



A TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS COMO POLÍTICA DA ANTI-REFORMA AGRÁRIA

Leandro Feijó Fagundes ¹

RESUMO

As relações sociais no campo promovem um conjunto de reflexões e ações que modificam o território agrário, entretanto, a conquista da terra não é garantia de permanência no campo. Neste sentido, é importante analisar a função do Estado na garantia e na efetivação de propostas para a manutenção das áreas reformadas. A modalidade aplicada pelo Estado de repasse do direito da exploração da terra para assentados da reforma agrária ocorre através do Contrato de Concessão de Uso. Posteriormente a família pode acessar a Titulação de Domínio, passando a terra em definitivo. Este processo jurídico não garante a exploração direta da terra pela família, podendo estas áreas ser arrendadas ou comercializadas, abrindo caminho para a reconcentração fundiária. Contudo, há uma reivindicação dos movimentos sociais pela modalidade do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, que garante a não colocação deste bem no mercado de terras. Com base na hipótese de que a Titulação de Domínio pode levar a uma reconcentração das terras, buscou-se analisar os processos que vêm ocorrendo no PA Itapuí/Meridional localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre e no PA Encruzilhada Natalino, ambos com mais de 32 anos de idade. Entender o movimento da titulação, pelo prisma fundiário, onde a garantia da posse da terra exerce um papel determinante na logística do agronegócio, torna-se um tema relevante mediante o papel do Estado e as ações governamentais, que vem ocorrendo, junto à reforma agrária.

Palavras-chave: Reforma Agrária, Titulação, Disputa territorial.

ABSTRACT:

Social relations in the countryside promote a set of reflections and actions that modify the agrarian territory, however, the conquest of land is no guarantee of permanence in the countryside. In this sense, it is important to analyze the role of the State in guaranteeing and implementing proposals for the maintenance of reformed areas. The modality applied by the State to transfer the right to exploit the land to agrarian reform settlers occurs through the Use Concession Agreement. Subsequently, the family can access the Title of Domain, passing the land permanently. This legal process does not guarantee the direct exploitation of the land by the family, and these areas can be leased or sold, opening the way for land re-concentration. However, there is a demand from social movements for the modality of the Real Usage Right Concession Agreement, which guarantees the non-placement of this asset on the land market. Based on the hypothesis that the Title of Domain may lead to a reconcentration of land, we sought to analyze the processes that have been taking place in PA Itapuí/Meridional located in the Metropolitan Region of Porto Alegre and in PA Encruzilhada Natalino, both with more than 32 years old. Understanding the movement of titling, through the agrarian prism, where the guarantee of land tenure plays a determining role in the logistics of agribusiness, becomes a

¹ Graduando do Curso de Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP - SP, fagundesgeografia@gmail.com;



relevant issue due to the role of the State and governmental actions, which has been taking place, along with agrarian reform.

Keywords: Agrarian Reform, Title, Territorial dispute.

INTRODUÇÃO

As realizações dos primeiros assentamentos de reforma agrária no Rio Grande do Sul, sobre tudo a partir do final dos anos de 1970, eram uma promessa de reorganização territorial dos camponeses, face ao avanço das monoculturas de grãos, à tecnificação das atividades, aos ganhos de escala, a proletarização da força de trabalho e à consequente marginalização dos camponeses pouco capitalizados. Porém, a realidade tem mostrado que a conquista da terra não é garantia de permanência no campo, tampouco a realização de assentamentos estanca, por si só, o processo capitalista de acumulação e concentração de terras.

Vários fatores podem concorrer para isto, sejam eles políticos, econômicos ou sociais, como a falta de políticas de infraestrutura social e produtiva, a total desadequação das modalidades de crédito e seu baixo volume, a precariedade dos meios de escoamento da produção, em muitos casos, a longa rejeição e preconceito da sociedade local perante as famílias assentadas tidas como “sem-terra” ou “glebeiras”, a dificuldade de se integrar à comunidade assentada e de fazer sucessores na família.

A história da propriedade privada demonstra ao longo dos períodos um movimento cíclico, que de tempos em tempos os legisladores e os operadores do direito, modificam ou mantêm a estrutura agrária, lembrando que estes, são respaldados pela sociedade. Neste sentido, podemos compreender o conceito de propriedade como um movimento que é influenciado diretamente pelos sistemas econômicos e ideias políticas vigentes em cada momento histórico.

O Brasil vem protagonizando ao longo da sua história vários processos de mudança na compreensão sobre a terra: Começou com as doações de terras (sesmarias) através das Cartas Régias. Depois em 1822, a sua suspensão, mas o prosseguimento das doações de terras pelo Imperador Brasileiro para montar o arranjo político com as oligarquias regionais em vistas de sua sustentação política. Em 1850, a Lei de Terras. Com a república velha a apropriação das Terras Públicas, pelo mecanismo de leis



orçamentárias que possibilitavam o arrendamento dessas terras pelas oligarquias e posterior legalização.

