

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
(MESTRADO)**

**A REFORMA AGRÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL: OS DILEMAS E AS
POSSIBILIDADES NOS ASSENTAMENTOS RURAIS A PARTIR DA ANÁLISE DOS
DADOS DO INCRA**

Dourados

2020

ANDRÉ ALEXANDRE RICCO DE FREITAS

**A REFORMA AGRÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL: OS DILEMAS E AS
POSSIBILIDADES NOS ASSENTAMENTOS RURAIS A PARTIR DA ANÁLISE DOS
DADOS DO INCRA**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Sociologia, área de concentração Sociologia.

Linha de pesquisa: Cidadania, Diversidade e Movimentos Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Alzira Salette Menegat

Dourados

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

F866r Freitas, Andre Alexandre Ricco De

A Reforma Agrária em Mato Grosso do Sul: Os dilemas e as possibilidades nos assentamentos rurais a partir da análise dos dados do INCRA [recurso eletrônico] / Andre Alexandre Ricco De Freitas. -- 2020.

Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Alzira Salete Menegat.

Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2020.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Reforma Agrária. 2. Assentamentos Rurais. 3. Modalidades de Obtenção. 4. Etapas de Assentamento. I. Menegat, Alzira Salete. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

TERMO DE APROVAÇÃO

ANDRÉ ALEXANDRE RICCO DE FREITAS

**A REFORMA AGRÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL: OS DILEMAS E AS
POSSIBILIDADES NOS ASSENTAMENTOS RURAIS A PARTIR DA ANÁLISE DOS
DADOS DO INCRA**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Sociologia, área de concentração Sociologia.

Dourados – MS, 31 de março de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Alzira Salete Mengat
Programa de Pós-Graduação em Sociologia - UFGD
Orientadora/Presidente

Dr. André Luiz Faisting
Programa de Pós-Graduação em Sociologia - UFGD
Membro Titular

Dr. Fabiano Coelho
Programa de Pós-Graduação em História - UFGD
Membro Titular Externo

DEDICATÓRIA

À minha querida mãe, Azená Ricco de Freitas (*in memorian*), que me incentivou a amar os livros e ao estudo, sendo especial na minha formação e em toda minha vida.

Ao meu pai, Cícero Alves de Freitas (*in memorian*), que com seu jeito simples me ensinou que a vida deve ser vivida com mais leveza.

À minha esposa, Carolina Azevedo Cavalcanti de Melo Ricco, e meus filhos, Caio Cavalcanti Ricco e Murilo Cavalcanti Ricco, com quem sempre compartilho minhas vitórias e derrotas, e que são responsáveis por fazer de mim a pessoa mais feliz do mundo.

AGRADECIMENTOS

Ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que, por meio de seus dirigentes, gestores e executores, permitiram meu afastamento para qualificação durante o período de mestrado, possibilitando minha capacitação na defesa da reforma agrária, especialmente para Humberto César Mota Maciel, Any Muzzi, Ney Fuzeta e Sérgio Caires a quem sempre serei grato.

Aos meus colegas de trabalho na Superintendência Regional do INCRA, em Mato Grosso do Sul, que não mediram esforços para me ajudar na pesquisa realizada, subsidiando minhas análises com informações inéditas e precisas, especialmente para a Maristela, Walter, Reider, Renivaldo, Arthur, Cristiano, Fabiano, Marcelo, Regina, Lídia, Débora, Talita, Midian e Izabel que sempre estiveram disponíveis para me ajudar no que fosse preciso.

Aos meus irmãos, Renato Ricco de Freitas, Dirceu Ricco de Freitas e Luciane Ricco de Freitas, minhas cunhadas e cunhado, Clédina, Sandra e Luiz, e meus queridos sobrinhos, Karen, Mariane, Eros, Rayssa, Livia, Eric Henrique e Kerolyn.

À minha orientadora, Profa. Dra. Alzira Salete Menegat, que me incentivou a entrar no mundo da pesquisa, me apresentou à sociologia e me guiou nos estudos sobre os assentamentos rurais.

Aos meus colegas de pós-graduação com quem compartilhei bons momentos de aprendizado em debates em alto nível especialmente para Fábio Nunes, Maurílio de Sousa, Adriana de Paula e Cristiano Almeida.

Aos meus professores de pós-graduação Márcio Mucedula, Davide Giacobbo, Maria Gabriela, Rodolfo e André Zanetic e aos professores que compuseram minha banca examinadora de qualificação e defesa André Faisting e Fabiano Coelho.

Aos meus pais de coração Pedro Gomes Rocha e Eliane de Fátima Triches. A minha sogra Ana Maria e minha cunhada Renata que muito contribuíram para minha conquista.

Aos meus irmãos maçons da Loja Luz de Outubro, aos frateres e sorores da Loja Rosacruz Campo Grande e aos meus companheiros do Rotary Clube Campo Grande Sem Fronteiras com quem compartilho a conquista de mais esta etapa da minha vida.

RESUMO

Este estudo é resultado de uma pesquisa sobre a questão agrária em Mato Grosso do Sul, entre os anos de 1984 a 2013, analisando as formas e modalidades de aquisição de terras para fins de criação de assentamentos rurais, bem como os principais entraves que se mostram na política agrária no referido estado. Neste estudo, procuramos compreender a reforma agrária pelo viés institucional, por dentro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA, empreendendo levantamento de dados e análise de informações que nos permitiram fazer um mapeamento dos assentamentos de reforma agrária instalados no estado, considerando sua criação, estruturação das etapas com infraestrutura e ocupação dos lotes. Foram utilizadas informações fornecidas pelo INCRA, como base no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária/SIPRA, analisando os dados estatísticos considerando os assentamentos instalados e a situação de ocupação dos lotes, atentando para a quantidade de assentamentos criados e as fases alcançadas com a estruturação das áreas dos assentamentos. Além dessa base, coletamos e examinamos dados produzidos pelo diagnóstico ocupacional realizado pelo INCRA/MS, a partir da “Operação Tellus” nos lotes de 68 projetos de assentamentos localizados no Sul de MS, nos anos de 2011 a 2015, período em que este órgão verificou *in loco* a situação dos lotes, buscando compreender o que o INCRA leva em conta em situação regular (ocupados por famílias que neles produzem), bem como aqueles considerados vagos (e por algum motivo não constam como beneficiários no sistema do INCRA) e também aqueles considerados em situação irregular (deixados pelos beneficiários iniciais, ocupados por terceiros e/ou vazios). Os resultados da pesquisa mostram um total de 204 projetos de assentamentos rurais criados no estado, atendendo 32.131 famílias, apontando a existência de 4.295 lotes considerados institucionalmente como vagos e dentre eles, 3.015 em condição irregular pelo diagnóstico ocupacional, o que não significa, na prática, lotes vazios. Os dados coletados possibilitaram apresentar um mapeamento das medidas institucionais no que se refere ao processo de instalação, desenvolvimento e consolidação dos assentamentos rurais em MS, que vai desde a escolha da modalidade de assentamento a ser adotada, a distribuição de assentamentos rurais pelo território, o fornecimento de créditos e serviços de infraestrutura para desenvolvimento dos assentamentos. Todas essas análises foram tecidas à luz de referências teóricas e da legislação utilizada pelo INCRA para seleção de beneficiários da reforma agrária, que sustenta diferentes medidas adotadas por esse órgão, desde processo de suspensão e exclusão de beneficiários, a regularização das parcelas ocupadas irregularmente e a titulação dos lotes em assentamentos rurais. Os resultados mostram que o caminho para a criação de assentamentos é complexo, por isso, longo e difícil, sendo permeado por conflitos que emergem desde a desapropriação de áreas, a formação das etapas da instalação dos assentamentos e a própria permanência das famílias, instaladas nem sempre em lugares com condições favoráveis. No entanto, mesmo diante desses dilemas foi possível verificar que a reforma agrária tem possibilitado o acesso dos trabalhadores rurais aos meios de produção, criando condições para que possam viver dignamente.

Palavras-chave: Reforma Agrária, Assentamentos Rurais, Modalidades de Obtenção, Etapas de Assentamento.

ABSTRACT

This study is the result of research on an agricultural issue in Mato Grosso do Sul, from 1984 to 2013, analyzing how land capture forms and statistics for the purpose of creating agricultural settlements, as well as the main inputs that can be exhibited in agricultural policy in that state. In this study, we seek to understand an institutional road agrarian reform, inside the National Institute of Colonization and Agrarian Reform / INCRA, undertaking data examination and analysis of information that allow us to map agrarian reform settlements under state, considering their creation, structuring of the stages with infrastructure and occupation of the lots. Information provided by INCRA was used, based on the Agrarian Reform Project Information System / SIPRA, analyzing the statistical data, considering the accepted settlements and the situation of the occupation of lots, taking into account the number of settlements created and how the steps followed with the organization of the settlement areas. In addition to this base, we collected and analyzed data produced by the occupational diagnosis carried out by INCRA / MS, based on "Operation Tellus" in the lots of 68 settlement projects, in the years 2011 to 2015, a period in which this agency verified the situation in loco. of the lots, seeking to understand what INCRA considers in a regular situation (occupied by families that produce in them), as well as those considered vacant (and for some reason not included as beneficiaries in the INCRA system) and also those considered in an irregular situation (left initial beneficiaries, occupied by third parties and / or empty). The survey results show a total of 204 rural settlement projects created in the state, serving 32.131 families, pointing out the existence of 4,295 lots considered institutionally vacant and among them, 3,015 in an irregular condition due to occupational diagnosis, which does not mean, in practice, empty lots. The research data made it possible to present a mapping of institutional measures with regard to the process of installation, development and consolidation of rural settlements in MS, ranging from the choice of the type of settlement to be adopted, the distribution of rural settlements across the territory, the provision of credits and infrastructure services for settlement development. All these analyzes were made in the light of theoretical references and the legislation used by INCRA to select beneficiaries of agrarian reform, which supports different measures adopted by this body, from the process of suspension and exclusion of beneficiaries, the regularization of the irregularly occupied parcels and the titling of lots in rural settlements. The results show that the path to the creation of settlements is complex, therefore long and difficult, being permeated by conflicts that emerge since the expropriation of areas, the formation of the stages of the establishment of the settlements and the very permanence of the families, installed not always in places with favorable conditions. However, even in the face of these dilemmas, it was possible to verify that agrarian reform has enabled rural workers access to the means of production, creating conditions for them to live with dignity.

Keywords: Agrarian Reform, Rural Settlements, Methods of Obtaining, Stages of Settlement.

LISTA DE ABREVIATURAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAND – Colônia Agrícola Nacional de Dourados
CCU – Contrato de Concessão de Uso
CDRU – Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CEDOC – Centro de Documentação Dom Tomás Balduino
CMD – Colônia Agrícola de Dourados
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CTB – Central dos Trabalhadores do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DATALUTA – Banco de Dados de Luta pela Terra
DTC – Delegacia de Terras e Colonização
FAF – Federação da Agricultura Familiar
FAFI – Funcionários Associados da Fazenda Itamarati
FERAESP – Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo
FETAGRI – Federação de Trabalhadores na Agricultura
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FUVI – Famílias Unidas do Vale do Ivinhema
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN – Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCLRA – Movimento Camponês de Luta pela Reforma Agrária
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MF – Módulo Fiscal
MMC – Movimento das Mulheres Camponesas
MS – Mato Grosso do Sul
MST – Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTR – Movimento dos Trabalhadores Rurais
NE – Norma de Execução
OLT – Organização de Luta pela Terra
PA – Projeto de Assentamento Federal
PAC – Projeto de Assentamento Casulo
PAD – Projeto de Assentamento Diferenciado
PCA – Plano de Consolidação do Assentamento
PDA – Plano de Desenvolvimento de Assentamento
PDAS – Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável
PE – Projeto de Assentamento Estadual
PIB – Produto Interno Bruto

PIC – Projeto Integrado de Colonização
PIN – Programa de Integração Nacional
PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário
I PNRA – Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária
II PNRA – Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária
PRB – Projeto de Reassentamento por Barragens
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar
PT – Partido dos Trabalhadores
RA – Reforma Agrária
RB – Relação de Beneficiários
RF – Receita Federal
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior
SEMADE – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento
SIPRA – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SNCI – Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNGEF – Sistema Nacional de Gestão Fundiária
SOMECO – Sociedade Melhoramentos de Colonização
SRA – Secretaria de Reordenamento Agrário
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TCU – Tribunal de Contas da União
TD – Título de Domínio
TDA – Título da Dívida Agrária
TNPP – Território Nacional de Ponta Porã

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação dos estados brasileiros pela densidade demográfica – 2019.....	18
Tabela 2 - Classificação dos estados brasileiros pelo índice de GINI – de 2010 a 2016	18
Tabela 3 - Estrutura fundiária de MS por módulo fiscal - 2018.....	19
Tabela 4 - Percentual de áreas ocupadas por Assentamentos em MS - 2019.....	19
Tabela 5 - Ocupações de Terras em MS – de 2006 a 2016	49
Tabela 6 - Principais Movimentos Sociais em atividade em MS em 2016.....	52
Tabela 7 - Ocupações e Acampamentos em MS – de 2010 a 2018.....	57
Tabela 8 – Classificação dos municípios de MS pelo número de Famílias Acampadas	58
Tabela 9 - Formas e modalidades de obtenção de terras em MS – de 1984 a 2013.....	66
Tabela 10 - Operações do Banco da Terra e do Crédito Fundiário em MS – de 1998 a 2005.....	69
Tabela 11 – Assentamentos obtidos por Arrecadação em MS – de 1984 a 2013	71
Tabela 12 – Assentamentos obtidos por Doação em MS – de 1984 a 2013	72
Tabela 13 – Assentamentos obtidos por Reversão em MS – de 1984 a 2013.....	73
Tabela 14 – Assentamentos obtidos por Reconhecimento em MS – de 1984 a 2013.....	75
Tabela 15 – Assentamentos obtidos por Compra e Venda em MS – de 1984 a 2013.....	76
Tabela 16 – Assentamentos obtidos por Desapropriação em MS – de 1984 a 2013.....	80
Tabela 17 - Imóveis rurais cadastrados em MS - 2018	85
Tabela 18 - Comércio exterior de MS – de 2000 a 2015.....	89
Tabela 19 - Valor adicionado ao PIB/MS por atividade econômica – 2014.....	90
Tabela 20 - Classificação dos principais produtos agropecuário de MS – 2018.....	91
Tabela 21 - Principais empresas multinacionais instaladas em MS – 2017	92
Tabela 22 - Assentamentos criados em MS durante o governo Sarney – de 1985 a 1990.....	100
Tabela 23 -Assentamentos criados em MS durante o governo Collor – de 1990 a 1992.....	101
Tabela 24 - Assentamentos criados em MS durante o governo Itamar – de 1992 a 1994	102
Tabela 25 - Assentamentos criados em MS durante o governo FHC – de 1995 a 2002	102
Tabela 26 - Assentamentos criados em MS durante o governo Lula – de 2003 a 2010.....	103
Tabela 27 - Assentamentos criados em MS durante o governo Dilma – de 2011 a 2013.....	106
Tabela 28 - Comparação entre as Ocupações e os Assentamentos – de 1984 a 2013.....	108
Tabela 29 - Assentamentos criados em MS pelos governos em MS – de 1984 a 2013	110
Tabela 30 - Distribuição da população rural em MS – 2010.....	121
Tabela 31 - Evolução da população em MS entre as décadas de 1980 a 2010	122
Tabela 32 - Composição da densidade demográfica em MS – 2010.....	123

Tabela 33 - Classificação dos municípios de MS por Densidade Demográfica.....	124
Tabela 34 - Classificação dos municípios de MS por Assentamentos e Famílias – 2019.....	126
Tabela 35 - Classificação dos municípios de MS por população de assentados - 2010.....	127
Tabela 36 - Modalidades e quantidade de Projetos de Assentamentos em MS	129
Tabela 37 - Relação dos Projetos de Assentamentos Estaduais em MS	130
Tabela 38 - Relação dos Projetos de Reassentamento de Barragens em MS	131
Tabela 39 - Fases de desenvolvimento dos Projetos de Assentamentos em MS – 2019.....	132
Tabela 40 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 3 (Assentamentos Criados).....	133
Tabela 41 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 4 (Em Instalação).....	137
Tabela 42 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 5 (Em Estruturação).....	138
Tabela 43 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 6 (Em Consolidação)	140
Tabela 44 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 7 (Assentamento Consolidado)	141
Tabela 45 - Distribuição das vagas em Assentamentos de MS - 2019.....	147
Tabela 46 - Situação ocupacional dos Assentamentos Rurais do sul de MS – 2013	155
Tabela 47 - Relação de títulos emitidos em MS por Assentamento – de 1984 a 2019	162

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Tratado de Tordesilhas - 1750	23
Mapa 2 - Localização das primeiras colônias em MS – de 1720 a 1856	25
Mapa 3 - Área de exploração da Companhia Matte Laranjeira - 1870-1937	28
Mapa 4 - Localização da Colônia Agrícola Nacional de Dourados em 1943	31
Mapa 5 - Localização do Território Nacional de Ponta Porã - 1943	32
Mapa 6 - Distribuição dos Acampamentos e Famílias Acampadas em MS – de 2007 a 2019	60
Mapa 7- Imóveis cadastrados em MS no SNCR - 2017	86
Mapa 8 - Distribuição dos Projetos de Assentamentos em MS - 2019	125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Modalidades de obtenção de terras para fins de RA em MS – de 1985 a 2013.....	69
Gráfico 2 - Quantidade de assentamentos criados em MS por ano – de 1984 a 2013	98

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A QUESTÃO AGRÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL	17
1.1 A Ocupação e a Formação do Território	20
1.2 A Estrutura Fundiária e os Conflitos Agrários	38
1.3 Movimentos Sociais Rurais e a Luta pela Terra	46
2 A REFORMA AGRÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL	63
2.1 A Obtenção de Terras para Reforma Agrária	66
2.2 Aspectos do IIº Plano Nacional de Reforma Agrária	83
2.3 Os Entraves na Política Agrária.....	88
2.4 A Implantação de Assentamentos Rurais	95
2.5 A Estagnação da Reforma Agrária	112
3 OS ASSENTAMENTOS RURAIS EM MATO GROSSO DO SUL	119
3.1 A Distribuição dos Assentamentos Rurais pelo Território	124
3.2 O Estágio de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais	129
3.3 A Adaptação da Legislação para Seleção de Beneficiários	143
3.4 A Suspensão e Exclusão de Beneficiários da Reforma Agrária	146
3.5 A Regularização de Ocupações em Parcelas Rurais.....	154
3.6 A Titulação e a Consolidação dos Assentamentos	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	174
ANEXOS	182

INTRODUÇÃO

Esta dissertação resulta de uma investigação sobre a reforma agrária em Mato Grosso do Sul - MS, mais especificamente no que se refere aos assentamentos rurais criados no estado, considerando o período compreendido entre os anos de 1984 a 2013. O primeiro marco temporal faz menção ao ano em que foi criado o primeiro projeto de assentamento rural, ainda durante o regime militar, e o segundo a partir da implantação do último assentamento, já no governo da ex-presidenta Dilma Rousseff.

Tomamos como recorte da pesquisa, no tema reforma agrária, o estudo dos dados cadastrais do Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o levantamento ocupacional dos lotes nos projetos de assentamentos do sul de Mato Grosso do Sul. Dessa forma, procuramos compreender a reforma agrária pelo viés institucional fazendo um mapeamento dos assentamentos de reforma agrária instalados no estado, considerando as etapas para criação, implantação, ocupação, estruturação, desenvolvimento, consolidação e emancipação.

Para isso, utilizamos informações fornecidas pelo INCRA, por meio do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA, o que nos permitiu uma análise estatística considerando a quantidade de projetos de assentamentos criados, as fases de desenvolvimento desses assentamentos e a situação de ocupação dos lotes.

Além dessa base, coletamos e analisamos dados produzidos pelo INCRA a partir do diagnóstico ocupacional em lotes de 68 projetos de assentamentos de MS, realizado em razão da “Operação Tellus” entre os anos de 2011 a 2015, período em que este órgão verificou *in loco* a situação das parcelas rurais de reforma agrária em todos os assentamentos situados no sul do estado.

A preocupação com o levantamento e análise dos dados esteve em compreender a situação em que se encontram os assentamentos rurais de MS e seus estágios de desenvolvimento, com base na fase de estruturação, nas irregularidades cadastrais que são apontadas pelo INCRA, bem como na forma de ocupação dos lotes nas seguintes modalidades: quantidades de lotes considerados vagos (que não tem beneficiários cadastrados); quantidade de lotes em situação regular (ocupados por famílias); quantidade de lotes irregulares (com famílias ocupando irregularmente a parcela); quantidade de lotes regularizados (que receberam o contrato) e quantidade de lotes titulados (que receberam a título definitivo).

Para este levantamento, buscamos inicialmente discutir as inconsistências nos registros dos beneficiários da reforma agrária que resultou na exclusão de centenas de famílias do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, refletindo na quantidade de lotes vagos existentes. Como segundo procedimento, analisamos o resultado do diagnóstico ocupacional dos lotes dos assentamentos localizados na região sul do estado, permitindo a retomada das parcelas em situação de irregularidade e a regularização das famílias que preencham os requisitos e condições de elegibilidade para serem beneficiadas.

Nossa preocupação esteve direcionada em apresentar um trabalho final de dissertação, contendo um retrato dos assentamentos rurais de MS, mapeando a ocupação dos lotes em áreas de assentamentos. Salientamos, contudo, que não adentramos as áreas de assentamentos para ouvir os assentados em seus motivos subjetivos, que os levam a trocar e/ou deixar as parcelas, em razão do pouco tempo, dois anos, para a conclusão da dissertação. Por isso, fizemos a escolha pela análise dos dados estatísticos, o que não significa que pretendemos parar nessa etapa, mas em uma nova fase de nossa formação, com o doutorado, poderemos retomar a pesquisa, já com dados compilados, e dar sequência ouvindo as pessoas envolvidas.

A bibliografia aborda a saída dos lotes, considerando questões subjetivas. Dentre elas, citamos Menegat (2009) ao apontar que o vai e vem dos demandantes de terras ocorre em virtude de múltiplos aspectos como: a má qualidade do solo dos lotes, falecimento de titulares, fragilidades na infraestrutura, difícil acesso ao atendimento à saúde e ao sistema educacional, carência no fomento agrícola e na assistência técnica, dentre outros. No entanto, a compreensão desses aspectos, pela abrangência do campo de pesquisa, como dissemos, torna-se difícil de ser alcançada na etapa do mestrado e, com isso, o recorte pelos dados institucionais, aspectos que consideramos fundamentais para a compreensão dos dilemas e das possibilidades no contexto dos assentamentos.

Cabe destacar que, ao trabalharmos com dados institucionais, não estamos pretendendo fazer uma história e/ou valorização da atuação do INCRA, mas nos valer do que esse órgão tem produzido para entender um tema tão conflituoso no contexto brasileiro. O INCRA, que compõe atualmente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, é um órgão do Estado que atua executando políticas de governo, o que requer compreender que está suscetível às mudanças nos encaminhamentos que executa, principalmente quando ocorre alteração na representação do executivo e do plano que estabelece cada governo ao assumir a direção do país.

Destacamos, ainda, que fazemos parte do quadro de servidores públicos do INCRA e que, ao realizarmos essa pesquisa, acreditamos que estamos trazendo benefícios para nossa atuação profissional, estudando um tema que poderá suscitar melhor compreensão de nossa própria prática cotidiana, assim como poderá servir para o fazer institucional do INCRA.

Para discutir os assentamentos de reforma agrária, nos debruçamos sobre os principais referenciais teóricos sobre o assunto, em especial sobre os que tratam do tema em nível local, dentre eles de Farias (2002), Menegat (2009), Fabrini (2008), Almeida (2008), Coelho (2010) entre outros. Analisamos, ainda, os documentos e dados obtidos juntos a órgãos oficiais como o INCRA, IBGE e MAPA, buscando levantar informações que nos permitiram compreender porque a reforma agrária tem sido deixada em segundo plano nos últimos anos, muito embora, ainda existam muito conflitos agrários e milhares de famílias reivindicando seu direito a terra, fatores que se mostram no contexto dos assentamentos já instalados, especialmente nas saídas dos lotes¹.

As informações levantadas nos órgãos oficiais, especialmente no INCRA, possibilitaram uma compreensão mais abrangente sobre o contexto no qual a reforma agrária local está inserida, de modo a determinar não somente os fatores que impediram sua efetivação, mas indicar os entraves que dificultam o sucesso desta empreitada e que se mostram nos números de assentamentos de famílias que apresentaremos e nas condições de vida nos lotes de assentamentos rurais.

Cabe destacar que a compreensão sobre a situação dos lotes dos projetos de assentamentos criados em Mato Grosso do Sul, lugar onde a grande propriedade esteve e ainda se faz presente, exigiu que recuássemos historicamente para além do recorte da pesquisa e, assim, entender como se deu o processo de implantação da reforma agrária no cenário brasileiro e de MS, com dados da formação e ocupação do território.

Para composição do texto, dividimos o estudo em três capítulos. No primeiro capítulo, fazemos um recuo histórico, buscamos contextualizar o processo no qual a reforma agrária está inserida, analisando as causas e consequências da alta concentração fundiária no estado, levantando os caminhos percorridos pela reforma agrária e a importância dos movimentos sociais na luta pela terra.

¹ Destacamos que esta pesquisa busca compreender a reforma agrária pelo viés da criação e mobilidade de famílias em áreas de assentamentos rurais sem, contudo, negar os conflitos agrários em relação às comunidades tradicionais indígenas e quilombolas que, em virtude de suas especificidades, não puderam ser abordadas por meio da investigação proposta.

Deste modo, procuramos informar o leitor acerca da problemática em torno da questão agrária, no contexto político da expansão da agricultura e do seu avanço sobre as áreas disputadas por trabalhadores rurais, demonstrando que ela permanece sendo um assunto atual, pois carece de uma solução definitiva.

Para isso, utilizamos os dados obtidos por meio de órgãos governamentais com o intuito de comprovar o alto grau de concentração fundiária em MS e os bancos de dados disponibilizados por entidades de pesquisa sobre a questão agrária, para levantar informações sobre as manifestações, ocupações e acampamentos que refletem a luta pela terra no estado.

No segundo capítulo, analisamos as formas de obtenção e aquisição de terras utilizadas para implantação da reforma agrária em MS, procurando entender os motivos que ocasionaram a escolha de tais modalidades, considerando o contexto político e as forças econômicas que guiam a tomada de decisão, bem como fazer comparações entre as opções adotadas pelos diversos governos federais ao longo do período estudado.

Além disso, investigamos ainda a origem dos entraves que impedem que a reforma agrária em MS passe a ser instrumento efetivo de democratização do acesso à terra e de desconcentração fundiária, compreendendo as medidas administrativas e judiciais que prejudicam a criação e desenvolvimento dos assentamentos rurais no estado.

Analisamos também o processo de implantação de assentamentos rurais em Mato Grosso do Sul, considerando a quantidade de assentamentos criados por período e o número de famílias atendidas, buscando relacionar a criação de assentamentos com a atuação dos movimentos sociais por meio de ocupações e acampamentos que refletem a luta pela terra no estado.

Para tanto, apresentamos os números da reforma agrária em MS, como a quantidade de assentamentos, o número de famílias atendidas, a quantidade de área adquirida e a localização desses assentamentos. Destacamos os números que demonstram a estagnação da reforma, no sentido de compreender os motivos da interrupção na criação de assentamentos rurais e as perspectivas para o estado.

No terceiro e último capítulo, então, examinamos o estágio de desenvolvimento e estruturação dos assentamentos rurais em MS, com base nos dados institucionais fornecidos pelos INCRA. Vistoriamos, ainda, a situação cadastral das famílias atendidas e a existência de lotes considerados vagos pelo INCRA, além do levantamento ocupacional dos lotes nos projetos de assentamentos localizados na região sul do estado, evidenciando a quantidade daqueles considerados regulares, irregulares, regularizados e titulados.

Com base nos dados cadastrais e no levantamento ocupacional dos assentamentos rurais de MS, buscou-se traçar um diagnóstico sobre a situação das parcelas nos assentamentos de reforma agrária e os impactos desta nos resultados da política agrária no estado, produzindo incertezas sobre a formação e a estruturação dos assentamentos.

Espera-se trazer, com a pesquisa proposta, mais compreensão sobre o tema estudado, apresentando dados institucionais sobre a situação dos assentamentos e da ocupação dos lotes rurais, no sentido de apontar que esse é um processo repleto de dilemas em virtude do jogo de forças que constitui a reforma agrária, assim como extrapola a vontade do órgão responsável pela instalação de assentamentos, porque passa pela vontade política e econômica, mediada pelo Estado brasileiro, mas, dependente do plano de cada governo, com influência do mercado e do capital econômico.

O desafio do estudo reside em olhar para os assentamentos com relação ao estágio de desenvolvimento de cada um deles, bem como mapear o vai e vem nos lotes, mas sem a pretensão de trazer um estudo que busque apontar sucesso ou insucesso nos assentamentos, e sim as dificuldades que se apresentam na obtenção de terras e manutenção das famílias nas parcelas rurais, visto que o agronegócio baseado no latifúndio e na estrutura fundiária concentrada, ocasiona a criação de assentamentos em áreas que nem sempre são adequadas à produção agrícola e reprodução social.

1 A QUESTÃO AGRÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL

A questão agrária em Mato Grosso do Sul - MS está relacionada com a concentração fundiária e a luta pela terra sobre as quais iremos discorrer ao longo deste capítulo. Para compreender como se deu esta relação conflituosa, faremos uma breve explanação histórica sobre o processo de formação e ocupação do território relacionando com a modernização da agricultura possibilitada pela existência de terras disponíveis, pela proximidade com os grandes centros econômicos do país e pela tecnificação da produção agropecuária, incentivada por políticas agrícolas.

Quanto à luta por terras, que será tratada ao final deste primeiro capítulo, está relacionada com a resistência dos trabalhadores rurais que se organizaram em torno dos movimentos sociais contra o processo de concentração fundiária, bem como é refletida nas manifestações populares, nos acampamentos e das ocupações exigindo medidas governamentais para uma melhor distribuição de terras.

O Estado de Mato Grosso do Sul, a partir do qual a pesquisa foi limitada, situa-se na região centro-oeste do Brasil e faz divisa com outros cinco estados (Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Paraná) e também com dois países (Paraguai e Bolívia). Sua área total é de 357.145,53 km² e a população estimada em 2.748.023 habitantes, com base no último censo demográfico do IBGE (2010)².

Devido a sua localização privilegiada, próxima ao maior centro econômico e financeiro do país que é São Paulo, e sua baixa densidade demográfica de apenas 6,86 habitantes por quilometro quadrado, que faz de MS um dos estados brasileiros com a menor distribuição da população pelo território, tornou-se um território cobiçado pelo setor agrícola nacional e internacional que o transformou em uma terra de latifundiários.

A Tabela baixo permite verificar que o MS está entre os estados brasileiros com menor densidade demográfica do país e demonstra ainda a relação entre sua grande área e pequena população, mantendo características próximas daquelas observadas nos estados localizados no norte do país.

² Os dados da população estimada foram obtidos junto por meio do site www.ibge.gov.br, com base no censo demográfico de 2010.

Tabela 1 - Classificação dos estados brasileiros pela menor densidade demográfica – 2019

Ordem	Unidade Federativa	População Estimada	Área (km²)	Densidade Demográfica
1º	Roraima	576.568	224.273,83	2,01
2º	Amazonas	4.080.611	1.559.168,11	2,23
3º	Mato Grosso	3.441.998	903.206,99	3,36
4º	Acre	869.265	164.123,73	4,47
5º	Amapá	829.494	142.470,76	4,69
6º	Tocantins	1.555.229	277.720,40	4,98
7º	Pará	8.513.497	1.245.759,30	6,07
8º	Rondônia	1.757.589	237.765,23	6,58
9º	Mato Grosso do Sul	2.748.023	357.145,53	6,86

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir do Censo Demográfico IBGE/2010.

Apesar da grande extensão do seu território, verificada na Tabela acima, MS possui somente 79 municípios que se destacam, sobretudo, pela produção agrícola e pecuária em grandes propriedades rurais, constituindo o quinto estado brasileiro com a maior concentração de terras do país, segundo o índice de GINI (NERA, 2016). Assim, como é possível verificar na Tabela 2, quanto mais próximo de 1, maior é a concentração fundiária.

Tabela 2 – Classificação dos estados brasileiros pelo índice de GINI (2010 – 2016)

Ordem	Unidade Federativa	GINI 2010	GINI 2013	GINI 2016
1º	Amazonas	0,927	0,837	0,837
2º	Distrito Federal	0,804	0,827	0,827
3º	Pará	0,885	0,823	0,823
4º	Bahia	0,826	0,807	0,807
5º	Mato Grosso do Sul	0,806	0,805	0,805

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir do relatório NERA/DATALUTA/2016.

A Tabela acima demonstra também que a evolução do índice de GINI quase não tem se alterado nos últimos anos. Nossa hipótese é que a alta concentração fundiária de MS está relacionada com o processo de ocupação e formação do seu território³, que teria promovido a exclusão de milhares de famílias do campo e o aumento dos conflitos agrários, culminando com a consolidação de uma economia rural excludente, baseada no modelo de produção agroindustrial que tem criado diversos entraves na aplicação de uma política agrária, impedindo a transformação na estrutura fundiária⁴.

³ A ocupação territorial em MS se deu, especialmente, entre os anos de 1940 e 1970 por meio da colonização dirigida baseada nos incentivos estatais, enquanto a exploração territorial se deu pela apropriação de grandes áreas por setores privilegiados da sociedade, com base em doação de terras devolutas e legalização de posses pelo estado, tais assuntos serão objeto de estudo no item 1.2 deste capítulo.

⁴ Esse assunto será tratado mais profundamente no capítulo 2, quando analisaremos os entraves a política agrária em MS.

O nível de desigualdade na distribuição das terras em MS também pode ser verificado a partir da Tabela 3, que demonstra a composição da estrutura fundiária do estado, levando em conta o tamanho dos imóveis. Nela é possível observar que, embora apenas 13% dos imóveis rurais do estado sejam considerados grandes propriedades, detêm mais de 70% de sua área, enquanto os minifúndios que correspondem a 46% dos imóveis rurais detêm apenas 2,12% da área total. Vale ressaltar que tanto os minifúndios quanto os latifúndios são passíveis de ser desapropriados para fins de reforma agrária, nos termos do § 2º, do Artigo 11, do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964).

Tabela 3 - Estrutura fundiária de MS por módulo fiscal - 2018

Grupo de Classe por Módulo Fiscal (MF)	Imóveis Registrados	Percentual de Imóveis	Área (ha)	Percentual de área
De 0 a 1 MF (minifúndio)	40.505	46%	717.424,75	2,12%
De 1 a 4 MF (pequena propriedade)	19.213	22%	1.840.594,25	5,44%
De 4 a 15 MF (média propriedade)	16.027	18%	6.043.539,45	17,84%
Mais de 15 MF (grande propriedade)	11.419	13%	25.260.542,16	74,60%
Total	87.164	100%	33.862.100,61	100,00%

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir das informações do SNCR/INCRA.

O alto grau de concentração fundiária em MS, verificado na Tabela acima, demonstra que a política agrária no estado foi insuficiente para superar os desafios decorrentes da expansão do desenvolvimento capitalista no meio rural, servindo para diminuir os impactos socioeconômicos causados pela modernização da agricultura⁵ sem, contudo, promover uma alteração na estrutura fundiária. Constata-se que somente 2% (dois por cento) de seu território é ocupado por assentamentos rurais, conforme pode ser visualizada na Tabela 4.

Tabela 4 - Percentual de áreas ocupadas por assentamentos em MS - 2019

Área Total de MS 35.714.553,50 hectares	Percentual 100%
Área de Assentamentos em MS 716.212,19 hectares	Percentual 2,00%

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir das informações do SNCR/INCRA.

⁵ A modernização da agricultura em MS se deu a partir da década de 60, com a ascensão do modelo de financiamento estatal da agricultura causando o desemprego no campo e a exclusão social dos trabalhadores rurais, ver José Graziano da Silva. "A Modernização Dolorosa: Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil". Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1981.

Acredita-se que a alta concentração de terras provém de uma dinâmica da própria história econômica do Brasil que, segundo Prado Junior (1979), seria o resultado de sua formação agrária, com acentuado grau de concentração da propriedade fundiária. Portanto, “é reflexo da natureza de nossa economia, tal como resulta a formação do país desde os primórdios da colonização e como se perpetua, em linhas gerais e fundamentais, até os nossos dias” (PRADO, 1979, p. 47).

Para Avelino Junior (2010), isto se deve ao fato da economia de MS ser fortemente dependente da agroindústria, “o que justifica a opção pelo estado como área de pesquisa, uma vez que a concentração fundiária é a característica principal para entender a origem dos conflitos agrários” (AVELINO JÚNIOR, 2010, p. 114).

Conforme as orientações acima, a realidade fundiária de MS não difere muito da situação agrária do restante do país, caracterizada pela grande concentração fundiária (PRADO, 1979, p. 15). Por isso, o estudo proposto busca ir um pouco mais adiante no debate em torno da questão agrária em MS, levantando as especificidades que moldaram a estrutura fundiária do estado ao longo da história, bem como desencadearam o surgimento dos movimentos sociais e a luta por terra, o que será feito ao longo deste capítulo.

1.1 A Ocupação e a Formação do Território

Para compreender como MS passou a ser um dos estados com a maior concentração fundiária do país, diversos autores buscaram estudar o tema, sendo que as obras fundamentais que serviram como referência nesta pesquisa foram Menegat (2009), Fabrini (2008), Almeida (2008), Moreno (1999), Queiroz (2006), Coelho (2010), entre outros. Todas elas afirmam que a grande concentração de terras em MS está relacionada com o processo de ocupação e formação do seu território, e no modo de exploração econômica das grandes propriedades rurais baseada na atividade agropecuária. Por isso, conhecer os fatos históricos que deram origem ao estado é de extrema importância para se compreender o contexto atual da sua estrutura fundiária.

Para Fabrini (2008, p. 70), o processo de ocupação do território de MS foi originado com a chegada dos europeus ao continente americano, quando passaram a disputar o domínio das terras. Assim, a primeira forma de organização territorial ocorreu em 1530, com a instituição do regime de capitâneas hereditárias⁶, que tinham como função a exploração de

⁶ As capitâneas eram imensos tratos de terras que foram distribuídos entre fidalgos da pequena nobreza, homens de negócios, funcionários burocratas e militares (DINIZ, 2005, p. 1).

grandes extensões de terras por governantes portugueses, sem o envolvimento financeiro da Coroa.

No entanto, a falta de investimento levou a decadência deste regime, obrigando a Coroa a reestruturar uma nova forma de organização estabelecendo, assim, o regime de “Sesmarias”⁷⁷ (MENEGAT et al., 2013, pp. 115/116). Sesmaria era uma subdivisão da capitania, com o objetivo de explorá-la utilizando trabalho escravo, principalmente pelos negros trazidos da África.

A ocupação da terra neste regime de sesmarias era baseada em um suporte mercantil lucrativo para atrair os recursos privados, já que a Coroa não possuía meios de investir na colonização, consumando uma forma de solucionar as dificuldades e promover a inserção do Brasil no antigo sistema colonial (DINIZ, 2005, p. 3). Neste contexto, segundo Pereira (2011):

[...] ao instituir a obrigação da divisão das terras das capitanias em sesmarias a qualquer pessoa, de qualquer condição que requeresse, observamos que a Coroa portuguesa teve por intenção distribuir as terras do Brasil entre o maior número de colonos possível, impedindo, dessa maneira, a formação de grandes propriedades improdutivas e desvinculadas da produção mercantil. (PEREIRA, 2011, p. 1).

A partir do século XVII, iniciou-se uma trajetória dos portugueses rumo ao interior do Brasil, mais especificamente para a Capitania de Mato Grosso, que passou a ser destinada pelos Bandeirantes⁸ à captura de indígenas para o trabalho nas fazendas do sudeste. Nesta época, o território estudado já era ocupado pelos povos indígenas Itatins, Caiuás, Guaicurus, Guanás e Terenas que habitavam principalmente a planície pantaneira.

Sob a alegação de proteger a população indígena, parte destes povos acabaram sendo catequizados e retirados de seu local de origem pelas missões jesuítas, sendo instalados na região centro-sul da capitania de Mato Grosso, quando este território ainda pertencia à Província do Rio da Prata, cuja capital era Buenos Aires. Tem-se que mais tarde essa região foi desmembrada passando a pertencer à Província do Paraguai, com sede em Asunción, sendo, portanto, originalmente uma possessão da Coroa Espanhola, conforme previsto no Tratado de Tordesilhas. Para Silva (2011):

O primeiro povoado do sul da Província do Rio da Prata foi Santiago de Xerez, fundado em 1593 pelos espanhóis, numa região localizada no baixo rio Ivinhema.

⁷⁷ As sesmarias, por sua vez, eram terrenos incultos e abandonados entregues pela monarquia portuguesa às pessoas que se comprometiam a colonizá-los dentro do prazo previamente estabelecido (DINIZ, 2005, p. 2).

⁸ Bandeirantes é a denominação dada aos sertanistas do período colonial que penetram no interior do país em busca de riquezas minerais, indígenas para escravização e extermínio de quilombos.

Ainda não se sabe a localização exata desse primeiro povoado, conhecido como Primeira Xerez, mas os constantes conflitos com os índios fizeram com que seus fundadores a abandonassem e migrassem para outro ponto às margens do rio Ivinhema, reedificando, em 24 de março de 1593, a Segunda Xerez, também chamada cidade de Xerez. As disputas pela posse das terras da Segunda Xerez, por membros do governo do Paraguai, fizeram com que esse povoado fosse transferido para as margens do rio Miranda, em 1596. A cidade de Xerez representava importante ponto estratégico para o governo do Paraguai em função do contato com as regiões produtoras de metais preciosos e pela representatividade que ela poderia desempenhar com as principais províncias platinas (SILVA, 2011, p. 105).

Ainda conforme o autor, a desejada prosperidade econômica almejada pelo governo provincial paraguaio não chegou à cidade de Xerez. Os constantes conflitos com os indígenas, as enfermidades, as epidemias e a falta de uma atividade econômica fizeram com que a cidade de Xerez fosse abandonada à própria sorte. Em 1632, a cidade acabou sendo invadida e destruída pelos Bandeirantes, que não obedeciam aos limites das possessões das colônias estabelecidos pela Tratado de Tordesilhas.

De acordo com o Tratado de Tordesilhas, a região que hoje corresponde ao estado de MS integrou oficialmente a Província do Paraguai até 1750 quando, alegando o direito de posse sobre o território ocupado, acabou passando para o domínio de Portugal, fato este ratificado com o tratado de Madri, firmado na capital espanhola entre os reis João V de Portugal e Fernando VI de Espanha, em 13 de janeiro daquele ano. Esse tratado acabou definindo um novo limite entre as possessões europeias na América do Sul quando, então, o território disputado passou a fazer parte da Capitania de Mato Grosso (NUNES et al., 2013, p. 64).

Para Prado Junior (2004), em razão dos limites entre as possessões europeias serem estabelecidos com base nas características naturais do território como, por exemplo, o curso dos rios, “há uma flagrante semelhança entre a distribuição do povoamento, quando da assinatura do Tratado de Madri em 1750, e a dos dias atuais”, sendo que o critério utilizado naquelas fronteiras não foi outro senão o da ocupação.

Cada parte há de ficar com o que atualmente possui, reza o preâmbulo do acordo fixando a forma com que se faria a demarcação. Assim se procedeu, e a linha que envolve o território brasileiro, saída deste princípio do *uti possidetis*, como se dirá, permaneceu praticamente a mesma até nossos dias (PRADO JR., 1994, p. 36).

O mapa abaixo demonstra os limites das possessões sul-americanas estabelecidas pelo Tratado de Tordesilhas, vigente até o ano de 1750, quando foi substituído pelo Tratado de Madri reconhecendo o princípio romano do *uti possidetis*, e estabelecendo a fronteira parecida com os limites do território atual.

Mapa 1 - Tratado de Tordesilhas - 1750



Fonte: www2.mre.gov.br

Com a descoberta de ouro em Cuiabá, houve uma das primeiras tentativas de ocupação dos campos de vacarias ligando esta cidade à província de São Paulo por via fluvial, no início do século XIX. Um dos primeiro núcleos de povoamento criado na região, durante este período, foi a Fazenda Camapuã, fundada em 1720, como ponto de apoio das chamadas “Monções Cuiabanas”⁹, localizada entre as cabaceiras dos rios Pardo e Camapuã, que mais tarde deu origem ao município de Camapuã (QUEIROZ, 2011, p. 107).

Logo depois, uma nova povoação chamada Santana do Paranaíba foi fundada pelos mineiros a caminho de Cuiabá, no extremo oriental do planalto sul-mato-grossense, em uma região conhecida como “Sertões dos Garcia”, que foi elevada à freguesia em 1838, originando a atual cidade de Paranaíba.

De fato, o povoamento não-índio do *sertão dos Garcia* parecia tornar viável, aos olhos dos grupos dirigentes da província, a abertura de um novo caminho terrestre entre Cuiabá e o Sudeste – caminho esse que, passando por Paranaíba, seria muito mais curto que o anterior, que seguia por Goiás. (...) Assim, chegou a ser

⁹ As monções cuiabanas ou de povoado eram frota de canoas formadas pelos bandeirantes que se locomoviam por meio fluvial entre São Paulo e Cuiabá, seguindo os rios Tietê e Paraná e, em seguida, penetrando no território onde hoje encontra-se a parte cententrional de MS, pelos rios Pardo, Camapuã, Coxim, Taquari, Paraguai, São Lourenço e Cuiabá.

efetivamente aberto um caminho terrestre que, partindo de Paranaíba e cruzando o rio Paraná na altura das atuais cidades de Aparecida do Taboado (MS) e Santa Fé do Sul (SP), seguia para as vilas paulistas de Araraquara e Piracicaba (QUEIROZ, 2011, p. 114/115).

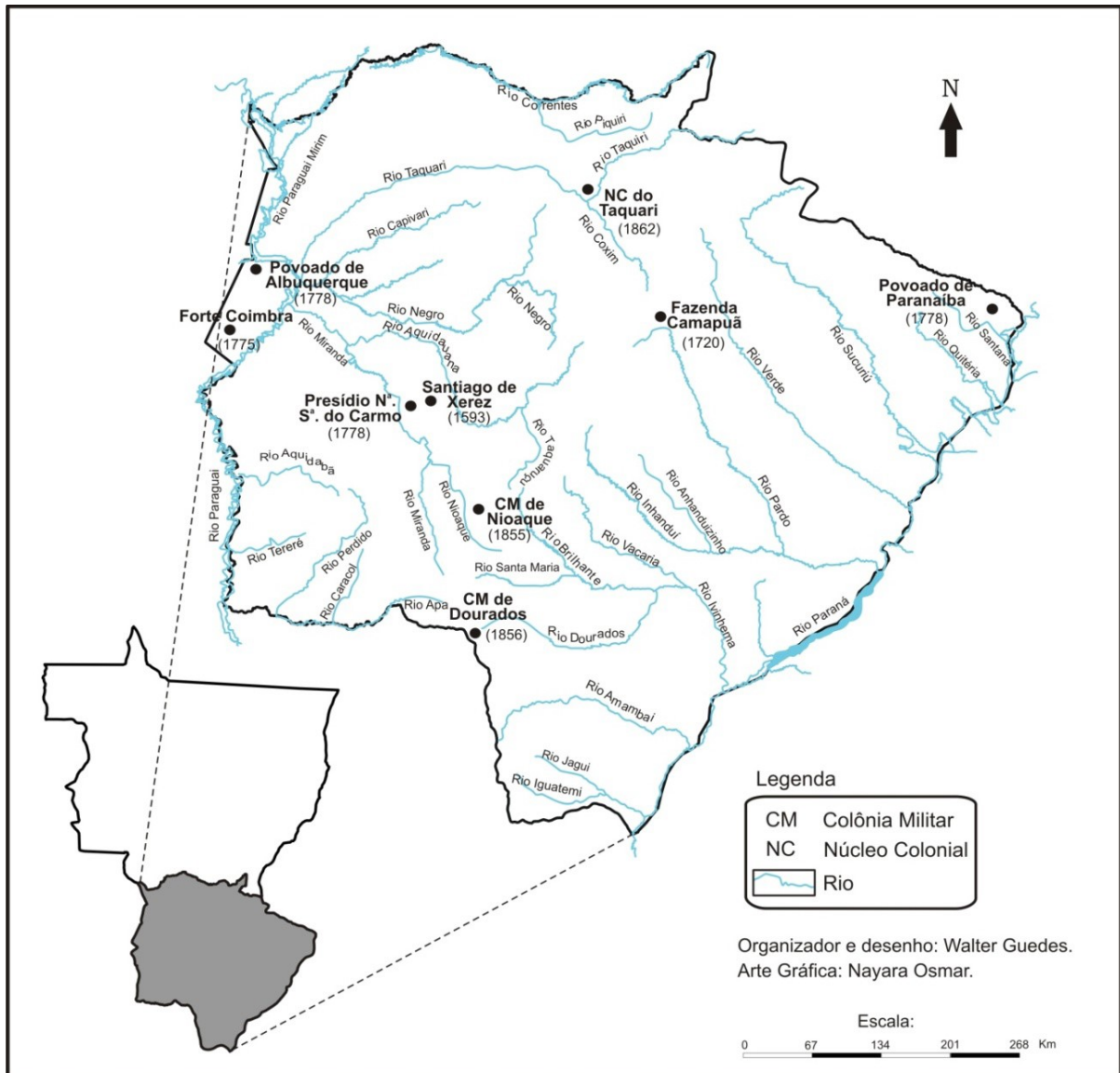
Com o objetivo de proteger o extremo oeste do império brasileiro foram construídas, entre os anos de 1775 e 1856 algumas fortificações militares em Corumbá (Forte Coimbra), Coxim (Taquari), Miranda (Presídio Nossa Senhora do Carmo) e Nioaque (Colônia Militar de Nioaque), que acabaram dando origem às primeiras cidades do estado de MS.

Neste período, foi fundado ainda o vilarejo de Albuquerque cuja sede acabou sendo transferida para um local que dava acesso fluvial para Cuiabá, sede da Província de Mato Grosso, dando origem à cidade de Corumbá. Pela sua importância estratégica e comercial, o Porto de Corumbá chegou a ser o terceiro maior porto da América do Sul, dando forte impulso para ocupação da fronteira oeste brasileira, vindo a perder parte de sua importância somente com a chegada da ferrovia, no início do século XX.

Em 1856, foi fundada a Colônia Militar de Dourados às margens do Rio Dourado, localizada na região onde hoje está localizado o município de Antônio João, que passou a ser um posto avançado na defesa do território brasileiro. Logo em seguida, então, a região vivenciou o maior conflito da América do Sul, a Guerra do Paraguai (1865-1870), que constituiu um evento de grande importância para formação territorial de MS.

No referido episódio, o governo imperial brasileiro, que saiu vitorioso com apoio de seus aliados (Argentina e Uruguai), acabou retomando o território invadido pelo Paraguai no início do conflito e avançando sobre parte de seu território, quando estabeleceu os limites definitivos da fronteira sem, contudo, conseguir promover a ocupação deste extenso território. O mapa abaixo demonstra a localização das primeiras fortificações militares e povoações antes da Guerra do Paraguai.

Mapa 2 - Localização das primeiras colônias em MS – de 1720 a 1856



Fonte: SILVA (2011, p. 106).

No final do século XIX, foi fundada a cidade de Campo Grande, atual capital de MS, entre a confluência dos córregos Prosa e Segredo na região central do estado. Este local, que era marcado por terras férteis e de campos de cerrados, teria atraído inicialmente migrantes mineiros, paulistas e gaúchos que tinha como objetivo a criação de gado.

Alguns anos depois, em 1914, foi inaugurada a Ferrovia Noroeste do Brasil trazendo crescimento econômico e populacional para a região, principalmente para os povoados que surgiram ao longo dos trilhos como Três Lagoas, Água Clara, Ribas do Rio Pardo e Terenos, dando impulso ainda para as cidades já existentes no caminho como Campo Grande, Miranda e Aquidauana.

A partir de então houve o deslocamento do polo comercial e estratégico do estado de Cuiabá para Campo Grande, uma vez que o advento da ferrovia permitiu uma ligação direta e rápida da região com os grandes centros econômicos do Sudeste brasileiro, enquanto a população de Cuiabá continuou a depender da difícil navegação dos rios Cuiabá e Paraguai até Porto Esperança - ponto terminal da ferrovia (QUEIROZ, 2006, p. 156). Queiroz (2011) em outra oportunidade afirma que:

[...] a ferrovia implicou em uma diminuição da importância relativa de Corumbá em favor da cidade de Campo Grande. Diretamente situada sobre a via férrea, essa última logo assumiu a condição de principal polo comercial do estado; além disso, situada, como estava, a uma conveniente distância das fronteiras internacionais, essa cidade assumiu também, já na década de 1920, a posição de centro estratégico, onde se fixaram consideráveis contingentes militares e o próprio comando das forças de todo o Extremo Oeste (QUEIROZ, 2011, p. 131).

Durante o início do século XX, a região vivenciou a imigração espontânea de contingentes oriundos de outros dos estados brasileiros principalmente gaúchos, paulistas e mineiros e, ainda, imigrações de pessoas vindas de países vizinhos como bolivianos e paraguaios e de outros continentes como os japoneses, sírios e libaneses, que foram fundamentais para o povoamento da região. Esses imigrantes foram somados às comunidades indígenas e tradicionais que aqui habitavam e que, ainda hoje, representam uma parte importante da população.

Para melhor entender como ocorreu tal processo de formação do território de MS é preciso tomar como base não somente o movimento de ocupação e imigração das populações neste espaço, mas também a evolução da política fundiária do estado. Sobre isto, vale dizer que a primeira legislação fundiária adotada pela então província de Mato Grosso, assim como na maioria das províncias brasileiras, foi a Lei Imperial de Terras de 1850, que reconheceu aos particulares o direito de propriedade sobre as terras devolutas cedidas por meio das sesmarias mediante sua aquisição onerosa. Isto significava que todas as áreas ocupadas poderiam ser tituladas por compra e venda pois, até então, a Coroa era o detentora de todas as terras e a concedia por contrato na forma de concessão para o uso.

Quando por força da Constituição Republicana de 1891 a competência para o registro das terras passou para os Estados, a legislação do então estado de Mato Grosso acabou sendo adaptada para atender aos interesses dos proprietários locais reconhecendo as posses de terras que estavam legalmente ocupadas, assegurando o direito de preferência dos atuais ocupantes cujos títulos não preenchiam os requisitos de legitimação ou revalidação.

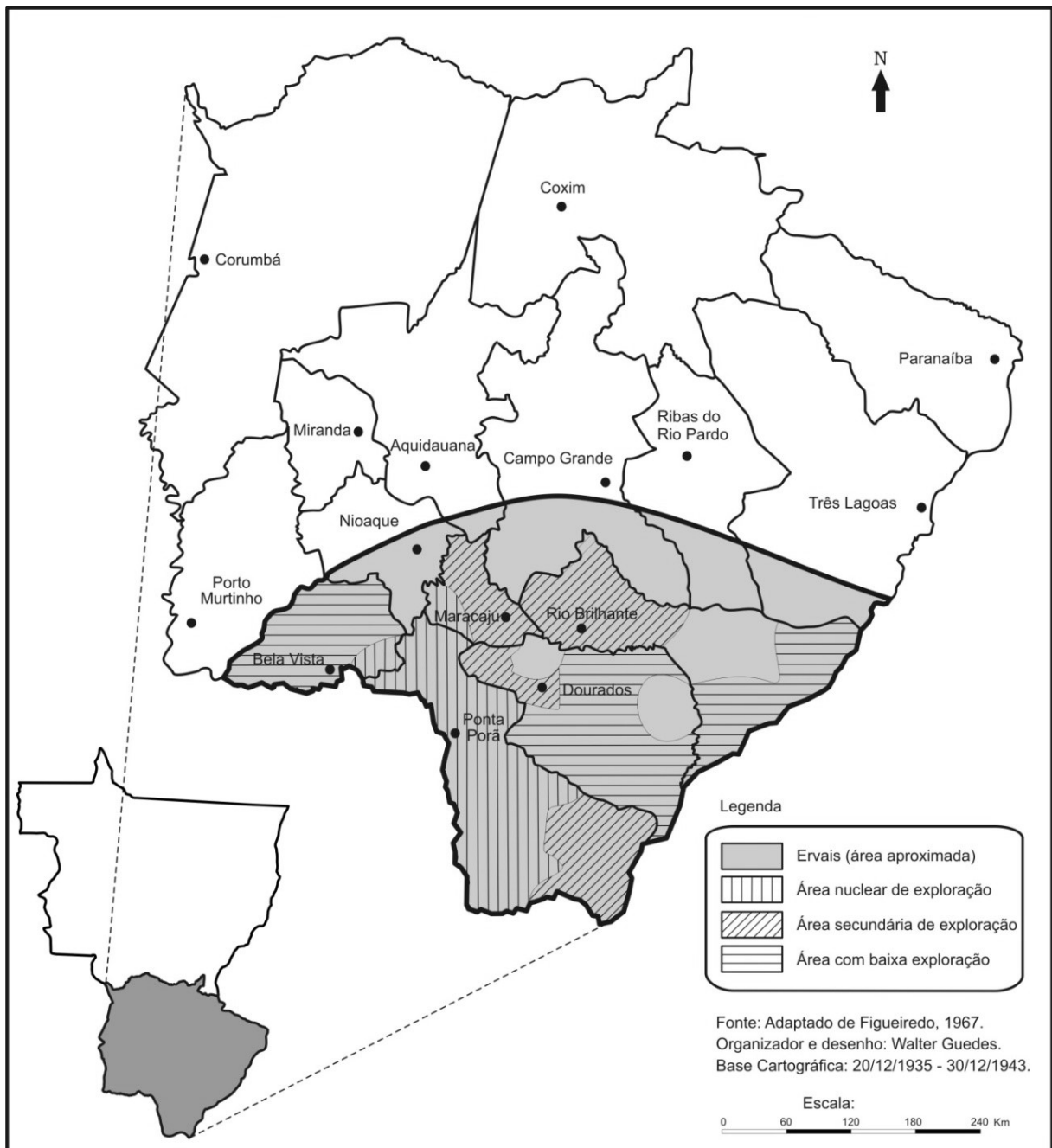
Para Moreno (1999, p.74), a política fundiária em MS até 1930 reduzia-se a uma ação indiscriminada de regularização e legitimação de títulos de domínio das terras que já estavam em mãos de particulares, passando por cima dos atos fraudulentos praticados pelos proprietários com a conivência dos responsáveis pelo serviço de registro, medição e demarcação das terras. Assim, o governo estadual promoveu a regularização de grandes extensões de terras, forjando as bases para a concentração fundiária do estado.

