

TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS RURAIS:

O que está em jogo quando a mercantilização da terra é priorizada em detrimento da reforma agrária?

Paula Máximo de Barros Pinto



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Pinto, Paula Máximo de Barros

Titulação dos assentamentos rurais : o que está em jogo quando a mercantilização da terra é priorizada em detrimento da reforma agrária? / Paula Máximo de Barros Pinto ; [organização Julianna Malerba]. -- Rio de Janeiro : FASE, 2023. -- (Direito à terra e ao território)

Bibliografia.

ISBN 978-65-87197-08-1

1. Alienação fiduciária - Leis e legislação - Brasil 2. Assentamentos rurais 3. Posse da terra 4. Reforma agrária - Brasil I. Malerba, Julianna. II. Título. III. Série.

23-164471

CDD-333.3181

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Assentamentos rurais : Reforma agrária :
Economia 333.3181

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS RURAIS:

O que está em jogo quando a mercantilização da terra é priorizada em detrimento da reforma agrária?



EXPEDIENTE

Série Direito à terra e ao território, nº 02 – setembro de 2023

Titulação dos assentamentos rurais: o que está em jogo quando a mercantilização da terra é priorizada em detrimento da reforma agrária?

Organização: Julianna Malerba

Texto: Paula Máximo de Barros Pinto

Edição e Revisão: Julianna Malerba

Como citar: PINTO, Paula. Titulação dos assentamentos rurais: o que está em jogo quando a mercantilização da terra é priorizada em detrimento da reforma agrária? FASE. Série Direito à terra e ao território, v. 02, 2023.

Diagramação e arte: Utopika | Rachel Repp - Laura Levín - Julia Lima

ISBN: 978-65-87197-08-1

Conheça também o Volume 1: Mais proprietários e menos assentados: como e por que a atual política fundiária ampliará a concentração de terras

Realização



Apoio



Rua das Palmeiras, 90, Botafogo – Rio de Janeiro/RJ – CEP 22270-070

Fone: 55 21 25367350 / e.mail: fase@fase.org.br

APRESENTAÇÃO

JULIANNA MALERBA

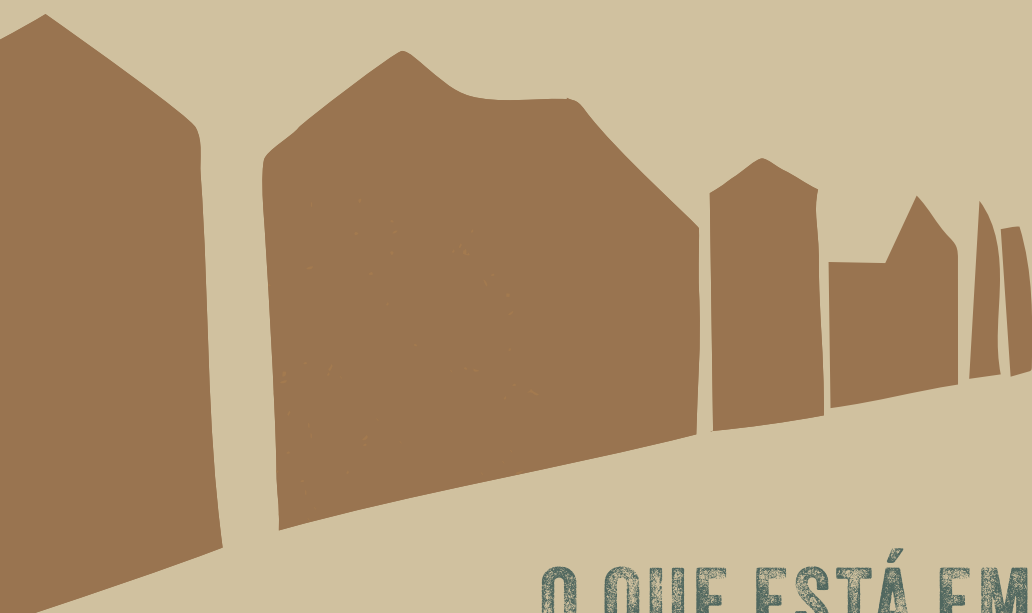
A série *Direito a Terra e ao Território* foi concebida com intuito de oferecer subsídios para o debate e a incidência de movimentos sociais e organizações da sociedade civil sobre questões relacionadas à propriedade, posse e uso da terra no país; temas que definem centralmente a questão agrária.

Ela parte da premissa de que o enfrentamento à concentração da propriedade da terra no Brasil, que mantém 47,5% das terras agrícolas sob o controle de apenas 1% de quem detém terras, depende tanto da implementação de políticas fundiárias de redistribuição de terra a famílias sem-terra quanto de reconhecimento de direitos territoriais a povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais.

Por isso, se propõe a produzir análises sobre políticas públicas, ações institucionais e marcos normativos que viabilizam ou dificultam a democratização do acesso à terra e a garantia de direitos territoriais conquistados/implementados a partir da Constituição Federal de 1988. Também pretende dar visibilidade à diversidade de práticas de produção, uso e ocupação da terra e sua importância para a conservação ambiental, o equilíbrio climático, a segurança alimentar e nutricional em assentamentos de reforma agrária e terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais, agricultores e agricultoras familiares e agroextrativistas.

Seu maior objetivo é contribuir para o fortalecimento das lutas pela democratização do acesso à terra e o aprimoramento das políticas de reforma agrária e de reconhecimento de direitos territoriais.

INTRODUÇÃO



**O QUE ESTÁ EM
JOGO QUANDO A
MERCANTILIZAÇÃO DA
TERRA É PRIORIZADA
EM DETRIMENTO DA
REFORMA AGRÁRIA?**

JULIANNA MALERBA | PAULA MÁXIMO DE BARROS PINTO

Desde 2010, o contexto no qual a questão agrária se insere se complexificou.

Na tentativa de conciliar demandas dos distintos setores agrários, os primeiros governos petistas ao passo que implementaram políticas de reforma agrária e de desenvolvimento rural voltadas à pequena produção familiar, criaram condições para a expansão e fortalecimento do agronegócio primário-exportador. De fato, a primeira década dos anos 2000 registrou um dos maiores índices de criação de assentamentos de reforma agrária e de implementação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da produção e qualidade de vida dos assentados e dos agricultores e agricultoras familiares. Ao mesmo tempo, o período também foi marcado pela retomada da especulação fundiária, o aumento do preço da terra e a consolidação da financeirização e internacionalização do agronegócio.

Como consequência, assistimos ao acirramento de uma disputa, desde sempre desigual, entre projetos bastante distintos de uso e ocupação do território.

As contradições entre um modelo de ocupação territorial altamente predatório, que se caracteriza pela concentração e uso intensivo da terra e dos recursos, e outro, fundado em práticas coletivas e territorializadas de manejo e proteção da biodiversidade, se expressaram, na disputa sobre o controle da terra, em um país cujo índice de concentração fundiária já é altíssimo.

Não por acaso, a partir de 2010, as entidades representativas do agronegócio passaram a atacar explicitamente os instrumentos e políticas de democratização do acesso à terra e a demandar políticas de regularização fundiária e ambiental que validassem ocupações ilegais de terras públicas e áreas desmatadas ilegalmente. Na esteira desse processo, em 2009, foi criado o Programa Terra Legal (Lei nº 11.952) com o intuito de acelerar o processo de regularização fundiária de terras públicas federais que tenham sido ocupadas na Amazônia Legal antes de dezembro de 2004. Em 2012, já sob o governo Dilma, o Código Florestal foi alterado a fim de reduzir as regras de proteção socioambiental a que estão submetidos os imóveis rurais e regularizar áreas desmatadas ilegalmente. Ambas iniciativas, ao criarem condições para privatização de terras públicas e regularização ambiental de áreas desmatadas, visavam atender às exigências de um mercado, cada vez mais ávido, por um acesso estável e legal à terra e aos bens naturais.

Desde então, se intensificam as tentativas de liberar, de maneira acelerada, terras públicas ao mercado. Isso porque, a histórica ausência de uma política efetiva de reforma agrária faz com que o país ainda possua milhares de hectares de terras devolutas. As terras devolutas abarcam as terras presumidamente públicas, embora seus limites exatos e localização ainda não sejam conhecidos pelo poder público. Estima-se que pelo menos 17% do território brasileiro¹ têm domínio ou propriedade desconhecidos pelo Estado brasileiro. O fato de serem devolutas não significa que essas terras estejam vazias. A maior parte delas tem sido historicamente ocupada por agricultores(as) familiares e povos e comunidades tradicionais, excluídos

¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837719304077>

do acesso estável à terra, e são pressionadas permanentemente pela grilagem, prática que consiste na apropriação privada, irregular e criminoso de terras públicas, geralmente acompanhada de desmatamento, fraude de documentos e violência contra as comunidades que tradicionalmente as ocupam.

Ao mesmo tempo, a Constituição Federal (CF) estabelece que a destinação de terras públicas (aí incluídas as devolutas) deve atender aos propósitos de democratização do acesso à terra e também à criação de espaços ambientalmente protegidos.

Concretamente isso significa que dentre as prioridades de destinação das terras públicas estão as políticas de reforma agrária e de reconhecimento de direitos territoriais a povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais e de proteção ambiental. Essas destinações as mantêm – de forma temporária ou permanente – fora do mercado, como terras públicas designadas à conservação ambiental e/ou ao usufruto dos seus destinatários (assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais). Um dos objetivos, ao retirá-las do mercado, é garantir maior segurança fundiária a esses sujeitos e, assim, evitar que, sob pressão de interesses econômicos, percam suas terras.

Se por um lado, o regime fundiário constitucional prevê a desmercantilização de uma parcela das terras no país, desde a vigência da atual CF, a política econômica e de desenvolvimento priorizou o fortalecimento de setores – empresas de mineração e agronegócio, fundos de investimento – que têm na terra um importante ativo econômico e financeiro. A isso soma-se o fato de que, nos últimos 15 anos, a terra foi o ativo que apresentou maior valorização: entre 2009 e 2014, os preços médios da terra no Brasil cresceram 95%, com destaque para o

Centro-Oeste, onde esse índice chegou a 130%, coincidindo com a expansão da fronteira agrícola que avança em direção a Amazônia e ao Cerrado Nordestino (SAUER; LEITE, 2012 e DULCI, 2017). No estado do Tocantins, por exemplo, a média de valorização do preço da terra, entre 2003 e 2018, foi de 273%².

Esse cenário explica as sucessivas tentativas de liberar terras públicas ao mercado. Um fenômeno que logo alcançou os assentamentos de reforma agrária: primeiro a partir da desaceleração das ações de criação de assentamentos e de desapropriações de terras para fins de reforma agrária; e depois a partir da condução da política de titulação para o centro da agenda da reforma agrária.

Essa publicação – que constitui o segundo volume da série Direito à Terra e ao Território – tem como objetivo discutir esse processo, analisando detalhadamente as mudanças normativas e as políticas e programas governamentais que têm resultado na substituição de políticas de distribuição de terras e de reconhecimento de direitos territoriais por políticas de mercantilização de terras públicas, por meio da entrega massiva de títulos de domínio em assentamentos.

A análise revela que as iniciativas que visam impulsionar a entrega de títulos a assentados da reforma agrária não estão articuladas a políticas de desenvolvimento dos assentamentos, de acesso a crédito e à extensão rural, de ordenamento territorial, capazes de manter o propósito de redistribuição do acesso à terra, que impulsionou a criação desses assentamentos. Na verdade, elas se tornaram, especialmente após o golpe de 2016, a principal, senão a única, política destinada

² <https://apublica.org/2018/05/terra-a-vista-no-matopiba/>, acesso em 28/08/2020

aos assentamentos de reforma agrária. Essa prioridade veio acompanhada de um esvaziamento, por meio de mudanças normativas, das possibilidades de que as titulações se deem de forma coletiva e inalienável, que antes se constituía como uma alternativa para garantir mais segurança fundiária às famílias em assentamentos convencionais e diferenciados. Também garantia proteção e reconhecimento das práticas e uso coletivo das terras em assentamentos ambientalmente diferenciados, como os Projetos de Assentamentos Agroextrativistas, Florestais e de Desenvolvimento Sustentável destinados a reconhecer e proteger territórios tradicionalmente ocupados.

O esvaziamento das demais políticas de reforma agrária e a ênfase na titulação individual deixam claro que o objetivo dessa mudança de rumo na política agrária se inscreve em um claro processo de privatização de terras públicas, cuja consequência mais imediata é a perda do controle público de um enorme patrimônio fundiário da União. Um patrimônio que, se destinado a atender, de fato, aos preceitos constitucionais que determinam as prioridades de destinação de terras públicas, deveria estar protegido da mercantilização a fim de garantir a democratização do acesso a quem não tem terra e a proteção à posse exercida de milhares de famílias que sem acesso estável à terra se veem submetidas à violência e ao conflito.

Em um contexto de alta dos preços da terra (SAUER; LEITE, 2012) e de precárias condições de vida nos assentamentos (SPAROVEK, 2003; LEITE, 2016), a transferência de títulos de propriedade termina por vulnerabilizar as famílias frente ao mercado de terras e, a médio prazo, pode levar a ampliação dos índices já bastante altos de concentração de terras no país.

Embora o estudo identifique tendências preocupantes em relação ao perfil dessa política (como, por exemplo, a ênfase na individualização e o seu controle, quando municipalizada, por setores e interesses que estão no centro de conflitos fundiários), o maior objetivo desse estudo é oferecer aos movimentos sociais, aos parlamentares e aos próprios gestores públicos subsídios para a sua avaliação e revisão, de modo a contribuir com a tarefa posta ao governo que assume o país de promover, de forma participativa, a necessária e urgente reforma agrária.

A democratização do acesso à terra é um passo fundamental para evitar o desmatamento e a degradação ambiental – promovidos fundamentalmente por atividades que concentram terra e bens naturais – e garantir justiça social e segurança e soberania alimentar.

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

GRÁFICOS

Gráfico 01: Títulos definitivos expedidos por ano em assentamentos
(2017-nov.2022) – p. 30

Gráfico 02: Títulos provisórios expedidos por ano em assentamentos
(2017-nov.2022) – p. 31

Gráfico 03: TD, CCU e CDRU expedidos por ano em assentamentos
(2017-nov.2022) – p. 32

Gráfico 04: Contratos individuais (CCU e CDRU) celebrados em assentamentos
ambientalmente diferenciados (2006-ago/2018) – p. 66

Gráfico 05: Contratos individuais (CCU e CDRU) celebrados em assentamentos
ambientalmente diferenciados (2017-nov/2022) – p. 67

Gráfico 06: Títulos provisórios (CCU) e títulos definitivos (CDRU) celebrados
em assentamentos ambientalmente diferenciados (2017-nov/2022) – p. 68

Gráfico 07: Área dos assentamentos do Brasil por fase – p. 81

Gráfico 08: Famílias assentadas por fase – p. 81

Gráfico 09: Gráfico Assentamentos por fase – p. 81

Gráfico 10: Acordos de Cooperação Técnica do Titula Brasil por Superintendência
Regional/Inkra (jan/2021-dez/2022) – p. 89

TABELAS

Tabela 01: Desapropriações de terras por governo, de FHC a Bolsonaro (1995-2022) – p. 20

Tabela 02: Assentamentos criados, área e capacidade por governo, de FHC a Bolsonaro (1995-2022) – p. 21

Tabela 03: Projetos de Assentamento por fases do NIP – p. 79

QUADROS

Quadro 01: Instrumentos de titulação definitiva nos assentamentos de reforma agrária: divergências e confluências entre o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso e o Título de Domínio. – p.37

Quadro 02: Cronologia legal da titulação dos assentamentos de reforma agrária: da Constituição Federal a 2022 – p.45

Quadro 03: Cronologia infralegal da titulação dos assentamentos de reforma agrária: da Constituição Federal a 2022 – p.46

Quadro 04: Cronologia legal da negociação dos lotes de reforma agrária – p. 53

Quadro 05: Modalidades de crédito de instalação – p. 55

Quadro 06: Cronologia normativa dos assentamentos ambientalmente diferenciados com foco nos dispositivos relacionados à titulação – p. 69

FIGURAS

Figura 01: Assentamentos de acordo com o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA) - Fase 1 – p. 82

Figura 02: Assentamentos de acordo com o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA) - Fase 4 – p. 83

Figura 03: Apresentação: proposta do NIP para a resolução das pendências da fase 4 – p. 85

Figura 04: Acordos de Cooperação Técnica do Titula Brasil por Superintendência Regional/Incra (jan/2021-dez/2022) – p. 90

Figura 05: ACT entre o Incra e o município de Altamira/PA (1) – p. 93

Figura 06: ACT entre o Incra e o município de Altamira/PA (2) – p. 93

SUMÁRIO

5 APRESENTAÇÃO

6 INTRODUÇÃO: O QUE ESTÁ EM JOGO QUANDO A MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA É PRIORIZADA EM DETRIMENTO DA REFORMA AGRÁRIA?

18 1. MUDANÇA DE FOCO, MUDANÇA DE META:
MAIS PROPRIETÁRIOS, MENOS ASSENTADOS

34 2. TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS RURAIS: MUDANÇAS NORMATIVAS

38 2.1 INCENTIVOS À TITULAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E ASSENTAMENTOS RURAIS

41 2.1.1 INSTRUMENTOS DE TITULAÇÃO DE ASSENTAMENTOS:
O DIREITO DE ESCOLHER

47 2.1.2 NEGOCIAÇÃO DOS LOTES DOS ASSENTAMENTOS

54 2.1.3 FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS QUE DEFINEM
A CONSOLIDAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS

60

**2.1.4 TITULAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS
AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS**

72

**3. PROGRAMAS DE GOVERNO E MEDIDAS ESTATAIS DE INCENTIVO
À TITULAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E ASSENTAMENTOS RURAIS**

73

3.1 NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA E PLANEJAMENTO

87

3.2 PROGRAMA TITULA BRASIL


96

CONCLUSÃO

103

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS





MUDANÇA DE FOCO, MUDANÇA DE META: MAIS PROPRIETÁRIOS, MENOS ASSENTADOS³

³ Este trabalho é parte da dissertação de mestrado desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Ver: PINTO, Paula Máximo de Barros. Assentamentos, titulação e mercado de terras: dimensões da contrarreforma agrária no estado do Rio de Janeiro. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2023.

O processo de condução da política de titulação para o centro da agenda da reforma agrária dentro do Estado se relaciona a um processo veloz e agressivo de valorização da terra e sua incorporação como ativo nos mercados financeiros. Desde a crise de 2008, o setor agrícola e o mercado de terras tornaram-se uma alternativa bastante atraente para o setor financeiro diversificar seus investimentos, aumentar lucros e diminuir riscos. O redirecionamento dos investimentos financeiros em terra e atividades relativas ao uso da terra acelerou o processo de oligopolização do setor agroindustrial, alterando o próprio perfil do agronegócio no país e de seus investimentos. Além das atividades produtivas, voltadas ao suprimento da demanda dos países centrais por *commodities* agrícolas, o agronegócio, cada vez mais controlado por empresas de capital aberto, busca diversificar seus ativos (aí incluída a aquisição de terras) a fim de que a valorização de suas ações lhes garanta mais acesso a crédito no mercado financeiro. O setor, desde sempre altamente dependente de subsídios estatais, passa a depender, cada vez mais, de crédito e a operar numa dinâmica de endividamento permanente que, por sua vez, incentiva a expansão dos monocultivos com o objetivo de remunerar o capital imobilizado nos investimentos em mecanização e insumos químicos. A demanda por incorporação de novas áreas produz um aumento constante no preço da terra transformando-a em um atraente ativo financeiro e garantindo sua valorização mesmo em momentos de queda no preço das *commodities*, e levando, portanto, empresas a investirem em terra independentemente da produção agrícola (REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2015, Apud MALERBA, 2020).

Esse cenário explica as sucessivas tentativas que mencionaremos de liberar terras

públicas ao mercado, dando ênfase ao modo como isso alcança os assentamentos de reforma agrária: inicialmente através da diminuição progressiva das iniciativas de criação de assentamentos e de desapropriações de terras para fins de reforma agrária; e, em seguida, a partir da condução da política de titulação para o centro da agenda da reforma agrária.

De fato, em termos de *desapropriações de áreas para fins de reforma agrária*, nos primeiros quatro anos de governo Dilma (2011-2014), foram apenas 120 decretos de desapropriação assinados, representando uma redução drástica se comparado com os governos anteriores, nos quais, entre 2003 e 2007, foram realizadas 1.069 desapropriações e, entre 2008 e 2010, já com um indicativo de redução, 529 desapropriações. O segundo governo de Dilma foi ainda pior. Em um contexto de crise política, que culminou na interrupção do mandato aproximadamente um ano e meio depois da posse, foram realizadas 11 desapropriações, representando uma área total de 25.276 hectares.

