

---

# AS CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA DO PONTO DE VISTA DOS DIREITOS HUMANOS

## THE CONSEQUENCES OF THE LAND OF THE SOCIO-ECONOMIC VIEWPOINT CONCENTRATION OF HUMAN RIGHTS

HEITOR ROMERO MARQUES <sup>1</sup>

JOÃO VITOR ALVES DOS SANTOS <sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho sobre as consequências socioeconômicas da concentração fundiária tem a finalidade de analisar a atual situação da implementação da Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul como forma de democratização ao acesso à terra. Para isso procura analisar a formação histórica do Brasil no que concerne à inacessibilidade histórica a terra e as lutas e conquistas dos movimentos camponeses pela implementação da Reforma Agrária no decorrer do século XX, além de procurar verificar a legislação vigente como forma de melhor compreender o modo como a distribuição de terra é feita, a quem são distribuídos os lotes e quais os créditos e financiamentos disponíveis para os assentados. Para tanto, utiliza-se do método de abordagem hipotético dedutivo e indutivo, com base em pesquisa bibliográfica, documental e base de dados dos órgãos Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Ministério Público Federal de Mato Grosso do Sul (MPF/MS).

**Palavras-chaves:** Inacessibilidade à terra. Desvio de finalidades. Reforma Agrária.

**ABSTRACT:** This study on the socioeconomic consequences of land concentration aims to analyze the current status of implementation of agrarian reform in the state of Mato Grosso do Sul as means of democratizing land access. For that analyzes the historical formation of Brazil regarding the historical inaccessibility to land and the struggles and achievements of peasants movements for the implementation of agrarian reform during the twentieth century, and seek to verify the current legislation in order to have a better understanding about how the land distribution is made, whom the lots are distributed and which credits and financing are available for the settlers are distributed. Therefore, it uses the inductive and deductive hypothetical method of approach, based on literature review, document and database of organs as National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA) and the Federal Public Ministry of Mato Grosso do Sul (MPF/MS).

**Keywords:** Inaccessibility to land. Purposes diversion. Agrarian Reform.

---

<sup>1</sup> Doutor em Desarrollo Local y Planteamiento Territorial pela Universidad Complutense de Madrid/Espanha. Mestre em Educação pela Universidade Católica Dom Bosco/MS. Especialista em Filosofia e História da Educação pelas Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso. Licenciado em Ciências e Pedagogia pelas Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso. Coordenador e Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco/MS. E-mail: heiroma@ucdb.br

<sup>2</sup> Acadêmico de Direito da Universidade Católica Dom Bosco/MS. E-mail: joao.alves-santos@hotmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a implementação da reforma agrária no Estado de Mato Grosso do Sul. Para tanto, busca contemplar a formação histórica do Brasil como um todo para entender as origens da concentração fundiária. Nesse aspecto o segundo tópico aborda a questão da inacessibilidade histórica à terra. No terceiro tópico são estudadas as primeiras conquistas dos movimentos sociais camponeses no que concerne à legislação a respeito do uso da terra no Brasil. Na sequência, o quarto tópico trata do Estatuto da Terra, que é abordado juntamente com a função social da terra. A análise histórica se estende até a Constituinte de 1988 quando a política agrária se tornou matéria Constitucional. Conjuntamente, procura-se entender as principais tentativas de colocar em prática a reforma agrária, por meio dos Planos Nacionais de Reforma Agrária.

O tópico cinco trata da tentativa de se evitar o desvio de finalidade na reforma agrária e para tanto aborda a questão dos requisitos para obtenção de lote, da constatação de desvio de finalidade e a Operação *Tellus* do Ministério Público Federal. Por último, no tópico seis abordam-se os artifícios utilizados para manter o assentado na terra, e para tanto são analisados os principais créditos e financiamentos cedidos pelo governo como forma de auxiliar na fixação dos mesmos à terra e contribuir para o desenvolvimento dos projetos de assentamentos com o fim de efetivar a democratização ao acesso à terra.

## 2. DA INACESSIBILIDADE HISTÓRICA À TERRA

Ao abordar a questão da inacessibilidade à terra é preciso compreender que as mazelas econômicas e sociais de um País são historicamente construídas e para isso corroboram uma série de fatores endógenos e exógenos. Como fatores endógenos se destacam a política, a cultura, a educação do povo e a produção de bens de uma forma geral. Esses fatores internos servem como suporte ora para impedir ora para favorecer as forças exógenas, que via de regra se caracterizam pelos interesses de países mais desenvolvidos e por suas forças econômicas representadas por seus governos e suas corporações da iniciativa privada.

