

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

ASSENTAMENTOS, TITULAÇÃO E MERCADO DE TERRAS:
DIMENSÕES DA CONTRARREFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO

PAULA MÁXIMO DE BARROS PINTO

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

ASSENTAMENTOS, TITULAÇÃO E MERCADO DE TERRAS:
DIMENSÕES DA CONTRARREFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO

PAULA MÁXIMO DE BARROS PINTO

Sob a orientação da professora

Debora Franco Lerrer

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ

Abril de 2023

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P659a Pinto, Paula Máximo de Barros, 1995-
Assentamentos, titulação e mercado de terras:
dimensões da contrarreforma agrária no estado do Rio
de Janeiro / Paula Máximo de Barros Pinto. - Rio de
Janeiro, 2023.
181 f.

Orientadora: Debora Franco Lerrer.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade, 2023.

1. Reforma Agrária. 2. Assentamentos Rurais. 3.
Titulação . 4. Mercado de terras. 5. Regularização
fundiária. I. Lerrer, Debora Franco, 1968-, orient.
II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

PAULA MÁXIMO DE BARROS PINTO

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 13/04/2023

Profa. Dra. Debora Franco Lerrer (UFRRJ)
(Orientadora)

Profa. Dra. Leonilde Servolo de Medeiros (UFRRJ)

Profa. Dra. Mariana Trotta Dellalana Quintans (UFRJ)

Prof. Dr. Paulo Roberto Raposo Alentejano (UERJ)



Emitido em 13/04/2023

ATA DE DEFESA DE TESE N° 87/2023 - DeptDAS (12.28.01.00.00.84)

(N° do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 18/04/2023 16:44)

DEBORA FRANCO LERRER
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptDAS (12.28.01.00.00.84)
Matrícula: ###232#1

(Assinado digitalmente em 17/04/2023 16:58)

LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptDAS (12.28.01.00.00.84)
Matrícula: ###64#1

(Assinado digitalmente em 19/04/2023 23:02)

MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS
ASSINANTE EXTERNO
CPF: ###.###.507-##

(Assinado digitalmente em 17/04/2023 14:53)

PAULA MÁXIMO DE BARROS PINTO
DISCENTE
Matrícula: 2021#####5

(Assinado digitalmente em 20/04/2023 07:36)

PAULO ROBERTO RAPOSO ALENTEJANO
ASSINANTE EXTERNO
CPF: ###.###.807-##

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrj.br/documentos/> informando seu número: **87**, ano: **2023**, tipo:
ATA DE DEFESA DE TESE, data de emissão: **17/04/2023** e o código de verificação: **bdbacd7f05**

AGRADECIMENTOS

Não teria sido possível realizar este trabalho sem o apoio e colaboração de muitas pessoas.

Agradeço especialmente aos assentados(as) e acampados(as) do estado do Rio de Janeiro, que nos abrem caminhos para lutar por uma sociedade mais justa e menos desigual.

Ao Raoni, Amanda, Sérgio e Vicente Marques pelas trocas determinantes para o caminho trilhado neste trabalho. À Julianna Malerba pela leitura e incentivo para a realização da pesquisa.

À Debora Lerrer cuja orientação cuidadosa e entusiasmada foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho. À Leonilde Medeiros, Mariana Trotta e Paulo Alentejano por aceitarem o convite para participar das bancas de qualificação e defesa.

Aos meus colegas de turma que proporcionaram uma troca afetuosa, superando os obstáculos da experiência de um mestrado substancialmente remoto, em especial à Beatriz, Natália, Alice, Karine, Camila e Victor.

À minha família, Gabriela, Henrique, Marcela, Fernanda e Mauro por todo o apoio e amor nesta e em outras jornadas.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

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 trabalho tem como objetivo investigar a política de titulação dos assentamentos de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro. Para tanto, a investigação parte da análise de uma série de iniciativas do poder público que, ao longo da última década, transformou a política de reforma agrária em uma política de titulação de assentamentos por meio da transferência da propriedade da terra. A consequência imediata desta transformação é a devolução das áreas reformadas ao mercado formal de terras historicamente concentrador e excludente. Diante disto, emerge a questão da aplicação de outras políticas públicas que, garantindo as condições para uma vida de qualidade nos assentamentos, viabilizam a permanência das famílias na terra. Assim, orientadas pelos requisitos legais para a consolidação dos assentamentos, investigou-se a qualidade dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro a partir dos investimentos em infraestrutura e concessão de créditos de instalação pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Por fim, pretende-se demonstrar que a transformação da política de reforma agrária em uma política de titulação de assentamentos, associada aos baixos investimentos em infraestrutura e concessão de créditos instalação, devolve os assentamentos ao mercado de terras sem que sejam garantidas as condições de permanência das famílias, tornando-as mais vulneráveis às pressões do mercado.

Palavras-chave: Reforma Agrária; Assentamentos; Titulação; Regularização fundiária; Mercado de terras.

ABSTRACT

PINTO, Paula Máximo de Barros. **Settlements, titling and land market:** dimensions of the agrarian counter-reform in the state of Rio de Janeiro. Dissertation (Master). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2023.

The objective of this work is to investigate the titling policy of agrarian reform settlements in the state of Rio de Janeiro. To reach this objective, the investigation starts from the analysis of a series of government initiatives that, over the last decade, transformed the agrarian reform policy into a policy of titling settlements through the transfer of land ownership. The immediate consequence of this transformation is the return of the reformed areas to the historically concentrated land market. Faced with this, the issue of the application of other public policies emerges, by guaranteeing the conditions for a quality life in the settlements, make it possible for families to stay on the land. Thus, guided by the legal requirements for the consolidation of settlements, the quality of settlements in the state of Rio de Janeiro was investigated based on investments in infrastructure and the granting of installation credits by the National Institute of Colonization and Agrarian Reform. Finally, it is intended to demonstrate that the transformation of the agrarian reform policy into a settlement titling policy, associated with low investments in infrastructure and concession of installation credits, returns the settlements to the land market without guaranteeing the conditions of permanence families, making them more vulnerable to market pressures.

Keywords: Agrarian Reform; Settlements; Titling; Land Regularization; Land Market.

LISTA DE QUADROS

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

Quadro 02: Cronologia legal da titulação dos assentamentos de reforma agrária: da Constituição federal a 2022

Quadro 03: Cronologia infralegal da titulação dos assentamentos de reforma agrária: da Constituição federal a 2022

Quadro 04: Cronologia legal da negociação dos lotes de reforma agrária

Quadro 05: Modalidades de crédito de instalação

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

Quadro 07: Marcos normativos de titulação de assentamentos rurais com enfoque em gênero

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Número de desapropriações de terra por governo, de FHC a Dilma (1995-ago.2016)

Gráfico 02: Área desapropriada por governo (em hectares), de FHC a Dilma (1995-ago.2016)

Gráfico 03: Título definitivos expedidos por ano (2017-nov.2022)

Gráfico 04: Títulos provisórios expedidos por ano (2017-nov.2022)

Gráfico 05: TD, CCU e CDRU expedidos por ano (2017-nov.2022)

Gráfico 06: Assentamentos criados por governo, de FHC a Bolsonaro (1995-2022)

Gráfico 07: Área destinada à criação de assentamentos por governo, de FHC a Bolsonaro (1995-2022)

Gráfico 08: Capacidade de famílias beneficiárias da reforma agrária por governo, de FHC a Bolsonaro (1995-2022)

Gráfico 09: Contratos individuais (CCU e CDRU) celebrados em assentamentos ambientalmente diferenciados (2006-ago/2018)

Gráfico 10: Contratos individuais (CCU e CDRU) celebrados em assentamentos ambientalmente diferenciados (2017-nov/2022)

Gráfico 11: Títulos provisórios (CCU) e títulos definitivos (CDRU) celebrados em assentamentos ambientalmente diferenciados (2017-nov/2022)

Gráfico 12: Assentamentos por fase do Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA)

Gráfico 13: Famílias assentada por fase do Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA)

Gráfico 14: Área dos assentamentos do Brasil por fase do Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA)

Gráfico 15: Acordos de Cooperação Técnica do Titula Brasil por Superintendência Regional/Incrá (jan./2021-dez/2022)

Gráfico 16: Acordos de Cooperação Técnica do Titula Brasil por região (jan./2021-dez/2022)

Gráfico 17: Titulação dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro (1900-2022)

Gráfico 18: Titulação dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro (1900-2022): títulos provisórios e definitivos

Gráfico 19: TD e CDRU expedidos por ano nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Assentamentos criados nos governos Lula (2003-2010), número, área, capacidade

Tabela 02: Desapropriações de terra nos governos Lula, (2003-2010), número e área

Tabela 03: Assentamentos criados, área e capacidade por governo, de FHC a Dilma (1995-ago./2016)

Tabela 04: Desapropriações de terras por governo, de FHC a Bolsonaro (1995-2022)

Tabela 05: Projetos de Assentamento por fases do NIP

Tabela 06: Titulação em assentamentos durante a Campanha Abril Verde e Amarelo (abril de 2022)

Tabela 07: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro, por modalidade

Tabela 08: Assentamentos de reforma agrária do estado do Rio de Janeiro (PA, PDS, PAE e PAF)

Tabela 09: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro, por região político-administrativa

Tabela 10: Investimentos em infraestrutura nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro

Tabela 11: Créditos de instalação aplicados nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Tabela 12: Número de beneficiários que acessaram crédito da instalação no estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Tabela 13: Número de beneficiários que acessaram crédito fomento no estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Tabela 14: Número de beneficiários que acessaram crédito fomento mulher no estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Tabela 15: Número de beneficiários que acessaram crédito habitacional no estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Tabela 16: Assentamentos do estado do Rio de Janeiro que se enquadram nas hipóteses excepcionais de consolidação

Tabela 17: Projetos de Assentamento do estado do Rio de Janeiro por fases do NIP

Tabela 18: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro de acordo com o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA) - Fase 4

LISTA DE FIGURAS

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

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

Figura 03: Apresentação: proposta do NIP para a resolução das pendências da fase 4

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

Figura 05: ACT entre o Inra e o município de Altamira/PA (1)

Figura 06: ACT entre o Inra e o município de Altamira/PA (2)

Figura 07: Campanha Abril Verde e Amarelo – Governo Federal (abril de 2022)

Figura 08: Conflitos por terra no estado do Rio de Janeiro (década de 1950)

Figura 09: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro de acordo com o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA) - Fase 1

Figura 10: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro de acordo com o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA) - Fase 4

Figura 11: Acordos de Cooperação Técnica do Titula Brasil no estado do Rio de Janeiro (jan./2021-dez/2022)

Figura 12: Assentamentos abrangidos no ACT de Campos dos Goytacazes/RJ

Figura 13: Assentamentos abrangidos no ACT de Mangaratiba/RJ

Figura 14: Assentamentos abrangidos no ACT de Rio das Ostras/RJ

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCU	Contrato de Concessão de Uso
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DD	Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamentos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FHC	Fernando Henrique Cardoso
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LAI	Lei de Acesso à Informação
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MP	Medida Provisória
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NIP	Núcleo de Inteligência e Planejamento
NMRF	Núcleo Municipal de Regularização Fundiária
NTGIR	Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais
PA	Projeto de Assentamento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAF	Projeto de Assentamento Florestal
PCB	Partido Comunista Brasileiro

PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PGR	Procuradoria Geral da República
PIC	Projeto Integrado de Colonização
PL	Projeto de Lei
PNFC	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PT	Partido dos Trabalhadores
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	Reserva Extrativista
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SR	Superintendência Regional
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TD	Título de Domínio
UC	Unidade de Conservação
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

<i>Tecendo o percurso da pesquisa</i>	1
<i>Metodologia</i>	9

CAPÍTULO I – DA CRIAÇÃO À TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS: DIMENSÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

1.1 A Questão Agrária na Ditadura Militar: modernização, sem reforma agrária	11
1.2 A Era do agronegócio: redemocratização, crises econômicas e solução neoliberal	18
1.3 Lula (2003-2010): rupturas e continuidades	29
1.4 Dilma (2011-2016): rupturas e continuidades	34
1.5 Temer e Bolsonaro (2016-2022): retrocessos nas políticas agrárias	43

CAPÍTULO II – TITULAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS: MARCOS LEGAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Marcos legais de titulação dos assentamentos: o que está em jogo?	60
2.1.1 Instrumentos de titulação de assentamentos: o direito de escolher	61
2.1.2 Negociação dos lotes dos assentamentos	69
2.1.3 Titulação e consolidação dos assentamentos	73
2.1.4 Titulação dos assentamentos ambientalmente diferenciados	78
2.1.5 Valor da titulação definitiva dos assentamentos	86
2.1.6 Vinculação do direito à moradia à propriedade da terra	88
2.1.7 Titulação com enfoque em gênero	89
2.2 Programas e políticas de incentivo à titulação de terras públicas e assentamentos rurais (2016-2022)	93
2.2.1 Núcleo de Inteligência e Planejamento – NIP	93
2.2.2 Programa Titula Brasil	103
2.2.3 Campanha Abril Verde e Amarelo	110

CAPÍTULO III – TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.1 Assentamentos de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro	113
--	-----

3.1.1 Assentamentos no estado do Rio de Janeiro: localização, modalidades, beneficiários, área reformada e outras dimensões	114
3.1.2 Qualidade dos assentamentos: investimentos em infraestrutura e concessão de créditos de instalação	120
3.2 Titulação nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro	132
3.2.1 Núcleo de Inteligência e Planejamento no estado do Rio de Janeiro	136
3.2.2 Programa Titula Brasil no estado do Rio de Janeiro	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	152
ANEXOS	163
Anexo A– Solicitação de Acesso à Informação 1	164
Anexo B - Solicitação de Acesso à Informação 2	165
Anexo C - Solicitação de Acesso à Informação 3	166
Anexo D – Roteiro de entrevista semiestruturada com membros da Direção Estadual do Movimento dos Trabalhadores Rurais do estado do Rio de Janeiro (MST/RJ)	167
Anexo E – Roteiro de entrevista semiestruturada com Procurador do INCRA/RJ	168

INTRODUÇÃO

Tecendo o percurso da pesquisa

Esta pesquisa teve início em 2017, no assentamento Roseli Nunes, em Pirai/RJ.

Em parceria desenvolvida entre o Grupo de Pesquisa e Extensão Direitos em movimentos: territórios e comunidades, no âmbito do Núcleo de Estudos Constitucionais, do Departamento de Direito da PUC-Rio, chamado de “Terras e Lutas”, com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Rio de Janeiro (MST/RJ), a problemática da titulação dos assentamentos emergiu a partir do relato de conflitos entre as famílias assentadas acerca da escolha do modelo de titulação para o assentamento. A informação que chegava era que o Inbra tinha ido ao assentamento e dito que tinha havido uma mudança na lei de reforma agrária que beneficiaria as famílias com a entrega de títulos de propriedade. O benefício anunciado estaria, principalmente, na garantia de que os filhos das famílias que ali estavam teriam direito à terra no futuro. Em sentido contrário, sem a propriedade da terra não haveria garantia para as famílias que passaram pela luta pela terra. O anúncio da titulação definitiva no Roseli Nunes gerou graves conflitos no assentamento, que atualmente, mesmo sem o título, ainda sente os efeitos da tentativa do Inbra de realizar a titulação. E esta também é a realidade de outros assentamentos. Por esta razão, esta pesquisa tem como objetivo analisar a política de titulação dos assentamentos no estado do Rio de Janeiro.

Desde então esta pesquisa vem sendo tecida a muitas mãos e percorreu distintos assentamentos do Rio de Janeiro.



Assentamento Roseli Nunes, Pirai/RJ,
novembro de 2017.
Foto de autor desconhecido.



Assentamento Irmã Dorothy, Quatis/RJ,
novembro de 2018.
Foto de autor desconhecido.



Assentamento Irmã Dorothy, Quatis/RJ,
outubro de 2019.
Foto da autora.



Assentamento Irmã Dorothy, Quatis/RJ,
março de 2019.
Foto da autora.



PDS Osvaldo de Oliveira, Macaé/RJ
setembro de 2019
Foto da autora.



Assentamento Vida Nova, Barra do Pirai/RJ
dezembro de 2017
Foto da autora.



Assentamento Terra da Paz, Pirai/RJ,
dezembro de 2019.
Foto da autora.



Assentamento Roseli Nunes, Pirai/RJ,
novembro de 2017.
Foto da autora.



Assentamento Irmã Dorothy, Quatis/RJ,
março de 2019.
Foto da autora.



Assentamento Irmã Dorothy, Quatis/RJ,
setembro de 2019.
Foto da autora.



Assentamento Irmã Dorothy, Quatis/RJ,
setembro de 2019.
Foto da autora.



Assentamento Irmã Dorothy, Quatis/RJ,
setembro de 2019.
Foto da autora.



Assentamento Irmã Dorothy, Quatis/RJ,
setembro de 2019.
Foto da autora.



Assentamento Roseli Nunes, Pirai/RJ,
novembro de 2017.
Foto da autora.



Marcha das Margaridas, Brasília/DF, agosto de 2019.

Fotos da autora.



I Encontro Nacional das Mulheres Sem Terra, Brasília/DF, março de 2020.

Fotos da autora.

Em 2017, ano de início desta pesquisa, a MP 759/2016 foi convertida na Lei 13.465/2017, alterando profundamente a dinâmica das políticas fundiárias urbanas e rurais, orientada, sobretudo, pela transferência da propriedade da terra ao beneficiário da política. A titulação dos assentamentos é uma etapa importante da política de reforma agrária. E se divide 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, 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 para as famílias assentadas. Mas, isto nem sempre foi assim.

Desde a redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, a política de reforma agrária no Brasil contou com três instrumentos de titulação dos assentamentos: o Contrato de Concessão de Uso (CCU), para a titulação provisória, e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o Título de Domínio (TD) para a titulação definitiva. O CCU concede o direito de uso e exploração da terra de forma provisória e garante o acesso às demais políticas de reforma agrária. Os instrumentos de titulação definitiva dos assentamentos são os que geram maior debate e, portanto, as questões a eles relacionadas conduzem as análises desenvolvidas neste trabalho. A CDRU concede o direito real de uso definitivo ao beneficiário, enquanto a propriedade da terra permanece sob domínio da União. O TD transfere a propriedade da terra à família assentada. Ou seja, o CDRU confere o direito à posse e o TD ao direito de propriedade da terra. A manutenção da propriedade da terra sob domínio da União, concedida para uso aos assentados, agricultores, povos e comunidades tradicionais e populações vulneráveis socioeconomicamente, tem como finalidade a proteção da área frente ao mercado de terras concentrador e excludente. Ainda, a preservação de uma parcela de terras sob domínio público é fundamental para a garantia do direito à moradia e à terra, pois assegura que o Estado disponha de meios para promover políticas públicas neste sentido.

A política de reforma agrária estabelece que o beneficiário, após a titulação definitiva, seja por TD ou CDRU, não pode negociar o lote pelo prazo de dez anos contados da data da titulação provisória. Transcorridos os dez anos, cumpridos os deveres e obrigações do contrato, o assentado que tenha o TD pode negociar a sua terra com qualquer comprador. Já o beneficiário da CDRU, também pode negociar o lote, desde que o comprador cumpra os requisitos de elegibilidade à política de reforma agrária. A restrição da venda do lote para uma outra pessoa ou família que seja elegível à política, garante a manutenção da área como assentamento de reforma agrária, enquanto a venda sem restrições pode levar a uma desestruturação do assentamento e à reconcentração fundiária.

Nessa esteira, é importante destacar que na realidade dos assentamentos acontece negociação dos lotes de diferentes formas, sejam elas formais ou informais. Por distintas razões, é uma prática comum a negociação informal dos lotes nos assentamentos, isto é, sem o cumprimento dos requisitos legais e administrativos para tanto, ou mesmo sem a ciência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável pela implementação da política. No entanto, este trabalho se ocupará apenas das situações em que a própria política de reforma agrária concebe o retorno da área reformada para a negociação no mercado formal de terras.

Ao longo dos últimos anos, os instrumentos que orientam a implementação da política de reforma agrária - e as políticas fundiárias de forma mais ampla - sofreram uma série de modificações. A Lei de 2017 marcou uma importante virada na política de reforma agrária, na medida em que promoveu mudanças em instrumentos estruturais, tais como nos mecanismos de seleção, consolidação e titulação dos assentamentos. No entanto, se por um lado partimos desta compreensão, de outro, não perdemos de vista normas e programas criados em governos anteriores que já apontavam para a priorização da transferência de terras públicas para o domínio privado, quais sejam a Lei 11.952/2011 (Programa Terra Legal) e a Lei 13.001/2014. Este trabalho assume esforço teórico e metodológico de análise dos marcos normativos de titulação dos assentamentos de reforma agrária apontando as rupturas e continuidades em relação ao período anterior.

Além das revisões dos instrumentos legais que modificaram, entre outras coisas, a política de titulação nos assentamentos, ao longo dos últimos anos, foram criados programas que voltaram os esforços da administração pública para a titulação dos assentamentos em detrimento de outros componentes da política. Embora haja elementos que permitam localizar o início deste processo anos antes, em 2019 foi formulada uma ação estratégica no âmbito do Incra para operacionalizar a titulação em grande escala nos assentamentos. Neste ano foi criado o Núcleo de Inteligência e Planejamento com o objetivo de estabelecer uma classificação dos assentamentos do Brasil de acordo com nível de prioridade da ação estatal para a titulação. Orientado pelos requisitos legais para a titulação, o grupo de trabalho identificou os assentamentos que cumpriam ou dependiam da execução de determinada ação para a titulação e classificou-os em quatro níveis de prioridade para a atuação das superintendências regionais do Incra.

Em 2020, o governo federal criou o Programa Titula Brasil como mais uma ação voltada à titulação de assentamentos e terras públicas da União. O Programa opera por meio da celebração de acordos de cooperação técnica entre o Incra e municípios para a transferência da competência federal para a execução de determinadas ações da política de reforma agrária voltadas à titulação, tais como a realização de georreferenciamento, parcelamento, vistorias, coleta de documentos, entre outras.

Assim, fica evidente que nos últimos anos, em distintos governos, houve uma priorização para a titulação dos assentamentos em relação a outros campos da política de reforma agrária, com a promoção dos meios legais e a instituição de programas de governo nesse sentido. O que se verá neste trabalho é que, desde 2010, nota-se uma constante redução

da criação de novos assentamentos e das desapropriações de terras para fins de reforma agrária, ao mesmo tempo em que se verifica o aumento dos títulos expedidos.

Diante deste cenário de priorização da titulação dos assentamentos por meio da transferência da propriedade da terra aos assentados e assentadas da reforma agrária, emerge a preocupação com a implementação de outras políticas setoriais que viabilizem o desenvolvimento e assegurem a qualidade de vida nos assentamentos, as quais garantem os meios para que as famílias estejam menos vulneráveis frente às pressões do mercado formal de terras historicamente concentrador e excludente.

Voltando ao princípio desta pesquisa, em 2017, a partir de trabalho desenvolvido no âmbito da extensão universitária em parceria com o MST/RJ, o objetivo principal deste trabalho é analisar a implementação da política de titulação nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro, levando em consideração os investimentos em infraestrutura e aplicação de créditos de instalação. Partindo da análise das mudanças normativas e programas de governo que colocam a titulação dos assentamentos na ordem do dia de prioridades da ação estatal, busca-se investigar a incidência da titulação nos projetos de assentamento convencionais e ambientalmente diferenciados no Rio de Janeiro, relacionando-as com dados oficiais e entrevistas com membros da direção estadual do MST/RJ acerca da qualidade dos assentamentos.

Para tanto, este trabalho está organizado em três capítulos. O Capítulo 1 desenvolve uma análise histórica da política de reforma agrária desde a ditadura empresarial-militar até o final do governo de Jair Bolsonaro, conduzida pela investigação da realização da política de reforma agrária e do tratamento conferido à questão agrária de forma mais ampla ao longo dos períodos. A análise considera que no período do regime militar a posição que prevaleceu sobre a questão agrária considerou que o entrave ao desenvolvimento estava localizado nos meios técnicos de produção e não na desigualdade da estrutura fundiária, cuja consequência foi o incentivo à modernização dos meios técnicos de produção sem a realização da reforma agrária. A redemocratização aconteceu acompanhada do fortalecimento do debate público em torno da reforma agrária e do retorno desta pauta à agenda governamental. Nas décadas seguintes, com diferentes arranjos políticos, houve uma tentativa da conciliação entre os interesses dos setores agrários hegemônicos com a criação de assentamentos de reforma agrária. O resultado disto foi uma política de reforma agrária reconhecida como uma política de criação de assentamentos, cuja crítica reside na incapacidade de promover uma verdadeira transformação na estrutura fundiária. A partir do governo da Presidente Dilma, identificou-se uma transformação no perfil de implementação da política, inicialmente marcada pela redução da criação de novos

assentamentos e, consecutivamente, com as transformações normativas e programas de governo que direcionaram a política de reforma agrária para uma política de titulação de assentamentos.

O capítulo 2 coloca uma lente ampliada nas mudanças normativas e nas ações estatais e programas de governo voltados à titulação nos últimos anos. A análise das mudanças normativas assume como fio condutor questões-chave para a titulação dos assentamentos, quais sejam as características dos instrumentos utilizados para a titulação, as regras para a negociação formal dos lotes, os critérios e procedimentos para a consolidação e emancipação do assentamento em relação à obrigação estatal de investimentos na área, o valor pago pelo beneficiário da reforma agrária no momento da titulação definitiva, a vinculação do direito à moradia à propriedade da terra, as particularidades da titulação dos assentamentos ambientalmente diferenciados e a análise da titulação com enfoque em gênero. O resultado destas mudanças foi a ampliação da titulação dos assentamentos por meio da transferência de propriedade, ao mesmo tempo em que reduziu o tempo de manutenção dessas áreas fora do mercado de terras, além de flexibilizar as hipóteses de consolidação e emancipação dos assentamentos sem a obrigação estatal em promover investimentos em políticas setoriais que garantam a qualidade de vida nos assentamentos, conduzindo seus beneficiários a uma posição de maior vulnerabilidade frente às pressões do mercado formal de terras. Ainda, na seção 2 deste capítulo, são analisadas a criação e atuação do Núcleo de Inteligência e Planejamento do Incra e o Programa Titula Brasil.

Percorridas as análises dos marcos legais e das ações e programas de governo voltados à titulação, o Capítulo 3 investiga a incidência destes instrumentos nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro. Para tanto, são apontadas dimensões da reforma agrária no estado, tais como a área destinada à política, o número de famílias assentadas, região com maior concentração de assentamentos entre outras. Na sequência, a partir de dados oficiais e entrevistas com a direção estadual do MST/RJ, busca-se um diagnóstico da qualidade dos assentamentos do estado orientado pelos investimentos em infraestrutura e aplicação de créditos de instalação. Por fim, são analisados o histórico da entrega de títulos nos assentamentos do estado, a aplicação dos critérios do núcleo de inteligência e planejamento do Incra e os acordos de cooperação técnica firmados entre o Incra e os municípios do estado do Rio de Janeiro no âmbito do Programa Titula Brasil, tendo como fio condutor a preocupação do retorno das áreas para o mercado formal de terras, em diálogo com a qualidade dos assentamentos.

Metodologia

O presente trabalho articula mais de um caminho metodológico na busca de compreender, de forma ampla, a incidência da política titulação dos assentamentos de reforma agrária ao longo dos anos no estado do Rio de Janeiro. Para tanto, foram mobilizados, e postos em diálogo, dados oficiais do governo federal, documentos legais, entrevistas com atores-chave para o tema e revisão bibliográfica.

Foi mobilizado o recurso acesso a informações oficiais por meio da Plataforma Fala.br, foram solicitadas três grupos de informações oficiais: 1. Acesso ao processo administrativos n. 54000.036648/2020-03, o qual abriga as informações de criação e execução do trabalho do Núcleo de Inteligência e Planejamento (Anexo A); 2. Concessão de créditos de instalação (apoio inicial, fomento, fomento mulher, florestal, recuperação ambiental, habitacional e reforma habitacional) e investimentos em infraestrutura (medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas, meios de acesso ao assentamento que permitam o trânsito de pessoas e o escoamento da produção e a instalação de energia elétrica, abastecimento de água e moradia) nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro (Anexo B); e 3. Titulação nos assentamentos: Contratos de Concessão de Uso (CCU), Títulos de Domínio (TD) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) individuais e coletivos outorgados nos assentamentos (Anexo C).

Para a análise dos dados oficiais em diálogo com o contexto histórico e político da política de reforma agrária, foi realizada revisão bibliográfica dos principais autores que discutem a questão agrária e a reforma agrária no Brasil. Ainda, considerando como um dos objetivos deste trabalho compreender as mudanças legais e as ações governamentais promovidas ao longo dos anos que levaram a política de reforma agrária à uma política de titulação de assentamentos, foram analisados documentos oficiais, tais como legislações, processos administrativos e outros.

Com o objetivo de compreender os impactos nos assentamentos e percepções das famílias relativas às mudanças na política de reforma agrária, sobretudo no que diz respeito à titulação, bem como compreender a percepção da direção do MST/RJ sobre a qualidade dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro, foram realizadas duas entrevistas semi-estruturadas com membros da direção estadual do MST/RJ. As entrevistas foram realizadas nos dias 5 e 7 de dezembro de 2022, de forma presencial, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, e o roteiro utilizado para ambas consta no Anexo D. Também foi mobilizada a estratégia da entrevista semi-estruturada, com o Procurador-Chefe da Procuradoria Regional Especializada do Incra no Rio

de Janeiro, para compreender as mudanças institucionais que conduziram a política de reforma agrária para uma política de titulação de assentamentos, bem como investigar a titulação nos assentamentos do Rio de Janeiro. A entrevista foi realizada de forma remota, no dia 25 de novembro de 2022, e o roteiro utilizado consta no Anexo E.

CAPÍTULO 1 – DA CRIAÇÃO À TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS: DIMENSÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

A desigualdade da distribuição da terra acompanha a história da questão agrária no Brasil, com marcadores de raça e gênero. Ainda que a implementação de uma reforma agrária tenha sido mobilizada ao longo dos séculos XX e XXI, os atores e os interesses contrários à sua implementação atuaram seja interrompendo o avanço da sua realização, seja promovendo-a dentro dos limites de seus interesses. Este capítulo, informado pela busca de reconstruir o percurso histórico-político da implementação da reforma agrária como um dos instrumentos de superação das desigualdades fundiárias e sociais, analisa os processos que levaram à não implementação de uma política de reforma agrária que fosse capaz de promover a democratização do acesso à terra. Partindo deste ponto, a análise desenvolvida assume como hipótese a transformação da política de reforma agrária de uma política de criação de assentamentos para uma política de titulação de assentamentos.

1.1 A Questão Agrária na Ditadura Militar: modernização, sem reforma agrária

Historicamente, a questão agrária foi central no debate público brasileiro, ora compreendida nos discursos oficiais como uma questão a ser resolvida, ora como uma questão consensual. Ao longo da ditadura empresarial militar (1964-1985) não foi diferente, pelo contrário, o tratamento conferido à questão agrária foi central no plano de desenvolvimento do país no período militar, cujos efeitos foram percebidos com o aprofundamento das desigualdades sociais, fundiárias e regionais, aumento dos conflitos e violência no campo, e reverberam ainda hoje nas dinâmicas no campo. Esta seção abordará a questão agrária a partir da antinomia entre a reforma agrária e a modernização da agricultura.

O debate da questão agrária aqui abordado surge, de forma mais estruturada, no período do pós-guerra, quando uma corrente de pensadores e intelectuais orgânicos de movimentos sociais e partidos políticos colocavam a desigualdade de acesso à terra como entrave ao desenvolvimento social e econômico do Brasil. De outro lado, havia um outro grupo de pensadores que identificavam as bases técnicas como o obstáculo a ser superado. Com o golpe

de Estado e a instauração da ditadura empresarial militar em 1964, a concepção da necessidade de modernização da agricultura brasileira prevaleceu em relação à reforma agrária e passou a informar as políticas públicas para o campo. O tratamento conferido à questão agrária ao longo dos quase 20 anos de ditadura ficou conhecido como “modernização conservadora”, na medida em que incentivou e viabilizou a modernização dos meios técnicos de produção, sem a modificação da estrutura agrária e, assim, aprofundou as desigualdades sociais, fundiárias, econômicas e políticas, ampliando os conflitos no campo.

Para realizar uma abordagem da questão agrária, que coloca em evidência a emergência do debate teórico e político entorno da antinomia da defesa da Reforma Agrária e a defesa de uma modernização técnica da agropecuária, importa colocar luz nos atores e teorias centrais para o tema no pós-guerra. Delgado (1985; 2001; 2005) aponta quatro principais lócus de pensamento que protagonizaram o debate da questão agrária entre os anos 1950 e 1964, quais sejam: o Partido Comunista Brasileiro (PCB), a Igreja Católica, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e um grupo de economistas conservadores, em grande parte, da Universidade de São Paulo (USP). Além dos atores apontados por Delgado, os setores patronais da agricultura tiveram papel central nos debates à época.

De um lado, os três primeiros centros de desenvolvimento do pensamento relacionado à questão agrária, apesar de pontos de divergência, convergiam na defesa Reforma Agrária. De outro, os economistas conservadores ignoravam a questão fundiária como relevante para o tema agrário e centravam o pensamento em torno da oferta e da demanda de produtos agropecuários, comércio exterior, etc.

A posição do PCB no debate da questão agrária foi orientada pelas teses de Ignácio Rangel e Alberto Passos Guimarães, que, apesar de posicionar a reforma agrária de maneira distinta em suas teorias, centravam seu pensamento em duas questões principais, quais sejam: “as relações sociais fundiárias e o trabalho no meio rural brasileiro” (DELGADO, 2005, p. 24).

A CEPAL, como outro ator relevante política e teoricamente para as reflexões da questão agrária à época, teve Celso Furtado como principal representante teórico no Brasil. A posição do autor se alicerçava na percepção de que o setor agrário brasileiro tinha como característica o fato da oferta de alimentos não atender às pressões da demanda urbana e industrial, cujos efeitos recairiam sobre a inflação e a crise de abastecimento de alimentos. Assim, a solução para estes problemas passaria pela transformação das relações trabalhistas e da estrutura fundiária.

A Igreja Católica teve papel importante neste arranjo teórico e político de disputas em torno das concepções da questão agrária nas décadas de 1950 e 1960, sobretudo pela

disseminação da Doutrina Social da Igreja Católica, por meio dos Bispos, encíclicas papais e cartas pastorais. Nessa esteira, Delgado (2005, p. 24) chama a atenção para o papel da Igreja Católica em duas vertentes, quais sejam a organização do sindicalismo rural no Brasil e o protagonismo na formulação do princípio da função social da propriedade fundiária que, posteriormente, foi refletido no Estatuto da Terra e na Constituição Federal de 1988.

Em outro lugar do debate estavam os economistas da USP, liderados por Delfim Neto, que assumiram como alicerce da questão agrária o desenvolvimento econômico no pós-guerra e, nessa esteira, identificaram as cinco funções da agricultura no desenvolvimento econômico, quais sejam: 1. liberar mão de obra para a indústria; 2. gerar matéria prima para a indústria; 3. expandir as exportações; 4 transferir renda para a economia urbana; e 5. produzir alimentos. As relações trabalhistas e a estrutura fundiária foram ignoradas pelos economistas da USP na formulação das funções da agricultura. As consequências disto são, se, de um lado, as funções estiverem sendo cumpridas, independentemente das condições de trabalho e estrutura fundiária, não há que se falar em “crise da agricultura” e, conseqüentemente, em soluções para esta. De outro lado, se for identificado desajuste em alguma das funções, a resposta para o problema não passa pela mudança na estrutura fundiária e reconhecimento de direitos trabalhista. Como se verá na sequência, foi a tese conservadora dos economistas da USP que prevaleceu nos anos seguintes.

O debate em torno da questão agrária promovido por estes atores ao longo das décadas de 1950 e 1960 foi paralisado em 1964 com o golpe militar. E, o período de 1965 a 1982, foi marcado pela predominância das teses conservadoras no desenvolvimento das políticas para o campo, cujas soluções para a questão agrária foram estruturadas em indicadores de exportação, oferta e demanda e seus efeitos sobre os preços, ao mesmo tempo em que a reforma agrária foi rejeitada.

Este ciclo foi denominado e analisado por diversos autores como de concretização de uma “modernização conservadora na agricultura” (DELGADO, 1985; 2001; 2005) ou de “modernização dolorosa” (GRAZIANO DA SILVA, 1981). Guilherme Delgado chama a atenção que, para analisar este período, “é importante ter em conta que a chamada ‘modernização conservadora’ da agricultura nasceu com a derrota do movimento pela reforma agrária” (2005, p. 34).

A abordagem estatal e as reações em relação à questão agrária nos primeiros anos da ditadura empresarial-militar foram decisivas para a política agrária implementada no período de 1965-1980. Foram duas as principais medidas implementadas pelo governo Castelo Branco,

quais sejam a elaboração do Estatuto da Terra e o tratamento dado à agricultura no Programa Econômico do Governo (1964-1966).

A promulgação do Estatuto da Terra, ao lado da aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, realizada antes do golpe empresarial militar, em 1963, e de uma legislação previdenciária que previa medidas específicas para os trabalhadores rurais em 1970, foi resultado de um processo de lutas políticas e sociais ao longo da primeira metade do século XX – as quais não cessaram com a aprovação destas leis. Para Palmeira, o Estatuto da Terra, ao estabelecer categorias como trabalhador rural, ocupantes, latifúndio, minifúndio, empresa rural, arrendamento, colonização, etc., “impôs um novo recorte da realidade, criou categorias normativas para uso do Estado e da sociedade, capazes de permitir modalidades, antes impensáveis, de intervenção do primeiro sobre esta última” (1989, p. 93), cujos efeitos na sociedade ultrapassavam a efetivação dos direitos pelo Estado em termos de políticas públicas. Embora o Estatuto da Terra tivesse identificado os diversos sujeitos e relações sociais presentes no campo e, conseqüentemente, aberto caminhos para a efetivação de políticas direcionada para estes diferentes atores, seja pela implementação da reforma agrária ou outra, o governo militar optou pela “modernização do latifúndio” e pela colonização (ibidem, p. 96).

O tratamento dado à agricultura no Programa Econômico do Governo (1964-1966), de acordo com Delgado, se estruturou no diagnóstico da condição da agricultura brasileira, realizado pelo governo militar de Castelo Branco, o qual identificou “atraso no desempenho da agricultura, comparativamente à indústria, baixo grau de incorporação tecnológica, facilitado por uma fronteira agrícola em contínua expansão, estagnação no comércio exterior, pressões inflacionárias oriundas do desenvolvimento da agricultura; e inadequação da estrutura agrária” (2005, p. 31).

Em resposta ao Estatuto da Terra e ao diagnóstico realizado no primeiro governo militar, o grupo de economistas da USP apresentou uma resposta estruturada nas cinco funções da agricultura, afirmando, dentre outras coisas, que a estrutura agrária e fundiária não representavam entrave ao crescimento da economia do país, por esta razão, não haveria necessidade de realizar reforma agrária nos termos do Estatuto da Terra; e a solução estava na modernização da agricultura. Isto é, a proposta era: a modernização da agricultura, sem reforma agrária. A partir disso, Delfim Neto e os outros economistas da USP afirmaram que a expansão do setor agrícola estava condicionada à elevação do nível técnico de mão de obra, do nível de mecanização, utilização de fertilizantes e uma estrutura agrária eficiente.

Em 1967, Delfim Neto é nomeado Ministro da Fazenda do segundo governo militar, de Artur Costa e Silva (1967-1969), e passa a implementar, de maneira mais sistemática, as

estratégias conservadoras para a agricultura, orientada pelos objetivos de modernizá-la e aprofundar das relações da agricultura com a indústria e com o comércio exterior.

Este processo – que se iniciou com Delfim Neto, mas que se estendeu até o final do regime militar, pelo menos - se deu pelas mudanças nas bases técnicas dos meios de produção, a partir da introdução de fertilizantes, sementes modificadas e outros, além de maquinário industrial, como tratores, equipamentos de irrigação, etc. A estratégia da modernização conservadora da agricultura foi viabilizada pela criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, com o estímulo à adoção dos pacotes tecnológicos da “Revolução Verde” e com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (EMBRAPA) e Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

Este período ficou marcado pelo aumento expressivo nos índices de utilização de insumos básicos no setor, entre 1967-1975, a utilização de fertilizantes aumentou mais de seis vezes, defensivos mais de quatro vezes e tratores quase três vezes (GRAZIANO DA SILVA, 1982). A ampliação da utilização destes insumos na produção agrícola não apenas cumpre a função de elevar os níveis de produtividade da terra, mas também desempenha o papel reservado à agricultura como geração de mercado para produtos industriais.