TABELA 01

DESAPROPRIAÇÕES DE TERRAS POR GOVERNO, DE FHC A BOLSONARO (1995-2022)

	NÚMERO DE DESAPROPRIAÇÕES	ÁREA DESAPROPRIADA (EM HECTARES)
FHC (1995-1998)	1.786	6.337.104
FHC (1999-2002)	1.131	2.699.393
Lula (2003-2006)	1.069	2.254.134
Lula (2007-2010)	529	1.151.803
Dilma (2011-2014)	120	214.820
Dilma (2015-ago.2016)	11	25.276
Temer (set.2016-2018)	6	6.141
Bolsonaro (2019-2022)	1	889

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

Em relação ao *número de assentamentos criados* e a *capacidade de famílias assentadas*, nos primeiros quatro anos de governo Dilma foram criados 455 assentamentos, o que gera uma média de aproximadamente 114 assentamentos por ano. No segundo mandato, que teve duração de um ano e meio, o número de assentamentos criados caiu para 70, representando uma redução da média anual do primeiro mandato. Se comparamos aos governos anteriores, em dois mandatos, a média anual de criação de assentamentos nos governos Lula ficou em 335,5, somando um total de 2.684 assentamentos, e nos oito anos de governo FHC a média de criação de assentamentos por ano foi de 443, com um saldo total de 3.545 assentamentos.

TABELA 02

ASSENTAMENTOS CRIADOS, ÁREA E CAPACIDADE POR GOVERNO, DE FHC A BOLSONARO (1995-2022)

	NÚMERO DE DESAPROPRIAÇÕES	ÁREA DESAPROPRIADA (EM HECTARES)	CAPACIDADE DO ASSENTAMENTO (FAMÍLIAS)
FHC (1995-1998)	2.054	1.031.996	268.372
FHC (1999-2002)	1.491	4.681.333	127.606
Lula (2003-2006)	1.705	12.771.401	212.769
Lula (2007-2010)	979	4.961.632	89.100
Dilma (2011-2014)	455	1.620.918	29.488
Dilma (2015-ago.2016)	70	145.283	5.583
Temer (set.2016-2018)	66	142.378	4.228
Bolsonaro (2019-2022)	18	61.118	1.278

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

Em relação a *área destinada à reforma agrária* (em hectares), os dados também trazem o baixo investimento na política. Entre 2011 e 2014, durante o governo Dilma, foram destinados aproximadamente 1,6 milhões de hectares para a reforma agrária, gerando uma média de 400 mil hectares por ano. No seu segundo mandato, em um ano e meio foram destinados 145 mil hectares para criação de assentamentos, representando uma redução de aproximadamente 25% da média anual, se compararmos aos governos anteriores, quando a média anual do Lula foi de 2,2 milhões de hectares e FHC de 700 mil. Note que o número de assentamentos criados por FHC foi maior do que no governo Lula, enquanto a área destinada à reforma agrária por Lula superou a do governo anterior. A capacidade do assentamento em beneficiar famílias também é considerado um importante indicador da implementação da política. Os assentamentos criados no governo Dilma têm capacidade de assentar 35.071 famílias, já no governo Lula foram 301.869 e 395.978 no governo FHC.

A redução nos indicadores da reforma agrária contribuiu para construção de uma leitura no interior da autarquia de que o Incra, da forma como estava estruturado e com seus problemas históricos, não seria capaz cumprir as responsabilidades institucionais de conduzir a política de reforma agrária nos assentamentos que estavam sob sua gestão e, portanto, seria preciso emancipar estas áreas⁴. A titulação dos assentamentos passou a ser tratada como solução para a incapacidade de gestão do Incra, ao mesmo tempo em que foram identificados entraves normativos e burocráticos que impediam a titulação imediata dos assentamentos.

⁴ Destaca-se que, aos assentamentos indicados na Tabela 1, somam-se outros instrumentos de destinação de áreas coletivas ou que acessam políticas de reforma agrária, tais como projetos de colonização, territórios quilombolas, assentamentos estaduais e municipais, entre outros. Ver BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Assentamentos – Relação de Projetos. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos>. Acesso em: 03 de fev.2023.

O resultado disso foi a edição da Medida Provisória (MP) n. 636/2013, convertida na **Lei 13.001/2014**, sendo a primeira de uma série de mudanças normativas que modificaram a política de reforma agrária como um todo, mas, em especial, os instrumentos voltados à titulação. Seu objetivo foi criar condições necessárias para a titulação dos assentamentos. Para tanto, a Lei anistiou as dívidas de créditos de instalação até R\$10 mil por beneficiário, flexibilizou as condições para a quitação de dívidas de créditos de habitação adquiridas entre outubro de 1985 a dezembro de 2013, e modificou dispositivos centrais para a titulação dos assentamentos, aos quais direcionam a política de titulação à transferência da propriedade da terra para as famílias assentadas.

A transferência da propriedade da terra para os beneficiários da reforma agrária, reforça uma tendência, já apresentada no governo Lula com a criação do Programa Terra Legal, de privatização de terras públicas, cuja consequência mais imediata é a perda do controle público de um enorme patrimônio fundiário da União. Estas áreas, ao passarem para o domínio privado, reservadas determinadas condições, ficam sujeitas ao funcionamento concentrador e excludente do mercado de terras, capazes de reconcentrar a terra e recolocar conflitos fundiários em regiões que já passaram pela política de reforma agrária.

Durante o governo Temer, os indicadores de realização de uma política de reforma agrária mantiveram a tendência de redução até a paralisação quase completa no governo Bolsonaro. Em um de seus primeiros atos, Michel Temer

extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁵ e, na sequência, transferiu sua estrutura para a Casa Civil⁶, que passou a concentrar as competências relativas à reforma agrária, desenvolvimento rural sustentável, titulação de territórios quilombolas e outras, e o Incra passou a fazer parte da estrutura da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), cujo resultado imediato “foi um desmonte da estrutura institucional, especialmente de equipes técnicas responsáveis pela implementação e gestão de diversas políticas que estavam em curso desde o momento de criação do MDA” (MATTEI, 2018, p. 298). Ainda, o novo governo desestruturou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modificou o planejamento das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), desmontou o corpo técnico do MDA e mudou a condução da política agrária, sobretudo no que diz respeito às questões fundiárias da política de reforma agrária e do Programa Terra Legal.

Em 22 de dezembro de 2016, logo nos primeiros meses como Presidente e no apagar das luzes do ano do golpe institucional, Michel Temer editou a Medida Provisória 759/2016. A MP, convertida na **Lei 13.465/17**, impôs um novo marco normativo no tratamento às terras públicas, ao dispor, de maneira ampla, sobre regularização fundiária urbana, regularização fundiária rural, e ao alterar o Programa Terra Legal, a alienação de imóveis da União e diversos pontos da política de reforma agrária. Todas estas alterações foram informadas pela lógica da transferência da propriedade da terra para domínio privado.

⁵ BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória 726**, de 12 de maio de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm Acesso em: 07 de fev.2023.

⁶ BRASIL. **Decreto n. 8.780**, de 27 de maio de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8780.htm Acesso em: 07 de fev.2023.

No âmbito da política de reforma agrária, foram realizadas mudanças estruturais, quais sejam:

- 1. Nos mecanismos de obtenção de terras;**
- 2. Na seleção das famílias beneficiárias;**
- 3. No regime de consolidação e emancipação dos assentamentos;**
- 4. Na titulação.**

A primeira mudança diz respeito à indenização paga ao antigo proprietário da terra desapropriada. A desapropriação para fins de reforma agrária possui caráter sancionatório pelo descumprimento da função social da terra, nessa esteira, a CF/1988 determina que a indenização ao antigo proprietário deve ser paga em títulos da dívida agrária. Contrariando o mandamento constitucional, a nova Lei passou a prever situações nas quais a indenização seria paga em dinheiro. Considerando que os processos judiciais de desapropriação são extremamente morosos, sobretudo em razão da discussão em torno do valor da indenização, e que sobre este tempo incidem juros compensatórios, as desapropriações historicamente têm custado um valor muito alto ao Poder Público. Se somamos isso ao orçamento limitado do Incra para a obtenção de terras nos últimos anos, a consequência da previsão de pagamento da indenização em dinheiro, além afastar os efeitos da desapropriação-sanção por descumprimento da função social, tem o potencial de paralisar o instrumento de desapropriação via obtenção de terras pelo Incra por falta de recursos (SAUER; LEITE, 2017, p. 24).

No que diz respeito à seleção das famílias beneficiárias da reforma agrária, a Lei estabelece que o processo passará a acontecer por meio de edital público municipal, nos quais as famílias, individualmente, se inscreverão na tentativa de

preencher os requisitos para concessão do lote. A legislação prevê que conste no edital os casos em que são vedados a concessão de lotes e os casos em que o assentamento é prioritário, somando-se a uma série de circunstâncias sobre as quais são atribuídas pontuações que resultam em uma classificação para a inclusão da família na Relação de Beneficiários⁷. A seleção dos beneficiários da reforma agrária por meio de edital municipal, que não só prevê a possibilidade, mas coloca em vantagem, o antigo proprietário, trabalhadores arrendatários, assalariados e parceiros do imóvel desapropriado na disputa por um lote no assentamento, reafirma o histórico de conflito sobre a terra. Além disso, o edital coloca um obstáculo à construção de assentamentos rurais pautados em uma lógica comunitária e coletiva, apontando para um simples loteamento. A aplicação do edital para a seleção dos beneficiários, além dos efeitos para os assentamentos criados de dezembro de 2016 em diante, gera insegurança para os assentamentos

⁷ Artigo incluído pela Lei 13.465/2017 na Lei 8.629/1993:

Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes: I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação; II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria; III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público; IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo; V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo; VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais; VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento. §1o O processo de seleção de que trata o caput deste artigo será realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento. § 2o Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, definidos em regulamento, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei. § 3o Caso a capacidade do projeto de assentamento não atenda todos os candidatos selecionados, será elaborada lista dos candidatos excedentes, com prazo de validade de dois anos, a qual será observada de forma prioritária quando houver substituição dos beneficiários originários dos lotes, nas hipóteses de desistência, abandono ou reintegração de posse. § 4o Esgotada a lista dos candidatos excedentes de que trata o § 3o deste artigo ou expirada sua validade, será instaurado novo processo de seleção específico para os lotes vagos no projeto de assentamento em decorrência de desistência, abandono ou reintegração de posse. § 5o A situação de vulnerabilidade social do candidato a que se refere o inciso IV do caput deste artigo será comprovada por meio da respectiva inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou em outro cadastro equivalente definido em regulamento.

criados antes da edição da Medida Provisória, mas que, pela morosidade da execução da política, ainda não há relação de beneficiários formalizada. Na prática, o que se vê é a aplicação da nova Lei para situações anteriores, as quais deveriam ser regidas pelas normativas da época da criação do assentamento.

Se os governos Lula e Dilma ainda se esforçaram para conciliar os interesses dos setores do agronegócio e minerários com o reconhecimento dos direitos à terra e ao território dos agricultores e dos povos e comunidades tradicionais, Bolsonaro foi responsável pela paralisação das políticas fundiárias, agrária e ambientais. No final dos quatro anos de mandato, o que restou foi o aumento do desmatamento, da grilagem de terras e dos conflitos no campo⁸.

Uma das medidas adotadas pelo governo Bolsonaro no sentido de flexibilizar a proteção das terras públicas foi a edição da Medida Provisória (MP 910/2019) que aprofundava as mudanças promovidas pela MP do Temer, cuja consequência seria a transferência de um contingente ainda maior de terras públicas para o domínio privado. No entanto, em razão da mobilização dos movimentos sociais e da sociedade civil, a MP não foi apreciada pelo Congresso Nacional e perdeu a validade. De outro lado, embora a MP tenha caducado, seu conteúdo foi reeditado, com poucas mudanças, nos Projetos de Lei 2.633/2020 e 510/2020, que estão em tramitação no Congresso.

⁸ Ver: ISA – Instituto Socioambiental. Bolsonaro deixa presidência com recorde histórico de desmatamento em áreas protegidas. 2022. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/bolsonaro-deixa-presidencia-com-recorde-historico-de-desmatamento-em-areas> Acesso em 08 fev.2023.

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Desmatamento na Amazônia cresceu 56,6% sob governo Bolsonaro.2022. Disponível em: <https://ipam.org.br/desmatamento-na-amazonia-cresceu-566-sob-governo-bolsonaro/> Acesso em: 08 fev.2023. CPT – Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no Campo Brasil 2021. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – Goiânia : CPT Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/geral/6282-cpt-ne-ii-lanca-balanco-da-reforma-agraria-202>. Acesso em: 08 fev.2023.

A tentativa de mais uma mudança normativa malsucedida, veio acompanhada de uma série de medidas no âmbito das ações estatais que colocou em prática a titulação nos marcos da Lei 13.465/17, dentre elas o Programa Titula Brasil e a criação do Núcleo de Inteligência e Planejamento no Incra. Além disto, no âmbito do Incra, foi institucionalizado um *ranking* que fixava metas e premiava as superintendências regionais que celebrassem o maior número de contratos de TD, chamado de “titulômetro”⁹. A divisão de obtenção de terras foi extinta ao mesmo tempo em que foi criada a divisão de consolidação e titulação de assentamentos e as metas institucionais antes voltadas à obtenção de terras foi substituída por metas de titulação.

O debate acerca da titulação dos assentamentos envolve questões que ultrapassam a inclusão ou não de determinados instrumentos legais de regularização fundiária na política de reforma agrária. Isso porque, o instrumento que promove a titulação por meio da transferência de propriedade, utilizado amplamente pelos governos Temer e Bolsonaro, já estava previsto na legislação agrária, pelo menos, desde 1993, e sua aplicação foi irrisória até então. Paulo Alentejano analisa as razões que levaram à baixa efetividade da titulação definitiva dos assentamentos por meio da transferência de propriedade:

A limitação da aplicação do dispositivo legal de titulação definitiva das terras dos assentamentos se devia, em larga medida, à oposição dos movimentos sociais, em especial do MST, mas também ao fato de que as condições legais para a titulação dificilmente eram atingidas, uma vez que quase nunca se observava o cumprimento das

⁹ Ver: MAGALHÃES, Ana; GUERRA, Renata. INCRA restringe recursos para assentamentos rurais. **Folha de São Paulo**. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924119-incra-restringe-recursos-para-assentamentos-rurais.shtml> Acesso em: 07 de fev.2023.

“cláusulas do contrato de concessão de uso”. Entretanto, o governo Temer, atendendo a reivindicação expressa da Bancada Ruralista, alterou a legislação relativa a essas cláusulas, reduzindo as exigências para a titulação definitiva, com o objetivo de acelerar o processo de disponibilização destas no mercado de terras. (ALENTEJANO, 2018, p. 312).

Incluindo aqui as mudanças promovidas ainda no governo Dilma, percebe-se que a principal mudança reside na escolha governamental de colocar em prática um instrumento que já existia e, para tanto, flexibilizou garantias legais que previam a execução de outras políticas de reforma agrária, voltadas ao desenvolvimento do assentamento antes da titulação. A execução dos créditos de instalação e investimento em infraestrutura antes da titulação definitiva dos assentamentos são fundamentais para assegurar as condições de permanência das famílias na terra. Em sentido contrário, a titulação individual dos lotes dos assentamentos de reforma agrária por meio da transferência de títulos de propriedade coloca as famílias vulneráveis às pressões de um mercado de terras altamente concentrador e excludente.

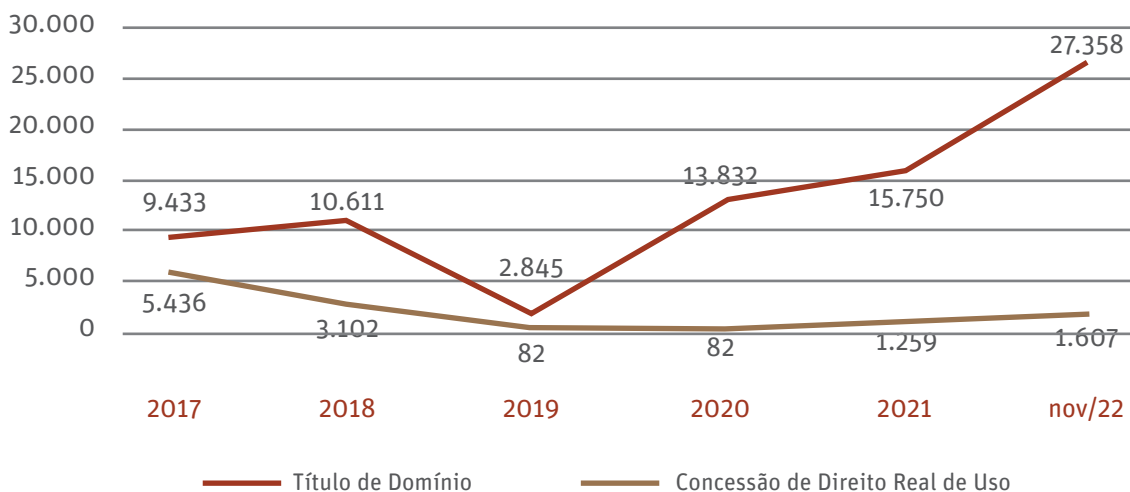
Embora os instrumentos de titulação definitiva dos assentamentos já viabilizassem a transferência da propriedade da terra, pelo menos, desde 1993, – mas com outros requisitos para isso, como a implementação de outras políticas – a titulação definitiva foi pouco executada nos primeiros quinze anos dos anos 2000. Com exceção do final do segundo governo de FHC, quando foram emitidos 62.196 títulos entre 2000 e 2002, nos anos seguintes, de 2003 a 2015, foram emitidos 22.729 títulos definitivos em um período de treze anos (ALENTEJANO, 2018).

Isto é, uma média de 1.748 títulos definitivos por ano (entre 2003-2015), ou 4.030 se contabilizarmos os três anos finais do governo FHC.

Os resultados da ação estatal nos últimos anos foi a elevação significativa de títulos expedidos por ano. De acordo com dados do Incra, verificou-se que, com exceção de 2019 (primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro), a titulação definitiva dos assentamentos aumentou a cada ano, atingindo o ápice em 2022, tendo como principal instrumento o título de domínio (Gráfico 01). Ainda no governo de Michel Temer, na esteira da edição da Lei 13.465/17, foram expedidos aproximadamente 20 mil títulos de domínio e 8,5 mil contratos de concessão de direito real de uso em assentamentos (PA, PAF, PAE e PDS).

GRÁFICO 01

TÍTULOS DEFINITIVOS EXPEDIDOS POR ANO EM ASSENTAMENTOS (2017-NOV.2022)



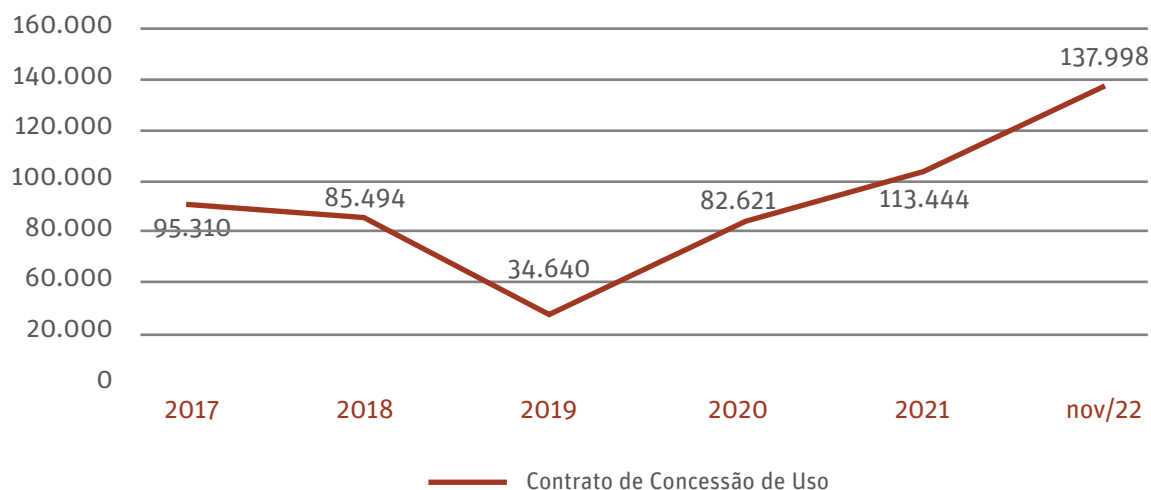
Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

No governo de Jair Bolsonaro, foram emitidos 59.785 títulos de domínio e 3.350 contratos de concessão de direito real de uso. Isto é, a média anual de títulos definitivos emitidos no governo Temer (contabilizando apenas 2017 e 2018), foi de 14.300 por ano. E a média alcançada no governo Bolsonaro foi de 31.567 títulos por ano. Se comparamos com a média anual de 1.748 títulos nos anos anteriores, percebemos que houve uma mudança drástica no tratamento da política de titulação dos assentamentos.

Na titulação provisória dos assentamentos houve uma pequena redução da emissão de contratos de concessão de uso entre 2017 e 2018, já em 2019 houve uma queda significativa da titulação, mas, a partir de 2020, a emissão de títulos por ano voltou a crescer.

