

AS OCUPAÇÕES IRREGULARES NOS LOTES DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA ITAMARATI I E II: UMA ANÁLISE JURÍDICA

Cristian Marcial¹
Gianete Paola Butarelli²

RESUMO: Os assentamentos Itamarati I e II, situados no Município de Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, são considerados os maiores assentamentos rurais da América Latina. Entre os anos de 2010 e 2011 foi constatado que várias famílias destes assentamentos ocupavam lotes de terra sem a anuência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que desde então ajuizou diversas ações com o intuito de reaver os imóveis irregularmente ocupados. O debate sobre a possibilidade ou impossibilidade de regularização de tais ocupações repercutiu na adoção de novas políticas e a elaboração de normas voltadas à solução do problema, dinâmica que demanda reflexão e análise. Considerando esse contexto, o presente artigo teve como objetivo analisar a possibilidade de regularização jurídica dos ocupantes irregulares dos Assentamentos Itamarati I e II, frente às previsões legais vigentes quanto ao tema. A pesquisa foi realizada a partir da metodologia dedutiva, buscando partir de premissas gerais aplicáveis à hipótese concreta, no caso, as ocupações irregulares de lotes dos Assentamentos Itamarati. As conclusões apontaram para o

¹ Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Ponta Porã – FIP. E-mail: cristianmap@yahoo.com.br

² Mestra em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos, professora de Direito Civil na instituição Faculdades Integradas de Ponta Porã – FIP. E-mail: advbutarelli@gmail.com

fato de que, em muitos casos, seguir a letra fria da lei pode representar uma resposta extremada para o problema, e que cabe ao operador de direito realizar uma análise reflexiva e crítica da norma para buscar uma resposta que mais se adequa ao valor justiça.

PALAVRAS – CHAVE: Reforma Agrária, direitos fundamentais, posse, função social.

INTRODUÇÃO

O presente artigo se desenvolve a partir de uma abordagem interdisciplinar, por apresentar uma questão que se inicia como fenômeno social e desdobra-se em fenômeno jurídico. O ponto de partida da análise jurídica elaborada durante o período desta pesquisa se dá pela Constituição da República Federativa do Brasil, quando estabelece em seu artigo 5º, inciso XXIII que a propriedade atenderá a sua função social, e que o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social será suscetível de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária conforme se extrai do artigo 184, caput da Carta Maior.

Para a perspectiva adotada nesta pesquisa, considera-se “reforma agrária” o conjunto de medidas que visam promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade³.

A Carta Magna esclarece que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, aos requisitos de aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e finalmente uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Em consonância com a legislação vigente, quando desapropriado para fins da reforma agrária, o imóvel rural é distribuído a

³ Tal conceituação se extrai do artigo 1º, §1º do Estatuto da Terra - Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1.964

beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, os quais recebem títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos, com a vedação legal de negociação do imóvel conforme a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Considerando tais disposições, o presente trabalho insere-se nos estudos sobre o resultado da afronta à supracitada vedação, mais especificamente as ocupações realizadas sem o conhecimento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA nos lotes dos Assentamentos Itamarati, localizados no Município de Ponta Porã/MS, e o processo percorrido para proceder à regularização de tais ocupações.

A questão está ligada à uma verdadeira colisão entre direitos fundamentais de mesma envergadura: de um lado o direito à moradia, alimentação e vida digna dos ocupantes irregulares que cansados de esperar o governo efetivar a reforma agrária resolvem ocupar os lotes, e de outro lado o direito à moradia, alimentação e vida digna dos excedentes da lista do programa que esperam há muitos anos serem contemplados com um pedaço de terra.

Após a constatação das ocupações irregulares nos Assentamentos Itamarati, ainda no ano de 2012, iniciou-se um crítico quadro de instabilidade social e jurídica na região. O poder judiciário local tem sido saturado por ações possessórias ajuizadas de um lado pela autarquia federal que pretende expulsar todos os residentes irregulares que atualmente só possuem tal área para sua subsistência, e de outro lado, pelos ocupantes irregulares que visam se manter nos imóveis.

Durante a elaboração da pesquisa, esta tinha como escopo abordar os fundamentos para a possibilidade e impossibilidade de regularização jurídica dessas famílias nos imóveis, sendo que após análise dos impactos sociais e jurídicos do problema seria apresentada uma solução. Entretanto, durante o desenvolvimento do trabalho, após iniciativa dos órgãos envolvidos na questão, as previsões legais vigentes quanto ao tema foram aos poucos sendo aplicadas e a questão da regularização encontra-se, por ora, juridicamente pacificada nesta região.

Assim, o objetivo da presente pesquisa é analisar a situação jurídica dos ocupantes irregulares dos Assentamentos Itamarati I e II, frente às previsões legais vigentes quanto ao tema.

Ao pesquisar sobre o estado da arte do objeto em estudo, percebeu-se que inexistem materiais de cunho científico que abordem o tema, exceto atos normativos emanados da Administração Pública bem como algumas decisões jurisprudenciais. Entende-se que tal situação se consolida diante do desinteresse de boa parte dos operadores do direito quanto à reforma agrária, e também ao pouco tempo entre o surgimento do problema e a solução apresentada para o caso. É precisamente por ser original e por visar não só abordar uma situação local e atual, mas contribuir para a compreensão da solução aplicada ao problema, que se justifica a relevância do aprofundamento sobre o debate e conhecimento do tema.

Para desenvolver a pesquisa e alcançar o objetivo estabelecido houve a necessidade de se definir qual abordagem metodológica seria mais adequada. Nesse sentido o presente estudo foi desenvolvido a partir de uma abordagem dedutiva, tendo como base a análise documental e pesquisa bibliográfica. A escolha dessa trajetória metodológica se deu com base em Bittar (2016), o qual leciona que o método dedutivo compreende à extração discursiva do conhecimento a partir de premissas gerais aplicáveis à hipótese concreta, isto é, partindo do geral para o particular.

Para traçar as linhas gerais das ações possessórias, foram analisados os seguintes documentos: autos da ação possessória número 0000825-58.2014.4.03.6005 e ação civil pública nº 0001454-66.2013.4.03.6005; Instrução Normativa n. 71/2012 do INCRA; documentos relativos à tramitação da Medida Provisória nº 759, de 2016 (emendas); e a Portaria nº 565 do INCRA, de 12 de abril de 2018. Diga-se que os documentos foram referências de análise para situar o objeto da pesquisa e também fonte de ideia, que posteriormente foi aprofundada por meio da pesquisa bibliográfica, a qual será reproduzida de forma descritiva.

Como técnica de pesquisa é produzido um levantamento dos dados recolhidos e sobre o tema, realizando-se uma investigação sobre a existência de precedentes judiciais, legislação e de doutrinas.

Para dar conta das indagações propostas, este trabalho foi estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A pesquisa parte da contextualização da questão fundiária brasileira no primeiro capítulo, denominado “Reforma Agrária”, que tem a finalidade de apresentar o contexto histórico da questão fundiária brasileira e sul mato-grossense, bem como o envolvimento

dos movimentos sociais no que se refere à luta pela efetivação do Programa Nacional de Reforma Agrária. Para a elaboração dessa etapa foi fundamental o levantamento de materiais teóricos que se encontram para além do Direito, tendo em vista que o fenômeno jurídico surge necessariamente como dimensão de um determinado contexto social. Assim, autores como Martins (2000) e Fachin (2015), que desenvolveram tema e conceitos concernentes à História e Sociologia, fundamentam a construção da referida seção e ratificam a perspectiva interdisciplinar do problema estudado.