Nessa esteira, o crédito rural assumiu papel fundamental no desenvolvimento da política de modernização da agricultura brasileira, que, por sua característica fundamentalmente burocrática, privilegiou os grandes proprietários, servindo como mecanismo de “capitalização das grandes propriedades” (ibidem, p. 39). Ainda, de acordo com José Graziano da Silva, “as avaliações realizadas sobre a política de crédito rural enquanto instrumento de modernização, indicam que grande parte desses recursos foram investidos pelas grandes propriedades em reserva de valor, principalmente na compra de mais terras” (ibidem, p. 39).

Além dos incentivos para a mudança das bases técnicas dos meios de produção, Palmeira (1989) aponta outro elemento-chave na estratégia de modernização da agricultura desenvolvida pelo governo militar: a política de terras públicas. Com fundamento no Estatuto da Terra¹ e em um conjunto de normativas infralegais no seio do aparato estatal, o governo

¹ Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra), Art. 10. O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação.

§ 1º Somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório, desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada.

§ 2º Executados os projetos de colonização nos imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório.

militar promoveu uma transferência sistemáticas de terras públicas para o domínio privado, em especial na Amazônia Legal. A principal estratégia empreendida pelo governo para viabilizar esta transferência em massa, foi a utilização de licitações, as quais permitiam a compra e venda de grandes áreas (500 a 3.000 hectares), sem impor limites à aquisição de múltiplas áreas por uma mesma pessoa ou grupo, resultando na incorporação das áreas arrematadas e a criação de novos latifúndios. Palmeira (1989) afirma que esta política beneficiou grandes fazendeiros e grupos econômicos nacionais e estrangeiros interessados na terra como reserva de valor:

Um terceiro instrumento de peso na condução da política de modernização foi a política de terras públicas. Respaldados nos dispositivos legais que inibem a propriedade pública de imóveis rurais em caráter permanente (Estatuto da Terra, art. 10, § 1º) e em toda uma sub legislação que brotou dentro da burocracia governamental, expressa em portarias, normas, instruções, exposições de motivos e até em simples ordens de serviço, os governos do período autoritário, operaram uma transferência maciça do patrimônio fundiário da Nação para particulares, sobretudo na Amazônia Legal. Dos 126.581.645 hectares adquiridos e incorporados pela União e pelo INCRA entre 1970 e 1985, 31.829.966 foram transferidos, em caráter definitivo, sob a forma de propriedades rurais, para particulares. Um dos mecanismos mais usados para operar essa transferência dos lotes. Vendidos (500 a 3.000 hectares), pela inexistência de limitações à aquisição de vários lotes por um mesmo grupo e de exigências como aquelas que se antepõem ao reconhecimento de posses, além da própria mecânica dos leilões e de todo o ritual envolvido (editais, projetos, etc.) que excluem os que não têm recursos para cobrir lances e os que não dispõem de recursos financeiros e culturais para sequer entrar na parada, que beneficiavam grandes fazendeiros e grupos econômicos nacionais e estrangeiros interessados na terra como reserva de valor. Dos quase 32 milhões de hectares a que nos referiu os, 12.224.984 hectares foram, assim, incorporados ao estoque de terras da grande propriedade. Curiosamente, essa política generosa de alienação de terras públicas a grupos nacionais e estrangeiros se fez acompanhar de um crescente envolvimento das Forças Armadas com o problema fundiário e com a questão da terra. (ibidem, p. 97-98).

O resultado do tratamento conferido à questão agrária ao longo do regime militar, informado pelas estratégias de modernização da agricultura, foi o aprofundamento das relações desiguais na agricultura brasileira, materializadas no agravamento da concentração fundiária, o aprofundamento da exploração da força de trabalho, o aumento das disparidades de renda, entre outras. Nesse sentido, Guilherme Delgado avalia que:

§ 3º Os imóveis rurais pertencentes à União, cuja utilização não se enquadre nos termos deste artigo, poderão ser transferidos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ou com ele permutados por ato do Poder Executivo.

Em certo sentido pode-se visualizar nesse processo de modernização um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial. Estas são regionalmente identificadas com segmentos produtivos organizados a partir de 1930 (era Vargas) nos institutos federais de fomento e defesa setoriais. No período da ‘modernização conservadora’ serão reassimiladas em programas e projetos especiais, os quais garantem ao latifúndio a obtenção de inúmeras linhas de apoio e defesa na nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural. A valorização extraordinária dos patrimônios territoriais, muito além do crescimento real da economia, é um sinal conservador desse projeto de modernização (DELGADO, 2005, p. 37-38).

Também sobre os efeitos da implementação das políticas de modernização da agricultura, José Graziano da Silva afirma que:

Os resultados das políticas que visam o desenvolvimento do capitalismo no campo têm servido na maioria das vezes para a manutenção de um sistema latifundiário no qual a terra assume papel secundário. O que se pode ver no campo brasileiro é uma “modernização conservadora” que privilegia apenas algumas culturas e regiões assim como alguns tipos específicos de unidades produtivas (médias e grandes propriedades). Nunca foi uma transformação dinâmica, autossustentada; pelo contrário, uma modernização induzida através de pesados custos sociais e que só vinga pelo amparo do Estado” (GRAZIANO DA SILVA, 1982, p. 40)

A análise de Palmeira (1989) corrobora com as análises de Delgado e Graziano e, ainda, chama a atenção para a inclusão de um novo segmento de atores que passaram a ver o campo como alternativa de investimento:

As vantagens oferecidas pelas políticas de *modernização* beneficiaram os latifundiários tradicionais, mas também atraíram para o campo capitais de outros setores da economia para quem o campo passou a ser colocado como uma alternativa interessante de investimento. Grandes grupos econômicos entraram na produção agrícola ou agroindustrial e passaram a imobilizar capitais em terras, contando não apenas com a sua valorização, mas também com a perspectiva de captação de recursos públicos para a realização de aplicações financeiras mais vantajosas no momento (PALMEIRA, 1989, p. 99).

É importante destacar que a análise desenvolvida por Moacir Palmeira (1989) propõe a inclusão de outros processos sociais que, na visão do autor, ocorreram simultânea e autonomamente em relação à modernização dos meios técnicos de produção, no contexto da questão agrária no período da ditadura empresarial-militar, quais sejam: a expropriação do campesinato, a ação e presença do Estado no campo e a criação dos sindicatos de trabalhadores

rurais. Isto é, o autor trava uma análise desses processos sociais, não como causa ou consequência da modernização dos meios técnicos de produção, mas como processos autônomos que impactaram na conformação das relações sociais no campo neste período.

Além das transformações sociais e econômicas, a modernização conservadora da agricultura causou enormes impactos ambientais. O incentivo ao uso massivo de pesticidas, agrotóxicos, sementes geneticamente modificadas e outros insumos industriais na agricultura causam enorme impacto ao meio ambiente.

Paralelamente às políticas de modernização das bases técnicas da agricultura, os governos militares lançaram mão da estratégia de colonização da Amazônia como política de destinação de terras públicas. Com a atenção voltada principalmente para a ocupação das fronteiras, sob a justificativa da preocupação com a segurança nacional e o lema “ocupar para não entregar”, os governos militares implementaram projetos de “Colonização Agrícola”. Os projetos se estruturavam pela atuação do Estado em associação com empresas de colonização, que promoviam as bases materiais para a chegada de colonos, em sua maioria, vindos da Região Sul do país, para ocuparem os espaços considerados “vazios” da Região Norte. Estes projetos combinavam-se com a estratégia de modernização da agricultura, na medida em que os colonos eram incentivados a ocupar as áreas e desenvolver suas produções com os novos insumos do setor.

A concepção de “vazios demográficos” que informou os projetos de colonização da Amazônia, desconsiderava os modos tradicionais de ocupação dos territórios pelos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. As consequências deste processo foram a expropriação dos territórios tradicionais, o acirramento e inauguração de conflitos no campo, além do aumento do desmatamento para a abertura de áreas para a agricultura e pecuária.

Assim, os anos do governo militar foram marcados pela modernização da agricultura, sem que houvesse a democratização do acesso à terra. Como visto, as consequências disto foram o aprofundamento das desigualdades sociais e regionais no campo, além dos impactos ambientais.

1.2 A Era do agronegócio: redemocratização, crises econômicas e solução neoliberal

A década de 1980 foi palco de mudanças políticas e econômicas significativas, as quais representaram demarcadores importantes de novas configurações nas relações sociais. O fim do ciclo de crescimento econômico, o período de abertura do regime militar nos primeiros anos

da década, a redemocratização do Brasil com o fim da ditadura empresarial-militar em 1985, o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 representaram transformação do tratamento conferido à questão agrária, ao mesmo tempo que evidenciaram as contradições da sociedade brasileira.

Neste período, conhecido como “Nova República (1985-1989), os movimentos sociais retomaram espaço no debate público e as demandas sociais voltaram a ecoar no discurso oficial, proporcionando um clima de euforia em torno da questão agrária, sobretudo para a efetivação de uma reforma agrária. Contudo, o retorno da reforma agrária à cena política veio acompanhada de sucessivas crises econômica e pressões contrárias dos setores conservadores da questão agrária, e os movimentos sociais viram suas reivindicações serem ajustadas – e até paralisadas – pelas demandas conservadoras, sobretudo no I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e na Constituição Federal de 1988.

A crise do regime militar no final da década de 1970 e início de 1980, de um lado, colocou em evidência diversas demandas dos setores populares e progressistas da sociedade, como a liberdade de imprensa, a democratização do acesso à terra, melhores preços dos produtos agrícolas e outros, de outro, colocou novos atores no debate público. As lutas dos trabalhadores do campo não apenas se intensificaram como também ganharam qualidade, em razão do arrefecimento da repressão do regime militar e pela entrada de novos atores e mediadores nos conflitos no campo, tais como a estruturação dos sindicatos rurais e da Comissão Pastoral da Terra (ver MEDEIROS, 1989).

É nesse contexto que surgem movimentos sociais e entidades de assessoria agrária como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), criado oficialmente em 1984, por ocasião do 1º Encontro Nacional dos Trabalhadores Sem Terra, em Cascavel/Paraná, com os objetivos de “lutar pela terra, lutar pela reforma agrária e lutar por mudanças sociais no país” (MST, 2022, *online*). Neste período também houve uma reorganização da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Este novo momento colocou outra vez a reforma agrária no debate público e no discurso oficial. Ainda no contexto da ditadura empresarial-militar houve uma transformação no tratamento conferido à questão agrária caracterizado por José de Souza Martins (1984) como “a militarização da questão agrária”.

Com o fim da ditadura empresarial-militar, em 1985, o primeiro governo civil, que acabou sendo chefiado por José Sarney, deu sinais de que a questão agrária, em especial a reforma agrária, ganharia novo tratamento. De início, foram nomeados para o Incra e para o Ministério de Assuntos Fundiários, respectivamente, Nelson Ribeiro e José Gomes da Silva,

ambos defensores da reforma agrária. Além disso foi criado o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) (1985-1988).

A edição do I PNRA cumpriu papel importante de transformação no tratamento da questão agrária na década de 1980, contudo, o impasse na sua aprovação já dava sinais de que as demandas dos movimentos sociais e a efervescência em torno dos direitos sociais encontraria obstáculos nos anos seguintes.

Nessa esteira, Medeiros chama a atenção para a descaracterização da proposta do PNRA formulada pelos movimentos sociais, sindicatos rurais e entidades de assessoria agrária em relação ao Plano efetivamente aprovado, e afirma que “a concepção de alterações fundiárias, contida na proposta original, dava lugar a intervenções tópicas, pontuais e descontínuas” (1989, p. 1996). Isso porque, ainda de acordo com a autora, a proposta de PNRA estruturava-se em torno de nove principais pontos, quais sejam: 1) reforma agrária como programa prioritário na nova República; 2) reforma agrária orientada pelo Estatuto da Terra; 3) desapropriação por interesse social como principal instrumento de realização da reforma agrária; 4) a indenização pela desapropriação da terra seria calculada de forma que representasse uma penalização ao descumprimento da função social; 5) a criação de assentamentos modalidade prioritária de realização da política, tendo como programas complementares a regularização fundiária, a colonização e a tributação; 6) a criação dos assentamentos devia reconhecer as formas de organização da produção e da ocupação da terra já desenvolvidos pelos trabalhadores rurais; 7) tinha como objetivo assentar, em quinze anos, cerca de sete milhões de trabalhadores rurais; 8) a participação dos trabalhadores rurais na implementação da política; e 9) a política de reforma agrária integraria a área social do governo (e não a área econômica). Para além de um olhar crítico, a proposta do PNRA teve como principal ganho o rompimento com a política agrária implementada pelos governos da ditadura empresarial-militar e um retorno da confiança dos trabalhadores e do movimento sindical rural de que suas demandas históricas seriam atendidas.

Em contrapartida, a versão definitiva do Plano, aprovada em 1985, colocava a reforma agrária como um eixo da política agrária, tendo como pontos principais: 1. a priorização das soluções negociadas para os conflitos, que levassem em consideração cada caso; 2. a conceituação do “latifúndio produtivo”, que alçava as grandes propriedades a condição do bom aproveitamento da terra, em contradição com o Estatuto da Terra; 3. a prerrogativa de evitar a desapropriação de latifúndios produtivos, abrindo a possibilidade de contestação judicial das apropriações realizadas; 4. omissão das áreas prioritárias à reforma identificadas na proposta; 5. os imóveis com grande incidência de arrendatários e parceiros foram excluídos dos imóveis

potencialmente desapropriáveis; 6. redução da participação dos trabalhadores rurais na implementação da política; e 7. previsão de competência do Presidente da República para a aprovação dos Planos Regionais de Reforma Agrária.

A Constituição Federal de 1988, resultado de pouco mais de um ano de debates na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), trouxe enorme avanço em termos de direitos voltados aos camponeses e populações do campo, representando uma nova abordagem em relação à questão agrária. Aos povos indígenas foi reconhecido os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas, conferindo ao Poder Público os deveres de demarcá-las, protegê-las e fazê-las serem respeitadas. Às comunidades quilombolas foi garantido o direito à propriedade das terras que ocupam, conferindo ao Estado o dever de titulá-las. Aos demais povos e comunidades tradicionais foram garantidos os direitos fundiários, culturais e ambientais, impondo ao poder público o dever de criar espaços territoriais especialmente protegidos, levando em consideração todos os seus componentes, bem como garantindo que as terras públicas serão destinadas em conformidade com o plano nacional de reforma agrária. Aos trabalhadores rurais sem terra, a Constituição Federal garantiu que, as terras que estivessem descumprindo sua função social, seriam desapropriadas para fins de reforma agrária, ao que se soma a destinação de terras públicas compatíveis com a reforma agrária. Isto é, a nova ordem constitucional reconheceu os diversos sujeitos e grupos sociais que compõem o campo brasileiro, garantindo-lhes o direito à terra e ao território como determinantes para a promoção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, também constitucionalmente reconhecidos.

A Constituição Federal estabelece que a função social é condição de existência e proteção do direito de propriedade², cujo cumprimento depende do atendimento simultâneo a quatro requisitos, quais sejam: 1. aproveitamento racional e adequado; 2. utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; 3. observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e 4. exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Os imóveis rurais que descumprirem um ou mais requisitos da função social são passíveis de desapropriação por interesse sociais, para fins de reforma agrária, mediante indenização em títulos da dívida agrária.

Ainda, a CF 1988 prevê outras limitações ao direito de propriedade, quando define que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial

² Artigo 5º, incisos XXII e XXIII e artigo 70, incisos II e III, Constituição Federal 1988. Ver SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A função social da terra**. Curitiba, Arte & Letra, 2021.

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 (art. 225); quando define que são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União (§6º, 231); quando define que o Poder Público e a sociedade promoverão e protegerão o patrimônio cultural brasileiro, constituído dos 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 (art. 215 e 216).

A Constituição reservou o Capítulo III às políticas agrícola, fundiária e à reforma agrária. Como visto acima, este capítulo prevê que os imóveis que descumprirem sua função social são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Por outro lado, a CF 1988 traz outros instrumentos que reduzem a aplicação da desapropriação por interesse social, como a vedação da desapropriação de propriedades produtivas (art. 185, II), isto é, se for constatado o descumprimento da legislação ambiental, a existência de trabalho análogo à escravidão ou outra circunstância que represente o descumprimento dos requisitos da função social, ainda assim, o imóvel não poderá ser desapropriado.

Aos trabalhadores rurais foi garantido regime de aposentadoria e previdência social diferenciados (art. 201, inciso II); o reconhecimento dos sindicatos rurais (art. 8º, parágrafo único); os direitos trabalhistas (art. 7º).

Assim, a CF 1988 reconheceu e garantiu um conjunto de direitos sociais, culturais e fundiários aos sujeitos e grupos que compõem o campo no Brasil. Da Constituição, restou o desafio de efetivá-los e transformá-los em políticas públicas. E, mais uma vez, as políticas de reforma agrária, demarcação de terras indígenas, titulação de territórios quilombolas e dos demais povos e comunidades tradicionais foram timidamente efetivadas, sob a justificativa de sucessivas crises econômicas e do direito à propriedade privada da terra.

Paralelamente ao retorno da reforma agrária à agenda política, a elaboração do I PNRA e sua incorporação na Constituição Federal de 1988, chegou ao fim o ciclo de crescimento econômico que orientou as políticas agrárias nos governos militares e, ao longo da década de 1980, o Brasil passou por um período de estagnação econômica, imposta pelas condições de ajuste à crise do endividamento externo. Nesse contexto, o importante para este trabalho é o papel relegado ao setor agropecuário como solução para a crise econômica, e seus efeitos como entrave à democratização do acesso à terra. Isso porque Delgado afirma que,

A forma como a política econômica externa incorporará o setor agrícola na "solução" do endividamento externo, reforça a estratégia de concentração e especulação fundiária no mercado de terras. A maior sinal disto é a liberalidade com que propicia a apropriação da renda fundiária pelos grandes proprietários. (2005, p. 40)

O autor aponta que o processo, no qual a economia internacional determina a economia política da questão agrária no Brasil, se desenrolou nas duas décadas subsequentes dividido em três processos, quais sejam: 1. tentativa de resposta à crise do endividamento com recursos provenientes do setor primário (1983-1993); 2. arrefecimento da ausência de liquidez internacional, seguido de novo endividamento (1994-1999); e 3. relançamento da estratégia do saldo comercial externo (2000-2003).

A resposta do governo militar à crise de estagnação econômica, em 1982, foi a ampliação das exportações de produtos do setor primário. Para tanto, o governo incentivou o crescimento da produção do setor primário, acompanhado da expansão – à época - da nova fronteira agrícola na região Centro-Oeste. Delgado aponta que a estratégia de crescimento do setor primário reflete na renda territorial e nos preços das propriedades rurais, pois, neste período, verificou-se um incremento real de 1,9% no preço da terra (2005, p. 42).

Neste contexto de retorno da questão agrária ao debate institucional, sobretudo com o I PNRA, as discussões relativas à reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte, os pontos incorporados à Constituição de 1988 e a posterior edição da Lei 8.629/1993, os resultados da implementação de reforma agrária, no que diz respeito à criação de assentamentos, não refletiu a efervescência do tema nos dez anos seguintes à redemocratização. Juntos, os governos Sarney, Collor e Itamar, de 1985 a 1994, criaram apenas 806 projetos de assentamento, capazes de beneficiar 67.636 famílias (MATTEI, 2012).

A década de 1990, sobretudo a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, marca uma importante virada do tratamento do poder público em relação à questão agrária. Orientados por um discurso neoliberal, o governo, os meios de comunicação de grande alcance e diversos espaços acadêmicos reproduziam um consenso de que a questão agrária havia sido superada e, portanto, o debate historicamente posto sobre os obstáculos para o desenvolvimento rural brasileiro - que colocava em polos opostos os defensores da reforma agrária e de outro os defensores da modernização das bases técnicas da agricultura – também havia sido ultrapassado. O discurso hegemônico informava que o destino da agricultura brasileira estava traçado e deveria perseguir o caminho da globalização, com a incorporação de novas tecnologias que prometiam aumentar a produção e reduzir a necessidade de mão de obra,

pela ampliação das cadeias agroindustriais, pela globalização da indústria agroalimentar, com a disseminação dos insumos químicos para a agricultura e sementes geneticamente modificadas, em sua maioria, controlada pelas empresas transnacionais, entre outros componentes a serem incorporados na economia brasileira. O outro lado da moeda do destino da questão agrária brasileira seria o apagamento dos agricultores familiares, sem-terra e outros atores do campo, cujos modos de vida não acompanham a lógica da economia neoliberal.

A consequência desta formulação é a compreensão de que a implementação de uma política de reforma agrária seria inócua no contexto agrário brasileiro, e que o papel do Estado deveria limitar-se a ações pontuais para a resolução de conflitos no campo, desde que não atingisse os interesses dos grandes proprietários de terra e poder (CARVALHO FILHO, 2009). Isto é, a intervenção do poder público nos conflitos no campo, com a criação de assentamentos de reforma agrária de forma pontual, tinha como intenção principal a neutralização dos movimentos sociais e o controle dos conflitos estruturais no campo, e não de promover efetivamente mudanças na estrutura fundiária.

Nessa esteira, identificaremos os aspectos centrais da política de FHC que nos permitem identificá-lo como um governo neoliberal e, na sequência, analisaremos o papel relegado à reforma agrária ao longo do governo e as interseções com a política neoliberal.

Alentejano (2004) aponta cinco elementos centrais no governo FHC que o caracterizam como antipopular e neoliberal. O primeiro diz respeito ao aumento da dependência externa, provocada pela eliminação das restrições à importação, estímulo ao ingresso de capital estrangeiro de natureza especulativa, o crescimento da dívida externa e processos de privatização de empresas públicas. O segundo, trata-se da participação do Estado nos processos de privatização que, em grande medida, viabilizou materialmente a transferência das empresas públicas para domínio privado, com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Outro elemento que contribui para a caracterização do período como de políticas neoliberais foi o tratamento privilegiado dado ao sistema financeiro, sobretudo com a criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). O quarto aspecto é o aumento das desigualdades sociais, orientada pelo aumento do lucro das empresas e a redução da renda dos trabalhadores. E, por fim, o enorme crescimento do desemprego, provocada pela abertura da economia ao capital estrangeiro, pela política de juros altos e privatizações, cujas consequências são a redução dos postos de trabalhos na indústria e o baixo investimento em pequenos e médios agricultores.

No mesmo sentido, Delgado (2005) caracteriza a política econômica adotada no primeiro governo de FHC como um “movimento de ajuste ultraliberal”, cujas consequências foram a desvalorização da renda fundiária e do preço da terra – neste período, houve uma redução de 9,1% no preço da terra.

O autor aponta que a desvalorização do preço da terra, por um lado favorece a implementação da política de reforma agrária, se consideramos o barateamento dos custos da indenização pela desapropriação da terra e a facilitação da sua incorporação para a política de reforma agrária, ao que se soma uma redução do poder econômico dos grandes proprietários de terra. De outro, a verificação da ausência do Estado na política agrária vai contra uma política de desenvolvimento rural orientada pela reforma agrária, em outras palavras, para a implementação da reforma agrária é preciso que o Estado assuma protagonismo no desenvolvimento das políticas agrárias.

O final do primeiro governo de FHC ficou marcado por uma crise econômica de endividamento externo, que colocou fim à experiência ultraliberal do Estado brasileiro. Em seu segundo mandato, FHC reedita a estratégia adotada por Delfim Neto, em 1982, e convoca o setor agropecuário a participar da solução para a crise. Para tanto, desenvolve políticas públicas com vistas a incentivar o setor agropecuário em sua dimensão primário-exportadora. Nessa esteira, Delgado destaca uma série de iniciativas desenvolvidas no segundo governo de FHC que alçaram o setor agropecuário à primeira prateleira de prioridades do governo, criando as condições para o “relançamento do agronegócio”, em sua identidade de associação do grande capital industrial com a grande propriedade fundiária, passando por uma estratégia econômica que envolve o capital financeiro, em busca do lucro e renda da terra, articulada às políticas estatais (ibidem, p. 47).

Dentre as iniciativas, destacam-se a orientação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuárias (EMBRAPA) no sentido de promover pesquisas em harmonia com os interesses das empresas multinacionais do agronegócio. Também houve explícito investimento em infraestrutura voltada ao escoamento da produção do agronegócio, tais como na construção de portos, rodovias e etc., tanto para o incremento das áreas que já contavam com a presença deste setor, quanto para a incorporar novas áreas para o agronegócio. A isto, soma-se uma frágil regulamentação do mercado de terras, seja pelo desinteresse do governo nas terras públicas ou pela baixa desapropriação de terras que não estejam cumprindo com a função social (DELGADO, 2005).

Por outro lado, o governo FHC foi responsável pela implementação de uma das políticas públicas mais inovadoras para o meio rural à época: o Programa Nacional de Fortalecimento

da Agricultura Familiar (PRONAF), marcando o reconhecimento estatal (ainda que insuficiente e impreciso) de uma nova categoria social, os agricultores familiares (SCHNEIDER, MATTEI, CAZELLA, 2004). O Programa, criado em 1996, por meio do Decreto Presidencial nº 1.946/1996, e ampliado nos anos seguintes, concretizou uma demanda histórica dos pequenos produtores:

Em larga medida, pode-se afirmar que o PRONAF foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980. O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo (SCHNEIDER, MATTEI, CAZELLA, 2004, p. 22)

A reforma agrária ocupou um espaço restrito nas políticas agrárias dos governos FHC se comparados com a gravidade da estrutura fundiária do Brasil, não sendo capaz de produzir transformações na estrutura fundiária, convertendo-se uma política de criação de assentamentos. O saldo da política de reforma agrária neste período foi polêmico, de um lado, os dados oficiais inflavam os números de famílias assentadas e áreas distribuídas, o governo federal defendia iniciativas de execução da reforma agrária por meio de estratégias de mercado, de outro, os índices de concentração de terra continuavam apontando para a elevação da concentração (MATTEI, 2017). Ao longo dos oito anos de governo (1995-2002), o discurso oficial narrava que estava sendo implementada uma política de reforma agrária em larga escala no Brasil, os dados do Ministério do Desenvolvimento Agrária (MDA) revelavam que, no primeiro mandato, foram assentadas 287.994 famílias, em um área reformada de 12.698 milhões de hectares, e, no segundo mandato, teriam sido assentadas 295.815 famílias, em 7.901 milhões hectares (ibidem, p. 198).

Ao mesmo tempo em que o governo se preocupava em disseminar, nos veículos de comunicação e em seu aparato da propaganda, a informação de que estava comprometido em realizar a reforma agrária, fazia uma campanha de desqualificação e criminalização dos movimentos sociais. O discurso oficial era usado como justificativa para o tratamento dos conflitos agrários como caso de polícia, cujas consequências práticas eram a prisão de lideranças, uso da polícia militar no cumprimento de decisões judiciais para desfazer os acampamentos promovidos pelo MST e outros movimentos, entre outras medidas (CARVALHO FILHO, 2009).

Nota-se, então, que o governo FHC adotou uma dupla estratégia em relação à reforma agrária, de um lado, noticiava a implementação de uma política de reforma agrária, de outro,

criminalizava os movimentos sociais defensores da bandeira da reforma agrária. Sobre isto, José Juliano de Carvalho Filho afirma que:

A ideia básica parece ter sido: confundir a opinião pública provocando a sensação de que a reforma agrária estava sendo implementada, que ela era programa prioritário do governo e não avançava mais devido à má vontade, radicalismo e *outras intenções* (subversão da ordem) dos movimentos sociais (2009, p. 215).

No início do segundo mandato (1999-2002), FHC anunciou a “Nova Reforma Agrária”, consolidada no plano intitulado “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural – Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado”. A principal medida apresentada como base da “Nova Reforma Agrária” foi a alteração da forma de obtenção de terras para fins de reforma agrária, incluindo, como mecanismo principal, instrumentos de mercado (como leilões e sistemas de crédito fundiário), em detrimento da desapropriação de terras.

A “reforma agrária de mercado” foi fruto de parceria do governo FHC com o Banco Mundial com o objetivo de desenvolver o projeto “*Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*” (Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza). Em 1997, a parceria transformou-se em um programa do governo conhecido como “Cédula da Terra”, implementado em cinco estados (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais) com o objetivo de conceder linhas de crédito para agricultores sem-terra adquirirem terras de maneira associativa. O programa previa um prazo de financiamento de vinte anos, com juros de 4% ao ano, e tinha como meta inicial o assentamento de 15 mil famílias em quatro anos. Em 2000, nova remessa de recursos do Banco Mundial possibilitou a ampliação da experiência da “reforma agrária de mercado” em outros quinze estados. Simultaneamente ao programa “Cédula da Terra”, foram criados os programas “Banco da Terra” e “Crédito Fundiário”, com a mesma finalidade de disponibilização de créditos para compra de terras por associação de agricultores sem-terra, agora com abrangência nacional.

A justificativa governamental para a realização da reforma agrária por meio de instrumentos de mercado eram a maior agilidade na implementação da política e menor custo aos cofres públicos, permitindo o acesso à terra, sem conflitos sociais e disputas judiciais. Por outro lado, pesquisa desenvolvida pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo, em 2001, revelou descontentamento dos beneficiários com a morosidade para liberação dos recursos prometidos para desenvolvimento da produção e da infraestrutura básica das áreas

adquiridas dessa forma. Ainda, a pesquisa revelou que a produção não gerava renda suficiente para garantir o sustento das famílias e quitar os compromissos financeiros do programa, as consequências apontadas foram a necessidade de busca de trabalho fora dos assentamentos, a evasão das áreas e o endividamento das famílias (MATTEI, 2017).

Na prática, a realização da reforma agrária mediada por instrumentos de mercado transfere aos posseiros e sem-terra a responsabilidade de resolver a questão fundiária do Brasil. Soma-se a isto, a retirada o caráter punitivo da política, ao enfraquecer a desapropriação por descumprimento da função social da terra. Além disso, descentraliza e municipaliza a implementação da política em uma realidade rural brasileira na qual os grandes proprietários de terras exercem forte influência sobre o poder político local.

Ainda, a política de criação de assentamentos no governo FHC não esteve acompanhada de outras políticas setoriais de reforma agrária que garantissem às famílias condições de reprodução da vida nas áreas de reforma agrária. Pouco crédito subsidiado, apoio técnico, precarização da infraestrutura de armazenamentos e escoamento da produção, bem como as condições desfavoráveis dos preços agrícolas, resultou, paralelamente à criação dos assentamentos, em um processo de expulsão de pequenos produtores das áreas rurais, o saldo final do tratamento conferido à política agrária ao longo dos governos FHC foi maior número de famílias que perderam a terra do que se beneficiaram com a política de assentamentos (ALENTEJANO, 2004)³.

Nessa esteira, ainda que os dados oficiais e a propaganda afirmassem que estava sendo desenvolvida “a maior reforma agrária do mundo”, as políticas macroeconômicas adotadas facilitaram a concentração de terras e o aprofundamento das desigualdades. A abordagem da reforma agrária ficou marcada por ações pontuais, com o objetivo de neutralizar os conflitos no campo, ao mesmo tempo em que os movimentos sociais eram constantemente criminalizados nos discursos oficiais. Além disso, a veracidade dos dados oficiais relativos às ações de reforma agrária é questionável, tendo sido constatada a duplicidade na contagem de famílias assentadas,

³ De acordo com Alentejano (2004, p. 05), “Ao mesmo tempo em que se constitui um expressivo número de assentamentos rurais - em comparação com governos anteriores em que quase nada era feito - está em curso um amplo processo de expulsão de pequenos produtores do meio rural (menos 1 milhão de estabelecimentos agrícolas entre 1985 e 1996 e falência de 500 mil pequenos produtores rurais entre 1995 e 2000), dadas as condições desfavoráveis em termos de preços agrícolas (32% desde a implantação do real em 1994), ausência de apoio técnico e creditício, precariedade da estrutura de armazenamento e escoamento da produção, processos agravados pela abertura indiscriminada da economia (aumento de 700% nas importações agrícolas) e pelo desmonte do aparelho estatal de pesquisa e extensão, o que faz com que o número de famílias que perdeu a terra supere as beneficiadas pelos assentamentos, mesmo que contabilizássemos todas estas como novas beneficiárias” .

iniciativas de regularização fundiária computadas como de reforma agrária, famílias acampadas contabilizadas como assentadas e outras divergências. Nesse sentido, as medidas implementadas no governo FHC não foram suficientes para caracterizar uma política de reforma agrária, senão uma política de criação de assentamentos.

1.3 Lula (2003-2010): rupturas e continuidades

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, deu novo folego às esperanças da realização da reforma agrária em uma dimensão estrutural de democratização de acesso à terra, isso porque, o Partido dos Trabalhadores (PT) figurava como um importante ator na luta pela terra e trabalho ao longo das duas décadas anteriores. Contudo, como se sabe, as expectativas foram frustradas e não houve, até hoje, a implementação de uma política de reforma agrária capaz de alterar a estrutura fundiária no Brasil. Apesar de eleito com grande apoio dos setores populares, as alianças políticas feitas na campanha e composição dos cargos-chave para as políticas agrárias foram determinantes para que o governo Lula (2003-2010) ficasse marcado pela tentativa de compor os interesses dos setores populares e conservadores, cujos resultados foram a manutenção do modelo econômico neoliberal, herdado do governo anterior, centrado no papel do agronegócio primário-exportador como solução para o ajuste econômico, ao mesmo tempo em que avançou em políticas assistenciais propriamente voltadas aos agricultores familiares (aumento de créditos subsidiados de produção, programas de fortalecimento da produção e comercialização etc.), bem como outras políticas sociais que promoveram a melhoria das condições de vida das populações no campo (como Luz para todos, Cisterna para todos, Fome Zero, e Pronera e outros) (DELGADO, 2010; SAUER, 2017). Em relação às políticas propriamente fundiárias, o movimento foi semelhante ao governo anterior, na medida em que o governo Lula foi responsável pela manutenção da criação de assentamentos, ao mesmo tempo em que se verificou que a política perdeu força ao longo dos anos e que a desapropriação foi preterida em relação a outros mecanismos de obtenção de terra, como a compra e venda ou créditos fundiários. Além disso, foram elaboradas estratégias de regularização fundiária de terras públicas criticadas por incentivarem a grilagem de terras e o avanço da fronteira agrícola. Nessa esteira, o exercício feito nesta seção será de apontar rupturas e continuidades das políticas agrárias, sobretudo as fundiárias, adotadas no governo Lula em relação ao governo FHC.

Como visto, desde a ditadura empresarial-militar, com a modernização técnica dos meios de produção e a “revolução verde”, optou-se por uma abordagem da questão agrária que

privilegiou as estratégias de investimento no agronegócio primário-exportador, em detrimento da democratização do acesso à terra e investimentos em política de desenvolvimento da agricultura familiar. O resultado disso foi o fortalecimento do agronegócio e a consolidação das condições de expansão do setor no Brasil. Sérgio Sauer e Sérgio Leite (2012) apontam, a partir de estudos do Banco Mundial, que os anos 2000 ficaram marcados por uma crescente “corrida por terras” a nível mundial com finalidade tanto produtiva quanto especulativa. As razões para esta busca pelo negócio da terra residem no crescimento da demanda global de produção de oito commodities agrícolas, quais sejam: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada, dentre as quais, o milho, a soja e a cana-de-açúcar caracterizam o fenômeno no Brasil.

A expansão da fronteira agrícola no Brasil, ao logo dos anos 2000, foi responsável por levar a especulação imobiliária para áreas que anteriormente não participavam das dinâmicas do mercado de terras formal. Neste período, verificou-se um incremento na busca de terra por estrangeiros (pessoas e empresas), caracterizando um processo de financeirização do ativo da terra. Diante disto foram adotadas medidas governamentais no sentido de regular a apropriação de terras por estrangeiros no Brasil (ver SAUER; LEITE, 2012). Parte dos investimentos estrangeiros são financiados com recursos públicos, a partir de empréstimos e incentivos fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Fundo Constitucional do Centro-Oeste, sobretudo para atividades na região de expansão da cana e da soja, isto é, no Centro-Oeste e em regiões da Bahia e Tocantins.

Este movimento de expansão do agronegócio associado à estrangeirização da propriedade fundiária impacta enormemente no preço da terra negociada no mercado formal, “é possível verificar que o valor médio por hectare das áreas com lavoura, no caso brasileiro, salta, em termos nominais, de R\$ 1.188,30 em junho de 1994 para R\$ 7.490,40 em junho de 2010 (aumento de mais de 430%)” (ibidem, p. 516). O aumento do preço da terra, além de excluir um contingente ainda maior de pessoas da possibilidade de acesso à terra por meio da compra, impacta diretamente as políticas públicas fundiárias, em especial a reforma agrária, isso porque, torna-se mais cara a obtenção de terras, seja pelo aumento do valor da indenização pela desapropriação da terra, ou a compra e venda por um preço mais elevado.

No contexto da corrida por terras no Brasil e seus impactos da política fundiária, em 2009, foi criado, pelo Governo Lula, o Programa Terra Legal (Lei 11.952/2009) para regulamentar a regularização fundiária de terras da União na Amazônia Legal. Em seu desenho original, o Programa já era criticado por se estruturar a partir da transferência de terras públicas

da União em benefício de particulares ao estabelecer que poderiam ser regularizadas áreas públicas de até 1.500 hectares ocupadas até 1º de dezembro de 2004.

Dados levantados por Menezes (2015, p. 114) apontam que, desde sua origem, o Programa já alcançava a regularização fundiária de grandes áreas ocupadas irregularmente, em descompasso com a justificativa oficial de dar segurança fundiária aos agricultores familiares na Amazônia Legal. Isso porque os dados relativos aos imóveis inscritos no programa revelam que 85% do total de imóveis inscritos representavam 20% da área total, enquanto as grandes propriedades 15% do total de imóveis e 80% da área. Assim o Programa, ao regularizar ocupações ilegais na Amazônia, colocou um enorme contingente de terras públicas no mercado de terras, ao mesmo tempo em que incentivou a ocupação de novas áreas. Quase dez anos depois, a Lei 13.465/17 ampliou a área passível de regularização apontando para o aprofundamento das desigualdades fundiárias no campo⁴.

Por outro lado, este também foi o período de maior reconhecimento de direitos e acesso a políticas públicas de povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária desde a redemocratização, tais como a regulamentação do procedimento para identificação, reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas⁵, a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais⁶, entre outras. Ainda, simultaneamente, a existência do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela implementação de políticas para os agricultores familiares e assentados da reforma agrária, passou a incorporar outros sujeitos beneficiários das políticas tais como os seringueiros, extrativistas, pescadores artesanais, quilombolas, indígenas, entre outros povos do campo, das floresta e das águas, como exemplo a criação da Política Nacional de Desenvolvimento

⁴ A Lei 13.465/17 amplia o escopo do Programa Terra Legal em diversos pontos, cuja consequência é o aumento da área de terras públicas passíveis de regularização fundiária em favor de particulares. A principal medida nesse sentido foi a ampliação da área passível de regularização fundiária de 1.500 hectares, previstos em 2009, para áreas de até 2.500 hectares, ocupadas até 22 de julho de 2008 (e não mais até 1º de dezembro de 2004).

Redação dada pela Lei 13.465/2017:

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos: IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008;

Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação. § 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

⁵ BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm Acesso em: 06 de mar.2023.

⁶ BRASIL. Presidência da República. Decreto s/n, de 27 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm Acesso em: 06 de mar.2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto s/n, de 13 de julho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm Acesso em: 06 de mar.2023.

Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em 2007. Para Nelson Delgado, essa mudança

significa, de alguma forma, o reconhecimento explícito da existência de outro tipo de agricultura no país, além do agronegócio, e que essa agricultura – que construiu uma identidade como agricultura familiar a partir da década de 1990, como vimos – tem abrangência nacional, é bastante diversificada e deve ser fortalecida, dada a admissão de sua importância para a produção (especialmente para o abastecimento alimentar doméstico), a geração de empregos e a defesa do meio ambiente. Significa também o reconhecimento da enorme diversidade cultural, econômica e social do rural brasileiro que abriga um amplo conjunto de populações e de povos, cuja saída da “invisibilidade”, através da conquista de direitos sociais universais e de políticas públicas diferenciadas, é uma das atribuições primordiais de um Estado democrático. (2010, p. 66)

Em novembro do 2003, em sua primeira gestão, Lula anunciou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA). O diagnóstico da estrutura fundiária brasileira presente no Plano, identificou a concentração de terras, a pobreza e a exclusão social como as principais mazelas do campo, na sequência, apontou que o caminho para a superação do cenário de profunda desigualdade passava não só pela democratização do acesso à terra, mas por outras ações estatais que garantissem a qualidade dos assentamento, sobretudo com investimentos em infraestrutura para produção de alimentos e reprodução da vida.

