do Pará.

Cerca de 100 assentamento, ou seja, a grande maioria dos assentamentos ainda hoje existente, foi criada após o ano de 2005, em um contexto de Ordenamento Territorial do governo Lula e da Ministra do Meio Ambiente à época, Marina Silva, por meio do qual foram criados projetos de assentamento e unidades de conservação, especialmente Florestas Nacionais. Nesse momento, o Governo buscava atender o Plano BR-163 Sustentável, uma experiência de participação popular no planejamento regional. Em fevereiro de 2005, foi assinada em Anapu, município da transamazônica, em conflito socioambiental, a missionária Irmã Dorothy Stang e a comoção social em torno do seu martírio geraram condições políticas para o avanço de projetos de assentamento. Em 2007, o Ministério Público Federal (MPF) entrou com ação civil pública (ACP 0000887-06.2007.4.01.3902) na Justiça Federal de Santarém com pedido pela adequação ambiental e administrativa dos atos de criação dos projetos de assentamento. Sem licenciamento ambiental e com outras falhas, os assentamentos criados entre 2005 e 2006 eram, como se denominou, “assentamentos de papel” . Até 2018, a ação tramitou sem que o Incra desse respostas efetivas aos questionamentos movidos pela ACP sob a justificativa de que o MPF havia embargado os assentamentos, embora a decisão liminar da justiça tivesse sido no sentido de impedir que o Incra consolidasse os assentamentos indevidamente.

Somente em 2018, um acordo foi homologado e o Incra iniciou a revisão dos assentamentos que resultou em cancelamentos e reduções de suas áreas. O Incra justifica vários processos de cancelamento ou redução de assentamento com base no reconhecimento de títulos de terra incidentes no perímetro dos projetos de assentamento. Nesse contexto, precisamos atentar que o Incra criou assentamentos por meio da destinação de terras em glebas públicas federais, ou seja, em 99% dos casos, não houve procedimento de desapropriação. O que demonstra que não há um enfrentamento à concentração de terras e que a criação de projetos teria um baixo custo. Este cenário apresenta outras problemáticas de constante “fronteirização” do Oeste do Pará, e os assentamentos continuam representando para as organizações locais a permanência na terra frente ao avanço da monocultura da soja, do milho, da atuação da mineração, da construção de portos e da intensa exploração ilegal





de madeira.

Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE): comunidades tradicionais como sujeitos da Reforma Agrária

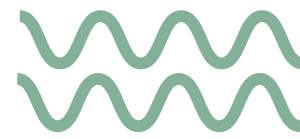
A propriedade da terra sempre foi muito concentrada no Brasil: 48% das áreas agrícolas estão hoje nas mãos de apenas 1% dos proprietários de terras (BRASIL, 2017) . A Reforma Agrária busca mudar essa realidade e garantir o acesso à terra para camponeses sem-terra, comunidades agroextrativistas e assalariados rurais em geral.

No primeiro caso, são criados assentamentos para receber famílias sem-terra que vêm de diversas partes do país e recebem um lote dentro da área que foi desapropriada. Esse tipo de Assentamento é chamado Assentamento Convencional e a titulação da terra é feita de forma individual: cada família, após alguns anos de criação do assentamento, pode receber o título de propriedade pelo lote que ocupa.

No segundo caso, é criado um assentamento na área onde as famílias já viviam, o que lhes dá segurança fundiária, garantindo que não sejam expulsas de suas terras. Em geral, nesses casos, são criados Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (Projetos de assentamento agroextrativistas/PAE, Projeto de Assentamento de Desenvolvimento Sustentável/ PDS e Projeto de Assentamento Florestal/PAF). Trata-se de uma modalidade de assentamento feita para atender famílias de agricultores familiares e agroextrativistas que historicamente ocupam terras públicas devolutas em áreas ricas em biodiversidade. O fato de muitas dessas famílias ocuparem tradicionalmente essas áreas, possuírem formas próprias de organização social e dependerem do uso dos recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, faz com que muitas delas se identifiquem como povos e comunidades tradicionais. De fato, tratam-se de famílias que comumente vivem da pesca, da coleta de frutos da floresta (extrativismo), da agricultura e de outras atividades que geram pouco impacto ambiental.

Justamente por viverem em áreas que possuem muitas riquezas naturais se veem constantemente ameaçadas de perderem suas terras para grileiros, sojeiros, madeireiras, mineradoras etc. A criação de um assentamento em suas terras representa um meio de proteção contra essas ameaças. Por isso, embora os limites das áreas familiares sejam reconhecidos e respeitados pelos moradores e pelo INCRA, a titulação da terra é coletiva. Os lotes podem ser transmitidos por herança, mas sua venda é proibida.