GRÁFICO 02

TÍTULOS PROVISÓRIOS EXPEDIDOS POR ANO EM ASSENTAMENTOS (2017-NOV.2022)

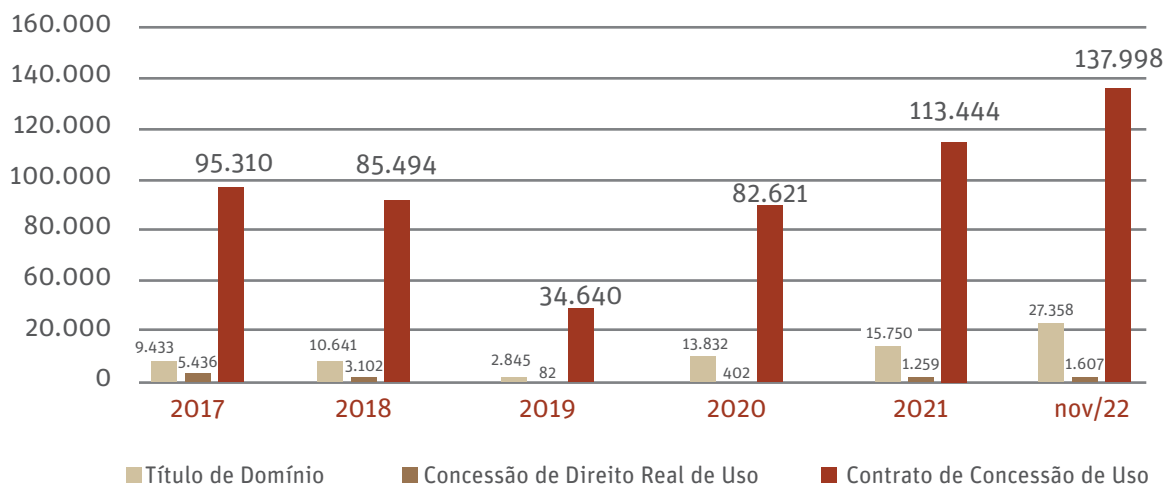


Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

A propaganda do governo federal, sobretudo nos anos de Jair Bolsonaro, mobilizando os argumentos da libertação do homem e da mulher no campo, autonomia, emancipação, garantia de segurança fundiária aos assentados da reforma agrária e etc., insistia em comunicar a entrega de títulos de propriedade em larga escala. É fato, no entanto, que foi o governo que mais emitiu títulos de domínio em relação aos governos anteriores, o que, por si só, já sustenta a preocupação dos movimentos sociais e sociedade civil em relação à devolução dos assentamentos – muitos deles com poucas políticas públicas implementadas - ao mercado de terras. A propaganda oficial, por diversas vezes, somava os números de títulos definitivos e provisórios e os divulgava sob a égide da “titulação”, e inflava os dados da política, gerando confusão nas análises de como a política estava sendo executada. O Gráfico 03 coloca em perspectiva os títulos definitivos (CDRU e TD) e provisório (CCU) emitidos por ano.

GRÁFICO 03

TD, CCU E CDRU EXPEDIDOS POR ANO EM ASSENTAMENTOS (2017-NOV.2022)

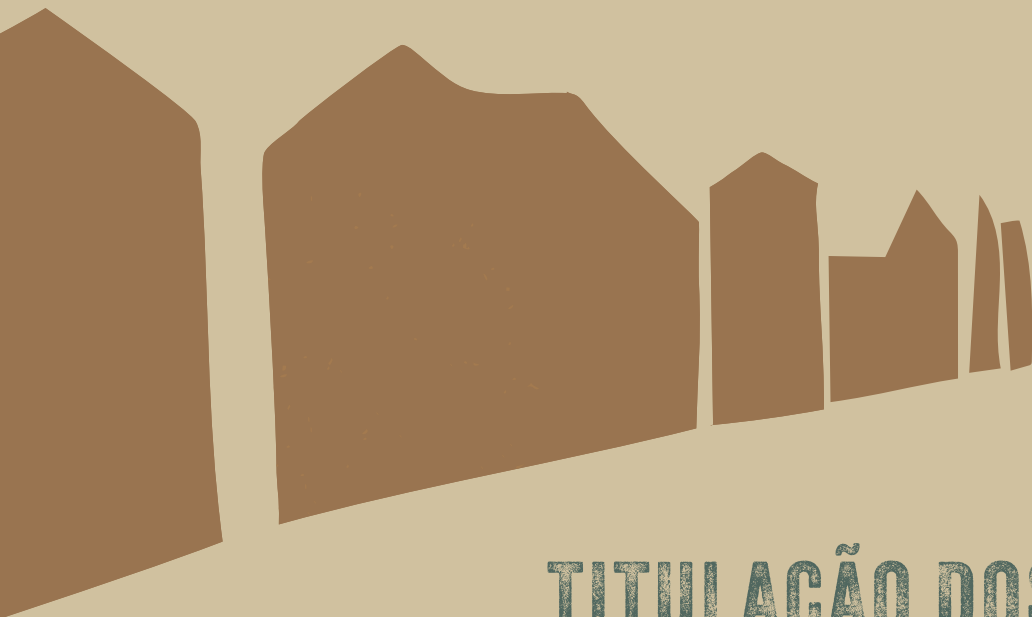


Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

Assim, nota-se que houve um aumento da titulação definitiva nos assentamentos de reforma agrária, com a entrega de títulos de propriedade, se comparado com os anos anteriores. No entanto, este número é muito abaixo do veiculado pelo governo Bolsonaro e, até mesmo, muito abaixo do que o próprio governo possivelmente gostaria de ter realizado e não o fez, pois os assentamentos não cumpriam os requisitos legais mínimos para a titulação (ainda que flexibilizados pelas Leis 13.001/2014 e 13.465/2017).

A priorização da titulação dos assentamentos por meio da transferência da propriedade da terra, cuja consequência é a devolução das áreas reformadas para o mercado formal de terras, em detrimento de outras políticas de reforma agrária tais como a criação de novos assentamentos ou as que promovem a melhoria da qualidade das áreas, coloca a política em um cenário de contrarreforma agrária, isto é: quando “a política agrária fortalece o latifúndio, aumenta a concentração da terra e amplia a expropriação de camponeses, indígenas e quilombolas, estamos diante de seu oposto, a contrarreforma agrária” (ALENTEJANO, 2022, p. 02).

2



**TITULAÇÃO DOS
ASSENTAMENTOS RURAIS:
MUDANÇAS NORMATIVAS**

A titulação de assentamentos é um importante componente da política de reforma agrária. Sua realização garante a possibilidade dos beneficiários acessarem direitos e benefícios voltados aos agricultores familiares e aos assentados da reforma agrária, a inserção em programas e políticas fundiárias, além de conferir segurança fundiária e ambiental.

A titulação dos assentamentos de reforma agrária se organiza em duas etapas: provisória e definitiva. A titulação provisória acontece no início da política, concedendo o direito de uso da área aos beneficiários. Nesse período também são mobilizadas diversas ações de implementação do assentamento, tais como os investimentos em água, luz, moradia, estradas, além de concessão de créditos e benefícios voltados ao fomento da vida nos assentamentos, como programas de incentivo à produção e à comercialização, educação no campo, saúde e outros. Avançadas as fases de estruturação, acontece a titulação definitiva. Atualmente, esta etapa da política de titulação dos assentamentos de reforma agrária tem sido realizada por meio da transferência da propriedade da terra de forma individual para as famílias assentadas. Mas isto nem sempre foi assim.

A política de reforma agrária dispõe de três instrumentos para a titulação dos assentamentos, quais sejam: o Contrato de Concessão de Uso (CCU), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o Título de Domínio (TD). Os instrumentos apresentam uma série de distinções entre si, tais como o momento da política de reforma agrária em que são aplicados, os direitos e obrigações do beneficiário, obrigações do Incra em relação ao assentamento e ao beneficiário, entre outras. As consequências disto são os distintos efeitos produzidos na sociedade e no mercado de terras.

A titulação provisória dos assentamentos é realizada por meio do CCU, cuja natureza jurídica confere ao beneficiário o direito de uso e exploração da área e o acesso às demais políticas de reforma agrária. A titulação definitiva dispõe dois instrumentos para sua efetivação, quais sejam a CDRU e o TD. A CDRU confere ao beneficiário o direito real de uso da área, de forma definitiva, e o Incra detém a propriedade, enquanto o TD confere ao beneficiário o direito de propriedade. Isto é, a CDRU garante ao beneficiário o direito à posse e o TD à propriedade. A preservação das terras públicas sob domínio do Estado, concedidas ao uso por agricultores, comunidades tradicionais, populações vulneráveis socioeconomicamente, é central para manutenção de uma parcela de terras do fora do domínio do mercado, garantindo, assim, os direitos à terra e ao território previstos constitucionalmente.

Os instrumentos de titulação definitiva dos assentamentos possuem divergências e confluências em termos de direitos e deveres a eles associados (Quadro 01). Ambos os instrumentos são definitivos, com força de escritura pública, inegociáveis pelo prazo de dez anos (contados da titulação provisória) ou, antes, por sucessão legítima ou testamentária. As diferenças residem no tipo de direito transferido, no valor do título e na qualificação do beneficiário da negociação: enquanto o TD transfere a propriedade da terra, de forma onerosa e não impõe restrições ao adquirente em caso de negociação, a CDRU transfere o direito real de uso da terra, de forma gratuita e assegura que, em caso de negociação, o adquirente deve cumprir os requisitos de elegibilidade à política de reforma agrária.

QUADRO 01

INSTRUMENTOS DE TITULAÇÃO DEFINITIVA NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA: DIVERGÊNCIAS E CONFLUÊNCIAS ENTRE O CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO E O TÍTULO DE DOMÍNIO.

	CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (CDRU) EM ASSENTAMENTOS RURAIS	TÍTULO DE DOMÍNIO (TD) EM ASSENTAMENTOS RURAIS
NATUREZA	<p>Instrumento, com força de escritura pública, que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, o direito real de uso de imóvel da reforma agrária ao beneficiário condicionado à exploração rural.</p> <p>A CDRU poderá ser utilizada para garantia real aos créditos rurais concedidos à agricultura familiar.</p>	<p>Instrumento, com força de escritura pública, que transfere, de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade do imóvel da reforma agrária ao beneficiário.</p>
VALOR DA TITULAÇÃO	Gratuito.	Oneroso ou gratuito.
NEGOCIAÇÃO	<p>Inegociável por ato inter vivos durante o período de dez anos.</p> <p>Decorrido o prazo de dez anos, cumpridas as condições resolutivas e mediante anuência do Incra, a CDRU poderá ser negociável por ato inter vivos, desde que o adquirente atenda aos requisitos de elegibilidade do PNRA, vedado o fracionamento do lote ou a incorporação a outro imóvel rural cuja área final ultrapasse dois módulos fiscais.</p>	<p>Inegociável por ato inter vivos durante o período de dez anos.</p> <p>Decorrido o prazo de dez anos e cumpridas as condições resolutivas, a propriedade objeto do TD é negociável por ato inter vivos, vedada a incorporação da área titulada a outro imóvel rural cuja área final ultrapasse quatro módulos fiscais.</p>
SUCESÃO	<p>A CDRU é transferível, antes do prazo de dez anos, por sucessão legítima ou testamentária, desde que os herdeiros ou legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA, vedado o fracionamento do lote.</p>	<p>Na vigência das cláusulas resolutivas, o TD é transferível por sucessão legítima ou testamentária, desde que os herdeiros ou legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA, vedado o fracionamento do lote.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

2.1 INCENTIVOS À TITULAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E ASSENTAMENTOS RURAIS

Progressivamente, o desenho da titulação dos assentamentos rurais, ao priorizar a privatização de terras públicas, afastou a política reforma agrária de sua missão primordial de democratização do acesso à terra no lastro do cumprimento da função social. A estratégia de fortalecimento do acesso à terra por meio da titulação privada, reforça a dimensão mercantil da terra, em detrimento de seu caráter de bem comum, que tem como fundamento da posse o uso, a reprodução da vida e da cultura. A consequência desse modelo de titulação dos assentamentos é a devolução de uma enorme área reformada para o mercado de terras.

O histórico normativo da titulação dos assentamentos da reforma agrária tem origem anterior à Constituição Federal¹⁰, mas foi por ela reformulada, e ganhou conteúdo com as normas legais e infralegais que a regulamentam. A Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo às questões relativas à política agrícola, fundiária e de reforma agrária, o qual estabelece princípios e normas constitucionais que orientam a política de reforma agrária desde a redemocratização até as mudanças nos últimos anos. Nesse sentido, dentre outras, a Constituição define que a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188). O texto constitucional também determina a competência da União para desapropriar, por interesse social, para fins de reforma

¹⁰ Ver Estatuto de Terra (Lei 4.504/1964).

agrária, os imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social (art. 184), cujo cumprimento depende do atendimento simultâneo aos requisitos de aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais e preservação ambiental, observância das leis trabalhistas, bem como o favorecimento do bem-estar dos proprietários e trabalhadores (art. 186). Ainda, no que diz respeito à titulação dos assentamentos a Constituição estabelece 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.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária foram posteriormente regulamentados pela Lei 8.629/1993 e Lei Complementar 76/1993. A primeira define a estrutura da política de reforma agrária e a segunda dispõe sobre o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Dentre outras questões, a Lei 8.629/1993, editada na esteira da Constituição, definiu que os assentamentos de reforma agrária disporem de dois instrumentos para titulação, quais sejam o título de domínio e concessão de uso, conforme disposto no artigo 18: A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

Em 2014, foi editada a Lei 13.001/2014, que, ao dispor sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, modificou diversas leis, dentre elas a Lei 8.629/1993. A Lei de 2014 representou um primeiro marco de mudança normativa que apontou para a priorização da titulação dos assentamentos na política de reforma agrária que, adiante, teria como consequência a devolução das áreas para o mercado de terras.

A nova lei estabeleceu que a titulação provisória seria realizada mediante Contrato de Concessão de Uso (CCU) e a definitiva por meio do Título de Domínio (TD) (já previsto na Lei 8.629/1993) ou por Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) (incluído no rol dos instrumentos de titulação de assentamentos de reforma agrária pela Lei 13.001/2014). Nessa esteira, a opção pela titulação definitiva por CDRU ou TD, individual ou coletiva, era prevista como um direito do beneficiário da reforma agrária, como disposto na redação proposta pela Lei 13.001/2014, para o art. 18 da Lei 8.629/1993:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei.

§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas

e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.

§ 4º É facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento.

A previsão do direito do beneficiário de escolher a maneira pela qual o lote seria titulado também estava presente no Decreto 8.738/2016 que regulamentava a seleção dos beneficiários da política de reforma agrária e a titulação provisória e definitiva dos assentamentos até então:

Art. 29 A transferência definitiva dos lotes, por meio de TD ou CDRU, será efetuada posteriormente: § 1º É direito do beneficiário do PNRA optar por TD ou CDRU, individual ou coletivo.

2.1.1 INSTRUMENTOS DE TITULAÇÃO DE ASSENTAMENTOS: O DIREITO DE ESCOLHER

Em 2016, meses após assumir a presidência, em consequência do processo de impeachment da então Presidenta Dilma Roussef, Michel Temer editou a Medida Provisória nº 759/2016 que, com a justificativa de relevância e urgência, modificou de forma estrutural a política de reforma agrária. A MP foi convertida na Lei nº 13.465/2017, a qual foi objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 577, proposta pela Procuradoria Geral da República, nº 588, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e nº 5787 pelo Partido dos Trabalhadores.

As mudanças promovidas pela nova Lei se concentraram principalmente nos procedimentos de seleção dos beneficiários, consolidação e titulação dos assentamentos.

No que diz respeito à titulação, a Lei nº 13.465/2017 retirou do quadro legal o direito dos beneficiários de escolher o instrumento de titulação definitiva, e conferiu às normas infralegais a competência para dispor sobre as condições e formas de outorga dos títulos:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967.

§ 4o Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Automaticamente, em um primeiro momento, a política continuou sob orientação do Decreto de 2016, que previa a escolha do instrumento como um direito. Contudo, em março de 2018, foi editado o Decreto 9.311/2018, revogando o anterior e estabelecendo nova regulamentação para os procedimentos de seleção, permanência e titulação dos beneficiários da reforma agrária. A formulação do novo Decreto colocou o TD individual como o instrumento utilizado como regra e a CDRU e o TD coletivo como exceções a serem requeridas por, no mínimo, 50% dos beneficiários do assentamento:

Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:

§ 4º A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme disciplinado pelo Incra.

A mudança, sem considerar as distinções da titulação dos assentamentos convencionais e ambientalmente diferenciados, leva a uma formulação equivocada de que esta regra igualmente se aplica aos assentamentos ambientalmente diferenciados¹¹. Ou seja, para que os assentamentos diferenciados sejam titulados por CDRU coletiva, pelo menos 50% dos beneficiários deveriam solicitar esta forma de titulação, em sentido contrário, se não houver solicitação, a regra é a titulação por TD individual. No entanto, a própria legislação estabelece que os assentamentos ambientalmente diferenciados serão titulados definitivamente por CDRU¹². A contradição da legislação poderia produzir efeitos concretos nos territórios, como exemplo a judicialização dos processos de titulação ou imobilização da ação do INCRA em função de entendimentos divergentes por parte das suas procuradorias.

Ainda, o Decreto 9.311/2018 incluiu previsão do titular da CDRU convertê-la em TD,

¹¹ Para uma explicação detalhada dessa modalidade de assentamento, vide item “Titulação nos assentamentos ambientalmente diferenciados”, p. 58, dessa publicação.

¹² Instrução Normativa Incra 97/2018:

Art. 84. Após a formalização do processo administrativo de criação do Projeto de Assentamento Ambientalmente Diferenciado e a homologação das famílias beneficiárias, a Superintendência Regional (SR-00) providenciará a emissão da CDRU. § 1º A CDRU é o instrumento de titulação definitiva em Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados, devendo Superintendência Regional (SR-00) providenciar a imediata emissão do CCU enquanto a emissão da CDRU não for possível.

a qualquer tempo, sem prejuízo da contagem do prazo para fins de negociação. A consequência disto é que mesmo as áreas já tituladas por CDRU permanecem suscetíveis às pressões do Incra para conversão em TD.

Art. 33. O titular da concessão objeto do CDRU poderá, a qualquer tempo, optar por convertê-lo em TD, sem prejuízo na contagem do prazo de inegociabilidade, cujo valor da alienação será calculado na forma estabelecida no art. 38.

No ano seguinte, foi editado novo decreto que alterou a orientação infralegal do processo de seleção, permanência e titulação dos assentamentos que, por sua vez, incluiu a previsão de outorga de CDRU exclusivamente aos assentamentos ambientalmente diferenciados, isto é, restando aos projetos de assentamentos convencionais apenas o título de domínio, conforme o parágrafo único, do artigo 30, do Decreto 10.166/2019:

Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:

§ 4º A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme disciplinado pelo Incra.

Art. 30. O CDRU é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, o direito real de uso condicionado à exploração rural de imóvel da reforma agrária ao beneficiário.

Parágrafo único: O CDRU será disponibilizado exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados.

Estas sucessivas mudanças normativas conduziram a titulação dos assentamentos ao seguinte cenário: a titulação provisória dos assentamentos convencionais e ambientalmente diferenciados acontecem por meio do CCU; a titulação definitiva em projetos de assentamento convencionais ocorrerá exclusivamente por meio do TD e nos assentamentos ambientalmente diferenciados por meio da CDRU.

QUADRO 02

CRONOLOGIA LEGAL DA TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL A 2022

<p>1993 Lei 8.629/1993</p>	<p>Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.</p>
<p>2014 Lei 13.001/2014 (conversão da Medida Provisória 636/2013)</p>	<p>Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.</p> <p>§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei.</p> <p>§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.</p> <p>§ 4º É facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento.</p>
<p>2017 Lei 13.465/17 (conversão da Medida Provisória 759/2016)</p>	<p>Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967.</p> <p>§ 4º Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

QUADRO 03

CRONOLOGIA INFRALEGAL DA TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS

DE REFORMA AGRÁRIA: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL A 2022

2016 DECRETO 8.738/2016	Art. 29 A transferência definitiva dos lotes, por meio de TD ou CDRU, será efetuada posteriormente: § 1º É direito do beneficiário do PNRA optar por TD ou CDRU, individual ou coletivo.
2018 DECRETO 9.311/2018	Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada: § 4º A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme disciplinado pelo Incra.
2019 DECRETO 10.166/2019	Art. 33. O titular da concessão objeto do CDRU poderá, a qualquer tempo, optar por convertê-lo em TD, sem prejuízo na contagem do prazo de inegociabilidade, cujo valor da alienação será calculado na forma estabelecida no art. 38. Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada: § 4º A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme disciplinado pelo Incra. Art. 30. O CDRU é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, o direito real de uso condicionado à exploração rural de imóvel da reforma agrária ao beneficiário. Parágrafo único: O CDRU será disponibilizado exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados.

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

2.1.2 NEGOCIAÇÃO DOS LOTES DOS ASSENTAMENTOS

Após a titulação definitiva do assentamento, seja por TD ou CDRU, e cumpridos determinadas condições legais e contratuais, as áreas podem ser negociadas e, neste ponto, os dois instrumentos abrem caminhos distintos e a opção por um ou outro apresenta efeitos concretos na manutenção dos assentamentos. Desde a Constituição até hoje houve mudanças no regime jurídico que orienta a negociação dos lotes e, nos últimos anos, estas mudanças apontaram para uma flexibilização da proteção dos assentamentos frente ao mercado de terras, fragilizando as condições de manutenção da área com as características da reforma agrária. Tais mudanças se deram a partir de três elementos chaves: a restrição de tempo para negociação, os critérios a serem preenchidos pelo comprador e a vedação à incorporação do lote a outro imóvel.