Nessa esteira, foram diversas as iniciativas governamentais voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar no período, dentre elas, destacamos o fortalecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), tanto em termos orçamentários, quanto na mudança da estrutura que permitiu o acesso mais amplo da política, com a criação de linhas de crédito para sujeitos de ainda mais baixa renda, o PRONAF B, e o PRONAF A para grupos ou produções diferenciados, como assentados, jovens, mulheres, agroindústria, agroflorestal e etc. Outra medida foi a criação do Plano Safra para a agricultura familiar, com o objetivo de planejar, de forma diferenciada, o apoio à agricultura de base familiar no ciclo de produção de um ano, articulando ações governamentais como seguro, assistência técnica, créditos e outras. Também foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criando condições para a comercialização e escoamento da produção da agricultura familiar. Isto é, enquanto o PRONAF viabilizava a produção o PAA fechava o ciclo viabilizando a comercialização. Ainda, estruturou-se uma política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) voltada aos agricultores familiares, quilombolas, assentados, pescadores artesanais e outros sujeitos do campo (Lei 12.188/2010). No governo Lula também

foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), extinto no governo FHC.

De outro lado, como continuidade das medidas implementadas no governo anterior, ao longo do governo Lula também foram implementadas iniciativas de ampliação - ainda que com mudanças – nas estratégias de reforma agrária mediada pelo mercado, com a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), em 2003.

Paralelamente à criação e expansão das políticas voltadas ao desenvolvimento rural, sobretudo no que tange aos assentados da reforma agrária, o governo criou uma série de assentamentos (Tabela 01). Nos primeiros quatro anos de governo, foram criados 1.705 assentamentos, em uma área de 12.771.401 hectares, com capacidade de beneficiar 212.769 famílias, o que significa, em média, a criação de 426 assentamentos por ano e 3,1 milhões de hectares destinados à reforma agrária neste mesmo período. Já no segundo mandato esses índices reduziram significativamente, atingindo uma média anual de 245 assentamentos, em uma área de 1,2 milhões de hectares. Outro indicador relevante para perceber a implementação da política de reforma agrária é a desapropriação de terras (Tabela 02), entre 2003 e 2006, foram desapropriadas 1.069 propriedades para fins de reforma agrária, em uma área de, aproximadamente, 2,6 milhões de hectares, no segundo mandato, de 2007 a 2010, foram desapropriadas 529 terras, formando um total de aproximadamente 1,5 milhões de hectares.

Tabela 01: Assentamentos criados nos governos Lula (2003-2010), número, área, capacidade

	Assentamentos criados	Área destinada à reforma agrária (em hectares)	Capacidade de famílias beneficiárias
Lula (2003-2006)	1.705	12.771.401	212.769
Lula (2007-2010)	979	4.961.632	89.100
Total	2.684	17.733.033	301.869

Fonte: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

Tabela 02: Desapropriações de terra nos governos Lula, (2003-2010), número e área

	Desapropriações de terra	Área desapropriada (em hectares)
Lula (2003-2006)	1.069	2.254.134
Lula (2007-2010)	529	1.151.803
Total	1.598	3.405.937

Fonte: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

Assim, nota-se que, para além da criação dos assentamentos, ao longo dos governos Lula, houve uma preocupação no desenvolvimento dos assentamentos. Por outro lado, quando analisamos os dados relativos à criação dos assentamentos e desapropriações para fins de reforma agrária, nota-se uma redução na implementação da política, que se acentuará nos anos seguintes, e também a insuficiência destas ações para uma mudança na estrutura fundiária. Nesse sentido, Mattei chama a atenção que:

ações de políticas públicas com o objetivo apenas de promover um simples reordenamento da estrutura fundiária restringem o caráter democrático da reforma agrária, condicionando-a a um simples instrumento de reorganização da base territorial agrária para acomodar possíveis tensões sociais oriundas dos setores que se encontram em conflito pela posse da terra. Neste caso, essas políticas perdem seu potencial transformador da estrutura agrária de um determinado país e se tornam meros mecanismos de apaziguamento social, uma vez que o processo de concentração da terra permanece intacto (2012, p. 308).

Tendo isso em vista, nota-se que as continuidades residiram, sobretudo, na manutenção da estrutura fundiária e atendimento aos interesses do agronegócio, manutenção do modelo econômico que coloca o agronegócio como solução para o equilíbrio econômico, ampliando a exportação de matérias primas, incentivando a expansão da fronteira agrícola, a permanência da política de reforma agrária como uma política de criação de assentamentos, a manutenção de política de crédito fundiário como parte da implementação da reforma agrária. Por outro lado, este período ficou marcado pela ampliação do acesso de outros grupos e sujeitos do campo às políticas agrárias, o que, para além do reconhecimento de direitos e melhoria na qualidade de vida destas comunidades, significa o reconhecimento estatal de outras formas de uso, ocupação e produção de alimentos no campo, em contraponto à produção de *commodities* agrícolas. Nesse sentido, foram criados e ampliados programas e políticas públicas voltadas aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, considerando a relevância da criação de melhores condições de vida para as populações do campo e a estruturação dos assentamentos de reforma agrária, para além da sua criação, tais como o PAA, PRONAF, PRONERA e outros.

1.4 Dilma (2011-2016): rupturas e continuidades

Nós [governo Dilma] fizemos normas para titular, mas não chegamos a implementar nada de titulação. Aí isso foi feito pelo Temer e pelo Bolsonaro (Procurador Incra/RJ, Rio de Janeiro, 25/11/2022).

Inclusive, esse governo que sai, o governo Bolsonaro, o golpe do Temer, também parte de uma construção da titularização, da emancipação dos assentamentos, que vem também de uma política da Dilma. Isso a gente não pode negar (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

Em 2010 a Presidente Dilma Rousseff foi eleita para o seu primeiro mandato (2011-2014), que se estendeu, por mais um ano e meio, com uma reeleição (2015-agosto2016), seguida de um processo de *impeachment*. O contexto no qual a questão agrária estava inserida era complexo, se, de um lado, o governo anterior criou o maior número de assentamentos até então, ampliou as políticas públicas voltadas ao fortalecimento da produção e qualidade de vida dos assentados da reforma agrária e dos agricultores familiares, de outro, o período ficou marcado pela retomada da especulação fundiária, o aumento do preço da terra e a consolidação da financeirização e internacionalização do agronegócio.

Na esteira da tentativa de conciliação das demandas dos distintos campos da questão agrária, criando assentamentos e ampliando políticas voltadas aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, o governo Lula destinou um enorme esforço estatal para criar condições para a expansão e fortalecimento do agronegócio primário-exportador, tanto em termos fundiários, como investimentos orçamentários. O saldo do governo anterior, dentre outras coisas, foi o fortalecimento do agronegócio. Logo nos primeiros anos do governo Dilma, a revisão do Código Florestal estava na ordem dia das demandas do setor patronal da agricultura, alvo de críticas de setores da sociedade civil e movimentos sociais e com pouca participação da sociedade no debate, a Lei 12.651/12 foi aprovada em maio de 2012, reduzindo a proteção socioambiental e regularizando áreas desmatadas ilegalmente. Isto é, seguindo a lógica da criação do Programa Terra Legal, a nova legislação ambiental criou condições para que estas áreas estivessem no mercado de terras de forma regular - além de introduzir no quadro legal outros mecanismos de mercado, como os mecanismos de Pagamento por Serviço Ambiental e Cota de Reserva Ambiental⁷. No segundo mandato, a Presidente nomeou Katia Abreu, então Presidente da Confederação Nacional de Agricultura, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Na esteira das políticas fundiárias adotadas nos governos Lula, sobretudo com a criação do Programa Terra Legal, as demandas do setor agropecuário concentravam-se na questão fundiária:

A despeito, porém, do discurso modernizante, de ênfase na tecnologia e na pesquisa científica, que serve de legenda a esse momento da grande

⁷ Para mais informações sobre a aplicação do Código Florestal nos assentamentos de reforma agrária, ver: GUIMARÃES; LOPES; PINTO, 2022.

agricultura brasileira, as demandas do setor têm-se concentrado sobretudo em questões fundiárias, notadamente em oposição aos dispositivos legais, que visam garantir o acesso à terra aos trabalhadores rurais – como a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade – e que estabelecem reconhecimento e proteção da posse da terra em favor de indígenas, remanescentes de quilombos e outros povos e comunidades tradicionais (FERREIRA *et al.*, 2014, p. 227).

Nesse sentido, de acordo com Ferreira *et al.*, as demandas do setor voltavam-se tanto para a ampliação das políticas de regularização fundiária de terras públicas para que alcançassem as ocupações ilegais de grandes áreas, quanto para o enfraquecimento dos instrumentos de democratização do acesso à terra, com o objetivo de ampliar o estoque de terras apropriáveis e colocá-las à disposição do mercado de terras.

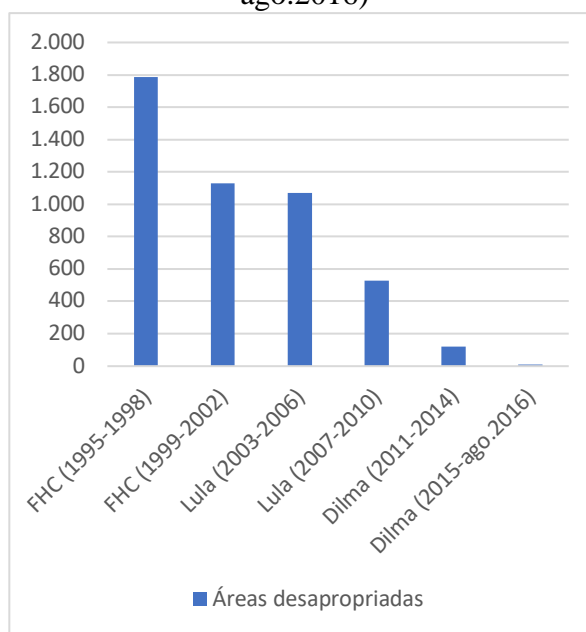
Sob o *slogan* "País rico é país sem pobreza", Dilma anunciou que as prioridades de seu governo seriam erradicar a miséria e combater a pobreza, diversas iniciativas foram tomadas nesse sentido, sobretudo com a criação do programa Brasil Sem Miséria, que ampliou o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). No entanto, o que se verá nesta seção é que a Presidente não incluiu a reforma agrária na estratégia de combate a pobreza, pelo contrário, deu os primeiros passos no sentido de transformar a política de reforma agrária em uma política de entrega de títulos de propriedade. Nessa esteira, esta seção analisará os dados relativos à implementação da política de reforma agrária, tomando como marcadores a criação de novos assentamentos, a área destinada à reforma agrária, a capacidade de famílias beneficiadas e a obtenção de terras por meio da desapropriação para fins de reforma agrária. Além disso, analisará o contexto de criação da Lei 13.001/2014, compreendendo-o como um primeiro marcador de mudança na política de titulação e emancipação dos assentamentos, que se aprofundou nos governos seguintes.

Os dados revelam que, ao longo dos governos de Dilma Rousseff, a política de reforma agrária sofreu um drástico deslocamento de importância se comparado aos governos anteriores. Enquanto FHC e Lula encaminharam a questão agrária no sentido conciliar a criação de assentamentos com investimento no setor patronal da agricultura – priorizando o segundo -, a Presidente Dilma dedicou poucos esforços à reforma agrária. Em termos de desapropriações de áreas para fins de reforma agrária, nos primeiros quatro anos de governo (2011-2014), foram apenas 120 decretos assinados, representando uma redução drástica se comparamos 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, foram desapropriadas 529 áreas. 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 (janeiro de 2015 a agosto de 2016), foram realizadas 11 desapropriações, representando uma área total de 25.276 hectares.

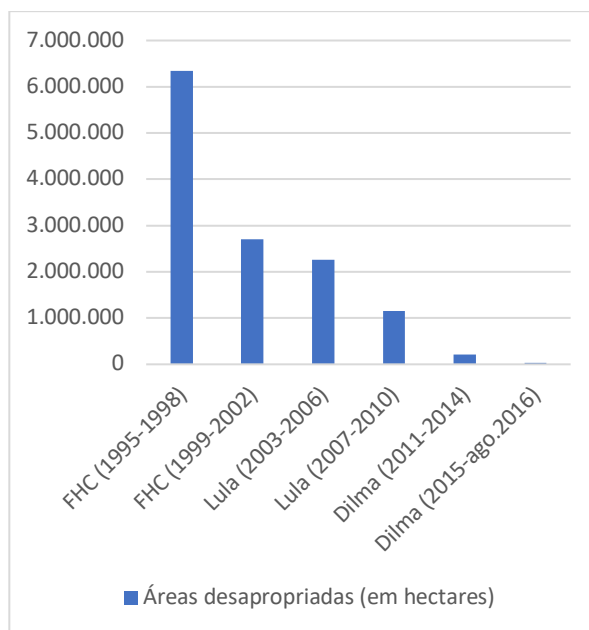
Em termos de área destinada à reforma agrária, fruto de desapropriação de terras, reservada a importância de outras modalidades de obtenção de terras, como o reconhecimento de posses, compra e venda, adjudicação e etc., FHC (1995-2002) desapropriou aproximadamente 9 milhões de hectares e os destinou à política de reforma agrária, enquanto Lula (2003-2010) desapropriou 3,5 milhões e Dilma (2011-ago.2016) 240 mil hectares. E, o que se verá na seção seguinte, é que alguns dos indicadores de realização de uma política de reforma agrária mantiveram a tendência de redução até sua completa paralisação no governo Bolsonaro.

Gráfico 01: Número de desapropriações de terra por governo, de FHC a Dilma (1995-ago.2016)



Fonte: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

Gráfico 02: Área desapropriada por governo (em hectares), de FHC a Dilma (1995-ago.2016)



Fonte BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

É importante destacar que há uma polêmica em torno dos dados relativos à criação de assentamentos, número de famílias assentadas, obtenção de terras e áreas destinadas à reforma agrária. Diversos autores (MATTEI, 2017) apontam que, desde o governo FHC, são quantificados como de reforma agrária outros instrumentos de destinação de terras públicas e até duplicidade de contagem de uma mesma área, o que, com o objetivo de inflar os dados, induziria a uma leitura equivocada da realização da política de reforma agrária. Com o objetivo de reduzir o dissenso, os dados apresentados neste Capítulo – mas também ao longo de todo o trabalho – abrangem tão-somente os Projetos de Assentamento (PA), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos de Assentamento Florestal (PAF) e Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), excluindo, assim, outras modalidades de destinação de terras. A escolha metodológica se dá, tanto em razão da origem da política estar vinculada a outro órgão (que não o Incra), como as Reservas Extrativistas ou os assentamentos estaduais, quanto às modalidades mais antigas, tais como as de colonização utilizadas na ditadura empresarial-militar.

O número de assentamentos criados e a capacidade de famílias assentadas retratam que o governo Dilma não apostou na reforma agrária como política capaz de promover mudanças sociais. Nos primeiros quatro anos de governo, foram criados 455 assentamentos (PA, PDS, PAE e PAF), 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, estes dados ganham ainda mais significado, 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 01).

Em relação à área destinada à reforma agrária (em hectares), os dados também traduzem o baixo investimento na política. Entre 2011-2014 foram destinados aproximadamente 1,6 milhões de hectares para a reforma agrária, gerando uma média de 400 mil hectares por ano, no 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 comparamos aos governos anteriores. Quando a média anual do Lula foi de 2,2 milhões de hectares e FHC de 700 mil, repare 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, no governo FHC, 395.978.

Tabela 03: Assentamentos criados, área e capacidade por governo, de FHC a Dilma (1995-ago.2016)

	Assentamentos criados	Área dos assentamentos (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

Fonte: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

Importante mencionar que há outros indicadores que devem ser agregados aos dados de criação de assentamentos para avaliar a qualidade da política de reforma agrária, como a

localização dos assentamentos e sua articulação com a infraestrutura de escoamento da produção e acesso aos serviços públicos de saúde e educação, além da implementação de outras políticas de reforma agrária que criam as condições para a reprodução da vida nos assentamentos, como os créditos de instalação, investimentos em infraestrutura, programas de fomento à produção e outros. Não é o objetivo deste trabalho realizar uma avaliação da qualidade da implementação da reforma agrária, no entanto, o Capítulo 3, de certa forma, se aproxima desta discussão quando analisa a titulação dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro.

A apresentação destes dados ganha sentido quando analisados junto com política de titulação dos assentamentos de reforma agrária, isso porque, se de um lado, nota-se a redução da criação dos assentamentos e desapropriações de terras para fins de reforma agrária, de outro, estava em curso um processo que culminaria na condução da política de titulação para o centro da agenda da reforma agrária. Em entrevista, o então Procurador Chefe do Incra nos primeiros anos do governo Dilma, firmou que:

A Dilma claramente não era pró reforma agrária – enfim, não ouvi da boca dela –, (...) no início dela em relação a reforma agrária não saia decreto nenhum e ela não acreditava e falava “eu não aguento mais desapropriar” “só entra, não sai”, a linha dos assessores da Dilma era essa. Na época, o MDA era da corrente do PT, Democracia Socialista (DS), o Celso Lacerda era o presidente do Incra, tinha o apoio do MST, da esquerda, do núcleo agrário do PT. Aí ficava essa coisa DS contra o pessoal agrário do PT e MST. A DS trocou o presidente do Incra e colocou alguém da DS, nunca tinha sido os dois da DS, o Ministério e o Incra. Com a tarefa para cumprir de fazer a titulação andar. De começar a dar título.

(...)

Na minha época [quando era Procurador Chefe do Incra no primeiro governo Dilma] viviam em assentamentos do Incra cerca de 1 milhão de famílias, e se fizer a conta da média de 4 pessoas por família, no lote, são 4 milhões de pessoas vivendo em assentamentos do Incra. Uma máquina engessada, ineficiente, com foco de problemas enormes, cheio de ações de órgão de controle, tanto TCU quanto MPF, o Incra sendo condenado. Enfim, uma variedade enorme de problemas, um burocrata olha para isso e pensa, “mas não sai?” “como é que eu vou diminuir essa fonte de problema aqui?”. A lógica administrativa era essa (Procurador do Incra/RJ, Rio de Janeiro, 25/11/2022).

De acordo com o Procurador do Incra/RJ, o diagnóstico do governo Dilma considerava 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 áreas⁸. 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.

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. Ainda, importa chamar atenção que, a maior parte destas mudanças foi promovida via medida provisória, quais sejam a MP 759/2016 (convertida na Lei 13.465/2017) e MP 910/2019 (que não foi convertida em lei, mas foi reeditada nos Projetos de Lei 2.633/2020 e 510/2021 que tramitam no Congresso Nacional). As medidas provisórias são instrumentos privativos do Presidente da República que, em caso de relevância e urgência comprovadas, são editadas, passam a vigorar com força de lei e devem ser submetidas ao Congresso Nacional, que define se a medida será convertida em lei ou se perderá a validade. Ou seja, estas mudanças promovidas na política de titulação dos assentamentos partiram de iniciativas do Poder Executivo, sob gestão da Dilma, Michel Temer e Jair Bolsonaro. No mesmo sentido analisa o Procurador do Incra/RJ:

Aí nós mexemos em várias [normativas]. E obviamente para dar título tinha que resolver problema de crédito, dívida de assentado, perdoar por lei. A lei 13.001/14 já é um movimento nesse sentido. (...) Era fácil titular, era só sair dando título para todo mundo e, bem ou mal, nós criamos requisitos em lei. Que depois foram modificados pelo Temer (Procurador do Incra/RJ, Rio de Janeiro, 25/11/2022).

A Medida Provisória, convertida na Lei 13.001/2014, foi editada com o objetivo de criar as condições necessárias para a titulação dos assentamentos. Para tanto, a Lei que “dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica” 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, ao mesmo tempo que em modificou

⁸ Destaca-se que, aos assentamentos indicados na Tabela 03, somam-se outros instrumentos de destinação de áreas coletivas no âmbito 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.

dispositivos centrais para a titulação dos assentamentos, aos quais direcionam a política de titulação à transferência da propriedade da terra para as famílias assentadas (estas mudanças são analisados de forma mais sistemática e em diálogo com outros dispositivos legais na seção 1 do Capítulo 2 deste trabalho).

A transferência da propriedade da terra para os beneficiários da reforma agrária, reforçam 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 (ver seção 2.1.2), 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. Em um contexto de alta dos preços da terra (SAUER; LEITE, 2012) e de precárias condições de vida nos assentamentos (SPAROVEK, 2003; LEITE *et al.*, 2004), a transferência de títulos de propriedade coloca famílias extremamente vulneráveis ao mercado de terras.

Na análise de Brancolina Ferreira *et al.* (2014, p. 279),

A lei parece se imbuir de uma visão da questão agrária brasileira em que predomina o parâmetro da regularização fundiária, com alienação de terras públicas a domínio particular individual, sobre uma concepção da reforma agrária que reconheça a política de assentamentos como resultado de um processo de lutas sociais e de investimento público voltado ao enfrentamento de um padrão fundiário fortemente marcado pela concentração da propriedade.

De outro lado, de acordo com Procurador do Incra/RJ, à época, buscou-se incorporar à lei mecanismos que protegessem as áreas da reconcentração:

Como nós também tivemos o argumento histórico do Movimento Sem Terra contra a titulação, que era a questão da reconcentração de terra. A Lei 13.001/14 – e até foi um dispositivo que eu escrevi –, nós inserimos um parágrafo em um artigo da Lei 8.629, que é uma trava contra a reconcentração, e isso não caiu [com as mudanças normativas nos anos seguintes]. E eu acho que aquilo ali – foi ideia nossa, fui eu que escrevi – é uma trava contra a reconcentração⁹. Na época, o MST dizia que isso aí [o dispositivo] não resolve

⁹ Neste ponto, o interlocutor se refere à alteração realizada pela Lei 13.001/2014 no artigo 22 da Lei 8.629/1993: 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.

nada. Se não tivesse saído a Lei 13.001, não haveria essa trava, eles poderiam titular sem trava nenhuma, aquilo ali é o conceito de área reformada. Aquilo ali é uma proteção da área reformada para não reconcentrar, ou dificultar a concentração. O Incra hoje, com cadastro, com georreferenciamento, consegue acompanhar isso com uma relativa facilidade. Eu não sei como é que é feito, ou se é feito, mas tem a lei dizendo que tem que fazer, e é fácil. O título é do próprio Incra. O Incra vai saber se concentrou. Nem precisa de vistoria talvez, ou se for vistoria, é uma vistoria simples, seria uma fiscalização. Tem uma trava, o MST na época dizia que isso não vai resolver nada. Se não tivesse feito nada, eles só iam dar o título e acabou, ia reconcentrar. A própria academia, eu acho que enxerga a titulação de uma forma enviesada, muito pelo que o MST fala. Eu acho que a forma como vai titular tem que ser distinta, da esquerda e da direita, mas eu não vejo como não titular, acho que não existe um projeto de assentamento criado nos anos oitenta, criado há quarenta anos, continuar com o Incra sendo provedor, mas acho que tem que ser fiscalizado pelo Incra (Procurador do Incra/RJ, Rio de Janeiro, 25/11/2022).

Fato é que os efeitos da Lei 13.001/2014 não puderam ser analisados de forma isolada, porque, em agosto de 2016, a Presidente Dilma sofreu impeachment e, além de não ter tido tempo para executar a titulação dos assentamentos, os governos seguintes editaram outras normas que abriram ainda mais o caminho para a titulação dos assentamentos por meio da transferência de propriedade.

E isso aconteceu no [governo] Dilma. E hoje Bolsonaro começa a titular dizendo que vai libertar o homem do campo. Quando nós pautamos isso, porque a Dilma queria que fosse feito, tinha mais requisitos, havia uma preocupação – dá para ver isso nos próprios normativos, que tinha uma preocupação em titular, mas não titular de qualquer jeito, era resolver... enfim. Mas a gente não chegou nem a implementar isso, porque a Dilma já caiu (Procurador do Incra/RJ, Rio de Janeiro, 25/11/2022).

1.5 Temer e Bolsonaro (set.2016-2022): retrocessos nas políticas agrárias

Após o impeachment da Presidente Dilma, Michel Temer, até então Vice-Presidente, assumiu a Presidência da República, em setembro de 2016 – embora já estivesse de forma interina no cargo desde maio do mesmo ano, em razão do afastamento da Presidente. Em um de seus primeiros atos, ainda como interino, Temer extinguiu o Ministério do Desenvolvimento

§ 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.”

Este dispositivo foi alterado pela Lei 13.465/2017 e é analisado na seção 2.1.2 deste trabalho.

Agrário (MDA)¹⁰ e, na sequência, transferiu sua estrutura para a Casa Civil¹¹, 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. Ao mesmo tempo em que nomeou Blairo Maggi, conhecido como “o rei da soja”, para o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento.

A partir do momento que assumiu o poder, em 2019, o governo Bolsonaro foi responsável pela paralisação de qualquer tipo de tentativa de conciliação entre os interesses do agronegócio e minerário com as políticas voltadas aos assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. No final dos quatro anos de mandato, o que restou foi o aumento do desmatamento, da grilagem de terras e dos conflitos no campo¹². Diversos autores têm produzido análises que identificam este período, de 2016 em diante, nos marcos de um processo de desmonte das políticas agrárias, fundiárias e ambientais (SAUER; LEITE, 2017; NORONHA, 2020; MATTEI, 2018; ROSSI; MELLO, 2020; SABOURIN, 2020; e outros).

Esta seção do trabalho buscará demonstrar que nos últimos seis anos consolidou-se um deslocamento das principais ações da política de reforma agrária, de uma “política de criação

¹⁰ 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.

¹¹BRASIL. **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.

¹² 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-2022> Acesso em: 08 fev.2023.

de assentamentos”, para uma política de entrega de títulos para assentados. Para tanto, serão apontadas as principais mudanças normativas e ações estatais responsáveis por voltar a reforma agrária para uma política de entrega de títulos. Na sequência, orientadas por entrevistas com a direção estadual do MST/RJ, foram levantadas as principais preocupações sobre o tema e, por fim, foram analisados dados oficiais relativos à implementação da política de reforma agrária ao longo dos governos, quais sejam os títulos provisórios e definitivos expedidos, criação de assentamentos e desapropriações de terras para fins de reforma agrária.

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, 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.

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; e 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 isto 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 Beneficiários¹³. 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 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.

Este trabalho se ocupará, sobretudo, das mudanças normativas promovidas no regime de titulação dos assentamentos, as quais serão analisadas na seção 1 do capítulo 2, bem como as ações e políticas de governo que colocaram em prática a titulação nos assentamentos nos últimos anos, as quais serão analisadas com uma lente mais aproximada na seção 2 do capítulo 2. Nessa esteira, o governo Bolsonaro também editou Medida Provisória (MP 910/2019) que aprofundava as mudanças promovidas pela MP do Temer, cuja consequência seria a

¹³ 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.

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 (CN) 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 510/2021, que ainda estão em tramitação.

A tentativa de mais uma mudança normativa mal sucedida veio acompanhada de uma série de medidas no âmbito das ações estatais que colocaram em prática a titulação nos marcos da Lei 13.465/17, dentre elas o Programa Titula Brasil, a criação do Núcleo de Inteligência e Planejamento no Incra e a campanha Abril Verde e Amarelo do Incra (analisadas na seção 2 do Capítulo 2). 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”¹⁴, a divisão de obtenção de terras foi extinta ao mesmo tempo em que foi criada a divisão de consolidação e titulação de assentamentos e, de acordo com o Procurador do Incra/RJ, as metas institucionais antes voltadas à obtenção de terras foram substituídas por metas de titulação:

Os superintendentes são cobrados por meta de titulação. Antes era meta de obtenção, agora é de titulação. Eles são cobrados a dar tantos títulos por ano. É uma meta de gestão do presidente do Incra (Procurador do Incra/RJ, Rio de Janeiro, 25/11/2022).

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 por que o instrumento que promove a titulação por meio da transferência de propriedade, utilizado amplamente pelos governos Temer e Bolsonaro, já estavam previstos 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 “cláusulas do contrato de concessão de uso”.

¹⁴ 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.

Entretanto, o governo Temer, atendendo à 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, flexibilizar 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 extremamente vulneráveis às pressões de um mercado de terras altamente concentrador e excludente.

A problemática do retorno das áreas reformadas para o mercado de terras tem raízes profundas na concepção da terra pelos diferentes sujeitos e grupos que disputam a questão agrária. Como fica evidente na entrevista com uma integrante da Direção Estadual do MST/RJ:

Outros aspectos são que os territórios dos assentamentos, ao serem titulados, vão ser territórios abertos, que as pessoas vão poder repassar [a terra] para pessoas que não passaram pela luta pela terra. Tem a questão da compra e venda da terra, mas o que tá de fundo mesmo é a concepção da terra. A terra não é uma mercadoria privada, que você compra e vende. A questão de fundo é a função social da terra, a reforma agrária. A terra como um bem comum, ela tem que estar disponível para quem quer trabalhar a terra. A titularização é um processo de compra a venda da terra (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 05/12/2022).

Outra preocupação levantada pelo MST diz respeito à manutenção do caráter comunitário dos assentamentos, na medida em que, a abertura da área reformada para o mercado de terras, permite a venda de lotes para pessoas que não cumpram os requisitos para ser beneficiário da reforma agrária. Como visto, a seleção dos beneficiários da política por edital introduz a individualização no princípio da política. Ou seja, a Lei 13.465/2017, mais de uma vez, apresenta uma dimensão individualizante da reforma agrária.

Alguns desafios: o embate da propriedade privada. Como conversar e discutir isso pra dentro, mas com muito amadurecimento e muita cautela, pra gente não perder as concepções de estruturação da comunidade. O que hoje tem de confronto pra nós é como que a gente mantém a estrutura de comunidade nos assentamentos para conceber a temporalização dos acampamentos e

assentamentos. Então ter um título dá a possibilidade de venda, da mercantilização da terra, para grandes empresários, que não tem nada a ver com a reforma agrária. O CDRU, como um título definitivo, te dá formas de passar suas benfeitorias, é hereditário, tem várias questões singulares, mas parte do pressuposto de você só vender essa área para pessoas e famílias que tenham perfil para a reforma agrária (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro 07/12/2022).

A edição da Lei, junto com o direcionamento institucional do Incra de titular as áreas de reforma agrária, chegou de maneira devastadora nos assentamentos. A falta de informação sobre as condições da titulação definitiva, tanto em termos de possibilidades reais de titulação a partir dos requisitos previstos em lei, quanto dos efeitos dos diferentes instrumentos que poderiam ser utilizados para tal, gerou uma série de conflitos nos assentamentos:

Quando foi aprovada a Lei [13.465/17], isso chegou nos assentamentos com mais força. Nesse momento, a gente teve muitos conflitos de entendimento. O MST não é contra a família assentada que deseja ter o título, o MST tem uma concepção sobre a titulação. Logo no início da aprovação da lei a discussão chegou nos assentamentos com falta de entendimento das pessoas de como isso seria realmente, a falta de informação sobre a lei da titulação. Falta de um debate político de isso ser bom ou ruim (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 05/12/2022).

A nova legislação, quando é imposta, a estruturação do titulômetro, no Incra, vem para desencadear, não só a desorganização no território, mas um enfrentamento com o MST sobre a compreensão do que é esse processo de titularização, tanto em relação à propriedade e o uso da terra, como as concepção e definições sobre títulos. O Incra, a partir dessa tática do governo para avançar com a mercantilização de terras, ele implementa esse programa [de titulação] e retira a obtenção. Nesse panorama, o MST, aqui no estado e a nível nacional, passa por um processo de amadurecimento para entender isso coletivamente, e forçar esse processo a ir para o interior, para as regionais, para a base do movimento social, para a gente constituir e construir esse raciocínio, sobre o que que é a titularização? O que é o uso da terra? O que é a posse da terra? (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

A histórica falta de eficiência estatal na execução da política de reforma agrária também contribui para o acirramento dos conflitos entre as famílias em torno da defesa ou rejeição da titulação definitiva da forma como é apresentada pelo Incra (por transferência de propriedade e sem investimentos no desenvolvimento do assentamento). Como se verá de forma mais aprofundada no capítulo 2, há dois instrumentos disponíveis para a titulação definitiva dos assentamentos: a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) que, ao conceder o uso à família assentada e a propriedade sob domínio público, mantém a família assentada vinculada ao Incra, e a titulação por Título de Domínio (TD), ao transferir a propriedade da terra ao beneficiário,

desvincula o beneficiário do poder público em relação à propriedade da terra (mas não necessariamente em relação às outras políticas de reforma agrária). Em um cenário de insegurança e pouca confiabilidade em relação ao reconhecimento dos direitos e acesso a benefícios, as famílias assentadas atribuem à propriedade um cenário de maior segurança e, assim, tendem a optar por esta forma. Nesse ponto, há uma inversão do sentido da vinculação do assentamento ao Estado, o que deveria desempenhar um papel de assegurar a destinação coletiva das terras públicas e significar uma proteção frente ao mercado de terras, na prática, tem produzido desconfiança nas famílias e contribuído para a adesão à titulação.

Mas o desafio do MST hoje é como a gente enraíza melhor esse debate, para as famílias entenderem que o primeiro embate é com a propriedade privada, todo mundo quer ter o lote. (...) É uma demanda das famílias, uma segurança fundiária. A própria questão do Dorothy, a questão do Osvaldo, cria uma insegurança estrutural das famílias (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022)¹⁵.

Outro alvo de preocupação é a titulação de assentamentos com baixo investimento em outras políticas de reforma agrária que garantem o desenvolvimento e a estruturação dos assentamentos. Sob a ótica de quem está nos assentamentos, nota-se uma ausência de “estrutura de sobreviver e desenvolver” nos assentamentos, que passarão a estar submetidos ao mercado de terras:

O rumo do governo nessa estrutura [titulação sem investimentos] é justamente a decadência e a marginalização da reforma agrária, que não existe no Brasil efetivamente, mas é sucatear cada vez mais. Então eu coloco a ausência da estrutura de sobreviver e desenvolver e eu jogo uma falácia de emancipar. De titular e ser livre. Liberto. Bem essa fala horrível. Inclusive para desmobilizar e desorganizar o conjunto das famílias. Então não tem como você discutir titularização, se você não conseguir de fato consolidar as políticas públicas, para a partir disso você executar políticas que você consiga contribuir para a organização dos territórios, eu não digo nem emancipar. Nós temos a certeza que entrar com título de domínio na área de reforma agrária é fazer rodar o mercado de terras a todo tempo, usar recurso público para infraestruturar e voltar isso para grandes empresários. E mantendo as famílias sem terra -

¹⁵ “Dorothy” é um assentamento formalmente criado pelo Incra, em 2015, cuja ocupação da terra pelos trabalhadores sem terra data de outubro de 2005, no município de Quatis, no estado do Rio de Janeiro, que, embora haja famílias ocupando a terra desde então, até hoje não há relação dos beneficiários do assentamento. Com a mudança na seleção dos beneficiários da reforma agrária pela MP 759/2016, mantida pela Lei 13.465/2017, o Incra/RJ publicou edital público convocando os interessados nos lotes do assentamento, cujos critérios aplicados não beneficiariam as famílias que já ocupam a área há anos. A aplicação do regime de seleção estabelecido pela Lei de 2017 sobre o assentamento Irmã Dorothy está sendo discutida judicialmente. Já o “Osvaldo” diz respeito ao Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Osvaldo de Oliveira, criado em 2014, no município de Macaé/RJ, que mesmo com o assentamento criado e as famílias assentadas, sofreu sucessivas ordens de despejo decorrentes de discussão judicial tanto no processo judicial de desapropriação, quanto em Ação Civil Pública que discute a viabilidade ambiental do assentamento.

enquanto identidade – sem condições de desenvolvimento (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

Na esteira da análise do membro da Direção Estadual do MST/RJ, identifica-se, ainda, que os assentamentos que voltam ao mercado de terras, passaram pela política de reforma agrária, uns com mais, outros com menos investimentos, mas todos demandaram aplicação de recursos públicos diversos, como na indenização da desapropriação ou o valor da compra da terra, atividades de servidores públicos para fiscalização, georreferenciamento, parcelamento, etc. Nesse sentido, o integrante da Direção Estadual do MST/RJ chama a atenção para o discurso do governo de que, por um lado, não tem recursos para investimento em créditos, assistência técnica ou obtenção, de outro, devolve ao mercado áreas que demandaram recursos públicos para sua organização e consolidação:

O MST hoje tem um desafio, primeiro que em termos de política pública do Incra, ele extermina tudo e só cria investimento para o programa de titularização, junto com um discurso de que não dá mais para aplicar crédito, não dá pra aplicar mais nada, sem assistência técnica, nem obtenção. E aí, do que já se constituiu e se estruturou nos assentamentos, com recurso público, como produto e fruto da luta dos camponeses e da sociedade brasileira, para virar mercado de terras infraestruturado. Porque no Rio de Janeiro pode ser pequeno, mas se pensar a nível nacional, o que são os assentamentos no centro-oeste, na Amazônia (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

As discussões em torno da titulação dos assentamentos são diversas, e a análise dos movimentos sociais, da sociedade civil e da academia apontam para uma preocupação com os efeitos de desestruturação dos assentamentos de reforma agrária com a execução de titulação definitiva por meio da transferência da propriedade. Tendo isso em vista, nos últimos quatro anos, acompanhamos uma série de ações do governo federal com o objetivo de acelerar a titulação dos assentamentos e, como se verá, direcionar todos os esforços da política de reforma agrária para isto, abandonando as outras ações necessárias ao desenvolvimento dos assentamentos já existentes ou a criação de novos. As principais ações governamentais identificadas foram: 1. a criação do Núcleo de Inteligência e Planejamento, no âmbito do Incra, com o objetivo de reunir as informações dos assentamentos e classificá-los de acordo com os níveis de prioridade para as superintendências regionais realizarem a titulação; 2. O Programa Titula Brasil, que concebe a possibilidade da elaboração de um acordo de cooperação técnica entre o Incra e as prefeituras, para que os municípios realizem ações específicas do processo de titulação; e 3, a campanha Abril Verde e Amarelo do Incra, com o objetivo de promover a titulação em massa em abril de 2022. Estas ações são analisadas de maneira mais aprofundada

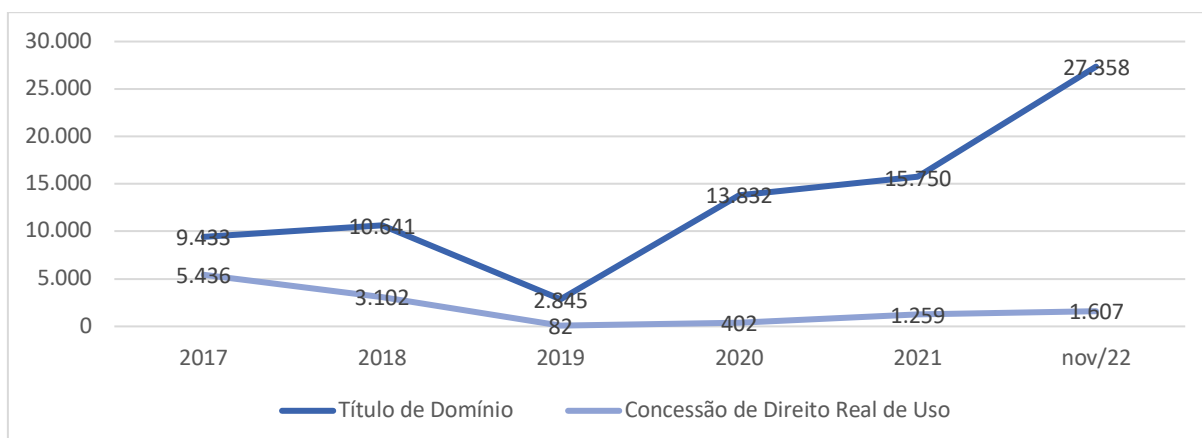
na seção 2 do Capítulo 2 deste trabalho, no entanto, veremos aqui os resultados da política de titulação nos últimos anos.

Como visto, 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)¹⁶. Isto é, uma média de 1.748 títulos definitivos por ano (entre 2003-2015), ou 4.030 se contabilizamos os três anos finais do governo FHC.

O resultado da ação estatal nos últimos anos foi a elevação significativa de títulos expedidos por ano. A partir de dados do Incra, obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI), 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 03). 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). 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 do tratamento da política de titulação dos assentamentos.