A segunda seção, intitulada “Ocupações irregulares de lotes do Assentamento Itamarati”, tem a finalidade de expor os acontecimentos que envolvem a constatação e os reflexos das ocupações irregulares nos lotes dos assentamentos Itamarati. Outrossim, tem o objetivo de apresentar os fundamentos dos atores envolvidos nos litígios possessórios ajuizados na Subseção Judiciária local da Justiça Federal (INCRA, Ministério Público Federal – MPF e posseiros irregulares), deixando claras as controvérsias suscitadas. Para a elaboração dessa etapa procedeu-se ao levantamento e análise de documentos administrativos referentes à questão da regularização das ocupações irregulares lotes destinados à reforma agrária, e principalmente os autos de ações possessórias que tramitam na Subseção Judiciária local da Justiça Federal.

Já a terceira seção, denominada “A nova previsão legal e sua efetiva aplicação”, tem o objetivo de apresentar e analisar a regulação legislativa adotada para a resolução da questão, abordando a falta da sua efetiva aplicação. Para a elaboração dessa etapa também procedeu-se ao levantamento e análise de documentos legislativos e de ações possessórias referentes ao tema. Também foi realizado trabalho em campo que consistiu em acompanhar uma reunião realizada no Assentamento Itamarati I, e em acompanhar a audiência de instrução nos autos de uma ação possessória proposta pelo INCRA contra uma família que ocupava irregularmente um lote destinado à reforma agrária.

1 REFORMA AGRÁRIA

A reforma agrária está situada entre um dos temas mais importantes no estudo do Direito Agrário – ramo do Direito que tem como objetivo analisar as relações entre o homem e a propriedade rural –, mas a sua discussão abrange muito mais do que este ramo jurídico, uma vez que envolve, sobretudo, a necessidade de uma reflexão sociológica.

O tema da reforma agrária é discutido nos embates políticos atuais e devido à enorme carga de sub-informação à ele inerente, muitos parecem ter respostas, porém são poucos os que realmente o conhecem e podem de fato apresentar propostas para a solução dos problemas sociais decorrentes da questão histórica da distribuição fundiária brasileira. Nesse sentido, Martins (2000, p. 99):

O ponto essencial e problemático raramente considerado, mesmo por quem é sério e competente, é o de que a questão agrária tem a sua própria temporalidade, que não é o “tempo” de um governo. Ela não é uma questão monolítica e invariante: em diferentes sociedades, e na nossa também, surge em circunstâncias históricas determinadas e passa a integrar o elenco de contradições, dilemas e tensões que mediatizam a dinâmica social e, nela, a dinâmica política. É por isso mesmo alcançada continuamente pelas condições cambiantes do fazer história. O próprio ato de intervir na questão, de um modo ou de outro, numa perspectiva ideológica ou noutra, já altera a questão agrária. Não só a atenua ou a agrava, como também muda-a qualitativamente, define as possibilidades de nela se continuar intervindo, as condições em que tal intervenção pode ser feita. A questão é, portanto, essencialmente uma questão histórica.

Nesse passo, ter uma visão histórica sobre o surgimento da delicada e complexa questão fundiária brasileira e das grandes transformações sociais e políticas relativas à questão agrária é de suma importância para a compreensão do instituto da reforma agrária no país, considerar as condições e consequências estruturais, bem como os limites das ações que visam uma redistribuição de terras.

1.1 A CONJUNTURA HISTÓRICA DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Pode-se dizer que o problema fundiário brasileiro se iniciou antes mesmo da descoberta do Brasil, precisamente, em 07 de junho de 1494, quando Portugal e Espanha assinaram o Tratado de Tordesilhas. As duas maiores potências à época acordaram que as terras encontradas à direita de uma linha imaginária traçada do Pólo Ártico ao Pólo Antártico, distante 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, na África, em direção ao oeste, seriam de Portugal, enquanto que as encontradas à esquerda do referido marco seriam da Espanha.

Após a “descoberta” do Brasil, por Pedro Álvares Cabral, já por volta de 1531, visando expandir o território recém descoberto e explorar as riquezas da colônia, a Coroa portuguesa instituiu o sistema de capitânicas hereditárias, que consistia na concessão à pessoas da nobreza e de confiança do Rei, de grandes frações de terra do território brasileiro. Tais frações eram divididas em faixas de linhas imaginárias que partiam do litoral e se estendiam até a limitação trazida pelo Tratado de Tordesilhas.

No total foram instituídos 14 distritos, que foram partilhados em 15 lotes e repartidos entre 12 donatários, indivíduos que receberam as terras como doação do governo português. Para Marques (2009, p. 22), “essa generosa doação talvez explique, em parte, o processo latifundizante que se operou em nosso país a partir de sua colonização”.

Considerando que os donatários não podiam sozinhos explorar a imensa região que receberam com a instituição das capitânicas, o Brasil teve seu território submetido a concessões com a utilização do instituto das Sesmarias. Por meio deste instituto os donatários permitiam que colonos, pessoas ligadas à nobreza portuguesa, navegadores ou militares, cultivassem pedaços de terra para que os tornassem produtivos, e em contrapartida pagavam com uma porcentagem de sua produção. Cada colono agraciado com uma porção de terra tinha um registro feito pelas autoridades competentes, em geral a Igreja, denominado Carta de Sesmaria.

A Lei das Sesmarias já havia sido implantada em Portugal desde o ano de 1375 com o objetivo de corrigir as distorções no uso

das terras portuguesas e ajudar no avanço da agricultura que se encontrava abandonada em virtude do êxodo rural, dos conflitos internos, e da peste negra. Para funcionar no Brasil ela foi adaptada, e determinava que se o proprietário não cultivasse a terra, esta retornaria à Coroa e seria repassada a outro agricultor que tivesse interesse em cultivá-la⁴.

Além desse requisito, os instrumentos de sesmarias traziam imposições ao beneficiário, aqui denominado sesmeiro, que consistiam em: colonizar a terra, ter nela a sua morada habitual e cultura permanente, demarcar os limites das respectivas áreas, submetendo-se a posterior confirmação e, ainda, pagar os tributos exigidos na época (MARQUES, 2009).

Nesse período a exploração das terras se dava com o uso de mão de obra escrava, inicialmente a dos próprios indígenas – os que sobreviveram ao extermínio que envolveu o processo de colonização do Brasil –, e posteriormente a dos negros trazidos do continente africano, que também passou por um processo de colonização dos portugueses.

Entretanto, a utilização da mão de obra escrava não foi capaz de cobrir a imensa extensão de terra, e a obrigatoriedade de se cultivar levou muitos sesmeiros a alugarem as terras a pequenos lavradores - também denominados posseiros. Estes, embora cultivassem as terras não tinham direitos sobre elas e, muitas vezes, chegavam a pagar para ficarem com a terra, o que era vedado no sistema das sesmarias.

Por outro lado, haviam aqueles beneficiários que não reuniam condições para explorar a extensa área que tinham em mãos e descumpriam as obrigações assumidas, limitando-se ao pagamento de impostos - prática que segundo Marques (2009, p. 24) se analisado no contexto atual, ainda é realizada por grandes latifundiários brasileiros.

Outrossim, trabalhadores vindos de Portugal ocuparam as “sobras” de sesmarias não aproveitadas, gerando assim pequenas

⁴ Nota-se que já na época da colonização a permanência na posse do imóvel rural era condicionada ao cumprimento da função social da terra. A questão da função social da terra como requisito para permanência no imóvel rural será tratada na próxima seção.

posses, atualmente denominados minifúndios⁵. Marques (2009, p. 24) aponta que essas pequenas posses foram responsáveis pelo abastecimento interno de então, e talvez ainda hoje sejam.

Em síntese, o regime sesmarial no Brasil durou quase três séculos. Devido as diversas irregularidades constatadas, as concessões de sesmarias foram extintas em 17 de julho de 1822, permanecendo apenas aquelas anteriormente reconhecidas. Tal fato beneficiou os posseiros, pois além de ascenderem socialmente, se firmaram como proprietários de terras, com escritura de propriedade registrada em cartório.