A partir da década de 1940 foram implantadas diversas colônias agrícolas estaduais que, depois de alguns anos, acabaram dando origem para as cidades de Bodoquena, Amambai, Rio Brillhante, Ivinhema, Aquidauana e Caarapó. Essas colônias tinham como principal objetivo o desenvolvimento econômico da região por meio da produção pecuária e do extrativismo da erva-mate, Moreno (1999) evidencia que:

[...] na década de 40 foram implantadas diversas colônias agrícolas, impulsionando a fronteira agrícola para a porção meridional do Estado, região que, após a divisão territorial de Mato Grosso (1977), passou a compor Mato Grosso do Sul. Mereceram destaque as Colônias agrícolas estaduais de Bodoquena (Miranda), Botelha (Amambai), Caramba (Rio Brillhante), Cambaretá (Ivinhema), Cipó e Paxixi (Aquidauana), Caarapó, XV de Novembro e General Dutra (Ponta Porã), Itá (Bela Vista), Taquari (Coxim) e Ilha Comprida (Três Lagoas). (MORENO, 1999, 75)

Durante tal período, grande parte do extremo sul do estado de Mato Grosso estava ocupado pela Companhia Matte Laranjeira, por conta de uma concessão em forma de arrendamento que vinha sendo expandida e renovada indefinidamente pelo governo estadual desde 1882, quando ainda era província. Entretanto, apesar dos decretos estabelecerem a área de exploração dos ervais, a companhia não respeitou esses limites e ultrapassou em muito a área estabelecida, atuando praticamente em todo o centro-sul do que viria a ser o estado de MS, conforme demonstrado no mapa abaixo:

Mapa 3 - Área de exploração da Companhia Matte Laranjeira – de 1870 a 1937



Fonte: SILVA (2011, p. 107).

O usufruto deste extenso território teria sido concedido, inicialmente, pela contribuição do principal controlador da Companhia Matte Laranjeira, criada em 1881, denominado Tomás de Laranjeira, por supostos serviços prestados na demarcação dos limites internacionais brasileiros após a guerra do Paraguai. Portanto, esta concessão foi um prêmio pelo trabalho prestado ao exército brasileiro no pós-guerra (CARLI, 2008, p. 46).

Em seguida, conforme Queiroz (2015), Thomás de Laranjeira se associou a Joaquim Murtinho e o Banco Rio e Mato Grosso para capitalizar a empresa, porém, endividados estes

acabaram vendendo sua participação para Francisco Mendes formando uma nova empresa chamada Laranjeira, Mendes & Cia, o que permitiu a companhia manter o monopólio da exploração desse território, que perdurou por mais de 60 anos. Ainda de acordo com o autor:

Embora tenha assumido, ao longo do tempo, diferentes nomes e configurações, a Companhia Mate Laranjeira ficou historicamente conhecida por este nome, adotado desde sua criação em 1891, mantendo uma posição predominante nos ervais sul-mato-grossenses até a década de 1940 (QUEIROZ, 2015, p. 209).

Silva (2011, p. 117) salienta que a relação estabelecida entre o governo estadual e a Companhia Matte Laranjeira confundiu-se de tal forma, que esta passou exercer domínio sobre uma grande extensão de terras, como se estas lhe pertencessem. Por sua articulação política, a companhia também se beneficiou da construção de pequenos trechos rodoviários e até mesmo ferroviário para o transporte de mercadorias, o que contribuiu para o aumento do fluxo migratório de trabalhadores da erva-mate e para a formação de povoados que deram origem às cidades de Porto Murtinho, Bela Vista e Ponta Porã. Para o autor:

As primeiras medidas visando o fim do monopólio da companhia só vieram a ocorrer durante o governo do presidente Getúlio Vargas (1937-1945), que com sua campanha denominada “Marcha para Oeste” visando ocupar o território brasileiro nos chamados “vazios demográficos”, acabou por impedir a continuação da concessão de grandes propriedades em região de fronteira (SILVA, 2011, p. 124).

Para Oliveira (2013, p. 13), esses “vazios demográficos” não condiziam com a real situação da região, porque a área visada para a colonização já estava ocupada por comunidades indígenas, quilombolas, posseiros e também pela Companhia Matte Laranjeira. No mesmo sentido, Fachin (2015) afirma que a ocupação desses “vazios” desconsiderava os povos tradicionais que habitavam esse território e que:

[...] continua se desdobrando em sérios conflitos que envolvem tanto os trabalhadores sem-terra, quanto as comunidades quilombolas e indígenas presentes nessas regiões, gerando uma injustiça fundiária, que ainda não foi resolvida e, que em nossos dias expõe a insegurança e fragilidade jurídica da questão agrária em Mato Grosso do Sul (FACHIN, 2015, p. 53).

A estratégia governo Vargas (1937-1945) chamada “Marcha para Oeste”, implantada durante o Estado Novo¹⁰, que tinha como objetivo principal a integração do território nacional

¹⁰ O Estado Novo foi um regime político brasileiro instaurado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, que vigorou até 31 de janeiro de 1946, sendo caracterizado pela centralização do poder, pelo nacionalismo e pelo autoritarismo.

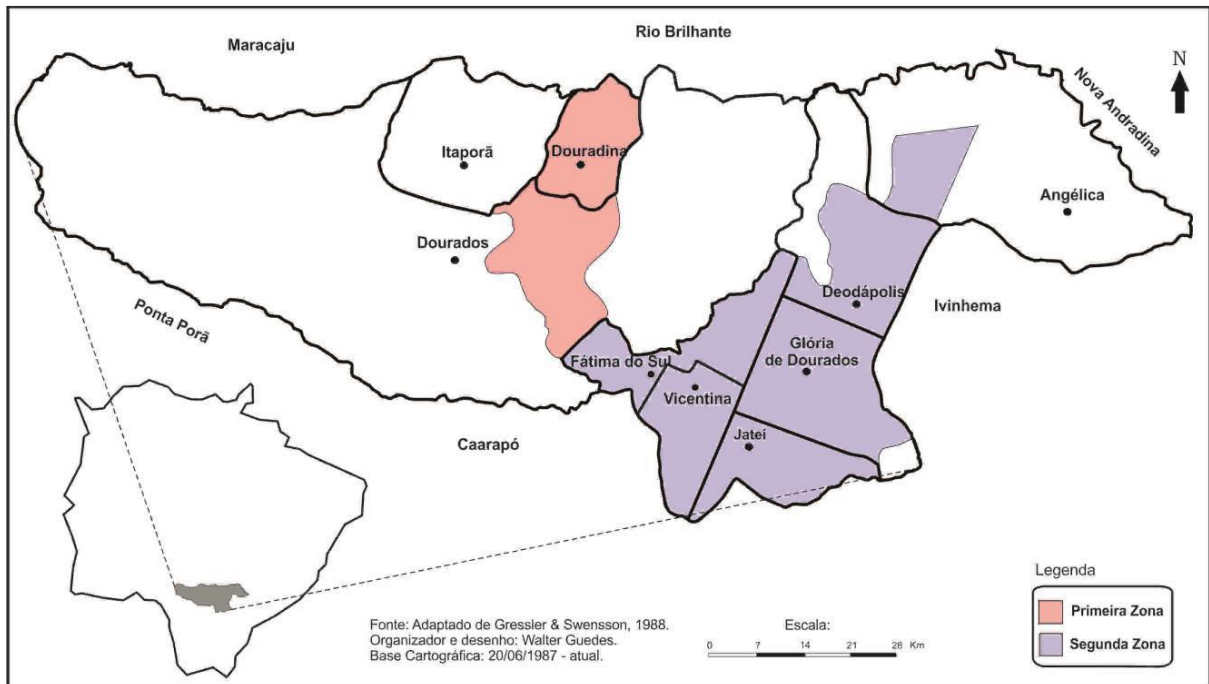
por meio da ocupação, povoamento e exploração da região Centro-Oeste até a Amazônia, acabou tendo uma forte influência na estrutura fundiária de MS, pois permitiu que nesta região fossem criados projetos de colonização, buscando o controle do território e sua integração a economia nacional. Como afirma Andrade (1992):

No período Vargas observou-se que, de forma um pouco tímida, o Governo promoveu a criação da Fundação Brasil Central, que desenvolveu projetos de colonização agrícola no chamado Mato Grosso de Goiás e no próprio Estado de Mato Grosso e criou cinco territórios federais, visando dinamizar em trechos distantes e pouco povoado. Temia-se que estas terras fossem captadas econômica e socialmente pelos países vizinhos, se desnacionalizando. Destes territórios, três se transformaram em estados – Amapá, Roraima e Rondônia – e dois foram extintos pela Constituição de 1947 – Ponta Porã e Iguazu. Ponta Porã está hoje integrada ao estado de Mato Grosso do Sul, criado em 1975 (ANDRADE, 1992, p. 25).

Assim, a região foi afetada por esta política de integração por meio da criação do Território Nacional de Ponta Porã – TNPP pelo Decreto-Lei nº 5.812 (BRASIL, 1943) e da instalação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados - CAND, criada pelo Decreto-Lei n.º 5.941 (BRASIL, 1943).

A CAND foi implantada em duas etapas de zoneamento, sendo a primeira em 1944, quando foram demarcados 2.332 lotes rurais e 6.876 lotes urbanos e a segunda, em 1950, quando foram demarcados mais 6.500 lotes rurais e 6.832 lotes urbanos, que se estendiam por uma área de 300 has (trezentos mil hectares), abrangendo toda área correspondente à atual região da “Grande Dourados” formada pelos municípios de Dourados, Douradina, Fátima do Sul, Vicentina, Jatei, Glória de Dourados e Deodópolis (SILVA, 2016, p. 35), cuja situação pode ser verificada no mapa abaixo:

Mapa 4 - Localização da Colônia Agrícola Nacional de Dourados em 1943

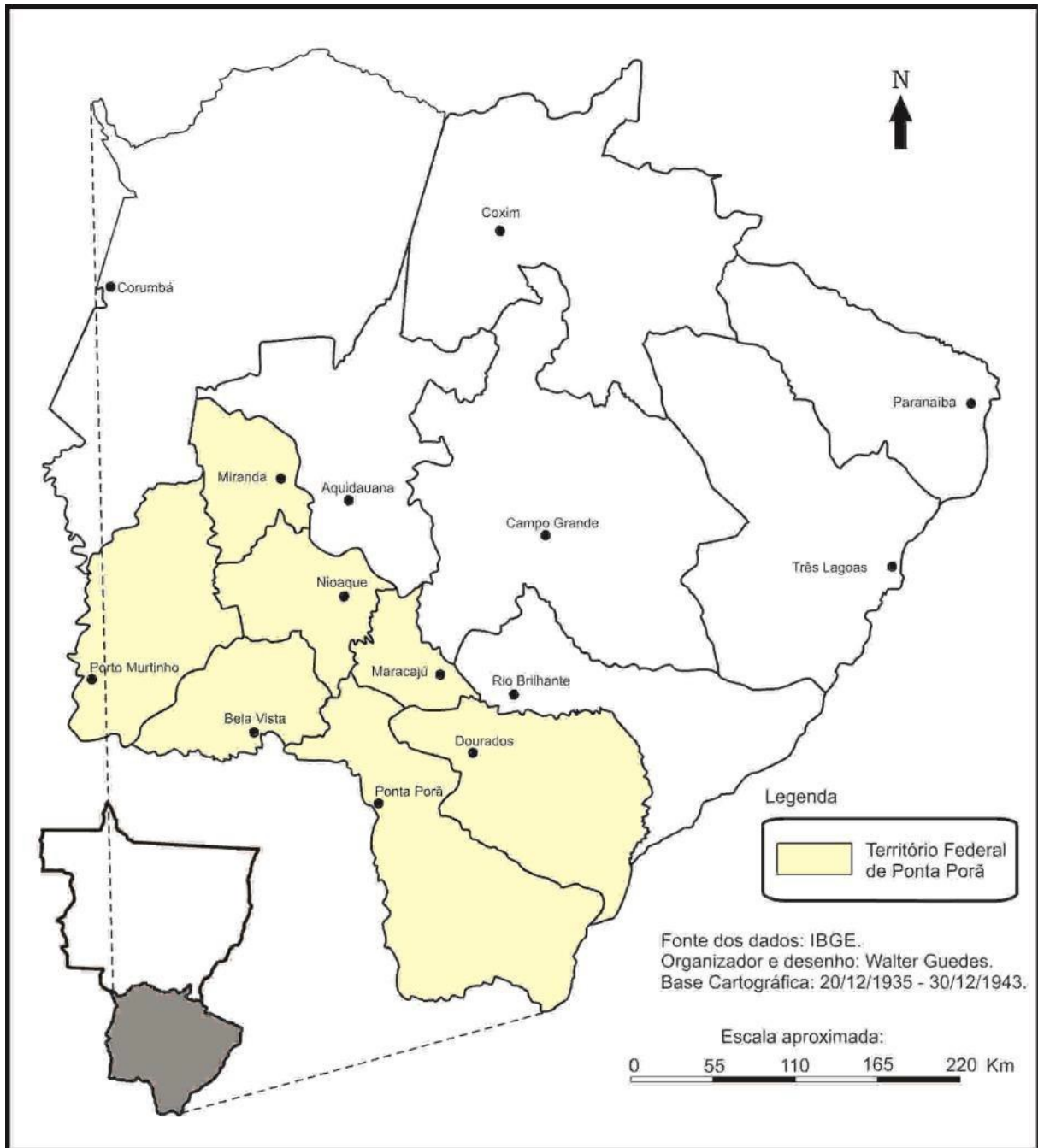


Fonte: SILVA (2016, p. 36).

Entretanto, a criação do TNPP não objetiva o desmembramento do estado, mas a nacionalização da fronteira oeste do país tirando do governo estadual a competência para sua administração, no sentido de viabilizar o povoamento da região com a distribuição de terras e o assentamento de colonos expandindo, assim, a fronteira agrícola do país.

O mapa abaixo demonstra como a área do TNPP coincidiu com boa parte das áreas que foram ocupadas pela Companhia Matte Laranjeira que, segundo Arruda (1995), “chegou a ocupar quase 2 milhões de hectares, impedindo a entrada de migrantes que chegavam ao Sul de Mato Grosso” (ARRUDA, 1995 apud NASCIMENTO et al., 2013, p. 35).

Mapa 5 - Localização do Território Nacional de Ponta Porã - 1943



Fonte: SILVA (2016, p. 36).

Oliveira (2013, p. 21) destaca que o governo federal já havia solicitado a liberação desta área para fins de colonização desde dezembro de 1923, mas o estado de Mato Grosso não desejava ceder as terras pretendidas. Por isso, foi necessária a criação do TNPP deslocando a competência administrativa do estado sobre esta região para que a União pudesse promover o controle sobre a área de fronteira. Para autora:

[...] o Indeferimento nos permite inferir então que a criação do Território Federal foi uma resposta estratégica do governo estadonovista ao governo estadual mato-grossense, uma vez que, como o desmembramento, a fronteira onde se situava a área reservada para a colonização, há exatos 20 anos, passou a pertencer ao Governo Federal que poderia, daí em diante, agir livremente (OLIVEIRA, 2013, p. 21).

O resultado principal dessa intervenção federal foi a liberação das terras no Sul do estado de Mato Grosso, a chamada “abertura de fronteira”¹¹ ou “ordenamento agrário” como prefere Viviane Fachin (2015, p. 44), para quem esse sistema de colônias era o que mais contribuiu para ocupação do território, porque trazia muitas pessoas descapitalizadas para a nova fronteira, que por lá permaneciam por não ter condições de ir embora, facilitando a demarcação da área por meio da criação de vilarejos que mais tarde constituíram vários municípios. Bittar (1999) evidencia que:

O Território Nacional de Ponta Porã teve curta duração, haja vista ter sido criado em 1943, e extinto em 1946, com a promulgação da nova Constituição Federal, porém, de certa forma, acabou cumprindo o seu papel de preparar o sul de Mato Grosso para a almejada divisão (BITTAR, 1999, p. 104).

Além da CAND, criada pelo governo Vargas, houve na mesma época a criação da Colônia Municipal de Dourados – CMD que foi implantada pelo município de Dourados por meio do Decreto-Lei nº 70/46, com uma área total de 30.000 hectares que foi dividida em 500 lotes que, conforme Carli (2008, p. 114), se localizava no território que atualmente correspondente a parte do município de Itaporã, destinada à instalação de agricultores em regime de pequena propriedade com vistas à diversificação econômica regional e ao fortalecimento do mercado interno. Para a autora:

[...] havia-se avolumado de forma tão significativa a chegada de migrantes à região de Dourados que o prefeito municipal viu nesse movimento a oportunidade para implantar a CMD, mesmo porque alguns colonos, que vinham com o objetivo de se estabelecerem na CAND e encontravam dificuldades, tratavam logo de se direcionar para a área que posteriormente seria a CMD, pelo fato de esta não estar ainda demarcada (CARLI, 2008, p. 21).

Almeida (2003, p. 113) salienta que o isolamento aliado à falta de recursos financeiros levou ao fracasso a maioria das colônias agrícolas. Por isso, o Estado passou a incentivar a colonização privada baseada na venda de grandes propriedades rurais, ao invés de manter a política de criação de colônias agrícolas em pequenas propriedades. No entanto, para Carli (2008):

¹¹ A abertura de fronteira, ou ordenamento como chamado por Fachin (2015), permitiu a ocupação de terras consideradas, à época, vazias e o conseqüente espraiamento das tensões sociais existentes.

É conveniente lembrar que, mesmo com todo o discurso do governo federal voltado para a efetivação do projeto das Colônias Nacionais, no sentido de colonizar e povoar esses confins, só se conseguiu concretizar parte do projeto. Por falta de recursos financeiros, sem maior assistência do governo, o colono ficou à deriva; muitos venderam suas áreas, deslocando-se em busca de outras regiões, e poucos permanecem até hoje (CARLI, 2008, p. 81).

Para outros autores, a CAND não constituiu um fracasso como afirmado por Almeida (2003) e Carli (2008), na medida em que perdurou por décadas e, somente no final do século XX, teve sua área reordenada, tanto que ainda hoje é possível encontrar antigos colonos por lá. Nesse sentido, Oliveira (1999) afirma que:

Entre os que defendem a criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados como sucesso, destacamos o advogado Harrison de Figueiredo que sempre se dedicou a conhecer as realizações do Governo Vargas. Assinalou: “Dourados é o que é graças ao Getúlio que criou a Colônia Agrícola, proporcionando o progresso para a região” (OLIVEIRA, 1999 apud MENEZES, 2011, p. 7).

De acordo com Menezes (2011, p. 7), no caso da CAND quem, de fato, fez com que pudesse ser desenvolvida não foi o presidente Vargas, mas os colonos anônimos que aos milhares se deslocaram para o local, sendo responsáveis na prática pelo desenvolvimento desta região e que, contudo, não deixaram seu nome nos anais da história.

O fato é que, ao invés de enfrentar os problemas estruturais que cercavam a formação e o desenvolvimento da pequena propriedade, a partir de 1941 o governo resolveu mudar sua política de colonização, deixando de ver no estímulo à pequena propriedade, o caminho para a conquista da fronteira (BATISTA, 1995 apud ALMEIDA, 2003, p. 113).

Todavia, com o fim do “Estado Novo” e a abertura democrática proporcionada pela Constituição de 1946, os governos estaduais passaram a priorizar a política de venda de terras devolutas, desenvolvendo de forma secundária a política de regularização fundiária. No período, o estado de Mato Grosso promoveu uma revisão em sua legislação fundiária criando um conjunto de leis que tencionavam acelerar o processo de privatização de terras públicas e a legalização de antigos domínio particulares (MORENO, 1999, p. 77).

Para Galvão (2013), esta “abertura liberal”¹² acabou deixando como legado o primeiro Código de Terras do Estado de Mato Grosso (Lei nº 336/49) e a implantação da Delegacia Especial de Terras e Colonização em Campo Grande, órgão este vinculado ao Departamento de Terras e Colonização – DTC, criada com o fim de “controlar a venda de terras públicas e a

¹² Este termo foi utilizado pelo autor sem, contudo, explicar sobre o que se refere. Por isso, pressumimos que se trata das leis estaduais que promoveram a privatização da propriedade rural que, até a Proclamação da República, em 1891, pertencia ao Estado.

concessão de títulos de propriedades”, e cuja jurisdição abrangia todo o Sul do estado de Mato Grosso (GALVÃO, 2013, p. 7).

A legislação de terras foi logo modificada pela Lei Estadual nº 461/51 a partir de uma infinidade de emendas que buscavam, sobretudo, a convalidação e dilatação de prazos vencidos para a legalização das terras adquiridas do estado, bem como a autorização da colonização por particulares, ampliando a abertura para manobras fraudulentas sobre o registro das terras.

Para Moreno (1999, p. 77), o período de 1950 a 1964 teve como marca a venda indiscriminada de terras devolutas e sua utilização nas disputas eleitorais, servindo como premiação ou pagamento de favores políticos. Na época, a política de colonização foi transformada em um negócio rentável de terras para a maior parte dos concessionários que não cumpriram os contratos firmados com o estado e usaram a terra para especular em benefício próprio. Para a autora, o tratamento dado às questões das terras foi tão fraudulento que ocasionou a suspensão das atividades públicas do DTC, por diversas vezes, culminando com o seu fechamento, em 1966.

Com o fechamento do DTC e, conseqüentemente, da Delegacia Especial de Terras e Colonização em Campo Grande, parte do território do Mato Grosso passou a ser administrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, permitindo que o Governo Federal colocasse em prática o Programa de Integração Nacional - PIN, destinado a promover a ocupação do território da Amazônia Legal e viabilizar a organização de fluxos migratórios vindos de outras regiões do país, tendo como estratégia aliviar conflitos agrários sociais que ocorriam na região e expandir a fronteira agrícola do país. Para Moreno (2007):

O fechamento do DTC marcou a história legal da terra em Mato Grosso, como sendo um ato isolado, meramente administrativo. Mas, combinado com a política de regularização fundiária implementada pelo Governo federal, ganhou outro sentido. É nesse período que se consolidou a estrutura fundiária concentrada do território que vinha sendo gestada desde a vigência da primeira lei de terras, em 1892 (MORENO, 2007, p. 135).

No entanto, ainda nas décadas de 1960/70, a região passaria por uma última tentativa de ocupação por meio de duas frentes de “colonização dirigida”¹³, a primeira de iniciativa pública, a partir da criação dos Projetos Integrados de Colonização – PICs¹⁴, de Iguatemi

¹³ Chama-se colonização dirigida porque era planejada, organizada e, muitas vezes, financiada com recursos públicos para atendimento de programas governamentais específicos.

¹⁴ Os projetos Integrados de Colonização - PICs Iguatemi e Sete Quedas foram criados pelo governo federal para alojar ribeirinhos expulso de suas terras em virtude da construção de barragens e hidrelétricas sobre o Rio Paraná (FACHIM, 2015, p. 24).

pelos Decretos-Lei nº 60.310 (BRASIL, 1967) e 67.870 (BRASIL, 1970), com extensão total de 73.000 has, e de Sete Quedas pelo Decreto-Lei nº 70.356 (BRASIL, 1972), com extensão total de 90.000 has, abrangendo toda a parte da área remanescente do arrendamento da Companhia Matte Laranjeira, dando origem às cidades de Japorã, Mundo Novo e Sete Quedas, bem como fortalecendo outras já existentes como Eldorado e Iguatemi. Segundo Louzada (2011), os PICs foram uma

[...] modalidade de projeto de colonização oficial, que foi implantada ao longo dos anos de 1970 e representa a primeira forma de apropriação de áreas rurais por colonos sem-terra, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Terra. Nessa modalidade, o Estado assumia todas as etapas de implantação e instalação da infraestrutura socioeconômica do projeto, tendo sido o INCRA o responsável pela seleção e assentamento das famílias, implantação das estruturas físicas de demarcação das parcelas, abertura de estradas, construção das escolas e postos de saúde, fornecimento de assistência técnica, creditícia e social, inclusive, com a organização das famílias em associações e cooperativas (LOUZADA, 2011 apud CAVALCANTE, 2015, p. 1).

Já a segunda frente de colonização dirigida foi entregue para iniciativa privada e realizada por intermédio de imobiliárias vindas do interior de São Paulo, entre elas tiveram destaque a Sociedade Melhoramentos de Colonização – SOMECO, a Companhia de Viação São Paulo-Mato Grosso e as Colonizadoras Moura Andrade & Cia e Vera Cruz, que incentivaram a criação das cidades de Ivinhema e Glória de Dourados; Batayporã, Anaurilândia, Nova Andradina e Bataguassu; e Naviraí e Bonito, respectivamente. Fabrini (2008) salienta que:

[...] nas áreas onde ocorreu a colonização dirigida com a participação de colonizadores particulares e oficiais, a concentração de terras não foi tão elevada. Mas os loteamentos feitos por empresas colonizadoras, ou oficiais, ficaram em segundo plano no processo de apropriação das terras, em detrimento da venda de grandes áreas de terras devolutas feitas diretamente pelo Estado (FABRINI, 2008, p. 68).

De uma forma geral, durante esta fase de colonização dirigida predominou a prevalência de “frentes pioneiras”¹⁵, objetivando o desmatamento e a formação de pastagens das grandes áreas de matas que prevaleciam no centro-sul do estado, serviço este realizado majoritariamente por imigrantes nordestinos, paulistas e mineiros descapitalizados. Com o

¹⁵ A concepção de frente pioneira compreende implicitamente a ideia de que na fronteira se cria o novo, nova sociabilidade, fundada no mercado e na contratualidade das relações sociais. No fundo, a frente pioneira é mais do que o deslocamento da população sobre territórios novos, mais do que supunham os que empregaram essa concepção no Brasil. A frente pioneira é também a situação espacial que convida ou induz à modernização, à formulação de novas concepções de vida, à mudança social. Ela constitui o ambiente oposto ao das regiões antigas, esvaziadas de populações, rotineiras, tradicionalista e mortas (MARTINS, 2012, p. 135/136).

espaçamento das florestas esses trabalhadores foram expulsos das terras ocupadas e passaram a compor o grande contingente de trabalhadores rurais sem-terra. Para Fabrini (2008):

Isto se deve à forma como a terra foi apropriada nessa região, que não permitiu o acesso e a fixação do homem à terra, pois a maior parte deles eram parceiros, arrendatários, peões, enfim, não proprietário. Após a derrubada das matas e formação das pastagens eles deveriam deixar os lotes de terra para o gado bovino (FABRINI, 2008, p. 71).

Depois desta última fase de colonização, prevaleceu na região Sul de Mato Grosso uma política que privilegiava a grande propriedade rural com base na produção agropecuária que, segundo Almeida (2003, p. 114), gerou uma classe de grandes proprietários de terra que dominou a política local, assim como depois de intensas disputas separatistas acabou por promover a divisão do estado em 1977¹⁶.

Para Macedo (2016, p. 33), a divisão do estado de Mato Grosso foi o resultado de um longo processo que durou cerca de um século de história, pois a região Sul e a região Norte do estado sempre estiveram em posições políticas opostas. Para a autora, em alguns momentos esta polaridade era explícita e deflagrada, em outros, era velada e obsequiosa, mas a tensão divergente sempre foi observada ao longo das décadas que antecederam a divisão do estado.

Bittar (2009) destaca, a despeito das disputas entre as elites políticas agrárias do Norte e do Sul de Mato Grosso, a divisão territorial ocorreu à revelia da população que sequer foi consultada. Dessa forma:

A lei Complementar nº 31, promulgada em 11 de outubro de 1977, em Brasília, finalmente constituiu o estado de Mato Grosso do Sul, integrado por 55 municípios agrupados em 07 microrregiões homogêneas. As populações envolvidas, contudo, não foram consultadas sobre este ato - que foi abrupto e impositivo - e somente tomaram parte dos planos do governo Federal para a região depois de feita a exposição de motivos e publicada a lei complementar (BITTAR, 2009 apud MACEDO, 2016, p. 29).

Com a divisão do estado levado a cabo por um projeto político da classe proprietária de terras, ainda no governo militar de Geisel, a pressão do latifúndio acabou dificultando a implantação da reforma agrária nesta região, que acabou mantendo sua hegemonia pela posse da terra durante alguns anos. Por isso, tal como Almeida (2003) aponta:

[...] à classe dos proprietários de terra tratou de açambarcar o poder político no Estado recém-criado e estabeleceram um tipo de revezamento no poder que durou

¹⁶ O estado de Mato Grosso do Sul foi criado em 11 de outubro de 1977, a partir da divisão da parte sul do território do estado de Mato Grosso, sendo capital estabelecida em Campo Grande.

até 1998, inicialmente, em 1979, com a nomeação de Marcelo Miranda e, depois, Pedro Pedrossian (1980-83). A partir das primeiras eleições, em 1983, assume Wilson Barbosa Martins. Novamente, em 1987, temos Marcelo Miranda; em 1991, volta Pedro Pedrossian. O ciclo fecha, em 1995, com o retorno de Wilson Barbosa Martins (ALMEIDA, 2003, p .115).

A autora complementa que o cenário de controle político exercido pelo latifúndio sul-mato-grossense acabou sofrendo poucas mudanças ao longo do tempo, mesmo tendo sido administrado por um governador do Partido dos Trabalhadores – PT, José Orcírio Mirando dos Santos, por dois mandatos consecutivos (de 1998 a 2002), uma vez que os representantes das tradicionais oligarquias passaram a exercer sua influência a partir do legislativo estadual e federal, e dos governos municipais (ALMEIDA, 2003, p .116). Vale destacar que ainda hoje é controlado pela oligarquia rural por meio do atual governador Reinaldo Azambuja, reeleito para um segundo mandato em 2018.

Entretanto, todo o processo de ocupação e formação do território demonstrado ao longo deste capítulo, por si só, não justifica completamente o alto índice de concentração de terras em MS, fato este que também pode ser explicado pela forma de exploração econômica dos recursos naturais baseada na produção agropecuária em grandes propriedades, contribuindo com o aumento dos níveis de concentração fundiária como passaremos a analisar.

1.2 A Estrutura Fundiária e os Conflitos Agrários

Apesar da ocupação e formação do território terem influenciado os altos níveis de concentração fundiária de Mato Grosso do Sul, a forma de exploração econômica da propriedade rural adotada a partir da modernização da agricultura¹⁷ constituiu um dos fatores que mais contribuíram para manter o estado com um dos maiores índices de concentração de terras do país e para a intensificação dos conflitos agrários pela posse e uso da terra, fato este que deve ser melhor estudado para se compreender por que o crescimento econômico do estado não conseguiu alterar sua estrutura fundiária.

Para tanto, importa destacar que o Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/64), promulgado pelo então presidente Castello Branco no início do regime militar em 1964, teve um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico de MS, uma vez que ali estava alicerçada a nova política agrícola nacional que permitiu a modernização da agricultura

¹⁷ O termo modernização da agricultura é utilizado para designar ao processo de transformação na base técnica da produção agropecuária no pós-guerra, a partir das importações de insumos agrícolas, num esforço para aumentar a produtividade (SILVA, 1996, p. 19).

baseada na assistência financeira e creditícia governamental, mas que trazia lacunas porque objetivava beneficiar apenas os grandes produtores rurais.

Esse crescimento da atividade agropecuária passou a ser um fator determinante para o crescimento econômico de MS, na medida em que promoveu a tecnificação e mecanização da agricultura, a partir do modelo denominado de “revolução verde” baseado no uso intensivo de defensivos agrícolas e da adoção de inovações tecnológicas ao processo produtivo (MATOS; PESSOA, 2011, p. 290).

A modernização da agricultura promovida pela política agrícola nacional acabou negligenciando o pequeno produtor rural no MS, pois limitou-se ao atendimento dos grandes proprietários rurais que monopolizaram os créditos agrícolas disponíveis, permitindo o avanço da produção rural sobre as áreas ocupadas pelo latifúndio, mas também pelas pequenas propriedades e pelas comunidades tradicionais que aqui existiam. Nesse sentido, Coelho (2010) afirma que:

[...] a política adotada pelo Estado, visando à transformação da agricultura brasileira, prejudicou muito a pequena propriedade, uma vez que os créditos rurais para modernizar o campo eram adquiridos apenas por grandes proprietários de terras. Diante disso, muitos desses recursos eram usados na compra de mais terras, contribuindo para a concentração fundiária (COELHO, 2010, p. 86).

Assim, a modernização da agricultura baseada no financiamento agrícola instituído pela política agrícola nacional acabou prejudicando milhares de pequenos produtores rurais em MS que, sem condições de disputar os recursos governamentais disponíveis, acabaram perdendo suas propriedades para os grandes produtores e foram se somar aos inúmeros expropriados durante este período. Nessa perspectiva, ainda segundo Coelho (2010, p. 86), a política agrícola adotada pelo Estado a partir do Estatuto da Terra, ao mesmo tempo em que gerou privilégios econômicos para os latifundiários, também causou uma profunda desigualdade social no campo.

Ocorre que o Estatuto da Terra foi promulgado num contexto de grande insatisfação popular e de temor governamental de uma revolta liderada pelas ligas camponesas¹⁸. Assim, com o intuito de evitar um conflito rural de grandes proporções, o regime militar acabou introduzindo nesta lei um plano de reforma agrária, assentado na lógica do processo de colonização para o atendimento dos pequenos produtores rurais que seriam expropriados pela

¹⁸ As ligas camponesas foram movimentos de luta pela reforma agrária criados pelo partido comunista na segunda metade da década de 1940, e que ganharam força ante o engajamento do deputado socialista Francisco Julião, em 1954, em Vitória de Santo Antão/PE, sendo extintas pelo governo militar em 1964 (MONTENEGRO, 2004, p. 391).

política agrícola instituída.

Dessa forma, o Estatuto acabou estabelecendo dois objetivos contraditórios: o primeiro buscando adequar a estrutura agrária brasileira às necessidades do desenvolvimento econômico do país com base numa política agrícola nacional e o segundo tencionando a promoção social por intermédio de reforma agrária. Na prática, somente o primeiro objetivo foi atendido ficando a reforma agrária relegada para um segundo momento, pois dependia de uma regulamentação que acabou não sendo feita durante o regime militar. Assim, para Mendonça (2010):

A especificidade do Estatuto da Terra reside no fato de conter duas tendências contraditórias: uma, claramente 'distributivista', voltada para a democratização da propriedade da terra, e outra, 'produtivista', ou capitalista, e concentradora, que prevaleceria na década de 1970, quando da chamada 'modernização conservadora' da agricultura (MENDONÇA, 2010, p. 42).

Com a modernização da agricultura promovida pela política agrícola nacional, a terra passou a ter importância fundamental para atendimento das demandas da indústria, começando a ser usada como garantia para obtenção de financiamento da atividade agrícola. Avelino Junior (2004) salienta que:

Em Mato Grosso do Sul, a terra obtém uma importância fundamental a partir da década 70, pois passou a ser usada como garantia dada aos bancos para obtenção de financiamento agrícola. É nesse período que se tem o alargamento das propriedades produtoras de grãos, com o desaparecimento da pequena propriedade que desenvolvia a agricultura voltada para o autoconsumo. A monocultura da soja, associada à criação de gado, formou a base econômica do estado. Nesse momento, intensificou-se o processo de modernização da agropecuária através de incentivos fiscais e de financiamentos (AVELINO JÚNIOR, 2004, p. 127).

Para Silva (1981), a modernização da agricultura promovida pelos incentivos fiscais e financiamentos governamentais instituídas pela política agrícola nacional foi conservadora e excludente, uma vez que privilegiou algumas culturas, regiões e classes sociais, em detrimento de outras. Assim, esse processo de modernização da agricultura contribuiu para agravar a concentração de terras e as desigualdades sociais no campo. O autor ressalta que:

O modelo agrícola, assim com o modelo econômico global privilegia os grandes capitais excluindo os pequenos. São grandes proprietários que têm mais acesso ao crédito rural, às políticas de comercialização. A tecnologia moderna, por sua vez, é sofisticada, onerosa e não adequada à pequena escala de produção. Um resultado dessa política agrícola que favorece os grandes capitais é a concentração de terra, da miséria e da violência. O incrível número de desempregados existente nas grandes capitais é o espelho da crueldade do modelo capitalista brasileiro e sua expansão (SILVA, 1981, p. 58).

Contudo, o crescimento da atividade agropecuária em MS, que manteve o alto índice de concentração fundiária, também se deve a outros fatores, como a exploração de suas vantagens comparativas por conta da proximidade com o centro dinâmico da economia nacional que é São Paulo e a existência de grandes extensões de terras agricultáveis, graças a tecnificação da agricultura que permitiu o uso de áreas anteriormente impróprias para produção agrícola, como o cerrado e a planície pantaneira. Para Buscioli e Souza (2010):

[...] se por um lado estas atividades buscaram aproveitar os recursos disponíveis, principalmente do fator terra, por outro, a redução dos custos de transporte apresentou-se como essencial para essas atividades, tanto pela liberação da navegação pela Bacia da Prata quanto pela construção da ferrovia e alguns anos mais tarde, as rodovias. Desta forma, a construção dos eixos de comunicação foi essencial para o estabelecimento de Mato Grosso do Sul na divisão territorial do trabalho (BUSCIOLI; SOUZA, 2010, p. 136).

Esta integração de MS com o grande centro da economia nacional se deu ainda no contexto da substituição das importações, que promoveu o crescimento econômico do estado, a partir do fornecimento de matérias-primas para indústria paulista e para o mercado internacional de *commodities* agrícolas, mas também o aumento da pobreza e da miséria no campo, devido ao desemprego causado pela mecanização da agricultura e o aumento da desigualdade social.

No entanto, para Correa e Simioni (2011), a substituição das importações não pode ser interpretada literalmente sob pena de equívoco, pois trata-se do crescimento “para fora”, ou seja, por meio da especialização da produção com vista ao mercado externo. Assim, esta substituição das importações difere daquela dos países desenvolvidos, porque enquanto nestes a especialização econômica se faz por diferenciação de produtos, naquela o setor produtivo se especializa em um ou poucos produtos dos quais apenas uma parcela é consumida internamente, gerando a concentração de propriedade dos recursos naturais e do capital, sobretudo no setor mais produtivo, o exportador, dando lugar a uma distribuição de renda extremamente desigual (CORREA; SIMIONI, 2011, p. 63).

Portanto, os altos níveis de concentração fundiária de MS não ocorreram apenas pela forma de ocupação e formação do seu território, mas em razão dos fatores decorrentes da modernização da agricultura e sua integração econômica resultante do direcionamento do planejamento público governamental que privilegiou o crescimento da atividade agropecuária em grande escala, em detrimento da pequena produção (ABREU, 2011 apud FAGUNDES et al., 2017, p. 115).

Para Silva (1981), esta modernização da agricultura promovida pelo Estatuto da Terra não teria sido totalmente maléfica, visto que introduziu diversos avanços legais para as relações no campo e a produção agrícola, com o favorecimento econômico tanto dos grandes agricultores quanto dos trabalhadores rurais, uma vez que assegurava as relações trabalhistas entre os que cultivam e os donos de terra, assim como a apropriação sustentável dos recursos naturais para produção.

Entretanto, os supostos avanços promovidos pela legislação nas atividades agrícolas, em verdade, derrotaram os interesses reformistas que pugnavam por uma melhor distribuição de terras e riquezas no campo, visto que, ao mesmo tempo que estabeleceu as bases para a implantação da reforma agrária, também criou limites e empecilhos para que fosse aplicada como, por exemplo: a exigência prévia de um cadastro dos imóveis rurais em todo país e da elaboração de planos nacionais e regionais para o zoneamento das áreas prioritárias para criação de assentamentos rurais postergando, assim, sua efetivação imediata.

As consequências desta priorização da política agrícola em detrimento da reforma agrária foi a substituição do latifúndio improdutivo pela atividade empresarial agroindustrial dependente dos subsídios financeiros fornecidos pelo governo, o que acabou promovendo o crescimento da atividade agropecuária no estado sem, contudo, alterar o alto índice de concentração fundiária, combater a pobreza e a desigualdade de renda no campo, criando as bases para os conflitos agrários na região.

Com isso, Martins (1983) afirma que a priorização da política agrícola resultou na metade da década de 1980, em uma ainda maior concentração de terras que deteriorou a relação social entre camponeses e proprietários rurais (MARTINS, 1983, p. 40). Assim, apesar da importância da criação do Estatuto da Terra até meados de 1985, o regime militar não havia atuado para promover a diminuição da concentração fundiária e da especulação imobiliária, visto que, na prática, a reforma agrária contrariava a política agrícola governamental promovida pelos militares.

Por esta contradição pode se concluir que o objetivo do Estatuto da Terra era tão somente criar mecanismos para amenizar os conflitos agrários provocados pela política agrícola nacional instituída pelo regime militar, dissimulando seu real objetivo no discurso em torno da reforma agrária, fato este observado por Ramos Filho (2013), sintetizado no seguinte discurso:

Embora seu conteúdo tenha forte teor progressista e inovador no campo agrário, na prática essa lei não passou de uma estratégia para dissimular o discurso da reforma agrária. As mesmas oligarquias rurais que apoiaram o golpe militar discordavam do

conteúdo do Estatuto da Terra referente à reforma agrária e influenciaram a não aplicação da lei, de forma que esta se consagrou como um instrumento para o controle dos conflitos sociais e as desapropriações somente ocorriam com o intuito de amenizá-los (RAMOS FILHO, 2013, p. 93).

Além das características herdadas da forma de ocupação e formação do território de MS, a concentração fundiária no estado também é consequência do desenvolvimento econômico rural incentivado pelo Estado brasileiro, que beneficiou os grandes produtores rurais ao mesmo tempo em que causava o êxodo dos trabalhadores rurais, dando origem às disputas e conflitos agrários. Essa política excludente acabou gerando uma enorme demanda por distribuição de terras pelas milhares de famílias de trabalhadores rurais expulsos de suas posses ou desempregados pela mecanização da agricultura a partir da década de 1980.

No entanto, somente com a redemocratização do país, em 1985, foi criado o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária – I PNRA, pelo então vice-presidente José Sarney, que substituiu Tancredo Neves eleito indiretamente como primeiro presidente civil após o fim da ditadura militar, tendo como objetivo a promoção de uma melhor distribuição da terra mediante a modificação no regime de sua posse e uso por meio da eliminação progressiva do latifúndio e do minifúndio, atendendo os princípios de justiça social e o direito de cidadania do trabalhador rural.

Além disso, o I PNRA também buscava contribuir com o aumento da oferta de alimentos e de matérias-primas, possibilitando a criação de novos empregos no setor rural, promovendo ainda, a diminuição do êxodo rural e a paz social no meio rural, tendo como prioridade a erradicação dos focos de tensão.

Esse plano nacional definiu ainda as regras para o estabelecimento das áreas prioritárias destinadas à implantação de assentamentos rurais a ser prevista nos planos regionais, que deveriam ser elaborados com base na demanda e nos recursos disponíveis, procurando, ainda, se diferenciar dos antigos programas de colonização, ao estabelecer que sua implantação se daria preferencialmente por desapropriação, enquanto para na colonização a preferência seria a utilização de terras públicas. Para Oliveira (2007),

O I PNRA já trazia retrocessos em relação ao Estatuto da Terra como, por exemplo, o artigo (artigo 2º, § 29, do Decreto nº 91.766) onde está expresso que se evitará, sempre que possível, a desapropriação de latifúndios. Outro ponto, foram os imóveis que tivessem grande presença de arrendatários e/ou parceiros, onde as disposições legais fossem respeitadas. Dessa forma, o I PNRA já apareceu trazendo distorções em relação ao Estatuto da Terra (OLIVEIRA, 2007, p. 126).

O I PNRA tinha de início a ambiciosa meta de assentar 1,4 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem-terra ou com pouca terra ao longo de quatro anos, porém acabou atendendo somente cerca de 10% do previsto sem, contudo, conter o avanço da concentração fundiária e da onda de conflitos agrários em todos os estados da federação. O motivo, tal como afirma Oliveira (2007), era a “falta de vontade política e a prevalência da defesa dos interesses dos latifundiários” (OLIVEIRA, 2007, p. 127).

Assim, o atraso na implantação da reforma agrária ocorreu tanto em razão da dificuldade de colocar em prática a legislação agrária, criada apenas com o objetivo de acalmar os ânimos e assim jogar a decisão de criá-la para uma fase posterior, quanto para favorecer o lucro dos grandes empresários agrícolas, com os subsídios agrícolas e a oligarquia rural do estado, com a especulação imobiliária.

Como ocorreu no restante do país, o período entre a promulgação do Estatuto da Terra e a aprovação do I PNRA¹⁹ também foi marcado em MS por diversos conflitos agrários causados, principalmente, por ações do próprio Estado brasileiro, que promoveu a atividade agropecuária empresarial em detrimento da reforma agrária. O plano de reforma previa o atendimento prioritário da desapropriação dos imóveis rurais nos quais existissem sério conflito agrário oriundo de dúvida sobre o seu domínio, ou grave tensão social provocada pelo despejo ou desapossamento de antigos ocupantes (parceiros, arrendatários ou posseiros), o que, de certa forma, incentivou as ocupações de terras irregulares.

Por isso, foi necessário que os trabalhadores rurais se organizassem para resistir ao avanço do latifúndio sobre as pequenas posses e propriedades rurais, assim como sobre os territórios indígenas tradicionais e, mais tarde, contra a monopolização do território pelas grandes empresas agroindustriais. O êxito da luta pela terra dependia, então, da organização desses sujeitos sociais para exercer pressão sobre o governo, buscando atender suas pautas de reivindicações, manifestadas por meio da ocupação de prédios públicos, marchas, caminhadas e bloqueios, mas, principalmente, pelas ocupações de terras e o levantamento de acampamentos ao longo das rodovias.

Um dos primeiros conflitos agrários que contou com uma organização efetiva dos trabalhadores rurais em MS ocorreu em 1979, com o conflito entre arrendatários e proprietários das fazendas Entre Rios, Água Doce e Jequitibá no município de Naviraí.

¹⁹ Durante este período ocorreu o processo de colonização na Amazônia Legal por meio do Programa de Integração Nacional – PIN (Decreto-Lei nº 1.106/70). Com este programa, o governo do general Médici iniciou uma campanha ufanista atravessada pelo “falso nacionalismo” de que era necessário “integrar a Amazônia para não entregá-la aos estrangeiros”. Era o início das campanhas do Projeto Rondon: “Integrar para não entregar”. (OLIVEIRA, 1991, p. 63)

Segundo Cortez (1985):

Neste ano, 250 famílias de arrendatários entram na Justiça contra os proprietários das fazendas, através do advogado Joaquim das Neves Nortes, denunciando as constantes ameaças de agressões e despejo por parte dos fazendeiros e reivindicando a permanência na área por mais três anos, conforme o estatuto da terra (CORTEZ, 1985, p. 3).

O referido conflito, que durou até meados de 1980, culminou com o ganho de causa aos arrendatários e no assassinato do advogado Joaquim das Neves Nortes²⁰ que representava judicialmente os arrendatários, causando grande comoção social. Após tal episódio, o governo estadual lançou um projeto que objetivava dar assistência ao pequeno produtor, tendo como principal objetivo estimular a permanência no campo e, de certa maneira, contribuir com a solução dos conflitos de terras, comprovando a eficácia das ocupações no atendimento das demandas sociais.

Outro acontecimento emblemático em MS durante este período, que demonstra a importância da organização dos trabalhadores rurais na luta pela terra, está relacionado com as duas tentativas de ocupação da Fazenda Santa Idalina no município de Ivinhema/MS, por mais de mil famílias de trabalhadores rurais expulsos do campo pela modernização da agricultura. A fazenda constituía uma gleba rural com mais de 18 mil hectares totalmente ociosos, pertencentes a SOMECO que adquiriu terras no estado com fins especulativos.

Com efeito, embora malsucedida na primeira tentativa, a ocupação da Fazenda Santa Idalina constituiu um dos eventos de maior importância para reforma agrária em Mato Grosso do Sul, pois, como evidenciado por Vaneski Filho e Loera (2016, p. 134), marcou o início da luta pela terra no estado a partir da contribuição da Comissão Pastoral da Terra – CPT, que atuou diretamente na organização dos trabalhadores rurais na primeira ocupação da Gleba Santa Idalina, em 1984, colaborando ainda com a formação dos primeiros movimentos sociais em MS.

O fato é que a ocupação da Idalina constituiu um marco histórico da mobilização dos trabalhadores rurais na luta pela terra. Foram desencadeadas a partir daí ocupações e acampamentos com maior ou menor organização (CPT, 1994 apud MELO, 2017, p. 143).

Apesar desses trabalhadores rurais terem sido despejados pela justiça e encaminhados para outros acampamentos improvisados, essa propriedade foi ocupada novamente por outros

²⁰ Joaquim das Neves Norte foi o advogado dos arrendatários contra os proprietários das fazendas Entre Rios, Água Doce e Jequitibá em Naviraí. Desde o início do conflito, ele vinha recebendo ameaças pela sua participação nas reivindicações dos arrendatários. Assim, sua morte acabou ficando impune com a absolvição dos acusados por sua morte por falta de prova, alguns anos mais tarde.

movimentos sociais e acabou sendo desapropriada e transformada no que viria a ser um dos primeiros assentamentos rurais de MS, chamado Novo Horizonte, criado em 10 de abril de 1986 para abrigar diversas famílias de trabalhadores rurais expulsos do Paraguai, os chamados “brasiguaios”²¹, vindo a dar origem ao município de Novo Horizonte do Sul. Tal como é descrito por Freitas (2018):

O retorno dos “brasiguaios” coincidiu com as primeiras ações visando a implantação da RA em MS, objetivando atender esta demanda que extrapolava os limites territoriais do estado brasileiro, o governo federal procurou dar prioridade no atendimento desses imigrantes, ao mesmo tempo em que buscou impedir o deslocamento para a região, de mais contingentes vindo do Paraguai (FREITAS, 2018, p. 362).

Por sua importância, a ocupação da fazenda Santa Idalina foi objeto de diversos noticiários e vários livros escritos relatando a saga das famílias de trabalhadores rurais até a conquistas daquele território, sendo que as obras que contam mais detalhadamente este momento importante para a reforma agrária em MS são: “*A travessia do Rio dos Pássaros*” escrita por Acácia Cortez e publicado em 1994 pela editora Segrac de Belo Horizonte/MG e a dissertação de mestrado denominada “*Brasiguaios: Conflitos e Identidade em Fronteira Internacionais*”, apresentada no curso de antropologia social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro por Márcia Anita Sprandel, em 1992.

As obras citadas demonstram que o êxito na implantação da reforma agrária se deve a organização dos trabalhadores, pois, quanto maior a pressão sobre o governo, maior sua prioridade para atendimento pelos órgãos estatais, de modo que é impossível não relacionar a criação de assentamentos com as manifestações promovidas pelos movimentos de trabalhadores rurais por meio de ocupações e acampamentos.

1.3 Movimentos Sociais Rurais e a Luta pela Terra

Grande parte das conquistas na luta pela terra em MS está relacionada com a capacidade de organização dos trabalhadores rurais em torno de suas pautas sociais, que são reivindicadas, sobretudo, por meio de manifestações populares, ocupações de terras e

²¹ Os brasiguaios eram agricultores brasileiros que migraram para o Paraguai com o objetivo de adquirir terras para que, a partir delas, pudessem reconstruir sua identidade cultural, porém depois de alguns anos acabaram se deparando com diversas dificuldades de ordem social e política que os impediram de ficar naquele território, sendo obrigados a voltar para o país no qual passaram a lutar pela reforma agrária (GONÇALVES, 2010, p. 7).

acampamentos promovidos pelos movimentos sociais²². Assim, conhecer esta forma organização popular nos permite entender a dinâmica em torno questão agrária, uma vez que os eventos por eles promovidos ajudam a compreender como ocorreu o processo de implantação da reforma agrária.

Entretanto, ao discorrer sobre essas organizações, não procuraremos conceituá-las, até porque, para Gross e Prudêncio (2004, p. 75), apesar do desenvolvimento que o conceito teve nos últimos anos, não há consenso ainda hoje entre os pesquisadores sobre seu significado. Assim, os movimentos sociais rurais serão abordados neste estudo apenas sob seu aspecto sociológico, ou seja, como formas de organização dos trabalhadores rurais em torno da luta pela democratização do acesso à terra, o que, tal como salientado por Oliveira (2003), constitui aquilo que:

[...] há de mais moderno que temos no país. Eles trazem para o cenário nacional uma nova forma de se fazer e agir politicamente, ou seja, eles trazem para o cenário da democracia brasileira exatamente a possibilidade da democracia de massa, do exercício da democracia direta (OLIVEIRA, 2003, p. 242).

Os movimentos sociais rurais que surgiram em MS, a partir da década de 1980, são organizações de trabalhadores rurais criadas para combater as contradições do modo de produção capitalista que vigora até hoje em nossa sociedade. Sendo assim, desde o início de sua criação, os movimentos sociais já denunciavam e chamavam a atenção para os limites do modelo socioeconômico e político e apontavam para novas formas de organização do trabalho e produção que surgiram (COELHO, 2010, p. 44).

Um dos primeiros episódios em que os movimentos sociais rurais foram protagonistas na luta pela terra em MS foi na organização do acampamento de “brasiguaios” no município de Mundo Novo em 1984. Essa mobilização recebeu ajuda da Comissão Pastoral da Terra – CPT e da Comissão Estadual de Sem-terras até 1985, quando se tornou-se efetivamente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - MST e passou assumir o acompanhamento dos imigrantes brasileiros que voltaram para o Brasil após serem expulsos do Paraguai (FALCHI, 2007, p. 52).

No período, houve várias situações de acampamentos e ocupações com a participação direta dos movimentos sociais, entre eles a própria CPT²³, o MST, a FETAGRI, entre outros.

²² Por movimento social considerar-se-a todas as organizações sociais que têm entre suas ações a luta pela terra, independentemente de sua origem, de sua forma de organização e de seus objetivos ou particularidades.

²³ Embora a CPT não possa ser considerada um movimentos social de luta pela terra devido a sua origem junto a Igreja Católica e suas características específicas que a diferencia dos movimentos sociais rurais, em alguns estados brasileiros até hoje ela é responsável por promover e incentivar ocupações de terras e organizar

Além do acampamento em Mundo Novo existiam outros acampamentos de brasiguaios em Sete Quedas e Eldorado. Em Naviraí, estavam acampados alguns arrendatários expulsos das fazendas Entre-Rios, Água Doce e Jequitibá. Além disso, as famílias que foram despejadas da ocupação da Gleba Santa Idalina em Ivinhema acabaram acampando na Vila São Pedro em Dourados, de onde foram encaminhados para o local no qual seria instalado o Projeto de Assentamento Estadual Padroeira do Brasil no município de Nioaque.

Menegat (2009, p. 72) aponta que, no ano de 1985, existiam ainda diversos acampamentos nas cidades da região da “Grande Dourados”, como Jateí, Fátima do Sul, Glória de Dourados entre outros, sendo que ao final daquele ano todos os acampamentos foram reunidos em um único local, próximo ao Terminal Rodoviário de Dourados, no qual as famílias permaneceram por aproximadamente um ano.

Posteriormente, uma grande parte dos acampamentos que existiam em MS foi centralizada em um grande acampamento chamado Santo Inácio localizado no município de Dois Irmãos do Buriti, criado pelo governo estadual com o intuito de reunir os acampamentos de sem-terra que haviam sido instalados em diversas cidades do estado para que depois fossem distribuídos nos assentamentos criados pelo INCRA (MENEGAT, 2009, p. 56).

Dessa forma, a reforma agrária em MS não foi fruto de uma política agrária planejada e organizada pelo Estado para promover a desconcentração fundiária, mas o resultado da luta pela terra por meio das manifestações populares, ocupações e acampamentos organizados pelos movimentos sociais que exigiram a criação de assentamentos rurais. Por isso, a luta pela terra no estado também foi marcada pela repressão e violência no campo, como no caso dos assassinatos de Silvio Rodrigues e Ranildo Silva em Rio Brillhante, em agosto do ano 2000, e de Eliseu Lopes em Amambai, em março de 2010, além de inúmeros outros conflitos agrários envolvendo, inclusive, a população indígena que nos últimos anos tem intensificado a luta pela terra no estado, conforme pode ser observado nas informações da tabela abaixo.