¹⁶ Destaca-se que até 2014 o único instrumento previsto para a titulação definitiva dos assentamentos era o Título de Domínio, o qual transfere a propriedade da terra para o/a beneficiário/a. A partir de 2014, a Lei 13.001/2014 incluiu a Concessão de Direito Real de Uso no rol dos instrumentos utilizados para a titulação definitiva, a qual concede o direito de uso, ao passo que a propriedade da terra se mantém pública (ver Capítulo 2.2).

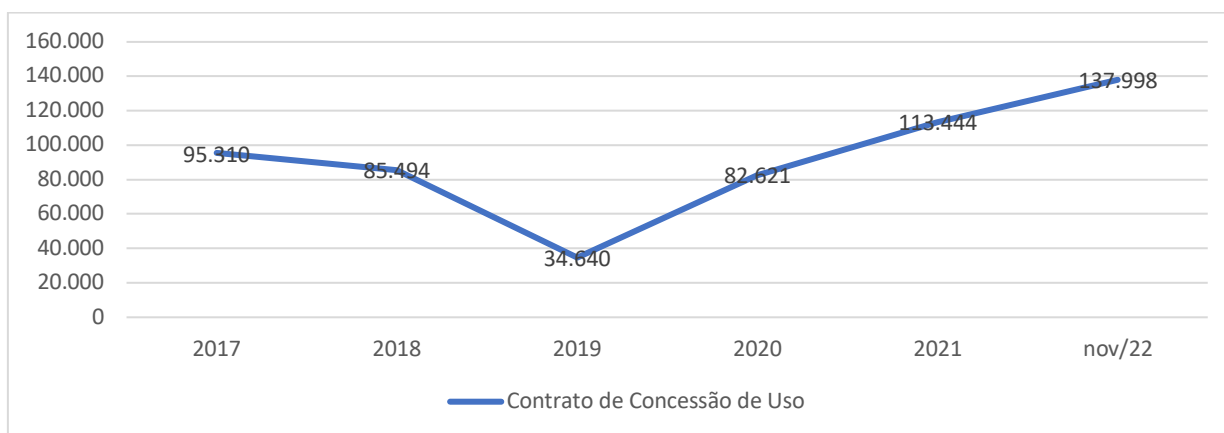
Gráfico 03: Títulos definitivos expedidos por ano (2017-nov.2022)



Fonte: BRASIL, 2022b. Elaboração da autora.

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 04: Títulos provisórios expedidos por ano (2017-nov.2022)

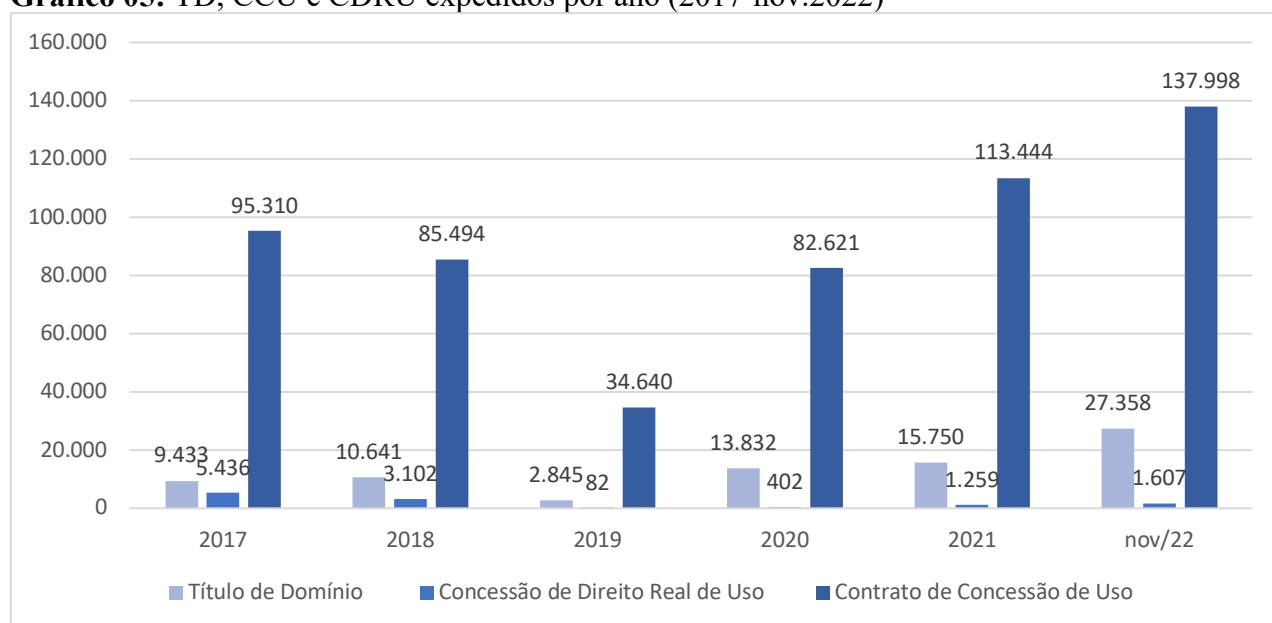


Fonte: BRASIL, 2022b. Elaboração da autora.

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 que estava realizando uma grande entrega de títulos de propriedade. 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 vulneráveis 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. Este diagnóstico foi feito pelo MST, que, de acordo com R.L, da direção Estadual do MST/RJ “inclusive, foi aonde esse programa do governo Bolsonaro mais atuou [titulação provisória], na sua ambição de avançar com o título definitivo, na verdade o que ele fez mais foi CCU, o título provisório”¹⁷. Nessa pista, o Gráfico 05 coloca em perspectiva os títulos definitivos (CDRU e TD) e provisório (CCU) emitidos por ano.

Gráfico 05: TD, CCU e CDRU expedidos por ano (2017-nov.2022)



Fonte: BRASIL, 2022b. Elaboração da autora.

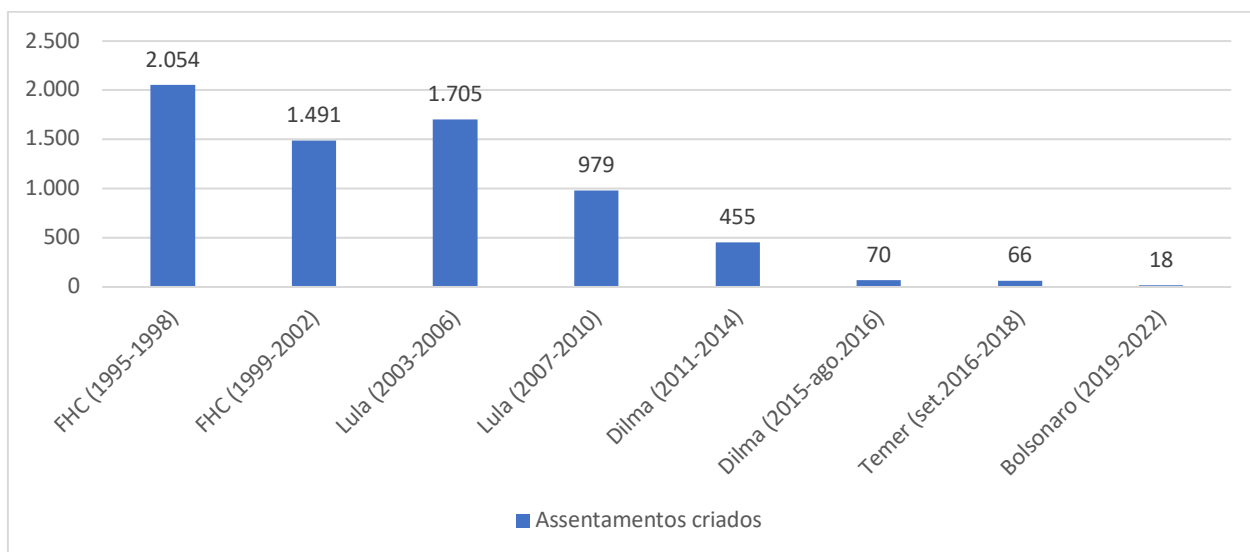
Assim, nota-se que houve um aumento da titulação definitiva nos assentamentos de reforma agrária, com a entrega de títulos de propriedade, se comparada com os anos anteriores. No entanto, este número é muito abaixo do veiculado pelo governo Bolsonaro e, até mesmo, muito abaixo do que o próprio governo 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), como ficará demonstrado na seção 2.2.1 do capítulo seguinte.

Se de um lado a titulação foi alvo de esforços dos últimos governos, outros componentes da política de reforma agrária foram gradualmente perdendo força, ou até mesmo abandonados. Nota-se que o primeiro ano do governo de Dilma Rousseff já reduziu pela metade os assentamentos criados no segundo governo Lula, mas é a partir do segundo mandato da então

¹⁷ Ver mais em MONCAU, Gabriel. **Entenda por que a propaganda de Bolsonaro é fake**. 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/10/26/entenda-porque-a-propaganda-de-distribuiçao-de-titulos-de-terra-de-bolsonaro-e-fake/>. Acesso em: 6 de fev.2023.

Presidente que os números caíram drasticamente. O governo de Michel Temer criou 66 assentamentos em 2 anos e quatro meses, enquanto Bolsonaro criou apenas 18 assentamentos em quatro anos (Gráfico 06). Isto é, Bolsonaro criou, em média, 4 assentamentos por ano, enquanto nos governos Lula (2003-2010) foram criados uma média de 335 assentamentos por no mesmo período.

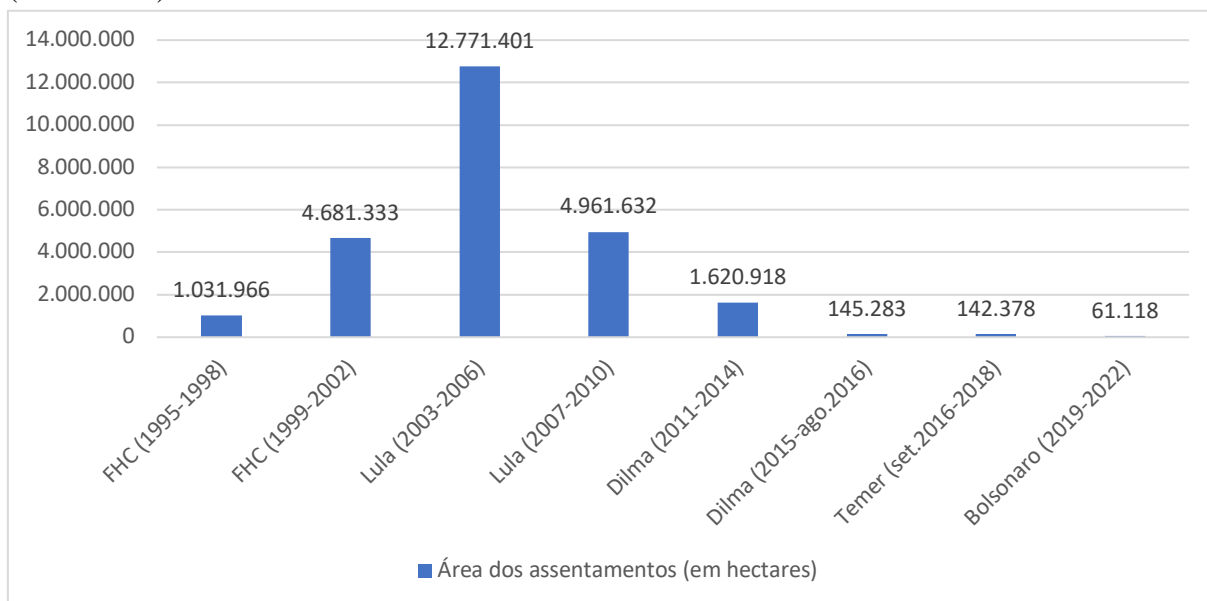
Gráfico 06: Assentamentos criados por governo, de FHC a Bolsonaro (1995-2022)



Fonte: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

A área de terras destinada aos assentamentos também reduziu ao longo dos anos (Gráfico 07), enquanto o momento com maior área destinada à reforma agrária foi atingido no primeiro mandato de Lula (2003-2006), com mais de 12 milhões de hectares em assentamentos criados, o menor foi o governo Bolsonaro, com apenas 61 mil hectares. Chama a atenção que os dados oficiais apontam que o governo FHC soma o maior número de assentamentos criados, no entanto, o governo que destinou maior área para a reforma agrária foi o governo Lula.

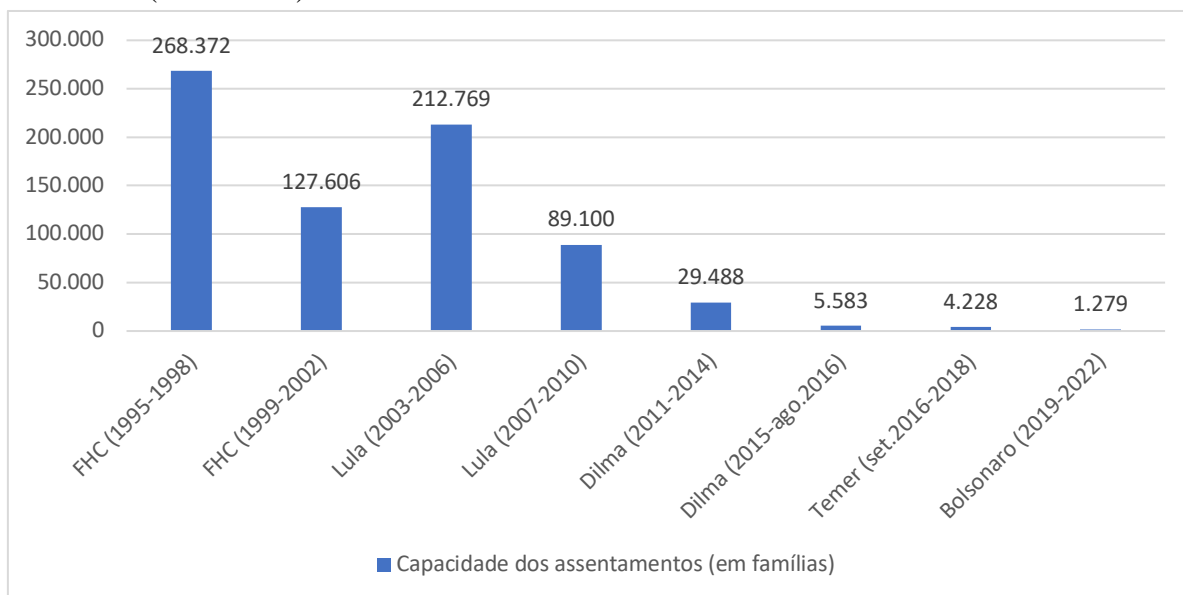
Gráfico 07: Área destinada à criação de assentamentos por governo, de FHC a Bolsonaro (1995-2022)



Fonte: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

No que diz respeito à capacidade das áreas de reforma agrária para assentar os/as beneficiários/as, a média anual alcançada nos governos FHC foi de 49,5 mil, a de Lula foi de 37,7 mil por ano, nos governos Dilma foi de aproximadamente 7 mil, no governo Temer aproximadamente 2 mil e no governo Bolsonaro a média anual foi reduzida à 319 (Gráfico 08). Ou seja, uma redução drástica ao longo dos últimos 12 anos.

Gráfico 08: Capacidade de famílias beneficiárias da reforma agrária por governo, de FHC a Bolsonaro (1995-2022)



Fonte: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

Por fim, como reflexo da extinção da divisão de obtenção de terras na estrutura do Incra, as obtenções de terras foram quase que inteiramente interrompidas, no que diz respeito à desapropriação para fins de reforma agrária nos quatro anos de governo Bolsonaro apenas uma propriedade foi desapropriada (Tabela 04).

Tabela 04: 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: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

Os dados acima apresentados revelam que, ao longo dos governos Dilma, Temer e Bolsonaro, a criação de assentamentos, a área destinada à reforma agrária, a capacidade de famílias assentadas e a desapropriação de terras foram gradativamente reduzidas, e praticamente paralisadas no governo Bolsonaro. Ao mesmo tempo em que, ainda no governo Dilma foram criadas condições normativas para viabilizar a titulação dos assentamentos, posteriormente flexibilizadas no governo Temer, que deram lastro para um enorme aumento da titulação dos lotes nos assentamentos de reforma agrária.

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). Além da titulação dos assentamentos, de acordo com Alentejano, a contrarreforma

agrária pode ser caracterizada por outras três dimensões, quais sejam: 1. A paralisação das desapropriações; 2. A paralisação da criação de assentamentos; e 3. O avanço da grilagem de terras. Nessa esteira, as análises realizadas neste capítulo apontam para um cenário em que, desde o governo Dilma Rousseff, a política de reforma agrária foi progressivamente transformada em uma política de entrega de títulos de propriedade, ao mesmo tempo em que foram praticamente paralisadas a criação de novos assentamentos e das desapropriações de terras para fins de reforma agrária.

CAPÍTULO 2 – TITULAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS: MARCOS LEGAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos últimos anos, a titulação das terras públicas e dos assentamentos de reforma agrária esteve no centro do debate público, em razão de diversas iniciativas dos Poderes Legislativo e Executivo que alteraram elementos importantes na política. A titulação de assentamentos é um importante componente da política de reforma agrária, sua realização garante a possibilidade dos assentados acessarem direitos e benefícios voltados aos agricultores familiares, a inserção em programas e políticas fundiárias, além de conferir segurança fundiária e ambiental.

Acontece que, como argumentado no capítulo 1, 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 democratizar o 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.

A inclusão da política de titulação das áreas de reforma agrária na ordem do dia do debate público ressoou no cotidiano dos assentamentos e, com ausência de informação acessível e de qualidade, gerou conflitos e enormes desafios para as famílias e os movimentos sociais atuantes nos assentamentos.

Nesse contexto, este capítulo analisará, na seção 2.1, os marcos legais da reforma agrária colocando luz nas mudanças normativas voltadas à titulação dos assentamentos. E, na sequência, a seção 2.2 analisará os recentes programas e ações de governo para a titulação das áreas de reforma agrária.

Assim, a seção 2.1 estabelecerá uma cronologia dos dispositivos constitucionais, legais e infralegais que compõem o quadro normativo que orienta a titulação de assentamentos, a fim de destrinchar e localizar temporalmente as modificações relativas ao tema. Ainda, a cronologia normativa será orientada por questões-chave para o debate da titulação, quais sejam: os instrumentos jurídicos disponíveis, regime de negociação dos lotes dos assentamentos, titulação dos assentamentos ambientalmente diferenciados, as distinções e convergências da titulação e

da consolidação dos assentamentos, o valor pago pelo título, vinculação do direito à moradia à propriedade da terra e enfoque de gênero sobre a titulação.

Para compreender o arcabouço normativo que orienta a titulação dos assentamentos na atualidade, é necessário analisar um conjunto de normas e medidas estatais editadas ao longo da última década. A análise parte da compreensão de que a Lei 13.465/17 marca uma importante virada estrutural na política de reforma agrária, contudo, especialmente no que diz respeito à titulação, se beneficiou de um caminho já pavimentado por outras normas e programas criados em governos anteriores.

Para tanto, serão analisadas as previsões constitucionais para a reforma agrária, na sequência a Lei 8.629/1993 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, bem como as modificações nela realizadas pelas Leis 13.001/2014 e 13.465/2017. Concomitantemente, serão observados os dispositivos infralegais que regulamentam as leis, quais sejam os Decreto nº 8.738/2016, Decreto nº 9.311/2018 (modificado pelo Decreto nº 10.166/2019) e a Instrução Normativa nº 99/2021.

Na seção 2.2, faremos uma análise dos programas e ações estatais que acompanharam as mudanças normativas no sentido de operacionalizar a política de titulação dos assentamentos de reforma agrária. Nesse sentido, serão abordados tanto questões relativas à estrutura interna do órgão responsável pela política de reforma agrária, quanto programas e campanhas, identificados como centrais para o avanço da titulação nos últimos anos.

2.1 Titulação dos assentamentos rurais: o que está em jogo?

Esta seção do trabalho terá como fio condutor os principais temas que impactam a titulação dos assentamentos de reforma agrária. Para tanto, primeiro será feita uma análise dos instrumentos jurídicos utilizados para a titulação provisória e definitiva dos assentamentos, pensados a partir dos seus efeitos tanto em termos de direitos e deveres do beneficiário, quanto em termos de vulnerabilidade em relação ao mercado formal de terras. Na sequência, abordaremos os procedimentos e normas relativas à negociação dos lotes de reforma agrária colocando luz nos mecanismos jurídicos que asseguram, ou não, a manutenção da área como assentamento de reforma agrária em sua concepção de democratização do acesso à terra. Outra questão-chave para esta análise é a compreensão da titulação junto com as hipóteses e critérios para a consolidação dos assentamentos, levando em consideração a importância da realização de outras políticas da reforma agrária que garantam as condições de desenvolvimento do

assentamento e viabilizem a permanência das famílias na terra, quais sejam os investimentos em infraestrutura e concessão de créditos de instalação.

Ainda, serão analisadas as condições de celebração dos contratos definitivos de titulação, em especial, no que diz respeito ao valor pago pelo título, pensadas, de um lado, a partir da preocupação com o endividamento das famílias assentadas, de outro, pelo retorno das áreas reformadas ao mercado formal de terras por um valor abaixo do praticado. Outra questão relevante para o tema da titulação é a formulação normativa que vincula o direito à moradia à propriedade da terra, cuja consequência é o incentivo das famílias à adesão à política de titulação voltada à transferência da propriedade.

Também serão analisados de forma detalhada os regimes de titulação dos assentamentos ambientalmente diferenciados, considerando os impactos ainda mais severos da titulação privada e individual em territórios que se organizam de maneira coletiva e fazem um uso diferenciado da terra. Por fim, analisamos a política de titulação dos assentamentos com um enfoque de gênero, considerando as conquistas de direitos das mulheres do campo ao longo dos anos e seus reflexos nas mudanças normativas.

2.1.1 Instrumentos de titulação de assentamentos: o direito de escolher

Eu não tenho a explicação do que é esse título definitivo. Isso foi uma das nossas jornadas de lutas que a gente fez: explique melhor o que é esse título definitivo, por que não tem só título de domínio? o que seria essa outra concepção do CDRU? (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

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. A consequência disto é que os efeitos produzidos na sociedade e no mercado de terras também são distintos.

A titulação dos assentamentos é composta por duas etapas, a primeira se trata de titulação provisória, a qual acontece quando o assentamento é criado, conferindo ao beneficiário o direito de uso da área com a finalidade da reforma agrária, e a segunda diz respeito à titulação definitiva, que acontece após o cumprimento de uma série de obrigações e direitos tanto do Incra, quanto da família assentada.

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 - que gera maior debate -, ao longo dos anos, dispôs de dois instrumentos para efetivação, quais sejam a CDRU e o TD. Ambos os instrumentos foram objeto de diversas alterações normativas as quais serão discutidas nesta seção do trabalho. De início, destaca-se que 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), os quais serão discutidos com maior detalhamento nas seções que seguem. Contudo, destacamos que 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 futura negociação, a CDRU transfere o direito real de uso da terra, de forma gratuita e assegura que, em caso de futura negociação, o adquirente deve cumprir os requisitos de elegibilidade à política de reforma agrária.

Quadro 01: Instrumentos de titulação definitiva nos assentamentos de forma 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	- Inegociável por ato inter vivos durante o período de dez anos. - 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.	- Inegociável por ato inter vivos durante o período de dez anos. - 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.
Sucessão	- 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.	- 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.

Fonte: Elaborado pela autora.

O histórico normativo da titulação dos assentamentos da reforma agrária tem origem anterior à Constituição Federal¹⁸, mas foi por ela reformulada, e ganhou conteúdo com as normas legais e infralegais que a regulamentam¹⁹. 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), a competência da União para desapropriar, por interesse social, para fins de reforma 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

¹⁸ Ver Estatuto de Terra (Lei 4.504/1964).

¹⁹ O ordenamento jurídico brasileiro adota o Princípio da Supremacia da Constituição Federal, o que significa que a Constituição ocupa o ápice do sistema jurídico, sendo fundamento de validade para as demais normas e para o próprio Estado democrático de direitos (SILVA, 2017, p. 48). Nesse sentido, abaixo da Constituição encontram-se as demais normas jurídicas na seguinte ordem hierárquica: Lei Complementar, Lei Ordinária, Lei Delegada, Medida Provisória, Decreto Legislativo e Resolução/Portaria. As Emendas Constitucionais assumem caráter constitucional.

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 procedimento contraditório especial, de rito sumário, do 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 dispõem 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. Como analisado no Capítulo 1, 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, teriam 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.

Em 2016, meses após assumir a presidência, em consequência do processo de impeachment da então Presidente 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, dentre outras medidas - as quais serão analisadas nos tópicos seguintes - 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 diferenciados. 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 CDRU, o que se verá adiante na seção 2.1.4.

Ainda, o Decreto 9.311/2018 incluiu previsão do titular da CDRU convertê-la em TD, a qualquer tempo, sem prejuízo da contagem de 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 ou 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.

Como discutido no Capítulo 1, este trabalho argumenta que, nos últimos anos, o Governo Federal passou a priorizar a titulação dos assentamentos por meio da transferência de propriedade, em detrimento da segurança da posse, mas também em relação aos demais aspectos da política de reforma agrária, empreendendo uma verdadeira corrida para a entrega de títulos. A partir da cronologia estabelecida acima, percebemos que houve uma sucessão de atos normativos legais e infralegais (Quadros 02 e 03) que culminaram no arcabouço normativo que orienta a titulação nos assentamentos rurais os quais foram tomados em governos e momentos políticos distintos, afastando, assim, a compreensão de um único marco responsável pela primazia da titulação dos assentamentos por transferência de propriedade.

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

1993	Lei 8.629/1993	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.
2014	Lei 13.001/2014 (conversão da Medida	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.

	Provisória 636/2013)	<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>
2017	Lei 13.465/17 (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>§ 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.

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

2016	Decreto 8.738/2016	<p>Art. 29 A transferência definitiva dos lotes, por meio de TD ou CDRU, será efetuada posteriormente:</p> <p>§ 1º É direito do beneficiário do PNRA optar por TD ou CDRU, individual ou coletivo.</p>
2018	Decreto 9.311/2018	<p>Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:</p> <p>§ 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.</p> <p>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.</p>
2019	Decreto 10.166/2019	<p>Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:</p> <p>§ 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.</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo único: O CDRU será disponibilizado exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

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, no sentido de fragilizar as condições de manutenção da área com as características da reforma agrária. Nessa esteira, há três elementos-chave para análise, quais sejam: a restrição de tempo para negociação, os critérios a serem preenchidos pelo comprador e a vedação à incorporação do lote a outro imóvel.

Quanto à restrição temporal, a Constituição Federal estabeleceu que os títulos de domínio ou concessão de uso são inegociáveis pelo prazo de dez anos²⁰. 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.

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 2.183-56/2001²¹, acrescentou o § 2º no art. 18 da Lei 8.629/1993, o qual definiu o início do prazo no momento da celebração do título provisório, na medida em que inclui o período de concessão no computo do prazo de 10 anos de inegociabilidade do título definitivo - que, até então, era realizado apenas por meio do título de domínio:

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

²⁰ 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.

²¹As 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.

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:

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. Nesse sentido, partindo do cenário da demora do Poder Público em estruturar grande parte dos assentamentos de reforma agrária, conduzindo a uma duração próxima, ou maior, a 10 anos. A quadro normativo atual, que considera o início da contagem do prazo no momento da titulação provisória, permite a negociação dos lotes de reforma agrária quase imediatamente após a titulação definitiva, seja por TD, seja por CDRU.

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 também cumprir os requisitos de elegibilidade à política de reforma agrária²². 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 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 a qualquer pessoa, devolvendo as áreas reformadas para o mercado de terras.

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

²² 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).

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	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.
2011	Medida Provisória 2.183-56/2001	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.
2014	Lei 13.001/2014	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.
2017	Lei 13.465/2017 (Conversão da Medida Provisória 759/2016)	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. 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.

Fonte: Elaborado pela autora.

2.1.3 Titulação e 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.

Nessa esteira, 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 realizam 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, a, pelo menos, 50% dos beneficiários do assentamento (Quadro 05)²³.

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

²³ Decreto 9.311/2018

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

I - conclusão dos investimentos:

a) 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

b) 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; e

II - concessão dos créditos de instalação - a disponibilização de créditos de instalação previstos no Decreto nº 9.066, de 31 de maio de 2017, a no mínimo cinquenta por cento dos beneficiários do assentamento.

O Decreto 9.066/2017 foi revogado pelo Decreto 9.424/2018, que passou a regulamentar a concessão de créditos de instalação de projetos de assentamento aos beneficiários no PNRA.

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.

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.

Cumpra dizer que apenas a titulação não acarreta a consolidação do assentamento, a consequência desta formulação, sobretudo no contexto da ampliação das iniciativas do governo federal para a titulação dos assentamentos, é 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 áreas²⁴.

²⁴Instrução 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

Há, ainda, duas circunstâncias temporais que desencadeiam procedimentos específicos para 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 será considerado consolidado; e 2. os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, tiverem sido criados há 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.

§ 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.

Importante chamar atenção que 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 infográfico constante no *website* do 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

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.

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.

Como visto no Capítulo 1, 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 enquadram 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 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 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) 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 (2019, p. 04).

2.1.4 Titulação dos assentamentos ambientalmente diferenciados

A história da distribuição fundiária brasileira é marcada pela despossessão das populações tradicionais de seus territórios de origem, seguidos da 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 extrativistas²⁵, 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,

²⁵ 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.

ADCT/CF/1988). Ao mesmo tempo, estabeleceu políticas ambientais e de reforma agrária que viabilizam a reprodução de diversas formas de vida e de 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 biológica²⁶. 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)²⁷.

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 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 que criados, 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, mas também eram instrumentos utilizados para a criação de assentamentos rurais fruto desapropriação de terras. Tais previsões estavam nas normativas que fundaram as modalidades ambientalmente diferenciados: 1. Os PAEs são destinados à “exploração de área dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis, socialmente

²⁶ Art. 18 e 20, da Lei 9.985/2000.

²⁷ Art. 2º, incisos XIII, XIV e XV, da Instrução Normativa nº 99/2019.

justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham ocupar as mencionadas áreas”²⁸; 2. O PDS é modalidade “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”²⁹; e 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”³⁰.

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 no tempo de ocupação da área. Acontece que, nos últimos anos, o Inca tem defendido que estas modalidades são voltadas, exclusivamente, às áreas historicamente ocupadas 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 - analisado do Capítulo 1 deste trabalho. Estes assentamentos, assim como as terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de conservação de uso sustentável, em razão dos instrumentos utilizados para titulação³¹ – 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 Inca é titular da propriedade, isto é, 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.

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

²⁸ Art. 1º, Portaria Inca n° 268/1996.

²⁹ Art. 1º, Portaria Inca n° 477/1999.

³⁰ Art. 1º, Portaria Inca n° 215/2006.

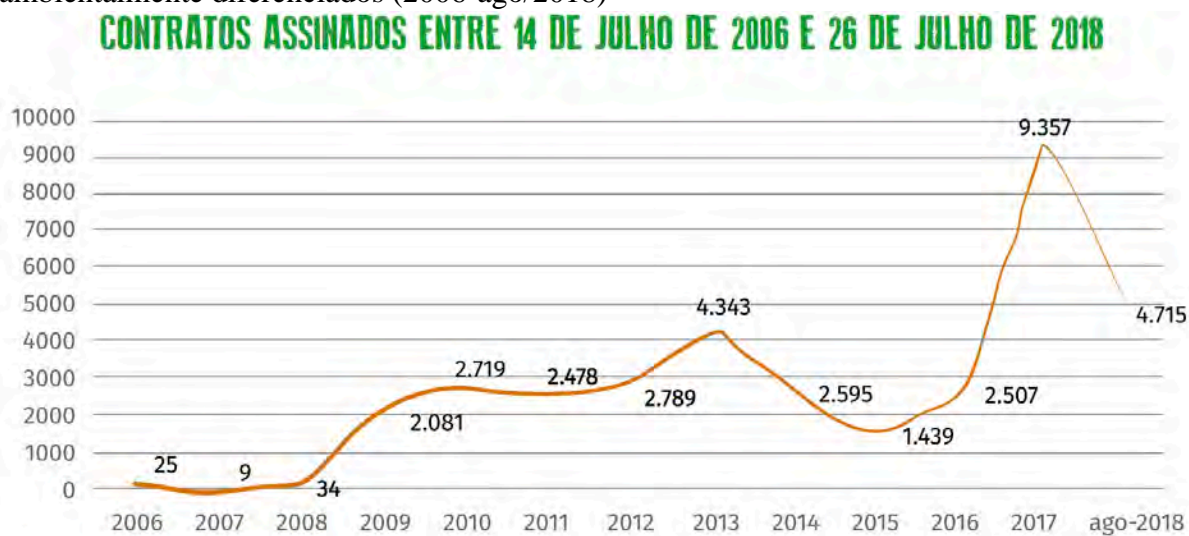
³¹ As Terras Indígenas seguem princípio semelhante aos assentamentos titulados por CDRU, na medida em que se mantém como terras públicas sob domínio e usufruto dos povos que tradicionalmente ocupam, já os territórios das comunidades quilombolas são titulados pelo reconhecimento da propriedade coletiva.

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”³². Isto é, em 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 Inca n° 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 são 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 Inca, 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).

Gráfico 09: Contratos individuais (CCU e CDRU) celebrados em assentamentos ambientalmente diferenciados (2006-ago/2018)



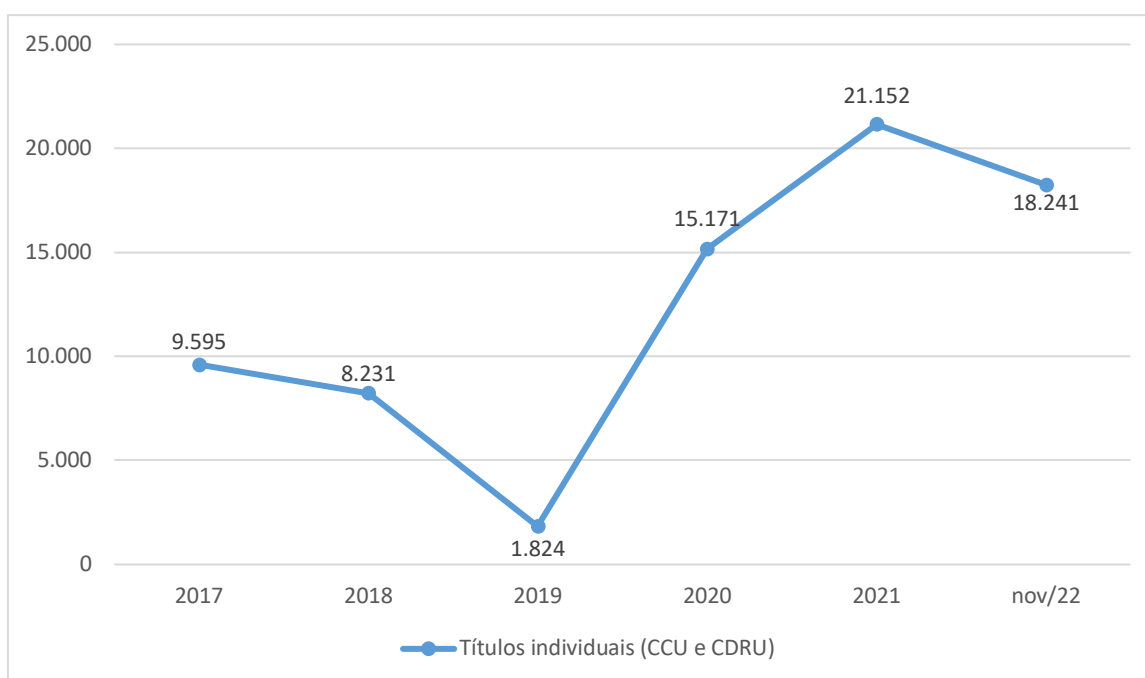
Fonte: MALERBA; TRECCANI, 2019.

³² Art. 2º, Portaria Inca n° 268/1996; e Art. 2º, Portaria Inca n° 477/1999.

Em 2017, a Lei 13.465/17 incluiu na legislação agrária dispositivo que restringe a outorga de instrumentos de titulação para pessoa jurídica³³, 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 10).

Gráfico 10: Contratos individuais (CCU e CDRU) celebrados em assentamentos ambientalmente diferenciados (2017-nov/2022)



BRASIL, 2022b. Elaboração da autora.

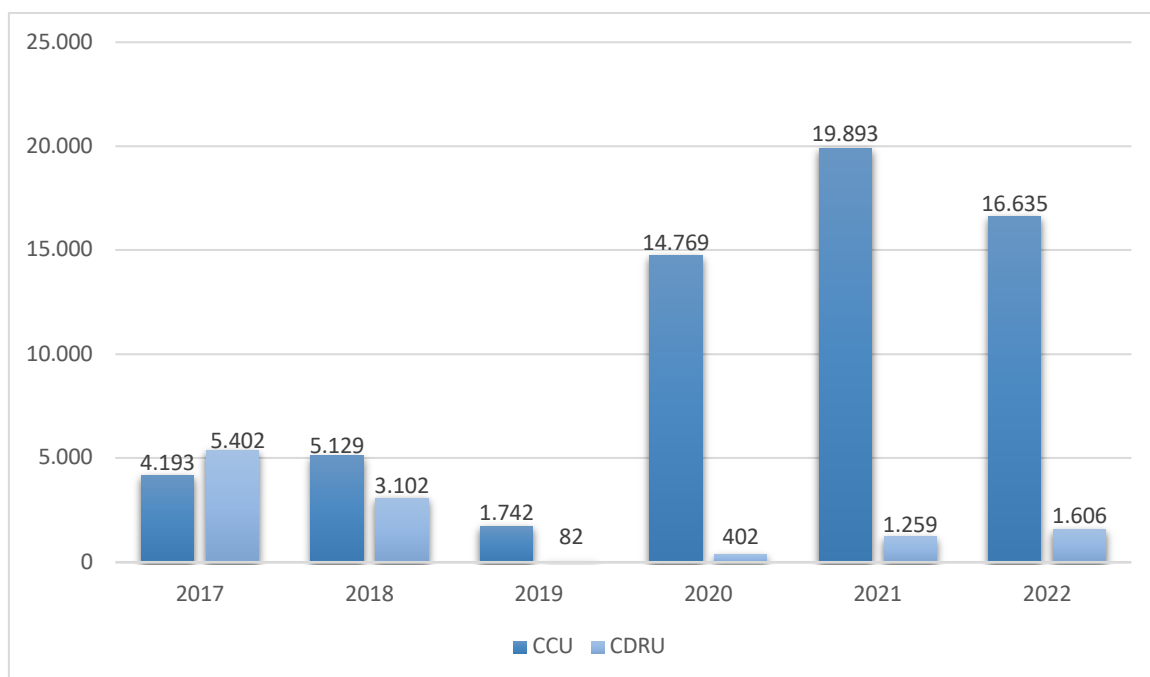
³³ Lei 13.465/2017. Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

§ 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.

§ 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.

Ainda, 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 11).

Gráfico 11: Títulos provisórios (CCU) e títulos definitivos (CDRU) celebrados em assentamentos ambientalmente diferenciados (2017-nov/2022)



Fonte: BRASIL, 2022b. Elaboração da autora.

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	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. 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.
1990	Decreto nº 98.987/1990	Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências.	Art. 1º As reservas extrativistas são espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista. Art. 4º A exploração autossustentável 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.
1996	Portaria Incra nº 268/1996	Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Agroextrativista	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;
1999	Portaria Incra nº 447/1999	Cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS	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; Art. 2º - Destinar as áreas para tais projetos mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades

			concessionárias - associativista, condominial ou cooperativista;
2006	Portaria Incra nº 215/2006	Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal - PAF	-
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. 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.
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.	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. § 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.
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.	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.
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	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 a 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

	condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).	- 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. 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;
--	---	---

Fonte: Elaborado pela autora.

2.1.5 Valor da titulação definitiva dos assentamentos

A distribuição dos lotes dos assentamentos de reforma agrária se dá de forma gratuita ou onerosa, isto é, com ou sem pagamento do beneficiário pelo título definitivo.

No processo de implementação do projeto de assentamento, é celebrado, entre o Incra e o beneficiário do programa de reforma agrária, o Contrato de Concessão de Uso, estipulando os direitos e as obrigações tanto dos beneficiários, quanto do Incra. O CCU é celebrado de forma provisória e gratuita, assegurado o direito do beneficiário de adquirir o título de domínio ou a Concessão de Direito Real de Uso de forma definitiva³⁴.