Na sequência, com o Estado Novo, o início do processo de colonização das terras devolutas (regiões marginais que não afetavam os interesses das oligarquias tradicionais do café e da cana). Posteriormente o Estatuto da Terra (novembro de 1964) com o governo autoritário militar, que incorporou a função social da terra neste princípio da propriedade privada e mais adiante a organização do Sistema de Cadastro Rural e a reformulação do Imposto Territorial Rural (ITR). Mais recentemente a Constituição de 1988 que consagra esta dimensão da Função Social da Terra e a Lei Agrária (1993) que regulamenta a constituição.

Vários pesquisadores apontam que a questão agrária no Brasil é marcada, principalmente, pela concentração de terras e a intensa conflitualidade entre o campesinato e os modelos de desenvolvimento pautados no paradigma do capitalismo agrário.

Nas últimas décadas (1980 a 2020) a formação do campesinato brasileiro tem acontecido principalmente pelas ocupações de terras e a implantação de assentamentos rurais. Esta disputa acontece no processo de territorialização e desterritorialização do campesinato, do latifúndio e do agronegócio.

Na atualidade, a questão agrária brasileira está profundamente marcada pela organização do agronegócio no Brasil, especialmente a partir da década de 2.000. Neste período a lógica do governo Fernando Henrique Cardoso caminhou na perspectiva de consolidar uma grande plataforma de exportação de commodities agrícolas e minerais no país, para obtenção de saldos comerciais positivos, recompondo as Reservas Cambiais, condição básica para a entrada de capitais estrangeiros no país. Esta força econômica, política, ideológica, está bloqueando a reforma agrária, apoiada sucessivamente pelas políticas públicas de sucessivos governos, indo desde o governo FHC (sobretudo no seu 2º mandato), governos populares de Lula e Dilma e agora com os governos retrógrados de Temer e Bolsonaro. Martins (2017).

Para Martins (2017) o agronegócio nas condições brasileiras é uma nova aliança de classes no campo que bloqueia a reforma agrária e que atualiza, aprofunda o modelo produtivo, sendo assim um modelo agrícola que expressa os interesses do capital financeiro.



Essa realidade coloca a reforma agrária e a expansão do agronegócio, como processo de disputa territorial formado por intensa conflitualidade. Para Fernandes (2008) a reforma agrária deixou de ser uma questão setorial e se transformou em uma questão territorial.

Campeinato e agronegócio são diferentes modelos de desenvolvimento do campo, que se territorializam e são desterritorializados na disputa permanente pelo controle territorial, formando territórios camponeses e territórios do capital, que representam diferentes modelos de organização caracterizados pela biodiversidade e pela monocultura, pela priorização da mão de obra familiar versus exploração da mão de obra assalariada, etc. São dois campos em conflito que compõem a atual questão agrária. Para Fernandes (2008) a predominância do paradigma do capitalismo agrário impede, de certa forma, a resolução da questão agrária brasileira.

Esses modelos de desenvolvimento determinam a organização do espaço geográfico, por meio da produção de territórios, gerando e intensificando conflitualidade que são insolúveis por causa da hegemonia do modo capitalista de produção. (FERNANDES, 2008, p.8).

Neste contexto, o Agronegócio com suas empresas transnacionais aliadas ao capital financeiro, intensifica a produção de commodities no Brasil. Os preços das commodities sobem no mercado internacional motivado pela especulação financeira, fato este, que acelera o mercado de terras no Brasil, conseqüentemente elevando seu preço.

Verificando os dados do cadastro dos imóveis rurais do INCRA, Delgado (2016, Apud Martins 2017), nos revela que:

Cresce o número de imóveis rurais que de 4,2 milhões, em 2003, passaram para mais 6 milhões de imóveis em 2014, incluindo todos os tamanhos de propriedades. Estas declarações incorporaram ao mercado de terras nada menos do que 322 milhões de hectares uma vez que as terras vinculadas aos imóveis rurais declarados em 2003 passaram de 418,4 milhões de hectares, para 740,4 milhões ha em 2014. Importante destacar que o grande aumento se deu nas propriedades acima de 100.000ha, cuja área passou de cerca de 8,3 milhões em 2003, para 138,6 milhões de hectares em 2014. (MARTINS, 2017, p.83)

Toda esta busca por recursos naturais, comandado pelo braço financeiro do agronegócio, possibilitou um saldo positivo na balança comercial brasileira, justificando assim, perante a opinião pública, a flexibilização da economia, com a passagem de setores produtivos nacionais, ao capital internacional. Este arranjo estrutural do capital



reafirma o Brasil, perante o mundo, como produtor de commodities agrícolas e com isso, o avanço sobre novas áreas.