Tabela 5 - Ocupações de terras em MS – de 2006 a 2016

Ano	Indígenas		Total de Ocupações	
	Ocupações	Famílias	Ocupações	Famílias
2006	0	0	24	3.756
2007	2	100	6	750
2008	6	235	6	235
2009	6	197	7	277
2010	3	116	5	566
2011	6	613	8	973
2012	15	454	17	764
2013	47	1.712	48	1.792
2014	8	451	10	1.051
2015	21	794	25	2.244
2016	22	1.051	25	2.081

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir dos relatórios DATALUTA 2006-2016.

Por meio da tabela acima é possível verificar que, nos últimos anos, a maioria das ocupações de terras em MS vem sendo realizada pela população indígena, que tem tomado a iniciativa da luta pela terra no estado atualmente, apesar da forte repressão sofrida primeiro para sobreviver e se manter no seu reduzido território, depois visando a demarcação de seus territórios tradicionais que vêm sendo reivindicados desde o início do século passado.

Todavia, é preciso destacar que o intenso processo de conflitos sociais no campo não é uma característica exclusiva da nossa época, uma vez que os conflitos pela terra são recorrentes ao longo de todos os períodos da história do Brasil e em MS não foi diferente. Thomaz Junior (2009) já afirmava que a violência utilizada pela classe dominante e pelo Estado contra os trabalhadores rurais é uma marca dos conflitos agrários brasileiros nos seguintes termos:

O expediente da violência e a truculência adotado pelas classes dominantes e pelo próprio estado sustenta marcas indeléveis, tanto no que se refere aos assassinatos, quanto perseguições e desaparecimentos de trabalhadores (posseiros, assalariados, pequenos produtores etc), dirigentes sindicais e militantes dos diversos movimentos sociais envolvidos na luta pelo acesso à terra e resistência nela (THOMAZ JÚNIOR, 2009, p. 85).

No entanto, apesar da constante repressão e violência, o autor aponta que essas barbáries não foram suficientes para impedir a luta dos trabalhadores rurais pelo acesso à terra e por melhores condições de vida no campo. Foi a partir desse contexto que surgiram os movimentos sociais rurais em MS constituídos por meio de duas frentes principais sendo a

primeira ligada aos sindicatos dos trabalhadores rurais que, em sua síntese, são legatários das Ligas Camponesas, extintas na década de 1960, pelo regime militar. Assim, Almeida (2003) afirma que:

Os movimentos sociais populares foram gestados a partir da década de 1970, e trazem uma nova compreensão da sociedade. Esses movimentos sociais diferem-se dos antecessores (1945-1960), por apregoarem uma concepção de sociedade pautada na diminuição do autoritarismo, das estruturas hierárquicas e centralizadas. Destarte, as lutas populares vivenciadas no cotidiano que se desenvolveram pós-1964 inauguraram uma nova concepção de política, experimentando formas organizativas de autogestão, autoavaliação e centros decisórios múltiplos, sob uma organização mais ou menos definida (direção não espontânea) (ALMEIDA, 2003, p. 178).

A segunda frente estava relacionada com a Igreja Católica por meio da CPT, que teve grande importância na luta pela reforma agrária durante as décadas de 1970 e 1980, tendo como objetivo principal a luta contra a exploração do trabalho, expropriações, democratização do acesso à terra e concentração fundiária. Borges e Kudlavicz (2008) salientam que

[...] a criação da CPT no MS ocorreu na década de 1970, num cenário político e social muito difícil, marcado pela violência e repressão. A CPT surge em 1978, com o intuito de contribuir no meio rural, sendo um espaço de reflexão para os camponeses poderem se articular. Participando ativamente das ações do campesinato organizado, na forma de ocupações e manifestações, bem como despejos e ajudas nas negociações (BORGES; KUDLAVICZ, 2008, p. 15).

A CPT surgiu em plena ditadura militar em Goiânia, no estado de Goiás, em 1975, sendo ligada à Igreja Católica e tendo como base a teologia da libertação²⁴. Coelho (2010) destaca que a CPT teve grande peso em meio à luta pela terra, pois, mesmo sendo dirigida por uma minoria de agentes religiosos progressistas, ela podia falar em nome da Instituição e dispor de seus recursos materiais e humanos. Para o autor, a CPT foi criada para articular e assessorar as lutas sociais no campo. Assim, ela

[...] nasceu sob contradições tanto da sociedade como um todo, com o poder exercido sobre ela; quanto das contradições geradas internamente nas Instituições eclesásticas que participavam desta Comissão. Nota-se que, em meio às práticas da CPT, houve um enfrentamento da Igreja com as classes dominantes, à medida que suas visões estariam direcionadas às aspirações das classes oprimidas no campo (COELHO, 2010, p. 73).

²⁴ A teologia da libertação é uma corrente teológica cristã que parte da premissa de que o evangelho exige a opção preferencial pelos pobres. A teologia da libertação foi reprimida durante os pontificados de João Paulo II e de Bento XVI acabando por sofrer um forte declínio a partir dos anos 90, devido ao envelhecimento de suas lideranças e a falta de participação das novas gerações nesse movimento.

Vale ressaltar que, entre 1987 e 1988, a CPT deixou de atuar na chamada “frente de massa”²⁵ para auxiliar na permanência do trabalhador rural na terra. Dessa forma, a partir da década de 1990 a CPT/MS dirigiu sua prática para os assentamentos, passando a apoiar os trabalhadores rurais já assentados em projetos oficiais de reforma agrária priorizando, assim, a luta na terra e não a luta pela terra (SILVA, 2004, p. 44).

Atualmente, em MS existem diversos movimentos sociais rurais que buscam promover a pauta da reforma agrária e a organização da luta pela distribuição de terras, sendo que esses movimentos estão distribuídos nacionalmente por meio de suas regionais que organizam milhares de famílias de trabalhadores rurais, os que mais se destacam são o MST, a FETAGRI, a CUT, a FAF, entre outros²⁶.

Além dessas organizações sociais, existem em MS diversas instituições fruto de desmembramentos dos primeiros movimentos sociais do estado, além de associações e entidades que, embora tenham a mesma pauta, não compartilham da mesma forma de organização, mas atuam diretamente na luta pela reforma agrária e pelo fortalecimento da agricultura familiar e que, por isso, também serão consideradas movimentos sociais para fins deste estudo como, por exemplo: a Central dos Trabalhadores do Brasil - CTB, a Organização de Luta pela Terra - OLT, o Movimento das Mulheres Camponesas – MMC, Funcionários Associados da Fazenda Itamarati – FAFI, o Movimento Camponês de Luta pela Reforma Agrária – MCLRA, entre outros. A seguir, relacionamos os principais movimentos sociais em atividade no estado.

²⁵ A frente de massa é um setor dos movimentos sociais que cuida da mobilização dos trabalhadores rurais fazendo a ligação entre os dirigentes e a comunidade, sua função é organizar as ocupações e trabalhar o sentido de efetivá-la, ela aposta no confronto como meio de forçar o atendimento de suas reivindicações, por isso se constituem os principais articuladores das ocupações de terras.

²⁶ Apesar da FETAGRI e da CUT estarem ligadas ao movimento sindical sendo, inclusive, formadas a partir da união de sindicatos de trabalhadores rurais, optou-se por fazer a inclusão delas neste estudo como movimentos sociais, a fim de compor as organizações sociais que lutam pela democratização do acesso à terra.

Tabela 6 - Principais Movimentos Sociais em atividade em MS em 2016

Sigla	Movimento Social
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
FETAGRI/CONTAG	Federação de Trabalhadores na Agricultura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FAF/FETRAF	Federação da Agricultura Familiar
FUVI	Famílias Unidas do Vale do Ivinhema
INDIGENAS	Movimento Indígenas
FERAESP	Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo
MTR	Movimento dos trabalhadores Rurais
TERRA LIVRE	Movimento Popular do Campo e da Cidade
UFT	União Força e Trabalho

Fonte: Nera (2016).

Os movimentos sociais relacionados acima fazem referência apenas às organizações que promoveram ocupações e acampamentos em MS nos últimos anos. Assim, além dessas instituições existem inúmeras outras entidades sociais empenhadas em atividades relacionadas com a defesa dos interesses dos trabalhadores rurais, como é o caso da própria CPT que tem se dedicado a lutar por melhor infraestrutura nos assentamentos rurais.

Um dos movimentos sociais de maior importância em MS é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, não somente pelo seu tamanho e forma de organização, mas também por seu histórico de lutas pela terra. Em nível nacional, o MST surgiu no ano de 1984 quando os trabalhadores rurais que protagonizavam a luta pela terra convergiram no primeiro encontro nacional realizado em Cascavel no estado do Paraná.

Em MS, conforme Almeida (2003, p. 147), o MST nasceu sob forte influência da CPT/MS, não só no sentido de realizar assessoria como também promover direcionamento tendo como marco inicial a ocupação da Fazenda Santa Idalina, no município de Ivinhema em abril de 1984, com mais de mil famílias participando da ação. Essa ocupação marcou a luta pela terra no estado por conta dos conflitos entre trabalhadores e a polícia, bem como ao dar início à formação do MST. Sendo assim,

[...] o início da organização do MST está ligado à ocupação da gleba Santa Idalina no município de Ivinhema (MS), em abril de 1984, com cerca de 1.500 famílias participando da ação. Essa ocupação marcou a luta pela terra no estado de MS por conta dos conflitos entre trabalhadores rurais e a polícia e por dar início a organização de camponeses e trabalhadores rurais em movimentos socioterritoriais (CPT, 1994, p. 95 apud MELO, 2017, p. 143).

Quando o MST se oficializa, em 1984, há uma preocupação constante por parte de seus dirigentes em tentar se desgarrar da Igreja, no sentido de afirmar que era um movimento autônomo em que os próprios trabalhadores rurais tomavam suas decisões. Não que o MST estaria negando o apoio da instituição, porém, queria ser reconhecido como um movimento social independente (COELHO, 2010, p. 90).

Assim, o MST passou a afirmar que o fato de alguns setores da Igreja Católica prestarem apoio não significava que pudessem tomar as decisões pela organização, fato este que levou a entidade a investir no rompimento de sua imagem com essa instituição religiosa, mesmo sem negar o seu apoio. No entanto, até hoje o MST carrega consigo os ideais seculares, tal como afirma Coelho (2010, p. 96), fazendo a apropriação de discursos e práticas religiosas e os ressignificando para sua luta demonstrando, assim, que é muito mais que um corpo político com suas bases ideológicas.

Outro importante movimento social em atuação em MS é a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Mato Grosso do Sul – FETAGRI/MS, fundada 23 de fevereiro de 1979 por diversos sindicatos de trabalhadores rurais, tendo como finalidade o estudo, a defesa, a representação e a coordenação dos interesses profissionais, individuais e coletivos dos trabalhadores e trabalhadoras rurais do estado.

A FETAGRI/MS, que é considerada um movimento sindical, está ligada em nível nacional com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, sendo que seu principal objetivo, segundo consta em seu site²⁷, é a organização e mobilização dos trabalhadores rurais para a luta pela reforma agrária, indicação de áreas para vistorias de desapropriação ou aquisição para fins de reforma agrária, acompanhamento do andamento desses procedimentos e indicação dos trabalhadores rurais para serem cadastrados e, conseqüentemente, assentados, compartilhando os ideais de luta pela terra.

A FETAGRI/MS também organiza ocupações de terras, liderando um grande número de acampamentos no estado, porém essas ocupações, para Lima (2009), são o resultado de uma forma de luta que se diferencia das lutas empreendidas por outros movimentos sociais. Com base em alguns depoimentos constantes na obra deste autor, a FETAGRI/MS não faz invasões forçadas, ocupando fazendas somente quando estas estão em processo de desapropriação ou foram dadas como próprias para a reforma agrária (LIMA, 2009, p. 103).

Outro movimento social muito atuante em MS, que também está vinculado ao movimento sindical, é a Central Única dos Trabalhadores de Mato Grosso do Sul – CUT/MS,

²⁷ Disponível em: <http://www.fetagrims.org.br/>. Acesso em: 4 dez. 2018.

fundada em maio de 1986 no município de Campo Grande, ligada nacionalmente à Confederação dos Trabalhadores que hoje constitui a maior central sindical do Brasil e da América Latina, sendo a quinta maior do mundo com 3.806 entidades filiadas e 7.848.077 trabalhadores associados.

A CUT/MS, conforme Falchi (2007) frisa, foi fundada por um grupo de sindicalistas que perderam a eleição pela direção da FETAGRI/MS. Após a derrota, a chapa perdedora, que já desferia críticas e enfrentava conflitos com os sindicatos presentes naquele contexto histórico, foi organizada para fundar outro movimento. A autora registra que:

Em Mato Grosso do Sul, os sindicalistas que participaram da fundação da CUT/MS faziam parte de um grupo de pessoas que, durante a década de 1980, participaram de movimentos sindicais no Estado e que se mostravam insatisfeitos com a falta de autenticidade e de comprometimento do sindicalismo pelego que atuava em Mato Grosso do Sul (FALCHI, 2007, p. 78).

Para Almeida (2003), até 1998 o trabalho da CUT/MS se restringia aos pequenos agricultores associados aos sindicatos, o que colocava trabalhadores sem-terra fora de sua área de atuação. No entanto, a partir de junho de 1998, a CUT/MS mudou sua estratégia de ação e passou a filiar trabalhadores rurais com o propósito de organizar ocupações de terras. Essa mudança de estratégia, para a autora, estava relacionada com a disputa pela representação sindical.

Na verdade, em virtude de sua área de atuação, leia-se organização, ficar bastante restrita a esfera de atuação do STR sua principal bandeira de luta acaba sendo a disputa pelos STRs e pela formação da Federação da Agricultura Familiar do Mato Grosso do Sul (FAF/MS), disputa que se dá necessariamente no marco institucional, ao contrário do MST. Neste sentido, acirra-se o embate pela representação sindical no campo, visto que a FETAGRI mantém-se como oposição à CUT no Estado, a despeito da filiação da CONTAG a esta Central (ALMEIDA, 2003, p. 155).

Mesmo que a luta pela terra em MS não se restrinja às organizações acima comentadas, estas constituem os principais movimentos sociais de luta pela terra em atividades em MS. São somadas a elas diversas outras organizações de luta camponesa, incluindo os movimentos da população indígena que, embora não tenham uma organização similar a dos movimentos sociais, são responsáveis pela maioria dos acampamentos e ocupações de terras no estado atualmente.

A principal contribuição dos movimentos sociais na luta pela terra está ligada a organização das manifestações populares, principalmente, por meio de ocupações e acampamentos rurais. Por isso, quando existe uma demanda ou identificação de grupos de

famílias dispostas a lutar pela posse de terra, geralmente, ocorre também um movimento espontâneo envolvendo o conflito agrário, seja por parte dos posseiros, seja desencadeado por trabalhadores rurais expulsos ou desempregados pela mecanização da agricultura. Tais famílias são reunidas em um movimento social já existente ou criam eles mesmos sua própria organização social.

Uma vez organizado, o movimento social levanta a demanda pela posse da terra e identifica nas proximidades as propriedades rurais que não estão cumprindo sua função social, levando esta indicação para o órgão responsável pelas desapropriações que ficará responsável para vistoriar a área e avaliar o cumprimento da função social da propriedade. É nesse momento que ocorrem as ocupações buscando pressionar o governo a atender às reivindicações dos movimentos sociais rurais e apressar o processo de desapropriação da área pretendida.

É importante ressaltar que, a partir da Medida Provisória n.º 2.027-38 (BRASIL, 2000), que impediu a vistoria e a desapropriação de propriedades rurais ocupadas, os movimentos sociais passaram a ocupar áreas próximas das propriedades pretendidas e não diretamente aquelas pretendidas, com o intuito de pressionar o governo sem dificultar o processo de desapropriação.

Quando essas ocupações não sofrem coação, seja por meio de liminar da justiça para reintegração de posse, seja quando há acordo para desocupação voluntária da propriedade ocupada, os movimentos sociais organizam acampamentos nas proximidades ou nas estradas e rodovias que dão acesso à propriedade pretendida e permanecem ali aguardando o fim do processo de sua desapropriação ou compra. Para Melo (2017), o acampamento está ligado ao processo de ocupação. Por isso, é importante ressaltar a diferença entre ocupação e acampamento, assim definindo:

A ocupação consiste em uma ação do movimento com o objetivo de conquistar um território via desapropriação, pressionando o Estado na realização da Reforma Agrária. O acampamento, na maioria das vezes, é o desdobramento de uma ocupação, localizado, geralmente, nas margens de rodovias. No acampamento, as famílias se organizam enquanto acompanham as negociações pela desapropriação da área reivindicada para a Reforma Agrária (MELO, 2017, p. 142).

Nas ocupações, o que se busca é pressionar o governo ao atendimento de uma reivindicação, portanto, a ocupação é o meio que os movimentos sociais encontraram para lutar pela democratização do acesso à terra. Assim, as ocupações colocam em discussão na sociedade a legitimidade da titulação e o cumprimento da função social da terra, pois:

[...] a ocupação representa a principal forma de contestação da ordem territorial estabelecida, e que os mantêm marginalizados já que impede o acesso ao espaço. Por meio do ato de ocupar, os movimentos socioterritoriais desenvolvem os processos de espacialização e territorialização, é quando são criadas e recriadas as experiências de resistência dos que não possuem terra ou um teto (PEDON, 2009, p. 177/178).

Os acampamentos, por sua vez, sempre foram uma forma de resistência e de manter a mobilização dos trabalhadores rurais em torno da luta pela reforma agrária. Nesse sentido, é tão comum em MS a identificação de muitos acampamentos ao longo das rodovias que cortam o estado. O acampamento é, por excelência:

[...] o lugar de organização e aglutinação de um grupo “sem-terra” ou “sem-teto”, assim são espaços de transição na luta pela terra e pela moradia. Essas famílias podem permanecer acampadas durante longo período de tempo, até que tenham sua situação regularizada (BRASIL, 2012, p. 81).

Ocorre que nem todos os acampamentos são precedidos de ocupações, pois em determinadas situações são os acampamentos que as precedem. Isso ocorre quando se inicia o processo de organização de um grupo sem o apoio de um movimento social já estabelecido, assim como na formação de uma organização ou associação nova. Nesse caso, isso se dá pela divergência ou dissidência de um grupo social maior já formado.

É possível constatar que determinados acampamentos não tenham qualquer relação com as ocupações, ou vice e versa, isto ocorre quando se identifica ocupações sem haver o surgimento de um acampamento correspondente. Tal fato somente pode ser verificado se nos debruçarmos sobre os dados relativos às ocupações e acampamentos ocorridos em determinada região durante certo período.

Portanto, para compreender a relação entre as ocupações e os acampamentos é necessário analisar os números da luta pela terra, para tanto contamos com um importante instrumento de compartilhamento de dados sobre a questão agrária. Me refiro ao banco de dados do Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – CEDOC mantido pela CPT²⁸. Com esses dados, é possível analisar os registros das ocupações de terras e acampamentos em MS nos últimos anos, porém, não foi possível obter informações referentes a todo o período estudado. Por isso, o estudo proposto foi limitado à análise dos dados existentes, como pode ser conferido em seguida:

²⁸ Disponível em: www.cptnacional.org.br.

Tabela 7 - Ocupações e Acampamentos em MS – de 2010 a 2018

Ano	Ocupações	Famílias	Acampamentos	Famílias
2010	5	566	2	850
2011	8	973	2	170
2012	17	852	0	0
2013	31	1.748	0	0
2014	9	451	3	267
2015	16	2.110	1	1.500
2016	22	1.750	2	9
2017	9	1.980	3	76
2018	7	625	3	480

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir das informações fornecidas pelo Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – CEDOC/CPT

Por intermédio da tabela acima, é possível identificar que as ocupações de terras envolvendo o maior número de famílias nos últimos anos ocorreu em 2015, 2017, 2016 e 2013, respectivamente, enquanto os maiores acampamentos surgiram em 2015 e 2010, de modo que, com exceção do ano de 2015, não é possível verificar uma relação direta entre quantidades de ocupações e o surgimento de novos acampamentos.

Importa destacar que, no ano de 2015, quando houve um acentuado aumento tanto das ocupações de terras quanto de famílias acampadas, foi o primeiro ano do segundo mandato do governo da presidenta Dilma Rousseff que, durante todo o seu primeiro mandato, criou apenas um único assentamento rural em MS, o que pode explicar a insatisfação dos trabalhadores rurais demonstrada por meio da intensificação da luta pela terra.

Por meio dos dados da Tabela 7, também é possível verificar que, no ano de 2013, assim como no ano anterior, não surgiram acampamentos em MS, embora tenha ocorrido um significativo aumento das ocupações de terra, comprovando não haver uma relação direta entre as ocupações de terras e o surgimento de novos acampamentos. Assim, para que o acampamento fosse o desdobramento de uma ocupação, como afirma Melo (2017, p. 142), deveriam ter surgido diversos acampamentos no estado durante o período analisado, em uma proporção mais ou menos parecida com o número de ocupações, o que não se observa nos dados apresentados.

No entanto, para confirmar essa hipótese seria preciso analisar a possibilidade de que um mesmo acampamento pudesse ensejar várias ocupações, o que não foi possível verificar pelos dados apresentados, visto que o número de famílias acampadas sempre foi inferior ao número de famílias envolvidas nas ocupações.

Além disso, pode ter ocorrido que as ocupações realizadas durante o período analisado estivessem relacionadas com um acampamento pré-existente. Para verificar tal hipótese, buscou-se informações sobre a quantidade de famílias acampadas em todo o estado de MS, informações estas obtidas junto ao INCRA que, surpreendentemente, totalizaram 24.260 famílias relacionadas com 360 acampamentos distribuídos por 67 municípios do estado.

Na tabela abaixo, observa-se onde estão localizadas as maiores quantidades de famílias acampadas em MS por município.

Tabela 8 – Classificação dos municípios de MS pelo número de Famílias Acampadas – 2007 a 2019

Classificação	Município	Famílias Acampadas
1º	Sidrolândia	2.578
2º	Campo Grande	2.471
3º	Naviraí	2.130
4º	Itaquiraí	1.597
5º	Ponta Porã	1.113
6º	Sete Quedas	984
7º	Iguatemi	800
8º	Tacuru	697
9º	Nova Alvorada do Sul	656
10º	Dourados	629

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir das informações do SIPRA/INCRA

É preciso destacar que os dados acima fazem referência a todas as famílias que estão ou já foram acampadas em MS desde o ano de 2007, quando passaram a compor o banco de dados do INCRA e que, ainda hoje, não foram contempladas com parcelas de assentamentos rurais, portanto, refere-se a totalidade da demanda pela reforma agrária no estado durante o período de 2007 a 2019. Vale ressaltar que todas as famílias relacionadas estão vinculadas a um acampamento, condição esta necessária para se candidatarem a receber uma parcela rural da reforma agrária. No entanto, nem todos os acampamentos estão vinculados a um movimento social, isto por que em razão da dinâmica dos acampamentos é praticamente impossível acompanhar as mudanças ocorridas.

Assim, por exemplo, um acampamento ligado ao MST cadastrado hoje junto ao INCRA pode vir a se ligar a outro movimento social no dia de amanhã, impedindo que se tenha um quadro atualizado da quantidade de pessoas acampadas por movimento social, podendo ocorrer que um acampamento esteja ligado a mais de um movimento social, embora tal particularidade não conste no cadastro. Pode acontecer que o próprio acampamento que

não esteja vinculado a um movimento social específico, possa vir a se relacionar diretamente com um determinado movimento social, e mais tarde trocar de organização ou mesmo deixar de se vincular novamente, por isso, optamos por não classificar os acampamentos por movimento social, a fim de evitar confusões ou equívocos.

Além disso, os dados apresentados não representam exatamente o número de famílias acampadas atualmente, mas a quantidade de famílias que já foram acampadas e que ainda são consideradas candidatas a uma parcela da reforma agrária sendo, pois, uma informação com resultados cumulativos, até porque é comum que muitos candidatos deixem os acampamentos em determinados períodos, assim como os acampamentos recebam novos acampados regularmente. Ademais, pode acontecer também dos candidatos cadastrados apresentarem vínculos familiares entre si, o que impede de classificá-los corretamente pelo número de famílias. Assim, um casal com dois filhos adultos pode estar cadastrado separadamente, ou até mesmo vinculado a acampamentos diversos, enquanto podem existir famílias inteiras nas quais apenas um dos membros está cadastrado.

Outro fator importante que deve ser levado em consideração na análise dos dados disponibilizados, está relacionado aos benefícios oferecidos a estes candidatos e sua situação documental. Isto porque somente foram incluídos no cadastro do INCRA aqueles que possuem documento de identificação válido, vale dizer RG e CPF. Assim, aqueles que não possuem tais documentos não podem ser cadastrados como candidatos à reforma agrária, ainda que estejam efetivamente acampados, fato este muito comum no extremo sul do estado onde ainda existem muitas famílias acampadas provenientes do Paraguai e que, portanto, não possuem documento brasileiro válido para o cadastramento.

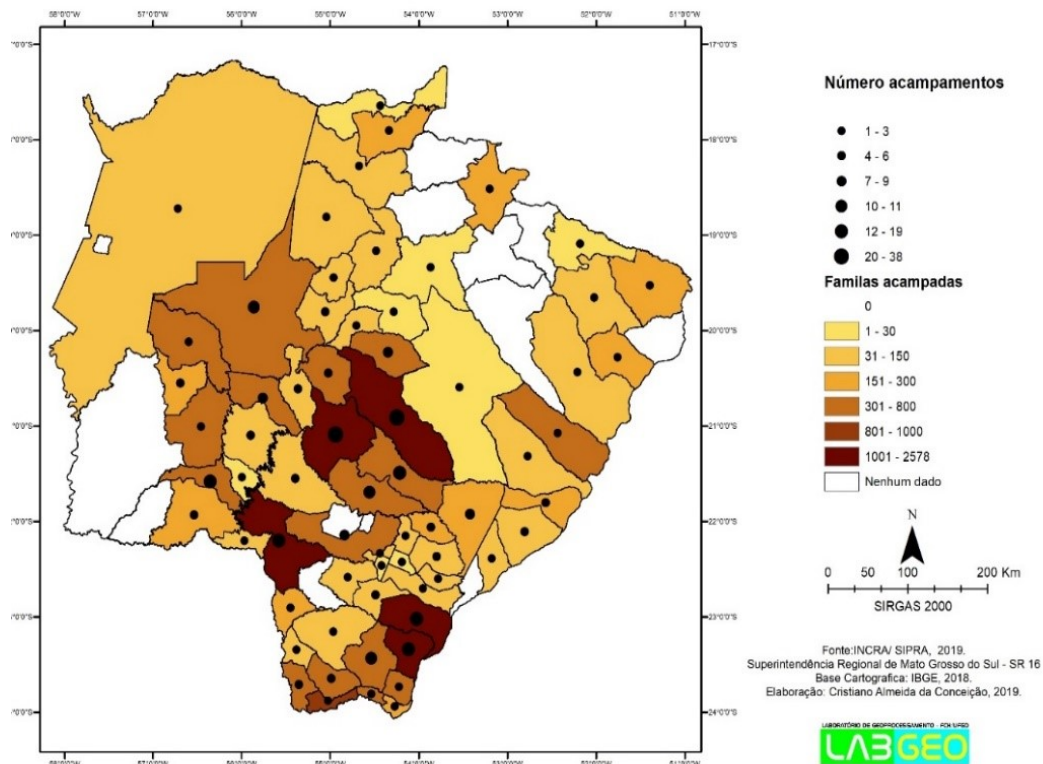
Até o ano de 2016, os dados apresentados eram utilizados para mapeamento das áreas de insegurança alimentar e para seleção das famílias a serem atendidas pelas ações de distribuição de alimentos do Governo Federal realizada pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB em parceria com o INCRA. De modo que, não raramente, alguns candidatos podem ter sido cadastrados sem, de fato, estarem acampados, na esperança de conseguirem um benefício governamental, o que não faz esses dados deixarem de ser de extrema importância para o estudo proposto, por melhor refletirem a luta pela terra em MS.

Cabe destacar ainda que, embora se admita que grande parte dessas famílias cadastradas estejam relacionadas com as ocupações de terras ocorridas nos últimos anos, não é possível relacionar os acampamentos com às ocupações, mesmo que o próprio INCRA utilize o banco de dados para restringir o acesso à terra daqueles candidatos identificados nas ocupações, tal como determina o art. 2º da Lei nº 8.629 (BRASIL, 1993), nesses termos:

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações (grifo nosso).

A partir deste banco de dados é possível ao INCRA dispor das informações necessárias para cumprimento da lei acima destacada, impedindo a concessão de benefícios para aqueles candidatos identificados como participantes de atos ilícitos, mesmo que não se possa confirmar a efetividade deste dispositivo legal, uma vez que este órgão não dispõe de informações específicas sobre a quantidade de benefícios negados em razão das práticas ilícitas previstas nesta legislação. Para melhor demonstrar as informações disponíveis, o mapa abaixo representa a quantidade de famílias acampadas por município.

Mapa 6 - Distribuição dos Acampamentos e Famílias Acampadas em MS – de 2007 a 2019



Fonte: Dados sistematizados pelo autor a partir das informações do SIPRA/INCRA.
Mapa elaborado por Cristiano Almeida da Conceição - 2019.

A partir do mapa acima, é possível verificar como foram distribuídos os acampamentos e as famílias acampadas em MS, sendo perceptível que a maioria dos acampamentos estão localizados às margens das principais rodovias do estado, próximo à cidades e na região do entorno de grandes assentamentos rurais já instalados. O que se menciona acontece não somente pela facilidade de acesso à sede dos municípios, pela qualidade da terra ou pela expectativa de desapropriação de alguma propriedade próxima. mas, sobretudo, porque essas famílias também têm expectativas de serem regularizadas em alguma parcela vaga ou abandonada nos assentamentos rurais já existentes.

Vale ressaltar que o INCRA em MS constantemente faz levantamentos ocupacionais dos assentamentos de sua competência, buscando identificar lotes vagos ou abandonados que poderão ser usados para atendimentos de outras famílias. Isto pode explicar porque muitos acampamentos estão localizados ao longo da BR-060, próximos aos municípios de Sidrolândia/Campo Grande (nas proximidades do complexo de assentamentos Eldorado), na BR-163 entre os municípios de Naviraí/Itaquiraí (nas proximidades do complexo de assentamentos Santo Antônio) e Ponta Porã na rodovia MS-164 (nas proximidades do assentamento Itamarati), onde estão concentrados a maioria dos assentamentos rurais dos estado.

Por outro lado, os municípios nos quais não existem acampamentos, destacados em branco no mapa, são aqueles que não possuem assentamentos, como no caso de Porto Murtinho, Alcinópolis e Aparecida do Taboado; onde existem conflitos indígenas como Laguna Caarapã, Itaporã e Douradina, assim como onde a utilização do solo demanda muito recursos e, portanto, são inviáveis para fins de reforma agrária como é o caso de Água Clara e Figueirão.

A existência de um número significativo de acampamentos nos municípios de Iguatemi, Sete Quedas e Tacuru também pode indicar uma possível reconcentração de terras nos municípios criados a partir de programas de colonização, como no caso dos PICs Iguatemi e Sete Quedas, que também abrangem a área do município de Tacuru.

É possível ainda concluir que, além das ocupações de terras promovidas pelos movimentos sociais com o intuito de pressionar o governo a adquirir terras para fins de reforma agrária, os acampamentos passaram a constituir um instrumento para pressionar o INCRA no sentido de regularizar as parcelas rurais abandonadas e vagas nos assentamentos rurais existentes.

Além disso, este expediente vem se tornando uma ferramenta útil para exigir um maior compromisso das famílias assentadas na permanência em suas parcelas, uma vez que, com

isso, acabou se tornando comum a ocupação de lotes vagos e abandonados nos assentamentos rurais pelas famílias acampadas nas proximidades.

Dessa forma, procurou-se ao longo deste capítulo analisar os fatores históricos que demonstram como a ocupação e formação do território contribui para a alta concentração de terras no estado, analisando ainda como o desenvolvimento e modernização da agricultura tem impedido a reforma agrária de se tornar um instrumento democrático, de justiça social e de distribuição de terra entre os trabalhadores rurais.

Procurou-se, ainda, demonstrar como os movimentos sociais rurais contribuíram com a organização das famílias em torno das reivindicações e da luta pela reforma agrária no estado de MS. Por fim, com base nos dados apresentados foi possível verificar o tamanho da demanda por reforma agrária em MS e analisar os dados da luta pela terra no estado por meio das quantidade de ocupações e acampamentos identificados, fato este necessário para se compreender o contexto histórico em que a questão agrária está inserida, cujas particularidades serão discutidas nos próximos capítulos.

2 A REFORMA AGRÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL

A reforma agrária constitui um processo complexo que envolve diferentes interesses do Estado, dos latifundiários e dos movimentos sociais de luta pela terra, como vimos no capítulo anterior, compondo um conjunto de demandas, de demandantes e de interesses diversos para a obtenção de terras buscando a criação de assentamentos para atendimento dos trabalhadores rurais.

Partindo desse fio condutor, trataremos de analisar os dilemas e entraves na criação e formação de assentamentos rurais em MS. Para tanto, apresentamos um debate sobre formas e modalidades de obtenção de terra para fins de reforma agrária, as dificuldades enfrentadas em cada modalidade, a participação política nas decisões sobre esta escolha e os motivos da estagnação da reforma agrária no estado. Será analisada ainda a quantidade de assentamentos criados, o número de famílias atendidas, o tamanho dos lotes e também apontaremos as diversas medidas administrativas e judiciais que dificultaram a ampliação e o desenvolvimento dos assentamentos rurais no estado.

A obtenção de terras destinadas à reforma agrária é sempre precedida da vistoria de uma propriedade rural que pode ser desencadeada de duas formas: a primeira é calcada nas prerrogativas legais que permitem aos movimentos sociais representantes dos trabalhadores rurais a indicação de áreas passíveis de aquisição para a concretização de reforma agrária e a segunda com base na definição institucional do INCRA, estabelecendo as áreas prioritárias para as ações de distribuição de terras com base em diagnóstico regional elaborado para esta finalidade.

Partindo da vistoria será decidida qual a forma de obtenção da propriedade a ser utilizada na criação de um assentamento rural, que pode ser por meio de qualquer uma das modalidades inicialmente previstas no art. 17 do Estatuto da Terra, a saber: desapropriação por interesse social, doação, compra e venda, arrecadação dos bens vagos, reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título por terceiros e herança ou legado (BRASIL, 1964).

Com o passar do tempo, outras formas e modalidades de obtenção da propriedade rural para fins de reforma agrária foram criados como, por exemplo: o confisco de propriedades utilizadas para produção ilícita de plantas psicotrópicas ou para a exploração da trabalho escravo como dispõe o art. 243 da Constituição Federal e a desapropriação/sanção por descumprimento da legislação ambiental prevista no art. 186, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Recentemente foram instituídas novas formas de aquisição da propriedade visando a criação de assentamentos rurais como a adjudicação, a arrematação em hasta pública e a dação em pagamento, modalidades que poderiam contribuir para solução dos dilemas enfrentados, mas que nunca foram utilizadas para obtenção de terras em MS. As modalidades de obtenção de terras para fins de reforma mais utilizadas em MS são aquelas que envolvem indenizações, pois, segundo o INCRA, “praticamente inexistem terras públicas para serem discriminadas ou arrecadas”. Assim, nos últimos anos, privilegiou-se o instituto da compra e venda por acreditar ser mais célere que a desapropriação, pois quando se trata de imóvel produtivo, a negociação ocorre de forma distensionada (INCRA, 2015, p. 42).

Foi a desapropriação por interesse social a forma de obtenção que historicamente prevaleceu em MS, como será demonstrado ao longo deste capítulo. Além disso, esta é a modalidade de aquisição da propriedade em que o poder público atua em toda a sua plenitude constitucional, ou seja, exerce integralmente sua prerrogativa de aliar o cumprimento da função social da propriedade ao desenvolvimento regional por meio do acesso à terra.

Sendo assim, uma vez identificado um imóvel de interesse para criação de um assentamento rural, seja por meio de indicação dos movimentos sociais, seja do diagnóstico institucional definindo as áreas prioritárias de atuação do INCRA, deflagram-se dois processos paralelos, sendo um específico para elaboração da cadeia dominial e outro para fiscalização, avaliação e vistoria do imóvel.

No primeiro, será identificado o proprietário do imóvel e verificada a autenticidade do título de domínio. No segundo, será verificado o cumprimento da função social da propriedade, mediante a identificação das condições de uso e exploração do imóvel capazes de influenciar no julgamento da produtividade e dos requisitos ambientais e trabalhistas, além da elaboração do estudo acerca da capacidade de geração de renda para identificar a vocação agropecuária das terras, definir a capacidade de assentamento adequada para ao futuro projeto, a viabilidade econômica do empreendimento e o custo por família.

Quando é considerada produtiva a propriedade vistoriada o processo é arquivado, a menos que o imóvel seja de interesse para solução de conflitos agrários, sendo analisada a conveniência de aquisição por compra e venda. Todavia, se o imóvel for considerado descumpridor da função social é determinada a abertura de um processo de desapropriação, franqueando-se aos proprietários a interposição dos devidos recursos e impugnações administrativas.

Superadas as instâncias recursais, comprovando-se a procedência do julgamento de descumprimento da função social e estando presente todas as peças processuais exigidas na

Portaria nº 243 (MDA, 2015), que vão desde a aptidão técnica, a conveniência administrativa na desapropriação, a capacidade de geração de renda e sua consequente capacidade de assentamento, a ausência de pretensão concorrente por parte de outras instituições públicas sobre a área, a inexistência de direitos minerários, dentre outros, o processo será encaminhado para a expedição de decreto presidencial que autorizará a impetração de ação de desapropriação, imitando-se a autarquia na posse do imóvel.

Imitado na posse é publicada a portaria de criação do projeto de assentamento, promovendo em seguida a instalação das famílias aptas a compor o público da reforma agrária. No entanto, esse passo requer disposição não só econômica para pagamento das benfeitorias e/ou da terra a ser adquirida, como veremos adiante, exigindo ainda uma série de avanços e recuos, especialmente, vontade política de atender essa demanda da sociedade, de pessoas marginalizadas, produtiva e socialmente, fator que depende de cada governante, refletindo nos números que apresentaremos mais adiante.

Logo, para uma reforma agrária mais abrangente não basta apenas boa vontade dos governantes, pois é preciso consolidá-la como uma política de Estado e não uma política de governo como foi sendo transformada ao longo dos anos, visto que, embora tenha como base uma previsão constitucional, de tempos em tempos é relegada a um segundo plano, na medida em que cada governante tem feito o que bem entende sobre a política agrária, sem considerar as orientações legais que apontam para um compromisso estatal a ser cumprido por todos governantes, independentemente do seu alinhamento político ou interesse de classe.

O fato é que, a cada governante que assume, novas regras são criadas e, por vezes, de um passo adiante pode-se dar um segundo passo, ou recuar em dois passos atrás, como tem sido nossa história, com um programa de reforma agrária tardiamente gestado, somente em 1985, e que deveria consistir em uma política de Estado, mas que foi estabelecido “dentro da ordem”, no dizer de Florestan Fernandes (1976), porque definiu critérios de aquisição de terras que mantiveram o latifúndio intocado. Dessa forma, os assentamentos rurais acabaram sendo criados nas “franjas” do latifúndio, em outras palavras, no residual ou no descarte, ou seja, naquelas terras que não mais lhes traziam serventias. Nelas foram sendo assentadas famílias para desenvolver a produção de alimentos básicos quando nem sempre é possível, a não ser por meio de muitos investimentos, recursos estes que as famílias não costumam ter, sendo um fato explorado maliciosamente pela mídia e pela elite ruralista para desacreditar a política agrária, quando são as decisões governamentais que induzem tal situação.

2.1 A Obtenção de Terras para Reforma Agrária

Conforme expresso no primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária – I PNRA, aprovado pelo Decreto nº 91.766 (BRASIL, 1985), o objetivo básico da reforma agrária é a democratização do acesso à propriedade da terra que é realizada, principalmente, a partir da aquisição de imóveis rurais para a criação de assentamentos, atendendo à determinação legal que impõe como dever do Estado a extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem a sua função social.

O 1º PNRA previa ainda o fornecimento de crédito fundiário para aquisição de terras diretamente pelo agricultor familiar, bem como a regularização fundiária a partir de diversos meios de obtenção de terras que não tivessem destinação específica. Entretanto, em razão da sua pequena participação na composição da estrutura fundiária de MS, a área destinada pelos diversos programas governamentais para atendimento das famílias de trabalhadores rurais constituiu apenas uma tentativa de democratização do acesso à terra, visto que alcançou um percentual de apenas 2,12% do território, por isso não pode ser considerada uma medida de desconcentração fundiária, mas de reforma “dentro da ordem” como afirmado anteriormente.

Um dos principais dilemas da reforma agrária em MS que será tratado ao longo de todo este capítulo é a escolha das formas e das modalidades de obtenção de terras para criação de assentamentos rurais, cuja participação está demonstrada no quadro abaixo:

Tabela 9 - Formas e modalidades de obtenção de terras em MS – de 1984 a 2013

Forma	Modalidade	Área (ha)	Percentual
Reforma Agrária tradicional	Desapropriação	447.954,82	1,13%
	Compra	211.465,44	0,53%
	Doação	7.234,62	0,02%
Regularização Fundiária	Arrecadação	17.478,77	0,04%
	Reversão	8.709,77	0,02%
	Reconhecimento	23.368,74	0,06%
Reforma Agrária de Mercado ou Ordenamento Fundiário	Banco da Terra	14.869,00	0,04%
	Crédito Fundiário	27.077,70	0,07%
Área Total Adquirida		758.158,86	2,12%
Área Total do Território estadual		35.714.553,50	100,00%

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do INCRA e da SRA.

Assim, investigar como ocorreu o processo de obtenção de terras para fins de reforma agrária em MS e a escolha de cada uma dessas formas e modalidades²⁹ é importante para entender os dilemas em torno da questão agrária no estado, assim como não se conseguiu promover uma transformação significativa na estrutura fundiária, considerando a pequena área ocupada com assentamentos na composição do território estadual, como acima demonstrado.

Em MS, bem como na maioria dos estados brasileiros³⁰, a implantação da reforma agrária efetivada por intermédio da criação de assentamentos rurais ocorreu a partir da obtenção de propriedades por meio de desapropriação, compra e venda, reconhecimento, doação, arrecadação e reversão na posse. Vale lembrar que a escolha da forma ou modalidade de obtenção de terras para fins de reforma agrária possui sempre um caráter político, isto porque a reforma agrária compete por recursos públicos com as demais políticas sociais como a previdência, saúde, educação, segurança etc.

Além das formas tradicionais de obtenção de terras para fins de reforma agrária, que neste estudo incluem tanto a “aquisição”, seja por desapropriação, por compra e venda e por doação, quanto a “regularização fundiária” por arrecadação, por reconhecimento ou reversão, será considerada ainda a obtenção de terras a partir do fornecimento de “créditos fundiários”, também conhecida por “reforma agrária de mercado” ou “reordenamento fundiário”³¹.

A reforma agrária de mercado, que inicialmente se deu por meio da linha de crédito denominada “cédula da terra”, criada com o “Banco da Terra” em 1998, perdurou até o ano de 2003, quando foi substituída pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, criado a partir do Decreto nº 4.892 (BRASIL, 2003), buscando facilitar a obtenção de recursos financeiros por particulares individuais, incentivando a aquisição de pequenas propriedades rurais constituindo, assim, mais um instrumento de democratização do acesso à terra.

²⁹ Por reforma agrária considerar-se-á todas as medidas estatais visando a democratização do acesso à terra previstas no 1º e 2º Plano Nacional de Reforma Agrária, independentemente, de constituírem ou não instrumentos efetivos de desconcentração fundiária, embora reconheça que parte dessas medidas acabam por esvaziar o sentido político e social que a reforma agrária pressupõe servindo de instrumento financeiro para minizar a omissão do Estado.

³⁰ Ao contrário do que ocorre em MS e na maioria dos estados brasileiros, nos estados da região Norte do país os assentamentos rurais geralmente são criados a partir da regularização fundiária, por meio da arrecadação de terras devolutas, sendo que muitos deles objetivam apenas a exploração extrativista.

³¹ A reforma agrária de mercado, também conhecida por reordenamento fundiário ou agrário, caracteriza-se pela disponibilização governamental de financiamento para compra da terra aos seus beneficiários, além de recursos para investimento produtivo na área adquirida. A reforma agrária de mercado diferencia-se da reforma agrária tradicional pela forma de acesso à terra. Enquanto esta é realizada pelo estado que adquire a propriedade e distribui aos beneficiários, na reforma agrária de mercado o beneficiário adquire a terra diretamente de seu proprietário, financiando o pagamento a partir de linhas de créditos disponibilizadas pelo governo federal.

Tal forma de aquisição de propriedade rural a partir do fornecimento de crédito fundiário foi concebida pelo BIRD, como alternativa às dificuldades atribuídas ao modelo “tradicional”. Trata-se de um modelo de compra e venda de terras inserido na estratégia governamental de alívio (não solução) da pobreza rural, em que os vendedores são pagos à vista a preço de mercado e os compradores financiados pelo Estado, assumindo integralmente o custo do imóvel (PEREIRA, 2004, p. 87).

Segundo Luiz e Nardoque (2019), o PNCF proclama ter como princípio a “autonomia” das comunidades ao delegar aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais a seleção dos possíveis participantes. Posteriormente, o sindicato auxiliaria, via associativismo, os camponeses com a escolha da propriedade a ser comprada e a negociação do preço da terra diretamente com o proprietário (LUIZ; NARDOQUE, 2019, p. 95).

Para Sauer (2010), o modelo de mercado do BIRD não pode ser classificado como um programa de reforma agrária, porque seu princípio fundante é a compra e venda de terras entre agentes privados, com base na lógica de oferta e procura e, portanto, não visa transformar as relações de poder econômico e político responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Para o autor, o resultado da reforma agrária de mercado é criar uma disputa político-ideológica com os movimentos sociais de luta pela terra, além de incentivar um endividamento crescente das famílias envolvidas, terminado com o pesadelo de uma dívida impagável (SAUER, 2010, p. 121).

Concordamos com Sauer ao afirmar que a reforma agrária de mercado não constitui uma ação estatal redistributiva, mas caminha pelas “franjas” do latifúndio intocado. Por isso, acreditamos que PNCF deve ser considerada uma ação complementar à política de reforma agrária tradicional baseada na criação de assentamentos rurais, sendo, portanto, mais um instrumento de regularização fundiária, pois, apesar de não buscar uma transformação na estrutura fundiária, atua diretamente na democratização do acesso à terra, fato este corroborado por Lima (2011, p. 30).

Mesmo tendo consciência do debate em torno da indefinição do papel da reforma agrária de mercado, consideramos o PNCF como parte relevante das políticas agrárias, porque apesar das mazelas que o eventual endividamento pode causar às famílias atendidas, os recursos financeiros governamentais disponibilizados vêm constituindo um importante instrumento de incentivo à agricultura familiar, ao ampliar formas de acesso à terra em áreas que não são passíveis de desapropriação.

Além disso, a PNCF vem contribuindo para democratização do acesso à terra na medida em que suas diversas linhas de créditos possibilita que milhares de trabalhadores

rurais, que não atendem aos requisitos legais para serem beneficiários da reforma agrária tradicional, possam adquirir uma pequena propriedade rural e nela implementar a infraestrutura necessária para o fomento da produção, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

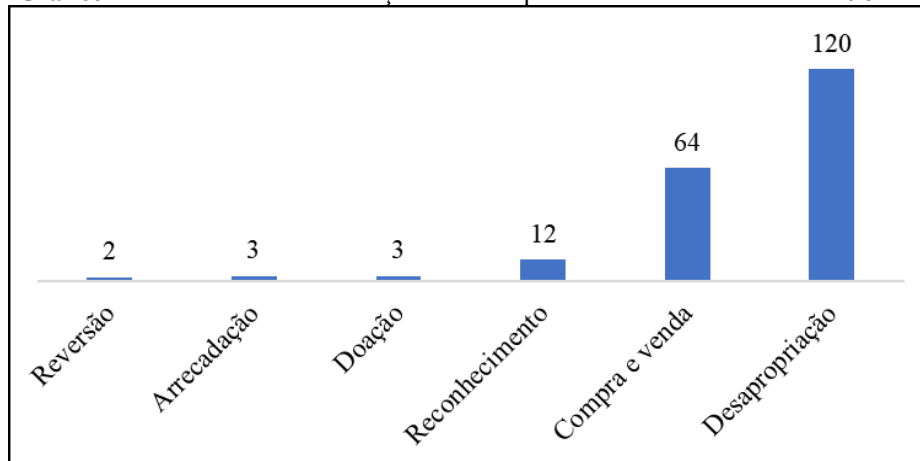
Tabela 10 - Operações do Banco da Terra e do Crédito Fundiário em MS – de 1998 a 2018

Ano	Contratos	Famílias	Área (ha)
1998-2005	60	1.212	14.869,00
2006	0	0	0,00
2007	16	523	3.974,00
2008	11	479	3.891,00
2009	179	179	1.151,00
2010	692	692	4.182,00
2011	214	258	1.575,43
2012	111	472	3.152,00
2013	160	607	5.317,00
2014	14	141	805,65
2015	66	233	1.281,00
2016	105	167	1.223,00
2017	35	35	387,96
2018	22	22	137,66
Total	1.685	5.020	41.946,70

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações da SRA.

No tocante às ações de reforma agrária tradicional e de regularização fundiária analisadas de forma conjunta no estudo proposto, prevaleceram em MS as modalidades de aquisição por desapropriação, compra, reconhecimento, reversão e a doação, respectivamente, como principais meios de obtenção de terras para fins de reforma agrária, cuja participação pode ser observada no gráfico abaixo e que passará a ser estudada na sequência.

Gráfico 1 - Modalidades de obtenção de terras para fins de RA em MS – de 1984 a 2013



Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA /INCRA.

O processo de “arrecadação de bens vagos” ou simplesmente “arrecadação” para reforma agrária, inicia-se com a discriminação de terras pelo órgão responsável pela aquisição da propriedade, procedendo a demarcação da área a ser obtida mediante a notificação dos confinantes³² e de eventuais interessados, depois se verifica se existem reivindicações de posse ou domínio tendo como base a Lei nº 6.383/76. (BRASIL, 1976)

A arrecadação foi uma modalidade muito utilizada nos processos oficiais de colonização durante as décadas de 1960 e 1970, sendo que ainda hoje vem sendo utilizada na região norte do país onde existem muitas terras devolutas, porém não foi uma modalidade muito utilizada em MS em razão da pouca disponibilidade de terras passíveis de arrecadação. Além disso, no estado as chamadas terras vagas ou devolutas estão localizadas em regiões remotas e de difícil exploração econômica, como nas terras alagadas da região do pantanal sul-mato-grossense, o que demandaria o deslocamento das famílias a serem atendidas com a obtenção da propriedade arrecadada, além de investimentos financeiros e recursos tecnológicos que possibilitassem evitar as inundações sazonais, o que contrariaria os objetivos do I e II PNRA.

Neste sentido, Lima (2009) aponta que a localização da propriedade rural a ser adquirida e os interesses a serem atendidos podem explicar a diferença entre os assentamentos de colonização e os assentamentos de reforma agrária. Para o autor:

Os assentamentos de colonização de modo geral são dispostos para atender os interesses de grandes grupos econômicos, isto é, contribuindo na expansão do capitalismo em áreas antes “inexploradas” economicamente. Já os assentamentos de reforma agrária, disseminados a partir das lutas dos trabalhadores rurais sem-terra, tem-se constituído nas áreas nas quais são mais intensas as relações capitalistas” (LIMA, 2009, p. 86).

Essa forma tradicional de obtenção de terras para fins de reforma agrária já era prevista desde a promulgação do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/64), logo no princípio do regime militar, e consiste na incorporação ao patrimônio público de propriedades rurais não cobertas por títulos de domínio ou sob as quais não pese reivindicação de posse. Trata-se da incorporação de terras devolutas arrecadadas por meio do rito específico, previsto atualmente na Instrução Normativa nº 81 (INCRA, 2014) e no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial (INCRA, 2006).

³² Por confinantes, entende-se os vizinhos, porém, a lei não especifica expressamente quem seriam os vizinhos ou confinantes. Logo, pressupõe-se tratar de todo ou qualquer vizinho, seja ele possuidor ou proprietário direto ou indireto do imóvel fronteiro, ou seja, aqueles têm interesse no imóvel em arrecadação, ainda que apenas com relação à demarcação dos limites entre as propriedades.

A referida modalidade de obtenção de terras para criação de assentamentos rurais é considerada uma forma de regularização fundiária³³ e constitui uma importante ferramenta no combate a grilagem de terras por evitar fraudes nos registros imobiliários, além de possibilitar a inclusão social de milhares de famílias de trabalhadores rurais sem, contudo, constituir um procedimento oneroso para administração pública, visto que não envolve pagamento pela terra arrecadada sendo considerada a modalidade de preferência para implantação de projetos de colonização³⁴.

Essa modalidade também pode ser utilizada para adquirir terras nas quais existem conflitos pela posse ou domínio da propriedade rural. Sendo assim, a propriedade é incorporada ao patrimônio público que organiza essas posses cedendo uma autorização provisória para sua exploração pelas partes envolvidas até a sua titulação definitiva, promovendo a resolução de conflitos agrários ao mesmo tempo em que permite que as pessoas envolvidas possam acessar as linhas de crédito do PNRA.³⁵

Em Mato Grosso do Sul, somente 3 (três) projetos de assentamentos foram criados a partir da arrecadação de terras são eles: o PA Tamarineiro II, localizado no município de Corumbá, o PE Carlos Roberto Soares de Melo no município de Sonora e o PAC Santa Paula no município de Bataguassu. Com isso, foram assentadas 612 famílias em 17.478,77 hectares, conforme tabela abaixo.

Tabela 11 – Assentamentos obtidos por Arrecadação em MS – de 1984 a 2013

Nº	Nome do Projeto	Criação	Área (has)	Famílias	Município
1	PA Tamarineiro II	1995	10.635,58	319	Corumbá
2	PE Carlos Roberto Soares de Melo	1997	6.253,18	204	Sonora
3	PAC Santa Paula	1998	590,00	89	Bataguassu

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Por sua vez, a modalidade de obtenção de terras denominada “doação” consiste na aquisição da propriedade rural por meio de um contrato pelo qual uma pessoa física ou jurídica transfere, gratuitamente, um bem de seu patrimônio para o Estado com a finalidade de

³³ A regularização fundiária difere das políticas de reforma agrária porque, apesar de promover o acesso às linhas de crédito da reforma agrária, não objetiva promover a desconcentração fundiária.

³⁴ A colonização difere da reforma agrária porque não visa a modificação da estrutura fundiária, mas à ocupação de áreas novas e não exploradas e, por isso, figurou como procedimento usado para atenuar tensões sociais em áreas de povoamento antigo, enquanto a reforma agrária pressupõe a formação de uma nova estrutura fundiária a partir da substituição das grandes propriedades por uma série de pequenas propriedades familiares.

³⁵ Cabe destacar que esta modalidade foi utilizada para atender as famílias atingidas pelas barragens decorrentes da construção das hidrelétricas sobre o Rio Paraná, como no caso de Itaipu que desalojou grande número de pequenos agricultores que viviam nas terras que foram alagadas e o MS e o MT se mostravam como solução para resolver a tensão social.

criar um assentamento rural. Por isso, é preciso a criação de uma lei autorizando o recebimento da propriedade pela União, por potencialmente gerar despesas decorrentes de eventuais dívidas pendentes sobre o imóvel e, ainda, a responsabilização por danos causados por terceiros decorrentes do mau uso da propriedade recebida em doação como, por exemplo, na recuperação ambiental ou indenizações trabalhistas.

Nesta modalidade de aquisição de terras para fins de reforma agrária, o órgão fundiário recebe a propriedade sem qualquer custo, se responsabilizando apenas em dividir e demarcar as parcelas, promover a implantação da infraestrutura necessária e instalar as famílias selecionadas, além de fomentar a produção a partir da assistência técnica e do fornecimento de linhas créditos agrícolas.

Em MS, foram criados 3 (três) projetos de assentamentos a partir de áreas recebidas por doação são eles: os PAs Tamarineiro, localizado no município de Corumbá, Itá no município de Bela Vista e Campo Verde em Terenos, sendo assentadas 264 famílias em 7.234,62 hectares, tal como evidência a tabela abaixo.

Tabela 12 - Assentamentos obtidos por Doação em MS – de 1984 a 2013

Nº	Nome do Projeto	Criação	Área (has)	Famílias	Município
1	PA Tamarineiro	1984	3.812,17	157	Corumbá
2	PA Itá	1987	1.503,90	47	Bela Vista
3	PA Campo Verde	1987	1.918,54	60	Terenos

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Na referida modalidade, o ato de doação geralmente é espontâneo e voluntário, isto porque geralmente o proprietário oferece o imóvel ao INCRA, mas também pode ocorrer por acordo judicial ou extrajudicial, como “compensação” pela regularização de parte do imóvel doado ou de outro imóvel do mesmo proprietário, como ocorrido no caso do PA Tamarineiro, cuja negociação envolveu a aquisição de outras propriedades rurais do mesmo grupo proprietário, quando foram criados vários projetos de assentamentos no município de Corumbá em meados da década de 1980, ou ainda, como “doação em pagamento” visando ao abatimento de dívidas fiscais, como no caso do PA Itá em Bela Vista e Campo Verde no município de Terenos, ambos em 1987.

Já a modalidade denominada “reversão” consiste em reverter ao patrimônio público a posse ou domínio de terras ocupadas ou destinadas irregularmente, constituindo-se um artifício de equilíbrio entre o interesse público e os interesses dos particulares (SANTOS, 2009, p. 31).