Nesse sentido a história brasileira está tomada de exemplos. Desde a época colonial tem havido uma série de procedimentos de aviltamento da riqueza nacional e que refletem até hoje em momentos de crise, daí dizer-se que não se pode separar o atual cenário de pobreza e desigualdade social do seu passado histórico de concentração de riquezas.

O descobrimento das Américas pelos povos europeus deu início ao que pode ser chamado pré-globalização, com a consequente exploração dos recursos naturais e impedindo que novos horizontes econômicos fossem estabelecidos pela colônia, por meio de embargos e empréstimos, que resultaram no fortalecimento e perpetuação da estrutura latifundiária. Com isso surgiu uma elite interessada no próprio enriquecimento e permanência no poder, além de impedir qualquer ameaça a esse sistema, por mais incipiente que fosse. As primeiras informações a respeito da efetiva exploração do Brasil são as chamadas Capitânicas Hereditárias, utilizadas como primeira forma de colonização e para defender o litoral de corsários e nações estrangeiras com interesses de tomar uma parte para si da longínqua terra de Santa Cruz.

Segundo Santana (2015), no Brasil de 1536 foi instituído, pelo rei de Portugal, Dom João III, as Capitânicas Hereditárias. No total foram instituídos 14 distritos, partilhados em 15 lotes e repartidos entre 12 donatários, que receberam as terras como doação do governo português. Os donatários, não foram isentados de pagar impostos à monarquia. A partir da instituição das capitânicas foi inserido o sistema de sesmarias – pedaço de terra devolvido ou abandonado. Cabia a estes donatários permitirem que os colonos cultivassem estes pedaços de terra e os tornassem produtivos. No entanto, havia vários problemas, entre eles a atitude dos sesmeiros diante da obrigatoriedade de se cultivar a terra, isso levou muitos deles a locar suas terras a pequenos lavradores – dando origem aos posseiros. Estes cultivavam as terras, porém, não tinham direitos sobre elas, eram “donos” de terra adquirida de forma ilegal, muitas vezes pagando para ficar com elas e cultivá-las. Em virtude das inúmeras irregularidades, em 1822 foram suspensas as concessões de sesmarias, só permanecendo aquelas anteriormente reconhecidas. Quem se beneficiou de tal medida foram os posseiros, que ascenderam socialmente e se firmaram como únicos proprietários de terras a partir de então, com escritura de propriedade registrada em cartório.

A coroa permanecia como proprietária da terra, bem como se reservava o direito de fazer o dinheiro, que era o mesmo de Portugal. Estipulava o imposto do “quinto” (20%) sobre metais e pedras preciosas encontradas, da “dizima” (10%) sobre as colheitas, a “vintena” (5%) sobre a pesca e o monopólio do pau-brasil. O donatário detinha posse da capitania, transmitida hereditariamente em linha masculina, não podendo ser objeto de negociação (FROTA, 2000, p.58).

É possível notar, em vista dos impostos cobrados dos donatários, que a coroa portuguesa não possuía nenhum outro objetivo com suas novas propriedades a não ser o lucro imediato, a retirada das riquezas existentes nas terras brasileiras o mais rápido possível. Essa característica permaneceu viva por tanto tempo que se enraizou na cultura do povo, a tal ponto que mesmo após o rompimento das relações diplomáticas e econômicas com a metrópole, no processo de independência, essa estrutura permaneceu intacta.

Conforme a colonização se estruturava novos métodos de exploração começaram a ser utilizados pelos grandes latifundiários para a produção e consequente exportação, é o caso do sistema de *Plantations*, cujo sistema pode ser definido por meio de duas palavras: monocultura e escravidão. O sistema de *Plantations* impedia o desenvolvimento do mercado consumidor interno e tornava a colônia cada vez mais refém da metrópole, pois exportavam tudo que produziam e importavam tudo que consumiam, além de proporcionar uma riqueza artificial e passageira. Nas palavras de Barreto (1923, p.44):

O País, no dizer de todos é rico, tem todos os minerais, todos os vegetais úteis, todas as condições de riqueza, mas vive na miséria. De onde em onde, faz uma “parada” feliz e todos respiram. As cidades vivem cheias de carruagens; as mulheres se arreiam de jóias e vestidos caros; os cavalheiros chiques se mostram, nas ruas, com bengalas e trajos apurados; os banquetes e as recepções se sucedem. [...] Isto dura dois ou três anos; mas, de repente, todo esse aspecto da Bruzundanga muda. Toda a gente começa a ficar na miséria. Não há mais dinheiro. [...] É que a vida na Bruzundanga é toda artificial e falsa nas suas bases, vivendo o País de expedientes.