Martins (2017), baseado em alguns autores, nos coloca a seguinte indagação, sobre quais terras ocorreu esta expansão:

Analisando os dados levantados no II PNRA (2005), coordenado por Plínio de Arruda Sampaio e Ariovaldo Umbelino de Oliveira, verificou-se que em 2003, dos 850 milhões de hectares que formam o território brasileiro, 102 milhões ha destinaram-se às Unidades de Conservação Ambiental (sobretudo os parques nacionais). Outros 128 milhões de ha estavam vinculados às terras Indígenas e outros 29 milhões ha estavam previstos para as cidades, estradas, lagos, etc. que somadas aos hectares destinados aos imóveis rurais de 2003, totalizavam um universo de 679 milhões de hectares. A diferença entre este número que corresponde ao volume de terras destinadas à propriedade, posse ou uso, e o total do território nacional, era de 171 milhões de hectares, indicadas no II PRNA, como Terras Devolutas e, portanto, pertencentes à União. (MARTINS, 2017, p.84)

Ainda o autor nos trás:

Ocorre que em 2014, o volume de terras destinadas à propriedade privada (imóveis rurais), posse e ou uso, ultrapassou o tamanho do território nacional. Extraíndo a duplicação de informações e remetendo-se ao clássico processo de grilagem de terras, pode-se inferir que o crescimento dos imóveis rurais ocorreu sobre as terras devolutas e sobre as terras destinadas às unidades de conservação e parques nacionais, bem como, cresceram sobre as terras indígenas. (MARTINS, 2017, p.84)

O processo de concentração de terras ocorridos neste período foi produto do desenvolvimento do agronegócio, que além de elevar o preço da terra, promoveu uma cobiça sobre as terras devolutas, parques nacionais, terras indígenas e quilombolas.

Neste processo que se inseriu as mudanças do Código Florestal no ano de 2011, “nesta oportunidade estava em disputa à incorporação ao patrimônio dos setores do agronegócio de aproximadamente 60 milhões de hectares no bioma cerrado, em especial na região da Amazônia Legal”. Assim como, os projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional sobre a regularização das terras indígenas e a autorização para compra de terras pelo capital estrangeiro. (MARTINS, 2017, p.85).

Todo este movimento vem incorporando, ao longo dos últimos anos, milhões de hectares ao mercado de terras, o que tende se agravar com os novos decretos e medidas provisórias criadas pelo Governo Bolsonaro. Destaca-se neste cenário, as auto



declarações de terra junto ao Sistema Nacional de Cadastro do INCRA (SNCI), onde estas, vem aumentando consideravelmente. Em pesquisa realizada junto ao SNCI, pelo professor Paulo Alentejano, verificou um crescimento significativo de imóveis rurais de 5,77 milhões em 2016, para 6,54 milhões em 2018. Já nos dados referentes à área, os dados são mais surpreendentes ainda, passando de 521,84 milhões de hectares em 2016 para 775,53 milhões hectares em 2018, o que significa uma média anual, destes dois anos, de 126,8 milhões de hectares, superando, por exemplo, os 21,9 milhões ocorridos no período de 2003 a 2010. Na mesma análise, Alentejano relaciona a área dos imóveis rurais com a área territorial do Brasil, que é de 851,5 milhões de hectares. No ano de 2016 a área declarada correspondia a 61,3% do território, já em 2018 as declarações correspondem 91,1% do território, como o próprio autor coloca em dois anos um aumento espantoso de 30%. Este aumento não corresponde com a realidade, pois nesta conta não se encontram as áreas indígenas, unidades de conservação, cidades, estradas, rios, lagos, lagoas, hidrelétricas, etc..

É dentro deste contexto que o Governo Bolsonaro, após a Medida Provisória (MP) 759/2016 do então Governo Temer, transformou esta MP na Lei Nº 13.465 de 11/06/2017, que trata sobre a regularização fundiária rural, especialmente no âmbito da Amazônia Legal, e urbana. Esta Lei alterou a chamada Lei da terra legal Nº 11.952/09 e a Lei da reforma agrária Nº 8.629/93, também trata dos novos parâmetros para consolidação e alienação de lotes nos assentamentos de reforma agrária e a liquidação de créditos concedidos aos assentados, assim como, a lei institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação e desestatização dos imóveis pertencentes à União e ao INCRA.

O atual governo vem operando, através de decretos e normativas, com o propósito de conceder facilidades da apropriação do público pelo privado, com o Decreto 10.165 de 10/12/2019 estabelece, um simples documento autodeclaratório, como procedimento de regularização fundiária, ainda prevê dispensa de vistoria prévia para imóveis até 15 módulos fiscais e a modificação do marco temporal utilizado para as ocupações de terra na Amazônia Legal. Com o Decreto 10.166 de 10/12/2019 regulamenta o processo de seleção e titulação das famílias beneficiárias do PNRA.