RESTRIÇÃO TEMPORAL À NEGOCIAÇÃO DOS LOTES

Quanto à restrição temporal, a Constituição Federal estabeleceu que os títulos de domínio ou concessão de uso são inegociáveis pelo prazo de dez anos¹³. Na sequência, a Lei 8.629/1993 regulamentou o dispositivo constitucional, reproduzindo-o quase que integralmente, conforme disposto no artigo 18: “A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos”.

¹³ Constituição Federal de 1988, 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.

A Lei de 1993 não estabeleceu um marco para o início da contagem do prazo que permite a negociação da área. Assim, em 2001, a Medida Provisória 2.183-56/2001¹⁴, acrescentou um novo parágrafo no art. 18 da Lei, que definiu como início do prazo, o momento da celebração do título provisório:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.
§2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterà cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no § 1º, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo.

Em 2014, a Lei 13.001/2014 revogou o §2º e definiu que os títulos de domínio e CDRU são inegociáveis pelo prazo de 10 anos, sem firmar explicitamente uma data da contagem do prazo, como previsto no dispositivo anterior. Em uma leitura sistêmica e historicamente localizada dos dispositivos, infere-se que a contagem do prazo passa a ter como marco inicial o momento da celebração do próprio contrato que confere o domínio ou concede o direito real de uso, sem computar os anos sob regime de titulação provisória:

¹⁴ As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação da Emenda Constitucional 32/2001 continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional (art. 2º, da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001). Isto é, a MP 2.183-56/2001, apesar de não convertida em lei, mantém em vigor no ordenamento jurídico diversos dispositivos por ela introduzidos.

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967
§ 1o Os títulos de domínios e a CDRU serão inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, observado o disposto nesta Lei.

No entanto, a redação dada pela Lei 13.465/2017 retorna o marco inicial à titulação provisória, quando estabelece expressamente que o cálculo do prazo para negociação do título definitivo se inicia com a celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, isto é, os instrumentos voltados à titulação provisória, como disposto no §1º, art. 18:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967
§ 1o Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei.

Estas mudanças são importantes pois definem o tempo em que os assentamentos (em especial os titulados por transferência da propriedade da terra) estarão livres das pressões do mercado de terras. A consequência da mudança normativa, que fixa o início da contagem do prazo para negociação do lote na entrega do título provisório, é que as áreas tituladas retornam ao mercado de terras pouco tempo após a entrega do título definitivo, pois já teriam percorrido a maior parte do tempo em que os assentamentos estariam protegidos pela lei.

REQUISITOS DE ELEGIBILIDADE PARA COMPRA DAS TERRAS

Outra questão chave para a compra e venda de lotes e para a permanência da área como assentamento de reforma agrária são os sujeitos aptos a participar do negócio. Isso porque, a área titulada de forma definitiva por meio da CDRU apenas poderá ser negociada nos casos em que o comprador cumprir os requisitos de elegibilidade à política de reforma agrária¹⁵. Já os lotes, cujo título definitivo for de domínio, não são impostas restrições quanto ao comprador, conforme estabelecido nos artigos 31 e 35, do Decreto 9.311/2018:

Art. 31. A concessão objeto do CDRU é inegociável por ato inter vivos durante o período de dez anos, contado da data de celebração do CCU ou de outro instrumento equivalente que comprove o início de exploração da parcela após a homologação.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de dez anos, cumpridas as condições resolutivas e com anuência do Incra, a concessão do direito real de uso poderá ser negociada por ato inter vivos, desde que o adquirente atenda aos requisitos de elegibilidade do PNRA, vedado o fracionamento do lote ou a incorporação a outro imóvel rural que resulte em área final que ultrapasse quatro módulos fiscais.

Art. 35. Nos projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, a alienação de

¹⁵ Os critérios estabelecidos para os/as beneficiários/as da reforma agrária são determinados de forma excludente, isto é, a lei determina que não pode ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamentos a pessoa, ou cônjuge, que for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada, tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor, for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família, for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade, for menor de dezoito anos não emancipado e/ou tiver renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita (art. 20, da Lei 8.629/1993)."

propriedade objeto de TD de lotes de até um módulo fiscal será gratuita.
Parágrafo único. Decorrido o prazo de dez anos a que se refere o art. 34 e cumpridas as condições resolutivas, a propriedade objeto do TD é negociável por ato inter vivos, vedada a incorporação da área titulada a outro imóvel rural cuja área final ultrapasse quatro módulos fiscais.

Tendo isso em vista, os critérios firmados para a negociação do lote titulado pela CDRU garantem que, mesmo com a venda do lote, a área permaneça como assentamento rural na medida em que o comprador se enquadra nos requisitos de elegibilidade à política de reforma agrária, enquanto o TD pode ser vendido à qualquer pessoa, devolvendo as áreas reformadas para o mercado de terras.

RESTRIÇÃO À INCORPORAÇÃO DO LOTE A OUTRO IMÓVEL

O terceiro ponto importante para tratar da negociação dos lotes é a possibilidade de incorporação da área a outro imóvel. A importância deste ponto reside na possibilidade de liberar ou restringir a reconcentração fundiária. Em 2014, junto com as demais alterações na legislação agrária que colocaram a titulação dos assentamentos como prioridade da política de reforma agrária, foi incluído dispositivo que limitou a incorporação do lote negociado a outra área superior a dois módulos fiscais, sob pena de nulidade da negociação e a área retornar ao domínio do Incra:

Art. 22: Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.

§ 1º Após transcorrido o prazo de inegociabilidade de 10 (dez) anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a integrar imóvel rural com área superior a 2 (dois) módulos fiscais.

§ 2º Ainda que feita pelos sucessores do titulado, a alienação de imóvel rural em desacordo com o § 1º é nula de pleno direito, devendo a área retornar ao domínio do Incra, não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos. (Lei 13.001/2014)

Em 2017, este dispositivo foi alterado, ampliando a área passível de incorporação de dois para quatro módulos fiscais:

Art. 22: Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.

§ 1o Após transcorrido o prazo de inegociabilidade de dez anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a integrar imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais. (Lei 13.465/2017)

As sucessivas alterações nas regras para a negociação dos lotes de reforma agrária levaram ao cenário de redução do tempo da área reformada fora do mercado de terras, flexibilização do beneficiário da política e ampliação da área passível de incorporação.

QUADRO 04

CRONOLOGIA LEGAL DA NEGOCIAÇÃO DOS LOTES DE REFORMA AGRÁRIA

1993 Lei 8.629/1993	<p>Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.</p>
2011 Medida Provisória 2.183-56/2001	<p>Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967</p> <p>§ 1o Os títulos de domínios e a CDRU serão inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, observado o disposto nesta Lei.</p>
2014 Lei 3.001/2014	<p>Art. 22: Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.</p> <p>§ 1º Após transcorrido o prazo de inegociabilidade de 10 (dez) anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a integrar imóvel rural com área superior a 2 (dois) módulos fiscais.</p> <p>§ 2º Ainda que feita pelos sucessores do titulado, a alienação de imóvel rural em desacordo com o § 1º é nula de pleno direito, devendo a área retornar ao domínio do Incra, não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos.</p>
2017 Lei 13.465/2017 (Conversão da Medida Provisória 759/2016)	<p>Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967</p> <p>§ 1o Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei.</p> <p>Art. 22: Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.</p> <p>§ 1o Após transcorrido o prazo de inegociabilidade de dez anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a integrar imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais.</p>

Fonte: Fonte: Elaborado pela autora.

2.1.3 FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS QUE DEFINEM A CONSOLIDAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS

A política de reforma agrária se realiza por meio de uma série de políticas públicas setoriais cujos objetivos visam consolidar a democratização do acesso à terra. Nesse sentido, é parte da política de reforma agrária a garantia dos meios para a reprodução da vida nos assentamentos e, para tanto, são previstas uma série de ações e programas que promovem assistência técnica às famílias, viabilizam os meios materiais de custeio e investimento na produção e geração de renda, desenvolvem a educação do campo, garantem habitação, saneamento rural, acesso à luz e água, dentre outras.

A legislação agrária estabelece que a consolidação dos assentamentos ocorre com o cumprimento de três condições, quais sejam: a concessão de créditos de instalação, conclusão dos investimentos em infraestrutura e com a outorga do instrumento definitivo de titulação, previstos no inciso V, do art. 17, da Lei 8.629/1993:

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

A legislação infralegal determina as condições sob as quais se realiza a obrigação do Incra em promover os investimentos em infraestrutura, bem como a disponibilização

de créditos de instalação. A “conclusão dos investimentos” ocorre com a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento, conforme critérios estabelecidos pelo Incra e com a viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoas e o escoamento da produção e a instalação de energia elétrica, de abastecimento de água e de moradia no assentamento. A concessão de créditos de instalação se dá com a disponibilização das nove modalidades de créditos previstos, nos termos do Decreto 9.424/2018, à, pelo menos, 50% dos beneficiários do assentamento (Quadro 05).

QUADRO 05

MODALIDADES DE CRÉDITO DE INSTALAÇÃO

MODALIDADE DE CRÉDITO DE INSTALAÇÃO	DESTINAÇÃO	VALOR (POR FAMÍLIA)
Apoio inicial	Apoiar a instalação no projeto de assentamento e a aquisição de itens de primeira necessidade, de bens duráveis de uso doméstico e de equipamentos produtivos	até R\$ 5.200,00
Fomento	Viabilizar a implementação de projetos produtivos de promoção da segurança alimentar e nutricional e de estímulo à geração de trabalho e renda	até R\$ 6.400,00
Fomento Mulher	Viabilizar a implementação de projeto produtivo sob responsabilidade da mulher titular do lote	até R\$ 5.000,00
Semiárido	Atender a necessidade de segurança hídrica das famílias assentadas nos projetos de assentamento localizados nas áreas circunscritas ao semiárido, reconhecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, destinados a apoiar soluções de captação, armazenamento e distribuição de água para consumo humano, animal e produtivo	até R\$ 5.000,00
Florestal	Viabilizar a implementação e a manutenção sustentável de sistemas agroflorestais ou o manejo florestal de lotes e de área de reserva legal com vegetação nativa igual ou superior ao estabelecido pela legislação ambiental	até R\$ 6.400,00

Recuperação ambiental	Viabilizar a implementação e a manutenção sustentável de sistemas florestais ou agroflorestais ou o manejo florestal de lotes, de área de reserva legal e área de preservação permanente, degradados até 25 de maio de 2012	até R\$ 6.400,00
Cacau	Viabilizar a implementação e a recuperação de cultivos de cacau, em sistema agroflorestal	até R\$ 6.000,00, permitida a sua renovação em até três operações
Habitacional	Viabilizar a construção de habitação rural nos projetos de reforma agrária criados ou reconhecidos pelo Incra	até R\$ 34.000,00
Reforma Habitacional	Viabilizar a aquisição de materiais de construção a serem utilizados na reforma e na ampliação de habitações rurais em projetos de reforma agrária criados ou reconhecidos pelo Incra	até R\$ 17.000,00

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

Os efeitos da consolidação dos assentamentos são a desobrigação do Incra em relação aos investimentos em infraestrutura, mantendo-se a concessão de créditos de instalação:

Art. 46. Para efeitos do disposto no inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 1993, serão considerados:

§ 1º O ato de consolidação do assentamento encerra a disponibilização pelo Incra dos investimentos de infraestrutura, sem prejuízo da continuidade da concessão do crédito de instalação, na forma prevista no Decreto nº 9.066, de 2017.

Cumprir dizer que apenas a titulação não acarreta a consolidação do assentamento. Isso significa que mesmo após a entrega do título definitivo, o Incra ainda é responsável pela concessão de créditos de instalação e investimentos em infraestrutura capazes de

garantir a permanência das famílias nas áreas¹⁶.

No entanto, há duas circunstâncias temporais que estabelecem procedimento específicos a consolidação dos assentamentos, quais sejam: 1. os assentamentos que atingirem 15 anos da data de implementação que, independentemente dos investimentos em infraestrutura, concessão de créditos de instalação e titulação definitiva, o assentamento serão considerados consolidado; e 2. os assentamentos que, em 1o de junho de 2017, tiverem sido criados a quinze anos ou mais, deverão ser consolidados em até três anos. Ambas as previsões foram inseridas na Lei 8.629/1993 pela Lei 13.465/2017, nos termos dos §§ 6 e 7, do art. 17, da Lei 8.629/1993:

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

§ 6o Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra.

¹⁶ Instrução Normativa nº 99/2021, art. 6º O Contrato de Concessão de Uso - CCU, a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e o Título de Domínio – TD poderão ser conferidos ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira, à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro, ou ao homem e à mulher, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica. § 2º A emissão de TD ou de CDRU, por si só, não consolida o projeto de assentamento, tampouco paralisa ou impede a continuidade da aplicação de políticas públicas voltadas ao público da reforma agrária

§ 7o Os assentamentos que, em 1o de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos.

O marco temporal definido pelos dois parágrafos é distinto, enquanto o §6o determina que o prazo de quinze anos é contado da data da **implantação** do assentamento, o §7o define a data da criação do assentamento como marco inicial. De acordo com o Incra, a **criação** do assentamento “é feita por meio da publicação de uma portaria, na qual constam os dados do imóvel, a capacidade estimada de famílias, o nome do projeto de assentamento e os próximos passos que serão dados para sua implantação”, já a implantação é marcada pela “1. divisão em lotes; 2. instalação das famílias; 3. primeiros créditos” (BRASIL, 2023, *online*). Isto é, no caso da criação do assentamento há uma data precisa da contagem do prazo, no entanto, a data da implementação depende de uma série de atos do poder público e a legislação não é nítida ao definir este marco.

Ainda, outra diferença entre as duas hipóteses excepcionais para a consolidação dos assentamentos diz respeito à obrigação do Incra de implementação das políticas necessárias à condição de consolidação. Isto é, enquanto o §6o afirma que a consolidação independe da implementação dos requisitos exigidos (concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como a outorga do instrumento definitivo de titulação), o §7o determina que o Incra execute essas condições, em até três anos, para tornar o assentamento consolidado.

Os últimos anos ficaram marcados por uma enorme redução na criação de assentamentos o que, por outro lado, significa que grande parte dos assentamentos de

reforma agrária hoje existentes foram criados nos governos FHC e Lula (1995-2009), o que, por sua vez, leva à constatação de que a maior parte dos assentamentos se enquadra nas hipóteses excepcionais de consolidação em razão do tempo de criação ou implementação. Assim, a regra – consolidação com investimento em infraestrutura e aplicação de crédito de instalação para pelo menos 50% dos beneficiários – vira exceção.

Nessa esteira, a legislação prevê a três cenários nos quais os assentamentos podem ser consolidados, quais sejam: 1. quando concedidos os créditos de instalação para pelo menos 50% dos beneficiários, conclusos os investimentos em infraestrutura e realizada a titulação definitiva; 2. independentemente da concessão de créditos de instalação e conclusão dos investimentos em infraestrutura, os assentamentos serão considerados consolidados após 15 anos de sua criação; e 3. os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, tiverem sido criados há quinze anos ou mais, deverão ser consolidados em até três anos.

Acácio Leite (2016) aponta o histórico de baixo investimento em infraestrutura e a morosidade na aplicação de créditos de instalação nos assentamentos. Tendo isso em vista, o quadro normativo da política de reforma agrária atual permite a consolidação dos assentamentos com baixo investimento em infraestrutura e escassa concessão de créditos de instalação. A soma disso com a investida do governo em promover a titulação por transferência da propriedade da terra, é a devolução de assentamentos extremamente vulneráveis ao mercado de terras, pois não são garantidas as condições de permanência das famílias na área. Nesse mesmo sentido analisam Malerba e Treccani (2019, p. 04) ao afirmarem que

Antes, o INCRA só emitia títulos aos assentados depois de comprovar a autossuficiência dos assentamentos com o objetivo de, justamente, evitar que essas terras voltassem rápido ao mercado e gerassem reconcentração fundiária. A nova política vai em sentido inverso. Ao conceder títulos de domínio sem que sejam aferidas as condições de reprodução econômica do assentamento, o que o governo faz é se isentar de um eixo estruturante da reforma agrária: garantir políticas de infraestrutura e apoio para que os agricultores produzam e permaneçam na terra. (MALERBA; TRECCANI, 2019, p. 04)

2.1.4 TITULAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS

A história da distribuição fundiária brasileira é marcada pela despossessão das populações tradicionais de seus territórios de origem e pela exclusão de uma enorme parcela de populações camponesas do acesso à terra. Malerba e Treccani apontam que “esse campesinato excluído historicamente desenvolveu formas alternativas – resistentes e criativas – de ocupação e uso da terra e dos recursos naturais, distintas do modo predatório e hegemônico que marca a história de ocupação territorial do Brasil” (2019, p. 07).

Essas formas diferenciadas de uso e ocupação da terra ficaram invisibilizadas – em termos de direitos e acesso a políticas públicas – até a redemocratização do Brasil, na década de 1980. Nesse período houve uma confluência da pauta ambiental e da pauta agrária como estratégia de reconhecimento de direitos territoriais diferenciados, que dessem conta de um modelo de ocupação e gestão do território que

incluíssem os modos de vida tradicionais das populações (ALMEIDA; CUNHA, 2009, p. 275). Em um primeiro momento, capitaneado pelos seringueiros, na Amazônia, para a criação das reservas extrativista¹⁷, seguido pelo reconhecimento destes direitos na Constituição Federal de 1988 e em políticas públicas agrárias e ambientais, dentre estas os assentamentos ambientalmente diferenciados no âmbito da política de reforma agrária.

Os direitos territoriais, econômicos, sociais, culturais e ambientais dos camponeses e dos povos e comunidades tradicionais emergem de uma leitura sistêmica da Constituição Federal que traz para a ordem constitucional direitos de natureza coletiva, indivisível e plural (SANTILLI, 2006). Nessa esteira, emerge a concepção dos direitos socioambientais quando se estabelece a integração do patrimônio natural e cultural como dimensões do meio ambiente, na medida em que reconhece a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo (art. 225, caput, CF/88), bem como a proteção do patrimônio cultural brasileiro, pelo qual são reconhecidos os bens de natureza material e imaterial, individuais ou coletivos dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (art. 216, caput, CF/88).

No mesmo sentido, a Constituição reconheceu os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, CF/1988) e garantiu a propriedade coletiva e definitiva das terras ocupadas por comunidades quilombolas (art. 68, ADCT/CF/1988). Ao mesmo tempo em que estabeleceu políticas ambientais e de reforma agrária que viabilizam a reprodução de diversas formas de vida e de

¹⁷ Como reflexo da luta dos povos no período da redemocratização do Brasil, por meio da Portaria Incra nº 627/1987, foi criada a modalidade de Assentamento Extrativista, no âmbito da política de reforma agrária. Posteriormente, recategorizada como Projeto de Assentamento Agroextrativista, na Portaria Incra nº 268/1996.

relação com o território, garantindo os direitos das populações tradicionais e dos agricultores familiares (art. 184, CF/1988). Os direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais têm em comum o reconhecimento da posse coletiva da área, que desvela as formas contra hegemônicas de uso e ocupação do território.

A regulamentação dos dispositivos constitucionais que reconhecem os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais previu sua concretização em políticas públicas ambientais e agrárias, isto é, há instrumentos de regularização destes territórios tanto vinculados às políticas ambientais, como de reforma agrária. No que diz respeito às políticas ambientais, há previsão da criação das categorias de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, quais sejam as Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), com o objetivo de proteger os meios de vida e a cultura das populações tradicionais, ao mesmo tempo em que reconhece o papel fundamental destas populações para na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica¹⁸. A política de reforma agrária tem como instrumentos de efetivação destes direitos os assentamentos ambientalmente diferenciados, quais sejam os Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF)¹⁹.

As diferentes modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados têm sua razão de ser fundada nas distintas formas de exploração tradicional do território que, ao longo dos anos, foi objeto de reivindicação dos povos e comunidades tradicionais

¹⁸ Art. 18 e 20, da Lei 9.985/2000.

¹⁹ Art. 2º, incisos XIII, XIV e XV, da Instrução Normativa nº 99/2019.

pelo reconhecimento formal dos direitos territoriais. Nessa esteira, uma das questões no centro do debate das mudanças nas políticas de reforma agrária são os sujeitos e/ou grupos beneficiários dos assentamentos ambientalmente diferenciados.

Desde sua criação, os assentamentos ambientalmente diferenciados tiveram como destinatárias as populações tradicionais que historicamente ocupavam os territórios e tinham na política de reforma agrária um mecanismo de reconhecimento formal de seus direitos territoriais. Ao mesmo tempo, eram instrumentos utilizados para a criação de assentamentos rurais fruto desapropriação de terras. Tais previsões estavam nas normativas que fundaram as modalidades ambientalmente diferenciadas:

- 1 Os PAEs são destinados à “exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executada pelas populações que ocupem ou venham ocupar as mencionadas áreas”²⁰;
- 2 Os PDSs são assentamentos “de interesse social e ecológico, destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental”²¹;
- 3 Os PAFs são “uma modalidade de assentamento voltada para o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região Norte”²².