Em MS, apenas 2 (dois) projetos de assentamentos foram criados a partir da modalidade reversão de posse ou de domínio são eles: os PAs Caracol, localizado no município de Caracol e Fortuna no município de Rio Brillhante, abrigando um total de 260 famílias em 8.709,77 hectares, conforme tabela abaixo.

Tabela 13 - Assentamentos obtidos por Reversão em MS – de 1984 a 2013

Nº	Nome do Projeto	Criação	Área (has)	Famílias	Município
1	PA Caracol	1998	6.326,58	152	Bela vista
2	PA Fortuna	1998	2.383,19	108	Rio Brillhante

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

A reversão, segundo a Lei n.º 11.952 (BRASIL, 2009), também pode acontecer em situações de regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União. Isto ocorre em MS no caso de regularização de terras públicas devolutas situadas em faixas de fronteira, como ocorreu no caso do PA Caracol, ou em áreas remanescentes de colonização ou reforma agrária que acabaram sendo objeto de reconcentração fundiária, como no caso do PA Fortuna em Rio Brillhante.

Na sequência, temos a modalidade “reconhecimento de terras”, “reconhecimento de assentamentos”³⁶ ou simplesmente “reconhecimento”, que acontece quase sempre no caso de propriedades adquiridas pelos estados ou municípios por meio de qualquer uma das formas de aquisição e que são, posteriormente, repassadas para o União objetivando a implantação de assentamentos rurais.

Na referida modalidade, as áreas “reconhecidas” podem ser constituídas por propriedades pertencentes aos estados ou municípios doadores, que já receberam a infraestrutura necessária ou nos quais existem famílias assentadas, fato que faz com que a União possa criar assentamentos rurais sem qualquer custo na aquisição do imóvel ou mesmo na implantação da infraestrutura necessária para atendimento dos beneficiários, sendo que sua contribuição, no caso, resumiria apenas a disponibilização dos créditos necessários ao fomento da produção.

Para Fernandes (2006), essa modalidade de aquisição de terras que objetiva a reforma agrária constitui uma manobra política para ludibriar a opinião pública, inflando os números da reforma agrária sem, contudo, promover a desconcentração fundiária. Dessa forma, o autor ressalta que:

³⁶ Diz-se reconhecimento de assentamentos quando o INCRA reconhece um assentamento criado por outros entes da federação, como os estados e municípios. Assim, é possível que sem, necessariamente, adquirir a propriedade, o INCRA reconheça um assentamento já existente com o objetivo de permitir que as famílias ali assentadas obtenham acesso às linhas de crédito disponíveis para a reforma agrária.

[...] para não ter que desapropriar terras enfrentando os ruralistas, o governo adotou uma nova “arte política”, onde assenta famílias em assentamentos já existentes ou em terras públicas, contabilizando novos projetos em assentamentos já implantados, por meio de regularização (FERNANDES, 2006 apud SANTOS, 2009, p. 33).

Girardi (2008) profere que, apesar de não desconcentrar a estrutura fundiária, esta modalidade de aquisição da propriedade para fins de reforma agrária ao menos impede a desterritorialização dos trabalhadores rurais e a territorialização do agronegócio³⁷. Assim, esses assentamentos “não reformadores” fazem parte de uma reforma agrária conservadora, em que se busca aliviar a conflitualidade com a adoção de políticas que não afetam diretamente a estrutura fundiária concentradora constituindo, assim, um instrumento de regularização fundiária.

No mesmo sentido, Rocha (2009) afirma que:

[...] a intensificação da implantação de assentamentos, por meio reconhecimento e arrecadação, principalmente na região Norte, impede ao menos no âmbito legal o avanço dos pecuaristas, madeireiros, sojicultores e mineradores em áreas florestadas, ou seja, as terras regularizadas passam a pertencer legalmente aos camponeses e não aos setores agroquímico alimentares, que atuam de forma predatória nas áreas de expansão da fronteira agrícola (ROCHA, 2009, p. 33).

Sem negar o jogo de interesse envolvido que, nessas transações, acabam por beneficiar mais o detentor das terras em virtude dos ganhos delas decorrentes, acreditamos que todas as modalidades estudadas são importantes, pois beneficiam os trabalhadores rurais, especialmente porque as famílias atendidas passam a condição de assentadas, acessando fomentos e obtendo o reconhecimento da condição de “detentoras de lotes” em áreas de assentamentos, e não mais “agregadas ou parceiras”, como na condição anterior. Parafraseando Ianni (1978), como assentadas passam a constituir uma classe para si (detentora da posse e uso da terra), superando a condição anterior de uma classe em si (empregada do fazendeiro).

Diante desse conflituoso cenário, para que seja possível viabilizar terras destinadas à reforma agrária, entendemos que todas as formas de regularização fundiária devem ser consideradas como instrumento da política de reforma agrária, por aumentar o número de terras disponíveis para assentamentos de famílias e, com isso, permitir a diminuição da

³⁷ O termo de agronegócio passou a ser utilizado no Brasil a partir dos anos 2000, a fim de designar o processo de industrialização da agricultura, tendo sido utilizado a partir de então para justificar a criação das chamadas *cadeias produtivas*, com o objetivo de agregar atividades agroquímicas, industriais e comerciais aos cálculos econômicos da agricultura. (MENDONÇA, 2013, p. 140). Este assunto será retomado mais adiante quando tratarmos dos entraves na política agrária.

desigualdade de renda no campo, uma vez que, independente da forma de aquisição, todas as modalidades permitem criar meios para a eliminação da miséria e da pobreza no meio rural, ao possibilitar acesso às linhas de crédito e assistência técnica disponíveis sem os quais as famílias beneficiadas não teriam condições de permanecer no campo e desenvolver a atividade agrícola em pequenas propriedades.

Vale ressaltar que, a implantação de assentamentos rurais em MS, a partir do “reconhecimento”, constitui uma exceção à regra de obtenção onerosa da propriedade rural, visto que no estado apenas 12 (doze) projetos de assentamentos foram criados a partir desta modalidade, abrigando um total de 924 famílias em 23.368,74 hectares, conforme tabela abaixo.

Tabela 14 – Assentamentos obtidos por Reconhecimento em MS – de 1984 a 2013

Nº	Nome do Projeto	Criação	Área (ha)	Famílias	Município
1	PE Padroeira do Brasil	1996	2.500,00	226	Nioaque
2	PE Canaã	2000	4.360,00	235	Bodoquena
3	PE São Thomé	2001	2.870,45	110	Santa Rita do Pardo
4	PE Terra Solidária	2003	360,02	11	Sidrolândia
5	PE São Francisco	2003	140,00	7	Sidrolândia
6	PE Terra Solidária II	2003	607,44	20	Sidrolândia
7	PE Paulo Freire	2004	1.525,35	61	Dois Irmãos do Buriti
8	PE Colônia Agroecológica Asparago	2004	144,35	16	Jaraguari
9	PRB Santa Ana	2008	2.894,77	72	Anaurilândia
10	PRB Aruanda	2008	3.857,65	67	Bataguassu
11	PRB Pedra Bonita	2008	3.344,13	85	Brasilândia
12	PRB Piaba	2008	764,58	14	Três Lagoas

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA

Já a aquisição de terras na modalidade “compra e venda” foi regulamentada somente em 1992, por meio do Decreto n.º 433 (BRASIL, 1992), embora tenha como base uma previsão legal prevista desde a promulgação do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.505/64), esta modalidade de aquisição de terras destinadas à reforma agrária foi utilizada principalmente em áreas de manifesta tensão social, constituindo um instrumento muito importante para resolução de conflitos agrários.

Atualmente, na aquisição por “compra e venda” o valor a ser pago pela propriedade é limitado ao seu preço de mercado, cuja apuração é realizada administrativamente, ou seja, sem intervenção da justiça. Ademais, até a promulgação da Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), que alterou o marco legal para a política de reforma agrária, o pagamento da propriedade adquirida por esta modalidade era realizado de forma escalonada, em Títulos da Dívida

Agrária – TDAs, com vencimento em parcelas anuais resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, o que dificultava a aquisição de imóveis para reforma agrária, visto que trazia em seu bojo regras diferentes daquelas praticadas no mercado de terras.

Apesar disso, em MS foram criados 64 (sessenta e quatro) projetos de assentamentos em terras adquiridas por compra e venda, atendendo a 2.784 famílias em uma área total de 211.465,44 hectares, tal como evidenciado na tabela abaixo.

Tabela 15 – Assentamentos obtidos por Compra e Venda em MS – de 1984 a 2013

Nº	Nome do Projeto	Criação	Área (has)	Famílias	Município
1	PA Nioaque	1985	10.587,45	371	Nioaque
2	PA Monjolinho	1987	9.525,22	285	Anastácio
3	PA Marcos Freire	1987	5.269,04	187	Dois Irmãos do Buriti
4	PA Pedreira	1987	87,92	10	Ribas do Rio Pardo
5	PA São Manoel	1992	4.321,02	148	Anastácio
6	PA Tupanceretan	1996	2.546,44	82	Bela Vista
7	PA Campina	1997	2.408,83	76	Bodoquena
8	PA Itamarati I/MST	2000	7.226,50	220	Ponta Porã
9	PA Santa Clara II	2004	1.243,57	80	Juti
10	PRA Novo Panambizinho	2004	1.681,82	52	Juti
11	PA Itamarati II/FETAGRI	2004	24.619,91	1.692	Ponta Porã
12	PA Itamarati II/MST	2004	8.551,20	568	Ponta Porã
13	PA Itamarati II/CUT	2004	3.919,67	270	Ponta Porã
14	PA Itamarati II/FAF	2004	2.215,49	150	Ponta Porã
15	PA Itamarati II/FAFI	2004	1.238,54	116	Ponta Porã
16	PA Angélica	2005	1.825,15	120	Angélica
17	PA São Gabriel	2005	4.683,81	312	Corumbá
18	PA Ranildo da Silva	2005	2.842,14	176	Nova Alvorada do Sul
19	PA Mateira	2005	4.110,02	151	Paraíso das Águas
20	PA Lagoa Azul	2005	1.507,07	117	Rio Brillhante
21	PA Avaré – FETAGRI	2005	4.717,89	272	Santa Rita do Pardo
22	PA Avaré- CUT	2005	2.283,76	147	Santa Rita do Pardo
23	PA Eldorado	2005	9.983,80	640	Sidrolândia
24	PA João Batista	2005	3.649,05	208	Sidrolândia
25	PA Altemir Tortelli	2005	1.489,99	114	Sidrolândia
26	PA Barra Nova	2005	3.940,39	269	Sidrolândia
27	PA Barra Nova FETAGRI	2005	1.005,00	81	Sidrolândia
28	PA Alambari FETAGRI	2005	2.132,39	155	Sidrolândia
29	PA Alambari CUT	2005	3.126,57	230	Sidrolândia
30	PA Eldorado II	2005	9.619,89	777	Sidrolândia
31	PA Alambari FAF	2005	2.809,96	204	Sidrolândia
32	PA Santa Mônica FETAGRI	2005	4.690,11	461	Terenos
33	PA Santa Mônica CUT	2005	1.116,34	88	Terenos
34	PA Santa Mônica MST	2005	2.153,76	166	Terenos
35	PA Aimoré	2006	440,62	45	Glória de Dourados
36	PA Água Viva	2006	3.441,27	284	Tacuru
37	PA Vitoria da Fronteira	2006	2.733,30	234	Tacuru
38	PA Estrela Campo Grande	2007	465,37	57	Campo Grande

39	PA Corguinho	2007	3.633,60	220	Corguinho
40	PA Piuva V	2007	1.417,20	109	Dois Irmãos do Buriti
41	PA Santo Antonio	2007	9.627,82	813	Itaquiraí
42	PA Itaquiraí	2007	3.232,98	255	Itaquiraí
43	PA Caburey	2007	1.848,23	127	Itaquiraí
44	PA Foz do Rio Amambaí	2007	2.210,02	199	Itaquiraí
45	PA Jacob Franciozi	2007	4.495,42	251	Japorã
46	PA Estrela Jaraguari	2007	2.009,00	195	Jaraguari
47	PA Santa Luzia	2007	1.168,74	70	Nova Alvorada do Sul
48	PA Volta Redonda CUT	2007	1.562,65	126	Nova Alvorada do Sul
49	PA Sucesso	2007	968,93	80	Nova Alvorada do Sul
50	PA Volta Redonda FAF	2007	403,90	24	Nova Alvorada do Sul
51	PA Cabeceira do Rio Iguatemi	2007	1.655,98	38	Paranhos
52	PRB Beira Rio	2007	988,66	45	Paranhos
53	PA Aba da Serra I	2007	726,62	38	Ponta Porã
54	PA Aba da Serra II	2007	347,37	17	Ponta Porã
55	PA Eldorado Parte	2007	834,06	70	Sidrolândia
56	PA Torre de Pedra	2008	762,25	36	Corguinho
57	PA Rancho Alegre	2008	518,75	25	Corguinho
58	PA Liberdade Camponesa	2009	909,43	50	Corguinho
59	PA Princesa do Sul	2009	1.960,49	122	Japorã
60	PA Sete de Setembro	2009	2.874,66	174	Terenos
61	PA Matão	2010	1.076,41	54	Bandeirantes
62	PA Itaquí	2010	3.396,49	173	São Gabriel do Oeste
63	PA Patativa do Assaré	2010	928,01	47	São Gabriel do Oeste
64	PA Ouro Branco	2010	1.697,24	86	Terenos

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Após a deposição da ex-presidenta Dilma, foi promulgada pelo seu substituto, o vice-presidente Michel Temer, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) que trouxe como inovação a permissão de aquisição de imóveis rurais por intermédio do pagamento “à vista” e em “dinheiro”. Essa medida, criada para atender ao mercado de terras, acabou priorizando a aquisição por “compra e venda” em detrimento das demais modalidades.

No entanto, essa priorização vem provocando fortes reações dos movimentos sociais e tem dividido os estudiosos sobre o assunto, uma vez que a opção de aquisição da propriedade por compra e venda, ao invés das outras modalidades menos onerosas, poderia constituir, segundo Sparovek (2003), um prêmio para o latifúndio, na medida em que grande parte dos recursos destinados à reforma agrária acabam sendo utilizados para indenizar os grandes ruralistas que não cumprem a função social da propriedade (SPAROVEK, 2003, p. 34).

Contudo, nem sempre o valor a ser pago pela aquisição da propriedade rural na modalidade “compra e venda” é menos vantajoso do que nas demais modalidades, pois muitas vezes os critérios estabelecidos para apuração do valor da indenização e o tempo necessário para a conclusão do procedimento escolhido acabam por onerar ainda mais o poder público.

Por isso, a “desapropriação” que constituiu a modalidade de aquisição de terras mais utilizada para fins de reforma agrária em MS, nem sempre foi a opção mais vantajosa, visto que, apesar de pressupor uma ação punitiva do Estado, depende de prévia e justa indenização, conforme previsto no art. 184 da Constituição Federal de 1988, a ser apurada em um complexo procedimento administrativo que, por sua vez, precede a propositura de uma longa e dispendiosa ação judicial, exigindo muitas vezes o pagamento de vultosas perícias e outras despesas processuais que podem inviabilizar tal empreendimento.

Dessa forma, pode-se afirmar que a “desapropriação” diferencia-se da aquisição por “compra e venda” pelo modo de apuração do valor a ser dado em contrapartida pela obtenção da propriedade, pela forma de pagamento dessas despesas e pelo seu caráter compulsório. Com isso, tal modalidade depende de um decreto declarando o imóvel como de interesse social, enquanto a “compra e venda” pressupõe um contrato voluntário, cujo pagamento da propriedade, suas benfeitorias e acessórios é realizado à vista e em dinheiro.

Por sua vez, a desapropriação independe da vontade do proprietário e somente as benfeitorias são indenizadas em dinheiro, sendo a terra e seus acessórios quitados a partir da emissão de TDAs resgatáveis de forma parcelada, a partir do segundo ano de sua emissão. Em tal modalidade, o pagamento pela desapropriação não se dá pelo valor da propriedade em si, mas pela indenização correspondente a sua perda que é apurada administrativamente com base em critérios estabelecido na lei.

Até a promulgação da Lei Complementar nº 76/93 (BRASIL, 1993), a apuração do valor devido pela propriedade rural desapropriada era calculado com base no valor declarado por ocasião do pagamento do Imposto Territorial Rural – ITR, nos termos do art. 3º do Decreto-Lei nº 554/69 (BRASIL, 1969), visto que até esta data a “justa” indenização tinha como referência o valor venal do imóvel³⁸ que, geralmente, ficava abaixo do seu valor de mercado.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, este dispositivo legal teve sua eficácia suspensa, pois a regra nele estabelecida não foi recepcionada pela nova constituição que passou a exigir que os critérios para o estabelecimento da justa indenização da propriedade fossem fixados por lei e não mais por decreto como ocorria até então, porém, tais critérios só foram reestabelecidos cinco anos depois, quando a Lei nº 8.629 (BRASIL, 1993) determinou que a apuração da indenização devida fosse calculada nos seguintes termos:

³⁸ O valor venal é apurado mediante estimativa acerca do poder público sobre o preço de determinados bens, a fim de servir de base para o cálculo do imposto devido. Para sua quantificação, são utilizados critérios objetivos que levam em consideração o preço geral do hectare no mercado, sem levar em conta as características específicas do imóvel a ser desapropriado.

Art. 12. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.

1º A identificação do valor do bem a ser indenizado será feita, preferencialmente, com base nos seguintes referenciais técnicos e mercadológicos, entre outros usualmente empregados:

I - valor das benfeitorias úteis e necessárias, descontada a depreciação conforme o estado de conservação;

II - valor da terra nua, observados os seguintes aspectos:

- a) localização do imóvel;
- b) capacidade potencial da terra;
- c) dimensão do imóvel.

Ocorre que a nova forma de apurar o valor devido pela desapropriação deu margens a muitos equívocos, uma vez que a avaliação passou a ser feita por itens e não pelo valor integral do imóvel. Assim, avaliava-se separadamente a terra, as benfeitorias e as florestas de preservação. Em seguida, somava-se o que findava por acarretar um valor superior ao de mercado, resultando no aumento significativo do preço das propriedades adquiridas por esta modalidade, de modo que a desapropriação passou a constituir um grande negócio para os latifundiários que, ao invés de resistir à desapropriação como acontecia até então, passaram a oferecer suas propriedades para o INCRA (FARACHE, 2019, p. 10).

A legislação promulgada pelo então presidente Itamar Franco permaneceu vigente até 24 de agosto de 2001 quando, para equacionar o problema, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso adotou a Medida Provisória nº 2.183-56/01 (BRASIL, 2001), ainda em vigor por força da Emenda Constitucional nº 30/00 (BRASIL, 2000), dando nova redação ao art. 12, da Lei nº 8.629/93, passando a ser redigida da seguinte forma:

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

I - localização do imóvel;

II - aptidão agrícola;

III - dimensão do imóvel;

IV - área ocupada e anciandade das posses;

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel.

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações.

Com a vigência desta nova legislação, o critério de apuração do valor devido foi modificado passando-se a avaliar o imóvel por seu valor de mercado. Assim, somente após definido o preço total do imóvel a ser desapropriado é que, então, apura-se o valor das benfeitorias que serão indenizadas em dinheiro, sendo deduzido do preço total do imóvel a ser desapropriado. Importa ressaltar que as florestas passaram a ser inseridas no valor total apurado, sendo indenizáveis com a terra em TDAs, e não mais em dinheiro, como ocorria na sistemática anterior (FARACHE, 2019, p. 10).

No total, em MS foram adquiridas 100 propriedades por essa modalidade de aquisição onde foram criados 120 (cento e vinte) projetos de assentamentos, atendendo 16.908 famílias distribuídas em 447.954,82 hectares, conforme tabela abaixo.

Tabela 16 - Assentamentos obtidos por Desapropriação em MS – de 1984 a 2013

Nº	Nome do Projeto	Criação	Área (has)	Famílias	Município
1	PA Sucuriú	1985	15.978,33	239	Chapadão do Sul
2	PA Retirada da Laguna	1985	2.163,97	90	Guia Lopes da Laguna
3	PA Guaicurus	1986	2.772,31	129	Bonito
4	PA Urucum	1986	1.962,46	87	Corumbá
5	PA Nova Esperança	1986	2.820,00	110	Jateí
6	PA Novo Horizonte	1986	16.580,37	763	Novo Horizonte do Sul
7	PA Mato Grande	1987	1.264,35	50	Corumbá
8	PA Colônia Nova	1987	1.314,14	88	Nioaque
9	PA Casa Verde	1987	29.859,98	471	Nova Andradina
10	PA São José do Jatobá	1987	2.530,90	136	Paranhos
11	PA Taquaral	1989	10.013,96	416	Corumbá
12	PA Indaiá	1989	7.340,67	633	Itaquiraí
13	PA Capão Bonito	1989	2.585,39	133	Sidrolândia
14	PA Sumatra	1991	4.719,81	149	Bodoquena
15	PA São Luiz	1994	1.599,61	114	Bataiporã
16	PA Mercedina	1996	803,24	56	Bataiporã
17	PA São João	1996	856,16	58	Bataiporã
18	PA Paiolzinho	1996	1.198,03	72	Corumbá
19	PA Sul Bonito	1996	6.375,93	422	Itaquiraí
20	PA Andalucia	1996	4.946,10	166	Nioaque
21	PA Mutum	1996	15.801,76	340	Ribas do Rio Pardo
22	PA Santa Clara	1997	4.353,32	156	Bataguassu
23	PA Lagoa Grande	1997	4.070,76	158	Dourados
24	PA Amparo	1997	1.126,89	67	Dourados
25	PA Floresta Branca	1997	4.980,99	185	Eldorado
26	PA Guaçu	1997	2.678,34	134	Itaquiraí
27	PA Santa Rosa	1997	4.048,16	200	Itaquiraí
28	PA Primavera	1997	2.535,14	71	Jaraguari
29	PA Santa Guilhermina	1997	7.994,72	224	Maracaju
30	PA Tupambaê	1997	2.250,00	82	Miranda
31	PA Nova Alvorada	1997	3.000,82	86	Nova Alvorada do Sul
32	PA Serra	1997	2.986,02	116	Paranaíba
33	PA Corona	1997	1.095,85	58	Ponta Porã
34	PA Triângulo	1997	927,13	50	Rio Brillhante

35	PA Campanário	1997	2.851,03	132	São Gabriel do Oeste
36	PA Capão Bonito II	1997	8.231,49	308	Sidrolândia
37	PA Patagônia	1997	3.502,88	128	Terenos
38	PA Nova Querência	1997	3.864,61	158	Terenos
39	PA Paraíso	1997	3.308,46	98	Terenos
40	PA Santa Catarina	1998	1.958,60	90	Aral Moreira
41	PA Montana	1998	1.567,77	70	Bataguassu
42	PA Aldeia	1998	10.718,23	217	Bataguassu
43	PA Santa Lucia	1998	1.026,74	35	Bonito
44	PA Santa Amélia	1998	2.029,88	86	Dois Irmãos do Buriti
45	PA Rio Feio	1998	2.344,77	72	Guia Lopes da Laguna
46	PA Nª Srª Auxiliadora	1998	8.707,58	252	Iguatemi
47	PA Tamakavi	1998	3.383,56	120	Itaquiraí
48	PA Boa Sorte	1998	1.597,20	65	Itaquiraí
49	PA São Sebastião	1998	2.967,66	100	Ivinhema
50	PA Savana	1998	5.674,77	212	Japorã
51	PA 72	1998	2.343,41	85	Ladário
52	PA Bandeirante	1998	2.033,44	63	Miranda
53	PA Palmeira	1998	4.172,71	113	Nioaque
54	PA Boa Esperança	1998	3.945,50	126	Nioaque
55	PA Uirapuru	1998	7.067,88	290	Nioaque
56	PA Pam	1998	5.029,92	115	Nova Alvorada do Sul
57	PA São Judas	1998	4.155,36	187	Rio Brillhante
58	PA Taquara	1998	1.550,27	67	Rio Brillhante
59	PA Córrego Dourado	1998	1.399,97	49	Santa Rita do Pardo
60	PA São Pedro	1998	8.592,23	296	Sidrolândia
61	PA Conquista	1999	1.557,90	67	Campo Grande
62	PA São Cristóvão	1999	947,81	34	Paranhos
63	PA Bonsucesso	1999	664,79	27	Rio Brillhante
64	PA Fortaleza	1999	384,90	14	Rio Brillhante
65	PA Vista Alegre	1999	1.030,82	50	Sidrolândia
66	PA Sebastião Rosa da Paz	2000	1.427,78	51	Amambai
67	PA Santa Irene	2000	2.471,34	75	Anaurilândia
68	PA Nª Srª do Carmo	2000	1.193,58	41	Caarapó
69	PA Aroeira	2000	2.648,86	59	Chapadão do Sul
70	PA Aliança	2000	1.162,46	38	Itaquiraí
71	PA Indianópolis	2000	1.739,16	55	Japorã
72	PA Guardinha	2000	989,49	30	Jardim
73	PA Cantagalo	2000	1.250,02	50	Maracaju
74	PA Pedro Ramalho	2000	1.887,91	88	Mundo Novo
75	PA Nova Era	2000	2.802,00	97	Ponta Porã
76	PA Itamarati I - CUT	2000	6.332,39	285	Ponta Porã
77	PA Boa Vista	2000	2.050,37	76	Ponta Porã
78	PA Dorcelina Folador	2000	8.011,85	270	Ponta Porã
79	PA Itamarati I - AMFFI	2000	3.585,01	150	Ponta Porã
80	PA Itamarati I FETAGRI	2000	8.164,08	395	Ponta Porã
81	PA Margarida Alves	2000	3.166,15	120	Rio Brillhante
82	PA Capão Bonito III	2000	600,00	23	Sidrolândia
83	PA Vacaria	2000	1.067,00	48	Sidrolândia
84	PA Gibóia	2000	7.218,70	238	Sidrolândia
85	PA Geraldo Garcia	2000	5.775,21	182	Sidrolândia
86	PA Santa Renata	2000	1.117,41	35	Tacuru
87	PA Pontal do Faia	2000	1.485,00	45	Três Lagoas

88	PA Guanabara	2001	2.660,22	98	Amambai
89	PA Ressaca	2001	1.464,85	29	Bela Vista
90	PA Rancho Loma	2001	2.512,37	107	Iguatemi
91	PA Lua Branca	2001	2.608,56	124	Itaquiraí
92	PA Valinhos	2001	2.033,80	86	Maracaju
93	PA Juncal	2001	2.453,16	114	Naviraí
94	PA Vicente de Paula Silva	2001	1.138,94	40	Paranhos
95	PA Silvio Rodrigues	2001	3.202,41	120	Rio Brillhante
96	PA Santa Terezinha	2001	1.537,91	64	Sidrolândia
97	PA Recanto do Rio Miranda	2002	998,39	80	Jardim
98	PA Teijin	2002	28.497,81	1.094	Nova Andradina
99	PA Esperança	2004	4.074,56	106	Anaurilândia
100	PA Nery Ramos Volpatto	2004	2.348,45	160	Bela Vista
101	PA Colorado	2004	1.349,13	76	Iguatemi
102	PA Bebedouro	2004	1.429,33	110	Nova Alvorada do Sul
103	PA São João	2004	4.011,90	180	Nova Andradina
104	PA Santa Olga	2004	1.492,50	170	Nova Andradina
105	PA Três Corações	2005	2.257,22	163	Campo Grande
106	PA Bela Manhã	2005	1.862,36	102	Taquarussu
107	PA Barreiro	2006	3.570,71	88	Anaurilândia
108	PA Serra Alegre	2006	1.795,43	130	Bodoquena
109	PA Alecrim	2006	1.530,05	87	Selvíria
110	PA Indaiá I – CUT	2007	1.804,70	70	Aquidauana
111	PA Indaiá II – FAF	2007	1.674,37	60	Aquidauana
112	PA Indaiá III– FETAGRI	2007	1.635,04	72	Aquidauana
113	PA Indaiá IV– MST	2007	1.636,13	51	Aquidauana
114	PA Areias	2007	1.601,30	81	Nioaque
115	PA Canoas	2007	4.773,90	184	Selvíria
116	PA Santa Lucia I	2007	1.322,29	100	Sidrolândia
117	PA São Joaquim	2008	3.514,25	181	Selvíria
118	PA Vinte de Março	2008	1.480,20	69	Três Lagoas
119	PA Magno Oliveira	2009	896,75	55	Amambai
120	PA Nazareth	2013	2.491,73	171	Sidrolândia

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Para permitir a obtenção de uma propriedade por qualquer uma das modalidades estudadas, são realizados cálculos sobre a viabilidade do empreendimento levando em consideração o teto financeiro máximo a ser destinado para cada família que será beneficiada, sendo que para o MS esta quantia foi limitada em R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), tal como disposto no art. 1º da Portaria MDA nº 07 (MDA, 2013), nos seguintes termos:

Art. 1º Para efeito de obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária, o valor máximo do imóvel, por família beneficiária, não poderá exceder os seguintes valores de referência, por região geográfica e bioma incidente:

I - R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) nos biomas Cerrado e Caatinga, na Região Nordeste;

II - R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) nos biomas Amazônia e Mata Atlântica, na Região Nordeste, e bioma Cerrado, no estado de Tocantins;

- III - R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) no bioma Amazônia, nas Regiões Centro Oeste, Norte e bioma Pampa; e
IV - R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) nas demais regiões. (grifo nosso)

De acordo com INCRA, os limites financeiros destinados para cada família na obtenção da propriedade rural foram definidos considerando o valor médio das desapropriações efetuadas em cada região, acrescido do desvio padrão. Assim, para determinar o preço máximo que deverá ser pago pela propriedade adquirida, o INCRA leva em consideração não somente o preço do imóvel a ser apurado com base no valor de mercado, mas os limites de recursos que serão destinados para cada uma das famílias que serão assentadas.

Trata-se de um cálculo complexo no qual primeiro será preciso definir a quantidade de famílias que serão assentadas na propriedade a ser adquirida, o que é feito considerando a capacidade da terra de comportar e sustentar essas famílias, depois é levado em conta o tamanho da propriedade e a localização de cada lote que, por sua vez, é determinado pela geografia do terreno e pelas condições produtivas que o local oferece.

Diante disso, surge um novo dilema para a reforma agrária em MS, pois, em determinadas regiões do estado, o preço do hectare alcança valores de mercado bem superiores ao teto estabelecido pela Portaria MDA, nº 7/13, em razão das características do solo, da facilidade de acesso à propriedade (geralmente às margens das rodovias) e decorrente da relação entre a oferta e a procura por terras na região, justamente onde historicamente se concentraram maior número de acampamentos, na região sul de MS.

Assim, o limite de valor a ser destinado a cada família na aquisição de um imóvel tem inviabilizado a aquisição de novas propriedades em determinadas regiões de MS, como no caso da Fazenda Baya, localizada no município de Nova Andradina que, apesar de ser considerada improdutiva e, portanto, passível de desapropriação, deixou de ser adquirida para fins de reforma agrária, conforme processo administrativo nº 54290.001175/2012-95, porque o valor apurado para sua justa indenização extrapolaria o teto máximo estabelecido por família.

2.2 Aspectos do IIº Plano Nacional de Reforma Agrária

Com o objetivo de atender a pressão dos movimentos sociais rurais e os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral de 2002, o segundo Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA, lançado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em novembro de

2003, priorizou a aquisição de terras por “compra e venda” e não por “desapropriação”, como previsto no I PNRA. Este plano, contudo, previa o cumprimento de metas muito mais realistas que o plano anterior, limitando-se a promessa de assentar 400 mil famílias, a regularização de 1 milhão de posses e a oferecimento de 150 mil concessão de créditos fundiários.

Tal como ocorreu no plano anterior, o II PNRA acabou não sendo cumprido integralmente, deixando de alcançar parte das metas nele estabelecidas, inclusive, aquelas referentes à concessão de créditos fundiários, visto que em oito anos realizou apenas 57,30% da meta prevista para quatro anos (SILVA, 2012, p. 13).

Para Carvalho Filho (2004), o II PNRA também falhou ao não apresentar uma previsão de custos e estimativas de tamanho dos lotes, deixando de estabelecer o direito de preferência que devia ser dado aos trabalhadores acampados, além do que, as metas nele estabelecidas implicavam um impacto pequeno na concentração fundiária. Segundo o autor:

[...] o documento governamental dá ênfase às ações de regularização e crédito fundiário. Na Proposta, essas ações são consideradas apenas como complementares. A regularização não é instrumento básico de reforma agrária, embora possa ser utilizada para regularizar pequenas posses em áreas reformadas. Esse caráter complementar também ocorre com o instrumento "crédito fundiário" ou "compra de terras". É interessante lembrar que no passado – último governo militar e governo FHC – esses instrumentos foram utilizados para justificar políticas chamadas de reforma agrária e nada resolveram, mantendo a estrutura agrária (CARVALHO FILHO, 2004, p. 339).

O II PNRA exigia, ainda, uma série de procedimentos buscando sua efetivação. Para tanto, levava-se em consideração tanto os aspectos políticos quanto sociais sobre os quais discorreremos ao longo deste capítulo. Todavia, pelas questões levantadas até agora fica evidente que a criação de projetos de assentamentos envolve não somente aspectos técnicos, mas principalmente fatores políticos que não podem ser ignorados, sob pena de não se compreender totalmente como se dá este processo.

A própria legislação agrária prevê expressamente a participação das entidades representativas dos movimentos sociais na indicação de áreas prioritárias para desapropriação para fins de reforma agrária, tal como previsto no art. 2º do Decreto nº 2.250 (BRASIL, 1997), demonstrando que a implantação de um assentamento rural é um procedimento político.

Assim, em decorrência das prioridades políticas estabelecidas nos dois planos nacionais de reforma agrária lançados, as principais modalidades de aquisição de terras para reforma agrária em MS foram a “desapropriação” e a “compra e venda”, pois, como dito anteriormente, para o INCRA, no estado “praticamente inexistem terras públicas a serem

discriminadas e arrecadadas”. (INCRA, 2015, p. 79), fato este que é contestado por vários estudos acadêmicos e em obras sobre o assunto como, por exemplo, em “A Questão Agrária em Mato Grosso do Sul: uma visão multidisciplinar”, onde Almeida (2008) afirma que:

[...] é possível verificar que o estado de Mato Grosso do Sul possui município onde, segundo os dados do cadastro do INCRA, há presença de terras devolutas, como no outro extremo possui uma quantidade enorme de municípios onde a soma das áreas dos imóveis declarados ao INCRA é maior do que a área desses municípios (ALMEIDA, 2008, p. 7).

A autora destaca que um quinto do país não pertence a quem de fato o cercou. Tem-se, no caso, terras públicas devolutas que devem ser destinadas à demarcação das terras indígenas reivindicadas aos remanescentes de quilombos, aos pequenos posseiros, à reforma agrária e a preservação ambiental.

Com o intuito de esclarecer tal questão levantamos que 94,81% da área total de MS, ou seja, 33.862.100,60 hectares estão cadastrados junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, portanto, existe o registro de propriedade. Dessa forma, se ainda existem terras devolutas no estado estas estariam no percentual de 5,19% do restante da área total que ainda não foram registradas, o que corresponde a 1.852.452,90 hectares, fato este que pode ser observado pela tabela abaixo.

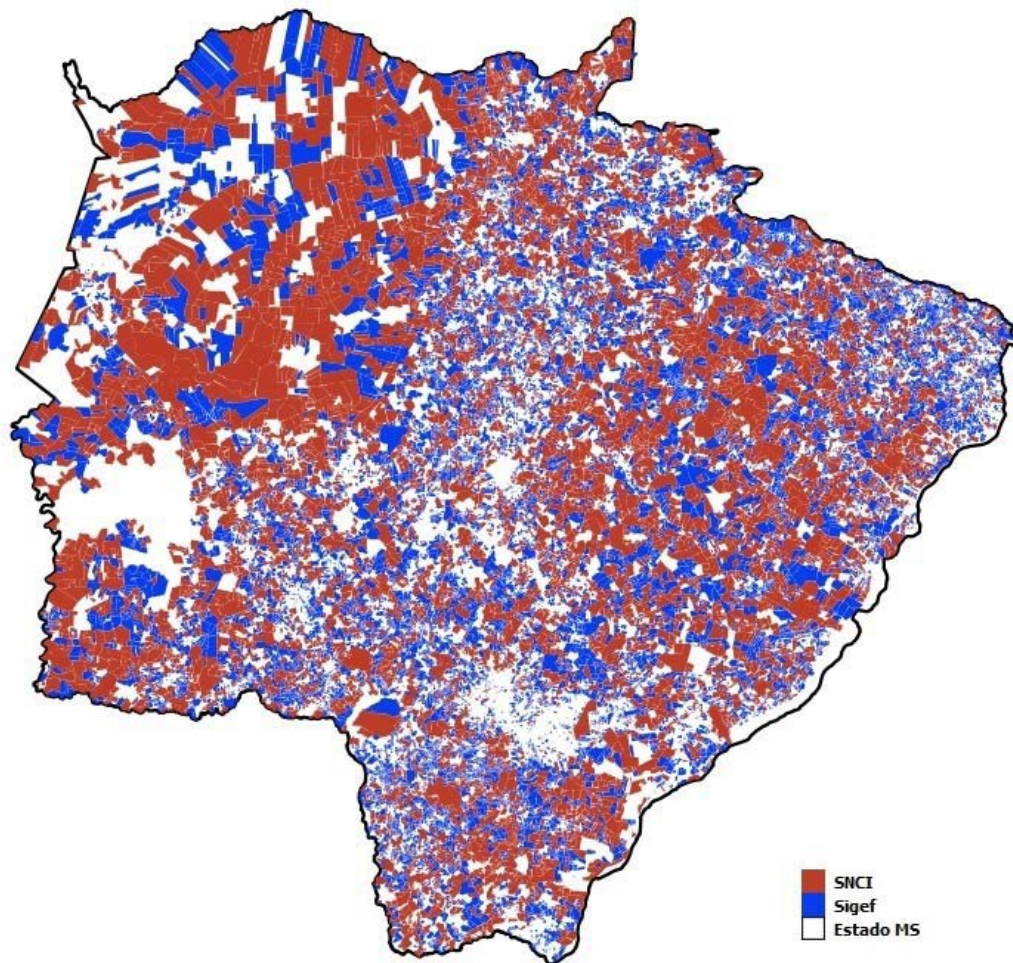
Tabela 17 - Imóveis rurais cadastrados em MS - 2018

Área Total do Estado (ha)	Percentual Total	Área Registrada (ha)	Percentual Registrado	Área não Registrada (ha)	Percentual de Área não Registrada
35.714.553,50	100%	33.862.100,60	94,81%	1.852.452,90	5,19%

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do INCRA/SNCR.

Sobre esses dados, é preciso ressaltar que nem todo o território é passível de registro, uma vez que somente os imóveis rurais são cadastrados no SNCR. Assim, nesta diferença estão incluídas as áreas urbanas e as áreas ambientais, como os cursos d’água, lagos e represas etc., que não são registradas. Além disso, com base nos dados disponibilizados pelo INCRA, em MS cerca de 11.001.753 hectares foram certificados pelo Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis – SNCI e 10.964.972 hectares foram certificados pelo Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, totalizando 21.966.725 hectares certificados, o que perfaz aproximadamente 61,50% da área total do estado (INCRA, 2017, p. 47), fato que pode ser melhor visualizado pelo mapa abaixo.

Mapa 7 - Imóveis Cadastrados em MS no SNCR - 2017



Fonte: INCRA (2017, p. 16).

Sendo assim, uma área muito importante de MS está devidamente certificada, isto quer dizer que, além de estarem registradas, sobre esses imóveis não existem questionamentos acerca de sua titularidade e dimensão estando, pois, regularizados. Contudo, somente quando estiver concluída a certificação de todos os imóveis rurais do estado é que será possível ter a dimensão exata da quantidade de áreas devolutas ou registradas indevidamente, o que deverá levar muitos anos, já que por conta das dificuldades técnicas, poucos países possuem um controle total sobre as propriedades rurais.

Por intermédio dos dados cadastrais do SNCR é possível verificar que são poucos os percentuais de terras a serem regularizadas em MS, o que implica dizer que se houver ampliação das terras para RA, estas devem advir das áreas registradas e não devolutas, aspecto esse mais difícil de ser alcançado, visto que requer negociação e investimentos para aquisição dessas propriedades, ainda que o estado conte com milhares de hectares sem destinação específica, contrariando o dispositivo constitucional que determina o cumprimento da função social da propriedade.

O fato é que, excluindo os perímetros urbanos e as áreas impróprias para cultivo agrícola, sobram poucas áreas que podem ser consideradas devolutas em MS e, portanto, passíveis de arrecadação para reforma agrária. Além disso, estas áreas quando existentes estão situadas em lugares de difícil acesso, não possuem infraestrutura que permita o escoamento da produção e estão localizadas longe dos centros urbanos, o que explica porque a arrecadação de terras não tem sido muito adotada para implantação de assentamentos rurais no estado, visto que estes objetivam sua exploração econômica por parte das famílias beneficiadas, o que é inviabilizado pelas dificuldades de explorar a terra em áreas remotas.

Acredita-se que a forma tradicional de exploração da atividade rural em MS, historicamente realizada em grandes propriedades, também pode explicar a existência de poucos imóveis disponíveis para a reforma agrária, o que vem causando verdadeiros entraves no processo de criação de assentamentos rurais, visto que a produção agropecuária e extrativista que predomina na paisagem rural do estado, bem como ocupa grande parte do seu território, vem contando com um cenário internacional favorável à comercialização dos seus produtos (*comodities*), elevando o valor das terras e dificultando as mudanças em sua estrutura fundiária.

Assim, tal cenário é delineado mais para a incorporação de novas áreas (as pequenas propriedades no entorno) às grandes propriedades rurais existentes que propriamente sua divisão. No entanto, ocorrem muitas situações como aquelas comuns nas décadas de 1960/70, quando os grandes fazendeiros utilizavam suas terras apenas como garantia para obtenção de empréstimos bancários subsidiados e, não raras vezes, para especulação imobiliária.

A referida situação constitui, ainda hoje, o que Silva (1981) chamou de “fechamento de fronteira” que ocorre quando a terra perde o seu papel produtivo e assume apenas o de reserva de valor, assim como um meio de acesso às outras formas de riquezas a ela associadas. Para o autor, “não é a ocupação efetiva do solo no sentido de fazê-lo produzir, mas sim uma “ocupação pela pecuária” com a finalidade precípua de garantir a propriedade privada daquela terra (SILVA, 1981, p. 117).

Nesse sentido, ainda segundo o autor, o fechamento da fronteira não significa que todas as terras estejam em uso, mas demarcadas, sendo muitas vezes subutilizadas apenas para estabelecer a ideia de uso, na espera de aquecimento de valores no mercado imobiliário. A terra constituiria, assim, uma renda capitalizada, ou seja, aquela que detém riqueza em si, sem que para isso ocorra a necessidade de seu manejo.

Vale ressaltar ainda que grande parte dos recursos destinados à reforma agrária são utilizados na aquisição de propriedades rurais, seja por meio de desapropriação, seja a partir

de compra e venda. Essas modalidades acabam servindo como alternativa para os grandes proprietários rurais em situação de crise, ou em momentos da baixa no mercado de venda de terras e, por isso, os movimentos sociais, com toda razão, têm questionado o uso de tais medidas, afirmando se tratar de “um prêmio para o latifúndio improdutivo”.

2.3 Os Entraves na Política Agrária

A política agrária em MS tem passado por diversas situações que a impedem de servir como um instrumento eficaz de democratização do acesso à terra e de diminuição da pobreza no campo. Esses entraves decorrem não somente das dificuldades técnicas e das questões políticas mas, principalmente, da industrialização da atividade agropecuária que, apesar de promover o crescimento econômico do estado, vem monopolizando a política agrícola governamental, promovendo a degradação ambiental, a manutenção da concentração fundiária, a diminuição da oferta de terras e o encarecimento do preço das propriedades rurais passíveis de aquisição para reforma agrária, dificultando a criação de novos assentamentos.

Desde a sua emancipação política, em 1977, o estado de MS manteve sua economia voltada para a exploração agrícola e pecuária em grande escala buscando o atendimento da indústria nacional e do mercado internacional de *commodities* agrícolas. Assim, a produção agropecuária em grandes propriedades rurais detem uma parcela significativa da capacidade produtiva do estado, graças ao movimento de monopolização dos financiamentos da agricultura e incentivos fiscais disponibilizados pela política agrícola nacional, a partir da década de 1980.

Com a intensificação da mecanização e da tecnificação da produção agrícola ocorrida nos anos de 1990, a atividade agropecuária passou por um processo de industrialização³⁹, atraindo empresas multinacionais do setor agrícola (voltada principalmente para a produção de carnes e da cultura do milho e da soja) e extrativista (com a produção de eucalipto e cana-de-açúcar), alterando o perfil econômico do estado que passou a ser industrializar. Com isso, Buscioli e Souza (2010) afirmam que:

A motivação industrializante registrada em Mato Grosso do Sul a partir da segunda metade dos anos de 1980 estava pautada na agroindústria e constituía-se em concordância ao comportamento da indústria nacional e da demanda internacional, além de significar a mudança do perfil agrário-exportador de Mato Grosso do Sul (BUSCIOLI; SOUZA, 2010, p. 133).

³⁹ A industrialização é caracterizada pela mecanização da produção agrícola e a dependência de fatores externos de produção como combustíveis fósseis, fertilizantes e pesticidas.

O processo de industrialização da produção agropecuária e extrativista, com a chegada de empresas multinacionais do setor agrícola e sua integração econômica ao mercado internacional de *commodities*, culminou na consolidação de toda a cadeia produtiva agroindustrial, o que, a partir do anos 2000, passou a ser conhecido como “agronegócio”.

O conceito de agronegócio, segundo Mendonça (2013), foi adotado para definir o processo de industrialização da agricultura, abrangendo toda a cadeia produtiva da atividade agropecuária como o setor de insumos (agrotóxicos, fertilizantes, sementes, máquinas agrícolas), da agricultura, da indústria de alimentos e fibras, da distribuição por atacado e varejo, além de embalagens, transporte, combustíveis, armazenamento, concessionárias de rodovias e serviços portuários (MENDONÇA, 2013, p. 140).

A consolidação deste processo de agroindustrialização, a partir da década de 2000, foi responsável pelo crescimento econômico de MS durante o período, tendo um papel relevante na balança comercial do estado relacionado diretamente ao implemento do setor primário e, portanto, como participação na cadeia de produção agrícola incentivada pelo aumento das trocas comerciais, tal como demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 18 - Comércio exterior de MS – de 2000 a 2015

Período	Exportação	Importação
2000	253.239,00	159.999,00
2001	473.680,00	281.843,00
2002	384.238,00	423.908,00
2003	498.339,00	492.868,00
2004	644.754,00	771.954,00
2005	1.149.122,00	1.080.012,00
2006	1.004.339,00	1.725.837,00
2007	1.297.177,00	2.189.888,00
2008	2.095.551,00	3.682.565,00
2009	1.937.634,00	2.690.230,00
2010	2.962.058,00	3.382.662,00
2011	3.916.261,00	4.469.067,00
2012	4.212.756,00	5.113.971,00
2013	5.256.284,00	5.655.528,00
2014	5.245.500,00	5.237.140,00
2015	4.735.117,00	3.442.452,00

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir das informações da SECEX.

Entretanto, o “mito” de que MS é um estado essencialmente agropecuário e exportador como foi no final do século passado, segundo Almeida (2003, p. 118), vem sendo alterado ao longo das últimas décadas, quando passou a se tornar um estado cada vez mais

industrializado, ainda que tal industrialização esteja relacionada com o beneficiamento da produção agrícola, o que pode ser observado a partir da composição do seu Produto Interno Bruto - PIB.

Tabela 19 - Valor adicionado ao PIB/MS por atividade econômica – 2014

Atividade	Valor em R\$ 1.000,00	Percentual
Serviços	42.957,22	54,41%
Indústria	15.220,13	19,28%
Agropecuária	12.195,26	15,45%
Outros	8.577,52	10,86%
Total	8.577,52	100,00%

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações da SEMADE/MS.

Importa demonstrar com a referida análise, que o privilégio que os órgãos governamentais têm dedicado ao setor agropecuário em MS, em detrimento das demais atividades econômicas – não se justifica mais, por conta da sua menor participação na composição econômica do estado se comparado aos serviços e a indústria. Portanto, a hegemonia do setor agropecuário no partilhamento dos recursos públicos, por intermédio da monopolização dos créditos agrícolas e subsídios fiscais, só pode ser atribuída à influência política exercida pela elite ruralista que, como demonstrado no capítulo anterior, vem dominando a sociedade sul-mato-grossense desde a criação do estado em 1977.

Sendo assim, o relativo crescimento econômico⁴⁰ de MS decorrente da consolidação do agronegócio tem efetado diretamente a política agrária, na medida em que mantém a concentração fundiária e promove a exclusão dos trabalhadores rurais dos territórios tradicionalmente ocupados, resultando no desemprego, na pobreza e na miséria no meio rural sul-mato-grossense (FABRINI, 2008, p. 78).

Com isso, percebe-se que as culturas agrícolas mais produzidas em MS (tradicionalmente a soja, o milho e a pecuária) demandam a utilização de grandes áreas de terras que monopolizam os recursos naturais disponíveis e restringem o acesso dos pequenos produtores e trabalhadores rurais ao resultado econômico da agricultura.

Atualmente, observa-se ainda um crescimento exponencial da área de plantio devido ao arrendamento de grandes extensões de terras necessárias para as plantações da cana-de-açúcar, distribuídas praticamente em todo o estado e voltadas principalmente para a produção

⁴⁰ O crescimento econômico promovido pelo agronegócio é relativo porque, apesar de aumentar a riqueza produzida no estado, demonstrado a partir do aumento da arrecadação, acaba monopolizando os recursos governamentais, impedido o acesso da agricultura familiar aos créditos financeiros subsidiados, disponibilizados pelas políticas agrícolas.

de etanol, bem como do eucalipto para atendimento das grandes usinas de beneficiamento de papel e celulose que se estabeleceram na região do bolsão (a leste do estado), cuja participação no PIB do estado pode ser observada na tabela abaixo.

Tabela 20 – Classificação dos principais produtos agropecuário de MS – 2018

Ordem	Produtos	Valor em (R\$)
1º	Soja	12.030.689.636,00
2º	Pecuária	10.675.154.950,00
3º	Cana-de-açúcar	4.685.574.356,00
4º	Milho	3.287.097.754,00
5º	Silvicultura	1.022.811.000,00
6º	Algodão	965.805.161,00

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do MAPA/VBP - 2018 e do relatório de Produção da Extração da Silvicultura/IBGE – 2018.

Essas atividades agrícolas, além de promoverem a concentração fundiária em MS, vêm causando um grande impacto ambiental por conta do uso intensivo dos solos e dos recursos hídricos, sobretudo, pelo uso indiscriminado de fertilizantes, defensivos agrícolas e insumos químicos que acabam esgotando os recursos naturais existentes. Por isso, depois de certo tempo esses locais acabam sendo abandonados pelo agronegócio e oferecidos ao INCRA para a criação de projetos de assentamentos.

Assim, a reforma agrária acaba sendo feita em áreas que não servem mais para o agronegócio e que acabam sendo desapropriadas ou compradas pelo governo buscando a criação de assentamentos rurais. As propriedades adquiridas muitas vezes não permitem o desenvolvimento da agricultura familiar sem a utilização de grandes investimentos materiais e financeiros pelos trabalhadores rurais assentados, causando mais um entrave para a política agrária.

Além da concentração fundiária e da degradação ambiental, o agronegócio vem estimulando em MS o domínio do capital sobre o trabalho e a produção, aquecendo o mercado de terras por meio da comercialização e, principalmente, pelo arrendamento de grandes extensões rurais, aumentando o preço dos imóveis passíveis de desapropriação e tornando cada vez mais onerosa a obtenção de terras para criação de novos assentamentos rurais. Tal fato constitui o que Oliveira (2012) tem chamado de “deserto verde”, ocasionando a elevação do preço das propriedades rurais no estado e diminuindo o estoque de terras disponíveis para reforma agrária, especialmente na região leste do estado, pois, para o autor:

Tem-se assim na microrregião de Três Lagoas, por conta do eucalipto, e no território sul mato-grossense em virtude da soja e mais recentemente da cana-de-açúcar, a constituição de um grande “deserto verde” apoiado na estrutura fundiária concentracionista e na aliança latifundiários-capitalistas, solapando qualquer perspectiva de reforma agrária pela via da desapropriação de terras improdutivas (OLIVEIRA, 2012, p. 11).

Outro entrave que tem dificultado a implantação de política agrária em MS é a possibilidade de aquisição de terras por estrangeiros, assunto este de especial interesse não somente porque o estado possui mais de 1.500 quilômetros de fronteira seca com dois países (Paraguai e Bolívia), mas porque está diretamente relacionado com a produção agroindustrial por uma infinidade de empresas multinacionais que aqui se instalaram nos últimos anos e que relacionamos a seguir:

Tabela 21 - Principais empresas multinacionais instaladas em MS – 2017

N.º	Empresa	Empresas e fundos relacionados	Origem do Capital	Uso do Solo
1	Adecoagro Brasil Participações S.A	Angélica Agroenergia Ltda.	EUA	Cana-de- Açúcar e Grãos
2	ADM do Brasil Ltda	N.I	EUA	Algodão, Cacau e Grãos
3	Agrex do Brasil S.A	Ceagro; Los Grobo; Mitsubishi	Argentina/Japão	Grãos (em rotação)
4	Biosev Bionergia S.A.	Louis Dreyfus Company	França	Cana-de- Açúcar
5	Biourja do Brasil Agroindústria Ltda	N.I	EUA	Grãos (em rotação)
6	Bunge Alimentos S.A.	DuPont; The Solae Company	EUA	Cana-de- Açúcar e Grãos
7	Cargill Agrícola S.A.	Black River Aseet Management; Grupo Ruette	EUA	Cana-de- Açúcar e Grãos
8	Central Energética Vicentina Ltda.	N.I	EUA/Brasil	Cana-de- Açúcar
9	Cerona - Companhia de Energia Renovável S.A.	N.I	Alemanha	Cana-de- Açúcar
10	Cia Agrícola Estância Sonora	Grupo Cigla	Itália	Cana-de- Açúcar
11	COFCO Agri	Antiga Noble Brasil S.A.; Chinatex; Nidera Sementes	China	Cana-de- Açúcar
12	Eldorado Brasil Celulose S.A.	Excellence Paper BV	Países Baixos	Monocultivo de Árvores
13	Fibria Celulose S.A	Veracel Celulose; Votorantim Industrial; Grupo Lorens; Stora Enso; J. Safra Asset Management	Brasil	Monocultivo de árvores

14	Grupo Poet	Biourja; DSM	EUA	Grãos (em rotação)
15	Grupo Rangel	Biurja; Grupo Poet	Portugal	Grãos (em rotação)
16	Infinity Bio-Energy Brasil Participações S.A.	Grupo Bertin; Infinity Participações	EUA	Cana-de- Açúcar
17	International Paper do Brasil Ltda.	N.I	EUA	Monocultivo de árvores
18	Mitsui	Multigrain; SLC Agrícola	Japão	Café
19	MSU Brasil Agropecuária Ltda.	Todas as empresas do grupo MSU S.A	Argentina	Grãos (em rotação)
20	Odebrecht Agroindustrial S.A	Amirys; BNDES-Par; Odebrecht.	Brasil/EUA/Japão/Reino Unido	Cana-de- Açúcar
21	Parkia Participações S.A.	Fibria Celulose S.A.	Brasil	Mercado de terras
22	Raizen Combustíveis S.A.	Cosan; Royal Dutch Shell; Radar; TIIA-Cref; Tono Bioenergia	Brasil/EUA/Países Baixos	Cana-de- Açúcar
23	Safi Brasil Energia S.A.	N.I	Itália	Cana-de- Açúcar
24	São Fernando Açúcar e Álcool Ltda.	N.I	Brasil	Cana-de- Açúcar
25	SLC Agrícola S.A.	SLC LandCo.; Dois Vales Participações; Mitsui&Co.; Deutsche Invest I Global Agribusiness; Valiance Asset Management; Neuberger Berman	Brasil	Algodão, Grãos (em rotação)
26	The Lancashire General Investment Company Limited	Frigorífico Anglo	Reino Unido	Mercado de terras

Fonte: Relatório Nera - DATALUTA – 2017.

Essas empresas multinacionais atuam em MS não somente na produção agrícola em áreas arrendadas, mas também no próprio mercado de terras a partir da intermediação de vendas e arrendamentos de propriedades rurais, fato este que só não tem um impacto ainda maior porque a legislação brasileira limita a aquisição de terras por empresas estrangeiras. Assim, apesar de impedir mais investimentos internacionais na agricultura, tal limitação legal constitui uma importante ferramenta para evitar a perda da soberania nacional sobre as áreas ocupadas pelo agronegócio, permitindo a manutenção da segurança nacional, a regulação da imigração e o controle da produção de alimentos e, especialmente, a prevenção contra a especulação imobiliária.

Em conformidade com a Lei nº 5.709 (BRASIL, 1971), criada ainda durante o período militar, quando o capital estrangeiro adentrou intensamente na área denominada de Amazônia Legal e que, apesar de suas diversas modificações ao longo do tempo, ainda permanece vigente, é permitido ao estrangeiro, seja ele pessoa física ou jurídica, adquirir no máximo 100 hectares de terras no país, sem levar em consideração a exploração econômica do imóvel, não podendo, porém, ultrapassar 25% da superfície territorial do município de localização do imóvel.