O INCRA, por sua vez cria a Instrução Normativa (IN) nº 98 de 30/12/2019 que dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do PNRA; IN nº 99 de 30/12/2019, que também regulamenta aspectos da extinta MP 910/19 construída pelo



governo Bolsonaro, fixando os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do INCRA ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no PNRA; IN n° 100 de 30/12/2019, que fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais da União ou do INCRA, de que trata a Lei n° 11.952, de 25 de junho de 2009. Utiliza como marco temporal para as ocupações a data de 05/05/2014, assim como prevê procedimento facilitado autodeclaratório para imóveis até 15 módulos e não 4 módulos fiscais, contrariando a lei atual.

Por último, está em curso o projeto de lei do Flávio Bolsonaro a 80ª Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de 2019, que passa a adotar a noção de propriedade como um direito absoluto, de caráter individual, sobrepondo o caráter coletivo. Esta modificação, ao ser aprovada, altera a constituição atual, onde prevê que para cumprir a função social da terra, o proprietário atualmente, ao explorar a área, tem que cumprir quatro requisitos: ser produtiva, utilizar os recursos naturais de maneira adequada, respeitar as relações de trabalho e favorecer o bem estar dos proprietários e colaboradores.

Entretanto, na PEC 80 passaria a vigorar o cumprimento apenas de um destes critérios para cumprir com a função social, o que dificulta a aquisição de áreas para a reforma agrária, favorecendo a concentração da terra. É no cenário das facilidades para uns e dificuldades para outros, que a política fundiária brasileira vem ocorrendo.

É neste contexto, que se insere o processo da titulação da reforma agrária, podendo passar milhões de hectares que se encontram sob o controle do INCRA e de órgãos estaduais de terras, para a iniciativa privada. A disputa por terra é permanente, no primeiro momento o latifúndio foi desterritorializado para a implantação do território dos assentados, e no segundo momento ocorreu uma disputa entre assentados e o agronegócio, que pode levar a uma desterritorialização dos assentados.

A influência sobre a permanência ou não dos assentados em suas áreas, tem sido objeto das discussões entre diferentes sujeitos sociais que participam da reforma agrária, tornando-se importante analisar as formas utilizadas pelo Estado para transferir aos beneficiários da reforma agrária o direito de uso da terra.



A transferência dos lotes de terra pode ser realizada de três formas: mediante a emissão de Contrato de Concessão de Uso (CCU), Título de Domínio (TD) ou contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

A legalidade deste processo inicia com o cadastramento das famílias sem terra e segue na medida em que os camponeses são assentados no Projeto de Assentamento (PA), formalizada por um CCU, nos assentamentos federais e um Termo de Concessão de Uso para os assentamentos estaduais.

O CCU tem características contratuais, porque se trata de contrato administrativo, bilateral, gratuito no âmbito da reforma agrária, objetivando atribuir a utilização exclusiva de um bem a particular, para que o explore segundo a destinação específica deste bem. É uma das modalidades de utilização de bem público por particulares, sendo seguidas de outras modalidades como a autorização e a permissão. Na concessão, o Estado é o titular do domínio, mantendo-se na posse indireta do bem, e transfere a posse direta do bem de modo a oferecer ao beneficiário a exploração da terra como forma de sustento e moradia. Esta modalidade é adotada, quando criado os assentamentos.

O CCU garante legalmente ao camponês o uso e o gozo pleno da área, desde que respeite a legislação agrária e ambiental. A família camponesa compromete-se, por si e por seus sucessores, a residir na área, ficando proibido de fazer subconcessão, venda direta de concessão, arrendamento, locação ou quaisquer outros atos de transferência de uso do imóvel a terceiros, sob pena de perda da concessão. O contrato permite constituir penhor junto às entidades oficiais de crédito, desde que o camponês dê as garantias bancárias aos agentes financeiros. Assim como assegura a continuidade da concessão a seus sucessores, desde que preencham os requisitos legais do PNRA e estiverem residindo, ou virem a residir na área, explorando esta, de forma direta.

O CCU conforme legislação, por sua natureza não precária, exige estipulação de prazo certo, sendo válido por cinco anos, ou por outro prazo estipulado, prorrogáveis pelo mesmo prazo, a critério da Administração.

A Titulação de Domínio (TD) é o documento transferidor da propriedade, forma especial de alienação dos bens públicos dominicais. No concernente aos beneficiários do PNRA, é necessária a compra do título de domínio, o que se faz de forma parcelada, em opção oferecida pelo governo. Para ser formalizada, deve ser realizada a escritura pública ou termo administrativo, registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Esta



modalidade é defendida por parte do governo, para os assentamentos antigos, que atualmente tem o CCU.

Por fim, criado pelo Decreto-lei N° 271 de 1967 está o contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Este contrato, como o próprio nome revela, tem caráter de direitos reais, sendo oponível (que se pode opor) quando devidamente registrado. Isso quer dizer que detém o titular deste direito a opção de protocolar ação possessória, pois é possuidor do bem de forma legítima, com justo título e boa-fé. Atualmente, esta forma é utilizada para a regularização de Projetos de Assentamentos especiais, como os Projetos de Desenvolvimento Sustentável, Agroextrativista e de Assentamento Florestal, todos destinados a áreas especiais, que não permitem à outorga do título de propriedade ou que merecem maior proteção das comunidades relacionadas, como as comunidades extrativistas ribeirinhas. Esta modalidade é defendida por alguns integrantes dos movimentos sociais, pois a terra permanece como pública, podendo ser transferida de pai para filho, além de dar confiabilidade perante aos agentes bancários no momento do crédito agrícola.