Os expedientes mudavam de produtos e muitas vezes de região, começou com o Pau-brasil presente na mata atlântica brasileira, continuou com o açúcar do Nordeste, houve períodos do algodão e da borracha, mais isolados, ao Norte, o ouro de Minas e o café do Sudeste. Quando do surgimento do interesse em algum desses produtos no exterior, não demorava muito para que os grandes proprietários alinhasssem suas propriedades para a produção daquele produto em específico, sendo registrados muitos casos de crises de fome e miséria, devido ao fato de não se produzirem insumos para a alimentação e sim para a exportação apenas.

### 3. A LEI DE TERRAS

A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a chamada “Lei de Terras” foi a primeira lei a regulamentar a questão da posse e propriedade de terras no Brasil, dispondo sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que eram possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais bem como por simples título de posse mansa e pacífica. A rigor a “Lei de Terras” foi uma consequência da Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850 “Lei Eusébio de Queiroz”, que estabelecia medidas para a repressão do tráfico de africanos, representando um avanço para os abolicionistas e uma ameaça aos latifundiários, pois, o próximo passo seria a abolição da escravatura.

A lei “Eusébio de Queiroz” deve ser entendida também no contexto das exigências feitas pela Grã-Bretanha ao governo brasileiro no sentido de acabar com o tráfico de escravos. O governo da Grã-Bretanha cobrava do Brasil uma posição favorável à recém-criada legislação britânica, conhecida como Bill Aberdeen (de agosto de 1845), que proibia o comércio de escravos entre África e América. A lei concedia o direito à marinha britânica de apreender qualquer embarcação com escravos que tivesse como destino o Brasil. A Lei Eusébio de Queiroz não surtiu efeitos imediatos. O tráfico ilegal ganhou vitalidade e num segundo momento o tráfico interno de escravos aumentou. Foi somente a partir da década de 1870, com o aumento da fiscalização, que começou a faltar mão de obra escrava no Brasil. Neste momento, os grandes agricultores começaram a buscar trabalhadores assalariados, principalmente em países da Europa (Itália, Alemanha, por exemplo) período em que aumentou muito a entrada de imigrantes deste continente no Brasil (RODRIGUES, 1980).

A possibilidade de negros forros ocupando terras e iniciando sua própria produção apavorou a banca ruralista de tal maneira que a Lei de Terras de 1850 instituiu que a terra poderia ser adquirida apenas por meio da compra, impedindo grande parte dos futuros libertos e imigrantes europeus de se tornarem proprietários. A antecipação das oligarquias agrárias fez reafirmar e estimular a tradição latifundiária brasileira. Alguns artigos e parágrafos da referida Lei de Terras ajuda entender essa questão, como segue *in verbis*:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Império com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa [...];

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apezar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apezar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás

últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.

§ 2º As posses em circunstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias. Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos.

§ 3º Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles.

§ 4º Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario.

Art. 6º Não se haverá por principio do cultura para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo, nem para a legitimação de qualquer posse, os simples roçados, derribadas ou queimas de mattos ou campos, levantamentos de ranchos e outros actos de semelhante natureza, não sendo acompanhados da cultura effectiva e morada habitual exigidas no artigo antecedente.

Art. 7º O Governo marcará os prazos dentro dos quaes deverão ser medidas as terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões, que estejam por medir, assim como designará e instruirá as pessoas que devam fazer a medição, attendendo ás circunstancias de cada Provincia, comarca e municipio, o podendo prorogar os prazos marcados, quando o julgar conveniente, por medida geral que comprehenda todos os possuidores da mesma Provincia, comarca e municipio, onde a prorogação convier.

Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.

[...]

Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar titulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por effeito desta Lei, e sem elles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienal-os por qualquer modo.

[...]

Art. 12. O Governo reservará das terras devolutas as que julgar necessarias: 1º, para a colonisação dos indigenas; 2º, para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaesquer outras servidões, e assento de estabelecimentos publicos; 3º, para a construção naval.

Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuidas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas áquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas.

Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes:

[...]

Art. 15. Os possuidores de terra de cultura e criação, qualquer que seja o titulo de sua aquisição, terão preferencia na compra das terras devolutas que lhes forem contiguas, comtanto que mostrem pelo estado da sua lavoura ou criação, que tem os meios necessarios para aproveitall-as.

Art. 16. As terras devolutas que se venderem ficarão sempre sujeitas aos onus seguintes:

§ 1º Ceder o terreno preciso para estradas publicas de uma povoação a outra, ou algum porto de embarque, salvo o direito de indemnização das bemfeitorias e do terreno occupado.