Marques (2009, p. 24) avalia que o emprego das sesmarias no Brasil foi maléfico e benéfico ao mesmo tempo:

Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclama reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais.

Essa estrutura inicial permaneceu praticamente intocável até a proclamação da independência do país, em 07 de setembro de 1822, sem que qualquer esboço de alteração partisse dos colonizadores (PROENÇA, 1999, p. 61).

Após a proclamação da independência, sem nenhuma lei que tratasse da distribuição fundiária desde a extinção do regime sesmarial, iniciou-se uma intensa disputa por terras envolvendo antigos proprietários, grandes fazendeiros e grileiros apoiados por bandos armados, ficando o período marcado pela violência e grande número de mortes em razão da disputa de terras.

⁵ O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) em seu art. 4º define minifúndio como o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar, que por sua vez compreende ao imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros.

Nem a primeira Constituição brasileira, a de 1824⁶, tratou da questão da aquisição de terras. A única limitação pública que vigorava à época era a de que não se podia ocupar terras públicas, salvo se estas fossem compradas do Império, exceção que favorecia apenas os grandes proprietários, únicas pessoas com condições para a aquisição, que assim expandiam ainda mais suas terras.

Nesse período, considerado anárquico e denominado “extralegal” ou “das posses”, diante das ocupações desenfreadas e desordenadas, imperou o apossamento indiscriminado de áreas no país (MARQUES, 2009, p. 25).

Somente em 18 de setembro de 1850, sob o regime imperial, foi editada a Lei n. 601, que viria a ser regulamentada pelo Decreto n. 1318, de 30 de janeiro de 1854, a primeira lei sobre terras e como tal consagrada – “Lei de Terras”⁷. Considerada um marco histórico no contexto legislativo agrário brasileiro, a referida lei definiu o instituto de “terras devolutas”⁸ e estabeleceu mecanismos para sua discriminação. Além disso, trouxe importantes delineamentos adotados pelas leis posteriores, como por exemplo normas relacionadas à legitimação da posse, proteção aos silvícolas, as limitações ao acesso de estrangeiros aos imóveis rurais brasileiros, a proteção as terras situadas em faixa de fronteira, entre outras.

⁶ “Constituição Política do Imperio do Brazil”, de 25 de Março de 1824.

⁷ “Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação estrangeira na forma que se declara.”

⁸ Art. 3º São terras devolutas:

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

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

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

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

Não obstante, a Lei de Terras não solucionou em definitivo o problema relacionado à distribuição de terras. Perdurava de um lado a concentração de grandes áreas (latifúndios⁹) improdutivas em mãos de poucos, e, de outro, as pequenas frações de terra (minifúndios).

Nesse período, a terra passou a ser um importante e fundamental gerador de lucros para a economia do Estado. A expansão do capitalismo na Europa trazia uma grande evolução comercial e social, e diante disso o Brasil via a necessidade não só reorganizar essa estrutura, como também dar à terra um caráter mais comercial, do que social, o que, mais uma vez, apenas se coadunava com os anseios dos proprietários de grandes engenhos e latifúndios.

Com a lei de 1850 regulamentou-se o registro público de todas as terras e o governo passou a ter o controle total de terras devolutas. Dessa forma a expansão latifundiária foi freada, entretanto, os latifúndios passaram a ficar nas mãos do Governo e ainda de “coronéis” (ricos fazendeiros), que tinham influência política determinante para manter seus domínios territoriais no interior.

Após a abolição da escravatura o perfil da distribuição de terras pouco mudou. Somente com o advento da industrialização, ao final da década de 50, e a maior urbanização do país é que se iniciou o debate na sociedade sobre a questão da distribuição de terras no Brasil, percebendo-se então que após séculos de disparidade, o reparo das injustiças sociais seria uma tarefa difícil.

Todavia, antes dessa percepção, embora a Constituição de 1934 tivesse garantido a inviolabilidade do direito à propriedade – ao ressaltar que tal direito não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, bem como previsse a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante prévia

⁹ Conforme definido pelo Estatuto da Terral, em seu artigo 4º, inciso V: imóvel rural que: a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine; b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

e justa indenização, nos casos de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, ressaltando o direito à indenização ulterior¹⁰ –, foi a Constituição de 1946 que ampliou o raio de abrangência de situações ligadas ao setor rural, destacando-se a instituição da desapropriação por interesses social, que mais tarde seria adotada para fins da reforma agrária.

Quando a reivindicação pelas “reformas de base” (agrária, urbana, bancária e estudantil) cresceu e passou a fazer parte das discussões populares surgiram as primeiras Ligas Camponesas, importantes representantes dos interesses dos trabalhadores rurais no país antes da Ditadura Militar, e grandes defensores da reforma agrária.

Em 11 de outubro de 1962, em resposta a criação das Ligas Camponesas no Nordeste e com o aparente objetivo de promover a reforma agrária no Brasil, por meio da Lei Delegada nº 11, foi criada a Superintendência da Política Agrária –SUPRA. No entanto, as ideias reformistas dessas Ligas – associadas ao socialismo que imperava em alguns países da época –, somadas às tensões que aumentavam no Brasil na década de 60, culminaram com o Golpe Militar em 1964.

Embora combatesse as formas de reestruturação propostas, numa espécie de “contradição positiva”, o Governo Federal militar estabeleceu novas diretrizes para a questão fundiária, elaborando o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964). Ademais, em 4 de novembro de 1966, o Decreto nº 59.456 instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, porém, este não saiu do papel.

Nessa época também foram criados e extintos vários órgãos que seriam responsáveis por promover a política da reforma agrária. Castelo Branco, 26º Presidente (1964-1967), arquivou vários planos sobre a reforma agrária e criou o Grupo Executivo da Reforma Agrária – GERA, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA em substituição a SUPRA, e também foi o responsável pela criação do Estatuto da Terra (Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964), “que se constituiu na primeira proposta articulada de reforma agrária, feita pelo Governo, na história brasileira” (PROENÇA, 1999,p. 64).

¹⁰ Item 17 do art. 113 da Constituição de 1934.

O Estatuto da Terra, logo no §1º de seu artigo 1º, aponta o conceito de reforma agrária:

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Nota-se, portanto, que a definição de reforma agrária está ligada à ideia de “modificação da estrutura fundiária”; “à modificação no regime de posse e uso”; e ainda, à ideia de “redistribuição”, mas destaca-se aqui, sobretudo, a finalidade que o legislador quis dar ao instituto, qual seja: atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Há doutrinadores que defendem que a reforma agrária está interligada, também, ao cumprimento da função social do imóvel rural, antes uma ideia mas que hoje é consagrado como princípio, aliás, norteador do Direito Agrário (MARQUES, 2009, p. 33-34).

Nesse passo, o Estatuto da Terra, no §1º do seu artigo 2º, esclarece que a propriedade da terra cumpre sua função social quando, simultaneamente:

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

Cumpra referir que os militares também elevaram o princípio da função social da propriedade rural ao status constitucional em 1967, ao relacioná-lo como princípio da ordem econômica e social, contudo, era evidente que na prática a intenção do Governo não era

o de implantar a reforma agrária, mas somente acalmar os conflitos fundiários.

Não obstante, aponta Proença (1999) que em razão das características conservadoras do Governo militar e pela força das oligarquias rurais a consequência mais concreta do Estatuto da Terra foi a modernização, ainda que parcial, do latifúndio já existente, uma vez que quanto maior o patrimônio do ruralista, maior era o seu acesso ao crédito rural.