Essa regra foi criada para proteger o território dos grandes interesses econômicos que miram as riquezas naturais desses assentamentos: uma madeireira, um fazendeiro ou uma grande mineradora não poderão comprar as terras de cada família, como meio de ir esvaziando as comunidades e tornando inviável a permanência de quem deseja continuar vivendo ali. Essas empresas serão obrigadas a negociar sua entrada no assentamento com todas as famílias, por meio de suas associações ou da federação que representa essas associações. Isso dá força as famílias que sozinhas terão poucas chances contra o poder de uma grande empresa ou de um grande fazendeiro. A titulação coletiva, que é concedida pelo Estado para a Associação ou a Federação que representam as famílias, é um meio de empoderamento das comunidades e de garantia de que não serão expulsas de seus territórios.

A titulação coletiva protege também a diversidade de regimes de uso comum da terra e dos bens naturais que geralmente regulam as relações sociais em terras tradicionalmente ocupadas. Esses regimes têm garantido espaços de pastagem, plantio, pesca e de extrativismo a grupos cuja extensão das posses familiares são insuficientes para garantir o acesso diverso e abundante a produtos da biodiversidade e/ou ao pastoreio durante o ano todo. O uso comum expande, portanto, o acesso e a liberdade de uso sobre os recursos naturais. Ao fazê-lo, submetem tais recursos às disposições e controles comunitários – uma vez que as formas de acesso e uso que organizam o usufruto comunal são definidas pelo próprio grupo – e terminam por ampliar sua proteção ambiental, graças ao monitoramento coletivo.

No Projeto de Assentamento Agroextrativista Lago Grande, em Santarém, é muito significativo que as áreas de floresta sigam ocupando 85% do assentamento, segundo análise sobre uso e cobertura do solo realizada por Pelicano (2019) . Em sentido semelhante, a pesquisa realizada por Oviedo e Doblaz (2021) demonstrou a efetividade das terras tradicionalmente ocupadas (terras indígenas, comunidades quilombolas e unidades de conservação de uso sustentável, assentamentos ambientalmente diferenciados) para contenção do desmatamento e proteção da biodiversidade. A partir de uma análise de tendência das trajetórias diferenciais na cobertura vegetal em todos os biomas brasileiros entre 1985 e 2018, os pesquisadores constataram que os territórios tradicionais desmataram consistentemente menos em seu interior quando comparado com o entorno.





Principais resultados

Tomando a metodologia de pesquisa acima detalhada, obteve-se como resultado do levantamento o seguinte quadro de portarias do Incra, seguido de gráfico com as desafetações e destinações ao longo do período analisado, de 2019 a 2024.

1) Portarias e Retificações analisadas (2019-2022): Portaria nº 1953/2022 (PAC Bela terra I e II); Portaria nº 82/2022 (PA Repartimento); Retificações publicadas em 01 de agosto de 2022 (PA Mamuru, PA Vira Volta, PDS Esperança do Trairão); E uma retificação feita na transição de Governo sobre o PA Itaquera I;

2) Portarias e Retificações analisadas (2023-2024): Portaria nº 377/2023 (PDS Santa Clara); Portaria nº 110/2023 (PAE Eixo Forte); Portaria nº 179/2023 (PAC Araipa-cupu); Portaria nº 198/2023 (PA Mata Preta); Portaria nº 244/2023 (PAE Juruti Velho); Portaria nº 243/2023 (PA Bom Jardim); Portaria nº 250/2023 (PA Mata Verde) ; Portaria nº 251/2023 (PA Divino Pai Eterno); Portaria nº 311/2023 (PDS Bom Futuro); Portaria nº 323/2023 (PA Novo Mundo); Portaria nº 363 (PDS Paraíso); Portaria nº 407/2024 (PA Dorothy Stang); Portaria nº 542/2024 (PA Tutuí Sul) Portaria nº 616/2024 (PA Chapadão); Portaria nº 743/2024 (PA Rio Bonito); Portaria nº 754/2024 (PA Pilão Poente II)



Fonte: Fase Amazônia, 2024



O gráfico acima indica, em vermelho, a quantidade de hectares de áreas que deixaram de ser destinadas à reforma agrária por cancelamento ou redução de assentamentos e indica, em azul, a quantidade de áreas que passaram a ser destinadas à reforma agrária pela retificação de perímetros ou criação de assentamentos.

Conclusões

a) BOLSONARO REDUZIU ÁREAS DE REFORMA AGRÁRIA NA AMAZÔNIA.

Durante o período de 2019 a 2022, o Inkra Oeste do Pará perdeu aproximadamente 43.700 hectares de áreas de Reforma Agrária, considerando criação de assentamentos, incorporação de áreas, cancelamentos e retificações de perímetros.

Contexto e tendências: O Inkra nacional não impulsionou ações de destinação de terras. A maior redução ocorreu no município de Belterra, onde os assentamentos situados na gleba da bota, de gerência da SPU, foram cancelados arbitrariamente, sem anuência da SR Oeste do Pará. Esses assentamentos foram ocupados por monoculturas de soja e milho;

b) GOVERNO LULA DESTINOU MAIS ÁREAS PARA A REFORMA AGRÁRIA, PORÉM NÃO DEIXOU DE REDUZIR ASSENTAMENTOS.