§ 2º Dar servidão gratuita aos vizinhos quando lhes for indispensavel para sahirem á uma estrada publica, povoação ou porto de embarque, e com indemnização quando lhes for proveitosa por incurtamento de um quarto ou mais de caminho.

§ 3º Consentir a tirada de aguas desaproveitadas e a passagem dellas, precedendo a indemnização das bemfeitorias e terreno occupado.

§ 4º Sujeitar ás disposições das Leis respectivas quaesquer minas que se descobrirem nas mesmas terras.

Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem á sua custa exercer qualquer industria no paiz, serão naturalisados querendo, [...].

Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.

Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente.

Art. 19. O producto dos direitos de Chancellaria e da venda das terras, [...] será exclusivamente applicado: 1º, á ulterior medição das terras devolutas e 2º, a importação de colonos livres, conforme o artigo precedente.

Art. 20. Emquanto o referido producto não for sufficiente para as despesas a que é destinado, o Governo exigirá annuamente os creditos necessarios para as mesmas despesas, ás quaes applicará desde já as sobras que existirem dos creditos anteriormente dados a favor da colonisação, e mais a somma de [...]

Art. 21. Fica o Governo autorizado a estabelecer, com o necessario Regulamento, uma Repartição especial que se denominará - Repartição Geral das Terras Publicas - e será encarregada de dirigir a medição, divisão, e descripção das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalisar a venda e distribuição dellas, e de promover a colonisação nacional e estrangeira. [...].

De forma análoga os Estados Unidos da América, na mesma época, passavam por período semelhante ao enfrentado pelo Brasil: avanço das ideias abolicionistas e chegada de grandes contingentes de imigrantes europeus. Porém, a maneira pela qual a situação foi administrada divergiu da brasileira.

Em 1862 Abraham Lincoln (1809 – 1865) sancionou em 20 de maio de 1862 o Homestead Act (Lei da Fazenda Rural). Trata-se de um programa destinado a conceder terras públicas a pequenos fazendeiros, a baixo custo. A lei concedia 160 acres – 650 mil metros quadrados – a todo solicitante, desde que fosse chefe de família e tivesse 21 anos ou mais, e garantisse permanecer e trabalhar a terra por no mínimo cinco anos, pagando uma pequena taxa de administração. Ao invés de favorecer a formação de uma pequena elite de proprietários de terra ligada à exportação de produtos agrícolas, a medida tomada garantiu segurança alimentar e criou excedentes para a exportação de vários itens, fator esse de suma importância para a transformação dos Estados Unidos em grande potência econômica (KULCSÁR; SHIRTS, 2013).

Mais de 100 anos após a “Lei de Terras”, as reivindicações sociais das massas rurais por reformas eram tantas que se lançaram, em meio a um governo ameaçado e instável, as Reformas de Base. João Goulart sofreu visível limitação de poderes durante seu governo, a histeria causada pela Revolução Cubana de 1959, o contexto geopolítico de Guerra Fria e todas as inquietações sociais que vinham ocorrendo em toda a América Latina eram os principais motivos para que as elites, por meio do congresso, impedissem o avanço das reformas propostas por Goulart.

O ano de 1964 se iniciou com o esgotamento das negociações com o Partido Social Democrático (PSD). João Goulart, alinhado com os principais grupos de esquerda, com o intuito de mobilizar a população brasileira às reformas de base, deu início a uma série de comícios nas principais cidades do Brasil. Com o visível apoio da população, as elites se viram no dever de impedir a ameaça ao sistema, assim, em 31 de Março ocorreu o Golpe militar, instaurou-se um regime que manteria os interesses da elite a salvo. Porém, as reivindicações por parte da população continuaram, as associações camponesas continuaram a lutar pela reforma agrária e, no mesmo ano do Golpe Militar, o Estatuto da Terra foi elaborado (MARTINS, 1981).

#### 4. O ESTATUTO DA TERRA E O PROSSEGUIMENTO DA LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA

O Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, em seu Artigo 2º estatui que o acesso à terra seja assegurado a todos, além de condicionar esse acesso à sua função social. No parágrafo primeiro do mesmo Artigo é definido o que seria entendido por função social da terra: o alinhamento da propriedade rural para com a coletividade, tanto de seus donos com seus lucros, quanto para com os trabalhadores e suas famílias que nela labutam para sua subsistência.

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

As reivindicações dos movimentos teriam sido atendidas se a função social da terra tivesse sido perseguida, porém, o Estatuto da Terra não foi posto em prática, pois os interesses dos grandes proprietários continuavam a ser protegidos pela estrutura do Estado.