Nesse contexto, Médici (1969-1974) extinguiu o GERA, o IBRA, o INDA e criou, através do Decreto nº 1.110 de 9 de julho de 1970, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Logo em seguida foram criados diversos programas de ação regional, também chamados de projetos de colonização, como o Programa de Integração Nacional – PIN e Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PRO-TERRA; Geisel (1974-1979) criou o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais na Amazônia – Pólo Amazônia, Pólo Centro, Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – Pólo Nordeste; e, na década de 80, em razão do surgimento de conflitos no norte do país em torno de terras ocupadas irregularmente, bem como dos movimentos sociais em torno da reforma agrária, Figueiredo (1979-1985) criou os Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins – GETAT, o PNPf e o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários – MEAF. Mas nenhum deles trouxe resultados muito significativos.

Foi nesse período que surgiu o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que desde então tem sido confundido com a história da Reforma Agrária. Conhecido pela tática de organizar barricadas em estradas e ocupações de propriedades como maneira de chamar a atenção do governo e mídia para sua causa, o MST tem como objetivos lutar pela terra; lutar por Reforma Agrária; lutar por uma sociedade mais justa e fraterna.

Com a redemocratização, José Sarney (1985-1990) instituiu o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA¹¹, o primeiro da história brasileira, e criou mais um ministério, o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária –MIRAD, que fechou o INCRA, o IBRA e o SUPRA. A meta do governo Sarney era de assentar 1.400.000 mil famílias até 1990, mas ao encerrar o seu mandato, apenas 90.000 famílias foram assentadas (PROENÇA, 1999).

Já a Constituição Federal de 1988, ao contemplar a garantia ao direito de propriedade no inciso XXII do artigo 5º, logo no inciso seguinte tratou de condicioná-la ao cumprimento da função social, e dispôs em seu artigo 13 que “o Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social.”. Ademais, no artigo 184¹² tratou da desapropriação do imóvel rural, por interesse social, para fins da reforma agrária. Nesse interim, o então Presidente Itamar Franco¹³ já havia sancionado a Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Contudo, existia um embate político e ideológico em torno da reforma agrária no Congresso Nacional. Como fruto desse embate, criou-se o Instituto de Terras (INTER) – que extinguiu o MIRAD –, e a responsabilidade pela reforma agrária passou para o Ministério da Agricultura. Mas logo depois, ressuscitando o INCRA o Congresso extinguiu o recém criado INTER. Apesar disso, a falta de respaldo político e a falta de orçamento mantiveram a reforma agrária estagnada.

¹¹ Já previsto do Estatuto da Terra mas até então não elaborado (art. 34 e seguintes da Lei n. 4504/64).

¹² Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

¹³ Sucessor de Fernando Collor, após o processo de impeachment.

Anos depois a questão da reforma passou a ser vinculada diretamente à Presidência da República com a criação, em 29 de abril de 1996, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária – MEPF, ao qual imediatamente se incorporou o INCRA. Já no ano 2000, o INCRA passou a ser vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, criado pelo Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro daquele ano. Atualmente, no entanto, o INCRA está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento.

Nas duas últimas décadas o INCRA tem se deparado com novos problemas relacionados a divisão agrária no Brasil, o que resulta em novas demandas de estratégias e sistemas governamentais para solucioná-los. Pode-se dizer que essa seja uma das razões para a Reforma Agrária no país se desenvolver tão lentamente. Um exemplo desses novos problemas é a ocupação irregular de lotes da reforma agrária, tema objeto do presente trabalho e que será abordado pormenorizadamente mais adiante.

1.2 REFORMA AGRÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL

A questão agrária sul mato-grossense tem sua origem no século XIX, quando Mato Grosso do Sul ainda fazia parte de Mato Grosso. O Estado, por meio de leis e políticas criadas com objetivo de motivar a migração para a região da fronteira e assim “ocupar” esta região, permitiu a grilagem e a concentração fundiária na região, promovendo-se assim a apropriação capitalista da terra e, conseqüentemente, a formação de latifúndios (FACHIN, 2015).

Esse processo de ocupação, centrado na grande propriedade e na atividade pecuária, gerou uma classe de grandes proprietários de terra, e no final da década de 1970, durante o governo militar de Geisel, a ascensão política da elite pecuarista do sul do estado de Mato Grosso ocasionou sua divisão.

Como reflexo desse processo de ocupação do estado, trabalhadores migraram para a região a fim de obter acesso à terra, porém foram excluídos, assim como as populações indígenas da região foram expulsas e dizimadas no avanço da fronteira, sendo portanto obrigados a se conformar em servir de mão de obra para os grandes produtores.

De outro lado, lutando contra o avanço da agricultura capitalista, denominado de agronegócio ou agroindústria (com origem na

chamada “Revolução Verde”, da década de 1970), grupos compostos por camponeses, trabalhadores e povos tradicionais lutaram - e ainda lutam - pela conquista da terra e reconhecimento de seus territórios, engajados ou não em movimentos sociais. Apesar disso, os problemas sociais no campo se agravaram a intensificação desse modelo de agricultura.

A luta dos movimentos sociais¹⁴ e de povos tradicionais pelo acesso à terra se materializa por meio de ações coletivas como, por exemplo, as ocupações de terra. Neste ponto, cumpre esclarecer a diferença entre ocupação e acampamento: a primeira consiste na ação do movimento com o objetivo de conquistar um território por meio de reivindicações de desapropriação, pressionando o Estado para realizar a Reforma Agrária; já o segundo é o desdobramento da ocupação.

As ocupações – assim como as manifestações, caminhadas, passeatas, etc. - são meios pelos quais os movimentos sociais colocam em pauta a luta pela terra na sociedade. Visam colocar em debate na sociedade a necessidade da Reforma Agrária, e são mecanismos utilizados pelos movimentos para questionar a legitimidade da titulação das terras e, principalmente, o cumprimento da função social da terra. Já os acampamentos, geralmente localizados nas margens de rodovias, são os locais formados após as ocupações, onde as famílias se distribuem e aguardam a efetivação da Reforma Agrária.

São eles instrumentos por meio dos quais se concretizam as lutas dos movimentos. Muitas famílias, arriscando até mesmo a vida, optam pelo enfrentamento e pelas ocupações como última alternativa para sair da pobreza e viver com dignidade (MARTINS, 2000, p. 98).

Pode-se dizer, portanto, que a ocupação faz parte do processo de implantação da reforma agrária, que a cada conquista de frações do território – criação de assentamentos- a luta se territorializa. Essa territorialização consiste na maior conquista dos movimentos sociais.

¹⁴ Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; Central Única dos trabalhadores – CUT; Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Mato Grosso do Sul – FETAGRI/MS; entre outros.

Entretanto, há divergências na concepção desse tipo de ação. Dependendo do ponto de vista, alguns o veem como invasão e não ocupação. Essa linha interpretativa tem prejudicado seriamente a ação daqueles envolvidos no problema agrário no país. A mídia é a principal utilizadora do termo “invasão”, e ao empregá-la nos noticiários referentes à reforma agrária a um só tempo criminalizam a ação dos movimentos sociais e influenciam a opinião pública.

Nesse sentido é necessário considerar que há disputas, sobretudo políticas, sobre o tema, e uma forte tendência conservadora da manutenção e defesa da propriedade privada. No entanto, a ocupação deve ser vista como uma cobrança da aplicação da previsão do artigo 184 da Constituição Federal, e do Estatuto da Terra, no tocante à Reforma Agrária, sobretudo quanto ao cumprimento da função social da terra.

Nesse passo, como resultado de lutas anteriores, a ocupação da fazenda Santa Idalina, situada no Município de Ivinhema/MS, em abril de 1984, marcou a questão da reforma agrária no estado.