A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletiva somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme o Decreto N° 9.311, de 15/05/2018, Art. 24 § 4º, o que dificulta a sua adoção pelas famílias assentadas. A partir desta breve caracterização dos instrumentos utilizados pelo Estado para transferir a terra ao assentado é que vamos analisar a problemática.

METODOLOGIA

Para a realização desta análise levantou-se informações bibliográficas, documentais e entrevistas. As informações foram obtidas no primeiro semestre de 2021, onde primeiramente realizou-se uma visita de reconhecimento do território, para identificar as relações sociais estabelecidas na comunidade. As entrevistas foram realizadas com famílias que têm representatividade qualitativa, conforme descreve Thiollent (1986), trata-se de um pequeno número de pessoas que são escolhidas intencionalmente em função da relevância que elas apresentam em relação a um determinado assunto.



Buscaram-se depoimentos de lideranças do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, assim como, informações junto ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária. As fontes bibliográficas e documentais de informações foram livros, relatórios, decretos, mapas, entre outros documentos, com o propósito de caracterizar geograficamente os aspectos físicos e sociais do território estudado.

REFERENCIAL TEÓRICO

O tema da titulação tem merecido de minha parte leituras e reflexões desde o Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo – Residência Agrária – pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS). No período de 2014 a 2015 realizou-se um estudo sobre os efeitos da titulação, no Assentamento Macalli II.

Com o propósito de identificar os efeitos da titulação em outras áreas reformadas, refletindo a partir de um país de dimensões territoriais como Brasil, no qual a elite sempre teve influência, apropriando-se da terra e impedindo os setores menos favorecidos ter acesso a este bem, a questão fundiária torna-se sempre um objeto de estudo.

A concentração de terras nas mãos de poucos e a busca do campesinato pela sua reprodução social vem sendo uma característica marcante no Brasil. A partir da noção que as leis que embasam a questão fundiária, no qual de tempos em tempos os legisladores e os operadores do direito, modificam ou mantêm a estrutura agrária, buscou-se compreender os efeitos da titulação e as disputas territoriais existentes no campo brasileiro.

Para analisar a questão agrária na atualidade e a relação do agronegócio no Brasil, dialogou-se com Martins (2007) para compreender as alianças das classes dominantes do campo aliada aos interesses do capital financeiro. Esta aliança, que ocorre no campo econômico, político e ideológico, bloqueia a reforma agrária, impedindo a organização social e econômica dos assentamentos, assim como aquisição de áreas para novos assentamentos. Para este autor o interesse do agronegócio pelas terras públicas inclui as áreas destinadas para a reforma agrária, e no atual momento o capital financeiro coloca as regras, avança sobre os lugares, sem pedir licença, tudo em nome da sua reprodução, explorando os recursos naturais ao máximo, modificando paisagens e desterritorializando habitantes.



Para compreender os diferentes modelos de desenvolvimento no campo utilizou-se Fernandes (2008) que parte da conflitualidade existente entre campesinato e agronegócio e as disputas territoriais entre estes. Para demonstrar a apropriação das terras públicas pelo agronegócio recorremos ao professor Paulo Alentejano, que realizou uma análise sobre o crescimento exponencial das terras cadastradas no Incra relacionando este fato com a Medida Provisória 910, que embora não tenha sido aprovada, serviu de base para decretos e instruções normativas. Alentejano relaciona a área dos imóveis rurais com a área territorial do Brasil, sendo que no ano de 2016 a área declarada correspondia a 61,3% do território, já em 2018 as declarações saltam para 91,1% do território, não correspondendo com a realidade, pois nesta conta não se encontram as áreas indígenas, unidades de conservação, cidades, estradas, rios, lagoas, lagoas, hidrelétricas, etc.

Através de Teixeira (2019/2020) compreendem-se as ações do Governo Bolsonaro para as áreas rurais. Também se utilizou o Caderno de Estudos, analisamos leis, decretos e normativas que tratam do assunto, principalmente aquelas que foram modificadas e criadas pelo governo Bolsonaro. Dentre estes estão o Decreto 10.165 de 10/12/2019 onde estabelece que um simples documento autodeclaratório, como procedimento de regularização fundiária; a IN nº 99 de 30/12/2019, que fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária; e o projeto de lei do Flávio Bolsonaro a 80ª Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de 2019, onde passa adotar a noção de propriedade como um direito absoluto, de caráter individual, sobrepondo o caráter coletivo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Uma das primeiras conclusões acerca do assunto é que o CCU garante que o assentado fique vinculado ao Estado, porque não permite que a terra seja vendida, ou de qualquer forma alienada, mas assegura a posse e o uso. É justamente esta concessão que garante a exploração agropecuária daquela porção de terra. É este direito a explorar, trabalhar na terra que garante o vínculo com esta localidade.