Nessa esteira, desde 2017, a legislação agrária prevê que a titulação definitiva dos assentamentos de reforma agrária será regulamentada por norma infralegal³⁵, contanto que, na hipótese da outorga de TD, o valor da alienação considerará o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária. A definição da política de titulação por meio de norma regulamentadora retira do Poder Legislativo e transfere ao Poder Executivo a atribuição de definir o conteúdo da política, com isso, os processos de alteração normativa também são distintos, enquanto a mudança da lei requer tramitação no Congresso Nacional e posterior sanção ou veto do Presidente da República.

O Decreto 9.311 de 2018, prevê que a distribuição dos assentamentos de reforma agrária acontecerá, em caráter definitivo, por meio de CDRU gratuito ou TD gratuito ou oneroso³⁶. Nos

³⁴ Art. 18, § 2º, Lei 8.629/1993.

³⁵ Art. 18, § 4º, Lei 8.629/1993.

³⁶ Art. 24, incisos I e II, do Decreto 9.311/2018.

casos de alienação por TD oneroso, o valor será calculado considerando a área do lote em módulos fiscais, nos casos em que o lote tiver até um módulo fiscal a alienação será de 10% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária³⁷, nos casos em que o lote tiver entre um e quatro módulos fiscais, o valor será estabelecido entre 10% e 30% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua conforme coeficiente estabelecido pelo próprio Decreto³⁸. A exceção à esta regra são os lotes de até um módulo fiscal, situados em assentamentos criados em terras devolutas, os quais a titulação por TD será gratuita³⁹.

Importante destacar que, partindo da compreensão de que as áreas de reforma agrária tituladas por meio da transferência da propriedade voltam ao mercado de terras, ainda que 10 anos depois da celebração do título provisório, o fazem por um valor abaixo do valor de mercado. O mesmo se dá na política de regularização fundiária de terras públicas enquadradas no Programa Terra Legal.

O mesmo Decreto prevê que o pagamento do título de domínio será feito à vista ou a prazo, em prestações anuais e sucessivas, amortizáveis em até vinte anos, incluída a carência de três anos, conforme valor mínimo de parcela a ser estabelecido pelo Incra. Nos casos em que o pagamento for feito à vista, há previsão de desconto de 20% no valor do título, já na hipótese de parcelamento, incidirá taxa de juros de um por cento ao ano e, ainda, havendo atraso no pagamento da prestação anual, sobre o valor vencido incidirão juros de mora de 0,5% ao ano.

³⁷ Decreto 9.311/2018, Art. 38. O valor da alienação na TD considerará a área total do lote em módulos fiscais e será estabelecido, entre dez por cento até o limite de trinta por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, nos seguintes termos: § 1º A pauta de valores referida no caput será elaborada com base no valor médio dos imóveis avaliados pelo Incra para fins de obtenção de terras em uma mesma região e o valor mínimo será equivalente a setenta e cinco por cento do valor médio e o valor máximo, equivalente a cento e vinte e cinco por cento do valor médio, conforme disciplinado pelo Incra. § 2º A pauta de valores terá validade de um ano e será atualizada anualmente pelo Incra até o final do primeiro trimestre, com base nas avaliações realizadas nos vinte anos anteriores, corrigidas monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E.

³⁸ Decreto 9.311/2018

ANEXO I - FÓRMULA DO PERCENTUAL A SER APLICADO SOBRE O VALOR MÍNIMO DA PAUTA DE VALORES DA TERRA NUA, PARA FINS DE TITULAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

$$y = (a \times X) + b$$

Onde: y - percentual a ser aplicado sobre o valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária;

a - coeficiente angular da reta; X - área total do imóvel em hectares; e b - coeficiente linear da reta.

ANEXO II - EQUAÇÃO PARA DEFINIR VALOR FINAL DAS ALIENAÇÕES A QUE SE REFERE O INCISO II DO ART. 38

$$VFI = ((y \div 100) \times PVTN) \times A$$

Onde: VFI - Valor Final do Imóvel, em reais; y - percentual a ser aplicado sobre o valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária, conforme disposto no inciso II do **caput** do art. 38; $PVTN$ - Valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária, em reais; e A - área em hectares.

³⁹ Art. 35, Decreto 9.311/2018.

A ausência de pagamento das parcelas acarreta a constituição em mora do beneficiário da política de reforma agrária, as consequências disto, caso não haja reversão da mora, são a rescisão do contrato do Título de Domínio e o retorno da propriedade e da posse da área para domínio do Incra. Para evitar a perda do lote, o beneficiário deve pagar a parcela em atraso, com acréscimo de multa e encargos, caso não seja feito, o Incra adotará medidas administrativas ou judiciais para efetuar a cobrança. O atraso de cinco prestações acarretará o vencimento antecipado do valor total do título, em caso de não pagamento das prestações, a consequência é a reversão do imóvel ao domínio do Incra.

De acordo com a Direção do MST/RJ, uma das preocupações do movimento acerca da política de titulação dos assentamentos voltada à outorga de título de domínio é o endividamento das famílias:

A gente tem debatido esse tema da titulação, e a leitura que o MST faz da titularização é que a gente compreende como um retrocesso, que pode trazer muito prejuízo para as famílias assentadas. De quais pontos de vista: a questão de todas as famílias não estarem estruturadas o suficiente para pegar esse título e pagar essa terra, muitas famílias ficarão endividadas, e quando a gente fala que é só algumas suaves parcelinhas, não é isso, né. As famílias não vão ter condições de arcar com essa titularização (Direção Estadual MST/RJ, Rio de Janeiro, 05/12/2022).

Por outro lado, considerando o disposto na Lei 8.629/1993 e no Decreto 9.311/2018 a CDRU seria outro instrumento utilizado para a realização da titulação definitiva dos assentamentos, que transfere ao beneficiário a posse e o direito de uso de forma gratuita. Contudo, desde 2019, a regulamentação da titulação nos assentamentos prevê a utilização do instrumento apenas nos assentamentos ambientalmente diferenciados. Nesse sentido, a cronologia normativa analisada no tópico 2.1.1, que conclui que as mudanças normativas retiraram o direito dos assentados de escolha do instrumento de titulação, é ainda mais grave se analisamos sob a ótica do valor da alienação da terra, na medida em que, atualmente, só resta aos assentados em projetos assentamento convencionais a opção da compra da terra.

2.1.6 Vinculação do direito à moradia à propriedade da terra

Em 2014, em um contexto de mudanças normativas que já apontavam para a aceleração da política de titulação dos assentamentos, foi inaugurada uma discussão fundamental da política de reforma agrária, qual seja a vinculação do direito à moradia à titulação do lote. A Lei 13.001/2014, ao tratar da liquidação e remissão de créditos concedidos aos assentados da

reforma agrária, estabeleceu que a propriedade da habitação, construída com recursos dos créditos concedidos aos assentamentos de reforma agrária no período de 10 de outubro de 1985 à 27 de dezembro de 2013 ou do Programa Nacional de Habitação Rural, somente será transmitida ao beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária no momento da transferência de titularidade do lote⁴⁰.

Brancolina Ferreira e outros (2015, p. 278) tecem duas críticas importantes a esta formulação. A primeira diz respeito à instituição de uma relação de dependência entre os dois direitos, cuja formulação histórica e juridicamente não esteve vinculada, na medida em que condiciona o direito real de moradia, mesmo que já quitados pelo beneficiário, à compra da terra. A segunda compreende a subordinação do direito à moradia à aquisição da titularidade da terra como um fator de incentivo à adesão dos beneficiários à política de titulação por meio do título de domínio. Nesse sentido, os autores avançam a análise:

O que permite afirmar que essa cláusula induz, de certo modo, o assentado a anuir com a titulação – ainda que para assegurar seu direito à moradia – é justamente o fato de sua inserção na lei não exprimir um consenso entre os movimentos sociais rurais. As críticas dirigidas à exigência da titularidade da terra como condição de efetivação do direito à moradia apontam, entre outras coisas, que a lei parece se imbuir de uma visão da questão agrária brasileira em que predomina o parâmetro da regularização fundiária, com alienação de terras públicas a domínio particular individual, sobre uma concepção da reforma agrária que reconheça a política de assentamentos como resultado de um processo de lutas sociais e de investimento público voltado ao enfrentamento de um padrão fundiário fortemente marcado pela concentração da propriedade (ibidem, p. 279).

2.1.7 Titulação com enfoque de gênero

Fruto da organização e das demandas das mulheres rurais, pôde-se notar, nos últimos anos, ainda que timidamente, maior atenção dos formuladores de políticas públicas às demandas específicas das mulheres rurais por políticas públicas com enfoque em gênero. Isso porque, as políticas de reforma agrária em suas primeiras formulações pouco consideraram as particularidades da realidade das mulheres rurais e as desigualdades por elas enfrentadas. De forma geral, as políticas eram direcionadas à “família rural” ou à “família assentada”, escamoteando as diferenças de gênero em torno de direitos no cotidiano, com um tratamento homogêneo para uma realidade com desigualdades.

⁴⁰ Art. 2, Lei 13.001/2014.

A desigualdade na distribuição fundiária também reflete as desigualdades de gênero. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017 (BRASIL, 2017), 81% dos estabelecimentos rurais do Brasil são comandados por homens, enquanto 18,7% são comandados por mulheres. Ainda, quanto maior a área do imóvel, maior a desigualdade na administração do estabelecimento por homens ou mulheres, em sentido contrário, a faixa de estabelecimentos de até 1 hectare apresenta maior equilíbrio na distribuição: 2 homens para 1 mulher. Butto e Hora (2008, p. 22) sinalizam que os direitos sobre a terra tem efeitos concretos na vida das mulheres:

O direito à terra e o controle da propriedade têm muitas implicações sobre as relações estabelecidas entre homens e mulheres. O controle amplia o grau de autonomia das mulheres. Nos casos de separações e morte na família, elas preservam os seus direitos e ampliam a sua capacidade de decidir sobre sua vida afetiva, seus projetos pessoais, coletivos e garantem acesso à renda própria.

O direito da mulher à terra, como uma política diferenciada, entrou na agenda pública no final dos anos 1980 como reflexo das demandas mobilizadas pelas mulheres rurais. Este processo repercutiu na Constituição Federal que, pela primeira vez, assegurou o direito da mulher à terra sem vinculá-lo ao estado civil, na medida em que estabeleceu que 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 (art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988).

Da conquista dos movimentos de mulheres rurais, refletida na Constituição Federal, restou o desafio da implementação e da regularização destes direitos. Em 1993, a Lei 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, reproduziu o mandamento Constitucional sem prever, contudo, procedimentos e regras específicas que operacionalizassem a política de titulação das áreas de reforma agrária em nome da mulher.

Nos anos seguintes a promulgação da Constituição e da Lei 8.629/1993, os direitos das mulheres à terra surtiram pouco efeito nas políticas públicas de reforma agrária (BUTTO; HORA, 2008, p. 25). Foi a partir de 2003 que foram implementadas ações estatais e políticas públicas voltadas ao fortalecimento dos direitos das mulheres rurais, quais sejam a criação, em 2003, do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Étnica no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no II Plano Nacional de Reforma Agrária (BRASIL, 2004) e I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2004; BRASIL, 2008).

Nessa esteira, também em 2003, o Incra editou o Portaria 981/2003 que regulamenta a outorga de título de domínio e concessão de uso. A normativa prevê que, na ausência de cônjuge ou companheiro(a), a titulação acontecerá em benefício da mulher ou do homem, nos casos de casamento e união estável a titulação acontecerá, obrigatoriamente em nome da mulher e do homem. Ainda, nos casos em que o casamento ou a união estável se encerrem no curso do processo, sem que o título ainda não tenha sido outorgado, será priorizada a titulação em favor da mulher, cujos filhos estejam sob sua guarda. Nestes casos, o homem ou a mulher que não for contemplado terá prioridade em ser assentado em outro projeto de reforma agrária criado. Em relação aos assentamentos já criados, a Portaria prevê a possibilidade de retificação do contrato para a inclusão da mulher ou do homem na titularidade conjunta em caso de casamento ou união estável.

Em 2007, o Incra editou importante normativa para a efetivação dos direitos das trabalhadoras rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária, que inclui, de forma mais ampla, mecanismos voltados às mulheres nos procedimentos de inscrição e seleção em projetos de reforma agrária, em relação à condição da mulher assentada, nas ações de ordenamento da estrutura fundiária, entre outros. A Instrução Normativa nº 38/2007 prevê, dentre outras medidas, a preferência da família chefiada por mulher entre os critérios complementares para a seleção dos beneficiários da reforma agrária.

A Lei que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária sofreu mudanças importantes em 2001, 2014 e, sobretudo, em 2017. As alterações promovidas nestes períodos não alcançaram a política de titulação no que diz respeito ao direito da mulher à terra no termos da discussão promovida neste tópico do trabalho, o que, por outro lado, não significa que estes marcos não tiveram efeitos na vida das mulheres rurais no que se refere ao instrumento de titulação, valor da alienação, consolidação dos assentamentos e outros. Os diferentes marcos normativos reposicionaram, ao longo dos anos, a previsão da outorga de título de domínio, concessão de direito real de uso e concessão de uso em favor da mulher na ausência de cônjuge ou companheiro, do homem na ausência de cônjuge ou companheira e, obrigatoriamente, em favor do homem e da mulher conjuntamente em caso de união estável e casamento (Quadro 07).

Quadro 07: Marcos normativos de titulação de assentamentos rurais com enfoque em gênero

Ano	Marco normativo	Dispositivo
1988	Constituição Federal	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.
1993	Lei nº 8.629/1993	Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel; II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; III - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; IV - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; V - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família
2001	Redação dada pela Lei nº 10.279/2001	Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel; II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem; IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.
2003	Portaria INCRA nº 981/2003	Art. 1º O art. 3º da Norma de Execução nº 29, de 11 de setembro de 2002, passa a vigorar da seguinte forma: Art. 3º A outorga do Título de Domínio ou do Contrato de Concessão de Uso, far-se-á: I - ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira; II - à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro; III - ao homem e à mulher, obrigatoriamente, nos casos de: a) casamento; e b) união estável. § 3º Não havendo, ainda, outorga de título, em caso de alteração das situações estabelecidas no inciso III, alíneas a e b, será priorizada a titulação em favor da mulher, cujos filhos estejam sob sua guarda. § 4º Será priorizado o assentamento dos excedentes, resultantes da aplicação do disposto no § 3º, exceto se houver simulação ou fraude. § 5º Os contratos de assentamento ou de concessão de uso, já celebrados, poderão ser aditados para os fins deste artigo.
2014	Redação dada pela Lei nº 13.001/2014	Art. 19. O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel; II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem; IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o

		sustento próprio e o de sua família. Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.
2016	Redação dada pela Medida Provisória nº 759/2016	Art. 19. O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel; II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem; IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.
2017	Redação dada pela Lei nº 13.465/2017	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. § 13. Os títulos de domínio, a concessão de uso ou a CDRU a que se refere o caput deste artigo serão conferidos ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira, à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro, ou ao homem e à mulher, obrigatoriamente, nos casos de casamento ou união estável.

Fonte: Elaborado pela autora.

2.2 Programas de governo e medidas estatais de incentivo à titulação de terras públicas e assentamentos rurais (2016-2022)

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, como demonstrado no Capítulo 1.

Nesta esteira, esta seção analisará a criação do Núcleo de Inteligência e Planejamento – NIP, o Programa Titula Brasil e a Campanha Abril Verde e Amarelo como programas do governo federal voltados à titulação dos assentamentos.

2.2.1 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 que orientassem a tomada de decisão da autarquia no que diz respeito à política de regularização fundiária, bem como a elaborar 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, 2022c).

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, 2022c).

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 deste capítulo 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, 2022c).

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 de 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; e 3. realização de estudo, planejamento e implementação de ferramenta de monitoramento das ações do Incra por meio de ferramentas de *Business Intelligence* (BI)⁴¹.

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.

⁴¹De 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 à 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”.

Ao que se somam R\$ 36.000,00 destinados ao deslocamento e diárias de servidores de Superintendências Regionais, previstos para 90 dias de trabalho.

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, 2022c), 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 SNCI; 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:

Fase 1 - são aqueles assentamentos que reúnem todas as condições para emissão dos títulos aos beneficiários que se encontram regularizados, somente necessitam sanar as seguintes pendências: supervisão ocupacional e instrução processual.

Fase 2 - são aqueles assentamentos que precisam de algum procedimento referente ao georreferenciamento: perímetro ou parcelas.

Fase 3 - são aqueles assentamentos que possuem domínio e além de demandarem o atendimento dos requisitos qualificados na F1 e F2 carecem sanar as pendências de georreferenciamento e certificação em perímetro e parcelas.

Fase 4 - são aqueles assentamentos que ainda precisam resolver alguma pendência relativa ao domínio, entretanto, nesta fase, existem subgrupos (G5 a G10):

a) 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;

b) 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.

- c) G7 - não possuem domínio, mas possui o perímetro certificado. Não possuem georreferenciamento das parcelas ou limites consolidados, mas possuem projeto de parcelamento;
- d) 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;
- e) G9 - Não possuem domínio, mas o perímetro está georreferenciado e de acordo com a NTGIR, ou seja, uma ação de escritório resolve a certificação do perímetro;
- f) G10 - são os assentamentos que além do domínio, precisam fazer o georreferenciamento do perímetro e das parcelas; (BRASIL, 2022c).

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 05).

Tabela 05: Assentamento por fases do NIP

	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

Fonte: BRASIL, 2022c. Elaborado pela autora.

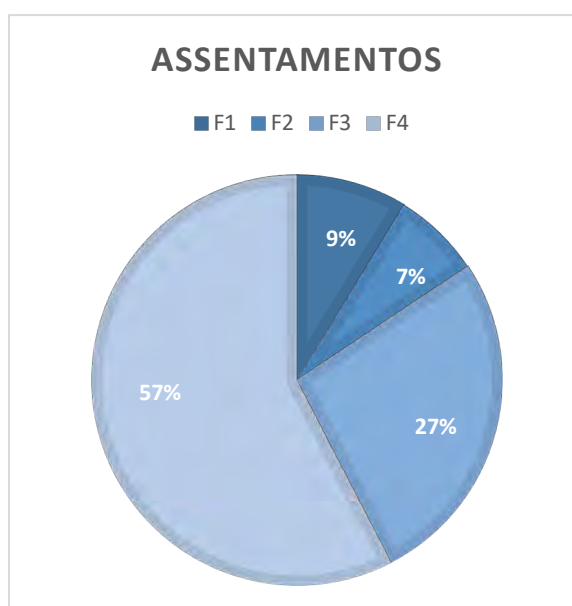
Como demonstrado na Tabela 05, a maior parte dos assentamentos ainda depende de ações das superintendências regionais para se tornar apto à regularização fundiária, os quais estão distribuídos nas fases 2, 3 e 4.

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.

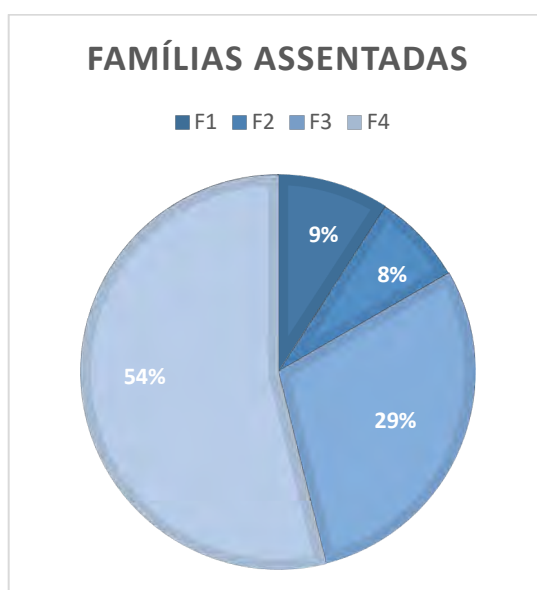
Ainda, é possível perceber a inserção da política de reforma agrária nos referenciais estabelecidos pelo NIP, pensando as fases em relação ao total de assentamentos, beneficiários e área inseridos no escopo da reforma agrária, e sua prioridade em relação às atividades de titulação do Incra. Isto é, de acordo com o Gráfico 14, 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 13), e à quantidade de assentamentos, os quais 9% podem ser titulados imediatamente e 57% se encontram na fase 4 (Gráfico 12).

Gráfico 12: Assentamentos por fase do Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA)



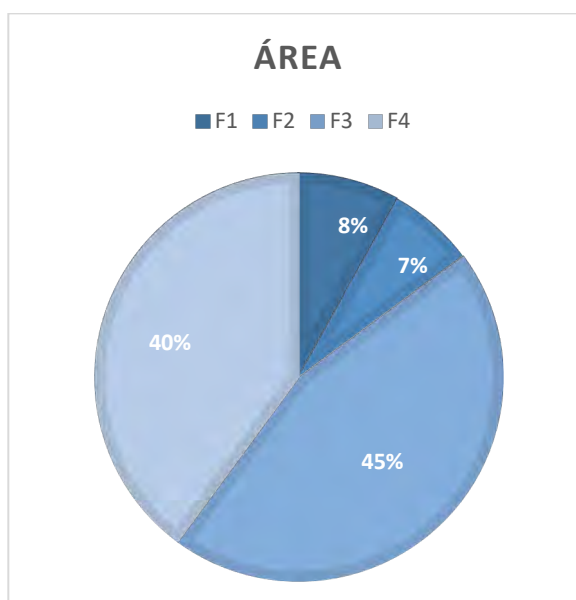
Fonte: BRASIL, 2022c. Elaboração da autora.

Gráfico 13: Famílias assentadas por fase do Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA)



Fonte: BRASIL, 2022c. Elaboração da autora.

Gráfico 14: Área dos assentamentos do Brasil por fase do Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA)

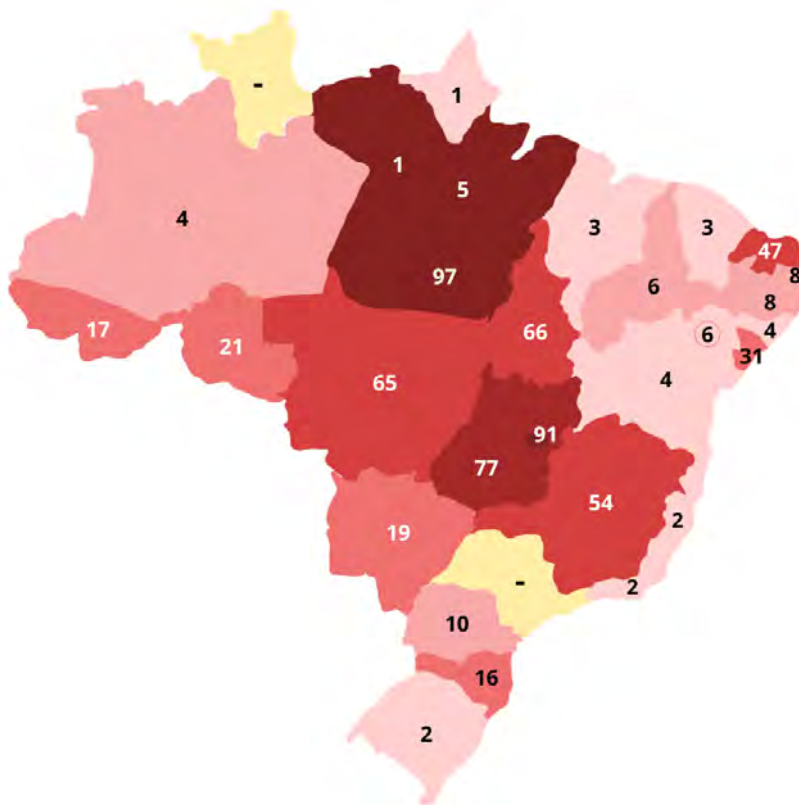


Fonte: BRASIL, 2022c. Elaboração da autora.

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.

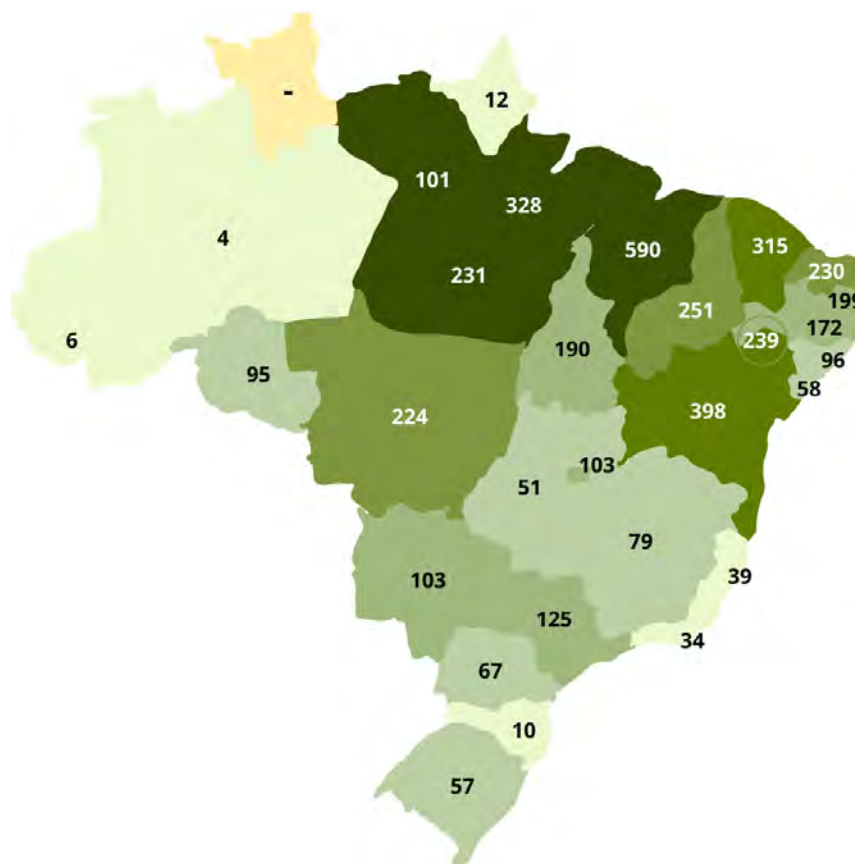
Figura 01: Assentamentos de acordo com o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA) - Fase 1



Fonte: BRASIL, 2022c. Elaboração da autora.

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. Não foram informados os dados de Roraima.

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



Fonte: BRASIL, 2022c. Elaboração da autora.

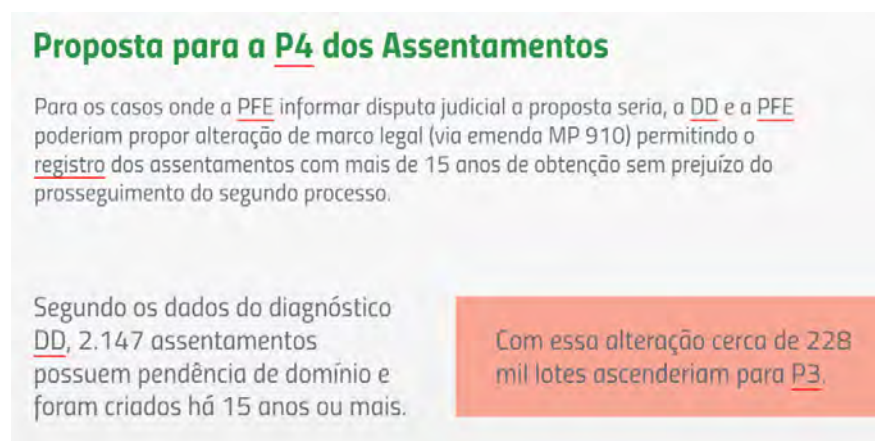
O NIP, ainda, apresentou como proposta um conjunto de medidas que solucionariam as ausências identificadas nos processos de regularização fundiária dos assentamentos: 1. Acordos de cooperação técnica com estados e municípios, para ampliar o alcance das vistorias e supervisões ocupacionais; 2. Alteração 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; 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 vistoria 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) passasse 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 acione 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 dos imóveis com mais de quinze anos de obtenção, cujo processo judicial de desapropriação não tenha o trânsito em julgado, em nome do Incra.

Figura 03: Apresentação: proposta do NIP para a resolução das pendências da fase 4



Fonte: BRASIL, 2022c.

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 infraestrutura⁴². Ou seja, se a proposta da autarquia se torna 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 as pendências para a titulação, permite que as Superintendências Regionais atuem estrategicamente para titular o maior número de assentamentos. Tendo isso em vista, o próximo capítulo analisará a aplicação destas categorias nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro. Ainda, o trabalho realizado pelo NIP foi seguido por outros programas e ações que viabilizam a massificação da titulação, dentre eles, o Programa Titula Brasil e a Campanha Abril Verde e Amarelo do Incra.

2.2.2 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

⁴² 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.

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.

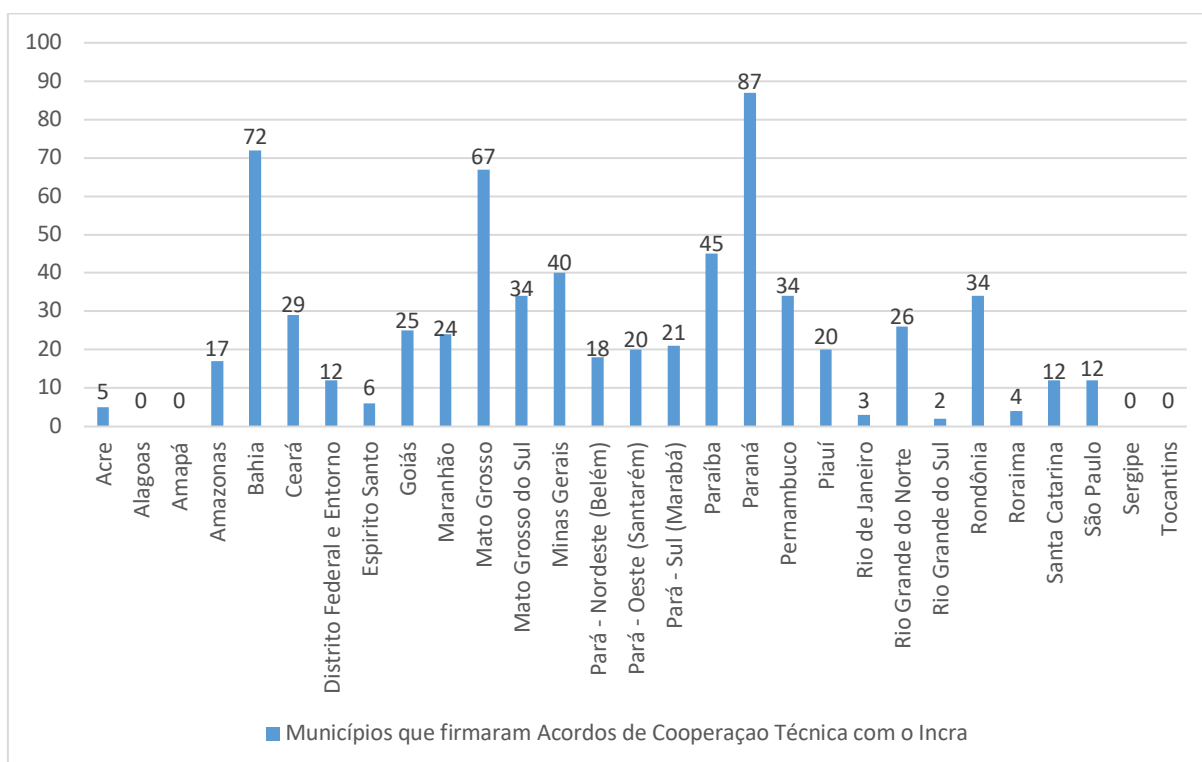
Na prática, o Programa fomenta a cooperação entre o Incra e os municípios para o aumento da capacidade operacional da autarquia no que diz respeito à titulação dos assentamentos e terras públicas pertencentes àquele município. Assim, o programa permite que o Incra transfira aos municípios as competências 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). Nessa esteira, 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 2.2.1, 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, de acordo com o Gráfico 15. 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. No Rio de Janeiro, como se verá no capítulo seguinte, há três convênios. Juntas, as prefeituras dos estados que compõem a Amazônia Legal firmaram 210 convênios com o Incra.

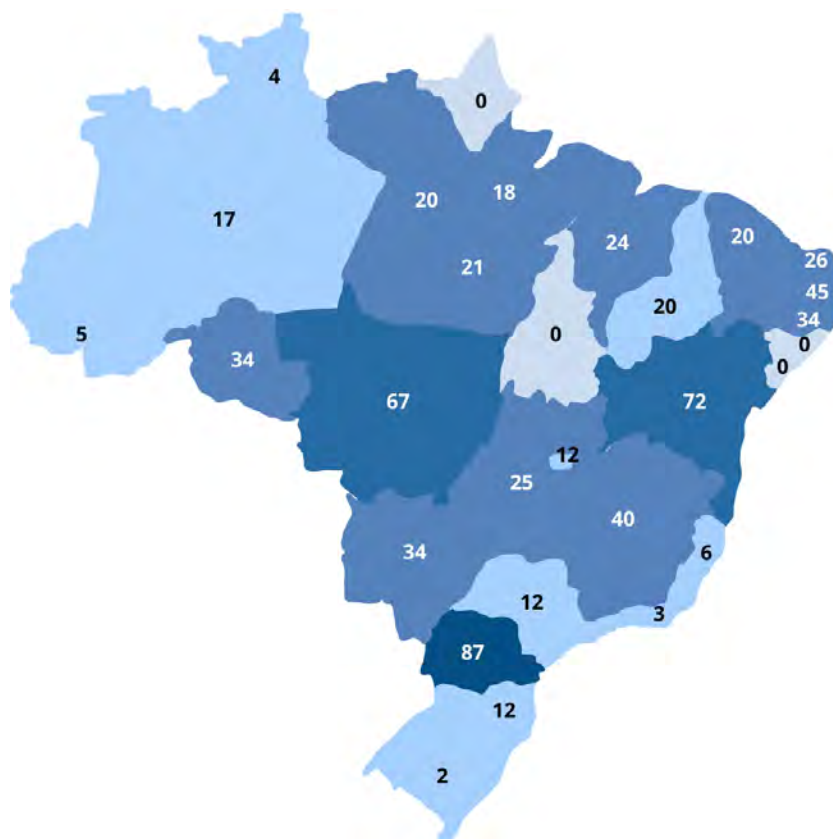
Gráfico 15: Acordos de Cooperação Técnica do Titula Brasil por Superintendência Regional/Incra (jan./2021-dez/2022)



Fonte: BRASIL, 2023. Elaboração da autora.

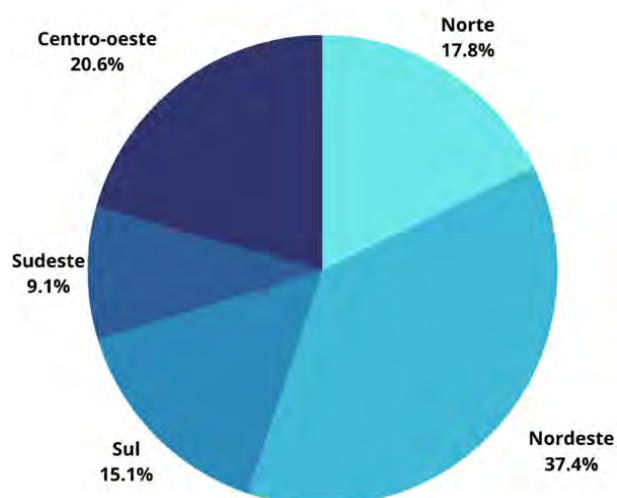
A distribuição dos ACTs no território nacional revela as regiões com maior tendência de execução da titulação de assentamentos e regularização fundiária de terras públicas no período próximo. A figura 04 e o gráfico 16 apontam que a maior parte dos acordos se concentra nas regiões nordeste (37,4%) e centro-oeste (20,6%) e que o Mato Grosso e o Pará, marcados pela forte presença de setores do agronegócio, estão entre os estados com maior número de acordos firmados.

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



Fonte: BRASIL, 2023. Elaboração da autora.

Gráfico 16: Acordos de Cooperação Técnica do Titula Brasil por região (jan./2021-dez/2022)



Fonte: BRASIL, 2023. Elaboração da autora.

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 ao 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*). Ainda, a equipe cruzou os ACTs com indicadores de conflitos fundiários e concluíram que, dos 365 municípios que aderiram ao Titula Brasil 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 recentes⁴³ 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 públicas⁴⁴. Não por acaso o programa foi apelidado de “Invade Brasil”⁴⁵.

⁴³ 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 estabelecidos pela lei de 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.

⁴⁴ 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://ojoioeotrigo.com.br/2022/04/grileiros-titula-brasil-altamira-novo-progressopara/>. Acesso em: 06 de jan.2023.

⁴⁵ 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.

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, 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:

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

Quadro 01 – Terras públicas da União inseridas em glebas públicas sob gestão do INCRA, no município de Altamira-PA.	
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

Fonte: BRASIL, 2021a.

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

Quadro 02 – Projetos de Assentamento existentes no município de Altamira-PA.	
Projeto de Assentamento	Área (ha)
PDS Terra Nossa	149.842,4738
PIC Altamira	1.319.500,0000
PA Assurini	32.140,1565
PA Morro das Araras	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	398.938,0000
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, 2021a.

As figuras 05 e 06 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. Como analisado na seção 2.1, 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 Progresso⁴⁶. 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 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, de despossessão, de grilagem, de 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.

⁴⁶ 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.

2.2.3 Campanha Abril Verde e Amarelo

Em abril de 2022, como mais uma ação para a aceleração das titulações de terra públicas e assentamentos rurais, o Incra anunciou a campanha Abril Verde e Amarelo. De acordo com o *website* do governo federal as medidas voltadas à emissão de títulos representam “a verdadeira reforma agrária!”:

Com mais de 337 mil títulos de propriedade rural emitidos nos últimos anos, o Governo Federal beneficiou famílias de produtores rurais em todo o país. As medidas federais têm garantido liberdade e independência para as famílias que produzem no campo.

A regularização fundiária combate um problema histórico: possibilita o acesso ao documento do lote das famílias que produzem nele há anos. É segurança jurídica, redução dos conflitos fundiários e estímulo à formalização e ao empreendedorismo.

Nunca se emitiram tantos títulos quanto agora, e a documentação dá o direito REAL à propriedade rural, libera o acesso a modalidades de crédito rural, movimentam a economia local e traz benefícios para toda a comunidade.

Esta é a verdadeira reforma agrária! Com o título diretamente às famílias de produtores, sem necessidade de "atravessadores", o dono da terra passa a contar com ajuda de diversas entidades federais para o plantio, o cuidado com a terra, a posse e o empreendedorismo (BRASIL, 2022d).

Sob o *slogan* “Liberdade e independência no campo para quem esperou por décadas” (Figura 07), o então presidente do Incra, Geraldo Melo, afirmou que o governo Bolsonaro já havia realizado 340 mil entregas de títulos de propriedade, mas que “tá na hora de acelerar esse processo” e, assim, anunciou que a meta da campanha seria de entregar, pelo menos, 50 mil títulos em terras públicas e assentamentos de reforma agrária, no mês de abril (BRASIL, 2022e).

Figura 07: Campanha Abril Verde e Amarelo – Governo Federal (abril de 2022)



Fonte: BRASIL, 2022.

Os dados de titulação no mês de abril de 2022 revelam que a execução da titulação nos assentamentos passou longe da meta anunciada pelo então presidente do Incra (Tabela 06). Se contabilizadas a titulação provisória (CCU) e a definitiva (CDRU e TD), os números totais de títulos emitidos no Brasil foram de 8.149. Ainda, o *website* do governo federal afirmava que os títulos entregues dariam “o direito REAL à propriedade rural” (BRASIL, 2022d), em sentido contrário, os dados apontam que a maioria dos títulos emitidos foram os provisórios (CCU), totalizando 6.821, os quais não conferem direito real de propriedade. Estes títulos prometidos na propaganda da campanha representaram apenas 14,6% do total dos emitidos, somando 1.194.

Tabela 06: Titulação em assentamentos durante a Campanha Abril Verde e Amarelo (abril de 2022)

Superintendência Regional/Incra	CCU	CDRU	TD	TOTAL
SR-01/PA	1.464		17	1.481
SR-02/CE	91		3	94
SR-03/PE	49		94	143
SR-04/GO	76		66	142
SR-05/BA	150		82	232
SR-06/MG	228		81	309
SR-07/RJ	17		59	76
SR-08/SP	333		7	340
SR-09/PR	169		87	256
SR-10/SC	40		2	42
SR-11/RS	267			267
SR-12/MA	1.071		10	1.081
SR-13/MT	86		215	301
SR-14/AC	22		1	23
SR-15/AM	0	92		92
SR-16/MS	66		31	97
SR-17/RO	1		3	4
SR-18/PB	417		10	427
SR-19/RN	172		47	219
SR-20/ES	72		24	96
SR-21/AP	259			259
SR-22/AL	83		58	141
SR-23/SE	2			2
SR-24/PI	32			32
SR-25/RR	26		3	29
SR-26/TO	2		39	41

SR-27/MBA	475		193	668
SR-28/DFE	303		61	364
SR-30/STM	848	42	1	891
Total Brasil	6.821	134	1.194	8.149

Fonte: BRASIL, 2022b. Elaboração da autora.