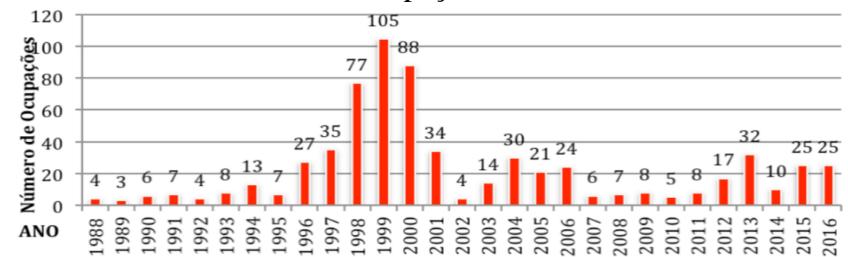
Da mesma forma, a ocupação da fazenda colaborou para a fixação de movimentos sociais referentes à luta por terras no estado, principalmente o MST, maior movimento social da área no campo brasileiro e na América Latina. É por meio das conquistas obtidas através das ocupações de terras que o MST se territorializou em Mato Grosso do Sul.

O fato de que os sem-terra tenham assumido a iniciativa das ocupações e que o governo atue como suplente para fazer a reforma, indica que a sociedade civil, através de organizações e movimentos populares, passou a ter um papel na nova estrutura do Estado brasileiro (MARTINS, 2000, p. 97).

As ocupações, apesar de consistirem no principal instrumento de luta pela Reforma Agrária, tiveram o número reduzido nos últimos anos em Mato Grosso do Sul, motivadas, principalmente, pela demora na realização da Reforma Agrária e pela “criminalização” dos movimentos e ocupações por meio das Medidas Provisórias 2.027-38/2000 e 2.109-52/2001, que alteraram a redação do artigo 2º da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 - regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária.

Os dados, de acordo com levantamentos realizados pelo Projeto DATALUTA/MS (Banco de Dados de Luta pela Terra em Mato Grosso do Sul), revelam que a luta pela terra no estado apresentou relativo declínio nos governos petistas (2003-2016) se comparado ao governo anterior, como observa-se no gráfico a seguir.

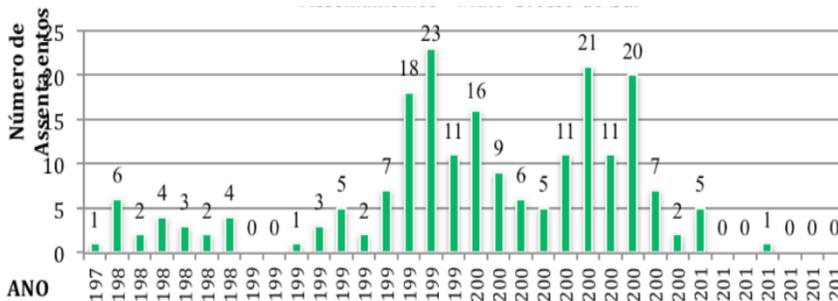
Gráfico 1 – Número de ocupações em Mato Grosso do Sul



Fonte: DATALUTA¹⁵

Por conseguinte, houve uma redução no número de assentamentos rurais no Governo Dilma Rousseff, em Mato Grosso do Sul, como observa-se no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Número de assentamentos



Fonte: DATALUTA¹⁶

¹⁵Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_data-luta_5_2018.pdf>. Acesso em: 03 de set. 2018, às 18h28min.

¹⁶Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_data-luta_5_2018.pdf>. Acesso em: 03 de set. 2018, às 18h33min.

Como se não bastasse, após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff ditaram-se novas orientações políticas e econômicas e foram feitos cortes de recursos no orçamento para programas sociais e para a Reforma Agrária. Para Mato Grosso do Sul, as novas prioridades representaram a paralisação total da Reforma Agrária pois em 2016 e 2017 nenhuma desapropriação voltada para a reforma agrária foi realizada. Apenas em 2018, com a retomada de ações por parte dos movimentos sociais no estado, o governo tem voltado a desenvolver planos para assentar as famílias acampadas.

Feita essa digressão do contexto histórico e apresentada a circunstância atual da reforma agrária, passa-se a abordar a questão das ocupações irregulares de lotes de terra nos assentamentos Itamarati, de Ponta Porã/MS.

2 OCUPAÇÕES IRREGULARES NOS ASSENTAMENTOS ITAMARATI

Os Assentamentos Itamarati – o I criado em 29/12/2000, e o II criado em 30/09/2004 – estão localizados no Município de Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, às margens da rodovia MS-164, na fronteira do Brasil com o Paraguai, e abrigam aproximadamente 16 mil pessoas¹⁷.

No ano de 2011, após operação que culminou na prisão de 20 suspeitos de participarem de esquema de vendas irregulares de lotes nos assentamentos da região sul de Mato Grosso do Sul¹⁸, uma determinação judicial fez com que o INCRA realizasse fiscalizações na região, oportunidade em que foi constatada a existência de 214 lotes irregulares no Assentamento Itamarati I, e 322 lotes irregulares no Assentamento Itamarati II.

Na ocasião, restou apurado que várias famílias beneficiárias originárias do Programa Nacional da Reforma Agrária ou não preen-

¹⁷ De acordo com a Estimativa da População divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2012. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/incrams-e-prefeitura-de-ponta-pora-assinam-acordo-para-dacao-de-areas-urbanas-do-complexo>>. Acesso em: 15 de jan. de 2019.

¹⁸ Ação cautelar inominada nº 0001088-29.2010.403.6006.

chiam os requisitos para serem beneficiárias do programa, ou transferiram (por meio de cessão ou alienação) os lotes a terceiros, ou simplesmente abandonaram os imóveis e estes vieram a ser por outras famílias sem a anuência do INCRA.

Apurou-se que muitas das transferências sem a anuência do INCRA foram realizadas através de contrato de compra e venda, com pagamento de valores irrisórios, dentre as quais, algumas, além de contar com o aval da associação dos produtores locais, também eram do conhecimento dos servidores investigados do INCRA. Diante de tais circunstâncias as famílias contavam com certa sensação de segurança e expectativa de regularização nos imóveis.

Ocorre que, como é sabido, a alienação ou cessão de direitos sobre os lotes vai de encontro à previsão constitucional e infraconstitucional que veda a transferência desses terrenos a terceiros durante certo prazo. É o que se vê a seguir.

2.1 REFLEXOS NORMATIVOS DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 189 que:

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

No mesmo sentido o disposto no art. 21 da Lei n.º 8.629/93:

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Não obstante a infringência de tais dispositivos legais, o Conselho Diretor do INCRA aprovou a Instrução Normativa n. 71, de 17 de maio de 2012, que normatiza as ações e medidas a serem adotadas pela autarquia visando sanar as irregularidades constatadas nos projetos de assentamentos, definindo ainda o procedimento para a desocupação e a regularização de algumas das áreas transferidas sem a anuência do INCRA.

Dentre os objetivos da Instrução Normativa n. 71 estava efetivar a retomada das áreas e parcelas em situação de irregularidade e promover sua adequada destinação e, ainda, estabelecer os requisitos para regularização das parcelas ocupadas sem autorização da autarquia federal.

Tinha-se que a Instrução Normativa 71 possibilitava que famílias que estejam sem anuência do Incra em assentamentos mas que possuam perfil para integrar o Programa Nacional de Reforma Agrária, tenham sua situação regularizada. Para efetivar a regularização das ocupações realizadas sem a anuência do INCRA foi imposto o cumprimento cumulativo dos seguintes requisitos:

Art. 14. A pedido do interessado, a aquisição ou ocupação de parcela sem autorização do Incra poderá ser regularizada, atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - emissão há mais de dez anos de contrato ou título originário, ou outro documento similar, contados da data em que o ocupante irregular foi notificado;

II - inexistência de candidatos excedentes no projeto de assentamento interessados na parcela;

III - observância, pelo candidato, dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária;

IV - quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura do contrato de concessão de uso, dos débitos relativos ao Crédito de Instalação, concedidos aos beneficiários anteriores.