Isto nos remete às observações de Oliveira (1979), quando a legislação ainda não fazia uma restrição quanto à área total que poderia ser adquirida por estrangeiros, limitando-se a 10% do território de cada município. Assim, a empresa estrangeira, se quisesse, podia seguir o "conselho" do ex-ministro da agricultura, Alysso Paulinelli que, quando ocupava o cargo, em uma reunião com empresários estrangeiros em Salzburg na Áustria, aconselhava tais grupos a burlar a legislação brasileira, dizendo: "Basta pegar dois municípios vizinhos, comprar 10% de um e 10% de outro" (SAUTCHUK apud OLIVEIRA, 1991, p. 60).

Na Amazônia, tal como frisado por Oliveira (1991), este procedimento significava adquirir nos municípios paraenses de Altamira (178.000 km²) e Itaituba (160.000 km²), nada mais, nada menos que o total de 33.000 km², ou seja, uma área maior que os estados de Sergipe ou Alagoas. Isto, no momento em que o país vivia o "falso milagre econômico", quer dizer, o arrocho salarial mais profundo de sua história, aliado à maior expansão das multinacionais em território brasileiro (OLIVEIRA, 1991, p. 61).

Todavia, para a política agrária, a atenção especial no tocante à aquisição de terras por estrangeiros acontece por meio dos mesmos entraves causados pelo agronegócio, com o qual está diretamente relacionado, que é o impacto no preço das terras e na diminuição da disponibilidade de propriedades passíveis de aquisição para fins de reforma agrária, pois, para Castilho (2012), a entrada de estrangeiros tem influenciado os preços de terra no cenário nacional, já que tais agentes atuam como fortes demandantes, influenciando a precificação das terras nacionais. Assim, somente em Mato Grosso do Sul os estrangeiros já adquiriram 1.229 propriedades, totalizando 8.440 Km², porém:

[...] ficam de fora dos dados oficiais as aquisições de uma empresa brasileira, proprietária de áreas rurais, feitas por investidores internacionais ou mesmo a compra do controle acionário de companhias nacionais. As informações deveriam ser repassadas pelas Juntas Comerciais, mas não acontece porque não é um procedimento exigido legalmente. Há ainda outras situações que fogem ao domínio do Estado a exemplo dos contratos de gavetas e das negociações ocorridas em bolsa de valores, além da resistência dos cartórios de registros de imóveis em prestar as informações necessárias (CASTILHO, 2012, p. 32).

Dessa forma, uma eventual liberação da aquisição de terras nacionais por empresas estrangeiras estimularia os investimentos no agronegócio em MS, porém incentivaria a degradação ambiental, a concentração fundiária e o preço dos imóveis rurais, dificultando ainda mais a aquisição de terras voltadas à reforma agrária no estado.

Assim, para incentivar os investimentos internacionais necessários ao crescimento da produção agrícola em MS sem, contudo, causar os entraves acima destacados, seria necessário estabelecer um novo marco legal de gestão fundiária com mecanismos de controle que permitam a redução e a compensação dos impactos sociais e ambientais decorrentes da atividade agropecuária. Esses mecanismos devem ser suficientes para permitir o crescimento econômico do estado e, ao mesmo tempo, garantir a soberania nacional, uma vez que o capital estrangeiro internacional tem potencial para se apropriar de parte significativa do território estadual e inviabilizar de vez a política agrária.

2.4 A Implantação de Assentamentos Rurais

A implantação da reforma agrária em MS sempre esteve ligada ao contexto político e econômico nacional sendo, pois, fruto da luta pela terra e das contradições da política governamental que, ao mesmo tempo em que incentivou a modernização do setor agropecuário, foi forçada a propor a criação de pequenas propriedades rurais para amenizar os conflitos agrários decorrentes da concentração fundiária por ela provocada. Logo, a criação de assentamentos rurais, que constitui o principal instrumento da política agrária, deriva da própria relação conflituosa entre as ações governamentais e a pressão exercida pelos movimentos sociais.

Assim, foi com o objetivo de amenizar os conflitos agrários decorrentes da modernização da agricultura em MS que o governo federal decidiu criar na região de Corumbá uma série de assentamentos rurais, sendo o primeiro denominado projeto de assentamento Tamarineiro inaugurado em 1984, ainda durante o regime militar, dando início ao processo de implantação da reforma agrária que estava em gestação. Menegat (2009) avizencia que:

O primeiro dos seis assentamentos implantados na região de Corumbá, ainda anterior ao processo de implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, foi o Assentamento Tamarineiro, criado pela Resolução nº 142, de 3/7/1984, em uma área de 3.812,17 hectares, beneficiando 134 famílias, sendo 39 famílias de ex-arrendatários provenientes da área de conflito no município de Naviraí, das fazendas

a que já nos referimos, Jequitibá e Entre-Rios, e as demais famílias, constituídas por antigos posseiros que se encontravam instaladas na na área do Tamarineiro e do atual Taquaral (MENEGAT, 2009, p. 51).

O projeto de assentamento Tamarineiro foi criado antes do lançamento do I PNRA, em 1984, sendo conhecido por ser o primeiro assentamento rural criado em MS e um dos pioneiros do Brasil. Ademais, tal assentamento apresentou uma característica incomum, visto que foi criado sem qualquer planejamento e a partir de terras adquiridas por doação, portanto, não ensejou muito ônus ao Estado e, assim, foi possível sua criação antecipando o lançamento do plano nacional que ainda estava sendo elaborado.

Contudo, o primeiro assentamento de MS foi criado em local de difícil acesso e pouco propício para agricultura, pois buscava tão somente a resolução de um conflito agrário local (embora não tenha ocorrido luta pela terra) e o atendimento dos interesses de um importante grupo político e econômico do estado chamado “Chamma”⁴¹. Para Menegat (2009):

Esse assentamento foi possível a partir da doação da área pela antiga proprietária – a família Chamma – sem que nela ocorresse luta pela terra. A doação tinha como objetivo prioritário assentar os posseiros que se encontravam instalados em propriedades da família, mas implantado em local onde o solo não é propício à prática da agricultura (MENEGAT, 2009, p. 51).

Os primeiros assentamentos rurais criados em MS com base no I PNRA foram os projetos de assentamentos denominados Retirada da Laguna (no município de Guia Lopes da Laguna), Sucuriú (no município de Chapadão do Sul) e Nioaque (no município de Nioaque), em 1985, abrigando um total de 700 famílias, sendo a maioria composta de trabalhadores rurais expulsos do campo pela expansão da atividade agropecuária promovida pela modernização da agricultura.

Mesmo que tivesse grande importância para inaugurar a política agrária em MS, o número de famílias atendidas pela criação dos primeiros assentamentos rurais no estado foi inexpressivo se considerarmos a meta de assentamento de 4.400 famílias prevista no Plano Regional de Reforma Agrária – PRRA/MS e a demanda por terras no estado, que passava por uma série de conflitos agrários e manifestações populares promovidas pelas milhares de famílias acampadas ao longo de suas rodovias, exigindo o cumprimento da promessa de

⁴¹ O grupo Chamma estava ligado à produção siderúrgica no município de Corumbá/MS até a década de 1970 quando, em razão do encerramento dessas atividades, voltou-se para a produção pecuária, mas com a necessidade de demarcar a posse de suas áreas, pois pela forma como demarcou seu domínio não detinha o título de posse de boa parte delas (MENEGAT, 2009). Assim, o acordo com o INCRA buscando a doação da propriedade na qual seria instalada o PA Tamarineiro I, envolvia em contrapartida a regularização de outras posses que a família Chamma detinha sem regulamentação.

reforma agrária.

Não se sabe ao certo o número exato da demanda por terras em MS durante este período, existindo divergência entre a quantidade anunciada pelo governo e a divulgada pelos movimentos sociais, porém é certo que o número de famílias acampadas se contava aos milhares sendo que outras centenas de famílias de “brasiguaios” expulsos do Paraguai eram somadas, assim como se dirigiam para os municípios do sul do estado engrossando as fileiras de trabalhadores sem-terra. Sendo assim, Sprandel(1992) afirma que:

O Movimento Sem Terra do Estado do Mato Grosso do Sul, em carta datada de janeiro de 1986, propôs a MIRAD que os brasiguaios fossem assentados à parte, em projetos específicos, fora do Plano Regional de Reforma Agrária/Mato Grosso do Sul (aprovado pelo decreto número 92.621, de 02/05/86). Alegavam ser de 22.000 o número de famílias sem-terra no Estado, e que o PRRA/MS só previa o assentamento de 4.400 famílias naquele ano (SPRANDEL, 1992, p. 36).

Apesar do aumento dos conflitos agrários e do surgimento de diversas ocupações de terras organizadas pelos movimentos sociais neste período, no ano de 1986, somente 4 assentamentos foram criados em MS, totalizando 1.089 famílias assentadas. Portanto, apenas uma fração das 22 mil famílias de trabalhadores rurais sem-terra existentes no estado à época foram atendidas.

No entanto, mesmo não acontecendo uma mudança significativa na demanda pela reforma agrária em MS ao longo dos anos, como se pode verificar pela quantidade de famílias acampadas no estado atualmente, totalizando pouco mais de 24 mil candidatos à espera de um lote de terra (ver item 1.3), a política agrária de criação de projetos de assentamentos inaugurada em 1984 encontra-se estagnada desde o ano de 2013, quando foi implantado o último assentamento rural no estado.

Vale ressaltar que, durante este período, foram concluídos aos menos 173 processos de obtenção de terras pelo governo federal e/ou reconhecimento de assentamentos rurais implantados pelo governo estadual, sendo que alguns deles resultaram em vários projetos de assentamentos como no caso do PA Itamarati I, cuja propriedade foi desmembrada e dividida em quatro assentamentos rurais relacionados com a CUT, MST, FETAGRI e FAF.

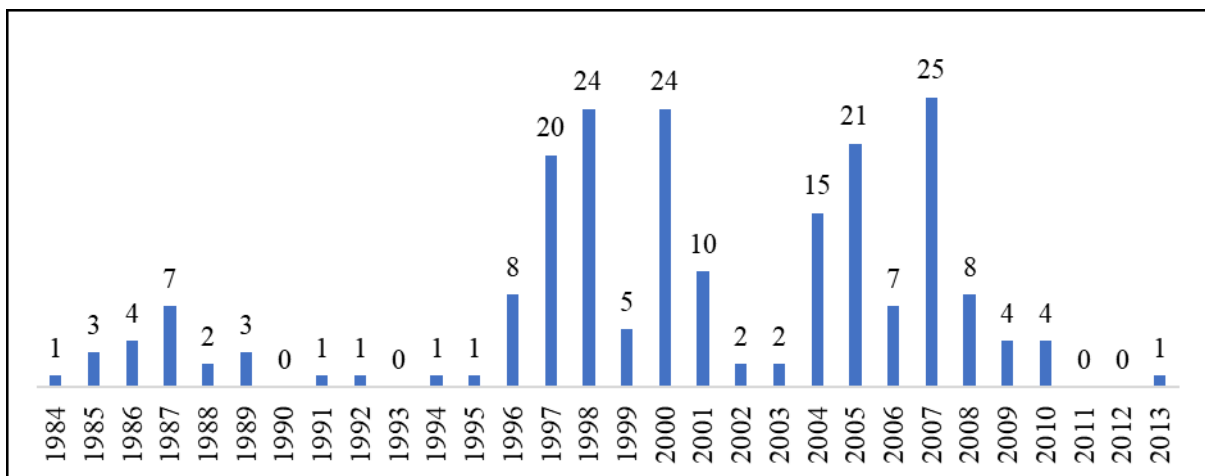
O mesmo ocorreu no caso do PA Itamarati II, cuja propriedade foi desmembrada e dividida em cinco projetos de assentamentos, sendo destinados aos candidatos ligados ao MST, CUT, FETAGRI, FAF e FAFI. Este fato também se repetiu em outros assentamentos rurais de MS, como nos projetos de assentamentos Santa Mônica (CUT, MST e FETAGRI), Indáia em Aquidauana (CUT, FAF, FETAGRI e MST), Avaré (CUT e FETAGRI), Barra

Nova (MST e FETAGRI), Volta Redonda (FAF e CUT) e Alambari (CUT, FETAGRI e FAF) que acabaram levando o nome dos movimentos sociais que tiveram participação no processo de aquisição da propriedade.

Vale frisar que, enquanto em alguns casos uma propriedade adquirida objetivando a reforma agrária foi transformada em vários projetos de assentamentos, como acima mencionado, em outras situações ocorreu o inverso, foi preciso a aquisição de várias propriedades para formar apenas um projeto de assentamento, como é o caso do PA Aldeia, localizado no município de Bataguassu, criado a partir da aquisição das fazendas Confissão, Aldeia, São José da Alegria, Santa Luzia e Cinco Irmãos; e do PA Dorcelina Folador, localizado no município de Ponta Porã, criado a partir da aquisição das fazendas Entre Rios, Noroeste, Rabão, Seriema, Itá e Tucano, entre outros.

Assim, durante o período de 29 anos de vigência da política de aquisição de terras para criação de assentamentos rurais em MS (de 1984 a 2013) foram criados ou reconhecidos 204 projetos de assentamentos, como pode ser conferido no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Quantidade de Assentamentos criados em MS por ano – de 1984 a 2013



Fonte: Dados sistematizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Como pode ser observado no gráfico acima, o ápice na criação de assentamentos rurais em MS ocorreu no ano de 2007, ou seja, no último ano de vigência do II PNRA, ainda durante o governo do ex-presidente Lula (2003-2010), quando foram criados 25 projetos de assentamentos, quantidade esta muito próxima dos 24 projetos de assentamentos criados em 1998 e 2000 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), sendo esses os presidentes que mais criaram assentamentos rurais no estado. No entanto, a partir do primeiro ano do mandato a ex-presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) houve uma redução na criação de assentamentos rurais no estado, sendo interrompido completamente em 2013.

Apesar da importância do I PNRA, lançado ainda no governo do presidente José Sarney, com início em 15 de março 1985 perdurando até 15 de março de 1990⁴², durante o período foram criados apenas 19 assentamentos rurais em MS, abrigando um total de 4.305 famílias, em uma área de 126.079,00 hectares, sendo melhor observado na tabela abaixo:

Tabela 22 – Assentamentos criados em MS durante o governo Sarney – de 1985 a 1990

Ano	Assentamentos	Famílias	Área (ha)	Média de área por família
1985	3	700	28.729,76	41,04
1986	4	1.089	24.135,16	22,16
1987	7	1.039	43.660,89	42,02
1988	2	295	9.613,14	32,58
1989	3	1.182	19.940,04	16,86
1990	0	0	0,00	0
Total	19	4.305	126.079,00	29,28

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

O reduzido número de assentamentos rurais criados neste período decorre, sobretudo, da forte oposição dos latifundiários preocupados com os mecanismos de desapropriação regulamentados pelo I PNRA. Portanto, o início da implantação de assentamentos rurais em MS foi um período muito conturbado, pois mesmo sendo obrigado a reconhecer a importância da reforma agrária para diminuição dos conflitos sociais no campo, o governo José Sarney (1985-1990) não conseguiu atingir sequer 10% (dez por cento) da meta de criação de assentamentos previstas no plano nacional. Com isso, Marques (2004) aponta:

Verifica-se, então, uma mudança de ênfase da política de colonização para a de reforma agrária, com a criação de assentamentos de trabalhadores rurais, de preferência, nas regiões de origem destes, tendo o mecanismo da desapropriação por interesse social como principal forma de obtenção das terras. Porém, diante da forte oposição dos latifundiários, sobretudo daqueles que se organizam à frente da União Democrática Ruralista (UDR), e dos compromissos do Governo Sarney com sua base ruralista, não chegam a ser realizados 10 % da meta do plano (MARQUES, 2004, p. 45).

Outro fator que contribuiu para o não atendimento das metas estabelecidas no I PNRA, foi a dúvida com relação à recepção da política agrária pela Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, fato este que prejudicou a criação de novos assentamentos. A dúvida na época era se a nova Carta Magna reconheceria o direito da desapropriação da propriedade rural que não cumprisse sua função social, fato este que causou intenso debate na

⁴² Até 7 de junho de 1994, o mandato presidencial era de 5 anos, porém foi alterado para 4 anos por força da Emenda Constitucional de Revisão nº 5.

assembleia constituinte que acabou reafirmando esse direito já reconhecido na constituição anterior firmada ainda sob o regime militar. No entanto, para Formiga (2004), as alterações promovidas pela nova constituição para a reforma agrária pouco acrescentaram no tocante à resolução dos conflitos. A autor menciona que:

A promulgação da Constituição de 1988 pouco acrescentou, no plano imediato, à resolução da questão agrária brasileira. Entretanto, o processo de recriação das instituições democráticas, no contexto da reabertura política, um de seus mais importantes tributos, contribuiu para que o País conseguisse construir um ambiente de estabilidade econômica e amenizar problemas sociais (FORMIGA, 2004, p. 20).

Sendo assim, mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a legislação agrária continuou como era antes, ou seja, não criou mecanismos que visassem uma solução definitiva para a concentração fundiária, prevendo apenas uma melhoria na distribuição de terras, de modo que na lei brasileira nunca houve uma previsão de mudanças profundas, o que implicaria uma postura política ligada à ideia de construir uma outra sociedade, diferenciada daquela que temos até o momento (ARAUJO, 2001, p. 115).

Ademais, apesar do conservadorismo político predominante e da perda de espaço do tema na agenda política nacional, a partir no início da década de 1990 as ações de reforma agrária alcançaram força nos anos posteriores, suscitando acirramento dos conflitos como o ocorrido em 17 de abril de 1996 no sudeste do estado do Pará, quando dezenove trabalhadores rurais sem-terra foram mortos pela polícia, no episódio que ficou conhecido como o “Massacre de Eldorado dos Carajás”.

Durante esse período também ocorreram conflitos e enfrentamentos em MS, entre detentores de terras e acampados que resultaram em mortes, dentre eles o fato de maior repercussão ocorreu em 30 de agosto de 2000, quando membros do MST, conhecidos como Silvio Rodrigues e Ranildo da Silva, foram presos, torturados e executados por pistoleiros contratados por fazendeiros da região de Rio Brillhante, incomodados com as ocupações de terras promovida por eles.

Além disso, já no primeiro mandato presidencial democrático do país, após a promulgação da nova constituição que reestabeleceu as eleições pelo voto direto, o governo do ex-presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), que teve início em 15 de março 1990 e terminou em 29 de dezembro de 1992 quando renunciou ao mandato devido a abertura do processo de impeachment, criou somente 2 assentamentos rurais em MS, abrigando um total de 297 famílias em uma área de 9.040,84 hectares, tal como pode ser visto na tabela abaixo.

Tabela 23 -Assentamentos criados em MS durante o governo Collor – de 1990 a 1992

Ano	Assentamentos	Famílias	Área (ha)	Média de área por família
1990	0	0	0,00	0,00
1991	1	149	4.719,81	31,67
1992	1	148	4.321,02	29,19
Total	2	297	9.040,84	30,44

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

A justificativa para a pequena quantidade de assentamentos rurais criados durante o governo Collor foi a falta de regulamentação do dispositivo constitucional que previa a desapropriação para fins de reforma agrária, o que só veio ocorrer no governo do ex-presidente Itamar Franco que o substituiu (PEREIRA, 2015, p. 388). Cabe destacar que, mesmo sem a regulamentação da nova Constituição Federal, o ex-presidente José Sarney ainda criou mais quatro projetos de assentamento em MS até o término do seu mandato, em 15 de março de 1990, o que contraria a justificativa do governo Collor para ausência de políticas agrárias durante seu mandato presidencial.

Durante o governo do ex-presidente Collor apenas uma propriedade foi adquirida para fins de reforma agrária, mediante compra e venda, onde foi instalado o PA São Manuel no município de Anastácio em 27 de fevereiro de 1992, sendo que o PA Sumatra, localizado no município do Bodoquena, apesar de criado em 1991, já havia sido adquirido em 18 de setembro de 1989 ainda durante o governo Sarney. Por isso, o mandato do então presidente Collor é lembrado por não ter realizado desapropriações de terras destinadas à reforma agrária.

Com a aprovação da Lei nº 8.629/93 (BRASIL, 1993), o governo do então presidente Itamar Franco (1992-1994), que teve início em 29 de dezembro de 1992 em substituição do então ex-presidente Collor, promoveu a regulamentação da desapropriação prevista na Constituição Federal. Tal fato, porém, não mudou a perspectiva para a implantação da reforma agrária em MS, que continuou estagnada durante todo o seu mandato, de modo que durante este período foi criado apenas 1 assentamento rural em MS, denominado PA São Luiz, no município de Baitaporã, abrigando 114 famílias em 1.599,61 hectares.

Tabela 24 - Assentamentos criados em MS durante o governo Itamar - 1993 – 1994

Ano	Assentamentos	Famílias	Área (ha)	Média de área por família
1993	0	0	0,0000	0,0000
1994	1	114	1.599,61	14,03
Total	1	114	1.599,61	14,03

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Por outro lado, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, que perdurou de 1 de janeiro de 1995 até 1 de janeiro de 2003, constituiu o período em que mais foram criados assentamentos rurais em MS, totalizando 94 projetos criados ao longo de dois mandatos presidenciais, sendo 53 no primeiro mandato de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 1998, abrigando um total de 7.491 famílias, e 41 assentamentos rurais criados no segundo mandato, de 1º de janeiro de 1998 a 1º de janeiro de 2003, abrigando 5.268 famílias, com uma média de lotes com 28 hectares por família no primeiro mandato, e lotes com 25,49 hectares por família no segundo mandato.

Tabela 25 - Assentamentos criados em MS durante o governo FHC – de 1995 a 2002

Mandato	Ano	Assentamentos	Famílias	Área (ha)	Média de área por família
1º	1995	1	319	10.635,58	33,34
	1996	8	1.422	35.027,69	24,63
	1997	20	2.691	72.468,71	26,93
	1998	24	3.059	91.567,31	29,93
	Subtotal	53	7.491	209.699,29	28,00
2º	1999	5	192	4.586,25	23,88
	2000	24	3.010	77.732,38	25,00
	2001	10	892	22.482,72	25,20
	2002	2	1.174	29.496,21	25,12
	Subtotal	41	5.268	134.297,56	25,49
Total	94	12.759	343.996,85	26,96	

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Com isso, mesmo que FHC tenha sido o presidente que mais criou assentamentos rurais no Brasil, fato este que também reflete nos dados de criação de assentamentos rurais em MS, não foi ele o presidente que assentou o maior número de famílias no estado, o que pode ser atribuído em parte pelo tamanho das parcelas concedidas, visto que a média de aproximadamente 27 hectares por família foi superior à média das parcelas concedidas nos governos que vieram depois.

Apesar de FHC ter investido na criação de assentamentos rurais, acabou deixando de investir na consolidação dos assentamentos rurais criados nos governos anteriores e na infraestrutura dos novos assentamentos, além de não conseguir atender a grande quantidade de famílias acampadas, como mostra Fernandes (2003):

Embora FHC tenha propagandeado que realizou a maior reforma agrária da história do Brasil, na realidade sua política de reforma agrária produziu pelo menos dois resultados lamentáveis: o represamento com o crescimento do número de famílias acampadas, que em 2003, chegou a cento e vinte mil famílias, e a precarização dos assentamentos implantados, que foram implantados como projetos incompletos, que além de não terem infraestrutura básica, a maior parte também não recebeu crédito agrícola e de investimento” (FERNANDES, 2003, p. 3)

Durante o governo do ex-presidente Lula, que teve início em 1º de janeiro de 2003 e perdurou até 1º de janeiro de 2011, foram criados 86 assentamentos rurais em MS, sendo 45 projetos no primeiro mandato, de 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2007, abrigando um total de 9.666 famílias, e 41 assentamentos rurais no segundo mandato, de 1º de janeiro de 2007 a 1º de janeiro de 2011, abrigando 4.662 famílias, com uma média de lotes com aproximadamente 15 hectares por família no primeiro mandato, bem como lotes em torno de 18 hectares por família no segundo mandato, o que pode ser melhor observado por meio da tabela abaixo.

Tabela 26 - Assentamentos criados em MS no governo Lula – de 2003 a 2010

	Ano	Assentamentos	Famílias	Área (ha)	Média de Área por Família
1º Mandato	2003	2	18	500,02	27,77
	2004	15	3.811	60.308,90	15,82
	2005	21	4.953	71.806,76	14,49
	2006	7	884	13.655,75	15,44
	Subtotal	45	9.666	146.271,43	15,13
2º Mandato	2007	25	3.352	52.044,40	15,52
	2008	8	549	17.136,60	31,21
	2009	4	401	6.641,35	16,56
	2010	4	360	7.098,16	19,71
	Subtotal	41	4.662	82.920,51	17,78
Total	86	14.328	229.191,94	15,99	

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Como constatado, apesar do ex-presidente Lula ter criado menos assentamentos rurais que FHC, foi durante seu mandato que o maior número de famílias foram assentadas em MS, pois, enquanto nos mandatos de FHC foram assentadas 12.759 famílias, no governo Lula foram assentadas 14.328 famílias, fato este possível por conta

do tamanho reduzido das parcelas concedidas.

Assim, enquanto a média das parcelas concedidas durante os mandatos dos governos FHC foi de aproximadamente 27 hectares por família, nos mandatos dos governos Lula ficou em torno de 16 hectares por família. Logo, pode-se concluir que o governo Lula priorizou o atendimento de um maior número de famílias, ainda que fosse necessário a diminuição do tamanho das parcelas⁴³.

O governo Lula também priorizou a compra de terras como forma de aquisição de propriedades rurais voltadas para a reforma agrária em detrimento da modalidade “desapropriação”, visto que durante seu mandato foram adquiridas 56 propriedades para fins de reforma agrária pela modalidade “compra e venda”, enquanto no governo FHC foram adquiridas apenas 3 propriedades nesta modalidade de aquisição.

Por outro lado, durante no Governo FHC foram realizadas 83 desapropriações voltadas à reforma agrária, enquanto no governo Lula foram realizadas apenas 21, o que não deixa dúvidas quanto às prioridades estabelecidas por cada um desses governos, fato este que, certamente, teve impacto no preço pago por hectare de terras adquirido.

Entretanto, o propósito do estudo proposto não é comparar a quantidade de terras obtidas em cada governo, nem os valores pagos por hectare dos imóveis adquiridos, mas entender como a escolha da modalidade de aquisição das propriedades rurais destinadas à reforma agrária pode ter refletido no número de assentamentos rurais criados em MS.

O fato é que, ao priorizar a aquisição por compra e venda em detrimento de outras modalidades, o governo Lula gerou uma contradição na política fundiária local, visto que ao intensificar a criação de assentamentos rurais, acabou contribuindo para o aquecimento do mercado de terras elevando o valor das propriedades que, por sua vez, encareceu e dificultou a aquisição de outros imóveis rurais para reforma agrária.

Além disso, ao priorizar a aquisição por compra e venda, o governo Lula deixou de promover uma melhor distribuição fundiária, na medida em que os recursos pagos pelas terras aos antigos proprietários dos imóveis adquiridos, acabaram sendo utilizados para reinvestir na aquisição de novas propriedades⁴⁴. Um exemplo disso parece ter

⁴³ Importa destacar que não estamos considerando a qualidade das terras adquiridas em ambos os governos. Isso porque um lote menor, mas com terras melhores, como é o exemplo do assentamento Itamarati, acaba sendo muito mais produtivo do que alguns lotes maiores, como aqueles do PA Casa Verde que, embora sejam de maiores, têm sua produtividade reduzida por conta da baixa qualidade do solo.

⁴⁴ Foi o que ocorreu com Olacir de Moraes, que deixou de ser o rei da soja em MS (denominação em razão da produção que obtinha na fazenda Itamarati, parte dela vendida ao Estado para nela criar o assentamento Itamarati), para se tornar o Rei da soja na Bolívia e também o rei do algodão no MT (o ouro branco conforme

ocorrido no caso da Fazenda Eldorado, localizada no município de Sidrolândia, que foi adquirida do grupo agropecuário Bertin por “compra e venda” em 2005, pois, com o pagamento recebido do governo, este grupo acabou adquirindo a Fazenda Santo Antônio no município de Itaquiraí que, por conseguinte, também foi adquirida por “compra e venda” para criação dos assentamentos Santo Antônio, Itaquiraí, Caburey e Foz do Rio Amambaí. A publicação da época afirma o que se diz:

O Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) entregou ontem a 1.600 famílias de sem-terra a Fazenda Santo Antônio, com área de 16.700 hectares, em Itaquiraí, na divisa entre Mato Grosso do Sul e o Paraguai. O imóvel foi comprado neste ano pelo instituto por R\$ 108 milhões, que serão pagos em 60 meses ao Grupo Agropecuário Bertin, o ex-proprietário da área. Há três anos a mesma empresa vendeu ao Incra a Fazenda Eldorado, com 24.783 hectares, em Sidrolândia (a 70 quilômetros de Campo Grande), por R\$ 179 milhões. O local tinha como destino o assentamento de 1.904 famílias. Segundo a norma federal, o imóvel adquirido para a reforma agrária acima de 10 mil hectares não pode ser quitado em menos de 20 anos. O superintendente do Incra em Mato Grosso do Sul, Luiz Carlos Bonelli, explicou que cada uma das duas fazendas foi dividida em quatro áreas, para que o prazo de pagamento fosse reduzido. É um recurso legal, que tivemos que usar diante da necessidade urgente de assentamento dos sem-terra nas duas regiões do Estado (TOMAZELA, 2007, p. 15).

Assim, ao final do segundo mandato do ex-presidente Lula houve uma diminuição na aquisição de terras para criação de assentamentos rurais, o que pode ser explicado em parte pelo aumento do preço dos imóveis causados pelo aquecimento do mercado de terras provocado pelo próprio governo e associado a balança comercial favorável aos produtos agrícolas brasileiros, motivando investimentos estrangeiros no território brasileiro e encarecendo o preço das terras.

A diminuição na criação de assentamentos rurais também pode ser explicada pela mudança de postura do governo em relação à política agrária após o fim do II PNRA, quando buscou-se muito mais a consolidação dos projetos de assentamentos existentes que a criação de novos assentamentos. A tal respeito, Nardoque et al (2018) observaram que:

Neste período, houve a criação e aumento de investimentos para políticas públicas e programas sociais voltados para a agricultura familiar camponesa, destacando-se o PAA, o PNAE e a nova perspectiva territorial aplicada nos territórios rurais (NARDOQUE et al, 2018, p. 645).

O objetivo era não contrariar os interesses dos ruralistas, em alta em razão da demanda por *commodities* agrícolas puxada pelo aumento do consumo na China e de outros mercados emergentes. Por isso, a prioridade passou a ser investir em programas sociais voltados para a agricultura familiar e não mais na criação de novos assentamentos.

Desde então, pouco foi feito em termos de criação de novos assentamentos para a reforma agrária em MS. Com isso, no governo da ex-presidenta Dilma Rousseff foi criado apenas 1 assentamento rural, denominado PA Nazerth, localizado no município de Sidrolândia, com 2.491,73 hectares, o que pode ser melhor observado na tabela abaixo.

Tabela 27 - Assentamentos criados em MS no governo Dilma – de 2011 a 2013

1º Mandato	Ano	Assentamentos	Famílias	Área (ha)	Média de Área por Família
	2011	0	0	0	0,00
2012	0	0	0	0,00	0,00
2013	1	171	171	2.491,73	14,57
Total	1	171	171	2.491,73	14,57

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Importa destacar que o único projeto de assentamento criado em MS durante o mandato da ex-presidenta Dilma, em verdade, já havia sido adquirido em 29 de abril de 2010, ainda durante o governo do ex-presidente Lula. Dessa forma, assim como ocorrido no mandato do ex-presidente Collor, durante o governo da ex-presidenta Dilma também não foram realizadas desapropriações no estado, sendo assentadas 171 famílias no único projeto de assentamento criado.

Em nível nacional, os números não foram muito diferentes. Oliveira (2015) destaca que “o governo Dilma no primeiro mandato garante ter assentado 105 mil famílias, todavia, assentou apenas e tão somente 37 mil famílias em assentamentos novos” (OLIVEIRA, 2015, p. 29), podendo-se concluir que, assim como no caso do ex-presidente Collor, o governo Dilma foi um dos que menos fez pela reforma agrária em se tratando de desapropriação de terras e assentamentos de famílias.

Por outro lado, o governo Dilma se distancia das características do governo Collor na medida em que ela manteve e até intensificou fomento agrícola para os assentamentos já criados, fosse em relação aos financiamento do Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF, fosse na compra de alimentos para merenda escolar pelo Programa de Aquisição

de Alimentos – PAA e no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, dentre outros investimentos que implicavam um compromisso com os assentados. Com isso, evitou-se paralisar a reforma agrária sem, contudo, contrariar os interesses do agronegócio como solicitam as medidas que visam à aquisição de terras para criação de novos assentamentos.

Essa situação também pode ser explicada com base na crise econômica pela qual o país estava passando desde o ano de 2008, cujos reflexos foram sentidos mais significativamente durante o primeiro mandato da ex-presidenta Dilma e pelo arrefecimento da luta pela terra, tendo como consequência a estagnação da reforma agrária em MS. Como afirma Cosme (2016):

[...] é nítido que o resultado pífio dos governos Dilma com relação a criação de novos assentamentos rurais, com certeza, está atrelado à queda e manutenção dos baixos índices de pessoas envolvidas em conflitos, principalmente, em seu primeiro governo (COSME, 2016, p. 336).

Assim, pelos números da reforma agrária em MS é possível concluir que a criação de assentamentos rurais não é fruto de políticas públicas planejadas, mas uma reação política compensatória para amenizar os conflitos agrários e atender as reivindicações dos movimentos sociais rurais manifestada, principalmente, por meio das ocupações de terras. Dessa forma, quando menor o número de ocupações, menor é o número de assentamentos criados, visto que os governos só os criam quando são pressionados.

Para entender como a criação de assentamentos rurais em MS deriva da relação entre as ações governamentais e a pressão exercida pelos movimentos sociais faz-se necessário comparar os números de ocupações com a de criação de assentamentos rurais. Para isto, dispomos de um importante instrumento de compartilhamento de dados da questão agrária que pode nos permitir compreender melhor a relação entre as ocupações e a criação de assentamentos rurais, que são os dados divulgados pelo relatório Dataluta mantido pelo Projeto de Extensão e Pesquisa do Núcleo de estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – NERA, do Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Campus de Presidente Prudente, desde 1988.

Apesar de não haver dados anteriores a 1988, pelo último relatório divulgado no ano de 2016, cuja versão em Inglês foi traduzida em 2017, é possível verificar o número de ocupação em MS a partir desse ano e confrontá-lo com o número de assentamentos no estado, criados ou reconhecidos pelo INCRA no mesmo período e, assim, entender um pouco mais sobre tal dinâmica. Para melhor demonstrar a relação entre as ocupações e a criação de

assentamentos, optou-se por apresentar os dados por intermédio da tabela abaixo.

Tabela 28 - Comparação entre as Ocupações e os Assentamentos – de 1984 a 2013

Ano	Ocupações	Famílias	Assentamentos	Famílias	Área dos Assentamentos (ha)
1984	-	-	1	157	3.812,17
1985	-	-	3	700	28.729,76
1986	-	-	4	1.089	24.135,16
1987	-	-	7	1.039	43.660,89
1988	4	263	2	295	9.613,14
1989	6	4.990	3	1.182	19.940,04
1990	3	291	0	0	0
1991	7	3.470	1	149	4.719,81
1992	4	767	1	148	4.321,03
1993	8	1.393	0	0	0
1994	13	1.859	1	114	1.599,61
1995	7	927	1	319	10.635,58
1996	27	3.609	8	1.422	35.027,69
1997	35	6.202	20	2.691	72.468,72
1998	77	13.584	24	3.059	91.567,32
1999	105	13.251	5	192	4.586,25
2000	88	11.249	24	3.010	77.732,38
2001	34	2.798	10	892	22.482,72
2002	4	150	2	1.174	29.496,21
2003	14	200	2	18	500,0218
2004	30	1.200	15	3.811	60.308,90
2005	21	3.560	21	4.953	71.806,76
2006	24	1.436	7	884	13.655,75
2007	6	750	25	3.352	52.044,40
2008	7	305	8	549	17.136,60
2009	8	377	4	401	6.641,35
2010	5	566	4	360	7.098,16
2011	8	973	0	0	0
2012	17	784	0	0	0
2013	32	1.792	1	171	2.491,73
Total	594	76.746	204	32.131	716.212,19

Fonte: Dados organizados pelo autor com base no relatório DATALUTA e do SIPRA/INCRA.

Embora não seja possível demonstrar o número de ocupações ocorridas antes 1988, sabe-se que foi um período marcado por intensos conflitos agrários em MS, fato este corroborado pelos fatos históricos que deram origem aos movimentos sociais rurais no estado, como as ocupações da fazenda Santa Idalina e o retorno dos "brasiguaios" no início da década

de 1980, que já foram objetos de estudo no capítulo anterior.

Vale ressaltar, que por uma questão metodológica, os dados acima apresentam uma realidade diferente daquela demonstrada pelos dados fornecidos pela CPT, discutidos no primeiro capítulo (Tabela 7). A tabela acima permite verificar que, com exceção dos anos de 1989, 1991 e 1994, o maior número de ocupações em MS ficou concentrado entre os anos de 1996 a 2000. Vale ressaltar que o ano de 1989 foi logo após a promulgação da Constituição Federal. Portanto, a criação da nova carta constitucional pode ter incentivado o aumento do número de famílias envolvidas nas ocupações, uma vez que a sociedade encontrava-se mobilizada em torno da luta pelos direitos a serem estabelecidos na nova constituição.

As outras exceções ocorreram em 1991 e 1994, nos segundos anos de mandato dos presidentes Collor e Itamar, sendo importante ressaltar que no primeiro ano de seus mandatos não houve a criação de assentamento em MS, o que pode ter incentivado o aumento do número de ocupações no estado.

Apesar do aumento das ocupações durante o período compreendido entre os anos de 1995 e 1999, é possível observar que, geralmente no primeiro ano dos mandatos presidenciais, ocorre uma diminuição na criação de novos assentamentos. Isto se deu tanto no início do primeiro quando no segundo ano do mandato de FHC. A principal crítica durante este período, é que FHC não possuía um projeto de reforma agrária. Para Fernandes (2003):

Durante os mandatos de seu governo, 90% dos assentamentos implantados foram resultados de ocupações de terra. Todavia, no seu segundo mandato, quando criminalizou as ocupações e os movimentos camponeses entraram em refluxo e, por consequência, diminuíram as ocupações de terra, também diminuiu o número de assentamentos implantados (FERNANDES, 2003, p. 3).

Já no ano 2013, durante o governo da ex-presidente Dilma Rousseff houve uma retomada nas ocupações, o que pode ser justificado pelo fato de que, desde o primeiro ano de seu mandato, foi criado apenas um assentamento em MS, incentivando o retorno das ocupações. Entretanto, é possível verificar que, comparado ao governo do ex-presidente FHC, durante os governos do PT aconteceu uma diminuição das ocupações de terra, o que, segundo Corrêa (2015), está relacionado ao receio dos próprios movimentos sociais em desgastar o governo, visto como “aliado”. O autor reforça que:

[...] após um auge das ocupações de terra entre 2003 e 2004, na expectativa de que a pauta da reforma agrária fosse atendida, registra-se uma queda gradativa do número das ocupações ao longo do restante dos governos de Lula que se mantém também no período de Dilma (SILVA, 2017, p. 105).

Durante o período demonstrado na Tabela 28, é possível verificar a ocorrência de uma relação direta entre o aumento de ocupações e a criação de assentamentos rurais em MS, e que o início dos mandatos presidenciais são caracterizados pela pequena criação de assentamentos, ainda que os presidentes tenham sido reeleitos, como nos casos dos presidentes Lula e FHC. Para melhor demonstrar os números de assentamentos, de famílias e da área de assentamentos criados pelo governo, apresentamos o seguinte resumo:

Tabela 29 - Assentamentos criados pelos Governos em MS - de 1984 a 2013

Governo	Assentamentos	Famílias	Hectares
Ditadura Militar (1984)	1	157	3.812,17
Sarney (1985-1989)	19	4.305	126.079,00
Collor (1990-1992)	2	297	9.040,84
Itamar (1992-1994)	1	114	1.599,61
FHC (1995-2002)	94	12.759	343.996,88
Lula (2003-2011)	86	14.328	229.191,96
Dilma (2011-2013)	1	171	2.491,73
Total	204	32.131	716.212,19

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA

Com base na Tabela acima, pode-se verificar que os presidentes que mais assentaram famílias em Mato Grosso do Sul foram Lula e FHC, fato este que também se repete no cenário nacional. Entretanto, isso não se deve somente ao fato de ter ocorrido a prorrogação dos seus mandatos, uma vez que, considerando os mandatos em separados, ainda assim, verifica-se que tanto Lula quanto FHC assentaram mais famílias no estado que os demais ex-presidentes, visto que Lula assentou (9.666) famílias em seu primeiro mandato, enquanto FHC assentou (7.491) em seu mandato inicial, sendo que ambos, não coincidentemente, conseguiram se reeleger.

Outro fato interessante que pode ser verificado pelos dados da Tabela acima é que, com exceção do ex-presidente Itamar que assumiu para completar o mandato do ex-presidente Collor e os presidentes militares que priorizaram a colonização ao invés da reforma agrária, os dois presidentes que menos criaram assentamentos rurais acabaram por sofrer um processo de impeachment, sendo Collor em 1992 e Dilma em 2016, o que, de certa forma, pode estar relacionado com a falta de apoio popular refletida na ausência de políticas públicas para a população rural.

O que difere o governo Dilma do governo Collor, em termos de apoio popular se pensado no âmbito dos assentamentos, é que no momento de crise que levou a perda do seu mandato, ela contou com enorme apoio dos movimentos sociais rurais, sendo o MST a

organização social que mais se mobilizou em favor do seu governo. Isto demonstra que existiam pressões políticas sobre o governo, dentre elas a bancada ruralista, porém, como os movimentos sociais compreendiam esse jogo de forças, demonstraram seu apoio com grandes mobilizações que, mesmo assim, foram insuficientes para reverter o panorama político pela sua destituição.

A partir dos dados apresentados também é possível verificar que, enquanto no mandato de Sarney (1985-1989) a média de tamanho dos lotes era de quase 30 hectares, nos mandatos dos presidentes FHC (1995-1998) e (1999-2002) o tamanho médio dos lotes foram sendo reduzidos, sendo respectivamente 28 e 25 hectares. Já nos mandatos do presidente Lula (2003-2006) e (2007-2010) o tamanho dos lotes foram ainda menores, de 15 e 16 hectares respectivamente, o que pode explicar o aumento da quantidade de famílias assentadas, uma vez que o tamanho do lote pode influenciar no custo por famílias, pois, diminuindo o tamanho do lote é possível aumentar o número de famílias atendidas.

A diferença no tamanho dos lotes traz outro aspecto a ser considerado, como aponta Menegat (2009), que é o da qualidade das terras desapropriadas, visto que os primeiros assentamentos rurais criados em MS ocorreram em áreas onde os processos de desapropriação se mostravam mais fáceis de ser alcançados, mas nem sempre com aspectos propícios para produção familiar. Cita-se como exemplos os PAs Casa Verde, Taquaral e Monjolinho, dentre outros, nos quais as condições locais em termos de clima e qualidade do solo eram voltadas para a pecuária, como alternativa para produção agrícola nem sempre viável em razão da baixa fertilidade.

Por intermédio dos dados apresentados, é possível verificar que o processo de criação de assentamentos rurais acabou passando por uma estagnação a partir do ano de 2011, durante o primeiro mandato da presidente Dilma, e que, apesar da ocorrência de diversas ocupações de terras, durante este período, houve a criação de apenas um assentamento rural, embora se possa perceber um arrefecimento da luta pela terra, fato este demonstrado pela queda do número de ocupações de terras se comparado com os governos anteriores.

Para Corrêa (2015), o que se menciona tem a ver com a mudança de enfoque na luta pela terra levada a cabo pelos principais movimentos sociais. Por isso,

Para compreendermos melhor esse quadro é preciso atentarmos para o fato de que a principal tática do MST na luta por reforma agrária, a ocupação de terras e a constituição de acampamentos, tem sido progressivamente substituída pelo enfoque no desenvolvimento econômico e social dos assentamentos já existentes via convênios e parcerias com o governo, e mesmo com parcelas do empresariado rural. A redução drástica das ocupações de terra ocorreu simultaneamente ao

estabelecimento de parcerias com órgãos públicos e privados focadas na produção e distribuição de alimentos. Não há portanto um mero abandono da principal reivindicação da organização, mas sim uma inversão de prioridades entre o acampamento (ocupação) e o assentamento (produção) (CORRÊA, 2015, p. 3).

Além de prioridade no desenvolvimento dos assentamentos implantados, durante os Governos de Lula e Dilma foram criados vários programas e políticas sociais destinados aos assentamentos como é o caso da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Luz para Todos, dentre outros, bem como do aumento dos valores destinados ao Plano Safra.

Cabe salientar que as análises dos dados demonstram que política de criação de assentamentos rurais é insuficiente para lidar com a demanda pela reforma agrária, sendo preciso ampliar o subsídio para as políticas destinadas à sua consolidação. Do contrário, as terras acabam voltando para as mãos dos grandes proprietários rurais com uma reviravolta na luta pela terra (CORREA, 2015, p. 123).

Por isso, buscou-se analisar como a reforma agrária em MS esteve ligada ao contexto político nacional, fato amplamente demonstrado com a análise dos números da reforma agrária durante os mandatos presidenciais, que no estado pode-se considerar de 1984 até o ano de 2013, quando foi criado o último assentamento.

Por fim, demonstra-se como a luta pela terra contribuiu para a criação de assentamentos rurais em MS, o que pode ser observado pela análise comparativa entre o número de ocupações de terras e de assentamentos criados no período, análise esta imprescindível para compreender a estagnação do processo de reforma agrária no estado cujas particularidades serão discutidas a seguir.

2.5 A Estagnação da Reforma Agrária

Passado mais de seis anos da criação do último assentamento rural em MS, parece pouco provável a retomada da reforma agrária no estado em razão dos entraves no processo de criação de assentamentos rurais e os encaminhamentos políticos no cenário nacional, que mostram um certo desencantamento social expresso na redução das manifestações populares de luta pela terra, reduzindo as chances de uma retomada imediata na criação de novos assentamentos.

Entretanto, além dos entraves na política agrária já discutidos ao longo deste capítulo, e do próprio “estrangulamento” do INCRA decorrente do reduzido quadro de servidores e da existência de poucos recursos disponíveis, houve em MS a ocorrência de dois fatos importantes que podem explicar o atual quadro estagnação no processo de criação de novos assentamentos rurais: a chamada “Operação Tellus” e o “Acórdão nº 775/2016 do TCU” que suspenderam os processos de criação de assentamentos rurais no estado, constituindo um verdadeiro nó para a reforma agrária.

A Operação “Tellus”⁴⁵ foi uma operação desencadeada pela Polícia Federal no dia 13 de janeiro de 2010 e que acabou levando para a prisão mais de vinte pessoas, supostamente ligadas à comercialização e regularização ilegal de parcelas de assentamentos rurais em MS, entre elas estavam 12 servidores do INCRA, incluindo o então Superintendente Regional Waldir Cipriano do Nascimento, conforme divulgado por uma publicação jornalística na época:

Vinte pessoas foram presas ontem durante a Operação Tellus, da Polícia Federal e do Ministério Público Federal de Mato Grosso do Sul, que desarticulou grupo que teria provocado prejuízo de R\$ 62 milhões ao programa de reforma agrária do governo federal. Foram cumpridos 25 mandados de busca e apreensão em oito cidades e em Cosmorama (SP). Entre os presos, estão o superintendente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em Mato Grosso do Sul, Waldir Cipriano do Nascimento, e Joel José Cardoso, vereador e presidente do Sindicato Rural dos Trabalhadores Rurais de Itaquiraí, município a 410 quilômetros de Campo Grande (YAFUSSO, 2010, p. 13).

Essa operação apurava denúncias envolvendo lideranças do sindicato dos trabalhadores rurais do município de Itaquiraí, que estariam negociando lotes da reforma agrária no complexo de assentamentos Santo Antônio, supostamente com o consentimento de servidores do INCRA, lotados na unidade avançada de Dourados, que regularizariam os lotes comercializados irregularmente.

Além da prisão de diversas pessoas ligadas à luta pela terra e de servidores públicos do INCRA, a Operação Tellus resultou na interrupção da aplicação dos créditos para reforma agrária em MS e na suspensão de todos os processos de aquisição de terras para criação de novos assentamentos rurais no estado por mais de seis anos, conforme a publicação jornalística abaixo, referindo-se sobre a decisão judicial proferida a pedido de Ministério Público Federal – MPF em decorrência desta operação em 13 de janeiro de 2011:

⁴⁵ Tellus era, segundo a mitologia romana, a deusa da terra e da fertilidade, o equivalente a deusa “Gaia” na mitologia grega.

A Justiça Federal determinou, em ação movida pelo MPF (Ministério Público Federal), a suspensão de todos os processos de aquisição e desapropriação de imóveis para reforma agrária em Mato Grosso do Sul. Segundo a liminar concedida, eles só serão retomados quando o Incra (Instituto de Colonização e Reforma Agrária) fizer um levantamento sobre a ocupação dos lotes no Sul do Estado, identificando os que estão em situação irregular e iniciando a retomada das terras. O levantamento deve começar imediatamente, e abranger os assentamentos de 10 municípios: Anaurilândia, Japorã, Tacuru, Juti, Paranhos, Iguatemi, Ponta Porã, Naviraí, Taquarussú e Itaquirai, sob pena de multa diária de dez mil reais (FERREIRA, 2011, s/p).

Um dos argumentos para manter a suspensão dos processos de reforma agrária em MS durante este período, além de possíveis irregularidades no processo de aquisição da propriedade do Grupo Bertin⁴⁶, sob a qual nos referimos anteriormente, foi a suposta existência de centenas de parcelas abandonadas ou invadidas que, para a decisão judicial, demonstraria um suposto “descontrole” do INCRA sobre os assentamentos rurais do estado. Assim:

De acordo com a sentença, as desapropriações "parecem ser totalmente desnecessárias, na medida em que há um total descontrole das pessoas que estão ocupando os lotes da reforma agrária". A proposta da Justiça Federal é que os lotes retomados sejam destinados às pessoas regularmente cadastradas no Incra (ARRUDA, 2011, s/p)

No entanto, além da decisão acima comentada, proferida nos autos de Ação de Improbidade Administrativa n.º 0001736-50.2012.4.03.6002, em trâmite na Justiça Federal de Naviraí e que, ainda hoje, se encontra em “segredo de justiça”⁴⁷, antes que a criação de novos assentamentos fosse retomada mais duas ações judiciais promovidas pela Ministério Público vieram a suspender os processos relacionados a aquisição de terras para reforma agrária, como descrito pelo próprio órgão fundiário em seu relatório de gestão de 2017, nos seguintes termos:

Considerando a Decisão Judicial deferida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em 25/02/2016, face ao Agravo de Instrumento Nº 00282246-56.2015.4.03.0000/MS, interposto pelo Ministério Público Federal –

⁴⁶ O Grupo Bertin foi um conglomerado brasileiro fundado na cidade de Lins no interior de São Paulo em meados de 1977. Durante muitos anos, tal grupo atuou no estado de MS com forte participação no mercado de terras, agronegócio e na indústria de alimentos, sendo proprietária de vários frigoríficos até sua fusão com a JBS em 2009, quando passou a ser chamado de Grupo Heber, se transformando na maior companhia do mundo no ramo de proteína animal (produção de carnes). Encontra-se, atualmente, em recuperação judicial, após as dificuldades financeiras ocasionadas pela diversificação dos negócios e das crises em alguns setores de investimentos.

⁴⁷ Segredo de justiça é o termo usado para os processos que estão em sigilo, por conter informações pessoais que, quando divulgadas, podem violar os direitos de privacidade dos acusados, por exemplo, informações bancárias, fiscais e interceptações telefônicas. Por isso, não foi possível ter acesso na íntegra das sentenças proferidas nos autos que originaram a suspensão do processo de reforma agrária em MS.

Procuradoria da República no Município de Três Lagoas-MS, decidiu pela suspensão temporária de todos os processos administrativos relacionados à aquisição/desapropriação de terras para fins de reforma agrária no Estado de Mato Grosso do Sul até o cumprimento das demais determinações constantes na referida decisão, as providências para o saneamento dos processos mencionados somente deveriam ser implementadas após a o desbloqueio das ações nos processos de obtenção pela justiça, fato que ocorreu em 15/09/2016. Entretanto, uma outra decisão judicial proferida pela 2ª Vara Federal de Dourados nos autos da Ação Civil Pública nº 0002677.29.2014.403.6002, proposta pelo Ministério Público de Dourados em 22/08/2016, também suspendeu todos os processos administrativos relacionados à aquisição/desapropriação de terras para fins de reforma agrária no Estado e posteriormente, após 14/05/2017, apenas na circunscrição territorial abrangida pela Subseção Judiciária de Dourados (MS), a qual abrange 19 municípios (INCRA, 2017, p. 90).

Assim, sobre o equivocado argumento de que as irregularidades apontadas pela Operação *Tellus* demonstrariam a desnecessidade das desapropriações⁴⁸, por vários anos essas decisões paralisaram o processo de reforma agrária em MS, prejudicando milhares de famílias assentadas que tiveram seus benefícios sociais suspensos, sendo impedidas de acessar os créditos para habitação e fomento da produção (SILVA, 2015, p. 34).

Vale salientar que a existência de mais de 24 mil candidatos à espera de um lote da reforma agrária em MS, como demonstrado no capítulo anterior (item 1.3), comprova os equívocos das decisões judiciais proferidas durante a Operação *Tellus*, demonstrando que foram baseadas em interesses externos, alinhados ao contexto político nacional que se desenvolvia e buscava inviabilizar as políticas sociais ligadas à reforma agrária.

Prova disso é que, apesar dessas decisões já terem sido revogadas há muitos anos, o processo de aquisição de terras destinadas à reforma agrária jamais foi retomado em MS, o que aconteceu não somente por conta do impacto dessas decisões sobre as ações governamentais, mas também em razão da mudança no cenário político nacional, cujo ápice se deu com a derrubada do governo Dilma, em 2016.

Outro fator que corroborou com esse entendimento e que contribuiu significativamente para a estagnação do processo de reforma agrária em MS, foi uma decisão do Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão nº 775/2016) que determinou a suspensão de todos os processos de assentamentos rurais, sob a alegação de que existiam diversas irregularidades cadastrais. Para o INCRA (2017):

De abril de 2016 a novembro de 2017, o módulo candidato do Sistema de Informações de Projetos de Assentamento - SIPRA, responsável pelo cadastramento, seleção e homologação de famílias para o Programa Nacional de Reforma Agrária -

⁴⁸ O argumento para a decisão judicial que suspendeu o processo de reforma agrária em MS era que as desapropriações pareciam ser totalmente desnecessárias, na medida em que existiria um total descontrole das pessoas que estavam ocupando os lotes da reforma agrária.

PNRA, ficou inoperante por força dos desdobramentos dos termos do Acórdão nº 775/2016-TCU- Plenário – TC 000.517/2016-0, por meio do qual foi determinado ao Incra, entre outras providências, a suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários bem como suspensão dos processos de assentamento de dos beneficiários já selecionados (INCRA, 2017, p. 34).

Essa decisão suspendeu a inclusão de novos beneficiários no PNRA por quase dois anos, até que o INCRA concluísse os processos de levantamento ocupacional das parcelas rurais com suspeita de irregularidades, quando foi confirmado apenas uma fração das centenas de irregularidades apontadas pelo TCU.

A interrupção no processo de reforma agrária foi atribuída a uma interpretação equivocada sobre a data base para verificação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade. Explica-se, quando ocorre a seleção dos trabalhadores rurais que serão beneficiados com as parcelas de reforma agrária é feito o chamado “batimento de dados” junto aos diversos bancos de dados mantidos pelos órgãos governamentais, tanto em nível federal quanto estadual e municipal (INSS, CNIS, RF etc.).

Por meio desta consulta, é verificado se o futuro beneficiário preenche os requisitos de elegibilidade (ser agricultor, posseiro, parceleiro ou arrendatário) e vedações legais, dentre elas: não ser servidor público ou proprietário rural, não ter renda de atividade não agrícola superior a três salários mínimos, não ser empresário, estrangeiro, deficiente físico ou mental, aposentado por invalidez ou condenado criminalmente, conforme estabelece a Norma de Execução n.º 45/05 (INCRA, 2005).

Para verificar o cumprimento da normativa acima apontada, são realizados regularmente vários procedimentos para identificar e corrigir inconsistências cadastrais referente ao atendimento dos critérios de elegibilidade e vedações na seleção de beneficiário do PNRA, ações estas regulamentadas pela Instrução Normativa nº 70/12 (INCRA, 2012), cujo cumprimento foi verificado pelo TCU constatando as supostas irregularidades apontadas.

A principal questão enfrentada pelo acórdão era a delimitação do momento em que o cumprimento dos requisitos de elegibilidade deveria ser apurado. Assim, se na ocasião da concessão do lote da reforma agrária o beneficiário preenchesse os requisitos regulamentares, não seria preciso falar em descumprimento posterior dos critérios de elegibilidade. No entanto, esse não foi o entendimento do TCU ao fiscalizar o cumprimento da instrução normativa, visto que, ao efetuar uma reanálise dos dados cadastrais com base na situação atual das famílias assentadas, acabou constatando que existiam diversos servidores públicos e até mesmo vários falecidos na lista de beneficiários da reforma agrária, em um suposto descumprimento normativo.