As análises desenvolvidas neste capítulo nos conduzem ao cenário de ampliação da titulação definitiva dos assentamentos de reforma agrária. As mudanças normativas atuaram no sentido de facilitar a titulação dos assentamentos por meio da transferência de propriedade, ao retirarem a possibilidade de escolha da família assentada do instrumento utilizado para a titulação definitiva, ao mesmo tempo em que reduziu o tempo de retirada destas áreas do mercado de terras, quando estabelece a titulação provisória como marco de início da contagem do prazo de dez anos de inegociabilidade. Além disso, flexibilizou as obrigações do poder público de promover investimentos em políticas setoriais que garantem a qualidade dos assentamentos ao modificar as condições de consolidação e emancipação dos assentamentos. O resultado disto é a maior vulnerabilidade dos assentamentos frente às pressões do mercado formal de terras. Ainda, nota-se que a ação estatal se voltou à operacionalização da titulação dos assentamentos, com a criação do NIP e do Programa Titula Brasil.

CAPÍTULO 3 – TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Como visto nos capítulos anteriores, pelo menos, desde 2014 a política de reforma agrária se voltou à titulação dos assentamentos. Na esteira das análises desenvolvidas, este Capítulo 3 analisará a implementação da política de titulação nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro. A titulação definitiva das áreas reformadas por meio da transferência de propriedade devolve os assentamentos para o mercado formal de terras, diante disto, no seio da discussão da titulação dos assentamentos, emerge a problemática da qualidade dos assentamentos de reforma agrária. Isso porque a devolução das áreas com precárias condições de reprodução da vida, colocam as famílias assentadas em situação de extrema vulnerabilidade diante das pressões do mercado. Por esta razão, a análise da titulação dos assentamentos do Rio de Janeiro levará em consideração os investimentos em infraestrutura e concessão de créditos de instalação nos assentamentos.

Para tanto, este capítulo apontará dimensões dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro, tais como as modalidades utilizadas, ano de criação, número de famílias assentadas, regiões do estado com maior concentração de áreas reformadas e outros. Na sequência, serão analisados os investimentos em infraestrutura e concessão de créditos de instalação nos assentamentos, a partir de dados oficiais e da percepção de membros da direção estadual do MST/RJ acerca da qualidade dos assentamentos no estado. E, por fim, em diálogo com os investimentos, será analisada a implementação da política de titulação nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro, considerando o histórico de implementação da política, bem como a incidência dos recentes programas do governo federal – NIP e Programa Titula Brasil – nestas áreas.

3.1 Assentamentos de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro

O estado do Rio de Janeiro passou por diversas alterações nas suas áreas rurais ao longo do século XX, seja pela mudança no tipo de cultivo, seja pelo processo de industrialização que moldaram as relações entre o rural e o urbano no estado. Estas mudanças foram acompanhadas de um crescente debate sobre a propriedade fundiária (MEDEIROS, 2008, p. 51), que

resultaram em distintos projetos governamentais de regularização fundiária e reforma agrária, que colocaram em evidência os conflitos e as lutas por direitos no campo.

3.1.1 Assentamentos no estado do Rio de Janeiro: localização, modalidades, beneficiários, área reformada e outras dimensões

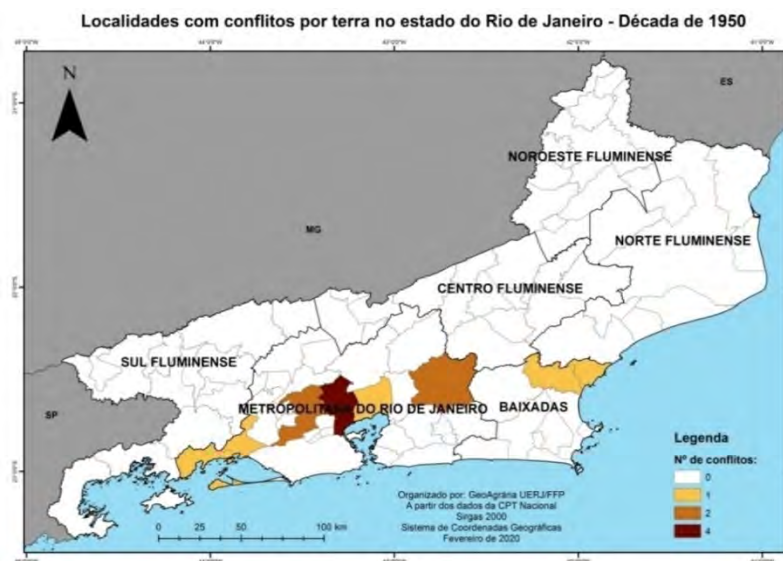
Os primeiros loteamentos rurais mediados pelo poder público no estado do Rio de Janeiro surgiram entre as décadas de 1930 e 1950, quando foram criados os Núcleos Coloniais e os Projetos Integrados de Colonização (PICs)⁴⁷. A intenção do poder público na época era garantir a produção de alimentos necessária ao abastecimento da então capital da República (MEDEIROS, 2018; ALENTEJANO, AMARO JUNIOR, SILVA, 2022), por esta razão a maior parte dos PICs estão localizados na Baixada Fluminense.

Na década de 1930 foram criados quatro núcleos coloniais, quais sejam o Núcleo Colonial de Santa Cruz (Itaguaí/RJ), Núcleo Colonial São Bento (Nova Iguaçu/RJ), Núcleo Colonial Tinguá (Nova Iguaçu e Duque de Caxias/RJ) e Núcleo Colonial Duque de Caxias (Duque de Caxias/RJ) (BRASIL, 2023). Juntos, os quatro loteamentos formavam um cinturão de 20,6 mil hectares de terras públicas destinadas ao assentamento de agricultores no entorno da cidade do Rio de Janeiro, com capacidade para assentar aproximadamente 1.800 famílias. Completando a malha dos projetos de colonização, na década de 1950 foram criados três Projetos Integrados de Colonização, quais sejam o PIC Macaé (Macaé/RJ), PIC Papucaia (Cachoeiras de Macacu/RJ) e PIC Santa Alice (Itaguaí/RJ), em uma área de 33,2 mil hectares com capacidade para assentar 1.994 famílias.

Medeiros (2018, p. 51) aponta que foram sobre essas áreas que se concentraram parte considerável dos conflitos por terras no estado do Rio de Janeiro ao longo dos anos 1950 e 1960, em razão do aumento populacional e da especulação imobiliária que se desenvolveu no entorno. No mesmo sentido aponta o levantamento realizado por Alentejano, Amaro Junior e Silva (2022), indicado no mapa elaborado pelos autores:

⁴⁷ Atualmente, o Incra reconhece os núcleos coloniais como pertencentes à modalidade Projeto Integrado de Colonização (PIC). Isto é, os núcleos coloniais são intitulados “PIC Núcleo Colonial *denominação*”.

Figura 08: Conflitos por terra no estado do Rio de Janeiro (década de 1950)



FONTE: ALENTEJANO, AMARO JUNIOR, SILVA, 2022, p. 5.

Com o crescimento dos conflitos no campo, a década de 1960 ficou marcada pelas primeiras iniciativas do governo estadual na implementação de políticas de distribuição de terras, por meio da implementação do Plano de Colonização de Terras Devolutas, na gestão de Roberto Silveira (1958-1961), e no Plano de Ação Agrária, no governo de Badger Silveira (1962-1964), como estratégia para controlar as crescentes tensões sociais na Baixada Fluminense (ALENTEJANO, AMARO JUNIOR, SILVA, 2022). O resultado destas ações foram 18 desapropriações de terras realizadas pelo estado nas décadas de 1950 e 1960, 12 delas na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro.

Com o início da ditadura empresarial-militar, a repressão no campo foi imediata. Os capítulos do livro organizado por Medeiros (2018) revelam que, no estado do Rio de Janeiro, as ações repressivas aconteceram em distintas regiões e foram responsáveis por inibir as ações organizadas que vinham ganhando força nos anos anteriores, apesar de algumas tentativas de resistência local. Mesmo em um cenário adverso, ao longo da segunda metade da ditadura empresarial-militar, o governo federal realizou uma série de intervenções fundiárias no estado do Rio de Janeiro, dentre elas cinco projetos de regularização fundiária e dois Projetos Integrados de Colonização, quais sejam o PIC Grande Rio, criado em 1972, em Itaguaí/RJ, e o PIC Aldeia Velha, criado em 1981, em Silva Jardim/RJ (BRASIL, 2022).

Com a redemocratização, a reforma agrária voltou ao debate político nacional, nos anos seguintes foi criado o I PNRA e promulgada a Constituição de 1988, fornecendo as condições para a realização da reforma agrária. Como visto, a política implementada nos anos seguintes

ficou caracterizada pela criação de assentamentos, sem que tivesse impacto na transformação da desigualdade da estrutura fundiária brasileira. No estado do Rio de Janeiro, no período entre o fim do governo empresarial-militar e o final dos governos Sarney, Collor e Itamar Franco (1985-1994) foram criados 17 Projetos de Assentamento; nos dois mandatos do governo FHC (1995-2001) foram criados 12 assentamentos; ao longo dos oito anos do governo Lula (2002-2009) foram criados 19 assentamentos; nos anos do governo de Dilma (2010-ago.2016) foram criados 4 assentamentos, dentre eles 2 Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS); os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro não criaram nenhum assentamento no estado. Somados, estes assentamentos totalizam aproximadamente 63 mil hectares voltados à reforma agrária no estado, com capacidade para beneficiar 4.793 famílias.

Historicamente os assentamentos ambientalmente diferenciados não foram implementados como política de reconhecimento dos usos diferenciados da terra e do território no estado do Rio de Janeiro, de forma que representasse um impacto determinante na democratização do acesso à terra e na dinâmica da reforma agrária. Isso porque, não há nenhum Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), restando apenas duas experiências de Projetos de Desenvolvimento Sustentáveis (PDS), os PDSs Osvaldo de Oliveira (Macaé/RJ) e Sebastiao Lan II (Casimiro de Abreu/RJ), ambos criados em 2014. Ainda, mais recentemente as famílias do assentamento Irmã Dorothy tiveram sua reivindicação de implementação da modalidade PDS negada pelo Incra, sob o argumento da ausência de tradicionalidade das famílias, informado por uma concepção temporal e estática de cultura (ver ALMEIDA, 2021).

Há também outras modalidades de assentamentos criados por outros órgãos da administração pública, mas reconhecidos pelo Incra para fins de acesso às políticas de reforma agrária, quais sejam: Projeto de Assentamento Estadual, Projeto de Assentamento Municipal, Reservas Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Território Remanescente Quilombola, Assentamento de Fundo de Pasto, Reassentamento de Barragem, Floresta Nacional. A soma das modalidades que acessam políticas públicas federais por intermédio do Incra no estado do Rio de Janeiro totaliza 82 áreas (Tabela 07).

Tabela 07: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro, por modalidade

Modalidade	Quant.
Projeto de Assentamento - PA	51
Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS	2

Projeto de Assentamento Casulo - PCA	1
Projeto de Assentamento Conjunto - PAC	1
Projeto de Assentamento Estadual - PE	14
Projeto de Assentamento Municipal -PAM	1
Projeto Integrado de Colonização - PIC	9
Reserva Extrativista - RESEX	1
Território Remanescentes Quilombola - TRQ	2
Total	82

FONTE: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

No entanto, com o objetivo de manter coerência metodológica com as análises desenvolvidas nos capítulos 1 e 2, que, orientados pela problemática da titulação dos assentamentos de reforma agrária, detiveram-se às modalidades Projeto de Assentamento (PA), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF), este Capítulo 3 analisará as mesmas modalidades de assentamentos criados no estado do Rio de Janeiro. Nessa esteira, considerando a ausência de PAF e PAE no estado, serão analisados 51 PAs e 2 PDS, totalizando 53 assentamentos (Tabela 08).

Tabela 08: Assentamentos de reforma agrária do estado do Rio de Janeiro (PA, PDS, PAE e PAF)

Assentamento	Município	Área (ha)	Capacidade	Famílias assentadas	Ano de criação	Forma de obtenção
PA SÃO JOSÉ DA BOA MORTE	CACHOEIRAS DE MACACU	3903,03	428	383	26/01/82	Desapropriação
PA CAMPOS NOVOS	CABO FRIO	3107,04	292	216	14/10/86	Desapropriação
PA BOA ESPERANÇA	JAPERI	278,8	52	47	17/10/86	Desapropriação
PA SABUGO	PARACAMBI	1386,3623	112	76	25/02/87	Desapropriação
PA IMBURO	MACAE	1206,3826	141	125	18/03/87	Desapropriação
PA SANTA ROSA	MAGE	372,7558	26	20	18/03/87	Desapropriação
PA SANTO INÁCIO	TRAJANO DE MORAIS	705	51	49	13/07/87	Desapropriação
PA SÃO ROQUE	PARATI	735,649	35	28	17/07/87	Desapropriação
PA ALPINA	TERESOPOLIS	1103,2	96	92	04/08/87	Desapropriação
PA CANTAGALO	RIO DAS OSTRAS	1749	207	198	17/09/87	Desapropriação
PA NOVO HORIZONTE	CAMPOS DOS GOYTACAZES	4335,1	300	263	03/12/87	Desapropriação
PA MORRO GRANDE	DUQUE DE CAXIAS	317,8	34	14	04/01/89	Desapropriação

PA BATATAL	MANGARATIBA	198,3169	24	22	20/10/89	Desapropriação
PA MOURA COSTA	SEROPEDICA	271	52	45	27/12/89	Desapropriação
PA SÃO BERNARDINO	NOVA IGUACU	212	55	49	04/10/91	Desapropriação
PA TIPITY	SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA	920	203	190	31/10/91	Desapropriação
PA REMANESCENTE CAMPOS NOVOS	CABO FRIO	1828,77	178	173	02/09/92	Desapropriação
PA CASAS ALTAS	SEROPEDICA	586,9185	71	66	12/08/93	Desapropriação
PA BARRA GRANDE	PARATI	595,3655	65	60	28/12/95	Desapropriação
PA CAMBUCAES	SILVA JARDIM	1588,42	106	93	28/12/95	Desapropriação
PA TAQUARI	PARATI	958,7462	70	68	28/12/95	Desapropriação
PA CAPELINHA	CONCEICAO DE MACABU	1416,47	139	105	23/04/97	Desapropriação
PA FAZENDA DO SALTO	BARRA MANSA	886,43	60	33	17/11/97	Desapropriação
PA ZUMBI DOS PALMARES	SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA	8005,29	507	437	22/12/97	Desapropriação
PA VISCONDE	CASIMIRO DE ABREU	1132,5258	88	83	19/01/99	Desapropriação
PA BEM-DIZIA	MACAE	1349,7937	54	50	22/01/99	Desapropriação
PA SEBASTIÃO LAN	SILVA JARDIM	520,6049	33	27	26/07/99	Desapropriação
PA CHE GUEVARA	CAMPOS DOS GOYTACAZES	1655,3342	74	70	28/02/00	Desapropriação
PA ANTONIO DE FARIAS	CAMPOS DOS GOYTACAZES	1221,023	95	78	05/04/01	Desapropriação
PA ILHA GRANDE	CAMPOS DOS GOYTACAZES	822,7218	58	54	08/08/01	Desapropriação
PA SÃO FIDELIS	SAO FIDELIS	623,0027	22	21	30/10/02	Desapropriação
PA DANDARA DOS PALMARES	CAMPOS DOS GOYTACAZES	419,1027	25	21	28/03/05	Desapropriação
PA PAZ NA TERRA	CARDOSO MOREIRA	1052,9389	74	69	28/03/05	Desapropriação
PA PREFEITO CELSO DANIEL	MACAE	2849,4773	201	196	28/03/05	Desapropriação
PA SANTO AMARO	CAMPOS DOS GOYTACAZES	584,377	40	38	28/03/05	Desapropriação
PA TERRA CONQUISTADA	CAMPOS DOS GOYTACAZES	211,3565	12	12	28/03/05	Desapropriação
PA ADEMAR MOREIRA	SAO PEDRO DA ALDEIA	484	40	21	07/10/05	Desapropriação
PA 25 DE MARÇO	CARAPEBUS	943,9374	53	47	31/10/05	Desapropriação
PA NOVA ESPERANÇA DO ARÉ	ITAPERUNA	1697,7562	90	26	09/02/06	Desapropriação
PA VIDA NOVA	BARRA DO PIRAI	558,6819	25	22	27/04/06	Desapropriação
PA FLORESTA DE BELÉM	ITAPERUNA	681,7274	35	23	05/09/06	Desapropriação
PA OZIEL ALVES I	CAMPOS DOS GOYTACAZES	410,7336	35	32	19/09/06	Adjudicação

PA FRANCISCO JULIÃO	CARDOSO MOREIRA	606,8879	40	32	16/11/06	Desapropriação
PA TERRA DA PAZ	PIRAI	827,5608	38	29	16/11/06	Desapropriação
PA ROSELI NUNES	PIRAI	1034,3176	39	31	08/03/07	Desapropriação
PA JOSUÉ DE CASTRO	CAMPOS DOS GOYTACAZES	610,9988	35	31	11/09/07	Desapropriação
PA CHICO MENDES	CARDOSO MOREIRA	766,961	30	23	01/11/07	Desapropriação
PA ZÉ PUREZA	CONCEICAO DE MACABU	242,2775	20	17	30/09/08	Desapropriação
PA JOÃO BATISTA SOARES	CARAPEBUS	1212,945	65	55	16/12/08	Desapropriação
PDS OSVALDO DE OLIVEIRA	MACAE	1572,6772	63	41	02/04/14	Desapropriação
PA UNIÃO, TERRA E TRABALHO	ITAGUAI	163,0753	8	7	21/08/14	Desapropriação
PDS SEBASTIÃO LAN II	SILVA JARDIM	1541,6144	44		02/12/14	Desapropriação
PA IRMÃ DOROTHY	QUATIS	1049,0512	53		25/09/15	Desapropriação
Total:	53	-	63.515,00	4.793	4.008	-

FONTE: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

A tabela acima revela que a política de reforma agrária, no que tange à criação de assentamentos, implementada no estado do Rio de Janeiro acompanha a tendência nacional, na medida em que a maior parte dos assentamentos foi criado nos governos FHC e Lula, sendo 13 e 18, respectivamente. Ainda, da mesma forma que os dados relativos à criação dos assentamentos em âmbito nacional, a partir do governo Dilma o número de assentamentos diminuiu: no estado do Rio de Janeiro foram criados três assentamentos em 2014 e um em 2015. Desde então não foram destinadas novas áreas à política de reforma agrária.

Ainda, considerando a organização político-administrativa do estado do Rio de Janeiro, a maior parte dos assentamentos está concentrada na região Norte Fluminense, seguido pelas regiões das Baixadas Litorâneas e Metropolitana (Tabela 09):

Tabela 09: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro, por região político-administrativa

Região	Assentamentos	Área (hectares)	Capacidade	Famílias assentadas
Metropolitana	8	3.589	410	324
Norte Fluminense	23	33.040	2.286	2.007
Noroeste Fluminense	2	2.379	125	49

Costa Verde	4	2.488	194	178
Centro-Sul Fluminense	0	0	0	0
Serrana	2	1.808	147	141
Baixadas Litorâneas	9	15.855	1.416	1.194
Médio Paraíba	5	4.356	215	115
Total	53	63.515	4.793	4.008

FONTE: BRASIL, 2022a; RIO DE JANEIRO, 2019. Elaboração da autora.

3.1.2 Qualidade dos assentamentos: investimentos em infraestrutura e concessão de créditos de instalação

A política de reforma agrária vai além da distribuição de terras. A realização da reforma agrária deve estar comprometida com a garantia da reprodução da vida nos assentamentos e com a qualidade de vida das famílias assentadas. Isto é, a criação dos assentamentos deve vir acompanhada de políticas públicas setoriais diversas, tais como de habitação, saúde, educação, meio ambiente saudável, condições para produção e seu escoamento, energia, saneamento, entre outras. Em sentido contrário, a instalação das famílias nas áreas reformadas sem investimentos é como “esparramar as pessoas como grãos de areia”⁴⁸.

Há poucos estudos que deem conta de avaliar a qualidade dos assentamentos de forma ampla. Dentre estes está o de Sparovek (2003) que desenvolveu metodologia de avaliação qualitativas de distintas dimensões da política de reforma agrária, tais como a eficácia da reorganização fundiária, a qualidade de vida nos assentamentos (considerando acesso a serviços de saúde, educação, moradia, eletricidade, água e outros), qualidade ambiental, articulação e organização social e renda. Os dados coletados em campo, entrevistas, dados oficiais e outros, foram convertidos em índices de avaliação da política (ver capítulos 4 e 5 de SPAROVEK, 2003, p. 52-135). De um lado, o trabalho de grandes proporções é referência em termos metodológicos de avaliação da implementação da política de reforma agrária, de outro, os dados estão defasados, por terem sido realizados há vinte anos. De toda forma, não é o objetivo deste trabalho realizar uma análise qualitativa dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro que dê conta de todas as dimensões que envolvem as dinâmicas cotidianas das famílias assentadas

⁴⁸ Entrevista concedida por membro da Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro/RJ, 07 de dezembro de 2022.

capazes de aferir a qualidade de vida nas famílias, e sim, levar em consideração a aplicação de outras políticas de reforma agrária quando tratamos da titulação dos assentamentos.

Orientada pelos critérios legais para titulação dos assentamentos (ver Capítulo 2.1), informações obtidas via Lei de Acesso à Informação e entrevistas com membros da direção estadual do MST/RJ, esta seção levantará elementos acerca das condições de vida nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de compreender as condições sob as quais os assentamentos do estado do Rio de Janeiro enfrentam a política de titulação que, como visto, tem como efeito a devolução das áreas para o mercado formal de terras.

A primeira ressalva metodológica diz respeito aos dados oficiais obtidos via Lei de Acesso à Informação. Conforme demonstrado no Anexo B, em 06 de abril de 2022, foram solicitados dois conjuntos de informações: 1. Créditos de instalação aplicados nos assentamentos, quais sejam: apoio inicial, fomento, fomento mulher, florestal, recuperação ambiental, habitacional, reforma habitacional; e 2. Investimentos em infraestrutura (medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento; e 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).

Em 09 de maio do mesmo ano, a resposta da Autarquia anunciou o envio de planilha consolidada com a concessão de créditos nas modalidades de apoio inicial, complementação de apoio inicial, fomento mulher, infraestrutura e crédito habitacional, relativos a 1.541 beneficiários da reforma agrária do estado do Rio de Janeiro. No entanto, o conteúdo da planilha enviada indica a aplicação das modalidades de apoio inicial, complementação de apoio inicial, fomento, fomento mulher e crédito habitacional. O primeiro crédito informado data de 28 de agosto de 2015 e o último em 12 de novembro de 2021. Ainda, a planilha se organiza por beneficiário, contendo as informações de código do beneficiário, projeto, município, situação do crédito, modalidade, datas de assinatura do contrato, do crédito no cartão e prazo final de pagamento, o valor do contrato, o valor utilizado e a situação da parcela (paga, em atraso ou recalculada). Em relação os investimentos em infraestrutura, a resposta obtida informou que “a Divisão de Desenvolvimento, que encontra-se em fase de reestruturação, não dispõe de acervo documental relacionado a ‘Investimentos em infraestrutura (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)’”, ao mesmo tempo em que enviou uma outra planilha com informações relativas aos investimentos nos assentamentos. Esta planilha, organizada por projeto, informa com respostas “sim” ou “não” se

houve certificação do perímetro, se a certificação foi averbada, se houve parcelamento, se houve investimentos em estrada, energia, água e moradia.

Em razão do teor das informações obtidas, sobretudo em relação aos investimentos em infraestrutura, esta seção colocará em diálogo as informações oficiais com a percepção da direção estadual do MST/RJ sobre a condição dos assentamentos no estado do Rio de Janeiro.

A escolha destes indicadores para a análise desenvolvida neste trabalho (e não outros como o acesso ao Pronaf, Pronera, educação no campo e etc.) se justifica pelos critérios legais para a titulação e consolidação dos assentamentos. Como visto na seção 1 do Capítulo 2, há três hipóteses de consolidação dos assentamentos de reforma agrária: 1. quando concedidos os créditos de instalação a, 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 implantação; 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. Os efeitos da consolidação do assentamento são a desobrigação do Incra em relação aos investimentos em infraestrutura, sem prejuízo da continuidade da concessão de créditos de instalação.

No que diz respeito aos investimentos em infraestrutura, o art. 46, do Decreto nº 9.311/2018, que regulamenta a lei agrária define que a conclusão dos investimentos ocorre quando há execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento, conforme critérios estabelecidos pelo Incra; e 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.

Os dados oficiais obtidos na consulta mencionada consideram que os 53 assentamentos no escopo deste trabalho (detalhados na Tabela 08) obtiveram investimentos em energia, água, moradia e estrada (Tabela 10). Ainda, no que diz respeito ao perímetro, informou-se que 15 assentamentos tiveram o perímetro certificado e em 38 não foi realizado, a averbação da certificação e o cadastro do parcelamento no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) foram realizados apenas no PA Visconde (Casimiro de Abreu/RJ) e não foi informada a situação do PA Ademar Moreira (São Pedro da Aldeia/RJ).

Tabela 10: Investimentos em infraestrutura nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro

	Infraestrutura						
	Perímetro Certificado	Certificação Averbada	Parcelamento SIGEF	Estrada	Energia	Água	Moradia
Sim	15	1	1	53	53	53	53
Não	38	51	51	0	0	0	0
Não informado	0	1	1	0	0	0	0
Total	53	53	53	53	53	53	53

Fonte: BRASIL, 2022f. Elaboração da autora.

Por outro lado, o confronto destes dados com as entrevistas realizadas com membros da Direção Estadual do MST/RJ revela que a percepção dos que vivenciam o cotidiano dos assentamentos no estado do Rio de Janeiro está distante dos dados oficiais:

Em relação a infraestrutura nos assentamentos está tudo parada. A partir da realidade do assentamento Roseli Nunes, no Sul Fluminense, há muito tempo que não é aplicada nenhuma política pública do governo federal (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 05/12/2022).

Estrada rural é sempre um desafio. Então não tem. Tem assentamentos antigos que até hoje não tem nada, não tem ponte. As estradas são muito precarizadas. Nunca teve um investimento efetivo do Incra em cima disso, e aí entra num problema de rubricas, qual é o discurso do Incra: ‘para eu investir numa política de infraestrutura, eu preciso fazer um trabalho de cooperação técnica com a prefeitura, e 99% das prefeituras do Rio de Janeiro estão em dívida ativa com a União, então eu não posso investir. Aí eu perco. Teve anos que foi perdido 4 milhões, 6 milhões, 8 milhões de reais anuais, porque a gente não conseguia ter uma política que desenvolvesse efetivamente para além das prefeituras. Aí é falta de máquina, falta de rubrica... tem assentamentos que não tem estrada alguma, poderia citar vários, desde a região Norte, Lagos, Baixada Fluminense, Sul Fluminense, não só assentamentos, mas quilombos. Água: a região norte do Rio de Janeiro, a gente vem provocando isso há 20 anos, ou até mais, um programa de semiárido para a região norte. A destruição do modelo de produção da região norte, a destruição ambiental e social tem um impacto climatológico enorme. Hoje tem uma seca extensa, porque não tem mais aquela estrutura de floresta de restinga, de manancial até a zona de tabuleiros, no Espírito Santo. Tem uma mudança de clima, uma água salobra, muito complexa para irrigação, mas também para uso, que são consequências do agronegócio voraz. E aí não tem política, de cisterna ou outra, já tiveram alguns avanços pontuais, mas nada estrutural. Eu estava até conversando com técnicos do Incra e não tem, não tem, não teve e não tem perspectiva de ter (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

E isso tem que ser para ontem, porque não adianta ficar 10 anos no território que não tem estrada, não tem luz, e o tema da fome, o tema do desenvolvimento do campo, das ruralidades, do campo e da cidade, de fato só

vai pra frente, se tiver estrutura mínima, senão é jogar, esparramar as pessoas como grãos de areia (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

O relato da direção do MST/RJ aponta enorme precariedade na infraestrutura dos assentamentos, ao mesmo tempo em que o Incra considera que os investimentos já foram realizados. Para além das dificuldades cotidianas impostas às famílias, esta questão é importante quando pensamos nos requisitos formais para a consolidação dos assentamentos: a legislação determina que os investimentos em infraestrutura e a outorga de título definitivo são condições necessárias para a consolidação do assentamentos e que, após a consolidação, o governo federal é desobrigado a realizar estes investimentos; o Incra considera que todos os assentamentos do estado do Rio de Janeiro obtiveram estes investimentos. Isto é, uma vez realizada a titulação dos assentamentos, concedidos os créditos a pelo menos 50% das famílias, o assentamento poderá ser considerado consolidado pela Autarquia nas condições precárias que marcam as vivências nas áreas reformadas no estado.

No que diz respeito à concessão de créditos de instalação, a política de reforma agrária prevê nove modalidades de créditos de instalação, quais sejam: apoio inicial, fomento, fomento mulher, semiárido, florestal, recuperação ambiental, habitacional, reforma habitacional e cacau (ver Capítulo 2.1.3). Em um universo de aproximadamente 4 mil beneficiários da reforma agrária no estado (Tabela 08), de acordo com as informações obtidas da Autarquia, de 2015 a maio de 2022, apenas 291 beneficiários acessaram alguma das modalidades de créditos de instalação previstas.

Assim, verificou-se que, dos 53 assentamentos em questão, apenas 15 receberam uma ou mais modalidades de créditos, totalizando os 291 beneficiários que tiveram acesso, dos quais 53 foram da modalidade apoio inicial, 4 complementações do apoio inicial, 38 fomentos, 146 fomento mulher e 60 créditos habitação (Tabela 11).

Tabela 11: Créditos de instalação aplicados nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Créditos de instalação aplicados (n. de famílias beneficiadas)				
Apoio Inicial	Complementação Apoio Inicial	Fomento	Fomento Mulher	Crédito Habitacional
53	4	38	146	50

Fonte: BRASIL, 2022f. Elaboração da autora.

Os créditos da modalidade apoio inicial, cujos objetivos são apoiar a instalação do beneficiário no assentamento e a aquisição de itens de primeira necessidade, de bens duráveis de uso doméstico e de equipamentos produtivos, no valor de até R\$ 5.200,00 por família, foi acessados pelos assentamentos:

Tabela 12: Número de beneficiários que acessaram crédito da instalação no estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Assentamento	Município	Beneficiários que acessaram o crédito	Número total de famílias assentadas
PA Visconde	Casimiro de Abreu	3	83
PA Prefeito Celso Daniel	Macaé	13	196
PA Capelinha	Conceição de Macabu	8	105
PA Ilha Grande	Campos dos Goytacazes	6	54
PA João Batista Soares	Carapebus	1	55
PA Roseli Nunes	Piraí	2	31
PA Josué de Castro	Campos dos Goytacazes	2	31
PDS Osvaldo de Oliveira	Macaé	11	41
PA União, Terra e Trabalho	Itaguaí	7	7

Fonte: BRASIL, 2022f. Elaboração da autora.

O complemento ao apoio inicial foi concedido apenas a 4 famílias assentadas no PA União, Terra e Trabalho.

Já o crédito de fomento, voltado a viabilizar a implementação de projetos produtivos de promoção da segurança alimentar e nutricional e de estímulo à geração de trabalho e renda, no valor de até R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos reais) por família assentada, foi acessado pelos assentamentos:

Tabela 13: Número de beneficiários que acessaram crédito fomento no estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Assentamento	Município	Beneficiários que acessaram o crédito	Número total de famílias assentadas
PA Visconde	Casimiro de Abreu	1	83
PA Prefeito Celso Daniel	Macaé	2	196
PA Vida Nova	Barra do Piraí	17	22
PA Francisco Julião	Cardoso Moreira	4	32
PA Chico Mendes	Cardoso Moreira	4	23
PA União, Terra e Trabalho	Itaguaí	5	7

Fonte: BRASIL, 2022f. Elaboração da autora.

Os créditos da modalidade fomento mulher, cujo objetivo é viabilizar a implementação de projeto produtivo sob responsabilidade da mulher titular do lote, no valor de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por família assentada, foram acessados nos assentamentos:

Tabela 14: Número de beneficiários que acessaram crédito fomento mulher no estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Assentamento	Município	Beneficiárias que acessaram o crédito	Número total de famílias assentadas
PA Visconde	Casimiro de Abreu	19	83
PA Prefeito Celso Daniel	Macaé	85	196
PA Vida Nova	Barra do Piraí	9	22
PA Francisco Julião	Cardoso Moreira	3	32
PA 25 de Março	Carapebus	17	47
PA Ademar Moreira	São Pedro da Aldeia	7	21
PA União, Terra e Trabalho	Itaguaí	4	7

Fonte: BRASIL, 2022f. Elaboração da autora.

Os créditos da modalidade habitacional, voltados à construção de habitação rural nos assentamentos, no valor de até R\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais) por família, foram concedidos nos assentamentos: PA Visconde (15 beneficiários); PA João Batista Soares (8 beneficiários); PDS Osvaldo de Oliveira (18 beneficiários); PA União, Terra e Trabalho (4 beneficiários); e PA Fazenda do Salto (5 beneficiários).

Tabela 15: Número de beneficiários que acessaram crédito habitacional no estado do Rio de Janeiro (2015-maio/2022)

Assentamento	Município	Beneficiárias que acessaram o crédito	Número total de famílias assentadas
PA Visconde	Casimiro de Abreu	15	83
PA João Batista Soares	Carapebus	8	55
PDS Osvaldo de Oliveira	Macaé	18	41
PA Fazenda do Salto	Barra Mansa	5	33
PA União, Terra e Trabalho	Itaguaí	4	7

Fonte: BRASIL, 2022f. Elaboração da autora.

As outras modalidades de créditos de instalação, quais sejam semiárido, florestal, recuperação ambiental e cacau, não foram implementadas no estado do Rio de Janeiro entre 2015 e maio de 2021.

Ao ser questionado sobre a situação da aplicação de créditos de instalação nos assentamentos do Rio de Janeiro o integrante da Direção Estadual do MST/RJ afirmou:

No Rio é um atraso total. A gente vem numa decadência desde a ausência de um plano diretor de agricultura, de um programa agrário mais fortalecido, de políticas públicas para o campo, o histórico do estado em toda essa especulação imobiliária e territorial. Aqui, diferente de outros estados, pela aplicabilidade do Incra, ou melhor, pela não aplicabilidade, o cenário é caótico. A gente tem áreas que tem mais de 20 anos, que não recebeu apoio inicial, isto é, uma primeira política de crédito, não tem estrada, de infraestrutura. Aí mudaram as políticas, em assentamentos antigos, você vai conversar com o povo da São Domingos, Capelinha, assentamentos da década de 1990, o próprio Zumbi dos Palmares, vai ter o Procerinha, o Procera, não existe mais, eles foram mudando as políticas de crédito. O próprio conceito de fomento, apoio inicial, fomento inicial, mas hoje não se tem uma condução efetiva das políticas mínimas para inclusive entrar num programa mais fortalecido de créditos mais extensos de desenvolvimento produtivo, por exemplo o Pronaf, se for fazer um levantamento de quantas famílias assentadas acessaram o Pronaf é irrisório, famílias que tão há muito tempo assentadas e não receberam um apoio inicial, um fomento, ou recebeu um apoio inicial, mas não recebeu o fomento. Para a política da reforma agrária o inicial seria pro início, um pouco de desenvolvimento para alimentação, um pouco para ferramentas básicas, o fomento seria para estruturar melhor essa parte dos equipamentos, dos meios de produção, em suas escalas, fomento 1 e fomento 2, desenvolver o jovem, desenvolver a mulher como protagonista no campo – fomento jovem e fomento mulher. E aí se preparar para algo mais estrutural, que o campo precisa de investimento, a agricultura familiar, camponesa, precisa de investimento. Que aí nos prepararia pro Pronaf, que

também tem outras etapas. E não temos nada disso (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

Apesar dos dados oficiais datarem de 2015, o integrante da Direção Estadual do MST/RJ afirma que o cenário anterior não era diferente do enfrentado nos anos anteriores:

Quando entrou o golpe, em 2017, eu lembro de um debate nosso dos estados, vários estados preocupados em ‘nossa, nós não vamos ter a política da reforma agrária’ e eu falei ‘gente, tem muitos estados no Brasil que nunca teve’, então de hoje para amanhã, nós vamos enfrentar o que a gente sempre enfrentou, isso ai pra nós é fichinha, isso ai nós vamos tocando (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

No mesmo sentido narra a integrante da Direção Estadual do MST/RJ a partir da experiência dos créditos acessados pelas famílias do PA Roseli Nunes (Piraí/RJ), mas que aponta como sendo a realidade de outros assentamentos do estado:

O Roseli Nunes acessou o crédito fomento 1, um crédito de incentivo à compra de alimentos, ferramentas, depois nós acessamos o crédito habitação. Do governo federal esses foram os últimos investimentos que nós conseguimos acessar. Depois a gente conseguiu acessar o Rio Rural, que é um programa do governo do estado. E a gente acessa as políticas públicas municipais. O município de Piraí tem 10 horas de máquina para cada assentado, que não são políticas públicas voltadas para assentado, são políticas públicas para agricultores do município de Piraí. A gente tem acesso à educação, saúde, no município. Mais específico para agricultura a gente tem essas 10h do maquinário, que passa a grade e o arado na terra. Mas não temos no município nenhuma política de incentivo à produção ou comercialização. A gente acessa as políticas públicas do município, as básicas, educação, saúde, as horas do trator. O Roseli tem transporte público. Agora recentemente foi implementado um projeto de internet para os dois assentamentos [Roseli e Terra da Paz]. Então tem algumas políticas que do município que nós conseguimos acessar. E essas são as únicas que a gente tem acessado, do governo federal faz muito tempo que a gente não acessa nenhuma política. Acabou a assistência técnica, a gente não conseguiu acessar o PRONAF, nem o fomento 2, faz muito tempo que o Incra não faz nenhuma parceria com a prefeitura. Do meu ponto de vista, tá totalmente parado. Eu tô falando do Roseli, que é a experiência concreta de onde eu tô vivendo. O Roseli conseguiu avançar em algumas políticas públicas municipais. E a realidade do Roseli é a realidade de outros assentamentos do Rio de Janeiro. Nós acessamos o crédito de habitação, que na época foi um projeto de 14 mil reais. As famílias que estavam regularizadas receberam o crédito habitação, quem não estava regularizado, não recebeu. Então a gente tem umas 10 famílias que não receberam porque não estavam regularizadas na RB [relação de beneficiários] do Incra. Não acessamos nenhum crédito de reforma. Esse crédito é um crédito que na época era muito inferior, não é um crédito Minha Casa Minha Vida, é outra modalidade de crédito (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 05/12/2022).

A partir da constatação do grave cenário de ausência de investimento nos assentamentos, o integrante da Direção Estadual do MST/RJ aponta que a consequência disto é a precarização dos assentamentos e a marginalização das famílias assentadas da reforma agrária:

Inclusive, no estado nós vamos precisar de outras perspectivas, porque se não for pelo Incra, o que é que a gente vai fazer? Quais são outras instituições públicas, outras articulações, para assistência técnica, inclusive, o segmento da assistência técnica focado na reforma agrária, programa de ATEs, foi exterminado, até foi pra ANATER, que também está sem condições efetivas de desenvolver o trabalho como um todo da agricultura familiar, tampouco com os assentamentos, então não temos assistência técnica, não temos créditos iniciais de desenvolvimento produtivo, você não tem casa, você não tem infraestrutura. Então as condições para você montar um território forte, efetivo, elas são todas capadas, e aí fica muito complexo. Mesmo com muito movimento de luta, você não consegue, as famílias entrar em um processo de precarização, são famílias marginalizadas pelo contexto estrutural da sociedade (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

Neste cenário de baixo investimento nos assentamentos - seja pela escassa concessão de créditos de instalação nos últimos anos, ou pelos relatos da direção estadual do MST/RJ em relação às infraestruturas precárias nos assentamentos que contradizem os dados oficiais - retomemos as hipóteses de consolidação dos assentamentos, com o objetivo de refletir sobre a obrigação do Incra em investimento em infraestrutura nos assentamentos para, na sequência, localizá-los no contexto de priorização da titulação das áreas da reforma agrária.