Ocorre que no caso dos assentamentos Itamarati, devido ao marco temporal do inciso I¹⁹, em que pese a maioria dos ocupantes irregulares cumprirem com a função social da propriedade e preencherem os requisitos para se tornarem beneficiários originários do Programa Nacional de Reforma Agrária, ainda no ano de 2012 o INCRA ajuizou diversas ações de reintegração de posse. A autarquia visava, com o argumento de que os réus não preenchiam os requisitos cumulativos da supracitada instrução normativa, a retomada dos lotes ocupados sem a sua anuência, e a posterior redistribuição aos candidatos da lista de espera do programa.

Também sustentavam a violação da previsão constitucional que, como já referido, veda a negociação dos imóveis pelo prazo de 10 anos (art. 189, Constituição Federal). Além disso argumentavam que a regularização das ocupações realizadas sem sua anuência representaria uma quebra da isonomia²⁰. De acordo com o INCRA os ocupantes irregulares descumprindo uma previsão constitucional ofendem o direito de seus iguais que se encontram acampados (pois não se distinguem de classe, grau ou poder econômico, ou seja, ninguém tem mais mérito que outro) e aguardam legalmente serem agraciados com uma parcela de terra nos assentamentos.

Nessa toada, também sustenta que a regularização configuraria incentivo ao esbulho possessório, uma vez que criado um precedente, muitas famílias descontentes com morosidade e ineficiência do Estado em efetivar a reforma agrária sentiriam-se livres para ocupar parcelas que consideram abandonadas na esperança de serem regularizadas. Ademais, que a regularização poderia fomentar a comercialização de lotes nos assentamentos do Brasil e representar uma premiação para aqueles que não passaram por processos seletivos.

Curioso que o mesmo argumento supracitado, ora defendido pelo INCRA, foi sustentado pelo Ministério Público de Goiás

¹⁹ A Instrução Normativa busca atender áreas com mais de 10 anos de criação a contar da data da notificação do ocupante irregular, o que não se aplica ao assentamento Itamarati II por exemplo, criado em 2004.

²⁰ Como é sabido, isonomia significa igualdade de todos perante a lei e está ligado ao princípio da igualdade previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, o qual dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

para paralisar a regularização de ocupações irregulares por entender que a Instrução Normativa 71/2012 abriria “brechas” para legitimar pessoas que obtiveram os lotes por meios indiretos ou fraudulentos. A liminar concedida em primeira instância teve alcance local e paralisou os processos em andamento, cancelou todas as ações realizadas sob as regras da Instrução Normativa n. 71/2012 desde sua publicação e proibiu o Incra de aplicar recursos públicos nos lotes já regularizados. A liminar no entanto foi suspensa pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região aceitou o argumento da autarquia de que os procedimentos previstos na referida Instrução Normativa não violam nenhum dispositivo legal ou constitucional. Para os procuradores federais especializados do INCRA de Goiás “a norma, além de constitucional e legal, muda o foco da questão. Ao contrário das anteriores, a IN. 71 prioriza a família e a destinação que ela dará à terra e não mais o modo como essa família ocupou a parcela.”²¹ .

Já no que se refere aos Assentamentos Itamarati, sem que a autarquia federal tivesse providenciado uma resposta fiscalizatória e repressiva rápida, contemporânea, segura e eficaz para o problema, iniciou-se um crítico quadro de instabilidade social ante a possibilidade iminente das famílias virem a perder os lotes, e também jurídica diante do grande número de ações ajuizadas.

Diante desse contexto, em agosto de 2012 foi realizada uma reunião na sede da Justiça Federal de Ponta Porã/MS, da qual participaram os Juízes Federais desta Subseção Judiciária, o Superintendente Regional do INCRA em Mato Grosso do Sul, alguns representantes dos assentados e um Procurador da República membro do Ministério Público Federal em Ponta Porã/MS, entretanto, as tratativas restaram infrutíferas e as ações possessórias continuaram seu curso normal.

Já em agosto de 2013, a Procuradoria da República no Município de Ponta Porã ajuizou Ação Civil Pública (Processo nº 0001454-66.2013.4.03.6005) em face do INCRA visando resolver a questão. A ação civil pública permite ao Juízo uma visão abrangente do problema social e das variáveis envolvidas na implementação do

²¹ Disponível em: <<http://www.incr.gov.br/suspensa-liminar-que-proibia-incra-regularizar-parcelas-em-assentamentos-em-goias>>. Acesso em: 01 de out. de 2018, às 15h07.

programa de reforma agrária nos Assentamentos Itamarati, permitindo um tratamento mais justo e uniforme à questão. A atuação em âmbito coletivo é meio efetivamente capaz de gerar a pacificação social no conflito existente.

Isso porque o INCRA continuava notificando moradores e ajuizando diversas ações de reintegração de posse relativas aos Assentamentos Itamarati, o que inevitavelmente fez perdurar as diferenças de tratamento em situações semelhantes.

Cabe ainda referir que o INCRA não estava assentando novos beneficiários nas parcelas reintegradas, tampouco viabilizando qualquer opção de reassentamento para as famílias que desocupem os lotes e estejam aptas a ser beneficiadas pelo programa de reforma agrária.

Nesse contexto de conflito social, e considerando especialmente a relevância dos direitos fundamentais a moradia, alimentação, trabalho, sobretudo a dignidade da pessoa humana, o órgão ministerial buscou por uma solução coletiva, em que se estabeleçam critérios objetivos e seguros para regularização de parte dos lotes, a exemplo do que vinha sendo realizado em inúmeros projetos de assentamento pelo país.

Por essa razão, requereu a suspensão das ações possessórias relativas aos lotes de reforma agrária dos Assentamentos Itamarati I e II, até o julgamento ação civil pública, uma vez que eventual sentença de mérito nos processos depende do julgamento da ação civil pública, sob pena de indesejável tratamento desigual e conflitante.

Neste ponto, cumpre referir que até a presente data o único efeito concreto que ela a referida ação civil pública trouxe foi a suspensão de algumas (não todas, pois algumas já contam com sentenças e recursos) das ações possessórias ajuizadas enquanto a o processo estiver em trâmite.

Nos autos da ação, bem como nas manifestações que tem proferido nos autos dos processos correlatos em que atua como *custus legis*, a Procuradoria da República no Município de Ponta Porã/MS defende a regularização dos ocupantes irregulares que exploram a terra e dela retiram o seu sustento, conferindo segurança jurídica à sua situação. Para tanto, assim como sustentado pelos próprios ocupantes irregulares, argumenta que os requisitos cumulativos da Instrução Normativa n. 71 de 2012 são insuficientes para resolver

o problema uma vez que não levam em consideração o fato de que os posseiros preenchem os requisitos para serem beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária e que há anos, devido à falta de eficiência no trabalho da autarquia federal, vêm cumprindo a função social da terra, tornando os lotes a sua única fonte de subsistência.

Segundo o Ministério Público Federal, os posseiros ocupam áreas devidamente exploradas, que cumprem sua função ambiental e trabalhista, nas quais há ocupação pacífica merecedora de estabilização jurídica.

Considerando os fundamentos para a não regularização trazidos pelo INCRA e tendo em vista os argumentos para a regularização expostas acima questiona-se: o núcleo familiar irregular que já tem cumprido a função social do imóvel rural há alguns anos e que se enquadra no perfil da Reforma agrária deve permanecer nos assentamentos ou deve ser expulso para que os excedentes da fila de espera do programa venham a ocupar o lote? Como solucionar a celeuma? Qual a decisão correta?

Pode parecer uma situação paradoxal, mas para alguns a solução é simples. Como já vimos, para o INCRA, com o fundamento de descumprimento das regras da Reforma Agrária, deve-se expulsar as famílias irregulares e reintegrar à autarquia a posse dos lotes, de modo que ela destine os imóveis aos excedentes da fila do programa que há anos esperam ser agraciados com uma parcela de terra.