O equívoco da decisão do TCU, além de impedir a inclusão de novos beneficiários no programa, resultou na suspensão imediata de milhares de Contratos de Concessão de Uso - CCU de parcelas rurais em assentamentos de todos o país, de modo que os beneficiários atingidos só poderiam voltar ao quadro de beneficiários após provarem que, no tempo da concessão das parcelas, preenchiam os requisitos de elegibilidade, o que levou pelo menos dois anos para ser apurado.

Com a apuração das justificativas apresentadas pelos beneficiários atingidos pela decisão do TCU, restou constatado que a maioria dos casos tratava de situações ocorridas após o recebimento da parcela, como no caso de dezenas de professores (que são assentados em lotes e que, por meio do PRONERA⁴⁹, concluíram o nível superior e passaram a atuar como educadores nas escolas dos assentamentos), agentes de saúde (concurados nas prefeituras após assentados nos lotes), motoristas de ambulância, entre outras atividades profissionais que, conforme o entendimento do TCU, não poderiam ser beneficiários da reforma agrária por exercerem atividades consideradas incompatíveis com a exploração das parcelas rurais de reforma agrária.

Vale destacar que muitos educadores e agentes de saúde prejudicados pela decisão do TCU chegaram às funções que executam após serem assentados e ter acessado as políticas públicas de desenvolvimento dos assentamentos promovidas pelo Estado. Portanto, são contraditórias as medidas estatais que, ao mesmo tempo que incetivam os desenvolvimentos dos assentamentos, restringem o acesso de seus beneficiários aos resultados das políticas implantadas.

Para resolução do impasse decorrente da interpretação equivocada do TCU, foi necessária a elaboração de uma lei federal alterando os critérios de elegibilidade para beneficiários da reforma agrária, o que foi concretizado por intermédio da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) que, alterando o disposto na Lei nº 8.629 (BRASIL, 1993) e no Decreto nº 9.311 (BRASIL, 2018), permitiu a regularização cadastral de centenas de assentados e assentadas excluídos do PNRA pela decisão do TCU.

Com relação às situações menos complexas, como das pessoas falecidas que ainda se encontravam cadastradas junto ao INCRA, bastou apurar se esses beneficiários teriam falecido antes ou após o recebimento da parcela. Para tanto, foi necessário apenas comprovar

⁴⁹ PRONERA ou Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária é um projeto do INCRA que busca a capacitação de jovens e adultos dos projetos de assentamentos rurais, quilombolas, trabalhadores acampados e beneficiários do PNCF. O PRONERA visa a democratização do conhecimento no campo dando acesso a educação básica, ensino técnicos profissionalizante, cursos superior e de pós-graduação, também capacita educadores para atuar nos assentamentos e cordenadores locais, além de multiplicadores e organizadores de atividades educativas comunitários.

que as famílias não teriam atualizado o cadastro junto ao órgão fundiário, não sem antes passar por todo o transtorno de se defender das alegações do órgão de fiscalização estatal.

Mas não foi só isso, pois, além de prejudicar centenas de trabalhadores rurais que tiveram seus contratos de concessão de uso suspenso entre abril de 2016 e novembro de 2017, essas pessoas ficaram por anos sem cobertura previdenciária deixando, ainda de ter acesso aos créditos de habitação e fomento da produção durante o período de apuração das alegadas irregularidades. Muitos até hoje vêm sofrendo com a difícil retomada da aplicação dos créditos da reforma agrária.

Portanto, além dos entraves na política agrária, estudados em capítulos anteriores, os efeitos da Operação *Tellus* e do Acórdão nº 775/2016 do TCU constituíram fatores determinantes para estagnação da reforma agrária em MS, situação esta que vem sendo mantida pelas mudanças políticas ocorridas no cenário nacional, constituindo verdadeiros nós, difíceis de ser desatados.

3 OS ASSENTAMENTOS RURAIS EM MATO GROSSO DO SUL

A reforma agrária em MS, assim como no restante do Brasil, resultou de uma demanda social pelo uso da terra, encaminhada a partir das manifestações populares organizadas pelos diversos movimentos sociais rurais em resposta a grande concentração fundiária. Assim, decorre sobretudo da forma de ocupação e formação do território e do modo de exploração dos recursos naturais, baseada na produção agropecuária em grandes propriedades rurais.

Para atendimento da demanda por reforma agrária, foram criados diversos projetos de assentamentos com modalidades que se distinguem por fatores técnicos, que serão estudados ao longo deste capítulo, dependendo das especificidades de cada lugar, bem como das forças sociais envolvidas. Nesse sentido, o art. 3º da Instrução Normativa nº 15 (INCRA, 2004) conceituou os projetos de assentamentos da seguinte forma:

Projeto de Assentamento: Consiste num conjunto de ações, em área destinada à reforma agrária, planejadas, de natureza interdisciplinar e multisetorial, integradas ao desenvolvimento territorial e regional, definidas com base em diagnósticos precisos acerca do público beneficiário e das áreas a serem trabalhadas, orientadas para utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes, objetivando a implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultura do trabalhador rural e de seus familiares (INCRA, 2004, p. 6.).

Portanto, a criação de um projeto de assentamento é um ato complexo e que exige recursos técnicos, humanos e financeiros não somente para aquisição da propriedade a ser partilhada e distribuída, mas também no sentido de promover as condições mínimas para que as famílias contempladas com lotes possam morar e produzir, gerando a renda necessária para sua sobrevivência e reprodução social.

O referido processo inicia com a obtenção de uma propriedade que será transformada em assentamento rural, sendo condicionada às exigências técnicas como a forma e modalidade escolhida, e sua viabilidade econômica, apurada por meio de vistorias quanto ao levantamento das potencialidades locais e dos recursos ambientais disponíveis.

O passo seguinte é a fase da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, que analisa todos os aspectos estruturais da área, dentre eles: a composição do solo para definição do tamanho dos lotes, a demarcação da área de reserva legal e proteção permanente, a delimitação das áreas de exploração coletiva e de vivência comunitária (formando núcleos para futura urbanização), além da definição das estradas, da rede de energia elétrica e do abastecimento de água.

Segue-se, então, a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica e a classificação e seleção das famílias já cadastradas junto ao INCRA, que serão atendidas, bem como o sorteio do lote que caberá a cada uma, culminando na homologação da Relação de Beneficiários - RB, na celebração do Contrato de Concessão de Uso – CCU e na instalação das famílias nas parcelas⁵⁰. A partir desta fase, os beneficiários também poderão ter acesso ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA.

Depois disso, começa a fase de estruturação para efetivar o assentamento das famílias, quando são implantadas as obras de infraestrutura necessárias (como a abertura de estradas, implantação da rede de água e de energia) e a liberação dos créditos de instalação, de apoio inicial, de construção das moradias e fomento da produção, além da contratação do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER. No entanto, durante esse período, muitos entraves podem acontecer fazendo com que cada assentamento tenha percursos e tempos de duração diferentes em seu processo de formação, estruturação e desenvolvimento.

Por fim, na fase de consolidação do assentamento é elaborado o Plano de Recuperação do Assentamento – PRA e a aplicação de medidas buscando a titulação da propriedade com a individualização dos lotes, certificação e registro das parcelas e transferência da área coletiva, quando ocorre a construção de repartições públicas como escolas, postos de saúde e centro administrativo. Além disso, pode ocorrer a cessão individual das áreas reservadas para a instalação de entidades sociais como igrejas, associações, grêmios e clubes recreativos possibilitando vivência social e trocas comerciais, com vistas a promover a autonomia, a independência e a emancipação do assentamento.

O período que decorre da criação de um assentamento rural até sua consolidação pode levar muitas décadas, devendo superar uma infinidade de problemas que envolvem desde as dificuldades técnicas na definição da área onde será implantado o assentamento, até as negociações entre os diversos sujeitos envolvidos neste processo, como os que demandam a terra, os detentores da terra e o próprio Estado, que atua na aquisição da propriedade.

Uma vez adquirida a área, procede-se a definição do tamanho dos lotes em consonância com o número de demandantes que nela serão assentados, considerando os custos por família, a viabilidade econômica do empreendimento e da capacidade de geração de renda do imóvel. Nesse bojo, emergem inúmeros entraves, inclusive de ordem política e

⁵⁰ Esse é o processo previsto, mas nem sempre é mantido na instalação de cada assentamento, dependendo de cada caso que envolve: a disponibilidade orçamentaria do INCRA, as necessidades das famílias assentadas, os conflitos regionais e as negociações entre estado e dono da área em desapropriação. Por isso, cada assentamento instalado em MS possui uma trajetória própria de formação, que não representa necessariamente o percurso previsto pela legislação.

econômica, como a escassez de recursos, contingenciamento na liberação das linhas de crédito, manutenção da segurança alimentar, falta de moradia etc.

A complexidade das ações envolvidas na criação dos assentamentos rurais explica porque é tão difícil promover a reforma agrária em grande escala, visto que não há seguridade de recursos destinados à implementação do PNRA, que garanta a execução regular das atividades previstas, de modo que estas vão sendo feitas durante o processo de desenvolvimento do assentamento. Assim, dependendo das forças sociais envolvidas e da própria vontade política do Estado (e de cada governante), o percurso poderá ser curto ou longo.

Ademais, para concretização da reforma agrária em um contexto orçamentário do Estado, é preciso competir por recursos públicos com outras políticas sociais como a previdência, a saúde e a educação etc. Assim, cada governo estabelece suas prioridades e os assentamentos rurais acabam não sendo consolidados no prazo estipulado, em razão das constantes interrupções no seu curso de seu desenvolvimento.

Essa não é a lógica de outros segmentos econômicos privilegiados, como do agronegócio, cujos investimentos são regulares e monopolizam os recursos financeiros disponíveis para atividade agrícola em detrimento da reforma agrária, como analisado no capítulo 2. Além disso, esse segmento também monopoliza os recursos naturais promovendo a degradação do meio ambiente e a concentração fundiária, diminuindo a oferta de terras e estimulando a elevação do preço das propriedades que poderiam ser adquiridas para criação de assentamentos rurais.

Apesar de todos os entraves e dilemas acima descritos, foi possível a criação de 204 Projetos de Assentamentos em MS em um total de 7.162,12 km², o que corresponde a 2,45% da zona rural do estado, onde vivem e trabalham 32.131 famílias ou aproximadamente 128.524 pessoas, segundo estimativa baseada na média de 4 habitantes por domicílio rural divulgada pelo IBGE (2010), o que corresponde a 36,25% da população rural, conforme Tabela abaixo:

Tabela 30 - Distribuição da população rural em MS – 2010

Território	População	Percentual da População	Área (km²)	Percentual da Área
Rural	351.676	100,00%	291.599,83	100,00%
Assentamentos	128.524	36,54%	7.162,12	2,45%

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do censo demográfico 2010, do censo agropecuário 2017 e do SIPRA/INCRA.

Sendo assim, mesmo com todas as dificuldades enfrentadas na implantação da reforma agrária em MS, um percentual significativo da população rural reside e trabalha nos assentamentos rurais, porém, nem sempre foi essa a realidade do estado, visto que a implantação de projetos de assentamentos teve início somente em meados da década de 1980. No momento anterior à criação dos assentamentos, a população rural representava 1/3 da população total dos municípios, mas ao longo das décadas este percentual passou por significativa diminuição, sendo reduzido para 14,36% em 2010, tal como demonstrado na Tabela abaixo:

Tabela 31 - Evolução da população em MS entre as décadas 1980 a 2010

População	1980	%	1991	%	2000	%	2010	%
Urbana	939.510	67,00%	1.413.095	79,50%	1.744.520	84,00%	2.097.238	85,64%
Rural	461.641	33,00%	365.646	20,50%	330.357	16,00%	351.786	14,36%
Total	1.403.131	100,00%	1.780.732	100,00%	2.076.877	100,00%	2.449.024	100,00%

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Assim, enquanto no início da década de 1980 a população rural de MS correspondia a 33% da população total do estado, nas décadas seguintes houve uma acelerada taxa de urbanização, de modo que, apesar do crescimento populacional de 57,25% entre os anos de 1980 a 2010, durante este período houve uma redução de 23,80% da população rural, sendo que esta redução só não foi maior por conta da distribuição de terras promovida pela reforma agrária ao longo dessas quatro décadas.

Os dados demonstram a importância dos assentamentos rurais para impedir o êxodo da população rural e controlar o aumento da concentração fundiária. Além disso, contribuem com o fortalecimento da pequena produção agrícola e assegura meios para a permanência da mão de obra no campo, evitando uma crise agrária com proporções ainda mais elevadas, evitando também outros conflitos fundiários, além da precarização dos serviços públicos nas periferias das cidades para onde se destinam as famílias de trabalhadores rurais.

Ocorre que esses dados não se apresentam de forma tão evidente, visto que no cenário social, na averiguação da dinâmica econômica só são considerados aqueles índices que movimentam especialmente a balança comercial (como do agronegócio). Os resultados dos assentamentos estão no dia a dia dos municípios e da vida das famílias, com alcances nem sempre considerados pelas estatísticas econômicas ou de mobilidade social.

Na Tabela abaixo é possível verificar a estimativa de participação da reforma agrária na composição da população rural de MS e seu reflexo na composição do território e densidade demográfica do estado.

Tabela 32 - Composição da densidade demográfica em MS – 2010

População	Habitantes	Percentual	Território (km²)	Percentual	Demografia
Total	2.449.000	100,00%	357.145,54	100,00%	6,86 h/km ²
Urbana	2.097.324	85,64%	65.545,71	18,35%	32,00 h/km ²
Rural	351.676	14,36%	291.599,83	81,64%	1,20 h/km ²

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do Censo Demográfico 2010, do Censo Agropecuário 2017 e estimativas a partir das informações do SIPRA/INCRA.

Se compararmos os dados da Tabela acima com aqueles da Tabela 30, é possível verificar que 5,24% da população de MS reside em assentamentos rurais da reforma agrária, apesar dos assentamentos ocuparem apenas 2% do território estadual, ou 2,45% da zona rural do estado. Por meio da Tabela verifica-se, ainda, que a densidade demográfica dos assentamentos rurais de MS⁵¹ (17,94 hab./km²) é duas vezes e meia maior que a do estado (6,86 hab./km²) e quatorze vezes maior que a da zona rural (1,21 hab./km²), demonstrando uma importante concentração demográfica nos assentamentos rurais.

Os dados da densidade demográfica do meio urbano e rural de MS nos permitem verificar, ainda, o impacto dos assentamentos rurais sobre a composição populacional do estado, constituindo um importante instrumento para o planejamento das políticas públicas e sociais, pois, tal como salientam Casagrande e Souza (2012) a partir dos dados obtidos:

[...] torna-se possível diagnosticar as fragilidades e as potencialidades de cada município, realizando assim o planejamento urbano e regional, para que se ofereçam bens, serviços e empregos de acordo com as reais necessidades, proporcionando melhorias a essa população (CASAGRANDE; SOUZA, 2012, p. 4).

Assim, os dados obtidos apontam que o impacto dos assentamentos rurais na composição populacional é significativo, uma vez que a concentração demográfica nos assentamentos é superior à concentração demográfica na maioria dos municípios do estado, como demonstrado na Tabela abaixo.

⁵¹ Na falta de informação específica sobre o número de habitantes nos assentamentos rurais de MS, uma vez que o censo demográfico não distingue o população rural da população dos assentamentos rurais, para se chegar ao número da população dos assentamentos do estado utilizamos o número de famílias atendidas pelo PNRA e multiplicamos pela média de residentes nos domicílios rurais do estado, apurados pelo IBGE (4), sem, no entanto, considerar eventuais famílias agregadas, sob as quais não temos dados, o que poderia aumentar consideravelmente a população dos assentamentos rurais do estado.

Tabela 33 - Classificação dos municípios de MS por Densidade Demográfica - 2019

Ordem	Município	População Estimada	Área por (km ²)	Densidade Demográfica
1º	Campo Grande	895.982	8.092,951	110,71 h/km ²
2º	Dourados	222.949	4.086,237	54,56 h/km ²
3º	Ponta Porã	92.526	5.330,448	17,36 h/km ²
4º	Naviraí	54.878	3.193,552	17,18 h/km ²
5º	Três Lagoas	121.388	10.206,949	11,89 h/km ²
6º	Nova Andradina	54.374	4.776,002	11,38 h/km ²
7º	Aquidauana	47.871	16.970,711	2,82 h/km ²
8º	Corumbá	111.435	64.721,719	1,72 h/km ²

Fonte: Dados estimados pelo autor com base em informações do Censo Demográfico 2010, Censo Agropecuário 2017 e nos dados fornecidos pelo SIPRA/INCRA.

A partir dos dados da tabela acima, é possível verificar que os assentamentos rurais possuem uma densidade demográfica maior que a maioria dos municípios de MS, pois somente Campo Grande (110,71 hab./km²) e Dourados (54,46 hab./Km²) possuem mais habitantes distribuídos por seus territórios que os assentamentos rurais. Assim, a densidade demográfica nos assentamentos rurais do estado, permite inferir que além de políticas agrícolas para a produção e permanência das famílias no campo, os assentamentos também demandam políticas públicas de urbanização das áreas comunitárias.

Isto porque, apesar das características predominantemente rurais alguns assentamentos apresentam uma grande concentração populacional, exigindo infraestrutura urbanística maior que uma parte dos municípios do estado. Uma prova disto é o PA Itamarati I e II, que possuem juntos mais habitantes que a maioria dos municípios do estado (superior a 8,2 mil habitantes), tendo ainda um núcleo urbano com todas as características de uma pequena cidade (cerca de 4.500 habitantes), embora não receba o apoio governamental necessário para sua urbanização (TERRA, 2009, p. 209).

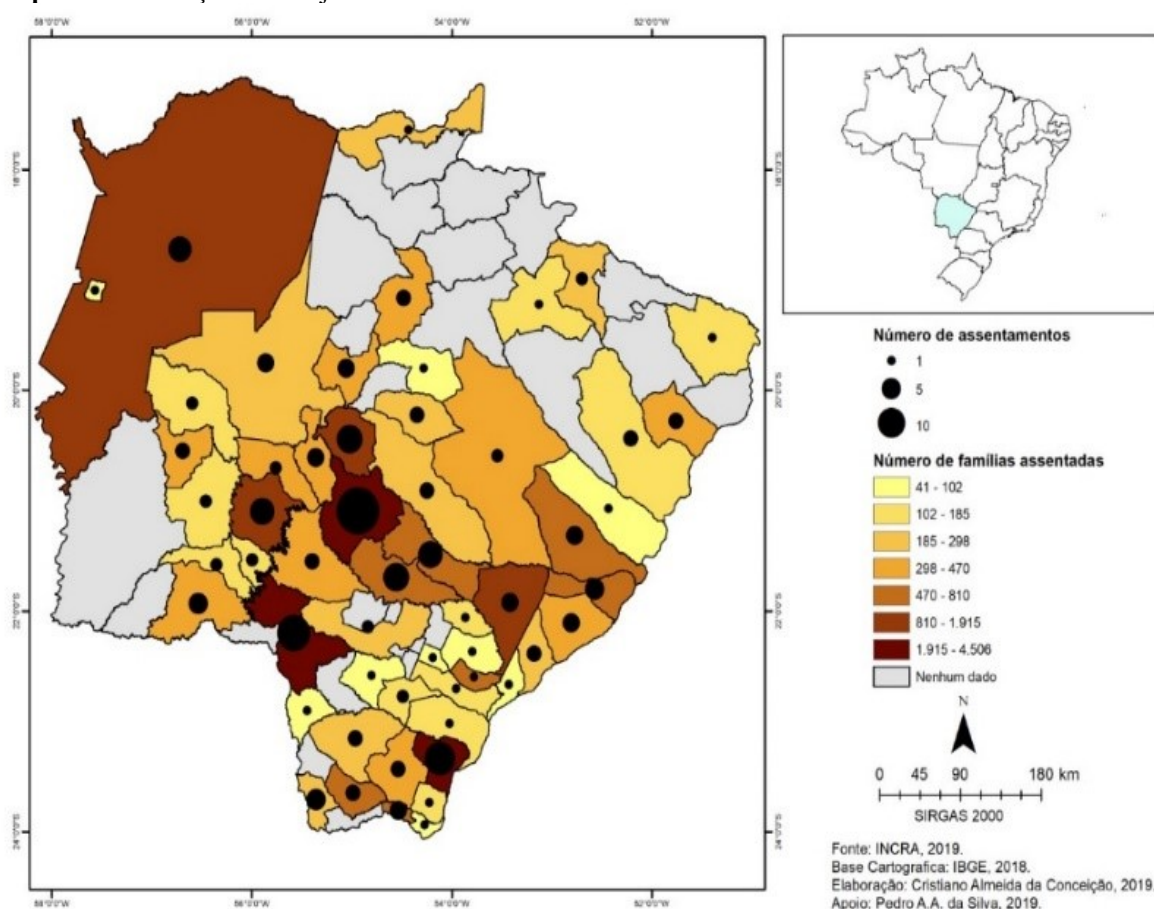
3.1 A Distribuição dos Assentamentos Rurais pelo Território

Outro fator importante para ser observado acerca do processo de implantação de assentamentos rurais em MS é a sua localização no território, isto porque a concentração de assentamentos rurais na mesma localidade produz melhores condições para o êxito do PNRA, além de permitir uma melhoria nas condições de vida das famílias atendidas, devido a possibilidade de uma maior convivência entre as pessoas, evitando a evasão e o abandono das parcelas. Essa concentração de assentamentos em determinadas localidades são as chamadas “manchas” denominadas por Leite et al. (2007) em seus estudos sobre os impactos dos

assentamentos rurais, quando buscou caracterizar as regiões marcadas pela concentração de assentamentos e famílias assentadas (LEITE et al., 2007, p. 2)

Para melhor identificação dos municípios de MS com maior concentração de famílias assentadas, apresentamos o mapa abaixo demonstrando a quantidade de assentamentos rurais por município. Nele, é possível verificar que a maioria dos assentamentos se concentra em apenas onze municípios (Ponta Porã, Sidrolândia, Itaquiraí, Nova Andradina, Nioaque, Terenos, Corumbá, Rio Brillhante, Nova Alvorada do Sul, Novo Horizonte do Sul e Japorã).

Mapa 8 - Distribuição dos Projetos de Assentamentos em MS - 2019



Fonte: Dados organizados pelo autor com base em informações do SIPRA/INCRA.
Mapa elaborado por Cristiano Almeida – 2019.

As chamadas “manchas” de assentamentos em determinados municípios de MS, que nos mapa estão destacadas com cores mais escuras, tencionavam a criação de complexos de assentamentos para promover o fortalecimento econômico de determinadas regiões consideradas prioritárias pelo poder público, especialmente em razão da densidade da população em situação de pobreza no meio rural, da concentração fundiária e da demanda social por terras, conforme estabelecido pelo Lei nº 4.504/64 (BRASIL, 1964).

Para delimitação das áreas prioritárias, sobre as quais refere o Estatuto da Terra, foi criada a Portaria nº 6 (MDA, 2013) determinando acerca da criação de assentamentos, entre outras coisas, que fosse levada em consideração a possibilidade do surgimento de outros assentamentos rurais em áreas contínuas, a fim de viabilizar seu desenvolvimento integrado no tocante à obtenção de insumos, comercialização da produção e abertura de mercados consumidores (INCRA, 2006, p. 18).

Entretanto, a concentração de assentamentos rurais em determinadas regiões de MS não decorre somente dos interesses do poder público, mas das lutas empreendidas pelos movimentos sociais que têm conseguido definir as áreas de preferência para as intervenções estatais. Prova disso é que as desapropriações se concentraram nos municípios em que os movimentos sociais mais atuavam, promovendo o adensamento dos assentamentos onde eles exercem maior influência política e social (LEITE et al., 2004, p. 63).

Os assentamentos rurais de reforma agrária foram implantados em 58 municípios de MS, sendo distribuídos quase que igualmente em todas as regiões do estado, porém ocorreu uma maior concentração de assentamentos em determinadas municípios, criando verdadeiros “municípios dentro de municípios”, como no caso dos complexos de assentamentos Itamarati, Eldorado, Santo Antônio e Teijim, localizados respectivamente em Ponta Porã, Sidrolândia, Itaquiraí e Nova Andradina.

A Tabela abaixo demonstra onde está concentrada a maioria dos assentamentos rurais e das famílias assentadas em MS por municípios.

Tabela 34 – Classificação dos municípios de MS por Famílias e Assentamentos – 2019

Ordem	Município	Famílias	Assentamentos
1º	Ponta Porã	4.506	15
2º	Sidrolândia	4.399	24
3º	Itaquiraí	3.130	12
4º	Nova Andradina	1.915	4
5º	Nioaque	1.461	8
6º	Terenos	1.419	9
7º	Corumbá	1.413	7
8º	Rio Brillhante	810	9
9º	Nova Alvorada do Sul	787	8
10º	Novo Horizonte do Sul	763	1
11º	Japorã	640	4

Fonte: Dados organizados pelo autor com base em informações do SIPRA/INCRA.

Os dados em evidência demonstram que a reforma agrária tem impacto não somente em relação à densidade demográfica do estado de MS, como estudado anteriormente, mas principalmente quanto à população geral de determinados municípios, nos quais o percentual da população vivendo nos assentamentos chega a ser maior que o restante da população (rural e urbana), fato melhor observado na Tabela a seguir.

Tabela 35 – Classificação dos municípios de MS pelo percentual de pessoas assentadas – 2010

Ordem	Município	População	Percentual	Assentados	Percentual
1º	Itaquiraí	18.614	100%	12.520	67,26%
2º	Novo Horizonte do Sul	4.940	100%	3.052	61,78%
3º	Sidrolândia	42.132	100%	17.596	41,76%
4º	Nioaque	14.391	100%	5.844	40,61%
5º	Japorã	7.731	100%	2.560	33,11%
6º	Terenos	17.146	100%	5.676	33,10%
7º	Santa Rita do Pardo	7.259	100%	2.312	31,85%
8º	Bodoquena	7.985	100%	2.360	29,56%
9º	Selvíria	6.287	100%	1.808	28,76%
10º	Corguinho	4.862	100%	1.324	27,23%
11º	Ponta Porã	77.872	100%	18.024	23,15%

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do Censo Demográfico do IBGE (2010).

A Tabela acima classifica os municípios de MS com o maior percentual de pessoas vivendo em assentamentos rurais com relação à população total do município, destacando o município de Itaquiraí onde mais da metade da população (67,26%) vive em assentamentos criados pela reforma agrária. Outro município no qual a maioria da população reside em assentamento é Novo Horizonte do Sul (61,78%), criado a partir da emancipação do PA Novo Horizonte, pela Lei Estadual nº 1.265 (MS, 1992), sendo que as famílias assentadas ainda hoje representam a maioria da sua população.

Os dados salientados também demonstram que, embora a reforma agrária não tenha impacto significativo na população total de MS, por representar apenas uma fração de seus habitantes (cerca de 5,2%), constitui uma parcela importante da população em alguns municípios nos quais existe uma grande concentração de assentamentos, ainda que não representem a maioria da população como nos dois casos apontados. Exemplo disto é o município de Ponta Porã, no qual 18.024 pessoas moram em assentamentos rurais, e de Sidrolândia, cuja população de assentados chega a 17.596 habitantes.

Nesses municípios, os assentamentos rurais têm influenciado o aumento da atividade econômica, principalmente, em razão do fomento da produção de alimentos básicos incentivada pelo volume de crédito mobilizado pela reforma agrária em atendimento das famílias assentadas.

A concentração de pessoas vivendo em assentamentos rurais em alguns municípios de MS também se reflete no aumento do mercado consumidor local e no comércio em geral, inclusive, em atividades não agrícolas como na construção de casas, serviços domésticos e comércio de gêneros alimentícios, além das demandas por políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança e previdenciária. Para Heredia et al (2013):

[...] a existência do assentamento como espaço de referência para políticas públicas, a precariedade da infraestrutura, entre outros fatores, fazem com que os assentamentos tornem-se ponto de partida de novas demandas, propiciando a afirmação de novas identidades e interesses, o surgimento de formas organizativas interiores ao projeto (e também mais amplas) e a busca de lugares onde se façam ouvir. Com isso, os assentamentos acabam trazendo mudanças na cena política local, com a presença dos assentados nos espaços públicos e nas disputas eleitorais (HEREDIA et al., 2013, p. 108).

A concentração de assentamentos rurais em determinados municípios influi ainda na dinâmica da própria sociedade contribuindo para uma maior interação social entre a população rural e urbana, melhorando as condições de trabalho, produção, trocas comerciais e reprodução social. Além disso, para Heredia et al. (2013):

As pessoas que passam a morar nos projetos de assentamento não vêm sozinhas: a maior parte dos responsáveis pelos lotes desloca-se para o assentamento com a família. Em termos gerais, os lotes dos assentamentos estudados seguem, em sua composição, o padrão comum à agricultura familiar, sendo habitados por uma família nuclear (pais, mães e filhos) que passa a ter no local uma importante fonte de trabalho e condições de reprodução social e econômica (HEREDIA et al., 2013, p. 83).

Conclui-se assim, que a concentração dos assentamentos de reforma agrária é de suma importância para impedir o êxodo rural, deixando de gerar novos problemas sociais nas cidades que, via de regra, não incorporam dignamente a população que não possui especialização de trabalhos urbanos. Além disso, a concentração de assentamentos rurais observada em alguns municípios de MS é determinante para impedir a evasão das parcelas, visto que dessa interação surgem as condições necessários para reprodução social das famílias atendidas em diversos municípios do estado, como é o caso do assentamento Areias em Nioaque, no qual a juventude está voltando como demonstrado por Menegat et al. (2019).

3.2 O Estágio de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais

Para implantação do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, o INCRA estabeleceu as regras de criação e reconhecimento de projetos de assentamentos a partir de diversas modalidades que se distinguem pelos fatores técnicos definidos de acordo com a Norma de Execução nº 69 (INCRA, 2008). Com base nesses critérios, foram criados ou reconhecidos pelo INCRA em MS, 203 projetos de assentamentos rurais de reforma agrária, entre os anos de 1984 e 2013, a partir de quatro modalidades diferentes, conforme Tabela abaixo:

Tabela 36 - Modalidades e quantidade de Projetos de Assentamentos em MS - 2019

Modalidades de Assentamentos	Quantidade
Projeto de Assentamento Federal – PA	189
Projeto Assentamento Estadual – PE	9
Projeto de Assentamento Casulo – PAC	1
Projeto de Reassentamento por Barragens - PRB	5
Total	204

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Os Projetos de Assentamentos Federais – PAs constituem a grande maioria dos assentamentos rurais em MS, totalizando 189 unidades. Esses assentamentos foram criados a partir de propriedades rurais obtidas pelo INCRA por meio das diversas formas de aquisição da propriedade rural estudadas no segundo capítulo deste trabalho, principalmente, por desapropriação e por compra e venda.

Além da aquisição das propriedades para instalação dos PAs, o governo federal também é responsável pela seleção dos beneficiários e aporte dos investimentos para implementação da infraestrutura básica (estradas de acesso, rede de água e energia elétrica) necessária para que as famílias atendidas possam morar e produzir nas parcelas.

As famílias assentadas nos PAs são incluídas no PNRA passando a ter direito de acesso a todas as linhas de créditos disponíveis no programa, como os créditos de instalação (apoio inicial, habitacional e fomento), a assistência técnica ao longo de todo o período de desenvolvimento do assentamento, bem como sendo consolidadas passam a ter ainda direito aos recursos necessários para a titulação das parcelas individuais.

Já os Projetos de Assentamentos Estaduais – PEs são criados a partir de áreas adquiridas pelos governos estaduais ou distrital que também são responsáveis pela criação do projeto, seleção e instalação das famílias beneficiárias, além do aporte de investimentos para

implantação de infraestrutura básica, de acordo com seus programas fundiários. Em MS, foram criados 9 PEs que foram distribuídos em 6 municípios, sendo classificados abaixo pelo ano de criação:

Tabela 37 - Relação dos Projetos de Assentamentos Estaduais em MS - 2019

Ordem	Denominação	Município	Criação	Famílias
1	PE Padroeira do Brasil	Nioaque	1996	226
2	PE Carlos Roberto Soares de Mello	Sonora	1997	204
3	PE Canaã	Bodoquena	2000	235
4	PE São Thomé	Santa Rita do Pardo	2001	110
5	PE São Francisco	Sidrolândia	2003	7
6	PE Terra Solidária	Sidrolândia	2003	11
7	PE Terra Solidária II	Sidrolândia	2003	20
8	PE Colônia Agroecológica Asparago	Jaraguari	2004	16
9	PE Paulo Freire	Dois Irmãos do Buriti	2004	61

Fonte: Dados organizados pelo autor com base em informações do SIPRA/INCRA.

Na criação dos PEs, também existe a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos à obtenção de terras, na infraestrutura, nos créditos apoio à instalação e produção mediante convênio. Nesse caso, o INCRA reconhece os PEs como projetos de reforma agrária, viabilizando o acesso dos beneficiários aos direitos básicos estabelecidos no PNRA, inclusive com relação à titulação das parcelas.

Quanto aos Projetos de Reassentamento por Barragens – PRBs são criados como forma de compensação de danos às famílias atingidas pela implantação de grandes obras de infraestrutura, no caso de MS buscando o atendimento das famílias afetadas pelas barragens da Companhia Energética de São Paulo – CESP ao longo do Rio Paraná (Ilha Solteira, Jupiá e Porto Primavera). Os PRBs são de competência dos empreendedores públicos ou particulares proprietários das obras que causaram os impactos danosos às famílias ribeirinhas, sendo reconhecidas pelo INCRA como beneficiárias do PNRA.

Tal reconhecimento permite que as famílias instaladas nos PRBs tenham acesso à parte das linhas de créditos disponíveis para beneficiários da reforma agrária, como ao Programa Nacional da Agricultura Familiar - PRONAF, Assistência Técnica Social e Extensão Rural - ATER e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. A Tabela abaixo destaca onde estão localizados os PRBs em MS e a quantidade de famílias atendidas em cada um deles, sendo classificados pelo ano de criação.

Tabela 38 - Relação dos Projetos de Reassentamento de Barragens em MS - 2019

Ordem	Denominação	Município	Criação	Famílias
1	PRB Beira Rio	Paranhos	2007	45
2	PRB Aruanda	Bataguassu	2008	67
3	PRB Pedra Bonita	Brasilândia	2008	85
4	PRB Piaba	Três Lagoas	2008	14
5	PRB Santa Ana	Anaurilândia	2008	72

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir de informações do SIPRA/INCRA.

No MS, foi implantado ainda um Projeto de Assentamento Casulo – PAC que constituía uma modalidade de assentamentos criada pelo INCRA, mas que posteriormente foi substituída pelo Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável – PDAS, criados pela Portaria nº 414/17 (INCRA, 2017). Esta modalidade se distinguia dos demais projetos de assentamento pelo fato das áreas destinadas à sua criação poderem ser adquiridas por meio de compra e venda pelo INCRA, por doação ou cessão pelos governos estadual e municipal.

Com isso, a concessão dos créditos de apoio à instalação e de crédito para a produção (apoio inicial, fomento e habitação) seriam de responsabilidade do governo federal, enquanto a infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) seria compartilhada entre o governo federal, o estadual ou municipal. No MS, somente o PAC Santa Paula foi criado a partir desta modalidade em 1998, sendo instalado no município de Bataguassu, abrigando um total de 89 famílias. O PAC também se diferenciava dos demais projetos de assentamentos devido à sua proximidade com os centros urbanos e pelas atividades agrícolas geralmente intensivas e tecnificadas neles implantadas, sendo a titulação neste caso de responsabilidade do município.

Contudo, a partir da vigência da Instrução Normativa nº 99 (INCRA, 2019), todas as unidades territoriais destinadas ao assentamento de famílias de agricultores ou trabalhadores rurais, criadas ou reconhecidas pelo INCRA, passaram a ser consideradas como PA. Assim, a classificação indicada acima passou a servir apenas para distinguir a forma de criação ou reconhecimento dos assentamentos rurais, permanecendo apenas a classificação dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados - PAD que, contudo, não tiveram nenhuma unidade implantada em MS.

Dessa forma, a partir do início do ano de 2020, todas as famílias instaladas nos 203 projetos de assentamentos criados ou reconhecidos pelo INCRA em MS passaram a ter direito e acesso a todas as linhas de créditos disponíveis no PNRA, indistintamente, sendo limitadas apenas pela fase de desenvolvimento do assentamento no qual foram instaladas.

A classificação dos assentamentos rurais em razão da sua fase de desenvolvimento constitui um instrumento capaz de demonstrar a qualidade de vida das famílias assentadas,

visto que os créditos disponíveis no PNRA são fornecidos de acordo com o seu estágio de consolidação. Com isso, Alencar et al. (2016) afirmam que a fase de consolidação dos assentamentos é um importante indicador do impacto da política de reforma agrária para a fixação do homem no campo e melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas (ALENCAR et al., 2016, p. 37).

Para demonstrar o estágio de consolidação dos assentamentos rurais em MS, o INCRA classifica-os de acordo com sua fase de desenvolvimento, cuja quantidade pode ser verificada por meio da Tabela abaixo na qual é demonstrado o percentual de cada uma dessas etapas para a reforma agrária no estado.

Tabela 39 - Fases de desenvolvimento dos Projetos de Assentamentos em MS – 2019

Situação	Fase	Quantidade	Percentual
Pré-Projeto de Assentamento	1	0	0,00%
Assentamento em Criação	2	0	0,00%
Assentamento Criado	3	73	35,78%
Assentamento em Instalação	4	24	11,76%
Assentamento em Estruturação	5	54	26,47%
Assentamento em Consolidação	6	26	12,74%
Assentamento Consolidado	7	27	13,23%
Total		204	100,00%

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir de informações do SIPRA/INCRA.

A 1ª Fase de desenvolvimento dos assentamentos ocorre quando este ainda é considerado um “Pré-Projeto de Assentamento”. Isto se dá quando o imóvel selecionado para ser transformado em um assentamento rural já se encontra em fase de aquisição. Nesta fase, o imóvel é preparado sobre os aspectos técnicos e jurídicos para receber as famílias classificadas para serem instaladas no projeto de assentamento em elaboração.

A 2ª Fase ocorre quando o projeto ainda é considerado um “Assentamento em Criação”. As famílias candidatas recebem os benefícios do PNRA, são selecionadas e aguardam a elaboração da Relação de Beneficiários – RB para que sejam instaladas no imóvel já devidamente identificado e em processo final de aquisição.

Como é possível verificar na Tabela 4, nenhum projeto de assentamento em MS se encontra nas fases iniciais de desenvolvimento, isto porque o último assentamento criado no estado foi instalado há mais sete anos, tempo suficiente para atingir a Fase 3.

A Fase 3, quando o projeto é considerado um “Assentamento Criado”, é marcada pelo início de sua implantação, sendo durante esta fase que se elabora o Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA que orientará o parcelamento dos lotes, a concessão dos créditos de

instalação e os investimentos públicos em infraestrutura. Durante esta fase, também é realizado o sorteio dos lotes, o encaminhamento de cada família para parcela sorteada e o fornecimento dos créditos iniciais necessários para garantir à segurança alimentar das famílias assentadas.

Além disso, na mesma fase é celebrado o Contrato de Concessão de Uso - CCU e o Contrato de Crédito de Instalação – CCI, na modalidade de apoio inicial que permitirá a exploração da parcela e a aquisição de itens de primeira necessidade, além de bens duráveis de uso doméstico e de equipamentos produtivos. Em razão da complexidade de execução desse contrato e a limitação dos recursos governamentais, tal fase de desenvolvimento do assentamento pode ser estendida por muitos anos. Por este motivo, a maioria dos assentamentos de MS ainda se encontra neste estágio de consolidação, como é possível constatar ao observar a Tabela a seguir.

Tabela 40 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 3 (Assentamentos Criados)

Ordem	Denominação	Município	Criação	Famílias
1	PA Lagoa Grande	Dourados	1997	158
2	PA Amparo	Dourados	1997	67
3	PA Guardinha	Jardim	2000	30
4	PA Indianópolis	Japorã	2000	55
5	PA Pedro Ramalho	Mundo Novo	2000	88
6	PA Nova Era	Ponta Porã	2000	97
7	PA Capão Bonito III	Sidrolândia	2000	23
8	PA Itamarati I - CUT	Ponta Porã	2000	285
9	PA Teijin	Nova Andradina	2002	1094
10	PE Terra Solidária	Sidrolândia	2003	11
11	PE Paulo Freire	Dois Irmãos do Buriti	2004	61
12	PA Santa Clara II	Juti	2004	80
13	PE Colônia Agroecológica Aspargo	Jaraguari	2004	16
14	PA Eldorado	Sidrolândia	2005	640
15	PA Três Corações	Campo Grande	2005	163
16	PA João Batista	Sidrolândia	2005	208
17	PA Ranildo da Silva	Nova Alvorada do Sul	2005	176
18	PA Bela Manhã	Taquarussu	2005	102
19	PA Santa Mônica Fetagri	Terenos	2005	461
20	PA Santa Mônica CUT	Terenos	2005	88
21	PA Santa Mônica MST	Terenos	2005	166
22	PA Lagoa Azul	Rio Brillhante	2005	117
23	PA Altemir Tortelli	Sidrolândia	2005	114
24	PA Barra Nova	Sidrolândia	2005	269
25	PA Barra Nova FETAGRI	Sidrolândia	2005	81

26	PA Alambari FETAGRI	Sidrolândia	2005	155
27	PA Alambari CUT	Sidrolândia	2005	230
28	PA Eldorado II	Sidrolândia	2005	777
29	PA Serra Alegre	Bodoquena	2006	130
30	PA Barreiro	Anaurilândia	2006	88
31	PA Água Viva	Tacuru	2006	284
32	PA Alecrim	Selvíria	2006	87
33	PA Aimoré	Glória de Dourados	2006	45
34	PA Vitória da Fronteira	Tacuru	2006	234
35	PA Santa Lucia I	Sidrolândia	2007	100
36	PA Santo Antônio	Itaquiraí	2007	813
37	PA Itaquiraí	Itaquiraí	2007	255
38	PA Caburey	Itaquiraí	2007	127
39	PA Foz do Rio Amambaí	Itaquiraí	2007	199
40	PA Santa Luzia	Nova Alvorada do Sul	2007	70
41	PA Volta Redonda CUT	Nova Alvorada do Sul	2007	126
42	PA Sucesso	Nova Alvorada do Sul	2007	80
43	PA Estrela Campo Grande	Campo Grande	2007	57
44	PA Piúva V	Dois Irmãos do Buriti	2007	109
45	PA Estrela Jaraguari	Jaraguari	2007	195
46	PA Areias	Nioaque	2007	81
47	PA Aba da Serra I	Ponta Porã	2007	38
48	PA Eldorado Parte	Sidrolândia	2007	70
49	PA Cabeceira do Rio Iguatemi	Paranhos	2007	38
50	PRB Beira Rio	Paranhos	2007	45
51	PA Volta Redonda FAF	Nova Alvorada do Sul	2007	24
52	PA Aba da Serra II	Ponta Porã	2007	17
53	PA Indaiá I – CUT	Aquidauana	2007	70
54	PA Indaiá II – FAF	Aquidauana	2007	60
55	PA Indaiá III– FETAGRI	Aquidauana	2007	72
56	PA Indaiá IV– MST	Aquidauana	2007	51
57	PA Corguinho	Corguinho	2007	220
58	PA Jacob Franciozi	Japorã	2007	251
59	PA Canoas	Selvíria	2007	184
60	PA São Joaquim	Selvíria	2008	181
61	PRB Santa Ana	Anaurilândia	2008	72
62	PRB Aruanda	Bataguassu	2008	67
63	PRA Pedra Bonita	Brasilândia	2008	85
64	PRB Piaba	Três Lagoas	2008	14
65	PA Torre de Pedra	Corguinho	2008	36
66	PA Vinte de Março	Três Lagoas	2008	69
67	PA Rancho Alegre	Corguinho	2008	25
68	PA Princesa do Sul	Japorã	2009	122
69	PA Sete de Setembro	Terenos	2009	174
70	PA Liberdade Camponesa	Corguinho	2009	50
71	PA Itaqui	São Gabriel do Oeste	2010	173

72	PA Ouro Branco	Terenos	2010	86
73	PA Patativa do Assaré	São Gabriel do Oeste	2010	47

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir das informações do SIPRA/INCRA.

A Tabela 40 demonstra a existência de 73 (setenta e três) projetos de assentamentos em MS que ainda se encontram na Fase 3 de desenvolvimento, carecendo de aplicação dos recursos iniciais necessários para sua implantação, apesar de alguns deles terem mais de vinte anos de criação. É importante destacar que, somente após a aplicação dos créditos iniciais em pelo menos 50% dos lotes, é que o projeto de assentamento estará apto a progredir para o próximo estágio. Por isso, a capacidade de organização das famílias acaba se tornando fundamental para garantir o desenvolvimento desses assentamentos, visto que as irregularidades cadastrais dos beneficiários e ocupacionais das parcelas individuais podem contribuir para o atraso no desenvolvimento de todo o assentamento.

Por sua vez, a Fase 4 de “Assentamento em Instalação” marca o período em que são celebrados os CCIs nas modalidades aquisição de materiais de construção e fomento à produção. Esses créditos eram concedidos inicialmente de forma individual, porém operacionalizados de forma coletiva sobre orientação e assessoramento do órgão fundiário ou de uma empresa contratada para prestação dos serviços de ATER.

A execução desses investimentos exigia muitos esforços do INCRA, além de capacidade técnica para gerenciamento dos recursos destinados às famílias assentadas, visto que o fornecimento desses créditos era operacionalizado diretamente pelo órgão fundiário, comprometendo sua capacidade operacional, de modo que grande parte de suas ações era direcionada para este empreendimento com prejuízo as demais atividades desenvolvidas por esta autarquia.

Para alterar este quadro, foi instituída a Medida Provisória nº 636/13 (BRASIL, 2013) convertida na Lei nº 13.001/14 (BRASIL, 2014), autorizando o INCRA a contratar uma instituição financeira para operacionalização dos créditos de instalação, diminuindo consideravelmente os serviços desenvolvidos pelo órgão fundiário na aplicação desses créditos e liberando a autarquia para outras atividades.

Com as alterações nos procedimentos de aplicação dos créditos autorizadas pela nova legislação, os créditos de instalação passaram a ser repassados diretamente aos assentados por meio de cartão de crédito, administrado pela instituição bancária contratada, ainda que os serviços de gestão desses recursos continuassem sob a responsabilidade do INCRA. Assim, os assentados passaram a adquirir os produtos e serviços financiados pelos créditos concedidos diretamente por fornecedores, simplificando e tornando mais eficiente a aplicação desses

recursos.

A aplicação do crédito habitacional ou de aquisição de materiais de construção também foi atingida pelas alterações decorrentes da Lei 13.001/2014, estando regulamentada pelo Decreto nº 9.424/18, com o objetivo viabilizar a construção de habitações rurais nos projetos de reforma agrária, constituindo um incentivo governamental para a manter as famílias nas parcelas. No entanto, diferente do que possa parecer, essa linha de crédito não trata diretamente da construção de habitações rurais, mas do fornecimento dos recursos financeiros necessários para sua implementação ficando esta tarefa sob a responsabilidade das próprias famílias beneficiadas, que a realizam em forma de mutirão ou mediante contratação de serviço de terceiros para esta finalidade.

O crédito de fomento à produção criado para viabilizar a implementação de projetos produtivos de promoção da segurança alimentar e de estímulo à geração de trabalho e renda nos assentamentos rurais de reforma agrária está regulamentado atualmente pela Norma de Execução nº 119/18. Tal normativa, que também atende ao disposto na Lei 12.188/10, passou a permitir a operacionalização do crédito de fomento diretamente pelas famílias beneficiadas, mediante orientação de profissional habilitado e credenciado de órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que estabeleçam acordo de cooperação técnica ou convênio com o INCRA.

Durante todas as fases de desenvolvimento dos assentamentos, a aplicação dos créditos necessários para a estruturação das unidades produtivas é realizada mediante apresentação de projeto técnico elaborado pelo serviço de ATER, contratado diretamente pelo órgão fundiário ou mediante acordo de cooperação técnica ou convênio. A execução desses serviços busca, sobretudo, assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, sua inserção no mercado e abastecimento, promovendo a qualidade de vida das famílias e o desenvolvimento dos assentamentos, nos termos da Lei 12.188/10 e do Decreto nº 7.215/10.

Existem atualmente 24 (vinte e quatro) projetos de assentamentos em MS na Fase 4 de desenvolvimento, ou seja, que já foram devidamente criados e se encontram em processo de instalação, carecendo ainda dos investimentos de infraestrutura, relacionados na seguinte Tabela.

Tabela 41 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 4 (Em Instalação)

Ordem	Denominação	Município	Criação	Famílias
1	PA Andalucia	Nioaque	1996	166
2	PA Tupambaê	Miranda	1997	82
3	PA Palmeira	Nioaque	1998	113
4	PA Boa Esperança	Nioaque	1998	126
5	PA Nossa Senhora do Carmo	Caarapó	2000	41
6	PA Itamarati I MST	Ponta Porã	2000	324
7	PA Valinhos	Maracaju	2001	86
8	PA Ressaca	Bela Vista	2001	29
9	PA Recanto do Rio Miranda	Jardim	2002	80
10	PA São Francisco	Sidrolândia	2003	7
11	PA Bebedouro	Nova Alvorada do Sul	2004	110
12	PA São João	Nova Andradina	2004	180
13	PA Colorado	Iguatemi	2004	76
14	PA Santa Olga	Nova Andradina	2004	170
15	PE Terra Solidária II	Sidrolândia	2.003	20
16	PA Nery Ramos Volpatto	Bela Vista	2004	160
17	PA Mateira	Paraíso das Águas	2005	151
18	PA São Gabriel	Corumbá	2005	312
19	PA Avaré - FETAGRI	Santa Rita do Pardo	2005	272
20	PA Avaré- CUT	Santa Rita do Pardo	2005	147
21	PA Alambari FAF	Sidrolândia	2005	204
22	PA Magno Oliveira	Amambai	2009	55
23	PA Matão	Bandeirantes	2010	54
24	PA Nazareth	Sidrolândia	2013	171

Fonte: Dados organizados pelo autor com base em informações do SIPRA/INCRA – 2019

A Fase 5 de “Assentamentos em Estruturação” é realizada mediante a implantação de infraestrutura necessária ao pleno desenvolvimento do assentamento, a concessão dos créditos “fomento mulher” e de recuperação de materiais de construção com o intuito de incentivar a participação da mulher camponesa nos processos produtivos dos assentamentos rurais e a permanência das famílias em suas parcelas.

A implementação da infraestrutura básica nos assentamentos rurais de reforma agrária é de responsabilidade do órgão fundiário sendo realizada por meio de parcerias ou convênios com outros órgãos governamentais. Essa parceria deve priorizar a implantação de estradas vicinais e de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além da construção de rede de eletrificação rural visando proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento dos assentamentos.

Nesta fase de estruturação dos assentamentos, o órgão fundiário deve viabilizar uma linha de crédito para a aquisição de materiais de construção a serem utilizados exclusivamente na reforma, ampliação e recuperação de habitações das famílias assentadas, bem como na implementação de projetos produtivos específicos para a mulher titular do lote fortalecendo o protagonismo feminino no desenvolvimento da agricultura familiar e contribuindo para que as mulheres do campo tenham mais autonomia financeira.

Existem em MS 54 (cinquenta e quatro) projetos de assentamentos na fase 5 de desenvolvimento, ou seja, que já tiveram os créditos de implantação e instalação concedidos e encontram-se na etapa de implantação de infraestrutura. A Tabela abaixo destaca o que se diz.

Tabela 42 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 5 (Em Estruturação)

Ordem	Denominação	Município	Criação	Famílias
1	PA Guaicurus	Bonito	1986	129
2	PA Monjolinho	Anastácio	1987	285
3	PA Sumatra	Bodoquena	1991	149
4	PA São Manoel	Anastácio	1992	148
5	PA Mutum	Ribas do Rio Pardo	1996	340
6	PA Nova Alvorada	Nova Alvorada do Sul	1997	86
7	PA Santa Clara	Bataguassu	1997	156
8	PA Santa Guilhermina	Maracaju	1997	224
9	PA Guaçu	Itaquiraí	1997	134
10	PA Santa Rosa	Itaquiraí	1997	200
11	PA Montana	Bataguassu	1998	70
12	PA São Judas	Rio Brillhante	1998	187
13	PA 72	Ladário	1998	85
14	PAC Santa Paula	Bataguassu	1998	89
15	PA Santa Catarina	Aral Moreira	1998	90
16	PA Tamakavi	Itaquiraí	1998	120
17	PA Nossa Senhora Auxiliadora	Iguatemi	1998	252
18	PA Boa Sorte	Itaquiraí	1998	65
19	PA São Sebastião	Ivinhema	1998	100
20	PA Savana	Japorã	1998	212
21	PA Uirapuru	Nioaque	1998	290
22	PA São Pedro	Sidrolândia	1998	296
23	PA São Cristóvão	Paranhos	1999	34
24	PA Bonsucesso	Rio Brillhante	1999	27
25	PA Fortaleza	Rio Brillhante	1999	14
26	PA Vista Alegre	Sidrolândia	1999	50
27	PA Boa Vista	Ponta Porã	2000	76
28	PA Santa Irene	Anaurilândia	2000	75
29	PA Vacaria	Sidrolândia	2000	48

30	PA Santa Renata	Tacuru	2000	35
31	PA Giboia	Sidrolândia	2000	238
32	PA Cantagalo	Maracaju	2000	50
33	PA Dorcelina Folador	Ponta Porã	2000	270
34	PA Sebastião Rosa da Paz	Amambai	2000	51
35	PA Aroeira	Chapadão do Sul	2000	59
36	PA Aliança	Itaquiraí	2000	38
37	PA Itamarati I - AMFFI	Ponta Porã	2000	150
38	PA Itamarati I FETAGRI	Ponta Porã	2000	395
39	PA Margarida Alves	Rio Brilhante	2000	120
40	PRB Pontal do Faia	Três Lagoas	2000	45
41	PA Lua Branca	Itaquiraí	2001	124
42	PA Santa Terezinha	Sidrolândia	2001	64
43	PA Rancho Loma	Iguatemi	2001	107
44	PA Vicente de Paula Silva	Paranhos	2001	40
45	PA Silvio Rodrigues	Rio Brilhante	2001	120
46	PA Guanabara	Amambai	2001	98
47	PE São Thomé	Santa Rita do Pardo	2001	110
48	PA Itamarati II/FETAGRI	Ponta Porã	2004	1692
49	PA Itamarati II/MST	Ponta Porã	2004	568
50	PA Itamarati II/CUT	Ponta Porã	2004	270
51	PA Itamarati II/FAF	Ponta Porã	2004	150
52	PA Itamarati II/FAFI	Ponta Porã	2004	116
53	PRB Novo Panambizinho	Juti	2004	52
54	PA Angélica	Angélica	2005	120

Fonte: Dados organizados pelo autor com base em informações do SIPRA/INCRA – 2019.

A fase 6 de desenvolvimento dos assentamentos, denominada “Assentamentos em Consolidação”, é a fase na qual os beneficiários já se encontram devidamente instalados, tendo recebidos os recursos necessários para sua manutenção na parcela e os recursos iniciais para fomento da produção, bem como de assistência técnica e todas as obras de infraestrutura básica.

Nesta fase de desenvolvimento dos assentamentos, são realizados diversos procedimentos em prol de sua consolidação, a começar pelos serviços de medição, demarcação topográfica e georreferenciamento do perímetro coletivo e das parcelas individuais, assim como a conclusão dos investimentos com base na aplicação dos créditos remanescentes e migração dos beneficiários para o Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF, mediante a expedição da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP. Além disso, ocorre a execução de obras simplificadas de infraestrutura, como a manutenção dos serviços de abastecimento de água e recuperação de estradas vicinais.

Durante tal fase, também é dado o início da cessão ou alienação da área comunitária, inclusive, das eventuais benfeitorias existentes no imóvel, que poderão ser destinadas à exploração individual ou coletiva, desde que em benefício da comunidade de assentados, ou ainda, doadas para a administração pública estadual ou municipal buscando a implantação de serviços básicos de saúde, educação, segurança e outros serviços públicos. Em alguns casos, são celebrados ainda convênios com o intuito de acelerar esse processo a partir da elaboração de um Plano de Consolidação de Assentamentos – PCA no âmbito do programa de consolidação e emancipação (auto-suficiência) dos assentamentos resultantes da reforma agrária, previsto na Instrução Normativa nº 39 (INCRA, 2007)

Existem 26 (vinte e seis) projetos de assentamentos em MS na Fase 6 de “Assentamento em Consolidação”, ou seja, que já receberam todos os créditos de implantação e instalação disponibilizados pelo PNRA, sendo que foram implantadas e recuperadas todas as obras de infraestruturas necessárias para seu desenvolvimento regular e tiveram parte das áreas comunitárias destinadas ao uso coletivo, restando ainda a titulação das parcelas individuais, como ressaltado na Tabela abaixo.