A primeira hipótese excepcional de consolidação do assentamento em razão do tempo estabelece que: os assentamentos que atingirem quinze anos de implementação são considerados consolidados, independentemente do cumprimento dos requisitos legais (aplicação de créditos, conclusão dos investimentos e titulação definitiva). O marco na implementação do assentamento impõe uma dúvida na precisão da data de início da contagem do prazo porque, como visto no capítulo anterior, o Incra informa que a implementação é marcada pela divisão em lotes, instalação das famílias e aplicação dos primeiros créditos. Tendo isso em vista, no âmbito deste trabalho, não será possível indicar com precisão quais são os assentamentos do estado do Rio de Janeiro que se enquadram nesta hipótese. Por outro lado, quando analisamos a tabela 08 com esta lente, considerando que a instalação das famílias é o ato seguinte à criação do assentamento, ao que tudo indica, os assentamentos criados nos anos 1980, 1990 e primeiros anos dos anos 2000 se enquadram neste critério temporal.

A segunda hipótese excepcional de consolidação estabelece que os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser

consolidados em até três anos. Isto é, cria-se uma obrigação do Inkra de desenvolver, em um prazo de três anos, as políticas públicas necessárias à consolidação destes assentamentos, quais sejam a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação. No estado do Rio de Janeiro, considerando os assentamentos criados até 1º de junho de 2002, 30 assentamentos se enquadram nesta hipótese. Parte destes assentamentos já se enquadram na hipótese anterior e, portanto, já são considerados consolidados.

Isto é, dos 53 assentamentos do estado, pelo menos⁴⁹ 30 se enquadram em uma das hipóteses de excepcionais de consolidação em razão do tempo de criação ou implementação (Tabela 16). Por esta razão, ou são considerados consolidados por força de lei, independentemente do cumprimento dos requisitos de investimento, concessão de crédito e titulação, ou deveriam ter sido consolidados nos três anos seguintes à edição da Lei de 2017, com o recebimento de investimentos em infraestrutura, 50% das famílias deveriam ter acessado créditos de instalação e o assentamento deveria ter sido titulado de forma definitiva. Como visto acima, foram baixos os investimentos em infraestrutura e escassos os acessos aos créditos de instalação e, como se verá na seção seguinte, também não foram titulados definitivamente.

Tabela 16: Assentamentos do estado do Rio de Janeiro que se enquadram nas hipóteses excepcionais de consolidação

Assentamento	Município	Área (ha)	Capacidade	Famílias assentadas	Ano de criação
PA SÃO JOSÉ DA BOA MORTE	CACHOEIRAS DE MACACU	3903,03	428	383	26/01/82
PA CAMPOS NOVOS	CABO FRIO	3107,04	292	216	14/10/86
PA BOA ESPERANÇA	JAPERI	278,8	52	47	17/10/86
PA SABUGO	PARACAMBI	1386,3623	112	76	25/02/87
PA IMBURO	MACAE	1206,3826	141	125	18/03/87
PA SANTA ROSA	MAGE	372,7558	26	20	18/03/87
PA SANTO INÁCIO	TRAJANO DE MORAIS	705	51	49	13/07/87
PA SÃO ROQUE	PARATI	735,649	35	28	17/07/87
PA ALPINA	TERESOPOLIS	1103,2	96	92	04/08/87
PA CANTAGALO	RIO DAS OSTRAS	1749	207	198	17/09/87
PA NOVO HORIZONTE	CAMPOS DOS GOYTACAZES	4335,1	300	263	03/12/87
PA MORRO GRANDE	DUQUE DE CAXIAS	317,8	34	14	04/01/89
PA BATATAL	MANGARATIBA	198,3169	24	22	20/10/89
PA MOURA COSTA	SEROPEDICA	271	52	45	27/12/89

⁴⁹ Considerado a imprecisão da data de implantação dos assentamentos do estado, é possível que os assentamentos criados depois de 2001 tenham atingido 15 anos de implementação.

PA SÃO BERNARDINO	NOVA IGUACU	212	55	49	04/10/91
PA TIPITY	SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA	920	203	190	31/10/91
PA REMANESCENTE CAMPOS NOVOS	CABO FRIO	1828,77	178	173	02/09/92
PA CASAS ALTAS	SEROPEDICA	586,9185	71	66	12/08/93
PA BARRA GRANDE	PARATI	595,3655	65	60	28/12/95
PA CAMBUCAES	SILVA JARDIM	1588,42	106	93	28/12/95
PA TAQUARI	PARATI	958,7462	70	68	28/12/95
PA CAPELINHA	CONCEICAO DE MACABU	1416,47	139	105	23/04/97
PA FAZENDA DO SALTO	BARRA MANSA	886,43	60	33	17/11/97
PA ZUMBI DOS PALMARES	SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA	8005,29	507	437	22/12/97
PA VISCONDE	CASIMIRO DE ABREU	1132,5258	88	83	19/01/99
PA BEM-DIZIA	MACAE	1349,7937	54	50	22/01/99
PA SEBASTIÃO LAN	SILVA JARDIM	520,6049	33	27	26/07/99
PA CHE GUEVARA	CAMPOS DOS GOYTACAZES	1655,3342	74	70	28/02/00
PA ANTONIO DE FARIAS	CAMPOS DOS GOYTACAZES	1221,023	95	78	05/04/01
PA ILHA GRANDE	CAMPOS DOS GOYTACAZES	822,7218	58	54	08/08/01

FONTE: BRASIL, 2022a. Elaboração da autora.

O Incra classifica o processo de implementação da política de reforma agrária em 10 fases, quais sejam: em obtenção, pré-projeto de assentamento, assentamento em criação, assentamento criado, assentamento em instalação, assentamento em estruturação, assentamento em consolidação, assentamento consolidado, assentamento cancelado e assentamento revogado (BRASIL, 2022). Nessa esteira, os 53 assentamentos do estado do Rio de Janeiro, objeto desta análise, foram caracterizados como: 23 assentamentos “criados”, 3 “em instalação”, 14 “em estruturação” e 13 “consolidados”. Os assentamentos considerados consolidados são: PA São José da Boa Morte (Cachoeiras de Macacu/RJ, criado em 1982); PA Campos Novos (Cabo Frio/RJ, criado em 1986); PA Boa Esperança (Japeri/RJ, criado em 1986); PA Sabugo (Paracambi/RJ, criado em 1987); PA Imbuuro (Macaé/RJ, criado em 1987); PA São Roque (Parati/RJ, criado em 1987); PA Novo Horizonte (Campos dos Goytacazes/RJ, criado em 1987); PA Batatal (Mangaratiba/RJ, 1989); PA Moura Costa (Seropédica/RJ, criado em 1989); PA São Bernardino (Nova Iguaçu/RJ, criado em 1991); PA Casas Altas (Seropédica/RJ, criado em 1993); PA Taquari (Parati/RJ, criado em 1995); e PA Barra Grande (Parati/RJ, criado em 1995).

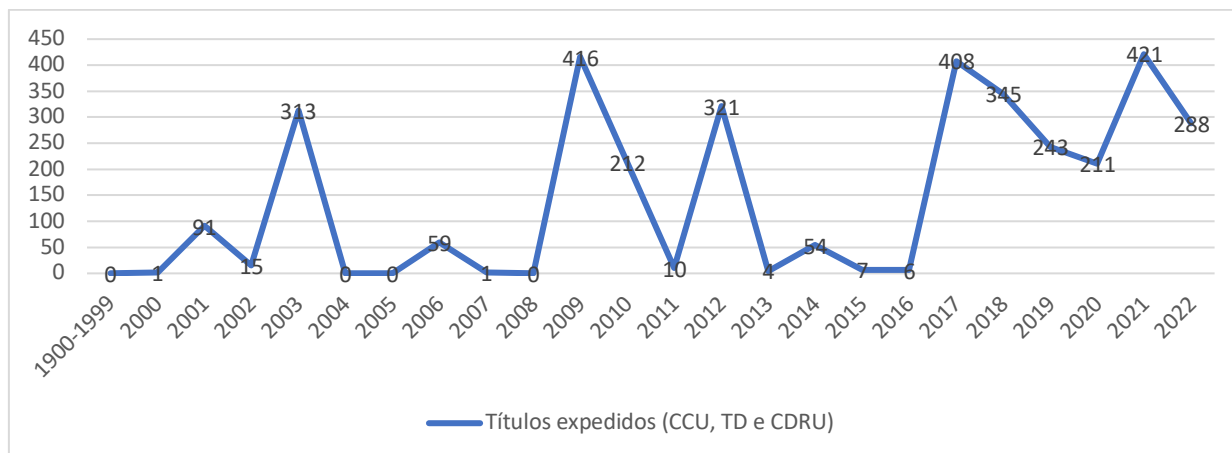
3.2 Titulação nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro

A transformação da política de reforma agrária em uma política de entrega de títulos foi sentida no estado do Rio de Janeiro. A criação de assentamentos foi paralisada no estado, sendo o último criado em 2015. Os investimentos em infraestrutura e créditos de instalação também foram enfraquecidos, ao mesmo tempo em que os esforços do Incra se voltaram à titulação dos assentamentos. Seguindo a tendência verificada em nível nacional (Capítulo 1), a titulação dos assentamentos no estado do Rio de Janeiro avançou menos do que a propaganda anunciada pelo governo federal, tendo se concentrado principalmente nas ações voltadas à titulação provisória. A percepção nos assentamentos foi a mesma:

O Incra colocou até o “titulômetro”. Aqui no Rio de Janeiro a questão da reforma agrária, nesse último período, até a titulação tá parada, porque nada funciona no Incra. Nem essa proposta defendida pelo governo Bolsonaro, que foi inclusive um dos carro-chefe dele na campanha eleitoral, nem isso avançou no Incra do Rio de Janeiro (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 05/12/2022).

Os dados oficiais revelam que o histórico de titulações no estado do Rio de Janeiro é irregular e não seguiu um padrão de elevação ou redução, tendo tido anos com ápices de titulações e outros com nenhuma (Gráfico 17). Apesar de também apresentar alguma irregularidade entre 2017 e 2022, foram os anos que mantiveram a titulação em níveis mais elevados.

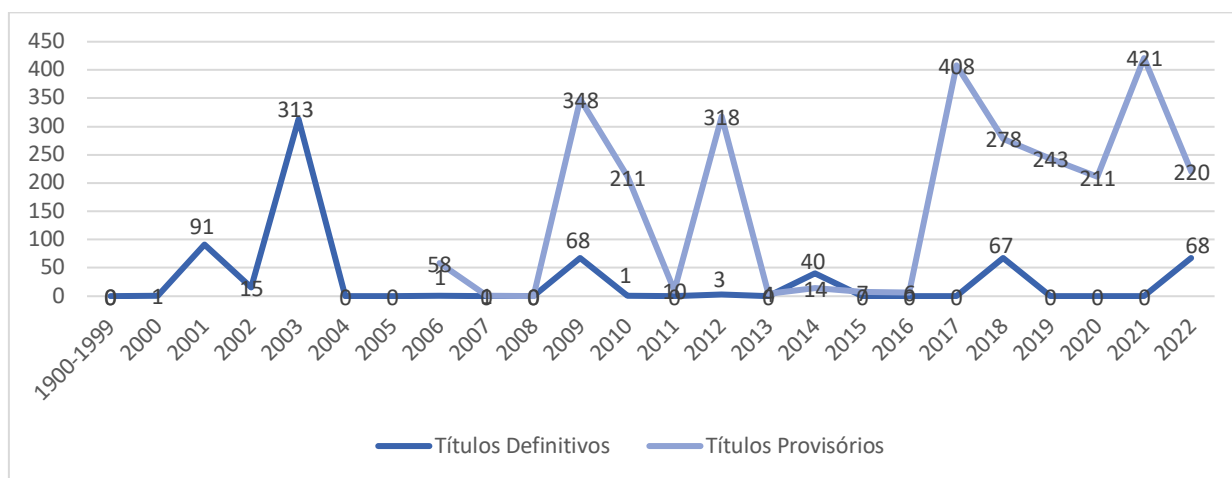
Gráfico 17: Titulação dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro (1900-2022)



FONTE: BRASIL, 2022b. Elaboração da autora.

Quando analisados de forma mais detalhada, isto é, distinguindo as etapas de titulação entre provisória e definitiva, os dados revelam que a maior parte dos títulos expedidos no estado foram títulos provisórios, por meio da celebração de contratos de concessão de uso (Gráfico 18). Entre 2016 e 2022, a média anual de TD expedidos foi de 22,5 por ano, enquanto a de CCUs chegou a 296,8 por ano.

Gráfico 18: Titulação dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro (1900-2022): títulos provisórios e definitivos



FONTE: BRASIL, 2022b. Elaboração da autora.

Chama atenção o histórico de poucos títulos definitivos expedidos nos assentamentos do estado ao longo dos anos, bem como os anos com picos de títulos expedidos.

Os 91 TDs expedidos em 2001 concentraram-se em três assentamentos, quais sejam: PA Imbuuro (Macaé/RJ), com 19 famílias beneficiárias, PA Casas Altas (Seropédica/RJ), também com 19 títulos expedidos em favor das famílias e PA São José da Boa Morte (Cachoeiras de Macacu/RJ) com 52 títulos.

2003 aparece como o ano com a maior quantidade de títulos definitivos expedidos, grande parte desses títulos foram expedidos em nome de assentados no PA Remanescente Campos Novos (Cabo Frio/RJ), onde foram beneficiadas 120 famílias, e no PA Campos Novos (Cabo Frio/RJ), onde foram expedidos 179 títulos de domínio.

Em 2009, as 68 famílias que tiveram títulos definitivos expedidos eram assentadas no PA Campos Novos (Cabo Frio/RJ), com 11 famílias beneficiadas, PA São José da Boa Morte (Cachoeiras de Macacu/RJ), com 30 títulos, PA Novo Horizonte (Campos dos Goytacazes/RJ), com 19 títulos, PA São Bernardino (Nova Iguaçu/RJ), com 4, PA Remanescente Campos Novos (Cabo Frio/RJ), com 3 títulos e PA Casas Altas (Seropédica/RJ), com 1 título expedido.

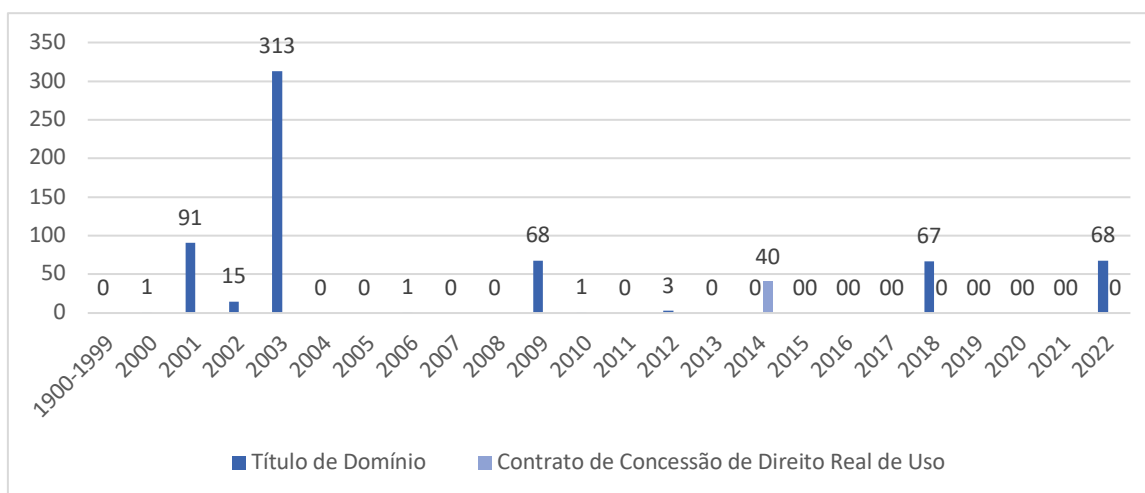
Em 2014, com a modificação da Lei agrária pela Lei 13.001/2014, foi introduzida na política de reforma agrária a CDRU como instrumento de titulação definitiva dos assentamentos. No mesmo ano, foram emitidos 40 CDRUs no estado do Rio de Janeiro, todas em benefício das famílias do PDS Osvaldo de Oliveira. Como visto no capítulo anterior, a entrega de títulos individuais em assentamentos ambientalmente diferenciados vai contra a prerrogativa coletiva destas modalidades diferenciadas, na medida em que o principal fundamento para a aplicação deste tipo de modalidade são os usos e gestão coletivas da terra e do território. Assim, a emissão de 40 CDRUs individuais, em detrimento da concessão em nome da associação, confirma a tendência nacional de individualização dos assentamentos diferenciados.

Em 19 de fevereiro de 2018, 45 das 70 famílias assentadas no PA Che Guevara (Campos dos Goytacazes/RJ) tiveram Títulos de Domínio expedidos sobre seus lotes. Em 22 de fevereiro de 2021, estes títulos foram cancelados. O mesmo aconteceu no PA Bem-Dizia (Macaé/RJ), no qual, nas mesmas datas, das 50 famílias assentadas, 15 tiveram TD expedidos, e, três anos depois, os títulos foram cancelados. Isto é, dos 67 títulos expedidos em 2018, 60 foram cancelados. Os outros 7 foram expedidos em benefício de famílias do PA Remanescente Campos Novos (Cabo Frio/RJ).

Os 68 títulos de domínio expedidos em 2022 foram em benefício das famílias no PA Visconde (Casimiro de Abreu/RJ).

O Gráfico 19 apresenta os instrumentos utilizados para a titulação definitiva dos assentamentos ao longo dos anos.

Gráfico 19: TD e CDRU expedidos por ano nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro



FONTE: BRASIL, 2022b. Elaboração da autora.

Apesar dos dados revelarem que, no Rio de Janeiro, não houve uma titulação em grande escala, da forma como estava sendo anunciada pelo governo federal, estão em vigor programas elaborados ao longo do governo Bolsonaro com o objetivo de superar os obstáculos que levaram à baixa execução da titulação. O que se verá na seção seguinte são os principais entraves à titulação no estado do Rio de Janeiro, identificados pelo NIP, e, na sequência, as medidas adotadas para superar parte das pendências, com os acordos de cooperação técnica firmados entre o Incra e os Municípios no âmbito do Programa Titula Brasil. Nesse sentido, apesar do diagnóstico apontar para o baixo índice de entrega de títulos, a titulação dos assentamentos permanece na ordem do dia.

Assim, permanece a preocupação com os possíveis efeitos da titulação dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro, por meio da transferência de propriedade, em um cenário de baixo investimento nas políticas de créditos e infraestrutura, que garantem os meios para a reprodução da vida nesses assentamentos. A devolução dessas áreas, com precárias condições de infraestrutura, para o mercado de terras, pode gerar uma pressão sobre as famílias para a venda de lotes, descaracterizando o assentamento e promovendo a reconcentração fundiária. Nesse sentido também avalia a Direção do MST/RJ:

Na forma como está, a falta de aplicação de políticas públicas, somando essa questão da titularização, os assentamentos estão muito precarizados. Na minha opinião, a gente vai ter uma evasão grande dos assentamentos. De pessoas que vão repassar lote, porque tem muito pouco investimento na atualidade. Os assentamentos vivem um processo de assédio. Em Piraí, no município onde é o assentamento Roseli Nunes, onde eu vivo, é totalmente assediado. Tem pessoas no município que não se somaram à luta pela terra, a gente ficou ali, acampado, lutando pela terra, mas hoje, as pessoas da cidade, todo mundo quer um lotinho no Roseli Nunes. Os assentamentos são muito assediados. Se as famílias estiverem em um processo de falta de políticas públicas, de investimentos, pode ocorrer dessas famílias começarem a arrendar, ou até mesmo se desfazer da terra. Existe um assédio aos lotes de reforma agrária (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 05/12/2022).

O tema da emancipação veio dessa forma. Emancipar o que? Na verdade, esse conceito se dá, principalmente no Rio de Janeiro, a gente tem uma falta das políticas de reforma agrária, e dentro desse processo de titularização e emancipação, bota um prazo de 10 anos para o território. Se em 10 anos, teve ou não a política de reforma agrária, ele pode ser emancipado. Ele [o assentamento] pode ser largado pelas políticas públicas, pela sociedade brasileira de um modo geral, no sentido de 'agora você tá livre', livre de que? Nós não vamos fazer mais todas as políticas que tem que ser feitas no território, de infraestrutura, desenvolvimento, mas você tem agora as condições de ter uma propriedade privada, e tá aí a mercê do mercado, numa zona rodeada por empresários, especulação imobiliária, fazendeiros, que

sozinhos, se você não tiver uma comunidade de resistência, fica muito difícil (Direção Estadual do MST/RJ, Rio de Janeiro, 07/12/2022).

Ambas as falas destacam que a devolução da área para o mercado de terras formal, além dos efeitos de pressão sobre as famílias com precárias condições de vida nos assentamentos, gera uma descaracterização do sentido comunitário do assentamento informado pela luta pela terra, na medida em que qualquer pessoa, que não tenha passado pela luta pela terra, possa comprar um lote no assentamento, que agora está emancipado da política de reforma agrária.

3.2.1 Núcleo de Inteligência e Planejamento no estado do Rio de Janeiro

Neste cenário, em que a Superintendência Regional 07 (SR-07) voltou os esforços para a titulação dos assentamentos, mas que, ao final, o esforço não foi revertido em números significativos de entrega de títulos definitivos nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro, a aplicação das categorias do Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP) do Incra (analisado no Capítulo 2.2.1), nos ajuda a identificar os principais entraves à realização de uma titulação em maiores proporções no estado.

Em primeiro lugar, importa dizer que o recorte metodológico dos 53 assentamentos do estado do Rio de Janeiro analisados nesta seção do trabalho coincidem quase que inteiramente com a base de dados utilizada pelo NIP no desenvolvimento das categorias de prioridades para titulação, os quais constam no processo administrativo acessado via LAI, a única exceção é o PA São José da Boa Morte. Os assentamentos criados antes de 1985, como o caso do PA em questão, criado em 1982, possuem tratamento diferenciado e não constam na classificação do NIP⁵⁰. Assim, em relação as categorias do NIP, serão analisados 52 assentamentos, dos 53 analisados de forma mais ampla neste capítulo.

Partindo das análises realizadas acerca da atuação estratégica do governo federal para a titulação massiva dos assentamentos ao longo dos últimos anos, como visto no capítulo anterior, o NIP identificou quatro requisitos fundamentais que antecedem a titulação dos assentamentos, quais sejam: 1. o imóvel deve estar sob domínio do Incra; 2. perímetro certificado, georreferenciado e constante na base geográfica do SIGEF ou SNCI; 3. parcelas georreferenciadas; e 4. Cadastro Ambiental Rural (CAR). A partir do cumprimento ou não

⁵⁰ A tabela apresentada pelo NIP contém 2 “abas”, a primeira com os assentamentos criados de 1985 em diante, classificados de acordo com as categorias apresentadas neste trabalho e, uma segunda “aba” com os assentamentos criados antes de 1985. A totalidade dos assentamentos do Brasil, criados antes de 1985 e, portanto, inseridos nesta segunda tabela são 68, dentre eles 10 são localizados no estado do Rio de Janeiro.

destes requisitos, o NIP classificou os assentamentos de acordo com fases prioritárias para titulação (Fases 1, 2, 3 e 4)⁵¹.

A aplicação destas categorias no estado do Rio de Janeiro revelou que a maior parte dos assentamentos carece de um ou mais requisitos para tornar viável a titulação. As exceções são os PAs Che Guevara e Bem-Dizia, localizados, respectivamente, em Campos dos Goytacazes e Macaé, os quais reúnem todas as condições necessárias à titulação. Os demais 50 assentamentos foram classificados entre as fases 2, 3 e 4 de prioridades para titulação de acordo com as pendências a serem sanadas (Tabela 17).

Tabela 17: Projetos de Assentamento do estado do Rio de Janeiro por fases do NIP

	Assentamentos	Famílias Assentadas	Área
Fase 1	2	120	2.585 ha
Fase 2	1	77	1.285 ha
Fase 3	17	1327	36.292 ha
Fase 4	32	2156	19.150 ha
Total	52	3.680	59.311 ha

Fonte: BRASIL, 2022c. Elaboração da autora.

Os PAs Bem-Dizia (Macaé/RJ) e Che Guevara (Campos dos Goytacazes/RJ), que reúnem todas as condições para a titulação definitiva, como visto, em 2018, juntos, os dois assentamentos tiveram 60 títulos de domínio expedidos, os quais foram cancelados em 2021. Ainda assim, estes assentamentos são os primeiros nas prioridades da SR-07 para promover a política de titulação no estado, que, se concretizada, acarretaria no retorno uma área de

⁵¹ Como visto no capítulo 2.2.1: Fase 1 - são aqueles assentamentos que reúnem todas as condições para emissão dos títulos aos beneficiários que se encontram regularizados, somente, necessitam sanar as seguintes pendências: supervisão ocupacional e instrução processual; Fase 2 - são aqueles assentamentos que precisam de algum procedimento referente ao georreferenciamento: perímetro ou parcelas; Fase 3 - são aqueles assentamentos que possuem domínio e além de demandarem o atendimento dos requisitos qualificados na F1 e F2 carecem sanar as pendências de georreferenciamento e certificação em perímetro e parcelas; Fase 4 - são aqueles assentamentos que ainda precisam resolver alguma pendência relativa ao domínio, entretanto, nesta fase, existem subgrupos (G5 a G10): a) 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; b) 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. c) G7 - não possuem domínio, mas possui o perímetro certificado. Não possuem georreferenciamento das parcelas ou limites consolidados, mas possuem projeto de parcelamento; d) 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; e) G9 - Não possuem domínio, mas o perímetro está georreferenciado e de acordo com a NTGIR, ou seja, uma ação de escritório resolve a certificação do perímetro; f) G10 - são os assentamentos que além do domínio, precisam fazer o georreferenciamento do perímetro e das parcelas.

aproximadamente 3 mil hectares para o mercado formal de terras, a qual, atualmente, é ocupada por 120 famílias.

Figura 09: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro de acordo com o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA) - Fase 1



Fonte: BRASIL, 2022c. Elaboração da autora.

De acordo com os dados do NIP, o único assentamento na fase 2, cujas pendências são em relação ao georreferenciamento do perímetro ou das parcelas, é o PA Visconde⁵². Já os assentamentos na fase 3, que não dispõem de georreferenciamento e certificação do perímetro e das parcelas, são: PA Campos Novos (Cabo Frio/RJ), PA Boa Esperança (Japeri/RJ), PA Sabugo (Paracambi/RJ), PA Santa Rosa (Magé/RJ), PA Imbuuro (Macaé/RJ), PA São Roque (Paraty/RJ), PA Alpina (Teresópolis/RJ), PA Novo Horizonte (Campos dos Goytacazes/RJ), PA Morro Grande (Duque de Caxias/RJ), PA Batatal (Mangaratiba/RJ), PA Moura Costa (Seropédica/RJ), PA São Bernardino (Nova Iguaçu/RJ), PA Remanescente Campos Novos (Cabo Frio/RJ), PA Casas Altas (Seropédica/RJ), PA Barra Grande (Paraty/RJ), PDS Sebastião Lan II (Silva Jardim/RJ) e PA Sebastião Lan (Silva Jardim/RJ).

A maior parte dos assentamentos foi classificado na fase 4, cuja pendência identificada diz respeito ao domínio do assentamento. Para o Incra realizar a titulação do assentamento, a

⁵² Os dados referentes ao processo administrativo de criação e desenvolvimento do NIP, foram obtidos via Lei de Acesso à Informação em maio de 2022. Como visto na seção 3.2, com dados obtidos em janeiro de 2023, em 2022, foram entregues 68 títulos de domínio às famílias assentadas no PA Visconde. Isto é, possivelmente, neste lapso de tempo, foram sanadas as pendências identificadas pelo NIP, tornando o assentamento apto à titulação.

titularidade da área deve estar sob domínio da Autarquia, o que, por sua vez, acontece ao final do processo judicial de desapropriação para fins de reforma agrária, ou seja, estes assentamentos não dependem apenas da atuação administrativa do Incra para tornarem-se aptos à titulação. Embora a discrepância entre os assentamentos na fase 1 e fase 4 também seja grande em nível nacional, os números são ainda mais distantes quando analisamos a realidade dos assentamentos do Rio de Janeiro. Em entrevista com o procurador do Incra no estado, quando perguntado se, em sua opinião, havia alguma particularidade do estado do Rio de Janeiro que determinasse esse impasse na titulação, sobretudo no que diz respeito às ações de desapropriação sem trânsito em julgado, Procurador do Incra/RJ afirmou que:

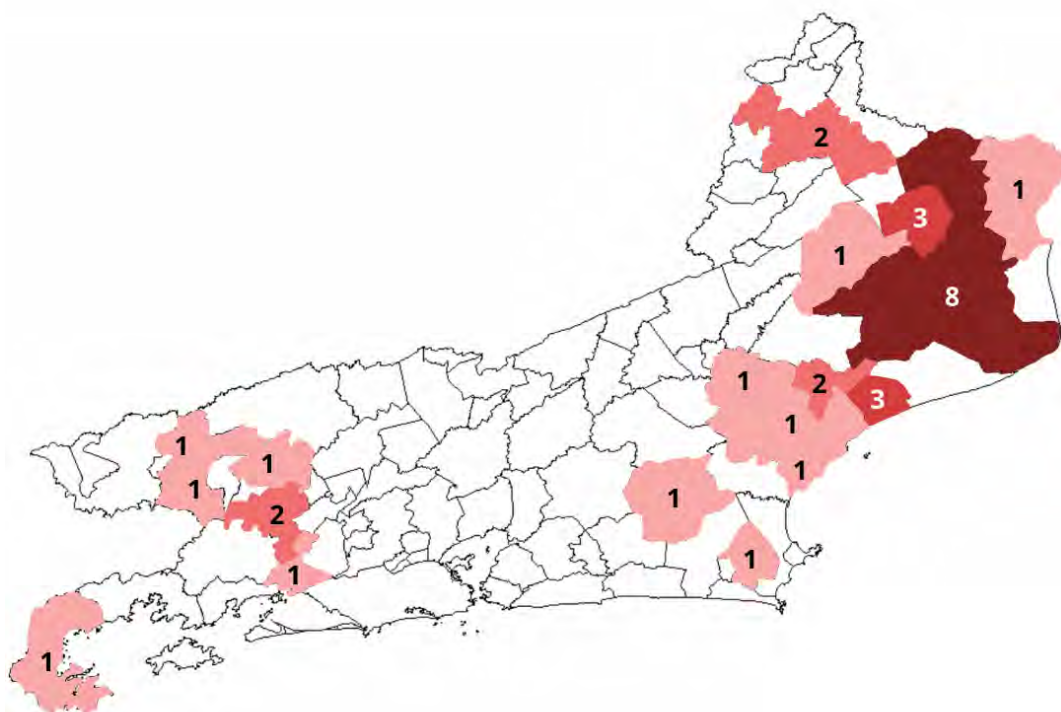
Não vejo não. Aqui no Rio tem muito processo antigo, mas acredito que seja em todos os estados isso, não acredito que seja nenhuma peculiaridade do Rio não. Titular não é uma coisa fácil, titular é difícil, mesmo pra fazer mal feito, dá trabalho. Você tem que resolver as desapropriações, isso não é pouca coisa. Eu não acompanhei a titulação no Temer e no Bolsonaro, e aqui no Rio tá lento. (Procurador do Incra/RJ, Rio de Janeiro, 25/11/2022)

Na sequência, quando indagado se havia alguma orientação para a atuação das procuradorias especializadas no Incra nos processos de desapropriação, no sentido de acelerá-los com objetivo de tornar o assentamento apto à titulação o Procurador do Incra/RJ relata que:

Tem uma ação estratégica nas ações. E isso é necessário por conta dos juros compensatórios, quanto mais rápido acabar [a ação], menos juros incide, menos caro fica. Isso já é feito, em relação a tentar acelerar, mas é difícil. Agora tem havido um olhar mais cuidadoso com os títulos translativos de domínio, cobrando o título translativo de domínio para o Incra. (Procurador do Incra/RJ, Rio de Janeiro, 25/11/2022)

A maior parte dos assentamentos cujo entrave à titulação é o processo judicial está localizado na região norte do estado (Figura 10). O município de Campos dos Goytacazes reúne oito assentamentos nesta fase, Cardoso Moreira três áreas e Itaperuna dois assentamentos.

Figura 10: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro de acordo com o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA) - Fase 4



Fonte: BRASIL, 2022c. Elaboração da autora.

Ainda, chama a atenção a data de criação dos assentamentos ainda que ainda não tiveram o processo de desapropriação transitado em julgado, revelando a morosidade do judiciário em julgar as ações de desapropriação para fins de reforma agrária. Dentre estes, os PAs Santo Inácio e Cantagalo criados em 1987, o PA Tipity criado em 1991, os PAs Cambucaes e Taquari criados em 1995 e os PAs Capelinha, Fazenda do Salto e Zumbi dos Palmares criados em 1997.

Tabela 18: Assentamentos no estado do Rio de Janeiro de acordo com o Núcleo de Inteligência e Planejamento (NIP/INCRA) - Fase 4

Assentamento	Município	Obtenção	Data da criação	Capacidade e de famílias	Famílias assentadas
PA PREFEITO CELSO DANIEL	Carapebus	Desapropriação	28/03/05	201	194
PA TERRA CONQUISTADA	Campos dos Goytacazes	Desapropriação	28/03/05	11	12
PA DANDARA DOS PALMARES	Campos dos Goytacazes	Desapropriação	28/03/05	25	21
PA SANTO AMARO	Campos dos Goytacazes	Desapropriação	28/03/05	40	39

PA PAZ NA TERRA	Cardoso Moreira	Desapropriação	28/03/05	74	71
PA 25 DE MARÇO	Carapebus	Desapropriação	31/10/05	50	53
PA CANTAGALO	Rio das Ostras	Desapropriação	17/09/87	207	204
PA CAPELINHA	Conceição de Macabu	Desapropriação	23/04/97	139	109
PA ANTONIO DE FARIAS	Campos dos Goytacazes	Desapropriação	05/04/01	95	81
PA ILHA GRANDE	Campos dos Goytacazes	Desapropriação	08/08/01	58	55
PA SÃO FIDELIS	São Fidélis	Desapropriação	30/10/02	22	21
PA JOÃO BATISTA SOARES	Carapebus	Desapropriação	16/12/08	65	56
PA ADEMAR MOREIRA	São Pedro da Aldeia	Desapropriação	07/10/05	40	23
PA NOVA ESPERANÇA DO ARÉ	Itaperuna	Desapropriação	09/02/06	90	26
PA VIDA NOVA	Barra do Piraí	Desapropriação	27/04/06	25	24
PA FLORESTA DE BELÉM	Itaperuna	Desapropriação	05/09/06	35	27
PA ZÉ PUREZA	Conceição de Macabu	Desapropriação	30/09/08	20	18
PA TERRA DA PAZ	Piraí	Desapropriação	16/11/06	38	30
PA ROSELI NUNES	Piraí	Desapropriação	08/03/07	39	33
PA FRANCISCO JULIÃO	Cardoso Moreira	Desapropriação	16/11/06	40	33
PA OZIEL ALVES I	Campos dos Goytacazes	Adjudicação	19/09/06	35	33
PA JOSUÉ DE CASTRO	Campos dos Goytacazes	Desapropriação	11/09/07	35	31
PA CHICO MENDES	Cardoso Moreira	Desapropriação	01/11/07	30	23
PA IRMÃ DOROTHY	Quatis	Desapropriação	25/09/15	53	0
PDS OSVALDO DE OLIVEIRA	Macaé	Desapropriação	02/04/14	78	42
PA UNIÃO, TERRA E TRABALHO	Itaguaí	Desapropriação	21/08/14	8	8
PA SANTO INACIO	Trajano de Moraes	Desapropriação	13/07/87	51	49
PA TIPITY	São Francisco de Itabapoana	Desapropriação	31/10/91	203	192
PA TAQUARI	Paraty	Desapropriação	28/12/95	70	69
PA CAMBUCAES	Silva Jardim	Desapropriação	28/12/95	106	94
PA FAZENDA DO SALTO	Barra Mansa	Desapropriação	17/11/97	60	41
PA ZUMBI DOS PALMARES	Campos dos Goytacazes	Desapropriação	22/12/97	507	444

Fonte: BRASIL, 2022c. Elaboração da autora.

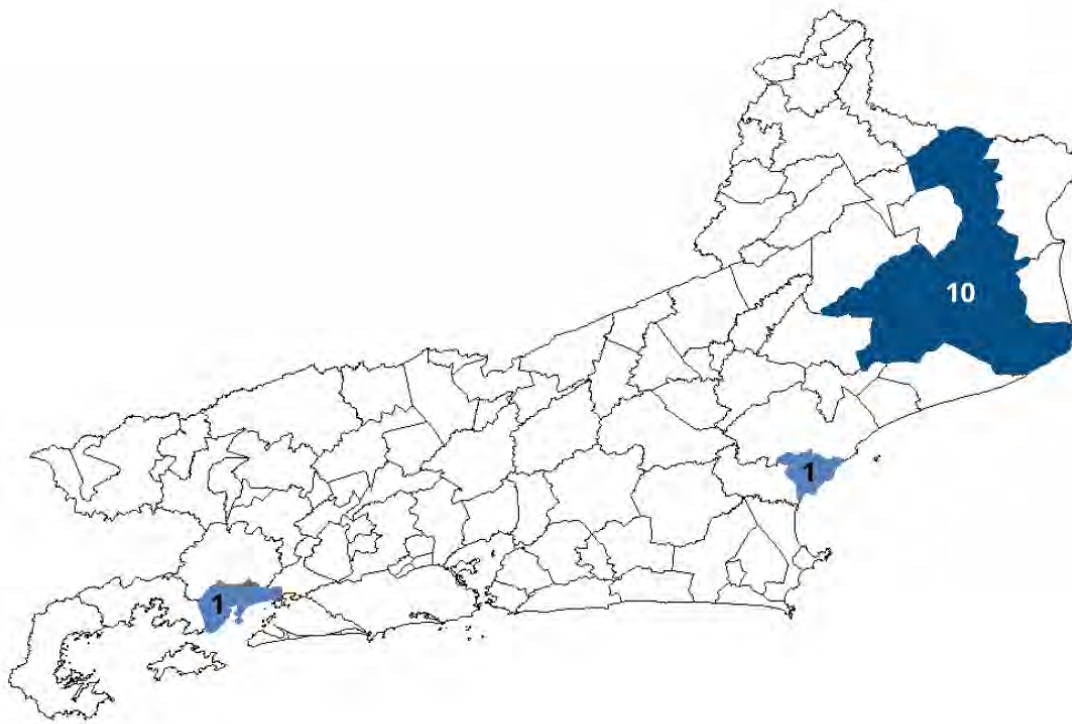
A aplicação da classificação do NIP nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro revela que, com exceção de 2, os assentamentos têm um enorme passivo de ações administrativas e judiciais a serem sanadas antes da titulação definitiva dos assentamentos. Nota-se o principal entrave, que atinge 32 assentamentos, reside no domínio da área, com a tramitação do processo judicial de desapropriação. Em segundo lugar estão as ações relativas ao georreferenciamento e certificação dos perímetros e parcelas dos assentamentos. A identificação destes gargalos da política possibilita a atuação estratégica das superintendências regionais no sentido saná-los, dentre elas estão os acordos de cooperação técnica entre o Incra e os municípios, elaborados no âmbito do Programa Titula Brasil, para operacionalizar a titulação dos assentamentos.

3.2.2 Programa Titula Brasil no estado do Rio de Janeiro

Em dezembro de 2020, o governo de Jair Bolsonaro criou o Programa Titula Brasil com o objetivo de aumentar a capacidade do poder público para titulação dos assentamentos de reforma agrária e demais terras da União. Para tanto, a estratégia utilizada pelo governo federal foi de viabilizar a cooperação entre o governo federal e os governos municipais para que os servidores municipais executassem determinadas funções no procedimento de titulação, tais como o georreferenciamento, parcelamento, análise de documentos, entre outras. A formalização desta transferência de competência acontece por meio da celebração de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) entre o Incra e os municípios.

Como visto no Capítulo 2.2.2, desde o início do Programa até dezembro de 2022 foram firmados 669 ACTs no Brasil, dentre estes, três são municípios do estado do Rio de Janeiro, quais sejam Campos dos Goytacazes, Mangaratiba e Rio das Ostras. Os três ACTs foram firmados em 2021 e têm vigência até 2026, juntos, abrangem 12 Projetos de Assentamentos, sendo 10 em Campos dos Goytacazes (Figura 12), 1 em Mangaratiba (Figura 13) e 1 em Rio das Ostras (Figura 14). Juntos, os ACTs envolvendo os assentamentos do estado do Rio de Janeiro atingem 1.410 famílias, assentadas em uma área de 20.223 hectares reformados.