²⁰ Art. 1º, Portaria Incra nº 268/1996.

²¹ Art. 1º, Portaria Incra nº 477/1999.

²² Art. 1º, Portaria INCRA nº 215/2006.

A partir da leitura do texto de criação das modalidades ambientalmente diferenciadas, nota-se que a identificação dos grupos e sujeitos destinatários destes assentamentos estava vinculada ao uso diferenciado do assentamento, e não ao histórico de ocupação da área. Acontece que, nos últimos anos, o Incra tem defendido que estas modalidades são voltadas, exclusivamente, às áreas historicamente ocupada por povos e comunidades tradicionais, excluindo, assim, a possibilidade de aplicação das modalidades diferenciadas para áreas fruto de ocupações de terras que buscam apontar o descumprimento da função social da terra e reivindicar a desapropriação para fins de reforma agrária.

A redução do escopo de aplicação dos assentamentos ambientalmente diferenciados na política de reforma agrária não é por acaso. Pelo contrário, está inserida no contexto de abertura de novas áreas para o mercado formal de terras, que visa reduzir as possibilidades de desmercantilização da terra. Estes assentamentos, assim como as terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de conservação de uso sustentável, em razão dos instrumentos utilizados para titulação²³ – os quais são reflexo dos usos diferenciados dos territórios –, são áreas fora do mercado formal de terras. Isso porque, a titulação dos assentamentos ambientalmente diferenciados garante a posse direta e o domínio da terra aos assentados e assentadas, ao mesmo tempo em que o Incra se mantém como titular da propriedade. Isto significa que a área permanece pública e é destinada ao uso dos povos e comunidades. Esse cenário, inviabiliza a pressão do mercado de terras sobre as áreas reformadas e garante segurança fundiária aos beneficiários.

23 As Terras Indígenas seguem princípio semelhante aos assentamentos titulados por CDRU, na medida em que se mantém como terras públicas sob domínio e usufruto dos povos que tradicionalmente ocupam, já os territórios das comunidades quilombolas são titulados pelo reconhecimento da propriedade coletiva.

Os assentamentos diferenciados se orientam pelo objetivo de garantir os direitos territoriais dos povos que fazem uso diferenciado do território e, nesse sentido, os instrumentos jurídicos que primeiro regulamentaram as modalidades diferenciadas de assentamentos previam que a destinação da área aconteceria mediante “concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominial ou cooperativista”²⁴. Em seu desenho inicial, as modalidades diferenciadas da reforma agrária tinham como característica a titulação coletiva do assentamento. Acontece que mudanças normativas abriram espaço para a titulação individual dessas áreas de uso coletivo.

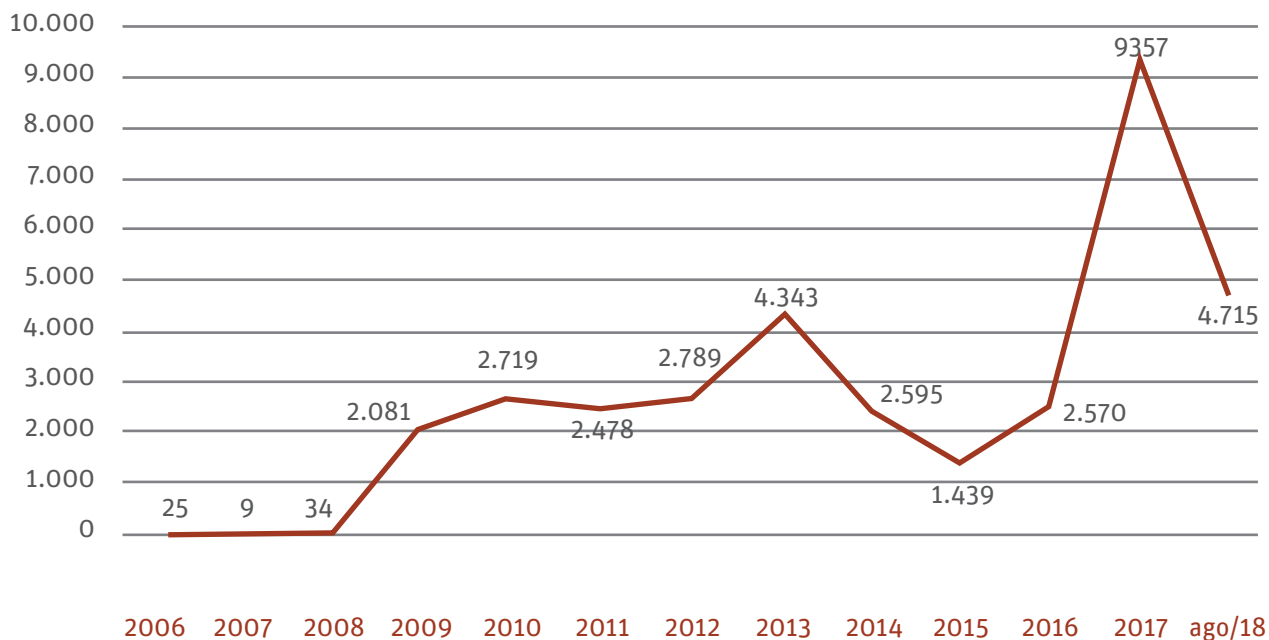
Em 2010, a Norma de Execução do Incra nº 93 passou a prever a celebração de contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), individual ou coletivo, como instrumento de titulação de PAE, PDS e PAF. A regularização fundiária individualizada de áreas de uso coletivo, infelizmente, não é uma exceção nas normas que orientam as políticas voltadas aos povos e comunidades tradicionais. Diversos outros dispositivos, como o Código Florestal e o Cadastro Ambiental Rural, invisibilizam os usos contra hegemônicos da terra e do território ao desconsiderarem formas tradicionais de relação com a terra e com a natureza, cujas consequências se traduzem em enormes prejuízos para as dinâmicas socioterritoriais dos povos e comunidades tradicionais (PINTO, 2019; 2022).

Nessa esteira, Malerba e Treccani (2019, p. 13) verificaram, com base em dados do Incra, que a partir de 2010 o número de contratos individuais em assentamentos diferenciados aumentou de forma significativa. O gráfico, por eles elaborado, considera tanto os contratos provisórios (CCU) e os contratos definitivos (CDRU).

²⁴ Art. 2º, Portaria Incra nº 268/1996; e Art. 2º, Portaria Incra nº 477/1999.

GRÁFICO 04

CONTRATOS INDIVIDUAIS (CCU E CDRU) CELEBRADOS EM ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS (2006-AGO/2018)



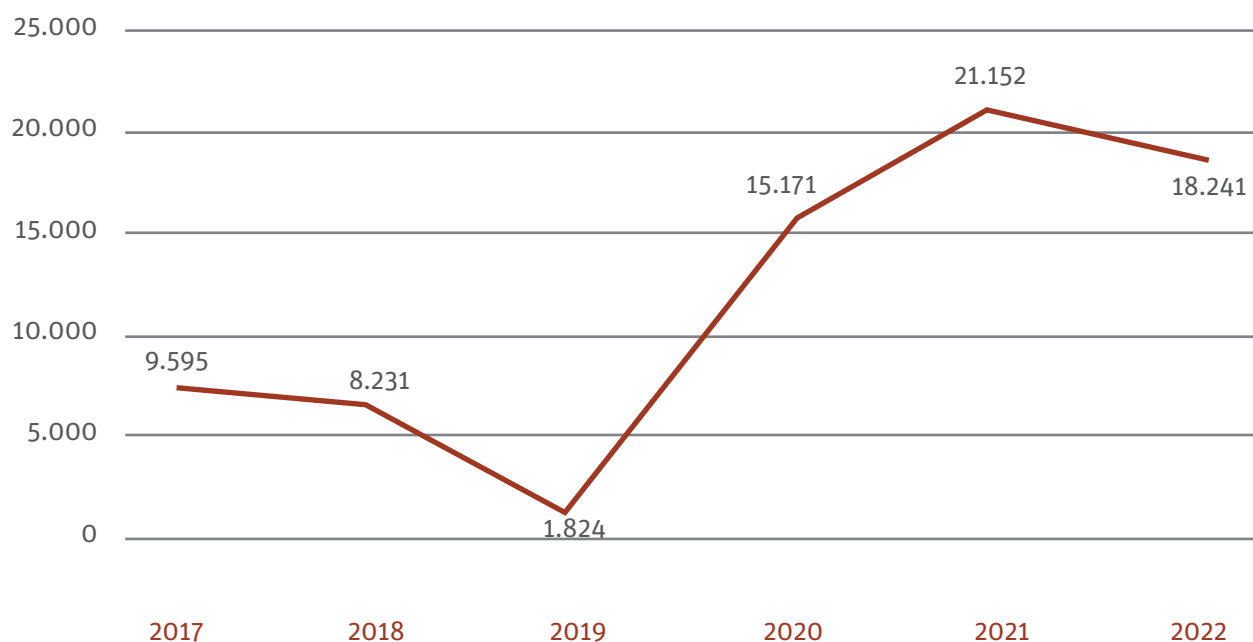
Fonte: MALERBA; TRECCANI, 2019.

Em 2017, a Lei 13.465/17 incluiu na legislação agrária dispositivo que restringe a outorga de instrumentos de titulação para pessoa jurídica, sem constar qualquer ressalva quanto às entidades representativas de comunidades tradicionais, dificultando, assim, o acesso ao instrumento coletivo nos assentamentos ambientalmente diferenciados. Na prática, a medida inviabiliza a finalização da destinação das terras coletivas, porque veda a celebração do contrato do Estado com as federações e associações comunitárias representativas das comunidades. Esse cenário gera, além da insegurança fundiária e ambiental, um obstáculo para as famílias acessarem as demais políticas de reforma agrária, como créditos de instalação e o Pronaf.

Na sequência da análise proposta por Malerba e Treccani, dados do Incra revelam que, de 2017 a novembro de 2022, a emissão de títulos individuais em assentamentos ambientalmente diferenciados continuou crescendo (Gráfico 05).

GRÁFICO 05

CONTRATOS INDIVIDUAIS (CCU E CDRU) CELEBRADOS EM ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS (2017-NOV/2022)

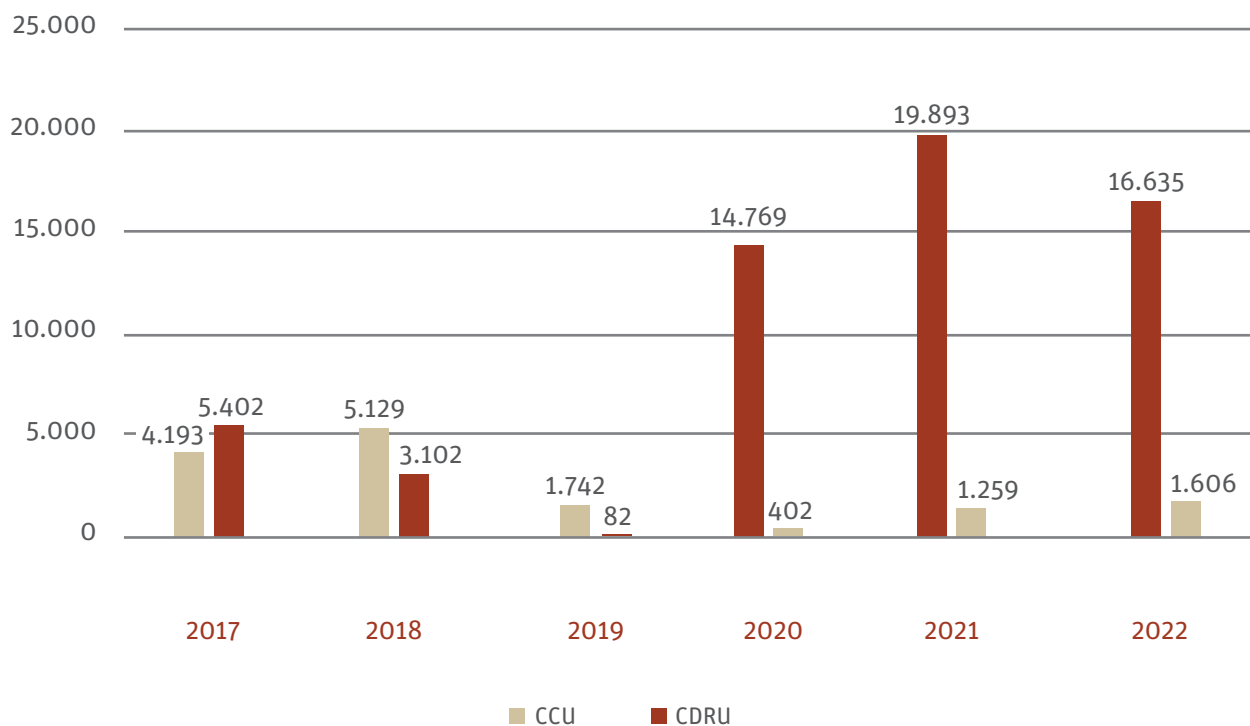


Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

Para além do aumento da quantidade de títulos individuais emitidos em assentamentos de uso coletivo, se destrinchamos o gráfico acima em títulos provisórios (CCU) e títulos definitivos (CDRU), os dados desvelam que, ao longo dos anos, o aumento mais significativo foi na emissão de títulos provisórios (Gráfico 06).

GRÁFICO 06

TÍTULOS PROVISÓRIOS (CCU) E TÍTULOS DEFINITIVOS (CDRU) CELEBRADOS EM ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS (2017-NOV/2022)



Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023)

Tendo isso em vista, os assentamentos ambientalmente diferenciados apresentam maior proteção frente ao mercado de terras, tanto pela exclusividade da titulação por meio da CDRU, quanto pela priorização da titulação coletiva em detrimento da individual. No entanto, como visto, as mudanças normativas de 2010 e 2017 representam entraves à titulação coletiva do território, na medida em que, em 2010, foi incorporada a previsão da titulação individual (junto à coletiva) e, em 2017, foi vedada a outorga de CDRU para pessoa jurídica, impossibilitando a titulação por CDRU para as associações e federações representativas dos povos e comunidades (Quadro 06).

QUADRO 06

CRONOLOGIA NORMATIVA DOS ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE

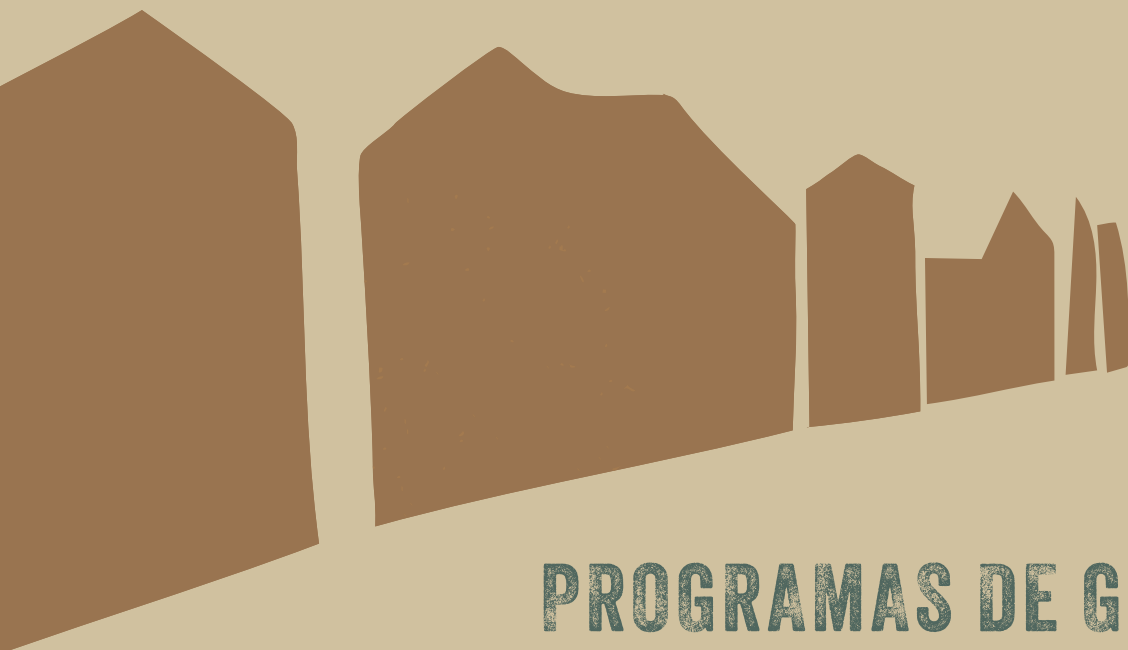
DIFERENCIADOS COM FOCO NOS DISPOSITIVOS RELACIONADOS À TITULAÇÃO

ANO	NORMA	EMENTA ASSUNTO	DISPOSITIVO
1988	Constituição Federal	Constituição Federal de 1988	<p>Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.</p> <p>Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.</p>
1990	Decreto nº 98.987/1990	Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências.	<p>Art. 1º As reservas extrativistas são espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista.</p> <p>Art. 4º A exploração auto-sustentável e a conservação dos recursos naturais será regulada por contrato de concessão real de uso, na forma do art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.</p>
1996	Portaria Incra nº 268/1996	Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Agroextrativista	<p>I – Criar em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, a modalidade de Projeto de Assentamento Agro-Extrativista, destinado à exploração de área dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executada pelas populações que ocupem ou venham ocupar as mencionadas áreas; II – Estabelecer que a destinação das áreas para tais projetos dar-se-á mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominial ou cooperativista;</p>

1999	Portaria Incra nº 447/1999	Cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS	<p>Art. 1º – Criar a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS, de interesse social e ecológico, destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental;</p> <p>Art. 2º – Destinar as áreas para tais projetos mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominal ou cooperativista;</p>
2010	Norma de Execução Incra nº 93/2010	Dispõe sobre a aprovação de CDRU para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados - PAE, PDS e PAF.	Art. 6º O CCDRU poderá ser firmado de forma individual ou coletiva.
2017	Lei nº 13.465/2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.	<p>Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967.</p> <p>§ 3o O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. § 4o Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária. § 14. Para fins de interpretação, a outorga coletiva a que se refere o § 3o deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica.</p>

2018	Instrução Normativa Incra nº 97/2018	Normatiza os procedimentos administrativos para titulação em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras do Incra ou da União.	<p>Art. 84. Após a formalização do processo administrativo de criação do Projeto de Assentamento Ambientalmente Diferenciado e a homologação das famílias beneficiárias, a Superintendência Regional (SR-00) providenciará a emissão da CDRU.</p> <p>§ 1º A CDRU é o instrumento de titulação definitiva em Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados, devendo Superintendência Regional (SR-00) providenciar a imediata emissão do CCU enquanto a emissão da CDRU não for possível.</p>
2019	Instrução Normativa nº 99/2019	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 beneficiários no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).	<p>Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se: XIII – PAE – projeto ambientalmente diferenciado destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem tradicionalmente à respectiva área. XIV – PDS – projeto ambientalmente diferenciado de interesse social e ecológico destinado a populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental. XV – PAF – projeto ambientalmente diferenciado destinado ao manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável ao bioma amazônia.</p> <p>Art. 4º A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada: I – em caráter provisório, mediante Contrato de Concessão de Uso – CCU gratuito; e II – em caráter definitivo, por meio de: a) Concessão de Direito Real de Uso – CDRU individual ou coletivo em projetos ambientalmente diferenciados, gratuito;</p>

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).



**PROGRAMAS DE GOVERNO
E MEDIDAS ESTATAIS DE
INCENTIVO À TITULAÇÃO
DE TERRAS PÚBLICAS E
ASSENTAMENTOS RURAIS**

As mudanças normativas no regime de titulação dos assentamentos, no sentido de fortalecer a transferência de propriedade da terra pública ao domínio privado, foram acompanhadas de diversas iniciativas do governo federal que colocaram a titulação das terras públicas como uma das políticas prioritárias para o campo. O efeito disso foi o aumento significativo dos títulos provisórios e definitivos expedidos pelo Incra desde 2017.

Nesta esteira, esta seção analisará a criação do Núcleo de Inteligência e Planejamento – NIP, e o Programa Titula Brasil como iniciativas do governo federal voltadas à titulação dos assentamentos.

3.1 NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA E PLANEJAMENTO

Em 31 de dezembro de 2019, às vésperas da virada do ano, com justificativa de cumprimento de sua “missão de implementar o ordenamento fundiário e nacional e a implementação efetiva de políticas de regularização fundiária no país”, o Incra criou o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP) (Portaria nº 2.887/2019).

O Núcleo foi criado com a atribuição de realizar estudos que identificassem os Projetos de Assentamento e as Glebas Públicas Federais, apontassem critérios e níveis de prioridade para a titulação e elaborassem mecanismo de acompanhamento e controle da política.