Tabela 43 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 6 (Em Consolidação)

Ordem	Denominação	Município	Criação	Famílias
1	PA Tamarineiro II	Corumbá	1995	319
2	PA Paiolzinho	Corumbá	1996	72
3	PE Padroeira do Brasil	Nioaque	1996	226
4	PA Mercedina	Bataiporã	1996	56
5	PA Sul Bonito	Itaquiraí	1996	422
6	PA Tupanceretan	Bela Vista	1996	82
7	PE Carlos Roberto Soares de Melo	Sonora	1997	204
8	PA Capão Bonito II	Sidrolândia	1997	308
9	PA Floresta Branca	Eldorado	1997	185
10	PA Primavera	Jaraguari	1997	71
11	PA Serra	Paranaíba	1997	116
12	PA Córrego Dourado	Santa Rita do Pardo	1998	49
13	PA Taquara	Rio Brillhante	1998	67
14	PA Caracol	Bela vista	1998	152
15	PA Fortuna	Rio Brillhante	1998	108
16	PA Aldeia	Bataguassu	1998	217
17	PA Santa Amélia	Dois Irmãos do Buriti	1998	86
18	PA Rio Feio	Guia Lopes da Laguna	1998	72
19	PA Santa Lucia	Bonito	1998	35
20	PA Bandeirante	Miranda	1998	63
21	PA Pam	Nova Alvorada do Sul	1998	115

22	PA Conquista	Campo Grande	1999	67
23	PA Geraldo Garcia	Sidrolândia	2000	182
24	PE Canaã	Bodoquena	2000	235
25	PA Juncal	Naviraí	2001	114
26	PA Esperança	Anaurilândia	2004	106

Fonte: Dados organizados pelo autor com base em informações do SIPRA/INCRA – 2019.

São considerados na Fase 7 de “Assentamento Consolidado” todos aqueles projetos de assentamentos que tenham concluído o recebimento dos investimentos em serviços de medição e demarcação topográfica, de infraestrutura (estradas, água, energia), dos créditos de instalação e titulação, tendo sido emitidos os títulos definitivos de propriedade para pelo menos metade das famílias atendidas.

Vale ressaltar que todos os créditos fornecidos para as famílias beneficiadas pelo PNRA, inclusive aqueles relativos ao financiamento da aquisição do imóvel rural onde foram instaladas, devem ser liquidados para emissão dos títulos definitivos, ainda que eventualmente ocorra a remissão de parte da dívida. A exceção a essa regra é com relação aos valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo, aos custos dispendidos com o PDA e os serviços de medição e demarcação topográfica que não são reembolsáveis, nos termos do § 8º do art. 18 da Lei 8.629/93 (BRASIL, 1993).

No total, 27 (vinte e sete) projetos de assentamentos de MS estão em tal fase de consolidação, o que pode significar que esses assentamentos não receberão mais investimentos em infraestrutura e a titularidade das parcelas serão transferidas definitivamente para todos os beneficiários que assim o desejarem, sendo sua área comunitária cedida ou alienada para fins coletivos ou doadas para outras instituições governamentais, segundo relacionado na Tabela abaixo.

Tabela 44 - Projetos de Assentamentos em MS na Fase 7 (Assentamento Consolidado)

Ordem	Denominação	Município	Criação	Famílias
1	PA Tamarineiro	Corumbá	1984	157
2	PA Retirada da Laguna	Guia Lopes da Laguna	1985	90
3	PA Sucuriú	Chapadão do Sul	1985	239
4	PA Nioaque	Nioaque	1985	371
5	PA Urucum	Corumbá	1986	87
6	PA Novo Horizonte	Novo Horizonte do Sul	1986	763
7	PA Nova Esperança	Jateí	1986	110
8	PA Itá	Bela Vista	1987	47
9	PA São José do Jatobá	Paranhos	1987	136
10	PE Marcos Freire	Dois Irmãos do Buriti	1987	187

11	PA Mato Grande	Corumbá	1987	50
12	PA Campo Verde	Terenos	1987	60
13	PA Colônia Nova	Nioaque	1987	88
14	PA Casa Verde	Nova Andradina	1987	471
15	PA Pedreira	Ribas do Rio Pardo	1987	10
16	PA Taquaral	Corumbá	1989	416
17	PA Indaiá	Itaquiraí	1989	633
18	PA Capão Bonito	Sidrolândia	1989	133
19	PA São Luiz	Bataiporã	1994	114
20	PA São João	Bataiporã	1996	58
21	PA Patagônia	Terenos	1997	128
22	PA Corona	Ponta Porã	1997	58
23	PA Campina	Bodoquena	1997	76
24	PA Campanário	São Gabriel do Oeste	1997	132
25	PA Nova Querência	Terenos	1997	158
26	PA Triângulo	Rio Brillhante	1997	50
27	PA Paraíso	Terenos	1997	98

Fonte: Dados organizados pelo autor com base em informações do SIPRA/INCRA – 2019.

Como pode ser verificado na Tabela 44, todos os assentamentos rurais de MS que se encontram nesta fase de desenvolvimento têm mais de vinte anos de criação, tempo este que nem sempre é suficiente para chegar ao último estágio de consolidação, visto que muitas parcelas são consideradas vagas ao longo de seu desenvolvimento, seja por abandono, por irregularidades cadastrais, por descumprimento da legislação ambiental ou das cláusulas resolutivas impedindo a progressão do assentamento para o próximo estágio de desenvolvimento.

Assim, a fase de desenvolvimento de um determinado assentamento nem sempre representa a situação de todas as parcelas, isto porque, como dito anteriormente, na progressão do assentamento para o próximo estágio é necessário que pelo menos 50% (cinquenta por cento) das famílias tenham recebido os investimentos previstos em cada fase. Desse modo, pode ocorrer que enquanto a maioria das famílias esteja recebendo créditos disponíveis para determinado estágio de desenvolvimento do assentamento, existam outras famílias mais adiantadas ou atrasadas recebendo os créditos previstos para outras fases.

É possível também que existam assentamentos em dois ou mais estágios de desenvolvimento e, portanto, recebendo investimentos de diversas fases, sendo classificados pela situação predominante e não pela situação geral de todas as parcelas. Todavia, acreditamos que a classificação dos assentamentos de acordo com o estágio de desenvolvimento é suficiente para estabelecer um panorama abrangente da situação dos

assentamentos rurais, possibilitando o levantamento da demanda de serviços e recursos financeiros que ainda deverão ser investidos até a sua emancipação.

3.3 A Adaptação da Legislação para Seleção de Beneficiários

A legislação que trata do processo de seleção de candidatos à reforma agrária vem passando por adaptações nos últimos anos buscando acompanhar as mudanças ocorridas na sociedade brasileira e na demanda social de luta pela terra. Inicialmente, eram adotados “critérios de elegibilidade” que priorizavam o atendimento aos trabalhadores rurais expropriados e aqueles que trabalhavam nos imóveis desapropriados. Em seguida, a preferência era dada aos agricultores que não possuíssem um imóvel que atingisse as dimensões do módulo rural regional e, por último, os trabalhadores em atividade não rurais, mediante o estabelecimento de quesitos de classificação baseados no tamanho e na renda familiar, nos termos da Norma SEASC nº 01 (SEASC, 1988).

Vale frisar que, até a criação dessa norma administrativa, prevaleciam as regras gerais previstas no Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) que priorizavam os “chefes” das famílias maiores que quisessem se dedicar às atividades agrícolas. Dessa forma, como afirma Deere (2004), os critérios até então adotados discriminavam as mulheres, uma vez que se um homem residisse na casa ele sempre seria considerado o chefe da família. Assim, para a autora:

[...] na seleção de beneficiários, o INCRA aplicou um sistema de pontuação através do qual homens de idade entre 18 e 60 eram premiados com um ponto, ao passo que as mulheres desse grupo de idade eram premiadas com somente 0,75 pontos, sendo a discriminação pelo sexo mantida para os filhos. Essa norma, obviamente, discriminou as mulheres chefes de família, bem como aquelas famílias com grande número de filhas. Os critérios em relação à quantidade de experiência no trabalho agrícola também discriminavam todas as mulheres, uma vez que o trabalho agrícola das mulheres – seja como trabalho familiar não pago, seja como trabalhadoras assalariadas temporárias – tem sido bastante invisível e desvalorizado, e tem sido difícil para as mulheres provarem sua experiência na agricultura (DEERE, 2004, p. 184).

Com a revogação da Norma SEASC nº 01 pela Norma de Execução nº 18 (INCRA, 2001), foram mantidas as “vedações” que impedia de participar do PNRA os candidatos menores de idade, os funcionários públicos, quem possuísse renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos, os proprietário de empresas, os ex-beneficiários de regularização fundiária, os proprietário de imóvel rural com área igual ou superior ao módulo rural, os portadores de necessidades especiais cuja deficiência impedia explorar a

parcela, além dos estrangeiros, aposentados por invalidez e todos aqueles que possuíssem antecedentes criminais.

Essa regra foi substituída pela Norma de Execução nº 38 (INCRA, 2007) priorizando a seleção das “famílias” que vivessem em condições precárias de habitação, de saúde, de insuficiência de renda e de falta de acesso à educação baseada nos indicadores sociais. Entretanto, a política agrária ainda era direcionada à “família rural” considerando-a como um todo homogêneo. Para Deere (2004), o critério do tamanho da família também era desfavorável à mulher chefe de família, uma vez que, por definição, são menores do que as famílias chefiadas por homens, dada a ausência de um adulto homem (DEERE, 2004, p. 184).

Como aponta Brumer (2004), em função da pressão dos movimentos sociais, aconteceram mudanças nas normas de seleção de beneficiários para facilitar o acesso de mulheres aos resultados da reforma agrária (BRUMER, 2004 apud BUTTO; HORA, 2008, p. 17). Assim, o normativo em questão foi substituído pela Norma de Execução nº 45 (INCRA, 2005), dando igualdade de direitos às mulheres, de modo que a prioridade na seleção de candidatos passou a ser tanto do “agricultor” quanto da “agricultora” sem-terra, e não mais a família rural como previsto anteriormente.

Contudo, tal normativa manteve a classificação de acordo com o tamanho da família e os demais critérios de distinção por gênero, assim como as vedações previstas na legislação anterior. Com isso, durante sua vigência foi instituída a Instrução Normativa nº 38 (INCRA, 2007), determinando entre outras coisas, a alteração de todas as normas e procedimentos administrativos que tivessem conteúdo discriminatório, a fim de garantir o direito das “trabalhadoras rurais”, estabelecendo a inclusão da mulher como primeira titular das parcelas de reforma agrária e uma linha de crédito específica para atendimento das mulheres camponesas chamada “fomento mulher”.

Na referente normativa, manteve-se os critérios de elegibilidade que já previam a igualdade de gênero, porém que a mulher seria atribuída a condição de “trabalhadora rural” devendo ser incluída em todos os cadastros do INCRA, inclusive, no cadastro de candidatos à reforma agrária. Esta regra que vigorou por mais de doze anos foi substituída somente em 2018 pela Instrução Normativa nº 93 (INCRA, 2018) que, no entanto, não chegou a ser aplicada, pois foi tornada sem efeito logo em seguida pela Instrução Normativa nº 96 (INCRA, 2018b), publicada ainda no mesmo ano, mantendo as regras de igualdade entre homens e mulheres na admissão de candidatos a vagas em assentamentos rurais. Segundo o INCRA, este ato:

[...] foi o último procedimento normativo que faltava para disciplinar o novo processo de seleção instituído pela Lei nº 13.465 de 2017, que alterou a Lei 8.629 de 1993, estabelecendo critérios mais objetivos, relacionados a número de integrantes da família, tempo de residência no município do assentamento, integrante de acampamento no município de localização do assentamento, famílias chefiadas por mulheres, jovens filhos de assentados que residam em parcela de pais assentados na condição de agregado, entre outros (INCRA, 2018).

Por sua vez, esta nova normativa manteve os direitos femininos já reconhecidos, estabelecendo ainda critérios de pontuação para diferentes situações como gênero, número de filhos, renda familiar e experiência dos candidatos aprimorando os procedimentos para escolha de beneficiários e acrescentando a proibição de participar da seleção os ex-beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF.

Dentre as principais alterações promovidas, a normativa assegurou que os candidatos e candidatas ocupantes de cargo, emprego ou função pública que prestassem serviços de interesse comunitário aos assentamentos ou a sua vizinhança pudessem participar do PNRA. Esse entendimento, consolidado a partir de alterações promovidas pela Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), teve importante papel na dinâmica dos assentamentos rurais, ao considerar como serviços de interesse comunitário as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária, permitindo a regularização de milhares de famílias assentadas excluídas do PNRA por determinação do Acórdão 775/2016 (TCU, 2016), que considerava estas atividades como incompatíveis com a exploração das parcelas rurais de reforma agrária.

A legislação exerceu uma importante função social ao acrescentar a preferência na seleção de novos candidatos à reforma agrária aos acampados sem-terra, as vítimas de trabalho análogo à escravidão e aos posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários de outros imóveis rurais. A normativa também priorizou aqueles candidatos em comprovada situação de vulnerabilidade, estabelecendo a preferência de atendimento aos candidatos e as candidatas que estivessem inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais– CadÚnico, buscando sua integração aos demais programas sociais do governo federal.

A regra acabou sendo revogada recentemente pela Instrução Normativa nº 98 (INCRA, 2019), com o objetivo de adaptar o processo de seleção de beneficiário da reforma agrária às novas regras estabelecidas pelo Decreto nº 10.166 (BRASIL, 2019), que determinou, entre outras coisas, a obrigatoriedade de inscrição das famílias no CadÚnico. No entanto, a nova instrução também alterou os cálculos de pontuação para classificação dos beneficiários, deixando de priorizar o atendimento das famílias acampadas que, para o TCU, direcionava as inscrições do programa às famílias ligadas aos movimentos sociais, afrontando

o princípio constitucional da impessoalidade, nos termos do Acórdão 2028/2015 (TCU, 2015).

As decisões do TCU acima apontadas, demonstram que este órgão de fiscalização estatal vem criando empecilhos a aplicação da política agrária, pois baseiam-se em interesses externos alinhados ao contexto político nacional buscando inviabilizar as políticas sociais ligadas à reforma agrária, constituindo assim uma medida estratégica visando desmobilizar os movimentos sociais rurais e impedir a organização dos acampamentos que são fundamentais para pressionar o Estado para criar e desenvolver os assentamentos rurais.

No entanto, apesar de alguns retrocessos como aqueles acima discutidos, é possível verificar uma certa adaptação dos procedimentos administrativos para atendimento dos dilemas sociais da contemporaneidade, fato este observado, por exemplo, ao dispor expressamente que não perderá a condição de beneficiário da reforma agrária aquele que passar a ocupar cargo público, se tornar proprietário rural ou de empresa mercantil ou, ainda, passar a auferir renda de atividade não agrícola superior a três salários mínimos, o que não era permitido pela legislação anterior, impedindo que as famílias atendidas pelo PNRA viessem a prosperar, evoluindo econômica e financeiramente.

O principal avanço social na seleção dos candidatos à reforma agrária, contudo, ocorreu a partir da instituição da NE nº 38/2004, que passou a reconhecer as desigualdades de gênero e adotar estratégias para superação dos principais entraves à conquista da autonomia feminina, passando a determinar que a mulher constasse como primeira titular no cadastro, visto que até então o foco da legislação permanecia na família rural, desconsiderando as relações de poder existente dentro da unidade familiar. Esse reconhecimento já vinha sendo realizado desde a 2003, quando a Portaria nº 981 (MDA, 2003) tornou obrigatória a titulação conjunta da terra para lotes de assentamentos constituídos por um casal em situação de casamento ou de união estável (BUTTO; HORA, 2008, p. 28).

3.4 A Suspensão e Exclusão de Beneficiários da Reforma Agrária

Os dados nacionais sobre a reforma agrária demonstram a existência de 9.435 projetos de assentamentos em todo o Brasil, sendo divididos em 1.187.259 parcelas rurais das quais 970.208 possuem beneficiários cadastrados. Assim, é possível verificar a existência de 217.051 lotes vagos em assentamentos rurais espalhados por todo o país (INCRA, 2019).

A situação da reforma agrária em MS não é muito diferente daquela apontada em nível nacional, pois os dados também mostram a existência de uma grande quantidade de lotes

vagos nos assentamentos rurais do estado. Para Ribeiro et. al. (2016), a existência desta grande quantidade de lotes vagos em assentamentos rurais demonstraria que “sobram terras para a reforma agrária”, pois a quantidade de parcelas nesta situação seria suficiente para atendimento das famílias acampadas. Com isso, não existiria a necessidade de desapropriação de novas terras no país (RIBEIRO et. al., 2016, p. 2). Argumento este que não procede, como será demonstrado mais adiante.

De um total de 204 projetos de assentamentos rurais, com a capacidade de atender 32.131 famílias, apenas 86,63% das parcelas estão cadastradas em nome de algum beneficiário, sendo que 43 assentamentos não apresentam lotes vagos. Os números demonstrados na Tabela abaixo apresentam a quantidade de lotes vagos por assentamento, permitindo relacionar essas vagas com a capacidade dos assentamentos e o ano de sua criação.

Tabela 45 – Distribuição das vagas em Assentamentos de MS - 2019

Denominação	Município	Criação	Famílias	Vagas
PA Tamarineiro	Corumbá	1984	157	3
PA Retirada da Laguna	Guia Lopes da Laguna	1985	90	0
PA Sucuriú	Chapadão do Sul	1985	239	12
PA Nioaque	Nioaque	1985	371	0
PA Guaicurus	Bonito	1986	129	8
PA Urucum	Corumbá	1986	87	9
PA Novo Horizonte	Novo Horizonte do Sul	1986	763	84
PA Nova Esperança	Jateí	1986	110	27
PA Itá	Bela Vista	1987	47	3
PA São José do Jatobá	Paranhos	1987	136	79
PA Marcos Freire	Dois Irmãos do Buriti	1987	187	5
PA Mato Grande	Corumbá	1987	50	14
PA Campo Verde	Terenos	1987	60	0
PA Colônia Nova	Nioaque	1987	88	14
PA Casa Verde	Nova Andradina	1987	471	12
PA Pedreira	Ribas do Rio Pardo	1987	10	1
PA Monjolinho	Anastácio	1987	285	7
PA Taquaral	Corumbá	1989	416	39
PA Indaiá	Itaquiraí	1989	633	16
PA Capão Bonito	Sidrolândia	1989	133	1
PA Sumatra	Bodoquena	1991	149	7
PA São Manoel	Anastácio	1992	148	1
PA São Luiz	Bataiporã	1994	114	6
PA Tamarineiro II	Corumbá	1995	319	10
PA São João	Bataiporã	1996	58	3
PA Paiolzinho	Corumbá	1996	72	7
PE Padroeira do Brasil	Nioaque	1996	226	27
PA Mutum	Ribas do Rio Pardo	1996	340	1
PA Mercedina	Bataiporã	1996	56	2
PA Andalucia	Nioaque	1996	166	0
PA Sul Bonito	Itaquiraí	1996	422	2

PA Tupanceretan	Bela Vista	1996	82	2
PA Patagônia	Terenos	1997	128	0
PA Nova Alvorada	Nova Alvorada do Sul	1997	86	0
PA Corona	Ponta Porã	1997	58	1
PE Carlos Roberto Soares de Melo	Sonora	1997	204	0
PA Campina	Bodoquena	1997	76	0
PA Capão Bonito II	Sidrolândia	1997	308	0
PA Floresta Branca	Eldorado	1997	185	3
PA Lagoa Grande	Dourados	1997	158	11
PA Primavera	Jaraguari	1997	71	5
PA Campanário	São Gabriel do Oeste	1997	132	3
PA Nova Querência	Terenos	1997	158	0
PA Santa Clara	Bataguassu	1997	156	1
PA Serra	Paranaíba	1997	116	5
PA Amparo	Dourados	1997	67	2
PA Santa Guilhermina	Maracaju	1997	224	0
PA Triângulo	Rio Brillhante	1997	50	8
PA Guaçu	Itaquiraí	1997	134	1
PA Santa Rosa	Itaquiraí	1997	200	58
PA Tupambaê	Miranda	1997	82	8
PA Paraíso	Terenos	1997	98	0
PA Palmeira	Nioaque	1998	113	0
PA Córrego Dourado	Santa Rita do Pardo	1998	49	0
PA Montana	Bataguassu	1998	70	0
PA Taquara	Rio Brillhante	1998	67	13
PA Caracol	Bela vista	1998	152	1
PA Fortuna	Rio Brillhante	1998	108	37
PA Aldeia	Bataguassu	1998	217	0
PA Santa Amélia	Dois Irmãos do Buriti	1998	86	11
PA Rio Feio	Guia Lopes da Laguna	1998	72	1
PA São Judas	Rio Brillhante	1998	187	49
PA 72	Ladário	1998	85	3
PAC Santa Paula	Bataguassu	1998	89	2
PA Santa Catarina	Aral Moreira	1998	90	12
PA Tamakavi	Itaquiraí	1998	120	0
PA Santa Lucia	Bonito	1998	35	4
PA Bandeirante	Miranda	1998	63	2
PA Nossa Senhora Auxiliadora	Iguatemi	1998	252	24
PA Boa Sorte	Itaquiraí	1998	65	1
PA São Sebastião	Ivinhema	1998	100	4
PA Savana	Japorã	1998	212	0
PA Boa Esperança	Nioaque	1998	126	7
PA Uirapuru	Nioaque	1998	290	1
PA Pam	Nova Alvorada do Sul	1998	115	0
PA São Pedro	Sidrolândia	1998	296	1
PA São Cristóvão	Paranhos	1999	34	12
PA Conquista	Campo Grande	1999	67	1
PA Bonsucesso	Rio Brillhante	1999	27	5
PA Fortaleza	Rio Brillhante	1999	14	2
PA Vista Alegre	Sidrolândia	1999	50	1

PA Boa Vista	Ponta Porã	2000	76	4
PA Santa Irene	Anaurilândia	2000	75	0
PA Vacaria	Sidrolândia	2000	48	0
PA Santa Renata	Tacuru	2000	35	3
PA Gibóia	Sidrolândia	2000	238	1
PA Guardinha	Jardim	2000	30	2
PE Canaã	Bodoquena	2000	235	235
PA Cantagalo	Maracaju	2000	50	7
PA Indianópolis	Japorã	2000	55	0
PA Pedro Ramalho	Mundo Novo	2000	88	1
PA Nossa Senhora do Carmo	Caarapó	2000	41	0
PA Nova Era	Ponta Porã	2000	97	0
PA Dorcelina Folador	Ponta Porã	2000	270	8
PA Capão Bonito III	Sidrolândia	2000	23	2
PA Sebastião Rosa da Paz	Amambai	2000	51	1
PA Aroeira	Chapadão do Sul	2000	59	4
PA Aliança	Itaquiraí	2000	38	1
PA Itamarati I – CUT	Ponta Porã	2000	285	39
PA Itamarati I MST	Ponta Porã	2000	324	40
PA Itamarati I - AMFFI	Ponta Porã	2000	150	21
PA Itamarati I FETAGRI	Ponta Porã	2000	395	64
PA Margarida Alves	Rio Brillhante	2000	120	62
PA Geraldo Garcia	Sidrolândia	2000	182	0
PA Pontal do Faia	Três Lagoas	2000	45	0
PA Lua Branca	Itaquiraí	2001	124	1
PA Santa Terezinha	Sidrolândia	2001	64	0
PA Rancho Loma	Iguatemi	2001	107	12
PA Juncal	Naviraí	2001	114	4
PA Vicente de Paula Silva	Paranhos	2001	40	2
PA Silvio Rodrigues	Rio Brillhante	2001	120	54
PA Guanabara	Amambai	2001	98	2
PE São Thomé	Santa Rita do Pardo	2001	110	0
PA Valinhos	Maracaju	2001	86	2
PA Ressaca	Bela Vista	2001	29	1
PA Recanto do Rio Miranda	Jardim	2002	80	5
PA Teijin	Nova Andradina	2002	1.094	39
PE São Francisco	Sidrolândia	2003	7	0
PE Terra Solidária	Sidrolândia	2.003	11	0
PE Paulo Freire	Dois Irmãos do Buriti	2004	61	0
PA Bebedouro	Nova Alvorada do Sul	2004	110	12
PA São João	Nova Andradina	2004	180	8
PA Colorado	Iguatemi	2004	76	9
PA Santa Olga	Nova Andradina	2004	170	2
PA Esperança	Anaurilândia	2004	106	8
PA Itamarati II/FETAGRI	Ponta Porã	2004	1.692	1.142
PA Itamarati II/MST	Ponta Porã	2004	568	113
PA Itamarati II/CUT	Ponta Porã	2004	270	41
PA Itamarati II/FAF	Ponta Porã	2004	150	14
PA Itamarati II/FAFI	Ponta Porã	2004	116	8
PE Terra Solidária II	Sidrolândia	2.003	20	1

PA Santa Clara II	Juti	2004	80	2
PR Novo Panambizinho	Juti	2004	52	5
PA Nery Ramos Volpatto	Bela Vista	2004	160	0
PA Angélica	Angélica	2005	120	15
PA Eldorado	Sidrolândia	2005	640	27
PA Três Corações	Campo Grande	2005	163	17
PA João Batista	Sidrolândia	2005	208	207
PA Mateira	Paraíso das Águas	2005	151	46
PA Ranildo da Silva	Nova Alvorada do Sul	2005	176	3
PA São Gabriel	Corumbá	2005	312	114
PA Bela Manhã	Taquarussu	2005	102	0
PA Santa Mônica FETAGRI	Terenos	2005	461	7
PA Santa Mônica CUT	Terenos	2005	88	4
PA Santa Mônica MST	Terenos	2005	166	1
PA Lagoa Azul	Rio Brillhante	2005	117	28
PA Avaré - FETAGRI	Santa Rita do Pardo	2005	272	25
PA Avaré- CUT	Santa Rita do Pardo	2005	147	19
PA Altemir Tortelli (Estrela)	Sidrolândia	2005	114	7
PA Barra Nova	Sidrolândia	2005	269	6
PA Barra Nova FETAGRI	Sidrolândia	2005	81	79
PA Alambari FETAGRI	Sidrolândia	2005	155	12
PA Alambari CUT	Sidrolândia	2005	230	11
PA Eldorado II	Sidrolândia	2005	777	25
PA Alambari FAF	Sidrolândia	2005	204	5
PA Serra Alegre	Bodoquena	2006	130	52
PE Colônia Agroecológica Aspargo	Jaraguari	2004	16	0
PA Barreiro	Anaurilândia	2006	88	1
PA Água Viva	Tacuru	2006	284	33
PA Alecrim	Selvíria	2006	87	4
PA Aimoré	Glória de Dourados	2006	45	8
PA Vitoria da Fronteira	Tacuru	2006	234	41
PA Santa Lucia I	Sidrolândia	2007	100	2
PA Santo Antonio	Itaquiraí	2007	813	276
PA Itaquiraí	Itaquiraí	2007	255	43
PA Caburey	Itaquiraí	2007	127	28
PA Foz do Rio Amambaí	Itaquiraí	2007	199	60
PA Santa Luzia	Nova Alvorada do Sul	2007	70	0
PA Volta Redonda CUT	Nova Alvorada do Sul	2007	126	10
PA Sucesso	Nova Alvorada do Sul	2007	80	0
PA Estrela Campo Grande	Campo Grande	2007	57	0
PA Piuva V	Dois Irmãos do Buriti	2007	109	3
PA Estrela Jaraguari	Jaraguari	2007	195	8
PA Areias	Nioaque	2007	81	2
PA Aba da Serra I	Ponta Porã	2007	38	0
PA Eldorado Parte	Sidrolândia	2007	70	0
PA Cabeceira do Rio Iguatemi	Paranhos	2007	38	6
PRB Beira Rio	Paranhos	2007	45	2
PA Volta Redonda FAF	Nova Alvorada do Sul	2007	24	1
PA Aba da Serra II	Ponta Porã	2007	17	0

PA Indaiá I – CUT	Aquidauana	2007	70	4
PA Indaiá II – FAF	Aquidauana	2007	60	0
PA Indaiá III– FETAGRI	Aquidauana	2007	72	5
PA Indaiá IV– MST	Aquidauana	2007	51	1
PA Corguinho	Corguinho	2007	220	92
PA Jacob Franciozi	Japorã	2007	251	25
PA Canoas	Selvíria	2007	184	7
PA Rancho Alegre	Corguinho	2008	25	0
PA São Joaquim	Selvíria	2008	181	5
PRB Santa Ana	Anaurilândia	2008	72	30
PRB Aruanda	Bataguassu	2008	67	17
PRB Pedra Bonita	Brasilândia	2008	85	48
PRB Piaba	Três Lagoas	2008	14	8
PA Torre de Pedra	Corguinho	2008	36	2
PA Vinte de Março	Três Lagoas	2008	69	0
PA Princesa do Sul	Japorã	2009	122	100
PA Magno Oliveira	Amambai	2009	55	4
PA Sete de Setembro	Terenos	2009	174	14
PA Liberdade Camponesa	Corguinho	2009	50	2
PA Matão	Bandeirantes	2010	54	2
PA Itaquí	São Gabriel do Oeste	2010	173	3
PA Ouro Branco	Terenos	2010	86	3
PA Patativa do Assaré	São Gabriel do Oeste	2010	47	0
PA Nazareth	Sidrolândia	2013	171	1
Total			32.131	4.295

Fonte: Dados organizados pelo autor com base em informações do SIPRA/INCRA.

A partir da Tabela 45, é possível verificar a existência de 4.295 lotes de reforma agrária considerados “vagos” pelas normas do INCRA, sendo estes localizados em 162 projetos de assentamentos de MS. Porém, a existência desses lotes vagos não significa que estes estão abandonados, vazios ou ociosos, mas que não possuem beneficiários vinculados a eles na relação de beneficiários do INCRA, fato este que pode decorrer de diversos motivos que passaremos a analisar.

Cumpramos destacar que existem assentamentos em MS com todos ou quase todos lotes vagos, como no caso de PE Canaã, onde 100% (cem por cento) dos lotes encontram-se nesta situação ou do PA João Batista, onde 207 das 208 parcelas encontram-se vagas no registro do INCRA, ou ainda, no caso do PA Itamarati II/FETAGRI que apesar de não apresentar um percentual de irregularidades tão significativo quanto os demais assentamentos mencionados, possui 1.142 lotes nesta condição. Devido a esta constatação é possível inferir que a quantidade de lotes vagos nos registros do INCRA podem não espelhar a realidade dos assentamentos, visto que não se tem notícias de assentamentos sem moradores em MS.

Assim, os dados da Tabela acima poderiam indicar que a capacidade dos assentamentos, declarada por ocasião da sua criação, seria maior que a quantidade de famílias neles assentadas e que, portanto, existiria um menor número de lotes, do que indicado. Ocorre que depois de implantados é realizado um ajuste no número beneficiados atendidos pelo projeto de assentamento recém-criado, com o objetivo de definir a quantidade de recursos que devem ser aplicados em seu desenvolvimento, quando o assentamento passa a refletir a quantidade exata de famílias efetivamente instaladas.

Outro fator que poderia explicar a existência dessa grande quantidade de lotes vagos nos assentamentos rurais de MS seria o atraso na seleção e instalação das famílias nos assentamentos recém-criados, período em que as parcelas permanecem vagas até a homologação da relação de beneficiários, porém, não parece ser este o caso, visto que no estado não existem assentamentos em fase de implantação.

Entretanto, no caso estudado, restou apurado que esta situação decorre principalmente da suspensão dos seus beneficiários do PNRA, em razão da identificação de inconsistências cadastrais. A própria legislação estabelece a suspensão dos beneficiários cujos registros apresentam inconsistência como: a não manutenção dos critérios de elegibilidade, o descumprimento das vedações legais e a constatação de Cadastros de Pessoa Física – CPF nulos, inválidos, em brancos ou em duplicidade, situações estas que se não forem corrigidas no prazo estabelecido pela norma, ensejam sua exclusão definitiva do programa, tal como previsto na Norma de Execução nº 70 (INCRA, 2008).

Outro fator responsável pela exclusão de beneficiários do PNRA é o descumprimento das cláusulas resolutivas do contrato de concessão de uso ou título de domínio. Isto acontece quando se constata que o beneficiário deixou de explorar direta e pessoalmente a parcela concedida ou cedeu sua posse ou propriedade a qualquer título; deixou de observar a legislação ambiental e as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas ou de cumprir as demais obrigações previstas no instrumento de titulação, nos termos do art. 59 da Instrução Normativa nº 97 (INCRA, 2018).

Uma vez comprovada a ocorrência de qualquer uma das situações acima, é determinada a resolução do contrato com a exclusão do beneficiário do PNRA, ensejando a retomada administrativa da parcela⁵² a ser destinada para outra família. Com isso, caso o beneficiário seja excluído do programa, dificilmente será possível sua substituição imediata,

⁵² Retomada significa a reversão da parcela ao domínio público em razão da exclusão do beneficiário de alguma irregularidade cadastral ou por descumprimento dos compromissos assumidos por ocasião da celebração do contrato de concessão de uso.

visto que muitas vezes ele permanece ocupando a parcela ilegalmente, que passa a ser considerada “vaga” no sistema do INCRA, ensejando a adoção de medidas judiciais que buscam a reversão da posse da parcela ao poder público.

Pode ocorrer ainda que outra família esteja ocupando a parcela irregularmente, com a concordância do ocupante originário, por conta da aquisição das benfeitorias (o conhecido “contrato de gaveta”), por tê-la ocupado clandestinamente ou permutado sem autorização do órgão competente. Assim, será preciso identificar o ocupante e verificar o motivo para sua permanência no imóvel, bem como a possibilidade de regularização de sua posse na parcela. Durante o período de apuração do cumprimento dos requisitos e das condicionantes legais, a parcela permanecerá como vaga nos cadastros oficiais do INCRA, até a substituição do beneficiário excluído, o que pode levar muito tempo, contribuindo para a quantidade de lotes vagos.

Acredita-se que os fatos apontados (irregularidades cadastrais, deixar de atender os critérios de elegibilidade, das vedações legais e descumprimento das cláusulas contratuais) são os principais motivos para exclusão dos beneficiários do PNRA e, conseqüentemente, para existência de grande quantidade de lotes considerados vagos (que não têm um beneficiários cadastrado), fato este que contribui para a falsa impressão de que haveria um descontrole sobre a situação ocupacional dos assentamentos rurais, quando na verdade demonstra que as irregularidades estão sendo apuradas pelo órgão fundiário.

Com o intuito de comprovar esta hipótese, obteve-se acesso a um mapeamento de todos os assentamentos rurais localizados no sul de MS, o que rendeu muitos dilemas e possibilidades no âmbito da reforma agrária. Este mapeamento foi realizado pelo INCRA a partir do ano de 2011, visando o atendimento de uma decisão judicial decorrente da “Operação Tellus”, da qual falamos no item 2.5 deste trabalho, que determinou a apuração das irregularidades identificadas em projetos assentamentos, resultando em diversos entraves na aplicação da política agrária, pois foi responsável pela interrupção da aplicação dos créditos do PNRA e suspensão de todos os processos de aquisição de terras para criação de novos assentamentos rurais em MS por mais de seis anos.

O argumento para manter suspensão das atividades do INCRA em MS, durante este período, foi justamente a existência de muitas parcelas rurais consideradas vagas nos projetos de reforma agrária, o que segundo a decisão judicial proferida na ação de improbidade administrativa n.º 0001736-50.2012.4.03.6002, em trâmite na justiça federal de Naviraí, demonstraria um suposto “descontrole” estatal sobre os assentamentos rurais do estado.

Ocorre que os lotes considerados vagos nos registros do INCRA nem sempre estão de fato nesta condição, como demonstrado anteriormente, sendo em sua maioria ocupados por pessoas que embora não constem na relação de beneficiários da reforma agrária, possuem direito subjetivo de serem regularizadas nas parcelas.

Além disso, a existência de grande quantidade de lotes vagos acontece muitas vezes por irregularidades cadastrais que nada têm a haver com a questão agrária. Portanto, as decisões judiciais que vem determinando a interrupção das políticas agrárias em MS, são frutos de interesses externos a este processo, buscando inviabilizar as políticas sociais ligadas a reforma agrária como de fato vem ocorrendo, visto que há mais de sete anos não se cria projetos de assentamentos no estado.

3.5 A Regularização de Ocupações em Parcelas Rurais

Para contemplar o atendimento da decisão judicial acima discutida, que resultou na estagnação do processo de reforma agrária em MS, o órgão fundiário promoveu o levantamento ocupacional das parcelas rurais de todos os assentamentos localizados na região Sul, totalizando 11.112 lotes vistoriados em 68 projetos de assentamentos, distribuídos 16 municípios, o que corresponde a aproximadamente 1/3 dos assentamentos rurais do estado. Este levantamento consistiu na vistoria *in loco* das parcelas visitadas, a fim de identificar eventuais ocupações irregulares, com vistas a efetivar a retomada das parcelas e promover sua adequada destinação.

Durante a vistoria, foi verificado o cumprimento das cláusulas resolutivas do contrato de concessão de uso ou título definitivo da parcela rural e apurado se os imóveis estavam sendo explorados diretamente, como pactuado antes. No caso de constatação de abandono ou irregularidades na exploração das parcelas, o ocupante era notificado para apresentar defesa ou retornar a área, sob pena de rescisão do contrato ou invalidação do título.

A apuração de eventuais ocupações irregulares era verificada mediante entrevista, sendo o momento em que o ocupante expunha as razões para sua permanência no imóvel. Quando constatado que o ocupante da parcela não constava na relação de beneficiários do projeto de assentamento, este era então notificado para desocupar a área sob pena de retomada da parcela, podendo apresentar justificativa ou pedido de regularização nos termos do art. 14 da Instrução Normativa nº 71/2012 (INCRA, 2012).

Quando solicitada a regularização da parcela, era verificado se ocupante em situação irregular preenchia os requisitos de elegibilidade para ser beneficiário do PNRA. Então,

elaborava-se uma manifestação técnica sobre a situação encontrada, encaminhando o pedido para a autoridade competente para decidir sobre o pleito. Em caso de atendimento, eram adotadas providências necessárias à celebração do contrato ou outorga do título, caso contrário as informações eram encaminhadas para propositura de ação de reintegração de posse, a fim de proceder a retomada da parcela.

É importante destacar que só recentemente a normativa que serviu de base para as ações de levantamento ocupacional foi substituída pela Instrução Normativa nº 98/2019 (INCRA, 2019b), que estabeleceu regras mais simplificadas para a comprovação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade e de verificação das condições de permanência e regularização de beneficiários da reforma agrária, de modo a tornar mais célere o processo de regularização das parcelas, diminuindo o tempo em que os lotes permanecem vagos nos cadastros oficiais.

Para melhor visualização dos resultados do levantamento ocupacional dos assentamentos rurais localizados no Sul de MS, apresentamos um resumo das condições de ocupação das parcelas, quando é possível verificar a quantidade e proporção de lotes considerados pelo INCRA como regulares e irregulares, além da capacidade total dos assentamentos e a quantidade de lotes vistoriados, conforme Tabela abaixo:

Tabela 46 - Situação ocupacional dos Assentamentos Rurais do sul de MS – 2013

Município	Assentamento	Criação	Regular	%	Irregular	%	Vistoriados	%	Total
Nova Andradina	PA Casa Verde	1987	209	47,18%	234	52,82%	443	94,06%	471
Paranhos	PA São Jose do Jatobá	1987	13	13,83%	81	86,17%	94	69,12%	136
Itaquiraí	PA Indaiá	1989	309	57,22%	231	42,78%	540	85,31%	633
Itaquiraí	PA Sul Bonito	1996	286	68,92%	129	31,08%	415	98,34%	422
Ponta Porã	PA Corona	1997	45	78,95%	12	21,05%	57	98,28%	58
Itaquiraí	PA Guaçu	1997	109	81,34%	25	18,66%	134	100,00%	134
Nova Alvorada do Sul	PA Nova Alvorada (Pana)	1997	56	65,12%	30	34,88%	86	100,00%	86
Itaquiraí	PA Santa Rosa	1997	135	67,50%	65	32,50%	200	100,00%	200
Rio Brilhante	PA Triângulo	1997	40	80,00%	10	20,00%	50	100,00%	50
Itaquiraí	PA Boa Sorte	1998	45	69,23%	20	30,77%	65	100,00%	65
Rio Brilhante	PA Fortuna	1998	69	63,89%	39	36,11%	108	100,00%	108
Iguatemi	PA Nossa Sr ^a Auxiliadora	1998	211	83,73%	41	16,27%	252	100,00%	252
Nova Alvorada do Sul	PA Pam	1998	89	77,39%	26	22,61%	115	100,00%	115
Rio Brilhante	PA São Judas	1998	135	76,27%	42	23,73%	177	94,65%	187
Japorã	PA Savana	1998	197	92,92%	15	7,08%	212	100,00%	212
Itaquiraí	PA Tamakavi	1998	72	60,00%	48	40,00%	120	100,00%	120

Rio Brilhante	PA Taquara	1998	55	82,09%	12	17,91%	67	100,00%	67
Rio Brilhante	PA Bonsucesso	1999	24	88,89%	3	11,11%	27	100,00%	27
Rio Brilhante	PA Fortaleza	1999	12	85,71%	2	14,29%	14	100,00%	14
Paranhos	PA São Cristóvão	1999	22	64,71%	12	35,29%	34	100,00%	34
Itaquiraí	PA Aliança	2000	26	68,42%	12	31,58%	38	100,00%	38
Ponta Porã	PA Boa Vista	2000	61	87,14%	9	12,86%	70	107,69%	65
Ponta Porã	PA Dorcelina Folador	2000	182	67,41%	88	32,59%	270	100,00%	270
Japorã	PA Indianópolis	2000	44	80,00%	11	20,00%	55	100,00%	55
Ponta Porã	PA Itamarati I - AMFFI	2000	124	82,67%	26	17,33%	150	100,00%	150
Ponta Porã	PA Itamarati I - CUT	2000	227	81,07%	53	18,93%	280	98,25%	285
Ponta Porã	PA Itamarati I - FETAGRI	2000	316	80,61%	76	19,39%	392	99,24%	395
Ponta Porã	PA Itamarati I - MST	2000	261	81,56%	59	18,44%	320	98,77%	324
Rio Brilhante	PA Margarida Alves	2000	62	51,67%	58	48,33%	120	100,00%	120
Ponta Porã	PA Nova Era	2000	93	95,88%	4	4,12%	97	100,00%	97
Anaurilândia	PA Santa Irene	2000	66	91,67%	6	8,33%	72	96,00%	75
Tacuru	PA Santa Renata	2000	32	91,43%	3	8,57%	35	100,00%	35
Amambai	PA Sebastião Rosa da Paz	2000	48	94,12%	3	5,88%	51	100,00%	51
Amambai	PA Guanabara	2001	85	86,73%	13	13,27%	98	100,00%	98
Naviraí	PA Juncal	2001	99	87,61%	14	12,39%	113	99,12%	114
Itaquiraí	PA Lua Branca	2001	81	65,32%	43	34,68%	124	100,00%	124
Iguatemi	PA Rancho Loma	2001	94	87,85%	13	12,15%	107	100,00%	107
Rio Brilhante	PA Silvio Rodrigues	2001	56	46,67%	64	53,33%	120	100,00%	120
Paranhos	PA Vicente de Paula Silva	2001	38	95,00%	2	5,00%	40	100,00%	40
Nova Andradina	PA Teijin	2002	713	62,82%	422	37,18%	1.135	103,75%	1.094
Nova Alvorada do Sul	PA Bebedouro	2004	83	80,58%	20	19,42%	103	93,64%	110
Iguatemi	PA Colorado	2004	66	86,84%	10	13,16%	76	100,00%	76
Anaurilândia	PA Esperança	2004	87	82,08%	19	17,92%	106	100,00%	106
Ponta Porã	PA Itamarati II - CUT	2004	224	82,96%	46	17,04%	270	100,00%	270
Ponta Porã	PA Itamarati II - FETAGRI	2004	501	85,20%	87	14,80%	588	34,75%	1.692
Ponta Porã	PA Itamarati II - MST	2004	400	70,67%	166	29,33%	566	99,65%	568
Ponta Porã	PA Itamarati II FAF	2004	135	92,47%	11	7,53%	146	97,33%	150
Ponta Porã	PA Itamarati II FAFI	2004	103	89,57%	12	10,43%	115	99,14%	116
Juti	PA Santa Clara II	2004	75	93,75%	5	6,25%	80	100,00%	80
Nova Andradina	PA Santa Olga	2004	125	73,53%	45	26,47%	170	100,00%	170
Nova Andradina	PA São João	2004	85	47,22%	95	52,78%	180	100,00%	180
Angélica	PA Angélica	2005	74	61,67%	46	38,33%	120	100,00%	120

Taquarussu	PA Bela Manhã	2005	81	79,41%	21	20,59%	102	100,00%	102
Rio Brillhante	PA Lagoa Azul	2005	67	57,26%	50	42,74%	117	100,00%	117
Nova Alvorada do Sul	PA Ranildo da Silva	2005	127	72,16%	49	27,84%	176	100,00%	176
Tacuru	PA Água Viva	2006	239	85,36%	41	14,64%	280	98,59%	284
Gloria de Dourados	PA Aimoré	2006	30	66,67%	15	33,33%	45	100,00%	45
Anaurilândia	PA Barreiro	2006	58	65,91%	30	34,09%	88	100,00%	88
Tacuru	PA Vitória da Fronteira	2006	204	87,18%	30	12,82%	234	100,00%	234
Ponta Porã	PA Aba da Serra I	2007	37	97,37%	1	2,63%	38	100,00%	38
Ponta Porã	PA Aba da Serra II	2007	16	94,12%	1	5,88%	17	100,00%	17
Paranhos	PA Cabeceira do Rio Iguatemi	2007	30	78,95%	8	21,05%	38	100,00%	38
Japorã	PA Jacob Carlos Franciozi	2007	113	81,88%	25	18,12%	138	54,98%	251
Nova Alvorada do Sul	PA Santa Luzia	2007	64	91,43%	6	8,57%	70	100,00%	70
Nova Alvorada do Sul	PA Sucesso	2007	64	80,00%	16	20,00%	80	100,00%	80
Nova Alvorada do Sul	PA Volta Redonda - CUT	2007	62	49,21%	64	50,79%	126	100,00%	126
Nova Alvorada do Sul	PA Volta Redonda - FAF	2007	16	66,67%	8	33,33%	24	100,00%	24
Japorã	PA Princesa do Sul	2009	90	73,77%	32	26,23%	122	100,00%	122
Total			8.097	72,87%	3.015	27,13%	11.112	88,91%	12.498

Fonte: Dados organizados pelo autor com base no relatório do levantamento ocupacional realizado pelo INCRA/SR16/MS.

Por intermédio dos dados da Tabela acima é possível verificar que 8.097 dos imóveis vistoriados foram considerados em situação regular pelo INCRA, o que corresponde a aproximadamente 73% das parcelas fiscalizadas, enquanto as parcelas consideradas irregulares perfazem a quantia de 3.015 ou aproximadamente 27% do total das parcelas vistoriadas. Entre as irregularidades constatadas, estão às ocupações sem autorização do órgão competente, permuta sem anuência, descumprimento da legislação ambiental e abandono da parcela (quando foi deixada de explorar sem justificativa).

Os projetos de assentamentos com o “maior” número de irregularidades identificadas foram os PAs São José do Jatobá em Paranhos, Sílvio Rodrigues em Rio Brillhante e Casa Verde e São João em Nova Andradina, sendo que todos apresentam um índice de irregularidades superior a 50% (cinquenta por cento) das parcelas vistoriadas, tendo em comum apenas o fato de que possuem mais de quinze anos de implantação, embora se encontrem em fases distintas de desenvolvimento.

Os projetos de assentamentos com “menor” número de irregularidades são os PAs Aba da Serra I e II e Nova Era em Ponta Porã, Vicente de Paula Silva em Paranhos e Sebastião Rosa da Paz em Amambai, sendo que todos apresentam índices de irregularidades inferior a 6% (seis por cento) das parcelas vistoriadas, tendo em comum o fato de estarem localizados próximos uns dos outros, indicando que a baixa evasão das parcelas pode estar relacionada com a concentração de assentamentos na região.

No referido levantamento, nem todas as parcelas dos assentamentos fiscalizados foram vistoriadas, sendo que somente 11.112 dos 12.198 lotes foram efetivamente visitados. Isto significa que quase 9% (nove por cento) das parcelas não foram fiscalizadas, totalizando 1.086 lotes nesta situação. Segundo apurado, isto se deu por vários motivos, dentre eles: a inexistência da parcela (quando se constata que a capacidade declarada é inferior ao número de parcelas existentes) e a impossibilidade de acesso a esses lotes, seja por falta de infraestrutura, por se encontrarem inundados ou por algum outro motivo operacional que tenha impossibilitando o acesso das equipes de fiscalização.

A dificuldade de acessar alguns lotes nos projetos de assentamentos fiscalizados, também pode justificar o alto índice de evasão em determinados assentamentos. Fato este observado no PA São João do Jatobá, localizado no município de Paranhos, que apresenta o maior índice de irregularidades entre todos os assentamentos fiscalizados, sendo superior a 60% (sessenta por cento) das parcelas vistoriadas, não sendo por coincidência ter sido este o projeto de assentamento com menor percentual de parcelas visitadas. Sendo assim, Ribeiro et al. (2011) já apontava a falta ou precariedade de infraestrutura como principal fator de evasão em projetos da reforma agrária, sendo tal fato citado pela maioria dos autores que analisaram essa questão em assentamentos rurais (RIBEIRO et al., 2011, p. 112).

Mesmo que nem todos os lotes tenham sido vistoriados, os números apresentados pelo levantamento ocupacional são significativos, pois demonstram como a maioria das parcelas estão ocupadas e exploradas regularmente, apesar de todas as dificuldades enfrentadas por seus ocupantes.

Entre as principais dificuldades que impedem a fixação, a permanência e exploração das parcelas de assentamentos rurais apuradas, destaca-se a ausência de infraestrutura, a inexistência de moradia, o atraso na aplicação dos créditos e a reduzida assistência técnica para orientar a produção. Por isso, Oliveira (2010) já apontava que:

O acesso a serviços sociais básicos tais como saúde e educação, constitui-se também em fato fundamental tanto para a manutenção das famílias nos assentamentos quanto para o consequente desenvolvimento dos mesmos, o que confere um caráter de

grande complexidade à condução de uma política de reforma agrária bem-sucedida (OLIVEIRA, 2010, p. 55).

Importa ressaltar ainda que nas parcelas ocupadas irregularmente constam familiares dos ocupantes originários, não raras vezes filhos e netos de ex-beneficiários, assim como agregados de todas as formas. Além disso, parte desses ocupantes que vivem em condições consideradas irregulares, chegaram ao imóvel de forma pacífica e voluntária, ou seja, ocuparam o imóvel com autorização do possuidor originário, gratuitamente ou mediante o pagamento das benfeitorias.

Dessa forma, parte desses ocupantes irregulares terão direito à sua regularização na parcela, uma vez cumpridos os requisitos de elegibilidade e as condicionantes legais. Assim, não raras vezes durante o período compreendido entre a criação do assentamento e sua consolidação é possível que determinadas parcelas rurais sejam regularizadas para outros ocupantes, estendendo os benefícios da reforma agrária para outras famílias.

Diante disso, pode-se afirmar que a constatação de parcelas rurais ocupadas irregularmente em determinados assentamentos rurais não configura necessariamente seu insucesso, visto que tais parcelas poderão ser utilizadas para atender novas famílias. Do mesmo modo, não se pode afirmar que os projetos de assentamentos que apresentam um maior índice de irregularidade sejam considerados um fracasso, pois, ao longo dos anos, desde sua criação já beneficiaram ao menos famílias que ali foram assentadas originalmente e, ainda hoje, têm potencial para beneficiar outras famílias nos lotes considerados irregulares pela vistoria.

Além disso, nem sempre as irregularidades constatadas podem ser atribuídas diretamente à política de reforma agrária, visto que os assentamentos rurais demandam serviços que devem ser fornecidos por outras políticas públicas. Com isso, Oliveira (2010) afirma que entre os principais motivos para evasão das parcelas de assentamento rurais, além da falta de infraestrutura, está a falta de serviços básicos de saúde e educação.

A ausência de saúde pública de qualidade nos assentamentos é um dos motivos que mais afastam os idosos que ocupam os lotes de reforma agrária, enquanto a falta de trabalho e a ausência de serviços de educação são os principais motivos para evasão da juventude, justamente porque essas faixas etárias demandam mais esses tipos de serviços. Portanto, a existência desses serviços públicos também é determinante para a permanência dos jovens e idosos nos assentamentos, tal como indicam os estudos realizados pelo INCRA (2001).

Por outro lado, a existência de 27% (vinte e sete por cento) de lotes irregulares identificados pelo levantamento ocupacional demonstram existir um potencial de atendimento

de mais 3.015 famílias. Isso não significa que a aquisição de outras propriedades rurais deva parar diante dessa constatação, ao contrário, existe a necessidade de intensificar a criação de novos assentamentos para atendimento das famílias cadastradas como candidatas à reforma agrária e para aquelas consideradas excedentes nos assentamentos já instalados.

Os lotes considerados irregulares podem e devem ser regularizados para novas famílias, inclusive, aquelas que já ocupam essas parcelas e que nos registros do INCRA são consideradas irregulares. Ademais, a existência desse percentual indica a necessidade de o estado assumir o compromisso em relação às fases de instalação dos assentamentos, uma vez que, ao cumprir todas elas, terá propiciado os meios necessários para que os beneficiários consigam produzir. Assim, certamente existirá um menor número de beneficiários deixando os assentamentos.

Ademais, na justificativa quanto à saída dos primeiros beneficiários e a existência de lotes institucionalmente irregulares, é preciso considerar que muitos desses assentamentos foram criados há várias décadas, de modo que ao longo desse período muitos trabalhadores rurais podem ter vivido, criado seus filhos e gerado renda a partir deste imóvel, ainda que não estejam mais residido e explorado a parcela diretamente. Dessa forma, podemos afirmar que parte desses assentamentos já atenderam a função social por meio da qual foram criados, ao menos enquanto possibilitaram que as famílias, inicialmente neles instaladas, vivessem e produzissem no imóvel durante o período em que lá permaneceram.

Aliado a isso, existem pessoas que faleceram deixando os lotes sob a responsabilidade da família, como mostra o estudo de Nunes (2020) ao focalizar a velhice no assentamento Colônia Conceição em Nioaque (PA Nioaque), porém nem todos os herdeiros deram continuidade aos lotes como patrimônio de família, comercializando-os ou repassando para parentes ou conhecidos (NUNES, 2020, p. 81), contribuindo para soma dos percentuais de lotes tidos como irregulares.

Diversas são as justificativas para estas irregularidades, visto que na dinâmica da vida dos assentamentos, os dilemas que se mostram vão colocando pessoas para fora dos lugares, levando-as a ir em busca por melhores possibilidades que nem sempre são possíveis nos assentamentos. Os fatores já citados são constituídos como direitos das pessoas, ou seja, direito de chegar aos assentamentos, lutar por melhorias, mas também de deixá-los quando as condições não são favoráveis e quando parecem difíceis de serem modificadas. Por isso, a ideia de que são colocados para fora dos assentamentos, porque as condições de infraestrutura oferecidas pelo estado não foram adequadas, fazendo com que reiniciassem a caminhada.

3.6 A Titulação e a Consolidação dos Assentamentos

O principal instrumento da política agrária em implementação nos assentamentos rurais de MS, assim como na maioria dos estados brasileiros, é a titulação de parcelas da reforma agrária. A titulação marca o último estágio de consolidação dos assentamentos, o momento em que os beneficiários recebem o título definitivo do imóvel e passam a ser proprietários podendo exercer integralmente todos os direitos legais sobre o imóvel concedido. Para Oliveira (2010):

A consolidação de um assentamento significa o término do seu vínculo com a ação de intervenção fundiária e a inserção deste em outro contexto econômico e social, onde as famílias passariam a fazer parte do conjunto da agricultura familiar, se beneficiando das políticas agrícolas direcionadas para este segmento (OLIVEIRA, 2010, p. 73).

Segundo a Instrução Normativa nº 99/2019, a titulação pode ser provisória ou definitiva. A titulação provisória se dá mediante a celebração do Contrato de Concessão de Uso – CCU, ou seja, imediatamente após a homologação do beneficiário no processo de seleção das famílias a serem instaladas no projeto de assentamento recém-criado, passando a ser assegurado o direito de uso e de exploração do imóvel, bem como o acesso às políticas do PNRA, além do cumprimento das exigências legais para a permanência das famílias no assentamento.

A titulação definitiva, por sua vez, pode ocorrer por intermédio da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU ou Título de Domínio – TD. A CDRU é um instrumento contratual disponibilizado exclusivamente para os Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados – PAD, segundo as normas do órgão fundiário, não sendo utilizada em MS, pois o estado não foi contemplado com esse tipo de projeto de assentamento. Já o TD constitui um instrumento com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas, que transfere de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo a propriedade da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, sendo inegociável pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do CCU ou outro instrumento equivalente.

Portanto, enquanto a titulação provisória dá início ao processo de instalação na reforma agrária com a concessão de créditos e investimentos em projetos de assentamento recém-criados, a titulação definitiva permite a consolidação dos assentamentos, encerrando a disponibilização dos investimentos públicos nos projetos que já possuem condições básicas de sustentabilidade.

Pode acontecer ainda que o CCU seja celebrado após a instalação das famílias contempladas pela criação de um assentamento rural. Isto ocorre quando, ao identificar uma ocupação irregular, o INCRA procede a regularização do ocupante que preenche os requisitos de elegibilidade e condicionantes legais para ser beneficiário da reforma agrária.

Já a titulação definitiva é realizada somente após dez anos da celebração do CCU, mediante a comprovação do cumprimento das condições resolutivas previstas no título provisório e pagamento dos investimentos reembolsáveis, como os créditos de instalação e a propriedade quando, então, poderá ser negociada livremente por seu detentor.