A segunda é que o TD, por sua vez, permite a alienação da terra após dez anos, desvincula o assentado do Estado e o torna devedor das parcelas anuais referentes ao pagamento da terra. Além de que esse direito de propriedade não é garantia de



exploração da área, de produção agropecuária, mas, sobretudo um título jurídico com valor mobiliário, que pode ser negociado no mercado de terras.

A terceira é que a CDRU só foi utilizada para a regularização de Projetos de Assentamentos especiais, tais como os Projetos de Desenvolvimento Sustentável, Agroextrativista e de Assentamento Florestal, não sendo testada em projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Porém, daria uma autonomia de uso real aos assentados, sendo devidamente registrado em cartório.

Conforme o Decreto Nº 9.311, de 15/05/2018 o CDRU passa a área em definitivo à família, suprimindo as argumentações dos camponeses que se sentem inseguros com o CCU. Esta modalidade garante a sucessão da posse aos filhos a qualquer tempo, ainda prevê no caso de separação do casal, se a critério do INCRA não for possível repartir a área, a posse preferencialmente da mulher, com exceção, se guarda dos filhos menores ficar com homem.

A grande diferença entre o TD e o CDRU, é que com o último a família mantém-se ligada à reforma agrária, sendo, portanto beneficiária das políticas que a elas surgirem, promovendo o processo de territorialização camponesa. Destaca-se que o CDRU não se confunde com o TD, o primeiro sendo um direito real sobre coisa alheia e o segundo um direito real sobre coisa própria, ou seja, a propriedade em sua plenitude.

O MST é contrário à Titulação de Domínio (TD), por entender a terra como um bem público não comercializável, e por entender que este mecanismo retiraria os assentados da condição de beneficiários das políticas de reforma agrária. Por outro lado, representantes governamentais vêem neste mecanismo a possibilidade de emancipar os assentamentos, proporcionando aos assentados a condição dos demais agricultores familiares.

Neste debate, um dos argumentos contrários à TD é de que, ao incorporar potencialmente os assentamentos ao mercado de terras, ela abre a oportunidade para a reconcentração das terras, seja pela aquisição de lotes por parte de assentados mais capitalizados, seja por agricultores ou investidores de fora dos assentamentos.

Na visão dos movimentos sociais a terra não pode mais ser considerada uma mercadoria, um bem de troca, cobiçada pelo agronegócio, ou por uma elite agrária, composta por fazendeiros, grileiros, entre outros que se apropriam das terras públicas, titulando-as para posteriormente colocá-las no mercado. Este processo, na maioria das vezes, conta com influência política na esfera nacional.



A política no âmbito da reforma agrária deveria tratar do ajustamento da estrutura fundiária brasileira, reduzindo as desigualdades, criando oportunidade aos camponeses sem terra de acessarem a terra. Ela altera justamente o grau de concentração da riqueza (leia-se propriedade) no país, tornando o país mais justo e democrático. Numa condição de processos massivos de reforma agrária, a reconstituição do campesinato nas regiões afetará o dinamismo econômico dessas localidades, além de afetar negativamente o poder político da burguesia agrária. O processo de titulação como principal política do Governo Federal para a questão agrária, opera justamente para criar condições à reconcentração da terra (reconcentração de riqueza), tornando-se, portanto, uma Anti Reforma Agrária.

A terra é elemento essencial para a soberania do país, para a manutenção da dignidade de seu povo, para a produção de alimentos e desigualdades no campo, tendo que priorizar a função social da terra. Pode ser que a intencionalidade do Estado em conceder a Titulação de Domínio esteja indo na contramão deste propósito.

Os camponeses que defendem a obtenção do título colocam a preocupação, quanto à instabilidade frente às diretrizes governamentais, como o que foi vivenciado recentemente, quando o Tribunal de Contas da União (TCU) colocou uma boa parte dos camponeses assentados no RS, em situação de irregularidade.

Na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), o processo de titulação está em curso no Projeto de Assentamento (PA) Itapuí/Meridional, localizada no município de Nova Santa Rita; com 68 camponeses assentados, em áreas individuais, sendo que no dia 17.07.2020 treze (13) famílias receberam o Título de Domínio. Contudo, segundo dados extraoficiais, este número aproxima-se de 60 famílias tituladas.

O efeito da titulação na região Metropolitana de Porto Alegre recai sobre a disputa territorial das áreas de várzeas, que são utilizadas na produção de arroz, principalmente aquelas que têm possibilidade de irrigação, Não menos importante, devido à proximidade com os centros urbanos, o fracionamento da área para moradias, fruto da venda irregular de terrenos, é outro elemento relevante, pois expressa a pressão imobiliária da região.