O final do Regime Militar foi marcado pelo surgimento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), aprovado pelo Decreto nº 91.766, de 10 de Outubro de 1985. Fiel ao Estatuto da Terra, este plano foi considerado como um termo de compromisso com as reivindicações camponesas do novo governo. O Plano Nacional de Reforma Agrária definiu como meta o assentamento de 1.400.000 famílias em uma área de 43.090.000 hectares no período de 1985 a 1989.

O Plano Nacional de Reforma encontrou oposição nos movimentos sociais como Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e Central Única dos Trabalhadores (CUT), tais movimentos se manifestavam com insatisfação devido à falta de comprometimento para com a Reforma Agrária, pois, era definido no Plano que o Poder Público iria evitar, sempre que conveniente, a desapropriação mesmo que a propriedade se enquadrasse na definição de Latifúndio. Após dois anos da elaboração do Plano, o prazo para os assentamentos foi aumen-

tado e o número de famílias e a área a ser distribuída foram diminuídos, esses fatores podem ser atribuídos aos latifundiários insatisfeitos, organizados na União Democrática Ruralista (UDR), e à falta de vontade política vigente (MEDEIROS, 2013).

Diante de políticas de proteção ao latifúndio os movimentos sociais promoveram protestos e conflitos a níveis nacionais, a ponto de culminar nas discussões travadas durante a constituinte de 1988. A Constituição de 1988 trouxe conquistas para os movimentos que reivindicavam reformas no âmbito rural brasileiro, sem ameaçar os interesses da bancada ruralista do Congresso, ou seja, as conquistas aconteceram, mas não foram tantas. É possível notar tal aspecto no Capítulo III da Constituição que em seus dispositivos trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

**Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.**

**§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro**

Até a atualidade há inúmeros debates, visto que os proprietários de terras ao mencionar a desapropriação não concordam que a indenização seja feita com títulos da dívida agrária, em virtude do prazo estabelecido e da desconfiança das ações de governo. A rigor advogam que a indenização deveria seguir simplesmente o que estabelece o Parágrafo primeiro. Evidente também é a conquista dos movimentos sociais envolvidos com as reivindicações da reforma agrária, pois, poderá ocorrer a desapropriação por interesse social, em imóveis que não estejam cumprindo a sua função social.

Art.185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II – a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Como se vê o Art. 185 estatui que serão insuscetíveis de desapropriação a propriedade produtiva, todavia, não há um protocolo que valha para todo o território nacional, sobre que critérios que serão levados em conta para se classificar uma propriedade como produtiva ou improdutiva. No parágrafo único é definido que lei especial irá legislar para que a função social da terra e a sua produtividade possam permanecer em harmonia. Por meio do artigo 186 pode – se visualizar quais seriam os requisitos necessários para uma propriedade atender à função social.

**Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:**

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Em vista do exposto, caso uma propriedade seja produtiva pelo aproveitamento irracional de seus recursos, por meio da exploração do trabalho em condições análogas ao trabalho escravo ou até mesmo através do desmatamento violando leis ambientais, esta propriedade não está cumprindo a sua função social e estará sujeita à desapropriação.

## 5. DA TENTATIVA DE EVITAR O DESVIO DE FINALIDADES NA REFORMA AGRÁRIA

O dispositivo constitucional que possui o intuito de evitar o desvio de finalidades da reforma agrária é o Art. 189, o mesmo define que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo período de dez anos. Pode-se presumir que a principal função deste dispositivo seja a prevenção de que as terras desapropriadas sejam utilizadas para quaisquer outros fins que não a democratização ao acesso à terra.

Tal dispositivo fica regulamentado por norma infraconstitucional na qual é disposto que o assentado que receber o título de domínio se obriga a cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 anos (Art.21, Lei nº 8.629/93).

A norma retro referida específica o disposto no texto constitucional e amplifica os meios pelos quais ocorre o desvio de finalidade na distribuição de terras. No Art. 189 da Constituição Federal de 1988, ao se estipular que os imóveis rurais adquiridos pela reforma agrária serão inegociáveis por determinado prazo, impede-se a celebração de qualquer ato de compra e venda. Na norma infraconstitucional é definido que o assentado deverá cultivar o imóvel direta e pessoalmente, mesmo que por meio de núcleo familiar ou cooperativa. Assim se excluem as possibilidades de arrendamento e qualquer outro instituto que possa trazer terceiro que não preencha os requisitos para ser beneficiado

com a distribuição de lotes para a posse da respectiva terra.