Para haver a titulação definitiva é preciso, ainda, que o assentamento esteja pelo menos na fase 6 de desenvolvimento (Assentamento em Consolidação), ou seja, que já tenha recebido todos os créditos de implantação e instalação, todos serviços de infraestrutura e tenham sido concluídos os serviços de medição e demarcação topográfica em pelo menos metade das parcelas. Depois disso, é possível realizar os registros necessários para o levantamento das cláusulas resolutivas e sua averbação na matrícula do imóvel.

A Tabela abaixo demonstra os dados referentes às parcelas regularizadas e todos os títulos definitivos emitidos nos assentamentos rurais de MS ao longo de todo o período pesquisado, permitindo a demonstração do número exato de beneficiários atendidos pelo PNRA no estado.

Tabela 47 - Relação de títulos emitidos em MS por Assentamento – de 1984 a 2019

Assentamentos	Municípios	Criação	Famílias	CCU	TD
PA Tamarineiro	Corumbá	1984	157	2	13
PA Sucuriú	Chapadão do Sul	1985	239	0	0
PA Retirada da Laguna	Guia Lopes da Laguna	1985	90	0	11
PA Nioaque	Nioaque	1985	371	0	2
PA Guaicurus	Bonito	1986	129	5	0
PA Urucum	Corumbá	1986	87	0	3
PA Nova Esperança	Jateí	1986	110	0	0
PA Novo Horizonte	Novo Horizonte do Sul	1986	763	2	47
PA Monjolinho	Anastácio	1987	285	190	0
PA Itá	Bela Vista	1987	47	0	0
PA Mato Grande	Corumbá	1987	50	0	0
PA Marcos Freire	Dois Irmãos do Buriti	1987	187	106	64
PA Colônia Nova	Nioaque	1987	88	0	0
PA Casa Verde	Nova Andradina	1987	471	4	61
PA São José do Jatobá	Paranhos	1987	136	37	0
PA Pedreira	Ribas do Rio Pardo	1987	10	0	0
PA Campo Verde	Terenos	1987	60	9	30
PA Taquaral	Corumbá	1989	416	98	0
PA Indaiá	Itaquiraí	1989	633	31	44
PA Capão Bonito	Sidrolândia	1989	133	41	78

PA Sumatra	Bodoquena	1991	149	0	0
PA São Manoel	Anastácio	1992	148	2	0
PA São Luiz	Bataiporã	1994	114	79	0
PA Tamarineiro II	Corumbá	1995	319	31	0
PA São João	Bataiporã	1996	58	51	0
PA Mercedina	Bataiporã	1996	56	9	0
PA Tupanceretan	Bela Vista	1996	82	0	0
PA Paiolzinho	Corumbá	1996	72	48	37
PA Sul Bonito	Itaquiraí	1996	422	63	0
PE Padroeira do Brasil	Nioaque	1996	226	0	0
PA Andalucia	Nioaque	1996	166	0	13
PA Mutum	Ribas do Rio Pardo	1996	340	136	0
PA Santa Clara	Bataguassu	1997	156	16	0
PA Campina	Bodoquena	1997	76	0	40
PA Lagoa Grande	Dourados	1997	158	23	0
PA Amparo	Dourados	1997	67	4	0
PA Floresta Branca	Eldorado	1997	185	3	0
PA Guaçu	Itaquiraí	1997	134	2	0
PA Santa Rosa	Itaquiraí	1997	200	24	0
PA Primavera	Jaraguari	1997	71	8	25
PA Santa Guilhermina	Maracaju	1997	224	3	0
PA Tupambaê	Miranda	1997	82	0	0
PA Nova Alvorada	Nova Alvorada do Sul	1997	86	2	0
PA Serra	Paranaíba	1997	116	0	0
PA Corona	Ponta Porã	1997	58	1	0
PA Triângulo	Rio Brillhante	1997	50	0	0
PA Campanário	São Gabriel do Oeste	1997	132	1	22
PA Capão Bonito II	Sidrolândia	1997	308	164	0
PE Carlos Roberto Soares de Mello	Sonora	1997	204	0	0
PA Patagônia	Terenos	1997	128	5	49
PA Nova Querência	Terenos	1997	158	51	0
PA Paraíso	Terenos	1997	98	24	0
PA Santa Catarina	Aral Moreira	1998	90	4	0
PA Montana	Bataguassu	1998	70	4	0
PA Aldeia	Bataguassu	1998	217	20	0
PAC Santa Paula	Bataguassu	1998	89	0	0
PA Caracol	Bela vista	1998	152	1	0
PA Santa Lucia	Bonito	1998	35	2	0
PA Santa Amélia	Dois Irmãos do Buriti	1998	86	0	0
PA Rio Feio	Guia Lopes da Laguna	1998	72	25	0
PA Nossa Senhora Auxiliadora	Iguatemi	1998	252	15	33
PA Tamakavi	Itaquiraí	1998	120	17	0
PA Boa Sorte	Itaquiraí	1998	65	18	0
PA São Sebastião	Ivinhema	1998	100	88	0
PA Savana	Japorã	1998	212	27	0
PA 72	Ladário	1998	85	15	0
PA Bandeirante	Miranda	1998	63	43	0
PA Palmeira	Nioaque	1998	113	63	0
PA Boa Esperança	Nioaque	1998	126	1	0
PA Uirapuru	Nioaque	1998	290	2	0
PA Pam	Nova Alvorada do Sul	1998	115	5	0

PA Taquara	Rio Brillhante	1998	67	7	0
PA Fortuna	Rio Brillhante	1998	108	6	0
PA São Judas	Rio Brillhante	1998	187	12	0
PA Córrego Dourado	Santa Rita do Pardo	1998	49	2	0
PA São Pedro	Sidrolândia	1998	296	229	0
PA Conquista	Campo Grande	1999	67	10	0
PA São Cristóvão	Paranhos	1999	34	6	0
PA Bonsucesso	Rio Brillhante	1999	27	0	0
PA Fortaleza	Rio Brillhante	1999	14	0	0
PA Vista Alegre	Sidrolândia	1999	50	2	0
PA Sebastião Rosa da Paz	Amambai	2000	51	10	0
PA Santa Irene	Anaurilândia	2000	75	2	0
PA Nossa Senhora do Carmo	Caarapó	2000	41	0	0
PA Aroeira	Chapadão do Sul	2000	59	0	0
PA Aliança	Itaquiraí	2000	38	8	0
PA Indianópolis	Japorã	2000	55	7	0
PA Guardinha	Jardim	2000	30	0	3
PE Canaã	Bodoquena	2000	235	0	0
PA Cantagalo	Maracaju	2000	50	0	0
PA Pedro Ramalho	Mundo Novo	2000	88	68	0
PA Boa Vista	Ponta Porã	2000	76	9	0
PA Nova Era	Ponta Porã	2000	97	25	0
PA Dorcelina Folador	Ponta Porã	2000	270	156	0
PA Itamarati I - AMFFI	Ponta Porã	2000	150	0	0
PA Itamarati I – CUT	Ponta Porã	2000	285	0	0
PA Itamarati I FETAGRI	Ponta Porã	2000	395	0	0
PA Itamarati I MST	Ponta Porã	2000	324	0	0
PA Margarida Alves	Rio Brillhante	2000	120	1	0
PA Vacaria	Sidrolândia	2000	48	1	0
PA Gibóia	Sidrolândia	2000	238	182	0
PA Capão Bonito III	Sidrolândia	2000	23	0	0
PA Geraldo Garcia	Sidrolândia	2000	182	134	0
PA Santa Renata	Tacuru	2000	35	23	0
PA Pontal do Faia	Três Lagoas	2000	45	6	0
PA Ressaca	Bela Vista	2001	29	2	0
PA Rancho Loma	Iguatemi	2001	107	8	0
PA Lua Branca	Itaquiraí	2001	124	27	0
PA Valinhos	Maracaju	2001	86	0	0
PA Guanabara	Amambai	2001	98	9	0
PA Juncal	Naviraí	2001	114	0	0
PA Vicente de Paula Silva	Paranhos	2001	40	24	0
PA Silvio Rodrigues	Rio Brillhante	2001	120	7	0
PE São Thomé	Santa Rita do Pardo	2001	110	0	0
PA Santa Terezinha	Sidrolândia	2001	64	44	0
PA Recanto do Rio Miranda	Jardim	2002	80	46	0
PA Tejjin	Nova Andradina	2002	1.094	123	0
PE São Francisco	Sidrolândia	2003	7	0	0
PE Terra Solidária	Sidrolândia	2.003	11	0	0
PE Terra Solidária II	Sidrolândia	2.003	20	0	0
PA Esperança	Anaurilândia	2004	106	4	0
PA Nery Ramos Volpatto	Bela Vista	2004	160	148	0
PE Paulo Freire	Dois Irmãos do Buriti	2004	61	0	0

PA Colorado	Iguatemi	2004	76	36	0
PE Colônia Agroecológica Aspargo	Jaraguari	2004	16	0	0
PRB Novo Panambizinho	Juti	2004	52	0	0
PA Santa Clara II	Juti	2004	80	6	0
PA Bebedouro	Nova Alvorada do Sul	2004	110	5	0
PA São João	Nova Andradina	2004	180	27	0
PA Santa Olga	Nova Andradina	2004	170	15	0
PA Itamarati II/CUT	Ponta Porã	2004	270	166	0
PA Itamarati II/FAF	Ponta Porã	2004	150	111	0
PA Itamarati II/FAFI	Ponta Porã	2004	116	0	0
PA Itamarati II/Fetagri	Ponta Porã	2004	1.692	104	0
PA Itamarati II/MST	Ponta Porã	2004	568	381	0
PA Angélica	Angélica	2005	120	51	0
PA Três Corações	Campo Grande	2005	163	10	0
PA São Gabriel	Corumbá	2005	312	69	0
PA Ranildo da Silva	Nova Alvorada do Sul	2005	176	148	0
PA Mateira	Paraíso das Águas	2005	151	34	0
PA Lagoa Azul	Rio Brillhante	2005	117	43	0
PA Avaré – FETAGRI	Santa Rita do Pardo	2005	272	100	0
PA Avaré- CUT	Santa Rita do Pardo	2005	147	73	0
PA Eldorado	Sidrolândia	2005	640	199	0
PA João Batista	Sidrolândia	2005	208	0	0
PA Alambari Cut	Sidrolândia	2005	230	95	0
PA Alambari Faf	Sidrolândia	2005	204	176	0
PA Alambari Fetagri	Sidrolândia	2005	155	119	0
PA Altemir Tortelli (Estrela)	Sidrolândia	2005	114	89	0
PA Barra Nova	Sidrolândia	2005	269	205	0
PA Barra Nova Fetagri	Sidrolândia	2005	81	1	0
PA Eldorado II	Sidrolândia	2005	777	75	0
PA Bela Manhã	Taquarussu	2005	102	0	0
PA Santa Mônica CUT	Terenos	2005	88	3	0
PA Santa Mônica Fetagri	Terenos	2005	461	19	0
PA Santa Mônica MST	Terenos	2005	166	11	0
PA Barreiro	Anaurilândia	2006	88	10	0
PA Serra Alegre	Bodoquena	2006	130	0	0
PA Aimoré	Glória de Dourados	2006	45	5	0
PA Alecrim	Selvíria	2006	87	5	0
PA Água Viva	Tacuru	2006	284	133	0
PA Vitoria da Fronteira	Tacuru	2006	234	77	0
PA Indaiá I – CUT	Aquidauana	2007	70	4	0
PA Indaiá II – FAF	Aquidauana	2007	60	1	0
PA Indaiá III– FETAGRI	Aquidauana	2007	72	38	0
PA Indaiá IV– MST	Aquidauana	2007	51	39	0
PA Estrela Campo Grande	Campo Grande	2007	57	3	0
PA Corguinho	Corguinho	2007	220	13	0
PA Piuva V	Dois Irmãos do Buriti	2007	109	16	0
PA Caburey	Itaquiraí	2007	127	30	0
PA Foz do Rio Amambaí	Itaquiraí	2007	199	67	0
PA Itaquiraí	Itaquiraí	2007	255	35	0
PA Santo Antônio	Itaquiraí	2007	813	4	0
PA Jacob Franciozi	Japorã	2007	251	93	0

PA Estrela Jaraguari	Jaraguari	2007	195	20	0
PA Areias	Nioaque	2007	81	50	0
PA Santa Luzia	Nova Alvorada do Sul	2007	70	35	0
PA Volta Redonda CUT	Nova Alvorada do Sul	2007	126	19	0
PA Sucesso	Nova Alvorada do Sul	2007	80	8	0
PA Volta Redonda FAF	Nova Alvorada do Sul	2007	24	4	0
PA Cabeceira do Rio Iguatemi	Paranhos	2007	38	0	0
PRB Beira Rio	Paranhos	2007	45	0	0
PA Aba da Serra I	Ponta Porã	2007	38	33	0
PA Aba da Serra II	Ponta Porã	2007	17	0	0
PA Canoas	Selvíria	2007	184	55	0
PA Santa Lucia I	Sidrolândia	2007	100	9	0
PA Eldorado Parte	Sidrolândia	2007	70	51	0
PRB Santa Ana	Anaurilândia	2008	72	0	0
PRB Aruanda	Bataguassu	2008	67	0	0
PRB Pedra Bonita	Brasilândia	2008	85	0	0
PA Rancho Alegre	Corguinho	2008	25	6	0
PA Torre de Pedra	Corguinho	2008	36	27	0
PA São Joaquim	Selvíria	2008	181	98	0
PRB Piaba	Três Lagoas	2008	14	0	0
PA Vinte de Março	Três Lagoas	2008	69	0	0
PA Magno Oliveira	Amambai	2009	55	0	0
PA Liberdade Camponesa	Corguinho	2009	50	2	0
PA Princesa do Sul	Japorã	2009	122	0	0
PA Sete de Setembro	Terenos	2009	174	34	0
PA Matão	Bandeirantes	2010	54	3	0
PA Itaquí	São Gabriel do Oeste	2010	173	34	0
PA Patativa do Assaré	São Gabriel do Oeste	2010	47	6	0
PA Ouro Branco	Terenos	2010	86	16	0
PA Nazareth	Sidrolândia	2013	171	2	0
		Total	32.131	6.429	575

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas informações do SIPRA/INCRA

A partir da Tabela acima é possível verificar que, além das 32.131 famílias instaladas originalmente nos 204 projetos de assentamentos criados ou reconhecidos pelo INCRA em MS, que supostamente já receberam o CCU conforme determina a legislação, outros 6.429 CCUs foram celebrados com ocupantes de parcelas regularizadas, demonstrando o atendimento de 20% (vinte por cento) de famílias, ou seja, bem mais que o previsto inicialmente.

Os dados da Tabela 47 demonstram ainda que foram emitidos 575 Títulos de Domínio – TD, em pelo menos 17 projetos de assentamentos já consolidados ou em consolidação. Isto significa que os assentamentos já receberam todos créditos de instalação (apoio inicial, fomento e habitacional) e a titulação provisória prevista no PNRA, bem como os investimentos de implantação e recuperação da infraestrutura de responsabilidade do INCRA. Entretanto, a transferência definitiva dos lotes às famílias só pode ser realizada quando a área

do assentamento já se encontra em nome da União e foram realizados todos os serviços de demarcação topográfica dos lotes individuais e o georreferenciamento e certificação do perímetro.

Além disso, a emissão do TD para as famílias só é possível após terem decorrido mais de 10 (dez anos) da celebração do CCU, tendo o beneficiário demonstrado o cumprimento das condições resolutivas pactuadas, ou seja, que explorou diretamente e pessoalmente a parcela recebida, observou a legislação ambiental, as diretrizes técnicas definidas para o projeto de assentamento e as demais obrigações e compromissos previstos no título provisório, como determina a Instrução Normativa nº 99 (INCRA, 2019).

Portanto, mesmo com a consolidação do assentamento, nem todas as famílias podem receber o TD, pois apenas aquelas que demonstraram o cumprimento das condicionantes legais é que teriam direito ao seu recebimento. Dessa forma, a emancipação do assentamento só ocorre, de fato, quando todos os títulos de domínio das parcelas forem emitidos e as áreas de interesse coletivo transferidas para estado ou município, de modo que somente a partir daí é que o assentamento pode ser considerado emancipado, saindo totalmente da esfera de responsabilidade do INCRA.

Ocorre que, se considerarmos os recursos humanos e financeiros disponíveis para cumprimento de todas estas etapas, a capacidade do INCRA em MS é insuficiente para dar conta de tamanho empreendimento, sendo praticamente impossível acompanhar o atendimento de todas as famílias beneficiadas pela política agrária, existindo a necessidade de fortalecimento institucional, pois segundo Sparovek (2003):

Os projetos não emancipados necessitam de acompanhamento por parte do governo; precisam ter seus cadastros atualizados; famílias são reassentadas; novos créditos devem ser liberados; enfim, há uma série de ações e obrigações, mesmo que de rotina, que são necessárias. A única maneira de manter a estrutura operacional funcionando num patamar estável, sem que constantemente os compromissos e a agenda estejam crescendo, é consolidar os projetos na mesma proporção que novas áreas são incorporadas (SPAROVEK, 2003, p. 192).

Assim, quando aplicada corretamente, a consolidação dos assentamentos rurais constitui um importante instrumento de emancipação social das famílias atendidas pela reforma agrária permitindo sua migração para novas linhas de financiamento da agricultura familiar. Com efeito, a titulação definitiva dos lotes é um passo que o estado deverá atentar com cautela, considerando todos os aspectos envolvidos, incentivando a autonomia apenas daquelas famílias que já alcançaram esta etapa de consolidação econômica sem, contudo, deixar de apoiar aquelas que ainda não alcançaram essa fase.

Vale salientar que, caso a consolidação de um assentamento seja efetivada sem que sejam observadas tais considerações, um grave problema social pode ser gerado, especialmente para as famílias que residem em projetos de assentamentos que não tenham atingido o estágio mínimo de desenvolvimento necessário para viver e produzir renda suficiente em prol de sua subsistência e reprodução social. Assim, a consolidação dos assentamentos que ainda não foram totalmente estruturados, principalmente, daqueles que apresentam uma situação precária de organização configura um risco a ser evitado e não incentivado.

Logo, é preciso estabelecer critérios técnicos seguros que permitam a consolidação dos assentamentos, possibilitando o atendimento de novas demandas sem, contudo, prejudicar o desenvolvimento dos assentamentos já implantados. Por isso, a Norma de Execução nº 9 (INCRA, 2001) estabelecia critérios rígidos que deviam ser observados na consolidação dos assentamentos, sem os quais não poderiam ser considerados aptos para ser consolidados.

Ocorre que a impossibilidade de atendimento de todos esses requisitos, por vezes, tem inviabilizado a consolidação dos assentamentos em MS, pois no estado ainda existem assentamentos com mais de 30 anos de instalação que não foram consolidados (ver Tabela 7). Para solucionar essas dificuldades, o governo federal tem priorizado as políticas de titulação das parcelas nos assentamentos rurais em todo o país, atividade incentivada a partir da operação denominada “Luz no fim do Túnel”⁵³, que pretende intensificar a emissão de títulos definitivos para os beneficiários do PNRA.

Para acelerar a consolidação dos assentamentos rurais foi criada a Instrução Normativa nº 99/19 em substituição da Norma de Execução nº 9/01, buscando simplificar o processo de titulação e consolidação dos assentamentos rurais. Em razão de tal normativa, o INCRA não é mais obrigado a efetuar a vistoria *in loco* nas parcelas, com o objetivo de verificar o cumprimento das obrigações previstas no CCU podendo, para tanto, utilizar meios complementares para fiscalização das parcelas.

Além disso, foi instituída a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) estabelecendo regras de antecipação da consolidação dos projetos de assentamentos com mais de quinze anos de implantação, independentemente da implementação dos investimentos previstos. A norma permitiu que a IN nº 99/19 flexibilizasse o atendimento dos requisitos a serem cumpridos para a consolidação dos assentamentos, ficando condicionado apenas à conclusão dos serviços de

⁵³ “Luz no Fim do Túnel” é uma operação lançada pelo INCRA em 2019 visando atender 25 mil famílias assentadas em projetos de assentamentos rurais de reforma agrária com serviços de demarcação topográfica necessários para a emissão de títulos definitivos em assentamentos com mais de 15 anos de existência.

medição e demarcação topográfica e dos investimentos em infraestrutura dos assentamentos (estradas, água, energia e moradia).

A antecipação da titulação definitiva aponta para situações contraditórias, visto que é uma medida que busca emancipar as famílias beneficiárias da reforma agrária e, com isso, permitir que o órgão fundiário possa atender novas demandas sem a necessidade de aumento do pessoal de seus quadros. Por outro lado, tem-se a contradição posta na lógica de emancipar para liberar a administração pública de novos investimentos em projetos de assentamentos mais antigos (parte significativa deles, como vimos anteriormente, com etapas programadas e não cumpridas), bem como isentar a responsabilidade pelos imóveis adquiridos, deixando de responder por eventuais despesas decorrentes do mau uso dessas propriedades, inclusive, com relação ao passivo ambiental.

O fato é que não basta emancipar, pois a titulação definitiva dos lotes não delega ao Estado “jogar os assentados a sua própria sorte”. Essa ação aplicada sem um planejamento resultaria em altas taxas de comercialização dos lotes e a reconcentração fundiária, especialmente, naqueles assentamentos em que as condições são inadequadas, ou onde houve falhas na efetivação das etapas de desenvolvimento programadas. Esses assentamentos que apresentam uma estrutura frágil, com famílias vivendo em situações precárias, solicitam um esforço adicional do Estado para que ocorram melhorias e não sua autonomia, pois, nesses casos, a autonomia teria sentido de abandono.

Sendo assim, cabe ao Estado intensificar as políticas agrícolas mesmo com a titulação definitiva dos lotes nos assentamentos rurais, seguindo o modelo que o poder público faz com o grupo que constitui o agronegócio, o qual, além de emancipado e titulado, exerce poder em diversas direções da sociedade e não só acessa cada vez mais investimentos da política agrícola, como também a elabora seguindo sua própria lógica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a referente pesquisa buscamos compreender a questão agrária em MS, a partir da investigação sobre as formas e modalidades de aquisição de terras e dos principais entraves enfrentados pela política de criação de assentamentos rurais. Para isso, utilizamos informações fornecidas pelo INCRA por meio do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA, que nos permitiu uma análise estatística considerando a quantidade de projetos de assentamentos criados, as fases de desenvolvimento desses assentamentos e a situação de ocupação dos lotes.

Além dessa base, coletamos e analisamos dados produzidos pelo INCRA a partir do diagnóstico ocupacional em lotes de 68 projetos de assentamentos de MS, realizado em razão da “Operação Tellus” vigente entre os anos de 2011 a 2015, período em que este órgão verificou *in loco* a situação das parcelas rurais de reforma agrária em todos os assentamentos rurais localizados no sul do estado.

Com base nos dados mencionados, buscamos entender o que o INCRA considera como lotes em situação regular (ocupados por famílias que neles produzem), vagos (que por algum motivo não constam como beneficiários no cadastro do INCRA) e irregulares (deixados pelos beneficiários iniciais, ocupados por terceiros e/ou vazios), fato este necessário para compreender os procedimentos de suspensão e exclusão de beneficiários, bem como de regularização e titulação das parcelas rurais em assentamentos da reforma agrária.

A partir desta compreensão, passamos a analisar o processo histórico da implantação da reforma agrária em MS, com base no referencial teórico produzido pela sociologia e, subsidiariamente, por outras ciências que também tratam do assunto. Esse material nos propiciou entender como o crescimento da atividade agropecuária constituiu um entrave na implantação e desenvolvimento da reforma agrária no estado, levando a interrupção do processo de redistribuição de terras e a evasão das parcelas nos assentamentos rurais.

Com isso, foi possível verificar que, enquanto o agronegócio se consolidou a partir da modernização da agricultura, incentivada pelo auxílio governamental por meio da concessão de créditos agrícolas subsidiados e incentivos fiscais, a reforma agrária era criada pelo Estado para fazer frente às mazelas causadas pela concentração fundiária, provocada pelo avanço da agricultura sobre as áreas disputadas por trabalhadores rurais sem, contudo, promover uma alteração na estrutura fundiária.

Portanto, a consolidação do agronegócio em MS está diretamente relacionada com a intensificação do processo de modernização da agropecuária, ocorrida em razão do modo de

formação do território, da disponibilidade de terras e da proximidade com o centro econômico do país (São Paulo). Tal dinâmica somente foi possível em decorrência dos incentivos governamentais, a partir dos investimentos em infraestrutura para o transporte da produção agrícola, das exonerações fiscais e dos financiamentos agrícolas, que permitiram ao setor agropecuário realizar grandes investimentos na mecanização e tecnificação da produção e o aproveitamento das terras que antes eram impróprias para exploração agrícola.

Esta dinâmica culminou ainda na especialização da produção agropecuária que, devido suas vantagens comparativas, inicialmente voltadas para a substituição das importações, acabou voltando-se para o atendimento do mercado exterior do qual se encontra totalmente integrada por meio da atração do capital financeiro internacional, da exploração direta por empresas multinacionais e do consumo de insumos agrícolas.

Nesse bojo, foram criados os planos nacionais de reforma agrária direcionados a substituir a colonização como medida estatal de intervenção na estrutura fundiária, buscando inicialmente o atendimento das famílias expulsas do campo pelo avanço da produção agropecuária sobre as terras ocupadas por trabalhadores rurais e, posteriormente, pelo desemprego rural causado pela concentração fundiária e pela mecanização da agricultura, incentivando os conflitos agrários e a organização dos trabalhadores rurais em torno dos movimentos sociais de luta pela terra.

As instituições intensificaram suas reivindicações por meio da criação de acampamentos e ocupações dos latifúndios, exigindo o acesso à terra e a implantação de assentamentos rurais, medidas estas que mais tarde acabaram interrompidas por conta dos entraves causados pelo agronegócio e por decisões judiciais e administrativas direcionadas no sentido de satisfazer as necessidades políticas contrárias à reforma agrária.

Diante disso, constatamos que o processo de criação de assentamentos constitui um ato complexo, permeado pelo jogo de forças que, em sua maioria, tende para a sua negação ao invés de seu incremento, visto que a pesquisa demonstrou a existência de contradições na formação dos projetos e assentamento das famílias, com diversos dilemas como: a dificuldades na desapropriação de terras; a aquisição de terras inadequadas ao assentamento de famílias descapitalizadas; dificuldades de atendimento dos critérios para a seleção das famílias, escassos fomentos agrícolas, dentre outros, que constituem impedimentos e potencializam a saída de beneficiados dos lotes.

Além esses aspectos, são somados outros como: a baixa disponibilidade de terras a serem desapropriadas em razão da ausência de atualização dos critérios de classificação das propriedades improdutivas; a precarização das condições de operacionalidade do órgão

responsável pela implantação de assentamentos rurais; ocorrência de decisões judiciais que objetivam satisfazer demandas políticas que, não raramente, suspendem os processos de aquisição de terras para fins de reforma agrária; a manipulação do cenário social, historicamente construído na defesa do latifúndio, resultando em um baixo apoio popular para a formação de pequenas propriedades, dentre outros.

Esses fatores vêm impedindo que a reforma agrária passe a ser um instrumento efetivo produzindo o desencantamento dos beneficiados emergindo, assim, o vai e vem dos demandantes nos lotes dos assentamentos. Por isso, apesar de MS contar com grande extensão de terras agricultáveis, é possível notar que não se conseguiu implantar aqui uma reforma agrária que pudesse alterar sua estrutura fundiária, porque este objetivo esbarrou nos interesses econômicos dos latifundiários e da elite política local.

Os resultados da pesquisa nos mostram ainda que, em MS, uma parcela importante da população rural vive em assentamentos rurais da reforma agrária, pois constatamos que 31.876 famílias foram assentadas em 203 projetos de assentamentos, ocupando uma área total de 711.852 hectares, que representa menos de 2% (dois por cento) do território estadual, dados estes que demonstram que a reforma agrária não foi capaz de promover uma desconcentração fundiária.

Além disso, os dados obtidos comprovam que a criação desses projetos de assentamentos seguiu por diversas modalidades, como prevê a legislação, cumprindo diferentes etapas de estruturação da infraestrutura que nem sempre foram totalmente executadas. Nesse movimento, algumas famílias que inicialmente haviam sido beneficiadas, por motivos diversos, deixaram a parcela rural recebida, produzindo o que o INCRA considera como lotes vagos ou irregulares.

Os dados do SIPRA evidenciam a existência de 4.060 lotes vagos, para os quais não tem nenhum beneficiário cadastrado, incluindo os 3.015 lotes considerados irregulares pelo diagnóstico ocupacional realizado *in loco* pelo INCRA, por ocasião da Operação Tellus. Contudo, isto não significa dizer que tais lotes estejam vazios, como se poderia presumir, mas que, por algum motivo, tiveram seus titulares excluídos da relação de beneficiários e, por isso, podem e devem ser utilizados para regularização de outras famílias, inclusive, aquelas que já ocupam tais parcelas irregularmente.

A qualidade das terras e as fragilidades no cumprimento de todas as etapas programadas para a estruturação dos assentamentos, nem sempre alcançadas em todos eles, constituem fatores que desestimulam as famílias assentadas, que precisam lidar com a produção em lugares inóspitos. Isso faz com que parte das famílias que nos lotes chegaram,

por motivos diversos, deles partam sem que fossem concluídos todos os estágios de estruturação das parcelas. Por isso, a consolidação dos assentamentos requer alcançar diversas etapas de desenvolvimento de forma breve e programada, a fim de permitir a manutenção das famílias nas parcelas até chegar à emancipação, com a titulação definitiva.

A pesquisa aponta que a titulação definitiva evidencia situações contraditórias, visto que é uma medida que pode emancipar as famílias beneficiárias pela reforma agrária, liberando a administração pública de novos investimentos em projetos de assentamentos mais antigos, sem que uma parte significativa desses assentamentos tenha concluído todas as etapas programadas.

Entretanto, ainda é muito cedo para se vislumbrar todas as consequências que as mudanças legais de antecipação da consolidação de assentamentos podem causar, pois se por um lado podem indicar uma priorização no atendimento de assentamentos mais antigos, que muitas vezes se encontram abandonados, por outro pode contribuir com o abandono completo desses assentamentos, liberando mais terras para a especulação fundiária.

Enfim, os resultados da pesquisa possibilitaram apresentar um mapeamento das medidas institucionais do INCRA no que se refere ao processo de instalação, desenvolvimento e consolidação dos assentamentos rurais em MS, que vai desde a escolha da modalidade de assentamento a ser adotada, a distribuição de assentamentos rurais pelo território e o fornecimento de créditos e serviços de infraestrutura para desenvolvimento dos assentamentos.

As análises dessas medidas foram tecidas à luz de referenciais teóricos e da legislação utilizada pelo INCRA na criação de assentamentos, seleção de beneficiários da reforma agrária e desenvolvimento dos projetos de assentamento, que sustenta diferentes medidas adotadas por esse órgão, que vai da seleção, suspensão e exclusão de beneficiários, até a regularização das parcelas ocupadas irregularmente e a titulação definitivas dos lotes em assentamentos rurais.

Os resultados demonstram a complexidade do caminho percorrido pelos projetos de assentamentos, que inicia com sua criação e vai até sua emancipação, sendo longo e difícil, permeado por conflitos que emergem desde a obtenção de áreas, a formação das etapas da estruturação e desenvolvimento, até a própria permanência das famílias nas parcelas. No entanto, mesmo diante desses dilemas, foi possível concluir que a reforma agrária tem permitido o acesso dos trabalhadores rurais aos meios de produção, criando lugares que possibilitam que uma parte expressiva a população rural sul-mato-grossense possa viver dignamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, A.; PEREIRA, C.; CASTRO, I.; CARDOSO, A.; SOUZA, L.; COSTA, R.; BENTES, A. J.; STELLA, O.; AZEVEDO, A.; GOMES, J.; NOVAES, R. **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: histórico, tendências e oportunidades**. Brasília/DF: IPAM, 2016.
- ALMEIDA, R. A. **Identidade, Distinção e Territorialização: o processo de (re) criação camponesa no Mato Grosso do Sul**. 2003. Tese (Doutorado em Geografia), Presidente Prudente: UNESP, 2003.
- ALMEIDA, R. A. de. **A Questão Agrária em Mato Grosso do Sul: uma visão multidisciplinar**. (org.) Campo Grande: Ed. UFMS, 2008.
- ANDRADE, M. C. **A Questão do Território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1992.
- ARAÚJO, L. E. B. **A Reforma Agrária na Constituição de 1988**. Vidya Revista Eletrônica. UFN, 2001.
- ARRUDA, R. Justiça suspende compras e desapropriações de terras para reforma agrária no MS. **O Estado de São Paulo. Caderno Política**. São Paulo, 20 de janeiro de 2011. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,justica-suspende-compras-e-desapropriacoes-de-terras-para-reforma-agraria-no-ms,668931>>. Acesso em: 5 fev. 2020.
- AVELINO JÚNIOR, F. J. **A Questão da Terra em Mato Grosso do Sul: posse/uso e conflitos**. 2004. Tese (Doutorado em Geografia). São Paulo: USP, 2004.
- BITTAR, M. **Sonho e Realidade: vinte e um anos da divisão de Mato Grosso**. Multitemas. Campo Grande: Ed. UCDB, 1999.
- BUSCIOLI, R. da R.; SOUZA, A. de O. Estratégias de Crescimento Polarizado e sua Relação com a Reprodução do Espaço Sul Mato-Grossense: uma análise da tendência à concentração. **Entre-Lugar**, Dourados: UFGD, pp. 119–144, 2010.
- BUTTO, A.; HORA, K. E. R. **Mulheres na Reforma Agrária: a experiência recente no Brasil**, Brasília: MDA, 2008.
- CARLI, M. A. F. **Dourados e a Democratização da Terra: povoamento e colonização da Colônia Agrícola Municipal de Dourados (1946-1956)**. Dourados: Ed. UFGD, 2008.
- CARVALHO FILHO, J. J. de. Reforma agrária: a proposta é uma coisa, o plano do governo é outra. Entrevista. **Estudos Avançados**, São Paulo: USP, v. 18, n. 50, p. 337-345, 2004.
- CASTILHO, M. A. **Determinantes do Preço da Terra no Mato Grosso do Sul**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas), UNICAMP: Campinas, 2012.
- CAVALCANTE, T. L. V. Conflitos de Territorialidades: os projetos integrados de colonização de Iguatemi e Sete Quedas. **Anais [...] XXVIII Simpósio Nacional de História**. Florianópolis, 2015.

COELHO, F. **A Prática da Mística e a Luta pela Terra no MST**. 2010. Dissertação (Mestrado em História), UFGD: Dourados, 2010.

CORREA, A. E. C. O MST e a Frente de Esquerda: (neo) desenvolvimentismo em tempos de crise. **Anais [...] VIII Colóquio Internacional Marx Engels**, UNICAMP: Campinas, 2015.

CORREA, V. P.; SIMIONI, M. **Desenvolvimento e Igualdade/Maria da Conceição Tavares**. ed. esp. IPEA: Rio de Janeiro, 2011.

CORTEZ, C. **A Travessia do Rio dos Pássaros**. Belo Horizonte: SEGRAC, 1985.

COSME, C. M. Os Governos do PT e os Descaminhos com a Questão Agrária no Brasil: contribuições para um diálogo polêmico, necessário e imprescindível à classe trabalhadora. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, UNESP: Presidente Prudente, v. 17, n. 1, p. 312-343, 2016.

DEERE, C. D. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Revista Estudos Feministas**: Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 175-204, 2004.

DINIZ, M. Sesmarias e Posse de Terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Histórica - Revista Eletrônica do Arquivo do Estado**. São Paulo: Governo do estado, 2005.

FABRINI, J. E. A Posse e Concentração de terras em Sul de Mato Grosso do Sul. Em: ALMEIDA, R. A. (org.). **A Questão Agrária em Mato Grosso do Sul: uma visão multidisciplinar**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2008.

FACHIN, V. S. **Os Processos de Ordenamento de terras no extremo Sul de Mato Grosso e de Reordenamento no Sul de Mato Grosso do Sul: da colonização à reforma agrária (1943-2000)**. 2015. Tese (Doutorado em História), UFGD: Dourados, 2015.

FAGUNDES, M. B. B.; GIANETTI, G. W.; OLIVEIRA, D. V. de. DIAS, D. T.; SILVA, L. C. Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso do Sul: uma análise da composição da balança comercial. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí: Ed. Unijuí, v. 15, n. 39, pp. 112-140, 2017.

FARACHE, R. da F. I. R. Principais aspectos da desapropriação para fins de reforma agrária. **Conteúdo Jurídico**, 2019. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42926/principais-aspectos-da-desapropriacao-para-fins-de-reforma-agraria>>. Acesso em: 4 fev. de 2020.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 2. ed. São Paulo: Zahar, 1976.

FERNANDES, B. M. Reforma Agrária no Governo Lula: a esperança. **Revista Nera**, UNESP: Presidente Prudente, 2003.

FERREIRA, M. Justiça Federal suspende compras e desapropriação de terras em MS pelo Incra. **Campo Grande News, Caderno Cidades**. Campo Grande, 20 de janeiro de 2011.

Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/justica-federal-suspende-compras-e-desapropriacoes-de-terras-em-ms>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

FORMIGA, H. M. DE S. **A Constituição Federal de 1988 e a Questão Cartográfica**. Brasília: Senado, 2004.

FREITAS, A. A. R. de. Os Brasiguaios e a Reforma Agrária na Região de Fronteira em Mato Grosso do Sul. **Anais [...] VI Seminário Leituras de Fronteiras**, Asunción: UNA/UFGD, v. II, pp. 357-364, 2018.

GALVÃO, J. A. DA C. Colonização e Cidades em Mato Grosso. **Anais [...] XXVII Simpósio Nacional de História**. Natal: ANPUA, p. 1-11, 2013.

GIRARDI, E. P. **Proposição Teórico- Metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) UNESP: Presidente Prudente, 2008.

GROSS, K. P.; PRUDENCIO, K. O Conceito de Movimentos Sociais Revisitado. **Em Tese - Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política**, UFSC: Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 75–91, 2004.

HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R.; LEITE, S. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**. v. 10, n.1, UFRRJ: Rio de Janeiro, 2013.

IANNI, O. A Luta pela Terra. **Coleção Sociologia Brasileira**, v. 8. Petrópolis: Vozes, 1978.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010: Resultados definitivos**. Brasília/DF: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017: Resultados definitivos**. Brasília/DF: IBGE, 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html>. Acesso em: 5 fev. 2020.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais**. Brasília/DF: INCRA, 2001.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial**. Brasília/DF: INCRA, 2006. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/manuais-e-procedimentos/manual_de_obtencao.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Plano Estratégico de Reforma Agrária da Superintendência Regional do INCRA no Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: INCRA/SR16/MS, 2015.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Relatório de Gestão: Exercício 2017**. Campo Grande: INCRA/SR16/MS, 2017. Disponível em: <

http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/relatorios-de-gestao---incra-2017/sr_16_-_mato_grosso_do_sul.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2020.

LEITE, S. P.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. Impactos econômico dos assentamentos rurais no Brasil: análise das suas dimensões regionais. **Economia Ensaios**, Uberlândia: UFU, v. 22, n. 1, p. 1-21, 2007.

LEITE, S. P.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. **Impactos dos Assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura Rural – NEAD; São Paulo: Unesp (distribuidor), 2004.

LIMA, D. de F. P. **Avaliação de impacto do Programa Nacional de Crédito Fundiário na região sul do Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências). USP: Piracicaba, 2011.

LIMA, I. V. **Produção de Subsistência / Autoconsumo e Resistência Camponesa no Assentamento Pedro Ramalho em Mundo Novo/MS**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) UNIOESTE: Francisco Beltrão, 2009.

LUIZ, L. F.; NARDOQUE, S. Programa Nacional de Crédito Fundiário em Três Lagoas/MS: desdobramentos e entraves para a recriação do campesinato. **Revista Nera: Presidente Prudente**, v. 22, n. 49, p. 83-110, 2019.

MACEDO, D. A. de. **Mato Grosso: governo, política e sociedade (1977- 2010)**. 2016. Tese (Doutorado em História) São Paulo: USP, 2016.

MARQUES, M. I. M. A Questão Agrária Hoje e os Desafios do Governo Lula. **Revista Agrária**: São Paulo, v. 0, n. 1, p. 37, 2004.

MACEDO, D. A. de. **Mato Grosso: governo, política e sociedade (1977 2010)**. 2016. Tese (Doutorado em História), USP: São Paulo, 2016.

MARTINS, J. de S. **Camponeses e a Política no Brasil**: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis: Ed. Vozes, 1983.

MATOS, P. F.; PESSÔA, V. L. S. A modernização da Agricultura no Brasil e os Novos Usos do Território. **Revista GEO**: Rio de Janeiro: UERJ, ano 13, n. 22, v. 2, pp. 290-322, 2011.

MELO, D. S. A Luta Pela Terra em Mato Grosso do Sul: o MST e o protagonismo da luta na atualidade. **Revista Nera**, n. 20, p. 133-160, 2017.

MENDONÇA, S. R. de. **O Patronato Rural no Brasil Recente (1964-1993)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

MENDONÇA, M. L. R. F. **Modo Capitalista de Produção e Agricultura**: a construção do conceito de Agronegócio. Tese (Doutorado em Geografia Humana), USP: São Paulo, 2013.

MENEGAT, A. S. **No Coração do Pantanal**: assentados na lama e na areia, as contradições entre os projetos do estado e dos assentados no assentamento Taquaral - MS, Dourados: Ed.

UFGD, 2009.

MENEGAT, A. S.; VILASBOA, C. P. M.; FARIAS, I. R. de.; SOUZA, L. D. M. de. Novas Formas de Produzir em Assentamentos Rurais: análises da experiência com o sistema de cooperação dos assentamentos Ranildo da Silva. Em: OLIVEIRA, B. C. de. (org.). **Histórias que (Re) Contam História**: análise do povoamento, colonização e reforma agrária do Sul do Mato Grosso do Sul. Dourados: Ed. UFGD, 2013.

MENEGAT, A. S.; NUNES, F. P.; CONCEIÇÃO, C. A.; OLIVEIRA, E. R. A extensão Universitária no Assentamento Areias, Nioaque/MS: diálogo transformando pessoas, saberes e processo de produção. **Realização Revista On-line de Extensão e Cultura**, v. 53, n. 9. pp. 16-35, Dourados: UFGD, 2019.

MENEZES, A. P. Colônia Agrícola Nacional de Dourados - História, Memória: considerações acerca de construção de uma memória oficial sobre a CAND na região da Grande Dourados. **História em reflexão**. Revista Eletrônica de História, Dourados, v. 5, n. vol. 5, n.9, p. 1-16, 2011.

MORENO, G. O Processo Histórico de acesso à terra em Mato Grosso. **Revista Geosul**: Florianópolis, v. 14, p. 13-35, 1999.

MORENO, Gislaire. **Terra e Poder em Mato Grosso**: política e mecanismos de burla (1892-1992). Cuiabá: Entrelinhas/Ed. UFMT, 2007.

NARDOQUE, S.; MELO, D. S.; KUDLAVICZ, M. Questão Agrária em Mato Grosso do Sul e seus desdobramentos pós-golpe de 2016. Revista OKARA: **Geografia em debate**. João Pessoa/PB, v. 12, n.2 p. 624-648, 2018.

NASCIMENTO, A. A. do.; SANTOS, J. A. dos.; ALVARENGA, J. C. S.; ÁVILA, R. F. C.; ROSA, W. J. da. A Ocupação do Espaço Territorial de Juti/Amambai: da Matte aos assentamentos. Em: OLIVEIRA, B. C. de. (org.). **Histórias que (Re) Contam História**: Análise do povoamento, colonização e reforma agrária do sul do Mato Grosso do Sul. Dourados: Ed. UFGD, p. 29-46, 2013.

NERA, Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. **DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra - Relatório 2016**. Presidente Prudente: UNESP, 2016.

NUNES, F. P. **Viver a Velhice no Assentamentos Colônia Conceição no Município de Nioaque em Mato Grosso do Sul**. 2020. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Dourados: UFGD, 2020.

NUNES, F. P.; SOUZA, M. C. de.; ROSA, N. G. N. Trajetórias de Migrantes: o fim do anonimato. Em: OLIVEIRA, B. C. de. (org.). **Histórias que (Re) Contam História**: análise do povoamento, colonização e reforma agrária do Sul do Mato Grosso do Sul. Dourados: Ed. UFGD, 2013.

OLIVEIRA, A. U. de. **Integrar Para Não Entregar**: políticas públicas e Amazônia. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1991.

OLIVEIRA, A. U. **Modo Capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária**.

FFLCH: São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, A. U. de. Camponeses, indígenas e quilombolas em luta no campo: a barbaria aumenta. In: **Conflitos no Campo**. (coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentin Pinto Andrade), CPT Nacional: Brasil, 2015.

OLIVEIRA, A. de A. **Critérios de Avaliação de Qualidade e a Consolidação de Assentamentos de Reforma Agrária no Brasil**: a experiência do Programa de Consolidação e Emancipação (autossuficiência) de Assentamentos resultantes de Reforma Agrária - PAC. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural), Porto Alegre: UFRS, 2010.

OLIVEIRA, A. M. S. de. Uma Breve Reflexão sobre a Expansão do Agronegócio e os Territórios em Disputa em Mato Grosso do Sul. **Anais [...]** XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Uberlândia: UFU, 2012.

OLIVEIRA, B. C. de. Desdobramento da Marcha para Oeste na Fronteira Brasil - Paraguai: colonizar era preciso. In: **Histórias que (Re) contam História**: Análise do povoamento, colonização e reforma agrária do sul de Mato Grosso do Sul. Dourados: Ed. UFGD, pp. 13-28, 2013.

PEREIRA, J. M. M. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão**: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

PEREIRA, L. M. P. Reflexões Acerca da Distribuição de Terras no Período Colonial Brasileiro: o caso das sesmarias. **Anais [...]** XXVI Simpósio Nacional de História, São Paulo: ANPUH, 2011.

PEREIRA, J. M. M. Estado e Mercado na Reforma Agrária Brasileira (1988-2002). **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 28, n° 56, pp. 385-404, 2015.

PRADO JR., C. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

PRADO JR., C. **A Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. 23. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

QUEIROZ, P. R. C. Caminhos e Fronteiras: vias de transporte no extremo oeste do Brasil. Em: GOULARTI FILHO, A; QUEIROZ, P. R. C. (organizadores) **Transportes e Formação Regional**: contribuições à história dos transportes no Brasil. Dourados: Ed. UFGD, 2011.

QUEIROZ, P. R. C. A Companhia Mate Laranjeira 1891-1902: contribuição à história da empresa concessionária dos ervais do antigo sul de Mato Grosso. **Revista Territórios & Fronteiras**, Cuiabá, v. 8, n. 1, p. 204-228, 2015.

RAMOS FILHO, E. da S. **Movimentos Socioterritoriais, a Contrarreforma Agrária do Banco Mundial e o Combate à Pobreza Rural**. São Paulo/Buenos Aires: Outras Expressões/CLACSO, 2013.

RIBEIRO, M. M. C. et al. Análise das causas da evasão em assentamentos de reforma agrária

no Estado do Tocantins. **Revista Extensão Rural**, v. 23, n. 22, p. 103-132, 2011.

RIBEIRO, C. F. D. de A.; SIQUEIRA, C. F. A.; DÁNGIOLELLA, C. A.; BARBOSA, L. B.; RUBERT, O. A. V.; BEZERRA, S. R. de A. **Sobram Terras para reforma agrária**. CNA Brasil: 24 jun. 2016. Disponível em: <
https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/artigostecnicos/artigo-21_0.47033300%201514912077.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

ROCHA, H. F. **Análise e Mapeamento da Implantação de Assentamento Rurais e da Luta pela Terra no Brasil entre 1985 -2008**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia), UNESP: Presidente Prudente, 2009.

SANTOS, R. de O. C. dos. **“Análise das políticas de obtenção dos Assentamentos Rurais no Brasil de 1985 a 2009: estudo dos assentamentos reconhecidos pelo INCRA no Estado de São Paulo”**. Relatório parcial. Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, Presidente Prudente: UNESP, 2009.

SAUER, S. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, pp. 98–126, 2010.

SEASC. **Norma nº 01**, de 19 de outubro de 1988. Dispõe sobre a seleção de beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília/DF: SEASC, 1988.

SILVA, J. G. da. **A Modernização Dolorosa: Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1981.

SILVA, J. G. da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.

SILVA, T. P. da. **As formas Organizacionais de Produção dos Camponeses Assentados no Município de Batayporã/MS**. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia), UNESP: Presidente Prudente, 2004.

SILVA, W. G. DA. Controle e Domínio Territorial no Sul do Estado de Mato Grosso: uma análise da atuação da Cia Matte Laranjeira no período de 1883-1937. **Revista Agrária**, São Paulo, n. 15, p. 102-125, 2011.

SILVA, M. F. da. **Reforma Agrária de Mercado ou Atualização do Clientelismo? O Programa Nacional de crédito Fundiário e o assentamento de famílias sem-terra no Cariri ocidental paraibano**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). UFCG: Campina Grande, 2012.

SILVA, S. P. da. **As Mulheres do Assentamento Émerson Rodrigues/MST: os desafios na produção de alimentos e a construção da soberania Alimentar**. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia) UFGD: Dourados, 2015.

SILVA, W. G. A. Estratégia de Integração do Sul do Estado de Mato Grosso ao Território Nacional Durante o Governo Vargas: uma análise a partir da criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados em 1943. **Revista do Departamento de Geografia da USP**, São Paulo: USP, v. 31, p. 26-42, 2016.

SILVA, I. K. dos S. **A reforma Agrária no Governo Dilma**. 2017. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) São Cristóvão/SE: UFS, 2017.

SPAROVEK, G. **A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.

SPRANDEL, M. A. **Brasiguaios: conflito e Identidade em Fronteiras Internacionais**. 1992. Dissertação (Mestrado em História), Museu Nacional/UFRJ: Rio de Janeiro, 1992.

TERRA, A. **Reforma Agrária por conveniência e/ou por pressão? Assentamento Itamarati em Ponta Porã – MS: “o pivô da questão”**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia). UNESP: Presidente Prudene, 2009.

TOMAZELA, J. M. **Fazenda comprada por R\$ 108 mi pelo Incra é entregue a sem-terra em MS**. O Estado de São Paulo, Caderno Poder, 28 de abril de 2007. Disponível em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/327331/complemento_1.htm?sequence=2>. Acesso em: 4 fev. 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2028/2015**. Altera os cálculos de pontuação para classificação dos beneficiários, deixando de priorizar o atendimento das famílias acampadas, a fim de evitar o direcionamento das inscrições do PNRA às famílias ligadas aos movimentos sociais. Disponível em<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31343839343533&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 775/2016**. Suspende os processos de seleção e assentamento de novos beneficiários e o acesso a outros benefícios e políticas públicas atrelados aos benefícios da reforma agrária (...). Disponível em:<<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-04-06;775>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

VANESKI FILHO, E.; LOERA, N. R. Os Brasiguaios Sem-Terra na Reforma Agrária. **Revista Nera**, Presidente Prudente, ano 19, nº 34, pp. 119-143, 2016.

YAFUSSO, P. Operação da PF prende superintendente do Incra. **O Globo, Caderno O País**, 31 de agosto de 2010. Disponível em:<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/422533/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

ANEXOS

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

BRASIL. República Federativa do. **Decreto-Lei nº 5.812**, de 13 de setembro de 1943. Cria os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.941**, de 28 de outubro de 1943. Cria a Colônia Agrícola Nacional de Dourados no Território Federal de Ponta Porã e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5941-28-outubro-1943-416007-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 60.310**, de 7 de março de 1967. Declara de interesse social, para fins de desapropriação, áreas de terra situadas no Município de Iguatemi, no Estado de Mato Grosso. Disponível em:< <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60310-7-marco-1967-401042-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 554**, de 25 de abril de 1969. Dispõe sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0554.htm>. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 67.870**, de 17 de dezembro de 1970. Declara de interesse social para fins de desapropriação para Reforma Agrária áreas de terras no município de Iguatemi (MT) e dá outras providências. Disponível em:< <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67870-17-dezembro-1970-409337-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.709**, de 7 de outubro de 1971. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.htm>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 70.356**, de 3 de abril de 1972. Declara de interesse social, para fins de desapropriação, área de terras no Estado de Mato Grosso. Disponível em:< <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70356-3-abril-1972-418802-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.383**, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm>. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 91.766**, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 433**, de 24 de janeiro de 1992. Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0433.htm>. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76**, de 65 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm>. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.250**, de 11 de junho de 1997. Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2250.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 30**, de 13 de setembro de 2000. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc30.htm>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.183-56**, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nº s 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=274F1E966DE8A644685F8B7804B59A13.proposicoesWeb1?codteor=257400&filename=LegislacaoCitada+-INC+4337/2004>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.892**, de 25 de novembro de 2003. Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4892.htm>. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.952**, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a

Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm>. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. **Lei 12.188**, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.215**, de 15 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para dispor sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 636**, de 26 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Mpv/mpv636.htm>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.001**, de 20 de junho de 2014: Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.311**, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.242**, de 26 de junho de 2018. Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a concessão de créditos de instalação de projetos de assentamento aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9424.htm#art17>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 10.166**, de 10 de dezembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das

famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10166.htm>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Norma de Execução nº 9**, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre o processo de consolidação de projetos de assentamentos em áreas de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/norma-execucao/ne_09-2001_proc_consolidacao_pa.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. **Instrução Normativa nº 15**, de 30 de março de 2004. Dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projeto de assentamentos de reforma agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_normativa/in_15_30032004.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.

INCRA. **Norma de Execução nº 38**, de 30 de março de 2004. Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/norma-execucao/ne_38-2004_proc_selecao_de_candidatos.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. **Norma de Execução nº 45**, de 25 de agosto de 2005. Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/normas/ne_45_250805.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. **Instrução Normativa nº 38**, de 13 de março de 2007. Dispõe sobre normas do Incra para efetivar o direito das trabalhadoras rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_normativa/IN38_130307.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. **Instrução Normativa nº 39**, de 11 de junho de 2007. Trata do programa de consolidação e emancipação (auto-suficiência) dos assentamentos resultantes da reforma agrária – PAC no âmbito do Incra. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in39_110607.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

INCRA. **Norma de Execução nº 69**, de 12 de março de 2008. Dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamentos de reforma agrária. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=91554>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

INCRA. **Norma de Execução nº 70**, de 12 de maio de 2008. Dispõe sobre procedimentos operacionais e administrativos para identificar e corrigir inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade na seleção de beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/normas/ne_70_120508.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. **Instrução Normativa nº 81**, de 21 de novembro de 2014. Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de

trabalhadores rurais. Disponível em:<

http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in81_final.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2020.

INCRA. **Portaria nº 414**, de 11 de julho de 2017. Aprova a nova modalidade descentralizada de Projeto de Assentamento no âmbito do INCRA. Disponível em:

<http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19170001/do1-2017-07-12-portaria-n-414-de-11-de-julho-de-2017-19169943>. Acesso em: 24 jan. 2020.

INCRA. **Norma de Execução nº 119**, de 2 de março de 2018. Regulamenta a previsão específica de assistência técnica quando prestada pelos órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que estabeleçam acordo de cooperação técnica.

Disponível em: < [http://www.in.gov.br/materia/-](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5808940/do1-2018-03-09-norma-de-execucao-n-119-de-2-de-marco-de-)

[/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5808940/do1-2018-03-09-norma-de-execucao-n-119-de-2-de-marco-de-](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5808940/do1-2018-03-09-norma-de-execucao-n-119-de-2-de-marco-de-)>. Acesso em: 24 jan. 2020.

INCRA. **Instrução Normativa nº 93**, de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

Disponível em: < http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/instrucao-normativa/in_93_2018.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. **Instrução Normativa nº 96**, de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária- PNRA.

Disponível em:<[http://www.in.gov.br/materia/-](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57216296/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-96-de-17-de-dezembro-de-2018-57216090)

[/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57216296/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-96-de-17-de-dezembro-de-2018-57216090](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57216296/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-96-de-17-de-dezembro-de-2018-57216090)>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. **Instrução Normativa nº 97**, de 17 de dezembro de 2018. Normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como

verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Disponível em: < http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221217/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-97-de-17-de-dezem>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. **Instrução Normativa nº 98**, de 30 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária- PNRA.

Disponível em: < <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-98-de-30-de-dezembro-de-2019-236095812>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

INCRA. **Instrução Normativa nº 99**, de 30 de dezembro de 2019. Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de-2019-236098411>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Portaria nº 06**, de 31 de janeiro de 2013. Estabelece os parâmetros para o estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para reforma agrária e os critérios, requisitos e procedimentos

básicos para seleção de candidatos a beneficiários da reforma agrária. Disponível em:<
http://www.lex.com.br/legis_24138255_PORTARIA_N_6_DE_31_DE_JAN>. Acesso em:
29 jan. 2020.

MDA. **Portaria nº 07**, de 31 de janeiro de 2013. Estabelece o valor máximo do imóvel, por família beneficiária. Disponível em:<
http://www.lex.com.br/legis_24138256_PORTARIA_N_6_DE_31_DE_JANEIRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 4 fev. 2020.

MDA. **Portaria nº 243**, de 8 de julho de 2015. Dispõe sobre os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Disponível em:
<http://www.lex.com.br/legis_26990039_PORTARIA_N_243_DE_8_DE_JULHO_DE_2015.aspx>. Acesso em: 2 fev. 2020.

MS. Estado de Mato Grosso do Sul. **Lei Estadual nº 1.265**, de 30 de abril de 1992. Cria o município de Novo Horizonte do Sul e da outas providências. Disponível em:<
<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/b63e220781ed2fa704256e450002ebf7?OpenDocument>>. Acesso em: 4 fev. 2020.