Os defensores desse posicionamento argumentam que assim, além de se dar efetividade à previsão constitucional (art. 189, Constituição Federal), não haveria quebra da isonomia com relação aos candidatos regularmente inscritos no Programa Nacional de Reforma Agrária, participantes da fila de prováveis beneficiados para aquela localidade.

Já para outros, retirar as famílias que já se encontram nos lotes e atualmente só possuem tal área para sua subsistência representaria não só mera inversão de papéis - uma vez que os ocupantes irregulares substituiriam os excedentes nos acampamentos, à espera de alguma ação do governo no sentido e efetivar a reforma agrária - como também o agravamento do caos social já instaurado na região. Os defensores dessa corrente argumentam que aplicar o art. 189 da Constituição implicaria negar o princípio fundamental da dignidade

da pessoa humana às famílias irregulares que atualmente só possuem tal área para sua subsistência.

Em verdade, verifica-se que é caso de verdadeira colisão entre direitos fundamentais de mesma envergadura: direitos à moradia, alimentação, ao trabalho e vida digna dos posseiros irregulares versus direitos à moradia, alimentação, ao trabalho e vida digna dos excedentes da lista do programa.

Em casos como esse em que as nossas leis não conferem um tipo de solução uníssono e inequívoco, ou em que a solução indicada não é capaz de atender o objetivo geral da Lei (leia-se, Lei da Reforma Agrária e Programa Nacional de Reforma Agrária), deve-se realizar a análise do caso de modo a conferir uma resposta jurisdicional mais próxima do valor justiça.

Como lecionam Luiz Edson Fachin e Carlos Eduardo P. Ruzyk, existem limites de factibilidade impostos pelas unidades normativas que vão além do campo jurídico e devem eles serem reconhecidos para que “não se tenha a ilusão de queo direito é capaz, por si só, de solucionar os problemas que emergem da negação concreta da dignidade da pessoa humana” (2006, p. 105).

Não obstante, em que pese tenham sido realizadas várias reuniões, tanto na sede da Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso do Sul quanto na Procuradoria da República de Ponta Porã/MS, o problema não foi solucionado entre as partes, sendo necessária a publicação de uma Medida Provisória para o deslinde do embate de posicionamentos e o surgimento de outro problema: aplicar a nova previsão legal de forma efetiva.

3 A NOVA PREVISÃO LEGAL E SUA EFETIVA APLICAÇÃO

No dia 22 de dezembro de 2016, em razão da relevância e urgência de resolver a questão da regularização fundiária no país, o então Presidente da República Michel Temer publicou a Medida Provisória n. 759, a qual dispõe não apenas sobre a regularização fundiária rural e urbana, mas também a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e também instituiu mecanismos para

aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dentre outras providências²².

No que se refere à regularização fundiária rural, o artigo 2º da Medida Provisória incluiu à Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, o artigo 26-B, o qual traz a seguinte previsão:

Art. 26-B. A ocupação de lote sem autorização do Incra em projetos de assentamento criados há, no mínimo, dois anos, contados a partir de 22 de dezembro de 2016, poderá ser regularizada pelo Incra, observadas as vedações constantes do art. 20.

§ 1º A regularização poderá ser processada a pedido do interessado ou mediante atuação, de ofício, do Incra, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - ocupação e exploração da parcela pelo interessado há, no mínimo, um ano, contado a partir de 22 de dezembro de 2016;

II - inexistência de candidatos excedentes interessados na parcela elencados na lista de selecionados, de que tratam os § 3º e § 4º do art. 19, para o projeto de assentamento;

III - observância, pelo interessado, dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária; e

IV - quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura de novo contrato de concessão de uso, dos débitos relativos ao crédito de instalação reembolsável concedidos ao beneficiário original.

§ 2º Atendidos os requisitos de que trata o § 1º, o Incra celebrará contrato de concessão de uso nos termos do § 2º do art. 18.

A supracitada Medida Provisória foi convertida na Lei nº 13.465, em 11 de julho de 2017, e regulamentada pelo Decreto nº

²² Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>. Acesso em 14 de jan. de 2019, às 14h01.

9.311, de 15 de março de 2018, entretanto, até o primeiro semestre de 2018 o novo marco jurídico foi ignorado pelo INCRA que insistia em retomar as terras ocupadas sem sua anuência, e também pelo poder judiciário que não o aplicava. Em verdade, nem mesmo o Ministério Público Federal abordava a novidade legislativa.

Conforme a nova previsão legal, o ocupante irregular de lote em assentamento da reforma agrária, ou seja, aquele que ocupa lote vago em assentamento da reforma agrária sem prévia anuência do INCRA, será notificado sobre a irregularidade da situação, com estipulação de prazo para a desocupação da parcela, facultando-lhe a apresentação de pedido de regularização. Os pedidos de regularização serão analisados com base no artigo 26-B da Lei n. 8.629/1993 e no artigo 21 do Decreto n. 9.311/2018, que assim dispõe:

Art. 21. A pedido do interessado ou mediante atuação de ofício, a ocupação de parcela sem autorização do Incra em projetos de assentamento criados até 22 de dezembro de 2014 poderá ser regularizada, até o limite de quatro módulos fiscais, atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - início da ocupação e da exploração da parcela pelo interessado em data anterior a 22 de dezembro de 2015;

II - inexistência de interessados na parcela constantes da lista dos candidatos excedentes para o projeto de assentamento;

III - observância, pelo interessado, dos requisitos de elegibilidade do PNRA; e

IV - quitação ou assunção pelo interessado, até a data de celebração de novo CCU, dos débitos relativos ao crédito de instalação reembolsável concedido ao beneficiário anterior.

Verifica-se que através das novas previsões legais busca-se trazer para reforma agrária trabalhadores rurais que não conseguiram se inserir no programa de forma tradicional, e desse modo continuar promovendo a desconcentração fundiária e o acesso à terra, finalidade essencial da existência do INCRA.

Inclusive, em 12 de abril de 2018 foi assinada a Portaria nº 565²³ do INCRA que criou o Núcleo Nacional de Supervisão e Regularização Ocupacional. O Núcleo Nacional de Supervisão e Regularização Ocupacional tem como objetivos: definir diretrizes, elaborar normativos técnicos, direcionar, apoiar, organizar, e monitorar os procedimentos para supervisão e regularização ocupacional de parcelas em assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Ocorre que a maioria dos principais interessados no assunto, ou seja, os assentados e os ocupantes irregulares, não possuem conhecimento da atualização legislativa e criação do supracitado Núcleo Nacional de Supervisão e Regularização. Tal situação foi possível de ser constatada em uma reunião no Assentamento Itamarati I, realizada no dia 14 de agosto de 2018, a qual será abordada a seguir.

3.1 REUNIÃO NO ASSENTAMENTO ITAMARATI I

A reunião realizada no dia 14 de agosto de 2018 no Assentamento Itamarati I contou com a participação do Procurador da República Dr. Luiz Paulo Paciornik Schulman e de servidores do Ministério Público Federal; do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; o Procurador do Município de Ponta Porã/MS representando a Prefeitura Municipal; da Subprefeitura do Distrito Itamarati; do presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e de assentados do grupo Carula, Nova Esperança, Canaã e Renovação.

Um dos temas em pauta na referida reunião foi a questão das ocupações irregulares e a possibilidade de regularização das famílias nos lotes. A este respeito, foi esclarecido que uma lei (a já mencionada Lei nº 13.465, em 11 de julho de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018) flexibilizou as ocupações irregulares de pessoas que possuem o perfil da reforma agrária e permite aos servidores do INCRA analisar se o atual ocupante se enquadra aos requisitos da lei. Cumpridos os requisitos, o ocupante fará jus à regularização no lote. No entanto ressaltou que há

²³ Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27643537_PORTARIA_N_565_DE_12_DE_ABRIL_DE_2018.aspx>. Acesso em 28 de jan. de 2019, às 13h09min.

um marco temporal para apreciação administrativa da ocupação da parcela: 21 de dezembro de 2015. O representante da Superintendência do INCRA informou que a ideia é deixar um servidor do INCRA nos Assentamentos Itamarati para atender as demandas de regularização e, caso a medida não seja a mais acertada, deverá ser feito este trâmite na unidade de Dourados/MS.