### 5.1. Dos requisitos a serem preenchidos para obtenção do lote

Para a obtenção de um lote na reforma agrária não existem requisitos e sim vedações, ou seja, todas as pessoas que não possuem nenhuma das vedações estarão aptas a concorrer na distribuição de um lote. No entanto, haverá requisitos a serem preenchidos na ordem preferencial à titulação do lote.

As vedações para a distribuição dos lotes consistem em limitações a pessoas que não necessitem ou possuam incompatibilidade no exercício de alguma função para que as mesmas não sejam beneficiadas, portanto, ausentes as situações de exclusão estará apto a ser beneficiado qualquer cidadão brasileiro. As vedações são estendidas para: o proprietário rural, o funcionário público, autárquico ou que se ache investido de atribuição para-fiscal e quem já tenha sido contemplado pelo programa anteriormente (Art.20, Lei nº 8.629/93). Preenchidos os requisitos para adquirir o lote, o mesmo será distribuído a homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observando uma ordem preferencial, conforme estabelece a Lei nº 8.629/93.

**Art.19** O título de domínio, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I – ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II – aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III – aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV – aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

V – aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI – aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

**Parágrafo único.** Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Vistas as questões relativas às vedações, compete analisar, na sequência a constatação do desvio de finalidades da reforma agrária.

### 5.2. Da constatação do desvio de finalidades.

Quando da constatação de quaisquer irregularidades referentes aos itens já citados, seja o imóvel ocupado por quem não preencha os requisitos, ser alienado ou negociado de qualquer forma ou estar improdutivo, o imóvel deverá retornar ao órgão concedente, no caso o INCRA.

Está previsto em lei cláusula resolutória que prevê a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão que distribuiu os lotes no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente (Art.22, Lei nº 8.629/93).

### 5.3. A Operação Tellus.

Em 2008 teve início o que ficou conhecido como Operação Tellus. Essa operação consistia em investigações desenvolvidas pelo Ministério Público Federal de Mato Grosso do Sul para apurar irregularidades no andamento da reforma agrária no Estado. A investigação culminou na suspensão de todos os processos de aquisição de novas áreas para a Reforma Agrária no Estado até que o INCRA faça o levantamento dos lotes ocupados de maneira irregular e inicie o processo de retomada.

Em 2007 fora desapropriada uma área de 16.926 hectares do Grupo Bertin pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O local era denominado Fazenda Santo Antônio, localizada em Itaquiraí (MS). Tal desapropriação gerou 1.234 lotes divididos em quatro projetos de assentamento: Caburey, Foz do Rio Amambaí, Itaquiraí e Santo Antônio.

A Operação *Tellus* constatou distribuição irregular dentre esses 1.234 lotes a pessoas que não constavam na lista de espera e não preenchiam os requisitos para serem assentadas. A distribuição foi dirigida a líderes de movimentos sociais (CUT, Fetagri, FAF e MST) e funcionários do INCRA. Além da distribuição irregular, ocorreram vendas e trocas de lotes e, também, o desvio das verbas que seriam utilizadas inicialmente pelos assentados para as melhorias nos assentamentos. Houve participação ativa de funcionários do INCRA para a regularização das vendas ilegais e omissão dos mesmos no que concerne aos desvios de verbas (MPF/MS).

Em nota de esclarecimento o Ministério Público Federal declarou que de acordo com levantamento ocupacional realizado pelo INCRA em assentamentos de 10 municípios do Estado, com 11.126 lotes vistoriados, existem 3.025 lotes considerados com irregularidades passíveis de gerar a retomada da área. Portanto, verifica-se que 27,77% dos lotes vistoriados apresentam irregularidades. Caso o percentual se estenda para os 29.850 lotes existentes em Mato Grosso do Sul, haverá cerca de 7.230 lotes ocupados irregularmente.

Outro levantamento efetuado pelo INCRA, com corroboração da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), informou a existência de cerca de 2.800 famílias em situação de insegurança alimentar acampadas à beira de estradas a espera de um lote da reforma agrária.

Tal levantamento é utilizado pelo MPF/MS para fundamentar a suspensão dos processos de aquisição de novas áreas por parte do INCRA. A projeção de 7.230 lotes passíveis de retomada e a existência de cerca de 2.800 famílias não justificam a aquisição de novas áreas.

Na nota de esclarecimento do MPF/MS frisa-se que o custo da retomada de um lote e a sua distribuição é extremamente inferior ao custo de aquisição de novas áreas e implementação de novos assentamentos.

A principal motivação para o desenvolvimento da atual pesquisa foi a percepção do clamor popular contra a implementação da reforma agrária. A ideia de distribuir lotes para participantes de movimentos sociais desagradou em muitos aspectos boa parte da população, entre os motivos se encontra o desvio de finalidades dos lotes distribuídos.