Ao analisar os dados preliminares observa-se que a terra encontra-se sobre o controle das famílias, como o processo de titulação está na fase inicial não tem elementos concretos para se afirmar uma possível concentração de terras nas mãos de poucos. Entretanto, também não se pode afirmar que o contrário é verdadeiro, pois as



políticas públicas que favorecem o desenvolvimento econômico e social das famílias estão sendo esvaziadas, dificultando a reprodução camponesa e o interesse imobiliário pelas áreas aumenta a cada dia, assim como a cobiça pelo potencial produtivo das áreas de várzea para a produção de arroz.

Outra área estudada é a comunidade Nossa Senhora Aparecida que possui 43 famílias (área nove) e faz parte do Projeto de Assentamento (PA) Encruzilhada Natalino (fase IV). Esta comunidade localiza-se na região norte do Estado do RS, na antiga Fazenda Annoni e tem como base produtiva os monocultivos de grãos, principalmente a soja. Esta cultura impõe uma nova forma de produzir, por ser uma commodity agrícola e valorizada no mercado externo, este fato aumenta a cobiça dos agricultores mais capitalizados por terra.

Os produtores menos capitalizados encontram dificuldades para gerenciar seus cultivos, visto que os custos dos insumos são relativamente altos e o aparato tecnológico foi desenvolvido para grandes propriedades, não sendo compatíveis com a lógica camponesa. Estas famílias acabam cedendo a área a terceiros para conseguir retirar a renda da terra e manter-se no território.

O processo de titulação na Comunidade Nossa Senhora Aparecida começou há 10 anos, onde aproximadamente 40% das famílias encontram-se tituladas e o restante em processo de titulação.

A agricultura camponesa tem como característica principal o trabalho familiar e o policultivo de gêneros alimentícios, que gera conflito com a lógica do agronegócio centrado nas commodities agrícolas. Este conflito coloca em vulnerabilidade os camponeses menos capitalizados que não se adequam à lógica individualista do agronegócio desenvolver a agricultura, e isto vem cada vez mais proporcionando o desligamento das famílias a vida comunitária, modificando a natureza camponesa, podendo levar em poucos anos a desterritorialização de um grande número de camponeses.

O Estado brasileiro entende que a situação fundiária do País ainda apresenta distorções em sua realidade, posto que seja concentradora de terras e de renda. Entretanto, o Estado procura seguir o mandamento constitucional, que determina a titulação como benefício das famílias assentadas. O Manual de Titulação de Projetos de Assentamento (2010) expõe que:



[...] ao longo das décadas pode-se afirmar que tanto a legislação agrária quanto os meios de produção evoluíram no sentido de correção das distorções acima referidas e da possibilidade de acesso à terra e desenvolvimento sustentável para os trabalhadores rurais sem terra e seus familiares. (Manual de Titulação de Projetos de Assentamento, 2010, p.07).

Ainda trata que:

Nesse sentido, a titulação das famílias beneficiárias, além de cumprimento de preceito constitucional, é o coroamento do processo reformista, caracterizado preliminarmente pela intervenção do Estado para corrigir uma situação irregular, via desapropriação e posteriormente pela transferência de propriedade de domínio público (Incra) ao domínio privado (famílias assentadas). (Manual de Titulação de Projetos de Assentamento, 2010, p.07 e 08).

O Estado não nega que a reforma agrária está no âmbito reformista e que a saída, atualmente, é a concessão de títulos de domínio para os agricultores, que por sua vez serão consolidados nos cartórios de registro de imóveis, e que o papel do Estado é conduzir o gerenciamento da estrutura fundiária, necessitando do georreferenciamento dos imóveis rurais.

Segundo visão do INCRA e MDA expressa no Manual de Titulação de Projetos de Assentamento (2010)

[...] uma boa titulação é o resultado de várias ações, principalmente do Incra e de seus servidores. Assim, faz-se necessário e imprescindível uma correta instrução processual, que possibilite uma caracterização precisa do beneficiário e seu conjunto familiar e uma descrição também precisa da parcela objeto da titulação. (Manual de Titulação de Projetos de Assentamento, 2010, p.12).

Se cabe ao Estado brasileiro assegurar o cumprimento da função social da terra, então as áreas incorporadas ao programa de reforma agrária deveriam permanecer como áreas reformadas, sob domínio deste, visando impedir a reconcentração fundiária e promover a qualidade de vida dos camponeses, a produção de alimentos, segurança e soberania alimentar, um modelo sustentável de produção e preservação ambiental. Dentro deste quadro, justifica-se entender os efeitos da titulação no Assentamento Itapuí/Meridional e Assentamento Encruzilhada Natalino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O protagonismo do sistema capitalista, concentrador de renda, pautado no lucro, aliada a uma elite nada nacionalista, pelo contrario, entreguista, que troca a riqueza



existente no seu território pela possibilidade de manter seus bens. A exportação de commodities agrícolas e minerais no país, para obtenção de saldos comerciais positivos, recompondo as Reservas Cambiais, condição básica para a entrada de capitais estrangeiros no país, intensifica a cobiça por terra pelos grandes empreendimentos e corporações. Os preços das commodities sobem no mercado internacional motivado pela especulação financeira, acelerando o mercado de terras no Brasil.