Já no período de 2023 e 2024, o Inkra ganhou aproximadamente 136 mil hectares de terra para a reforma agrária, considerando os mesmos critérios do período anterior e ainda as convalidações de processos de criação de assentamentos interrompidos de 2019 a 2022.

Contextos e tendências: A retomada do Inkra para a gestão do Partido dos Trabalhadores deu sinalizações de avanço e diálogo com a Fetagri Pará com a posse de José Maria na Superintendência, ex-sindicalista. O Inkra Oeste do Pará criou mais assentamentos. Porém não eliminou a tendência de redução de assentamentos com a justificativa de corrigir ou sanar erros dos atos de criação de assentamentos cometidos entre 10 e 19 anos atrás. Ainda que se tenha feito a redução de assentamentos até essa primeira metade de mandato presidencial, há uma expectativa de que o Inkra, nos próximos anos, consiga avançar em conquistas mais estruturantes para a Reforma Agrária.



c) ASSENTAMENTOS COLETIVOS CONTINUAM AMEAÇADOS.

No entanto, as modalidades coletivas como PAE e PDS foram as que mais sofreram reduções, e a modalidade PAC, equivocadamente incluída no planejamento do Inra foi a que mais foi convertida em áreas de regularização fundiária fora da reforma agrária. Além disso, todos os assentamentos criados no período de 2023 e 2024 foram na modalidade convencional.

Contexto e tendências: As áreas de expansão de loteamentos urbanos, de avanços da mineração e de alta exploração madeireira são também áreas que apresentam sobreposição com títulos particulares. Em vez de incorporar definitivamente essas áreas, seja pela anulação de títulos ou pela desapropriação de áreas privadas legitimadas e validadas, o Inra recuou e escolheu uma terrível alternativa: a desafetação de áreas de reforma agrária;

Perspectivas

Garantir os PAEs e PDS existentes - Desde o I Plano Nacional de Reforma Agrária, o governo federal encara desafios para pensar e concretizar a política de reforma agrária e, nesse sentido, vem promovendo modalidades de projetos de assentamento para atender as diferentes demandas das comunidades rurais. Assim como as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, os PAEs e PDS possibilitam a permanência de famílias na terra com formas de conservação das florestas. As modalidades foram criadas no final da década de 1990 (Portaria nº 268/1996 cria a modalidade PAE e Portaria nº 477/1999 que cria a modalidade PDS). O desafio para os próximos anos será garantir esses projetos de assentamento e suas devidas políticas públicas.

Avaliar se os PACs podem ser convertidos em PAEs - Reconhecido pelo Inra o equívoco de criar uma modalidade com o nome de “projeto de assentamento coletivo” , (PACs) quando na verdade não existe normativa para tal, o órgão deveria permitir que correções ao processo de criação dos assentamentos fossem feitas, considerando a possibilidade das comunidades locais que ocupam esses assentamentos serem identificadas como comunidades tradicionais. Nesse caso, a modalidade adequada para reconhecimento de territorialidade de comunidades tradicionais são os PAEs, cabendo o

reconhecimento do direito à consulta prévia, livre e informada sobre qual forma de reconhecimento territorial pelo Estado.

Orçamento para supervisão ocupacional e georreferenciamento -

Ainda que o orçamento do Incra nacional, e de maneira geral para todas as ações relacionadas a sua competência, tenha aumentado em 1 bilhão de reais, comparando o ano de 2022 com 2024, (segundo informações do site da transparência), esses valores estão aquém do necessário, se considerarmos as demandas apresentadas em 2024 ao Incra. Nessa situação toda a política de reforma agrária está comprometida. Porém, destacamos que, tal como demonstrado no planejamento da SR em 2024, a paralisação das ações de supervisão ocupacional e de georreferenciamento tem permitido a invasão de territórios, concentração de lotes e áreas e o desmatamento. Quanto ao desmatamento, destaca-se que as ações de comando e controle poderiam ser melhor subsidiadas pelo georreferenciamento, que é peça fundamental para a elaboração de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso.

Renovação dos quadros do Incra -

O concurso do Incra previsto para incorporar aos quadros da Superintendência mais de 742 servidores para toda a autarquia, sendo 40 novos servidores para o Oeste do Pará, ainda não foi concluído. Atualmente, além de contar com poucos agrônomos, a maior parte dos servidores está prestes a se aposentar. Tal renovação é esperada para que se dê agilidade aos processos administrativos e para realização de trabalhos de campo em toda a região Oeste do Pará.

Ficha técnica

Realização: FASE Amazônia

Organização da pesquisa: Pedro Martins

Autores: Pedro Martins, Julianna Malerba, Sara Pereira

Revisão: Julianna Malerba, Elida Galvão

Diagramação e Ilustração: Rabisco Estúdio