A linha de pesquisa procurou partir do princípio de que era certa a ocorrência do desvio de finalidades na reforma agrária, no entanto, a mesma teria um motivo. A constatação de vendas, trocas e arrendamentos dos lotes se dariam devido às dificuldades enfrentadas pelos assentados.

Não se pode exigir a permanência do produtor na terra pelo simples fato de o mesmo ter sido beneficiado com um lote, é necessária a existência de políticas que visem à fixação e manutenção dos trabalhadores na terra. Essas políticas devem consistir em incentivos financeiros para a produção, disponibilidade de saúde e educação acessíveis às famílias assentadas e melhorias, que visem à estruturação básica necessária para viver, nos assentamentos.

No decorrer do desenvolvimento da pesquisa constatou-se que os incentivos financeiros que visam a fixação do assentado à terra existem. Constatou-se também que as principais formas de desvios de finalidades da reforma agrária não partem dos assentados devido a dificuldades enfrentadas e sim pela corrupção de funcionários públicos e líderes de movimentos sociais, conforme as informações dispostas pela Operação *Tellus* feita pelo Ministério Público Federal de Mato Grosso do Sul (MPF/MS).

## 6. ARTIFÍCIOS UTILIZADOS PARA MANTER O ASSENTADO NA TERRA

No Estatuto da Terra está presente a assistência e proteção à economia rural. É possível notar no Artigo 73 desta lei, os vários artifícios para a fixação do assentado à terra e o incentivo para que ocorra o aumento da produtividade, não só para o consumo nacional, mas, também, para a consequente exportação.

Art. 73. Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:

- I - assistência técnica;
- II - produção e distribuição de sementes e mudas;
- III - criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial;
- IV - mecanização agrícola;
- V - cooperativismo;
- VI - assistência financeira e creditícia;
- VII - assistência à comercialização;
- VIII - industrialização e beneficiamento dos produtos;
- IX - eletrificação rural e obras de infraestrutura;
- X - seguro agrícola;
- XI - educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional;
- XII - garantia de preços mínimos à produção agrícola.

De acordo com o parágrafo primeiro deste mesmo artigo todos os meios enumerados serão utilizados para dar capacitação ao agricultor e sua família e visam, especialmente, ao preparo educacional, à formação empresarial e técnico-profissional, ao garantir sua integração social e ativa participação no processo de desenvolvimento rural e estabelecer, no meio rural, clima de cooperação entre o homem e o Estado, no aproveitamento da terra.

O Artigo 17 da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 estatui o assentamento de trabalhadores rurais em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, ou seja, deve ocorrer o menor transtorno possível para o trabalhador rural para que a possibilidade de fixação, e consequente produção, sejam mais efetivas.

O Decreto nº 8.256, de maio de 2014, regulamenta a concessão de créditos de instalação previsto no inciso V do Art. 17 da Lei nº 8.629 de 1993, neste Decreto ocorre a delegação da função de gestão operacional da concessão de créditos de instalação dos assentados ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Art. 2o Os créditos de instalação serão concedidos nas seguintes modalidades:

- I - Apoio Inicial I - para apoiar a instalação no projeto de assentamento e a aquisição de itens de primeira necessidade, no valor de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) por família assentada;
- II - Apoio Inicial II - para apoiar a aquisição de bens duráveis de uso doméstico e equipamentos produtivos, no valor de até R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) por família assentada;
- III - Fomento - para viabilizar projetos produtivos de promoção da segurança alimentar e nutricional e de estímulo da geração de trabalho e renda, no valor de até R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos reais), dividido em duas operações



de até R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais), por família assentada; e

IV - Fomento Mulher - para implantar projeto produtivo sob responsabilidade da mulher titular do lote, no valor de até R\$ 3.000,00 (três mil reais), em operação única, por família assentada.

Outro dispositivo muito importante, elaborado para facilitar na reorganização do espaço rural utilizado para a reforma agrária, é o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, criado pela Lei Complementar nº93 de 1998. Serão beneficiados por esse fundo os trabalhadores rurais que não possuem propriedade, posseiros, arrendatários e agricultores proprietários de imóveis que não ultrapassem a dimensão da propriedade familiar, desde que comprovem cinco anos de experiência em atividades agropecuárias. A assistência fornecida pelo Banco da Terra consistirá na concessão de financiamentos individuais ou coletivos e empréstimos com taxas de juros de até 12% ao ano.