Em janeiro de 2020, o NIP apresentou um Plano de Trabalho estabelecendo o modo e cronograma de trabalho a ser executado. O documento estabeleceu uma cronologia político-jurídica da atuação da autarquia em suas atribuições relativas à

regularização fundiária e à implementação da política de reforma agrária, importante para compreender a concepção histórica da política que informa a atuação do Núcleo:

A colonização e a regularização de ocupações em terras públicas estão na origem da criação da Autarquia, porém, com o passar do tempo, a regularização fundiária perdeu relevância nas ações institucionais e outras iniciativas tornaram-se prioridades (BRASIL, 2020).

Se de um lado, o Núcleo compreende que a regularização fundiária de ocupações em terras públicas perdeu a importância com o passar do tempo, de outro, afirma que nos últimos anos esse cenário se transformou com uma sequência de atos normativos criados com o objetivo de acelerar a regularização fundiária. A análise da autarquia localiza a Medida Provisória 759/2016 como um marco dessa transformação:

Em 2016, com a edição Medida Provisória 759/16, que culminou com a publicação da Lei 13.465/17 a regularização fundiária, em todo o País, passou a ser regida pela mesma lei. O novo regramento foi uma tentativa de acelerar a política de regularização fundiária, sem, contudo, alcançar massivamente a demanda nacional (BRASIL, 2020).

Nessa esteira, a análise avança com o argumento do fracasso da Lei 13.465/17, em seu objetivo de massificar a regularização fundiária, para justificar a edição da Medida Provisória 910/2019 (ainda em vigor no momento de apresentação do Plano), cujas alterações normativas representariam uma “atualização mais robusta no sentido de potencializar a agilizar a regularização fundiária”.

Dentre as alterações promovidas pela MP no Programa Terra Legal (Lei 11.952/2019), na Lei de licitações e contratos (Lei 8.666/1993) e na Lei de registros públicos (Lei 6.015/1973), o Núcleo compreende que a ampliação da dispensa de vistoria para regularização fundiária de áreas até quinze módulos fiscais é determinante para a massificação da regularização fundiária, na medida em que “simplifica e agiliza o processo de regularização fundiária de terras públicas”, alcançando cerca de 300 mil imóveis rurais e 7.776 assentamentos de responsabilidade do Incra.

Em razão da mobilização da sociedade civil, a MP 910/2019 não foi apreciada pelo Congresso Nacional e perdeu a validade. Desde então, a dispensa de vistoria para a regularização fundiária em áreas até quinze módulos fiscais não está mais em vigor. Contudo, imediatamente após a perda de validade da MP, sua redação foi reproduzida quase que na íntegra no Projeto de Lei 2.633/2020, já aprovado na Câmara dos Deputados e aguardando apreciação do Congresso Nacional. No que tange à dispensa de vistoria houve uma redução da área do imóvel de quinze para até seis módulos fiscais.

A análise da autarquia em relação ao contexto no qual se inserem as medidas analisadas na sequência conclui que: “se identifica de forma clara que a atual gestão do MAPA e do INCRA está priorizando as ações de regularização fundiária em terras da União e nos assentamentos, visando garantir a titulação a seus ocupantes” (BRASIL, 2020).

O Plano de Trabalho estabelece também as metas a serem executadas pelo Núcleo, as quais foram organizadas em três etapas, quais sejam:

- 1. Apresentação de um relatório contendo estudos, definição e recortes e identificação dos assentamentos e parcelas com processos adiantados para titulação;**
.....
- 2. Apresentação de relatório com estudo, definição de recortes e identificação dos assentamentos e parcelas cuja titulação depende de ações do Incra, acompanhado de planejamento de níveis de prioridades para a titulação, elaborados de acordo com as ações necessárias para sanar as pendências;**
.....
- 3. Realização de estudo, planejamento e implementação de ferramenta de monitoramento das ações do Incra por meio de ferramentas de *Business Intelligence (BI)*²⁵.**

Para tanto, em termos de recursos, o Plano de Trabalho afirma que serão necessários R\$ 250 milhões, fruto da articulação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA com a Procuradoria Geral da República – PGR e o Supremo Tribunal Federal – STF. Ao que se somam R\$ 36.000,00 destinados ao deslocamento e diárias de servidores de Superintendências Regionais, previstos para 90 dias de trabalho.

²⁵ De acordo com o NIP “Inteligência de negócios (ou Business Intelligence, em inglês) refere-se ao processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de informações que oferecem suporte a gestão. É um conjunto de técnicas e ferramentas para auxiliar na transformação de dados brutos em informações significativas e úteis a fim de analisar o negócio. As tecnologias BI são capazes de suportar uma grande quantidade de dados desestruturados para ajudar a identificar, desenvolver e até mesmo criar uma nova oportunidade de estratégia. O objetivo do BI é permitir uma fácil interpretação do grande volume de dados”.

É possível analisar o trabalho do Núcleo em dois eixos, relacionados entre si. O primeiro diz respeito ao levantamento dos requisitos legais e técnicos para regularização fundiária, que permitiu a elaboração de critérios de prioridades de atuação para as superintendências regionais otimizarem as ações voltadas à titulação. E o segundo, trata-se da sistematização das informações dos assentamentos rurais e glebas públicas federais de todas as superintendências regionais de acordo com os parâmetros criados.

O esforço do Núcleo culminou na Nota Técnica 3141/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA que, com a promessa de “levar a milhares de assentados e ocupantes de terras públicas federais o direito ao título de domínio e assim auferir o acesso as políticas públicas de desenvolvimento” (BRASIL, 2020), desde setembro de 2021, orienta a atuação das superintendências regionais do Incra no que diz respeito à titulação dos assentamentos de reforma agrária.

A Nota Técnica aponta quatro requisitos os quais o assentamento deve preencher para se tornar apto à regularização fundiária, quais:

- 1 **O imóvel deve estar sob domínio do Incra;**
.....
- 2 **Perímetro certificado, georreferenciado e constante na base geográfica do Sigef ou SNGI;**
.....
- 3 **Parcelas georreferenciadas; e**
.....
- 4 **Cadastro Ambiental Rural (CAR). A partir destes requisitos foram estabelecidos os parâmetros de classificação para os assentamentos rurais de acordo com o grau de cumprimento, organizados em quatro fases:**

CARACTERIZAÇÃO DAS FASES QUE ORGANIZAM A CLASSIFICAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS SEGUNDO O CUMPRIMENTO DE REQUISITOS PARA TITULAÇÃO

FASE 1 Incluem aqueles assentamentos que, embora reúnam quase todas as condições para emissão dos títulos aos beneficiários (Cadastro Ambiental Rural, georreferenciamento do perímetro e das parcelas, domínio da área em nome do Incra, perímetro certificado, georreferenciado e constante na base geográfica do sistema de Sistema de Gestão Fundiária/SIGEF ou o Sistema Nacional de Certificação de Imóveis /SNCI), necessitam sanar as seguintes pendências: supervisão ocupacional e instrução processual.

FASE 2 Incluem aqueles assentamentos que precisam de algum procedimento referente ao georreferenciamento: de todo o perímetro ou de parcelas.

FASE 3 Incluem aqueles assentamentos cuja terra já está sob propriedade pública, mas que além de demandarem o atendimento dos requisitos das fases 1 e 2, ainda precisam realizar a certificação do georreferenciamento do perímetro e parcelas no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF).

FASE 4 Incluem aqueles assentamentos que ainda precisam resolver pendências relativa ao domínio, isto é, quando o procedimento de obtenção da terra ainda não foi concluído e a titularidade da área ainda não está sob domínio do Incra. Entretanto, nesta fase, existem subgrupos (G5 a G10):

G5 São aqueles assentamentos que, embora não possuam domínio, já contam com o perímetro e parcelas certificadas, ou seja, resolvendo o domínio, ascendem direto para F1;

G6 São aqueles assentamentos que não possuem domínio, mas possuem perímetro certificado e as parcelas contam cercas e divisas, os chamados "limites de respeito", estão consolidados, assim denominado de parcela materializada.

- G7** Não possuem domínio, mas possui o perímetro certificado. Não possuem eorreferenciamento das parcelas ou limites consolidados, mas possuem projeto de parcelamento;
- G8** Não possuem domínio, mas o perímetro está georreferenciado e de acordo com a norma técnica de georreferenciamento de imóvel rural (NTGIR), ou seja, uma ação de escritório resolve a certificação do perímetro. Possuem também parcela materializada;
- G9** Não possuem domínio, mas o perímetro está georreferenciado e de acordo com Nota Técnica para Georreferenciamento dos Imóveis Rurais (NTGIR), ou seja, uma ação de escritório resolve a certificação do perímetro;
- G10** São os assentamentos que além do domínio, precisam fazer o georreferenciamento do perímetro e das parcelas; (BRASIL, 2020).

A aplicação desta classificação pela autarquia resultou na identificação de 7.687 assentamentos passíveis de titulação, distribuídos nas 4 categorias de prioridade de acordo com as pendências identificadas pelo NIP. O resultado disto, foi a identificação de 670 assentamentos na fase 1 de prioridades para titulação, representando um total de 69.884 famílias assentadas, em uma área de 3.544.721,3 hectares, enquanto 533 assentamentos na fase 2, 2.057 na fase 3 e 4.427 na fase 4 (Tabela 03).

TABELA 03
PROJETOS DE
ASSENTAMENTO
POR FASES
DO NIP

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

	PROJETOS DE ASSENTAMENTO	FAMÍLIAS ASSENTADAS	ÁREA
FASE 1	670	69.884	3.544.721,262
FASE 2	533	57.194	3.001.889,604
FASE 3	2.057	224.672	19.928.303,25
FASE 4	4.427	410.900	17.594.807,71
TOTAL	7.687	1.954.185	44.069.721,82

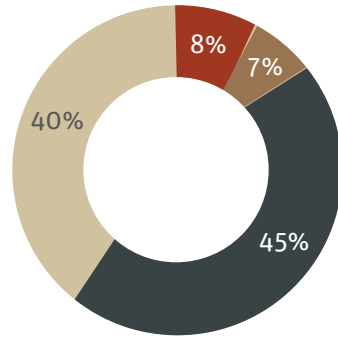
Como demonstrado na tabela acima, a maior parte dos assentamentos ainda depende de ações das superintendências regionais para se tornar apto à regularização fundiária, os quais estão distribuídos nas fases 2, 3 e 4.

Nota-se, ainda, que a fase 4 apresenta a maior concentração dos assentamentos, cuja pendência identificada é em relação ao domínio do imóvel. Sobre isso, importa destacar que a superação desta questão depende do trânsito em julgado da ação judicial de desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária, ou seja, depende também da atuação do Poder Judiciário. Ao contrário das ações necessárias nas fases 2 e 3, que dependem apenas da atuação da autarquia, na medida em que se tratam do georreferenciamento e certificação do perímetro e das parcelas dos assentamentos. Assim, e considerando a prioridade da pasta voltada à regularização fundiária, 3.260 assentamentos classificados nas fases 1, 2 e 3, representando uma área de quase 26,5 milhões de hectares, podem ser titulados apenas com a atuação do Incra.

Ainda, é possível perceber a inserção da política de reforma agrária nos referenciais estabelecidos pelo NIP, pensando as fases em relação ao total de assentamentos, beneficiários e área inseridos no escopo da reforma agrária, e sua prioridade em relação às atividades de titulação do Incra. Isto é, de acordo com o Gráfico 07, 8% da área de reforma agrária está apta à titulação imediatamente, enquanto 40% dependem de ações relativas ao domínio do imóvel. Da mesma forma em relação às famílias assentadas, cujo percentual na fase 4 sobe para 54% (Gráfico 08), e à quantidade de assentamentos, os quais 9% podem ser titulados imediatamente e 57% se encontram na fase 4 (Gráfico 09).

GRÁFICO 07

ÁREA DOS ASSENTAMENTOS DO BRASIL POR FASE

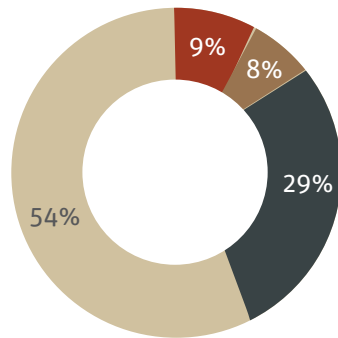


■ F1 ■ F2 ■ F3 ■ F4

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

GRÁFICO 08

FAMÍLIAS ASSENTADAS POR FASE

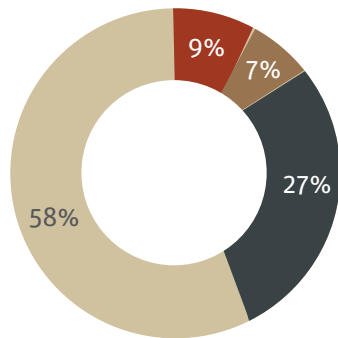


■ F1 ■ F2 ■ F3 ■ F4

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

GRÁFICO 09

GRÁFICO ASSENTAMENTOS POR FASE

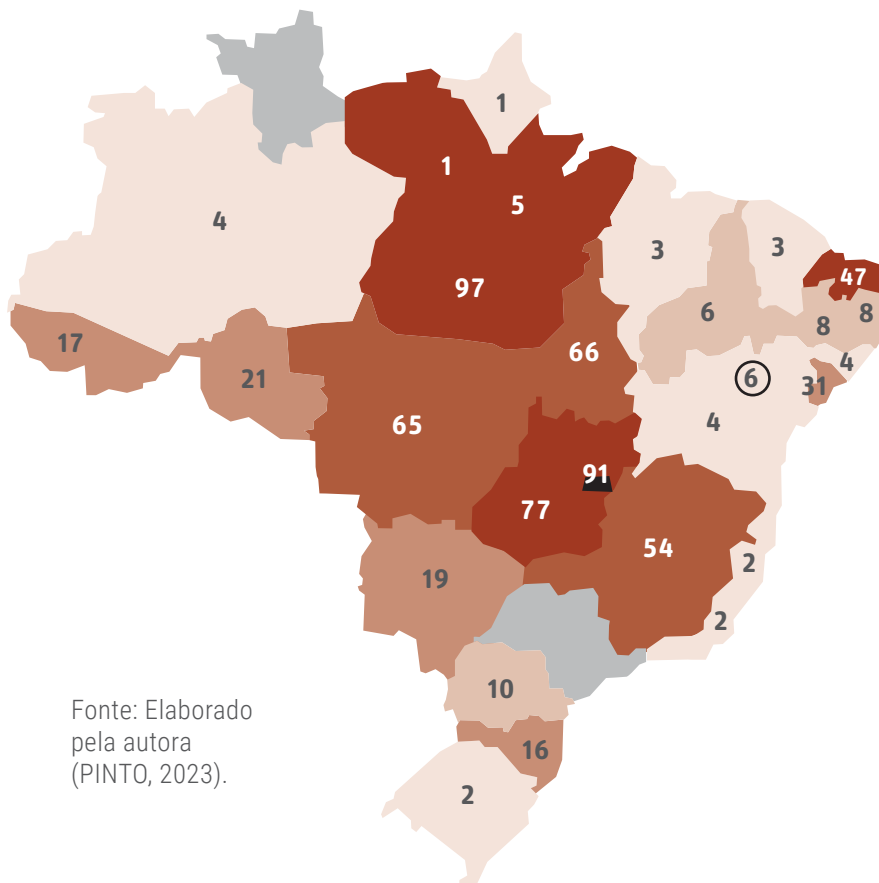


■ F1 ■ F2 ■ F3 ■ F4

Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

Com uma lente voltada aos assentamentos que cumprem todos os requisitos para titulação, verificou-se que determinados estados reúnem mais, e outros menos, assentamentos classificados na fase 1 (Figura 01). O estado do Pará lidera com 103 assentamentos (somadas as SR-01, SR-27 e SR-30), seguido do Distrito Federal com 91, Goiás 77 e Piauí 66, já o Amapá é o estado com menos assentamentos nesta fase, apenas 1, seguido do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Sul com 2 assentamentos cada. Não foram informados os dados de Roraima e São Paulo.

FIGURA 01
ASSENTAMENTOS DE ACORDO COM O NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA E PLANEJAMENTO (NIP/INCRA) - FASE 1

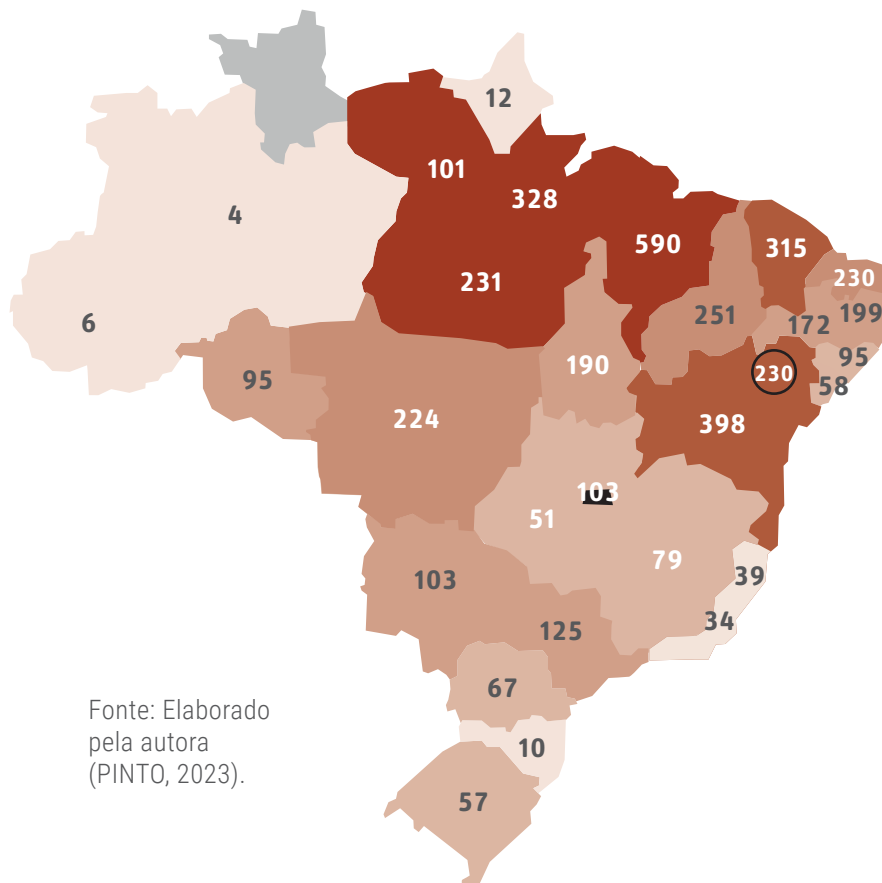


Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

Já os assentamentos classificados pelo NIP como na fase 4, cuja pendência identificada está no processo judicial, aparecem em maior concentração nas regiões norte e nordeste. O estado do Pará soma 660 assentamentos, seguido do Maranhão com 590 e da Bahia com 398, por outro lado, os estados com menos assentamentos nesta fase são o Amazonas, Acre e Santa Catarina.

FIGURA 02

ASSENTAMENTOS DE ACORDO COM O NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA E PLANEJAMENTO (NIP/INCRA) - FASE 4



Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

O NIP apresentou como proposta um conjunto de medidas que solucionaria as ausências identificadas nos processos de regularização fundiária dos assentamentos:

1. Acordos de cooperação técnica com estados e municípios, para ampliar o alcance das vistorias e supervisões ocupacionais; 2. Alteração na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais – NTGIR, para possibilitar o uso de imagens de satélite para georreferenciamento das parcelas (justifica-se pela redução dos custos do parcelamento dos assentamentos, e identifica-se um potencial imediato de beneficiar 118 mil parcelas); e 3. Utilização de aplicativo para conversão de peças técnicas de um sistema do Incra para outro, isto é, segundo o estudo do NIP, 241 assentamentos possuem georreferenciamento do perímetro conforme a NTGIR, mas a certificação não foi concluída, esta medida possibilitaria a certificação de cerca de 21 mil parcelas; e 4. Digitalização dos processos físicos.

As soluções propostas seguem o padrão de uma série de outras medidas implementadas para as políticas de regularização fundiária e ambiental nos últimos anos, as quais caracterizam-se pela simplificação e virtualização dos procedimentos. Verificados, por exemplo, na autodeclaração do Cadastro Ambiental Rural, na dispensa de vistorias para a regularização fundiária de terras públicas, e outras, cujas consequências são o acirramento dos conflitos por terra.

O relatório afirma que a pendência da fase 4 (em relação ao domínio do imóvel) “é a mais importante de todas”. Para tanto, o NIP apresenta duas propostas de superação deste entrave à titulação. A primeira diz respeito à criação de Força Tarefa nas Superintendências Regionais voltada à resolução das demandas relativas ao domínio. O fluxo de trabalho na Força Tarefa seria organizado de forma que a Diretoria de

Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamentos – DD passa informações sobre os assentamentos para a Procuradoria Federal Especializada – PFE que, por sua vez, devolveria o caso sem pendências judiciais, para que, então, a DD aacione o cartório e efetue o registro do assentamento em nome do Incra. Assim, os 4.427 assentamentos inseridos na fase 4, ascenderiam para as fases 1, 2 ou 3. Contudo, o relatório assume também a possibilidade dos casos enviados à PFE estarem sob litígio e, conseqüentemente, não estarem aptos ao registro cartorial imediato em nome do Incra. Então recomendam explicitamente que sejam realizadas mudanças no marco legal, por meio de emenda à MP 910/19, que naquele momento ainda estava em vigor, para permitir o registro, em nome do Incra, dos imóveis com mais de quinze anos de obtenção, cujo processo judicial de desapropriação não tenha o trânsito em julgado.