Na mesma oportunidade, o presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR se prontificou a reservar uma sala na subprefeitura para auxiliar no encaminhamento dos processos de regularização das ocupações irregulares.

Aproveitando o ensejo, o Procurador da República no Município de Ponta Porã requisitou que a Superintendência do INCRA solicitasse à Procuradoria Especializada do INCRA uma análise das situações de ocupações irregulares que são objeto de pedidos de reintegração de posse ajuizadas pela autarquia federal mas que poderão ser administrativamente regularizadas.

No que se refere a documentação que o ocupante irregular com perfil para o programa de reforma agrária precisa para a sua regularização, o Procurador da República sugeriu o envio, por parte do ocupante, de uma carta para o INCRA informando que a data da ocupação, se anterior a 21 de dezembro de 2015. Ficou acertado no fim da reunião que no dia seguinte, ou seja, no dia 15 de agosto de 2018, haveria uma reunião que a ser realizada pelo CMDR com os assentados para apresentar a relação de documentos necessários para dar entrada no procedimento de regularização a ser analisado pelo INCRA (conta de luz, matrícula do filho, consulta em posto de saúde, nota fiscal emitida no seu nome e do lote em que está, visitada Agência Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural – AGRAER ou do INCRA, consulta do registro de empresas em seu nome, dentre outros).

3.2 AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO RELATIVA À AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE Nº 0000825-58.2014.4.03.6005

Na tarde de 05 de setembro de 2018, na sala de audiências da 1ª Vara Federal de Ponta Porã/MS, sob a presidência do Excelen-

tíssimo Juiz Federal Substituto Dr. Sócrates Leão Vieira, foi realizada a audiência de Instrução relativa à ação de reintegração de posse proposta pelo INCRA contra J. O. D. e M. J. D. Estiveram presentes no ato o Procurador da República, os réus acompanhados por advogado, e as testemunhas arroladas.

Realizadas as oitivas, verificou-se que réus cumprem a função social da terra, utilizando o lote ocupado como única residência, criando uma pequena quantidade de vacas com a finalidade de obter leite, bem como cultivando a terra a fim de obter alimento e comercializar o excedente.

Logo em seguida, o Procurador da República destacou a usual ausência e inércia da parte autora em casos semelhantes, pois que intimada para responder se os réus das ações possessórias se encontram nas hipóteses de regularização simplesmente não oferece manifestação. O caso poderia ser solucionado ainda na audiência, mas devido a conduta corriqueira dos representantes da autarquia o deslinde do feito foi prorrogado.

Ao final do ato, o Juiz determinou a intimação do INCRA para que responda aos quesitos formulados pelo MPF e na mesma ocasião apresentar suas alegações finais. A autarquia federal, por sua vez, manifestou-se informando que houve homologação do lote objeto da demanda em favor do réus, e solicitou que os mesmos se dirijam à unidade do INCRA em Dourados/MS para a assinatura dos documentos.

Considerando que tal contexto tem se repetido em casos semelhantes, os Procuradores da República lotados no Município de Ponta Porã/MS têm intensificado seus trabalhos manifestando-se pela suspensão dos processos que tramitam na Subseção Judiciária local, solicitando ao Juízo que seja realizada diligência de Constatação nos imóveis das ações possessórias, tanto as ajuizadas pelo INCRA quanto as ajuizadas pelos ocupantes, a fim de verificar qual família se encontra ocupando os lotes, e pugnando pela posterior abertura de vista dos autos aos representantes do INCRA para que se manifestem sobre o enquadramento ou não de tais famílias no perfil de beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária e quais os fundamentos para a não aplicação da nova previsão legal.

Até o presente momento, algumas das ações ajuizadas na subseção local foram finalizadas com decisão favorável à regularização das ocupações irregulares, basicamente homologando as decisões administrativas que regularizam as famílias nos lotes, como é o caso dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 0000825-58.2014.4.03.6005.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do proposto preambularmente, este estudo percorreu a senda indicada na esperança de contribuir para o conhecimento e para com o debate sobre a regularização das ocupações irregulares de lotes destinados à reforma agrária. O desenvolvimento deste trabalho permitiu atingir o objetivo estabelecido como norteador da pesquisa que foi analisar a possibilidade de regularização jurídica dos ocupantes irregulares dos Assentamentos Itamarati I e II, frente às previsões legais vigentes quanto ao tema.

Verificou-se que a conjuntura da reforma agrária é complexa e está estagnada no que diz respeito às políticas voltadas para a sua efetivação. Também, que as ocupações realizadas sem a anuência do INCRA se deram por causa da deficiência da autarquia federal em oferecer condições mínimas para a real implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, bem como em oferecer assistência às famílias assentadas e em realizar uma fiscalização eficiente nos lotes.

Apurou-se que a questão das ocupações irregulares teve efeitos não só no plano sociológico, como também no jurídico e no legislativo. Assim, esforços foram encetados com o objetivo de resolver a questão, culminando em inovações legislativas que, embora estejam se adequando ao desenvolvimento social local e buscando garantir o bem estar social, ainda necessitam de efetiva aplicação.

Conforme a mais recente previsão legal, a ocupação de lote sem autorização do INCRA em área objeto de projeto de assentamento criado há, no mínimo, dois anos, contados a partir de 22 de dezembro de 2016, poderá ser regularizada. A regularização poderá ser processada a pedido do interessado ou mediante atuação de ofício da autarquia federal, desde que atendidas, cumulativamente, as condições previstas no art. 26-B, parágrafo 1º Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Nesse passo, conclui-se ser indiscutível a capacidade das novas previsões legais, além de evitarem injustiça e caos social, tornarem mais célere o processo de retomada e/ou regularização dos lotes destinados à reforma agrária, promovendo dessa forma pacificação do problema enfrentado por várias famílias.

Durante o decorrer do Curso, a prática de estágios nos órgãos do Ministério Público Estadual e Federal, sobretudo durante as pesquisas para o desenvolvimento do presente trabalho, demonstrouse que o conteúdo da ação dos operadores jurídicos deve estar voltado a atender efetivamente às necessidades que emanam da dignidade da pessoa humana.

Existem casos em que seguir a letra fria da lei pode representar uma resposta extremada para um problema, e cabe ao intérprete da norma a realização de uma análise reflexiva e crítica do seu texto com o objetivo de obter fundamentos para resolver a celeuma da forma que mais se adequa à justiça.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia**. 14. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

FACHIN, Viviane Scalon. **Os processos de ordenamento de terras no extremo sul de Mato Grosso e de reordenamento de Mato Grosso do Sul**. / Viviane Scalon Fachin. – Dourados, MS: UFGD, 2015. 230f.

FACHIN, Luiz Edson; RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. Direitos Fundamentais, Dignidade da Pessoa Humana e o Novo Código Civil: uma análise crítica. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

História da Reforma Agrária <<http://reforma-agraria-no-brasil.info/historia-da-reforma-agraria.html>>. Acesso em: 28 de ago. 2018, às 19h26min.

INCRA. História da reforma agrária. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria>>. Acesso em: 02 de set. 2018, às 09h12min.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma Agrária no Brasil: História e atualidade da luta pela terra**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000).

NA LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA - INCRA 45 ANOS. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/publicacoes/incra_45_anos_leve.pdf>. Acesso em: 29 de ago. 2018, às 10h40min.

NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Artigo DATALUTA: maio de 2018. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/boletim.php>>. Acesso em 02 de set. 2018, às 21h06.