O interesse do agronegócio pelas terras públicas inclui as terras destinadas para a reforma agrária, sendo neste quadro que se insere as formas de concessão de usos das terras as famílias assentadas. Na instalação do assentamento é concedido o CCU garantindo ao assentado o vinculado com Estado, a fim que este estruture o assentamento. Entretanto, o que ocorre com o atual governo é um aceleração no processo de titulação das famílias, tentando desvincular estas do Programa Nacional de Reforma Agrária. Na contramão dessa proposta se coloca o MST, que é favorável ao CDRU como forma de regularização de Projetos de Assentamentos, o que daria uma autonomia de uso real aos assentados, sendo devidamente registrado em cartório. O MST entende a terra como um bem público a serviço do povo brasileiro para produção de alimento e não como mercadoria.

Nos dois estudos de caso, Projeto de Assentamento (PA) Itapuí/Meridional e Projeto de Assentamento (PA) Encruzilhada Natalino (fase IV) Comunidade Nossa Senhora Aparecida, constatou-se um enfraquecimento significativo nas políticas públicas vinculadas à agricultura camponesa. A lógica do Estado está pautada na exportação de commodity agrícola, e o padrão tecnológico desenvolvido é para grandes cultivos, o que coloca os camponeses em situação difícil.

Este conjunto de medidas adotadas vem consolidando por parte do Estado uma política de anti-reforma agrária, que não privilegia a produção de alimento para a sua população, pelo contrário, beneficia a grilagem e a concentração das terras públicas. A pesquisa merece maior aprofundamento e levantamentos de dados, a fim de apontar com mais clareza os conflitos territoriais, frente à resistência camponesa perante o agronegócio e a especulação imobiliária.

REFERÊNCIAS



ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. O mistério do crescimento exponencial das terras cadastradas no Incra e a MP 910: prenúncio de um crime em andamento. Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Rio de Janeiro - DGeo/FFP/UERJ. p. 7, Ano 2019.

CADERNO DE ESTUDOS, Mudanças Atuais das Leis de Terras: do golpe político ao golpe fundiário. Autoria: Acácio Zuniga Leite – ABRA ; Afonso Maria das Chagas-CPT ; Andréia Aparecida Silvério dos Santos – CPT; Euzamara de Carvalho – CPT; Isolete Wichinieski – CPT; Joice Silva Bonfim – AATR; Larissa A Packer – GRAIN; Laís Cristina-CPT; Lorrany Lourenço Neves- CPT; Mauricio Correia Silva – AATR; Ruben Siqueira – CPT; Yamila Goldfarb – ABRA. p. 60, Ano 2020.

DECRETO Nº 10.166, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2019. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10166.htm. Acesso em: 04 Jan. 2021.

DECRETO Nº 9.311, DE 15 DE MARÇO DE 2018. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9311.htm. Acesso em: 04 Jan. 2021.

FAGUNDES, Leandro Feijó. Um Estudo Sobre Os Efeitos Da Titulação: O Caso do Assentamento Macalli II. Artigo apresentado na Residência Agrária – UFSM/RS, para obtenção do grau de Especialista em Agricultura Familiar e Educação do Campo. 2015.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Entrando nos territórios dos Territórios. Revista NERA. Presidente Prudente, 2008.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 99, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2019. Disponível no Diário Oficial da União. Publicado em: 31/12/2019 | Edição: 252 | Seção: 1 | Página: 52. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de-2019-236098411>. Acesso em: 04 Jan. 2021.

LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 04 Jan. 2021.

MANUAL DE TITULAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO – MÓDULO I – Aspectos teóricos da titulação dos assentamentos da reforma agrária. Material elaborado pelo MDA e INCRA – Brasília 2010.

MARTINS, Adalberto Floriano Greco. A produção ecológica de arroz nos assentamentos da Região Metropolitana de Porto Alegre: apropriação do espaço geográfico como território de resistência ativa e emancipação. Adalberto Floriano Greco Martins. Porto Alegre: IGEO/UFRGS, p. 279, 2017.

TEIXEIRA, Gerson, et al. Um Balanço das ações do Governo Bolsonaro para as áreas rurais/socioambiental (2019/2020). Brasília: Núcleo Agrário da bancada do PT na Câmara dos Deputados, 2021.

THIOLLENT, M. Metodologia da pesquisa-ação, São Paulo: Cortez Editora, 1986.



XIV ENCONTRO NACIONAL DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
GEOGRAFIA

EDIÇÃO ONLINE

10 À 15 DE OUTUBRO DE 2021

ISSN: 2175-8875