FIGURA 03

APRESENTAÇÃO: PROPOSTA DO NIP PARA A RESOLUÇÃO DAS PENDÊNCIAS DA FASE 4

Proposta para a P4 dos Assentamentos

Para os casos onde a PFE informar disputa judicial a proposta seria, a DD e a PFE poderiam propor alteração de marco legal (via emenda MP 910) permitindo o registro dos assentamentos com mais de 15 anos de obtenção sem prejuízo do prosseguimento do segundo processo.

Segundo os dados do diagnóstico DD, 2.147 assentamentos possuem pendência de domínio e foram criados há 15 anos ou mais.

Com essa alteração cerca de 228 mil lotes ascenderiam para P3.

Fonte: BRASIL, 2020.

Coincidentemente, ou não, quinze anos é também o marco no qual os assentamentos são considerados consolidados, ainda que o Incra não tenha cumprido com as obrigações de concessão de créditos de instalação e investimentos em infraestrutura²⁶. Ou seja, se a proposta da autarquia se tornar lei, estes 2.147 assentamentos, ou 228 mil lotes, podem voltar ao mercado de terras já consolidados, sem que o Incra tenha qualquer obrigação em relação aos investimentos em infraestrutura.

O tratamento das áreas enquanto lotes não é trivial, pelo contrário, é reflexo da percepção individualizada da propriedade conduzida pela política de reforma agrária. O caráter individual da política aparece também na alteração normativa em relação à seleção dos beneficiários que, ao ser realizada por edital público municipal, desconsidera as pessoas que já ocupam a área, tornando a política de assentamentos um mero loteamento, em descompasso com os aspectos comunitários de uso da área.

A criação do NIP, e a categorização dos assentamentos em relação às pendências para a titulação, permite que as Superintendências Regionais atuem estrategicamente para titular o maior número de assentamentos. O trabalho realizado pelo NIP foi seguido por outro programa com o mesmo objetivo de viabilizar a titulação em maior escala: o Programa Titula Brasil.

²⁶ Ver art. 17, inc. V, § 6º, da Lei 8.629/1993

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

§ 6º Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra.

3.2 PROGRAMA TITULA BRASIL

Um ano após a instituição do Núcleo de Inteligência e Planejamento, em 2 de dezembro de 2020, o governo federal criou o Programa Titula Brasil, por meio da Portaria Conjunta nº 1/2020, com “o objetivo de aumentar a capacidade operacional dos procedimentos de titulação e regularização fundiária das áreas rurais sob domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária”.

Com a promessa de desburocratização da regularização fundiária, o Programa opera por meio da elaboração de Acordos de Cooperação Técnica (ACT) entre o Incra e as Prefeituras, os quais formam Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF) do Programa Titula Brasil, composto por servidores municipais e coordenado pelo Incra. O Programa é orientado pelas seguintes diretrizes (Portaria nº 26/2020):

Art. 2º São diretrizes do programa Titula Brasil:

I - aumentar o alcance e a capacidade operacional da política pública de Regularização Fundiária;

II - agilizar o procedimento de titulação provisória e definitiva da política de regularização fundiária;

III - reduzir o acervo de processos de regularização fundiária pendentes de análise;

IV - garantir maior eficiência e celeridade ao processo de regularização fundiária; e

V - fomentar boas práticas no federalismo cooperativo com os municípios.

Na prática, o Programa fomenta a cooperação entre o Incra e os municípios para o aumento da capacidade operacional da autarquia no que diz respeito à titulação dos assentamentos e terras públicas pertencentes àquele município. Assim, o programa permite que o Incra transfira aos municípios as competências para coletar documentos, realizar vistorias e georreferenciamento nos assentamentos e terras públicas da União. Os municípios, por sua vez, reportam os dados por meio de um aplicativo, então o Incra realiza a análise das informações e executa a titulação.

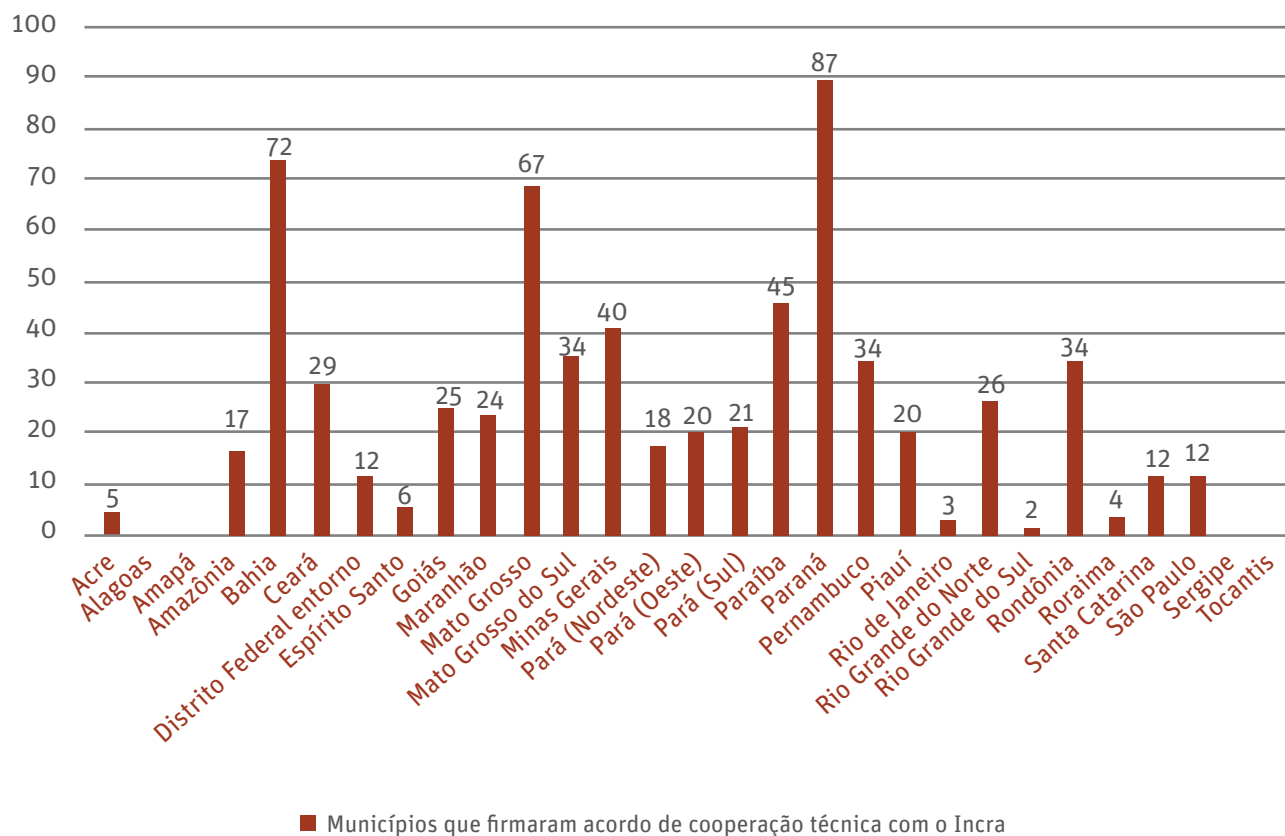
A criação e realização do Titula Brasil não é uma iniciativa isolada do governo federal, pelo contrário, faz parte de um conjunto de ações que colocam a regularização fundiária na ordem do dia de prioridades das políticas para o campo. Nesse sentido, o trabalho realizado pelo NIP orienta as ações do Titula Brasil, conforme anuncia o Manual de Planejamento e Fiscalização do Programa Titula Brasil, que, para o planejamento e definição das atividades de titulação, o coordenador do NMRF “considerará a relação dos projetos de assentamento por município atualizada pelo Núcleo de Inteligência e Planejamento do Incra – NIP que classifica os projetos de acordo com a sua condição para titulação” (BRASIL, 2021). O Manual define que o planejamento das ações de titulação em cooperação com os municípios deve adotar como prioridade a execução da titulação dos assentamentos que reúnam todas as condições descritas no item 2.1, e, na sequência, o NMRF auxiliará o Incra na resolução das pendências relativas ao domínio, georreferenciamento e certificação.

Desde a criação do Programa até dezembro de 2022 foram assinados 669 Acordos de Cooperação Técnica (ACT) do Titula Brasil entre o Incra e prefeituras municipais no Brasil, distribuídos por Superintendência Regional (ver Gráfico 10 e a Figura 04).

O estado que lidera o número de ACTs é o Paraná com 87 convênios, seguido da Bahia que conta com 72 e Mato Grosso com 67. Juntas, as prefeituras dos estados que compõem a Amazônia Legal firmaram 210 convênios com o Incra.

GRÁFICO 10

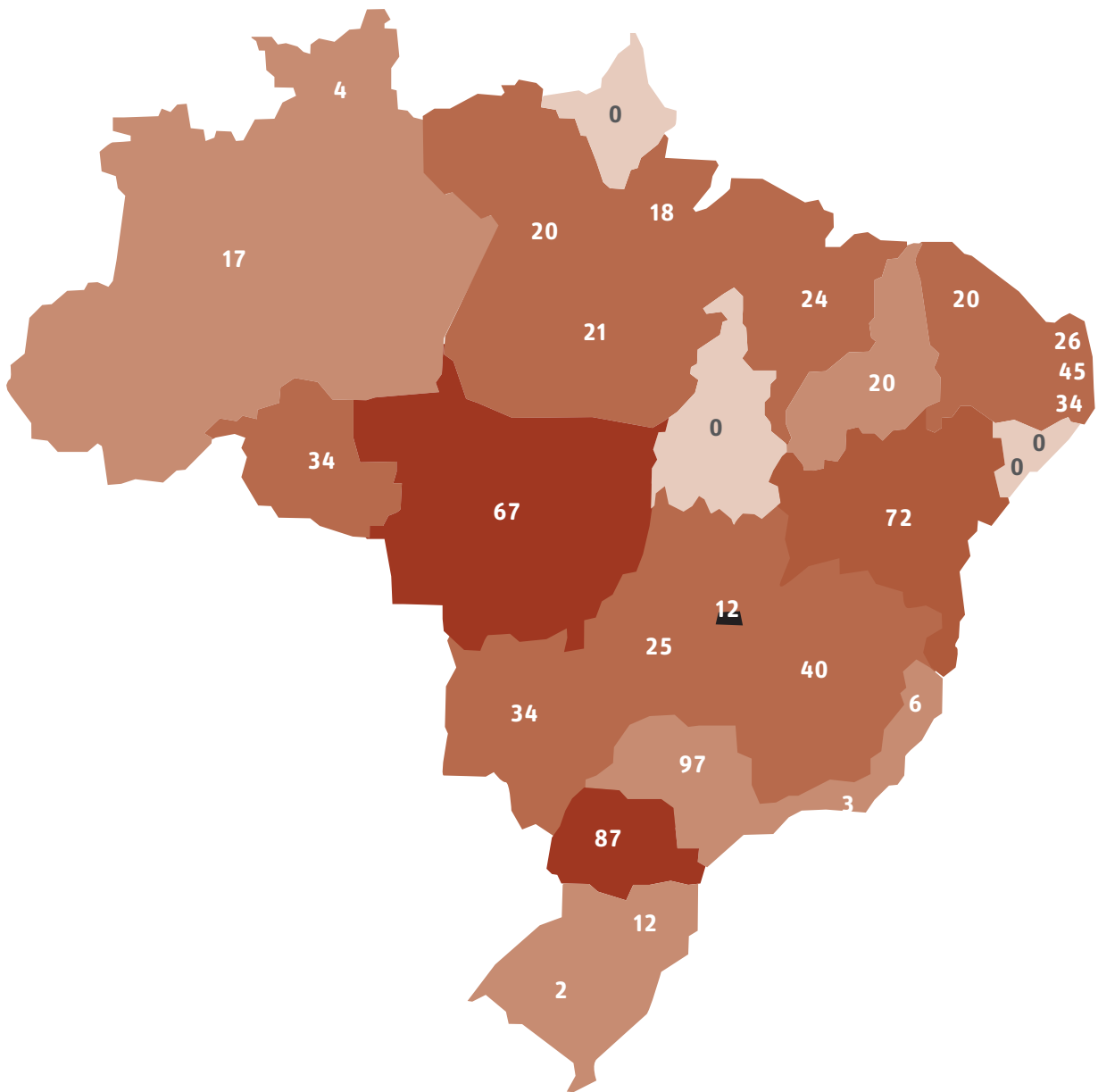
ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DO TITULA BRASIL POR SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL/INCRA (JAN/2021-DEZ/2022)



Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023)

FIGURA 04

ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DO TITULA BRASIL POR SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL/INCRA (JAN/2021-DEZ/2022)



Fonte: Elaborado pela autora (PINTO, 2023).

Os movimentos sociais do campo vêm denunciando os riscos que a municipalização da regularização fundiária de terras públicas da União traz para o cotidiano das famílias assentadas e para a própria efetivação das políticas de reforma agrária e regularização fundiária. A transferência de competência para os governos municipais coloca a política sob a égide dos poderes políticos e interesses locais, o que se torna ainda mais grave nos casos que envolvem conflitos fundiários e ambientais.

Corroborando com a preocupação levantada pelos movimentos sociais do campo, a plataforma O Joio e o Trigo e o observatório De Olho nos Ruralistas analisaram os dados do Titula Brasil até setembro de 2021 e identificaram que 44% das prefeituras que aderiram o programa são conduzidas por prefeitos(as) que participam de atividades agropecuárias extensivas, porque declararam à Justiça Eleitoral serem donos de fazendas, rebanhos, participação em empresas agropecuárias e outras (BASSI et al., 2022a, *online*). A equipe cruzou os ACTs com indicadores de conflitos fundiários e concluíram que, dos 365 municípios que aderiram ao Titula Brasil até setembro de 2021, 56 registravam ocorrências de conflitos fundiários (BASSI et al., 2022, *online*). Por último, o levantamento revelou que 70 municípios no escopo do Programa estão no Arco do Desmatamento (do oeste do Maranhão ao Acre).

Se, de um lado, a municipalização da regularização fundiária e titulação dos assentamentos da reforma agrária representam prejuízos aos posseiros e assentados, de outro, beneficia os grandes proprietários e grileiros de terras públicas. Isso porque, o progressivo aumento da área passível de regularização fundiária na Amazônia, a mudança dos marcos de ocupação para datas cada vez mais recentes²⁷ e a regularização das áreas sob competência municipal são uma sinalização óbvia da intenção

da política de regularização fundiária: beneficiar e incentivar as ocupações ilegais de terras públicas²⁸. Não por acaso o programa foi apelidado de “Invade Brasil”²⁹.

O Programa representa ainda maior prejuízo aos assentamentos ambientalmente diferenciados, pois, pelas razões analisadas na seção 2.1.4, as modalidades PAE, PDS e PAF são reflexo do reconhecimento de territorialidades que não se enquadram no modelo de regularização fundiária implementado nos últimos anos. Assim, Bennati e Silva (2022, p. 96) defendem que os assentamentos ambientalmente diferenciados não devem ser objeto dos ACTs promovidos pelo Programa Titula Brasil.

A título de exemplo da aplicação do Programa, vejamos o ACT firmado entre o Incra e o município de Altamira, no sudoeste do estado do Pará, prevê em seu escopo as seguintes áreas para regularização:

²⁷ Em sua primeira conformação o Programa Terra Legal (Lei 11.952/2009) previa a regularização de terras públicas de até 1.500 hectares, ocupados até 1º de dezembro de 2004, a 13.465/2017 ampliou esses marcos para 2.500 hectares, ocupadas até 22 de julho de 2008. Na sequência, a Medida Provisória 910/2019 ampliou ainda mais para áreas ocupadas até 05 de maio de 2014, como a medida caducou, os marcos voltaram aos previstos em 2017. Ainda, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 510/2021, que propõe a ampliação da data de ocupação para 25 de maio de 2012.

²⁸ Em reportagem, o Joio e o Trigo e o observatório De Olho nos Ruralistas denunciam a grileiros e desmatadores envolvidos no “Dia do fogo”, participam diretamente da execução do Titula Brasil em municípios do estado do Pará. Ver BASSI, Bruno; FUHRMANN, Leonardo; RAMOS, Mariana; MERLINO, Tatiana. Envolvidos no “Dia do fogo”, grileiros e desmatadores disputam influência sobre o Titula Brasil no Pará. O joio e o trigo. 2022b. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/04/grileiros-titula-brasil-altamira-novo-progressopara/> Acesso em: 06 de jan.2023.

²⁹ Ver SOARES, Nicolau. Entenda por que a propaganda de distribuição de títulos de terra de Bolsonaro é fake. MST, 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/10/26/entenda-porque-a-propaganda-de-distribuicao-de-titulos-de-terra-de-bolsonaro-e-fake/> Acesso em: 06 de jan.2023.

FIGURA 05**ACT ENTRE O INCRA E O MUNICÍPIO DE ALTAMIRA/PA (1)**

GLEBA FEDERAL	ÁREA (HA)
Cachoeirinha	64.965.7147
Primavera	16.768.1004
Liberdade	3.579.5925
PIC Setor Norte Altamira	14.624.5431
Bacabal	32.620.9759
Assurini	51.230.7752
Curuá	810.122.7608
Gorotire	1.263.481.2664
Curuaés	1.995.397.9924
PIC Setor Sul Altamira	28.752.1890
TOTAL	4.281.593.9104

FIGURA 06**ACT ENTRE O INCRA E O MUNICÍPIO DE ALTAMIRA/PA (2)**

PROJETO DE ASSENTAMENTOS	ÁREA (HA)
PDS Terra Nova	149.842.4738
PIC Altamira	1.319.500.0000
PA Assurini	32.140.1565
PA Morro dos Arara	20.820.3357
PA Itapuama	52.339.5167
PDS Brasília	19.947.7786
PDS Itatá	105.734.2392
PDS Mãe Menininha	12.651.7884
PDS Esperança	15.172.1312
PA Esperança	12.654.7997
RESEX Rio Iriri	308.938.0000
RESEX Rio Xingu	303.841.0000
RESEX Riozinho do Anfrísio	736.340.9920
PA Lajes	47.479.6600
TOTAL	3.227.402.8718

Fonte: BRASIL, 2021.

As figuras 03 e 04 revelam que, apenas em Altamira, 7.508.996,78 (sete milhões, quinhentos e oito mil, novecentos e noventa e seis) hectares de terras públicas estão inseridas no Titula Brasil. Para os projetos de assentamento convencionais (PAs) e as Glebas Federais a previsão é a titulação por transferência de propriedade individual, devolvendo toda a área para o mercado de terras formal. Já para os projetos ambientalmente diferenciados (PAE, PDS e PAF), embora contrariando o fundamento de origem dessas modalidades, a previsão é a regularização individual por CDRU.

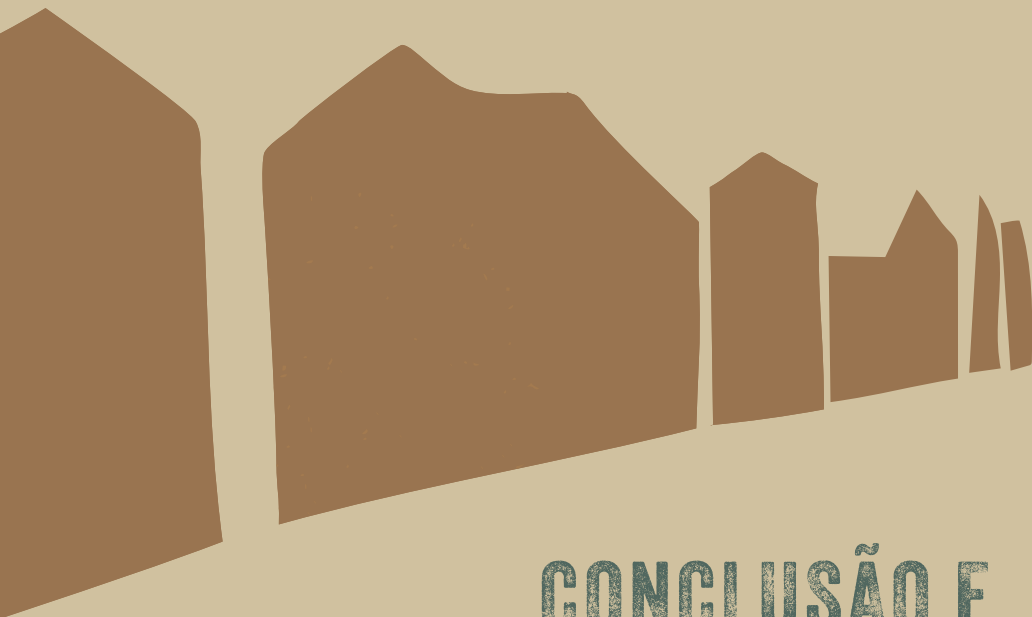
A ACT de Altamira revela, ainda, que os assentamentos diferenciados estão sendo incluídos nas ações do Titula Brasil, isto é, participando da lógica das investidas do governo federal para a titulação de terras públicas – assim como no trabalho do NIP –, que desconsidera os usos diferenciados do território.