Nota-se que há o incentivo para a fixação e produção dos assentados, porém, não se pode dizer que a reforma agrária é bem sucedida no Brasil. O assentamento ocorre, é oferecido ao assentado créditos, financiamentos e empréstimos, porém, ainda é possível constatar o abandono e venda de muitos dos lotes designados para a reforma agrária, isso constitui um desvio de finalidades e pode-se dizer que, com esse desvio, não ocorre o fim da miséria no campo, não ocorre a democratização à terra, não findam as reivindicações dos movimentos sociais camponeses e não ocorre o aumento da produtividade de insumos básicos, para o consumo, e excedentes, para a exportação.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou analisar a implementação da reforma agrária, particularizando algumas questões do Estado de Mato Grosso do Sul de forma a entender como funcionava a distribuição e o acesso à terra, os requisitos a serem cumpridos para a aquisição de lotes e os incentivos financeiros oferecidos pelo governo para se tornar possível a fixação do assentado à terra.

No decorrer da pesquisa, além da análise de como funciona a reforma agrária, também se tornou objeto de estudo o motivo pelo qual existe a opinião negativa por parte da população a respeito da mesma. Assim, constatou-se o desvio de finalidades das verbas e terras destinadas ao projeto de democratização à terra. Nesse aspecto o trabalho procuraria partir do princípio que o desvio de finalidades realmente ocorria, vendas, trocas e arrendamento de lotes eram notórios de acordo com os veículos de informação do Estado de Mato Grosso do Sul. Altos preços para a produção e deficiência nos incentivos do Governo, precariedade das estradas dentro dos loteamentos para o escoamento dos produtos, ausência de água e energia elétrica nos projetos de assentamento, além da ausência de estruturas básicas para saúde e educação.

As dificuldades descritas acima são realidades. No entanto, constatou-se, por meio da análise da Operação *Tellus*, que não são a principal fonte dos desvios de finalidades na reforma agrária.

O incentivo financeiro e o desenvolvimento dos projetos de assentamentos são previstos em Lei, a única necessidade é a de que os mesmos sejam postos em prática. Nesse aspecto, o trabalho esclareceu que as consequências da inacessibilidade à terra são diversas e que as ações governamentais para a diminuição das desigualdades e democratização ao acesso à terra por meio da reforma agrária encontram muitos entraves. No entanto, a reforma agrária acontece e já demonstra bons resultados.

Por mais que não fique aparente, a reforma agrária é a principal maneira de sanar os problemas ocasionados historicamente quando da formação do Brasil. A distribuição de terras fomentaria uma maior produtividade, além de ser um meio de conquistar a igualdade, certo, pois que a mesma não existe.

Oportunizar famílias com a possibilidade de produzirem para seu sustento contribuiria para o desenvolvimento e maior segurança social, pois inúmeras são as famílias acampadas ao longo de rodovias em situação de insegurança alimentar, conforme informação mencionada no desenvolvimento do presente trabalho.

Assim, por meio da tentativa de resolver o problema da inacessibilidade histórica à terra por meio da reforma agrária, percebem-se as consequências socioeconômicas de tal concentração na formação do País, dentre elas a desigualdade. Deste modo, a implementação da reforma agrária, por ser um meio de diminuição das desigualdades existentes, não constitui uma simples política pública e sim um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Portanto, o desvio de finalidades não deve ser um argumento para a suspensão da Reforma Agrária e sim um obstáculo a ser superado.

## REFERÊNCIAS

BARRETO, Lima. *Os bruzundangas*. São Paulo: Martin Claret, 2009. 44p.

BRASIL. *Decreto n. 8.256, de 26 de maio de 2014*. Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre os créditos de instalação no programa de reforma agrária.

BRASIL. *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. *Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

BRASIL. *Lei n. 9.434, de 4 de fevereiro de 1997*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

BRASIL. *Ministério Público Federal de Mato Grosso do Sul*. Disponível em: <<http://www.prms.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. *Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988*.

FROTA, Guilherme de Andreia. *História do Brasil Colônia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2000. 58.p.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. São Paulo: L&pm, 1971.

KULCSÁR, João; SHIRTS, Matthew. *Herança compartilhada*. São Paulo: SENAC, 2013.

MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2003.

RODRIGUES, Jaime. *O tráfico de escravos para o Brasil*. 3.ed. São Paulo: Ática. 1980. 64p.

SANTANA, Miriam Ilza. Sesmarias. Info Escola: navegando e aprendendo. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/sesmarias/>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

SILVA, José Graziano da. *Caindo por Terra: crises da reforma agrária na Nova República*. São Paulo, SP: Busca Vida, 1987.

---

**Recebido em:** 11/01/2016

**Aprovado em:** 03/02/2016