Figura 11: Acordos de Cooperação Técnica do Titula Brasil no estado do Rio de Janeiro
(jan./2021-dez/2022)



Fonte: BRASIL, 2023. Elaboração da autora.

Os ACTs firmados com esses três municípios informam que o objetivo geral do acordo é “ampliar a regularização e titulação nos projetos de reforma agrária”, por meio da expansão da capacidade operacional da política. Para tanto, são previstas uma série de medidas a serem executadas pelo município ao longo da vigência do acordo, tais como reuniões e elaboração de diagnóstico da situação dos assentamentos objeto do acordo, realizar uma vez por ano supervisão da situação dos lotes da reforma agrária no município, atuar sobre os indícios de irregularidades nos lotes, elaborar procedimentos para identificação, notificação, recepção e documentos e instrução processual de lotes ocupados irregularmente no município, realizar levantamento de necessidade de moradias e reformas nos assentamentos, apontar a necessidade de titulação provisória nos assentamentos, diagnosticar a necessidade de realização de obras de infraestrutura nas áreas e mediar a recepção, entrega e protocolo de documentos entre o beneficiário e o Incra.

Figura 12: Assentamentos abrangidos no ACT de Campos dos Goytacazes/RJ

SIPRA	ASSENTAMENTO	MUNICÍPIO	ÁREA	CAPACIDADE	DATA CRIAÇÃO	CCU's EMITIDOS**	BLOQUEADOS	OCUPANTES IRREGULARES	GEORREFERENCIADO	TRANSCRIÇÃO AO INCRA
RJ0058000	PA ANTÔNIO DE FARIAS	CAMPOS DOS GOYTACAZES	1.221,0229	93	05/04/2001	59	38	NA	SIM	NA
RJ0055000	PA CHE GUEVARA	CAMPOS DOS GOYTACAZES	1.655,3342	74	28/02/2000	53	49	NA	NÃO	NA
RJ0004224	PA DANDARA DOS PALMARES	CAMPOS DOS GOYTACAZES	419,1027	25	28/03/2005	21	18	NA	SIM	NA
RJ0059000	PA ILHA GRANDE	CAMPOS DOS GOYTACAZES	822,7218	58	08/08/2001	27	48	NA	SIM	NA
RJ0004252	PA JOSUÉ DE CASTRO	CAMPOS DOS GOYTACAZES	610,9988	35	11/09/2007	26	NA	NA		NA
RJ0019000	PA NOVO HORIZONTE	CAMPOS DOS GOYTACAZES	4.335,1000	300	03/12/1987	NA	76	NA	NÃO	NA
RJ0004248	PA OZIEL ALVES I	CAMPOS DOS GOYTACAZES	410,7336	35	19/06/2006	22	6	NA	NÃO	NA
RJ0004225	PA SANTO AMARO	CAMPOS DOS GOYTACAZES	584,3770	40	28/03/2005	13	NA	NA		NA
RJ0004221	PA TERRA CONQUISTADA	CAMPOS DOS GOYTACAZES	211,3565	12	28/03/2005	6	6	NA	SIM	NA
RJ0034000	PA ZUMBI DOS PALMARES	CAMPOS DOS GOYTACAZES	8.005,2900	507	22/12/1997	339	773	NA	NÃO	NA
	TOTAL		18.276,0375	1.179		566	1.014*	NA		

*Total de beneficiários nessa situação, que pode ser diferente de número de lotes

**Números que podem ser revistos

Fonte: BRASIL, 2021b.

Figura 13: Assentamentos abrangidos no ACT de Mangaratiba/RJ

SIPRA	ASSENTAMENTO	MUNICÍPIO	ÁREA	CAPACIDADE	DATA CRIAÇÃO	CCU's EMITIDOS**	BLOQUEADOS	OCUPANTES IRREGULARES	GEORREFERENCIADO	TRANSCRIÇÃO AO INCRA
RJ0021000	PA BATATAL	MANGARATIBA	198,3169	24	20/10/1989	NA	18	NA	NÃO	NA
	TOTAL		198,3169	24		NA	18***			

*Total de beneficiários nessa situação, que pode ser diferente de número de lotes

**Números que podem ser revistos

***Total de bloqueados pode ser diferente do número de assentados

Fonte: BRASIL, 2021c.

Figura 14: Assentamentos abrangidos no ACT de Rio das Ostras/RJ

SIPRA	ASSENTAMENTO	MUNICÍPIO	ÁREA	CAPACIDADE	DATA CRIAÇÃO	CCU's EMITIDOS**	BLOQUEADOS	OCUPANTES IRREGULARES	GEORREFERENCIADO	TRANSCRIÇÃO AO INCRA
RJ0018000	PA CANTAGALO	RIO DAS OSTRAS	1.749,0000	207	17/09/1987	7	87	NA	SIM	NA
	TOTAL		1.749,0000	207		0	87*	NA		

*Total de beneficiários nessa situação, que pode ser diferente de número de lotes

**Números que podem ser revistos

Fonte: BRASIL, 2021d.

Parte dos requisitos necessários à titulação dos assentamentos diz respeito a ações administrativas de competência do Incra, cuja transferências de responsabilidade é o objeto dos acordos de cooperação técnica do Programa Titula Brasil. No entanto, como visto, parte significativa das pendências identificadas nos assentamentos do Rio de Janeiro (e também nacionalmente), diz respeito ao domínio da área a ser titulada, que depende do trânsito em julgado do processo judicial de desapropriação para fins de reforma agrária. Colocando em diálogo os assentamentos do estado do Rio de Janeiro, objeto dos ACTs, com a classificação do NIP em relação às pendências identificadas, temos que: um assentamento envolvido nos

ACTs foi classificado como na fase 1 do NIP qual seja o PA Cantagalo, o qual reúne todas as condições para a titulação; não há nenhum assentamento classificado na fase 2; os PAs Batatal e Novo Horizonte estão na fase 3, cuja pendência diz respeito ao georreferenciamento e certificação do perímetro e das parcelas; os outros nove assentamentos encontram-se na fase 4, o que significa que a titularidade do imóvel não está sob domínio do Incra, e, portanto, não podem ser titulados ainda que o Incra resolva todas as outras pendências encontradas, os PAs Cantagalo, Antônio de Farias, Dandara dos Palmares, Ilha Grande, Santo Amaro e Terra Conquistada, já contam com o perímetro e parcelas certificadas, ou seja, resolvendo o domínio, ascendem direto para a fase 1, já os assentamentos Oziel Alves I, Josué de Castro e Zumbi dos Palmares, além do domínio, requer a realização do georreferenciamento do perímetro e das parcelas.

A titulação dos assentamentos de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro teve um baixo índice de entrega de títulos definitivos. No entanto, ao longo dos últimos anos, foram criadas as condições na administração pública para operacionalizar a superação de, ao menos, parte dos obstáculos identificados para a titulação, com a classificação dos assentamentos em níveis de prioridade de atuação da SR-07, bem como o incentivo à cooperação com entes municipais para a execução de determinadas ações do processo de titulação. Nesse sentido, estão abertos os caminhos para a titulação destas áreas, com baixo investimento em infraestrutura e escassa aplicação de créditos de instalação. Como visto, parte dos assentamentos do estado do Rio de Janeiro foram criados nas décadas de 1980, 1990 e início dos anos 2000, o que leva estas áreas a se enquadrarem nas hipóteses excepcionais de consolidação dos assentamentos independentemente da implementação de outras políticas de reforma agrária nos assentamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de reforma agrária implementada desde a democratização até o governo Lula (1985-2009) era analisada como uma política de criação de assentamentos que, de forma crítica, apontava para uma política que realizava intervenções pontuais no território, incapaz de modificar a estrutura fundiária. Acrescenta-se, ainda, em um primeiro momento, a ausência, e, em um segundo, a insuficiência, da execução de outras políticas de reforma agrária que fomentasse a qualidade dos assentamentos em suas diversas dimensões (ambiental, produtiva, habitacional, etc.). Os dados analisados no capítulo 1, corroboram com esta análise ao revelarem que, ao longo dos governos FHC e Lula (1995-2009), foram criadas a maior parte dos assentamentos de reforma agrária dentre o conjunto de áreas que compõem a política atualmente, além do maior número de famílias assentadas, áreas destinadas a assentamentos e desapropriações de terras para fins de reforma agrária. A partir da eleição da presidente Dilma, em 2010, este cenário é alterado. A prioridade da política de reforma agrária passa a ser a entrega de títulos de propriedade. De 2010 a 2022 acompanhamos uma progressiva redução da criação de assentamentos ao mesmo tempo em que se ampliavam as iniciativas governamentais para viabilizar a titulação definitiva dos assentamentos por meio da transferência de propriedade. Este trabalho argumenta que a política de reforma agrária deixou de ser uma política de criação de assentamentos e passou a ser uma política de titulação de assentamentos.

A titulação dos assentamentos acontece em dois momentos da política de reforma agrária. O primeiro se trata da titulação provisória das famílias beneficiárias da política, logo após a criação do assentamento e a homologação da relação dos beneficiários, por meio do contrato de concessão de uso, que garante às famílias o direito ao uso da terra, ao mesmo tempo em que o Incra implementa outras políticas de reforma agrária e tramita o processo judicial de desapropriação. O segundo diz respeito à titulação definitiva, que acontece após o término do processo de desapropriação e a transferência do domínio da área para a União, bem com os investimentos em infraestrutura nos assentamentos e a concessão de créditos de instalação para as famílias assentadas. A titulação definitiva pode acontecer por meio da outorga da concessão de direito real de uso ou do título de domínio, a principal diferença entre os dois instrumentos reside no domínio da área, enquanto a CDRU concede ao beneficiário o direito de uso e mantém a propriedade da área sob domínio da União, o TD transfere a propriedade da terra ao beneficiário. A manutenção da propriedade da terra sob domínio da União confere proteção ao beneficiário frente ao mercado de terras, ao mesmo tempo em que garante a conservação de um

contingente de terras públicas. Isso por que ambos os instrumentos permitem que o beneficiário negocie o lote depois de 10 anos da titulação definitiva, no entanto, enquanto a CDRU só pode ser negociada com alguém que preencha os requisitos de beneficiário da política de reforma agrária, o TD pode ser negociado livremente no mercado formal de terras. Como visto, nos últimos anos, foram implementadas uma série de medidas legais e administrativas que voltaram a política de reforma agrária para a titulação dos assentamentos, privilegiando o TD. A consequência disto é o retorno de áreas reformadas para o mercado formal de terras.

Uma sucessão de modificações legais e infralegais foram implementadas ao longo dos últimos dez anos com o objetivo de flexibilizar as condições para a titulação dos assentamentos. A seção 1 do capítulo 2 realiza uma cronologia destas mudanças desde a Constituição Federal de 1988 até 2022. Ela é orientada por questões-chave para o debate da titulação, quais sejam: os instrumentos jurídicos disponíveis, regime de negociação dos lotes dos assentamentos, titulação dos assentamentos ambientalmente diferenciados, as distinções e convergências da titulação e da consolidação dos assentamentos, o valor pago pelo título, vinculação do direito à moradia à propriedade da terra e enfoque de gênero sobre a titulação. A análise dos dispositivos legais que tratam da reforma agrária, em especial da titulação dos assentamentos, revela que, a partir de 2013, uma sequência de medidas provisórias, convertidas em leis, modificaram drasticamente os rumos da política.

Em 2013, no governo Dilma, foi editada a MP 636/2013, convertida na Lei 13.001/2014, que tratava da remissão de dívidas e liquidação de créditos da reforma agrária e, ao mesmo tempo em que introduziu a CDRU como instrumento de titulação definitiva, incorporou medidas que incentivavam os beneficiários a escolher o TD. Em 2016, após o *impeachment* da então Presidente Dilma e a assunção de Michel Temer, foi editada a MP 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017. Esta Lei modificou a política de reforma agrária de forma mais sistemática, se comparada à medida editada em 2013, pois alterou os mecanismos de seleção dos beneficiários, adotando um modelo de edital público municipal que, ao implementar um modelo de pontuação, desfavorece as famílias que ocuparam a área e passaram pela luta pela terra. A lei também alterou os critérios para consolidação dos assentamentos, criando exceções que, por suas condições, viraram verdadeiras regras, e aprofundou as medidas que direcionam a titulação para a transferência de propriedade. Em 2019, o Presidente Jair Bolsonaro editou a MP 910/2019, modificando mais uma vez as políticas fundiárias e de reforma agrária, ampliando a área de terras públicas passíveis de apropriação privada. Diferentemente das outras medidas, a MP 910/2019 não foi apreciada pelo Congresso Nacional e perdeu sua validade, no entanto, o

conteúdo da medida foi reeditado nos Projetos de Lei 2.633/2020 e 510/2021, que tramitam no Congresso Nacional.

O resultado deste conjunto de medidas para a titulação dos assentamentos foi grave. A primeira delas foi a retirada do direito do assentado de escolher o instrumento de titulação definitiva, conduzindo os projetos de assentamento convencionais para a titulação por TD e os assentamentos ambientalmente diferenciados (PAE, PAF e PDS) para a CDRU. A isso, se somam os obstáculos inseridos na lei para dificultar a titulação coletiva dos assentamentos, seja por TD ou CDRU, o que se torna ainda mais grave por se tratar de assentamentos ambientalmente diferenciados, cuja razão de ser reside nos usos diferenciados do território, em sua grande maioria, informados pelo uso coletivo. Outro ponto importante é a flexibilização dos requisitos de investimentos em infraestrutura e aplicação de créditos de instalação para a consolidação de assentamentos, que preencham critérios temporais firmados a partir da data de criação ou implantação do assentamento. O prazo de 10 anos para a negociação da área passou a ser contado da data da titulação provisória, cuja consequência é a possibilidade de venda do lote pouco depois da titulação definitiva. Isto é, a titulação definitiva por transferência de propriedade, individual, em áreas consolidadas com baixo investimento, passíveis de negociação em poucos anos, devolvem assentamentos extremamente vulneráveis às pressões do mercado formal de terras.

Ao mesmo tempo em que foram criadas as condições legais para a titulação, foram adotadas ações e programas governamentais que operacionalizassem os procedimentos de titulação nos assentamentos, dentre elas a instituição do Núcleo de Inteligência e Planejamento, no âmbito do Incra, em 2019, e o Programa Titula Brasil, em 2020, ambas iniciativas do governo Jair Bolsonaro. O NIP classificou os assentamentos do Brasil em quatro fases de prioridades para titulação, a partir da identificação do cumprimento dos requisitos legais para tanto, quais sejam: o imóvel sob domínio do Incra, perímetro georreferenciado, certificado e constante no SIGEF ou SNCI, parcelas georreferenciadas e a elaboração do Cadastro Ambiental Rural. A criação desta classificação permite uma ação estratégica da administração pública tanto para priorizar a titulação das áreas que cumpram os requisitos legais, quanto para a adoção de medidas no sentido de sanar as pendências identificadas. O resultado da inserção dos assentamentos do Brasil neste sistema classificatório revelou que o maior obstáculo à titulação definitiva dos assentamentos é o domínio do imóvel, isto é, grande parte dos assentamentos ainda contam com o processo judicial de desapropriação em tramitação, o que significa que o Incra não detém a propriedade da área para, eventualmente, transferi-la ao assentado.

Na sequência da instauração do grupo de trabalho que identificou as áreas prioritárias e os principais entraves para a titulação dos assentamentos, foi criado o Programa Titula Brasil. O Programa se realiza por meio da elaboração de acordos de cooperação técnica entre o Incra e as prefeituras que tenham em seus limites assentamentos e terras públicas passíveis de regularização fundiária. Por meio dos ACTs, o Incra transfere ao município a competência para realizar determinadas ações do procedimento de titulação, tais como o georreferenciamento, vistorias, coleta de documentos, entre outras. A municipalização da política de reforma agrária, coloca as famílias e comunidades vulneráveis aos poderes políticos e interesses locais, o que se torna ainda mais grave nos casos que envolvem conflitos fundiários e ambientais.

Os dados da implementação da política titulação nos últimos anos apontam para a identificação de mais obstáculos do que facilidades para a titulação definitiva dos assentamentos do país. A classificação do NIP revela que são poucos os assentamentos que cumprem todos os requisitos necessários à titulação e mais da metade dos assentamentos depende do trânsito em julgado da ação de desapropriação, o que significa que não bastam ações administrativas para a superação do obstáculo. No mesmo sentido apontam os dados de títulos expedidos nos últimos anos, pois, apesar do número de títulos provisórios e definitivos expedidos terem de fato aumentado nos últimos anos, é muito mais significativo o aumento de títulos provisórios. Sobre isso, é importante destacar que o governo Jair Bolsonaro utilizava dados de titulação para anunciar que estava emancipando os agricultores e entregando títulos de propriedade, sem discriminar os títulos provisórios e os definitivos. Quando detalhados os dados de titulação, isto é, discriminando os títulos provisórios (CCUs) e os títulos definitivos (TD e CDRU), verificamos que a maior parte dos títulos expedidos se trata de títulos provisórios. Apesar dos dados apontarem para a realização da titulação abaixo do anunciado, foram criadas, e estão em vigor as condições normativas para a titulação e implementados programas de governo voltados à superação dos obstáculos identificados. Ou seja, se não houver mudanças nos programa do governo federal voltados aos assentamentos, ainda mais há por vir.

Este conjunto de medidas, que volta a política de reforma agrária para uma política de titulação de assentamentos, cujas consequências são a devolução das áreas para o mercado formal de terras concentrador e excludente, conduz a política para a contrarreforma agrária, na medida em que beneficia os interesses dos setores agrários hegemônicos.

A política de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro acompanha a tendência nacional: paralisação da criação de novos assentamentos e implementação da política de titulação de forma limitada, com maior efetivação da titulação provisória do que definitiva. O

último assentamento criado no estado foi em 2015, ao mesmo tempo em que de 2016 a 2022, a média anual de TD expedidos foi de 22,5 por ano e a de CCUs chegou a 296,8 por ano. A aplicação da classificação do NIP nos assentamentos do Rio de Janeiro, revelou que apenas dois reúnem todas as condições necessárias à titulação, 18 dependem de ações administrativas (tais como georreferenciamento, parcelamento, etc.) e 32 dependem do fim do processo judicial de desapropriação (além de ações administrativas). Com o objetivo de sanar as pendências relativas à georreferenciamento, vistorias, parcelamentos e análise de documentos, o Incra firmou acordos de cooperação técnica, no âmbito do Programa Titula Brasil, com três municípios do estado do Rio de Janeiro, quais sejam Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras e Mangaratiba, com vigência de cinco anos (2021-2026). Juntos, os três ACTs abrangem 12 assentamentos, 1.410 famílias e uma área de 20.223 hectares no estado.

Este trabalho buscou colocar em diálogo a política de titulação com os investimentos em infraestrutura e concessão de créditos de instalação nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro, a fim de apontar para a qualidade dos assentamentos quando devolvidos ao mercado de terras. Os relatos dos membros da Direção Estadual do MST/RJ revelam a dificuldade histórica para acessar políticas públicas de investimentos, cujos reflexos são precárias instalações de infraestrutura como estradas, moradia, água e outras, ao contrário do aponta pelos dados oficiais, que indicam haver investimentos nessas áreas em todos os assentamentos do estado. No que diz respeito aos créditos de instalação concedidos, os dados oficiais revelam baixa disponibilidade de algumas modalidades e nenhuma disponibilidade de outras para as famílias assentadas no estado do Rio de Janeiro, desde 2015. No mesmo sentido apontam as entrevistas com a direção do MST/RJ. O saldo disto são as precárias condições de infraestrutura em grande parte dos assentamentos do estado, bem como a escassa concessão de créditos de instalação, conduzindo as famílias a condições de vulnerabilidade frente ao mercado formal de terras.

Nessa esteira, constatou-se que grande parte dos assentamentos do estado do Rio foram criados nas décadas de 1980, 1990 e início dos anos 2000, o que os conduz às hipóteses excepcionais de consolidação dos assentamentos com baixos investimentos em infraestrutura. O que se segue é a incidência da política de titulação sobre essas áreas com condições precárias de reprodução de vida digna para seus moradores. Partindo das análises desenvolvidas neste trabalho, que apontam o direcionamento da política de reforma agrária para a titulação dos assentamentos prioritariamente por transferência de propriedade, se efetivada a titulação, os assentamentos do estado do Rio de Janeiro retornariam ao mercado formal de terras com

escassos investimentos em infraestrutura e aplicação de créditos de instalação, colocando as famílias extremamente vulneráveis às pressões do mercado.

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. Assim, podem ser superadas às dívidas históricas com as populações do campo, das águas e das florestas, garantindo os direitos à terra e ao território, necessários à manutenção e reprodução dos modos de vida tradicionais e contra hegemônicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENTEJANO, Paulo. **Reforma Agrária, território e desenvolvimento no Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. CPDA/UFRRJ, 2003.
- ALENTEJANO, Paulo. **A política de assentamentos rurais do governo FHC e os desafios da reforma agrária no Brasil do século XXI**. AGRÁRIA, n. 1, 2004. p. 2-15.
- 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. As políticas do Governo Bolsonaro para o campo: a contra-reforma em marcha acelerada. **Revista da ANPEGE**, [S.l.], v. 16, n. 29, p. 353-392, dez. 2020.
- ALENTEJANO, Paulo. **Contrarreforma agrária, violência e devastação no Brasil**. Revista Trabalho Necessário, v. 20, n. 41, p. 1-30, jan.-abr., 2022.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto; AMARO JUNIOR, Jurandir; SILVA, Lucas. **Luta por terra e reforma agrária no Rio de Janeiro (1950-2018)**. GEOgraphia, Niterói, vol. 24, n. 52, 2022.
- ALMEIDA, Felipe Hermeto. **A disputa pelo reconhecimento dos assentamentos ambientalmente diferenciados e as políticas públicas de não realização da reforma agrária: o assentamento Irmã Dorothy, Quatis, RJ**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2021.
- 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-contrapovos-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. **Decreto-Lei nº 271**, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm#art7. Acesso em: 4 de ago 2022.

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/18629.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/19985.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/113001.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 n° 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/mpv910impresao.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.htmimpresao.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 da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Acordo de Cooperação Técnica n° 03/2021**. 2021a. 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. **Acordo de Cooperação Técnica n. 1740/2021**. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/acordos-de-cooperacao/titula-brasil/rio-de-janeiro> Acesso em: 03 mar.2023.
- BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Acordo de Cooperação Técnica n. 1646/2021**. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/acordos-de-cooperacao/titula-brasil/rio-de-janeiro> Acesso em: 03 mar.2023.
- BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Acordo de Cooperação Técnica n. 1645/2021**. 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/acordos-de-cooperacao/titula-brasil/rio-de-janeiro>

- [conteudos/publicacoes/acordos-de-cooperacao/titula-brasil/rio-de-janeiro](#) Acesso em: 03 mar.2023.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Assentamentos – Relação de Projetos**. 2022a. 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. **Titulação nos assentamentos de reforma agrária: Brasil**. 2022b.
- 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. 2022c.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Mapacast Episódio 52 – Abril Verde e Amarelo**. 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/centrais-de-conteudo/audios/mapacast/episodio-52-abril-verde-e-amarelo> Acesso em: 5 de ago. 2022.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Campanha Abril Verde e Amarelo**. 2022e. Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril-verde-e-amarelo> Acesso em: 06 de jun.2023.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Investimentos em infraestrutura e concessão de créditos de instalação nos assentamentos do estado do Rio de Janeiro: 2015-2022. 2022f.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria Especial de Assuntos Fundiários. **Portaria nº 26**, de 4 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-26-de-4-de-dezembro-de-2020-292418730>. Acesso em: 4 de ago 2022.
- 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%20%C2%BA%20O%20casamento%20se,filhos%20estejam%20sob%20sua%20guarda> Acesso em: 18 nov.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto s/n**, de 27 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm Acesso em: 06 de mar.2023.

- BRASIL. Presidência da República. **Decreto s/n**, de 13 de julho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm Acesso em: 06 de mar.2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.887**, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm Acesso em: 06 de mar.2023.
- BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 2017**. Resultados Definitivos – Brasil. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/genero.pdf Acesso em: 18 nov.2022.
- 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.
- BUTTO, Andrea; HORA, Karla Emmanuela. Mulheres e reforma agrária no Brasil. In BUTTO, Andrea; LOPES, A. L. (Org.) **Mulheres na reforma agrária**: a experiência recente. Brasília: NEAD, 2008. pp, 21-37.
- CARVALHO FILHO, José Juliano. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In.: LEITE, Sergio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Editora da UFRGS, 2 ed., Porto Alegre, 2009. p. 195-226.
- 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/downloads?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.
- DELGADO, Guilherme. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**: 1965-1985. Editora Ícone- UNICAMP, 1985.
- DELGADO, Guilherme. **Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra**: um estudo da reflexão agrária. Estudos Avançados, v.15, n. 43, 2001. p. 157-172.
- DELGADO, Guilherme. **Terra, trabalho e dinheiro**: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988. Fundação Perseu Abramo: Edições Loyola. São Paulo, 2018.

- DELGADO, Guilherme. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In.: RAMOS, Luiz Octávio; ALY JÚNIOR, Osvaldo. **Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual**. São Paulo, 2005.
- DELGADO, Nelson. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In.: DELGADO, Nelson (Coord.). **Brasil Rural em Debate: coletânea de artigos**. Brasília, CONDRAF/MDA, 2010. p. 28-77.
- FERREIRA, Brancolina; VALADARES, Alexandre; SOUZA, Marcelo; SILVA, Raimundo. O trabalho decisivo da reforma agrária: a estratégia da titulação das terras dos assentamentos rurais na Lei n. 13.001, de 2014. In.: MONASTERIO, Leonardo; NERI, Marcelo; SOARES, Sergio (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014, p. 275-294.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **A modernização Dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1982.
- GUIMARÃES, Virgínia; LOPES, Juliana; PINTO, Paula. Código Florestal Brasileiro, agricultura famílias e assentamentos rurais. In.: MOREIRA, Eliane; GUIMARÃES, Virgínia; MARTINS, Evilhane (Orgs.). **Sombra para poucos: o Código Florestal Brasileiro e a invisibilização das diversidades de uso e ocupação da terra**. 1 ed., Belém, PA: AmoLer Editora, 2022. p. 123-162.
- 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.
- LEITE, Sergio; HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRA, Rosângela. **Impactos dos assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- 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.
- MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária do Brasil**. Petrópolis, Ed. Vozes, 1984.
- MATTEI, Lauro. **A reforma agrária brasileira**: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 20, n. 1, Rio de Janeiro, 2012. Pp. 301-325.
- MATTEI, Lauro. A política agrária no governo FHC (1995-2002): a reforma agrária de mercado. In.: MATTEI, Lauro (Org.). **Reforma Agrária no Brasil**: trajetórias e dilemas. Insular, 2017. p. 189-208.
- MATTEI, Lauro. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.12, n.2, p. 293-307, 2018.
- MEDEIROS, Leonilde S. **Reforma agrária no Brasil**: História e atualidade da luta pela terra. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- MEDEIROS, Leonilde. Transformações nas áreas rurais, disputa por terra e conflitos sociais no estado do Rio de Janeiro (1946-1988). In.: MEDEIROS, Leonilde (Org.). **Ditadura, conflito e repressão no campo**: a resistência camponesa no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro : Consequência, 2018, pp. 49-92.
- MENEZES, Thereza C.C. A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Ano 23, Vol.1, abril/setembro 2015, p. 110-130.
- MONCAU, Gabriel. **Entenda por que a propaganda de Bolsonaro é fake**. 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: 6 de fev.2023.

- 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.
- NORONHA, G. S. O desmonte das políticas de reforma agrária. In: E. Dweck et al. (orgs.) **Economia pós- pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- PALMEIRA, Moacir. Reforma Agraria e Constituição. **Ciência Hoje**, v. 6, n.35, p. 68-69, 1987.
- PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agraria. **ESTUDOS AVANÇADOS**, v. 3, n.7, p. 87-108, 1989.
- PALMEIRA, Moacir. Burocracia, Política e Reforma Agrária. In.: MEDEIROS, Leonilde et al. (org). **Assentamentos rurais: Uma visão multidisciplinar**. Editora Unesp, São Paulo, 1994. p. 49-65.
- PACKER, Larissa Ambrosano. Regularização fundiária e ambiental de mercado para um cerceamento financeiro das terras e bens comuns no sul global. In: **Conflitos no Campo Brasil 2020**. Goiânia: CPT, 2021.
- 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/DI R-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.
- QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. Dissertação de Mestrado/Pós-Graduação em Direito Constitucional/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. PUC-Rio. 2005.

- QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **Poder Judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense.** Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais/UFRRJ. 2011.
- QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana et al.. Poder Judiciário e Reforma Agrária: as ações de desapropriação no Judiciário fluminense. In: **A Reforma Agrária e o Sistema de Justiça.** Brasília: MPF, 2019.
- RIO DE JANEIRO. Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro - CEPERJ. Divisão político-administrativa, segundo as Regiões de Governo e municípios do estado do Rio de Janeiro. 2019. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz_ceperj_imagens/Arquivos_Ceperj/ceep/informacoes-do-territorio/cartografia-fluminense/Divis%C3%A3o%20municipal%20e%20regional%20fluminense%20-%202018%20-%20CEPERJ.pdf Acesso em: 01 mar.2023.
- SABOURIN, Eric. **Desmantelamento de políticas públicas no Mercosul.** Seminário Internacional Estado, políticas públicas e mundos rurais: perspectivas e desafios. Rio de Janeiro, CPDA, UFRRJ. 2020.
- SAUER, Sérgio. A política agrária no governo Lula (2003-2010): compromissos e embates nas políticas agrárias e agrícolas. In.: MATTEI, Lauro (Org.). **Reforma Agrária no Brasil: trajetórias e dilemas.** Insular, 2017. p. 209-246.
- 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.
- SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In.: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** Porto Alegre, 2004, p. 21-50.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 40 ed. São Paulo: Malheiros, 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.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A função social da terra**. Curitiba, Arte & Letra, 2021.

SPAROVEK, Gerd (Org.). **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. Páginas e Letras. São Paulo, 2003.

SPAROVEK, Gerd *et al.*. Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil - mapa da desigualdade. **Sustentabilidade em Debate**, n. 10 - Piracicaba, SP: Imaflora, 2020.

ANEXOS

Anexo A– Solicitação de Acesso à Informação 1

Anexo B - Solicitação de Acesso à Informação 2

Anexo C - Solicitação de Acesso à Informação 3

Anexo D – Roteiro de entrevista semiestruturada com membros da Direção Estadual do Movimento dos Trabalhadores Rurais do estado do Rio de Janeiro (MST/RJ)

Anexo E – Roteiro de entrevista semiestruturada com Procurador do INCRA/RJ

ANEXO A

Solicitação de Acesso à Informação 1

Consultar Manifestação

Respostas

11/05/2022 17:07

Tipo	Responsável	Decisão
Resposta Conclusiva	Assessoria do Gabinete da Presidência do Incra	Acesso Concedido
Destinatário Recurso 1*	Prazo para recorrer	Anexos SEI_54000.036648_2020_0 Resumo_PAs_atualizada_23_10_co Resumo_PA_agosto_2021.xlsx
Chefe de Gabinete da Presidência do Incra		
23/05/2022		

Prezada Senhora,

O Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/Incra - agradece seu contato.

Em atenção à solicitação registrada na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), encaminhamos o processo requerido, que segue no anexo.

As planilhas estão sendo encaminhadas separadamente visto que não foi possível gerar o pdf junto com o processo.

Por fim, comunicamos que a insatisfação com a resposta pode ser objeto de recurso, no prazo de 10 dias, de acordo com o artigo 15 e seguintes da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), 21 e seguintes do Decreto 7.724/2012 que a regulamenta.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/INCRA.

Você construindo um Incra melhor!
Quer saber como? O Conselho de Usuários é uma ferramenta que permite que você avalie os nossos serviços e exponha suas ideias diretamente à Ouvidoria e aos Gestores.
É muito fácil! Basta acessar <https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/> início e se tornar um Conselheiro do Incra. Estamos te esperando!

Teor

Resumo
Solicitação de acesso ao processo 54000.036648/2020-03
Fale aqui
Para fins de pesquisa acadêmica, voltada à análise da regularização fundiária em assentamentos rurais, solicito acesso ao processo 54000.036648/2020-03.

Anexos Originais
Não foram encontrados registros.

ANEXO B

Solicitação de Acesso à Informação 2

Consultar Manifestação

Respostas

09/05/2022 10:43

Tipo	Responsável	Decisão
Resposta Conclusiva	Divisão de Desenvolvimento e Consolidação de Pr	Acesso Parcialmente Concedido

Destinatário Recurso 1º

Superintendente Regional do Incra no Rio de Janeiro

Prazo para recorrer

19/05/2022

Anexos Relatório_Geral_Aplicaca
12534349.xlsx

Prezado Senhor,

O Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/Incrá - agradece seu contato.

Em atenção à solicitação registrada na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), consultamos a Superintendência Regional do Incra no Rio de Janeiro - SR(07), que encaminhou a Planilha Consolidados (anexo) relativa aos Créditos concedidos na modalidade de a) Apoio Inicial e b) Complementação de Apoio Inicial, c) Fomento Mulher, d) Infra-estrutura e e) Crédito Habitacional.

A unidade pede desculpas na demora em recolher e preparar todos os dados solicitados uma vez que se trata de informações relativas à 1.541 beneficiários da Reforma Agrária do Estado do Rio de Janeiro e relativa à 56 Projetos de Assentamento.

Foram consultados os sistemas que contém informações sobre o tema, SIPRA e SNCCI, não foram localizados modelos de relatórios que fossem abrangentes e sistematizassem informações por projetos, o que poderia atender à finalidade informada (pesquisa acadêmica). Assim, apresentamos no documento Relatório - Aplicação de Crédito na SR(07) (anexo) dados sobre todas as modalidades de crédito e todos os projetos, extraídos de um extenso relatório gerencial emitido pelo SIPRA - Sistema de Informações de Projetos de Assentamento. Tais informações foram disponibilizadas em formato de planilha para que o requerente possa organizá-las conforme seja mais adequado ao seu trabalho.

Quanto aos demais questionamentos formulados pelo cidadão, a Divisão de Desenvolvimento, que encontra-se em fase de reestruturação, não dispõe de acervo documental relacionado à "Investimentos em infraestrutura (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)".

Por fim, comunicamos que a insatisfação com a resposta pode ser objeto de recurso, no prazo de 10 dias, de acordo com o artigo 15 e seguintes da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), 21 e seguintes do Decreto 7.724/2012 que a regulamenta.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/INCRÁ.

Você construindo um Incra melhor!
Quer saber como? O Conselho de Usuários é uma ferramenta que permite que você avalie os nossos serviços e exponha suas ideias diretamente à Ouvidoria e aos Gestores.
É muito fácil! Basta acessar <https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/> inicio e se tornar um Conselheiro do Incra. Estamos te esperando!

Teor

Resumo

Solicitação de informações relativas à aplicação de créditos de instalação e investimentos em infraestrutura nos assentamentos rurais no estado do Rio de Janeiro

Fale aqui

Para fins de pesquisa acadêmica, solicito acesso a informações relativas à aplicação de créditos de instalação e investimentos em infraestrutura nos assentamentos rurais no estado do Rio de Janeiro.

Isto é, solicito acesso à informação de:

1- Créditos de instalação aplicados nos assentamentos, quais sejam: 1- apoio inicial, 2- fomento, 3- fomento mulher, 4- florestal, 5- recuperação ambiental, 6- habitacional, 7- reforma habitacional;

2- Investimentos em infraestrutura (medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento; e 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).

As informações acima descritas relativas aos 53 assentamentos do Incra no estado do Rio de Janeiro (51 Projetos de Assentamento e 2 Projetos de Desenvolvimento Sustentável).

Anexos Originais

Não foram encontrados registros.

ANEXO C

Solicitação de Acesso à Informação 3

Consultar Manifestação

Respostas

01/12/2022 13:44

Tipo	Responsável
Resposta Conclusiva	Divisão de Titulação de Assentamentos - DDA-3
Destinatário Recurso 1ª	Prazo para recorrer
Diretor de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assenta	12/12/2022

Prezada Senhora

O Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/Incra - agradece seu contato.

Em atenção à solicitação registrada na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.Br), informamos que foi submetida à Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento, que disponibilizou os dados solicitados.

Entretanto, informamos da impossibilidade de juntá-los à Plataforma Fala.Br, tendo em vista que ultrapassam o tamanho permitida por essa. Assim, diante de tal situação, informamos que enviamos os referidos arquivos por meio do e-mail: paula.maximo@yahoo.com.br, conforme consta no comprovante em anexo.

Por fim, comunicamos que a Insatisfação com a resposta pode ser objeto de recurso, no prazo de 10 dias, de acordo com o artigo 15 e seguintes da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI); 21 e seguintes do Decreto 7.724/2012 que a regulamentam.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/INCRA.

O SIC/Incra está buscando melhorar os atendimentos aos pedidos de acesso à informação. Para que possamos alcançar esse objetivo é muito importante conhecer a sua opinião. Assim, convidamos você a responder à pesquisa de satisfação disponível na Plataforma Fala.Br.

Teor

Resumo
Solicitação de informação relativa à titulação de assentamentos em nome de homens, mulheres e homens e mulheres conjuntamente - todos os assentamentos no Brasil.

Fale aqui
Prezados,

solicito informação acerca da outorga de Títulos de Domínio individual e coletivo, Concessão de Uso e Concessão de Direito Real de Uso individual ou coletivo, no âmbito da política de reforma agrária, discriminados os títulos atribuídos às mulheres, aos homens ou às mulheres e aos homens conjuntamente.

solicito, ainda, que as informações digam respeito a todos os assentamentos criados no Brasil

Em resumo:

- 1- TD individual e coletivo, CCU e CDRU individual e coletivo em nome de mulheres.
- 2- TD Individual e coletivo, CCU e CDRU individual e coletivo em nome de homens.
- 3- TD Individual e coletivo, CCU e CDRU individual e coletivo em nome de mulheres e homens.

att

Anexos Originais
Não foram encontrados registros.

ANEXO D

Roteiro de entrevista semiestruturada com membros da Direção estadual do Movimento dos Trabalhadores Rurais do estado do Rio de Janeiro (MST/RJ)

Grupo 1: Titulação nos assentamentos

- 1- Como o MST encara a política de titulação implementada nos últimos anos?
- 2- Como a titulação tem chegado nos assentamentos no Rio de Janeiro? Atuação do Incra e impacto nas dinâmicas do assentamento.

Grupo 2: Investimentos em infraestrutura e aplicação de créditos nos assentamentos do Rio de Janeiro

- 1- Como está a infraestrutura nos assentamentos do Rio de Janeiro?
- 2- O Incra informa que todos os assentamentos do Rio de Janeiro tiveram investimentos em infraestrutura (estrada, energia, água e moradia). Como estão essas questões nos assentamentos?
- 3- Como está a aplicação de créditos de instalação nos assentamentos do Rio de Janeiro?
- 4- Quais as consequências/desafios enfrentados pelas famílias em decorrência do baixo investimento nos assentamentos?

Grupo 3:

- 1- O que pensa sobre a entrega de títulos de propriedade sem os investimentos em infraestrutura e aplicação de créditos de instalação?

ANEXO E

Roteiro de entrevista semiestruturada com Procurador do INCRA/RJ

Grupo 1: Política de titulação

- 1- Como o sr. enxerga a política de titulação dos assentamentos da reforma agrária?
- 2- Você identifica algum marco político e/ou normativo que tenha mudado a orientação da política de titulação?
- 3- Quais os principais entraves normativos e/ou políticos que você enxerga para a execução em maior escala da titulação dos assentamentos?
- 4- Existe alguma orientação interna na procuradoria especializada do Incra para a superação desses entraves?
- 5- Como o trabalho do Núcleo de Inteligência e Planejamento reverberou no cotidiano do trabalho do Incra e da procuradoria?

Grupo 2: Política de titulação no estado do Rio de Janeiro

- 6- Você identifica alguma particularidade do Rio de Janeiro em relação à política de titulação implementada à nível nacional?
- 7- Convênios do Incra com os municípios a partir do Programa Titula Brasil, diversos assentamentos envolvidos nos convênios estão na Fase 4 (ação de desapropriação ainda não transitou em julgado). No que consiste o trabalho do município se a titulação não pode ser feita? Há uma priorização da procuradoria aos assentamentos que integram convênios?