Ainda, quando colocamos a ACT de Altamira em diálogo com os conflitos no campo, a realidade vai ao encontro das preocupações levantadas pelos movimentos sociais. Altamira foi um dos municípios objeto do “Dia do fogo”, nos dias 10 e 11 de agosto de 2019, ao lado de Novo Progresso³⁰. Ao que se soma, o relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT) sobre os conflitos no campo no Brasil em 2021, que aponta o estado do Pará como o líder do ranking de conflitos fundiários, com 156 ocorrências

30 O “Dia do Fogo” aconteceu nos dias 10 e 11 de agosto de 2019, nos municípios de Altamira e Novo Progresso, no estado do Pará. A data ficou marcada pela ação conjunta e articulada entre fazendeiros para atear fogo nas florestas da região, dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) revelam que houve um aumento significativo de desmatamento: Altamira teve 431 registros de desmatamento nos dias 9, 10 e 11 de agosto, contra 154 registros nos três dias anteriores e Novo Progresso teve 124 registros de foco de incêndio no dia 10 de agosto, um aumento de 300% em relação ao dia anterior. Ver MACHADO, Leandro. O que se sabe sobre o “Dia do Fogo”, momento-chave das queimadas na Amazônia. BBC News Brasil. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037> Acesso em: 06 de jan. 2023.

de conflitos, e Altamira como um dos municípios com maior incidência de conflitos por água, junto com Belém e Santarém. Ou seja, é sobre este cenário de conflitos que ocorre a municipalização da titulação dos assentamentos de reforma agrária.

Tendo isso em vista, o Titula Brasil acrescentou a municipalização como mais um elemento da investida do governo federal de acelerar a titulação de terras públicas. Em um país com o histórico de desigualdade de acesso à terra, despossessão, grilagem, violência e conflitos no campo, a transferência da atribuição da realização da titulação em assentamentos reforma agrária e regularização fundiária de terras públicas para os municípios, representa enorme prejuízo para a realização da política pública e para o cotidiano das famílias e comunidades.



CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A política de reforma agrária passou por mudanças estruturais na última década. As sucessivas alterações normativas, acompanhadas de programas e ações governamentais, conduziram a política de democratização do acesso à terra e ao território a uma política de distribuição de títulos de propriedade.

A priorização da entrega de títulos de propriedade da terra às famílias beneficiárias da reforma agrária pode levar à devolução de uma enorme área reformada ao mercado de terras. Se incluímos nesta conta o histórico de baixos investimentos em políticas públicas setoriais que garantem o desenvolvimento da vida nos assentamentos, percebemos que o desenho atual da política de reforma agrária expõe assentamentos extremamente vulneráveis às pressões do mercado de terras excludente e concentrador.

Reconhecendo que a titulação provisória e definitiva dos assentamentos são etapas fundamentais da política de reforma agrária desde que ancoradas no reconhecimento do direito à terra e ao território, indicamos nas conclusões desse estudo as seguintes **recomendações** às políticas de reforma agrária quanto à entrega de títulos definitivos aos assentados:

- **A titulação definitiva dos assentamentos deve ser realizada como uma etapa posterior à implementação das demais políticas de reforma agrária que garantem as condições para o desenvolvimento das famílias assentadas, tais como os investimentos em infraestrutura (habitação, saneamento, estradas, etc), concessão de créditos, fundamentais à produção e ao acesso a mercados, entre outras.**

- **A titulação definitiva deve priorizar instrumentos jurídicos que garantam a manutenção da área como assentamento de reforma agrária e que protejam as famílias diante das pressões do mercado de terras. Para tanto, há pontos-chave na legislação agrária que merecem atenção e eventual revisão:**

QUANTO AO DIREITO DE ESCOLHA DO INSTRUMENTO DE TITULAÇÃO DEFINITIVA

- A atual redação da Lei 8.629/1996 retirou dos beneficiários da reforma agrária o direito de escolher a forma de titulação definitiva do lote, seja através do reconhecimento da posse (por meio de um Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU) ou da transferência da propriedade da terra (Título de Domínio – TD). Essa lei passou a prever que a norma regulamentadora define as condições para a titulação definitiva dos assentamentos (art. 18, §4º).

Por sua vez, o Decreto nº 9.311/2018, que atualmente regulamenta o processo de titulação dos assentamentos, estabelece que a CDRU será disponibilizada exclusivamente aos assentamentos ambientalmente diferenciados, restando aos assentamentos convencionais a titulação definitiva por transferência da propriedade (art. 30, parágrafo único, Decreto 9.311/2018). Assim, **o retorno do direito das famílias escolherem o instrumento de titulação definitiva** depende da revisão da norma regulamentadora, com a retirada da exclusividade da outorga de CDRU aos assentamentos ambientalmente diferenciados, ou com nova alteração na Lei 8.629/1993 para retomar a previsão de opção pela CDRU.

QUANTO À CONVERSÃO DA CDRU EM TD A QUALQUER TEMPO

- A atual norma regulamentadora do processo de titulação definitiva dos assentamentos prevê a possibilidade do beneficiário já titulado definitivamente por CDRU convertê-lo em TD (art. 33, Decreto 9.311/2018). Esse artigo deve ser **revisto**, pois sua consequência é a possibilidade de uma permanente pressão do Poder Público para a transferência da propriedade da terra.

QUANTO ÀS REGRAS PARA COMPRA E VENDA DOS LOTES

- Restrição temporal à negociação do lote: a lei de reforma agrária estabelece que os títulos definitivos entregues aos beneficiários da reforma agrária só podem ser negociados após dez anos. Atualmente este prazo começa a contar desde a entrega do título provisório (art. 18, §1º, Lei 8.629/1993). Com isso, quando ocorre a entrega do título definitivo, parte (ou todo) destes 10 anos já correram, reduzindo o tempo em que os assentamentos se mantêm livres das pressões do mercado de terras. O **início da contagem do prazo de dez anos deve ser feito a partir da entrega do título definitivo**, pois possibilita manter por mais tempo áreas reformadas fora do mercado formal de terras, ampliando as possibilidades de que os assentamentos se desenvolvam antes que as terras possam ser vendidas, tornando-os, assim, menos suscetíveis às pressões do mercado.
- Restrição à incorporação do lote a outro imóvel: atualmente a lei agrária proíbe a incorporação do lote negociado a outro imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais (art. 22, §1º, Lei 8.629/1993).

No entanto, esta restrição, que define os limites da reconcentração fundiária, era mais rígida, pois limitava a dois módulos fiscais. Considerando que em algumas regiões os módulos fiscais podem chegar a 100 hectares, recomendamos que, no mínimo, a lei volte a estabelecer 2 módulos fiscais como limite para incorporação de um lote a outro em processos de compra e venda dos lotes titulados.

A TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA DEVE LEVAR EM CONSIDERAÇÃO AS DISTINTAS FORMAS DE USO E OCUPAÇÃO DA TERRA E DO TERRITÓRIO.

Há diversos registros de práticas de uso comum da terra, especialmente em áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais. Essas práticas articulam domínios de posse familiar com usufruto comunal de áreas de campos ou pastagem, de produtos de coleta e extrativismo, caça, etc. reguladas por relações de reciprocidade e pelo estabelecimento de acordos comunitários. Essas dinâmicas mantêm a distribuição dos diferentes recursos do território sob o controle coletivo, garantindo que uma diversidade de ambientes e de espaços esteja à disposição dos grupos. Considerando que os assentamentos ambientalmente diferenciados – Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF) – são criados em áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais e por agricultores familiares que façam uso e gestão coletiva da terra ou destinados a esses sujeitos para que ali sigam desenvolvendo essas práticas, **a titulação nesses assentamentos deve ser realizada de forma coletiva.**

OUTROS DOIS PONTOS IMPORTANTES NO ATUAL QUADRO NORMATIVO DA TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS QUE MERECEM REVISÃO

- A possibilidade de titulação individual nos assentamentos diferenciados (art. 6º, Norma de Execução INCRA nº 93/2010), que deve ser revogada, mantendo assim a **titulação coletiva como diretriz para titulação definitiva desses assentamento.**
- Também **deve ser revogada a restrição imposta** pela Lei 13.465/ 2017 (Art. 2º que modificou a Lei 8629/1993) à outorga do instrumento de titulação definitiva para pessoa jurídica, que, na prática, inviabiliza o acesso das comunidades ao título definitivo coletivo em nome das federações e associações comunitárias que as representam.

Nas últimas duas décadas, a terra valorizou muito no Brasil. Em algumas regiões seu preço dobrou de valor³¹. Há, portanto, muito interesse de que as terras que hoje estão fora do mercado de terras, como é o caso dos assentamentos de reforma agrária, possam ser inseridas nesse mercado para atender os interesses do capital imobiliário, do agronegócio e de demais atividades econômicas, como a mineração, que necessitam de terra e recursos naturais.

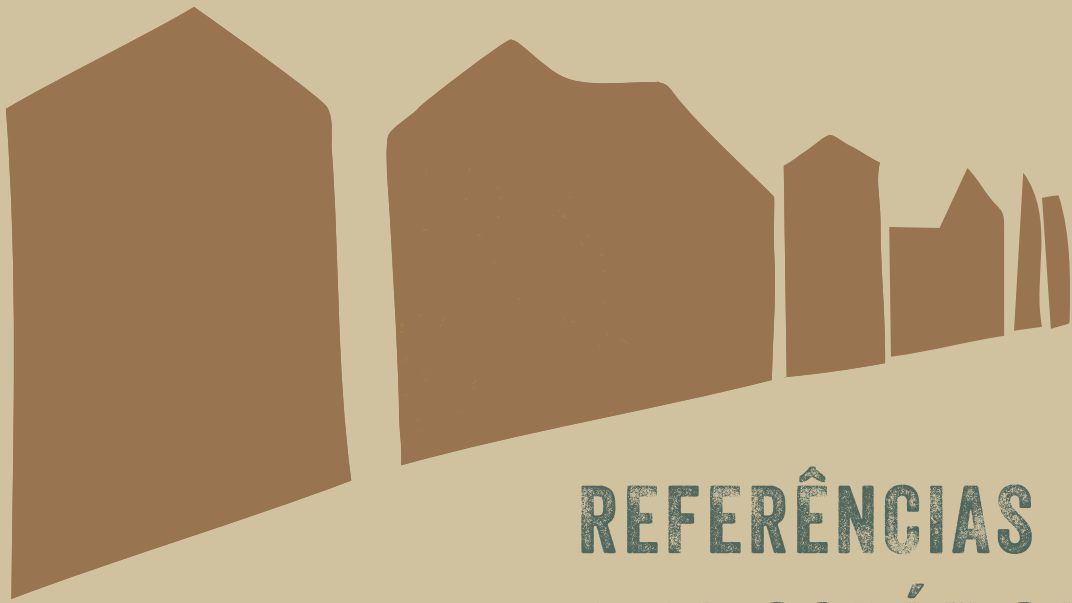
Esse movimento tem sido acompanhado por mudanças normativas e pela priorização de políticas fundiárias – analisadas nessa publicação – que aceleram e estimulam a inserção dos assentamentos no mercado de terras. Esse quadro é

³¹ <https://outraspalavras.net/posts/toda-a-terra-sera-capturada/> e <http://www.scielo.br/pdf/resr/v50n3/a07v50n3.pdf>

preocupante porque ocorre simultaneamente à uma diminuição progressiva dos investimentos em políticas de desenvolvimento dos assentamentos existentes.

Nesse cenário de pressão do mercado sobre assentamentos que ainda carecem de investimentos públicos que apoiem a produção e a reprodução da vida e, portanto, garantam permanência das famílias na terra, a titulação pode aumentar a concentração fundiária no país, reconcentrando a terra em áreas onde as políticas de reforma agrária tinham democratizado o seu acesso.

Ao passo que a titulação representa uma etapa importante da política de reforma agrária, a manutenção dos assentamentos como terras públicas, protegidas da pressão do mercado de terras (seja de forma permanente ou por um período necessário ao desenvolvimento do assentamento), é um instrumento de política fundiária fundamental para garantir direito à terra e ao território a povos e populações a quem historicamente foi negado esse direito.



**REFERÊNCIAS
BIBLIOGRÁFICAS**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENTEJANO, Paulo. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira. **Revista OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 308-325, 2018.
- ALENTEJANO, Paulo. **Contrarreforma agrária, violência e devastação no Brasil**. Revista Trabalho Necessário, v. 20, n. 41, p. 1-30, jan-abr., 2022.
- BASSI, Bruno; FUHRMANN, Leonardo; RAMOS, Mariana; MERLINO, Tatiana. **Sob discurso da “modernização”, programa Titula Brasil esconde conflitos de interesse, grilagem e violência contra povos do campo. O joio e o trigo**. 2022a. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/04/sob-discurso-da-modernizacao-programa-titula-brasil-esconde-conflitos-de-interesse-grilagem-e-violencia-contra-povos-do-campo/> Acesso em 06 de jan.2023.
- BASSI, Bruno; FUHRMANN, Leonardo; RAMOS, Mariana; MERLINO, Tatiana. **Envolvidos no “Dia do fogo”, grileiros e desmatadores disputam influência sobre o Titula Brasil no Pará. O joio e o trigo**. 2022b. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/04/grileiros-titula-brasil-altamira-novo-progressopara/> Acesso em: 06 de jan.2023.
- BENATTI, José Heder; SILVA, Antonio Felipe Cunha da. **Os direitos territoriais das comunidades tradicionais e a lei de regularização fundiária: impactos do programa Titula Brasil na Amazônia brasileira**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 50, p.78-103, dez.2022.
- BORGES, Jessica Soares; TAVARES, Ana Claudia; VIEIRA, Fernanda; QUINTANS, Mariana Trotta Dellalana; GARCIA, Thiago Carvalho de Oliveira; MORAIS, Fhylype Nascimento de; HELLMANN, Viviane Carnevale; PORTO, Francisco Trope da Silva;

LOPEDOTE, Maria Luiza Galle; FERREIRA, Flávia; MACRUZ, Matheus Oliveira. A (contra) reforma agrária no Rio de Janeiro: a atuação do Judiciário fluminense. In.: **Dossiê Expressões contemporâneas da questão agrária – Revista Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, v.31, n.1, jan-jun., 2021. p. 109-133.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 4 de ago. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm Acesso em: 4 de ago. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em: 21 nov.2022.
- BRASIL. **Lei nº 13.001**, de 20 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13001.htm Acesso em: 4 de ago. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm Acesso em: 29 dez.2021.
- BRASIL. **Decreto nº 8.738**, de 3 de maio de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8738.htm Acesso em: 4 de ago. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 9.311**, de 15 de março de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm Acesso em: 4 de ago. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 10.166**, de 10 de dezembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10166.htm#art1 Acesso em: 4 de ago. 2022.
- BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 510**, de 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146639> Acesso em: 06 de jan.2023.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.633**, de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589> Acesso em: 07 de mar.2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória 910**, de 10 de dezembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv910impressao.htm Acesso em: 07 mar.2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória 726**, de 12 de maio de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htmimpressao.htm Acesso em: 07 de fev.2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Titula Brasil**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/acordos-de-cooperacao/titula-brasil> Acesso em: 06 de jan.2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual de Planejamento, Procedimento e Fiscalização do Programa Titula Brasil**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/manual_titula_brasil.pdf Acesso em: 05 abr.2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Assentamentos**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos> Acesso em: 05 abr. 2023.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2021. 2021**. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/acordos-de-cooperacao/titula-brasil/STA_Altamira.pdf Acesso em: 06 de jan.2023.

- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Assentamentos – Relação de Projetos**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos> Acesso em: 03 de fev.2023.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Processo SEI 54000.036648/2020-03 – Núcleo de Inteligência e Planejamento. 2020.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa nº 99**, de 30 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de-2019-236098411> Acesso em: 4 de ago. 2022.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa nº 97**, de 17 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221217/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-97-de-17-de-dezembro-de-2018-57221065 Acesso em: 5 de ago 2022.
- BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria Incra nº 627**, 10 de janeiro de 1987. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/KOD00038.pdf> Acesso em: 05 de jan. 2022.
- BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria Incra nº 268**, de 23 de outubro de 1996.
- BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria Incra nº 477**, de 04 de novembro de 1999.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria Incra nº 215**, de 06 de junho de 2006.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa INCRA n. 38**, de 13 de março de 2007. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=77057> Acesso em: 18 nov.2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Norma de Execução nº 93**, de 19 de julho de 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria Incra 981**, de 02 de outubro de 2003. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=185200#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20%20casamento%20se,filhos%20estejam%20sob%20sua%20guarda> Acesso em: 18 nov.2022.
- CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo: Brasil 2021**. Centro de documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia, 2022. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14271&catid=41&m=0> Acesso em: 06 de jan.2023.
- CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W. B de. Populações tradicionais e conservação ambiental. In. CUNHA, Manuela Carneiro da. **Cultura com Aspas**. São Paulo, Cosac Naify. 2009. p. 267-292.
- DULCI, Luiza. **Toda a terra será capturada?** 26/09/2017 <https://outraspalavras.net/posts/toda-a-terra-sera-capturada/>
- ISA – Instituto Socioambiental. **Bolsonaro deixa presidência com recorde histórico de desmatamento em áreas protegidas**. 2022. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/bolsonaro-deixa-presidencia-com-recorde-historico-de-desmatamento-em-areas> Acesso em 08 fev.2023.
- IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **Desmatamento na Amazônia cresceu 56,6% sob governo Bolsonaro**. 2022. Disponível em: <https://ipam.org.br/desmatamento-na-amazonia-cresceu-566-sob-governo-bolsonaro/> Acesso em: 08 fev.2023.

- LEITE, Acácio Z. **Estudo da política de implementação de assentamentos com foco no desenvolvimento das famílias**. 220 p. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, Universidade de Brasília. 2016.
- LEITE, Acácio Z.; CASTRO, Luiz F. P. e SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. **Revista OKARA: Geografia em debate**. Vol.12, nº. 2, p. 247-274, 2018.
- LEITE, Acácio Z. e SAUER, Sérgio. Lei 13.465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. **Boletim DATALUTA**, Presidente Prudente, nº. 120, dezembro de 2017.
- MACHADO, Leandro. **O que se sabe sobre o “Dia do Fogo”, momento-chave das queimadas na Amazônia**. BBC News Brasil. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037> Acesso em: 06 de jan. 2023.
- MALERBA, Julianna; TRECCANI, Girolamo. Mais proprietários e menos assentados: como e por que a atual política fundiária ampliará a concentração fundiária. Série Direito à terra e ao território, nº 01, FASE, dezembro de 2019.
- MALERBA, Julianna. **Legalizar o ilegal: disputas pelos usos e sentidos da terra em tempos de financeirização e pandemia**. In: **Mendonça, Maria Luisa e STEFANO, Daniela. Direitos Humanos no Brasil: Relatório da Rede Social Justiça e Direitos Humanos**. São Paulo: Outras Expressões, 2020
- MATTEI, Lauro. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. Revista OKARA: Geografia em debate, v.12, n.2, p. 293-307, 2018.
- MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **O MST: nossa história**. 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/nossa-historia/84-86/#congresso> Acesso em: 12 de jan.2023.
- PINTO, Paula Máximo de Barros. **Lei 13.465/17, Privatização de Terras Públicas e Coletivas na Amazônia Legal e o Projeto de Assentamento Agroextrativista**

- da Gleba Lago Grande (Santarém - Pa).** Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente -PUC-Rio. 2019. Disponível em: http://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2019/download/relatorios/CCS/DIR/DIR-Paula%20Maximo.pdf
Acesso em: 06 de jan.2023.
- PINTO, Paula Máximo de Barros. Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Terras Indígenas: retrato da invisibilização dos usos tradicionais do território In.: MOREIRA, Eliane; GUIMARAES, Virginia Totti; MARTINS, Evilhane. **Sombra para poucos:** o Código Florestal e a invisibilização das diversidades de usos e ocupações da terra. AmoLer Editora, 1. ed.. Belém, PA, 2022. Disponível em: https://www.jur.puc-rio.br/wp-content/uploads/2022/09/Ebook_Sombra-para-poucos_Codigo-Florestal_2022.pdf Acesso em: 06 de jan.2022.
 - PINTO, Paula Máximo de Barros. **Assentamentos, titulação e mercado de terras:** dimensões da contrarreforma agrária no estado do Rio de Janeiro. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2023.
 - SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio Pereira. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, Brasília, v. 50, n. 3, jul./set. 2012.
 - SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Z. **Medida Provisória 759:** descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. Retratos de Assentamentos, v. 20, p. 14-40, 2017.
 - SOARES, Nicolau. **Entenda por que a propaganda de distribuição de títulos de terra de Bolsonaro é fake.** MST, 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/10/26/entenda-porque-a-propaganda-de-distribuicao-de-titulos-de-terra-de-bolsonaro-e-fake/> Acesso em: 06 de jan.2023.
 - SPAROVEK, Gerd (Org.). **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira.** Páginas e Letras. São Paulo, 2003.

