

PROGRAMA TITULA BRASIL: UM ATAQUE À REFORMA AGRÁRIA POR MEIO DA PRIVATIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS DA UNIÃO

Ana Luiza Pimenta Dutra¹; Fernando Amorim Rosa²; Ana Claudia Giannini Borges³

1 INTRODUÇÃO

Desde o segundo governo Dilma (2015 - agosto de 2016), o número de assentamentos criados, famílias assentadas e áreas desapropriadas para fins de reforma agrária apresentaram baixas consideráveis que se intensificaram nos governos posteriores. Os piores valores foram no governo Bolsonaro (2019-2022), que desapropriou 889 hectares em área e criou dezoito assentamentos com 1.279 famílias (Pinto, 2023).

Nesse período, as políticas em relação à reforma agrária migraram para outras questões. Como ressaltado por Araujo e Sauer (2022), a ação de titulação ganhou bastante espaço e, para viabilizá-la, foram aprovados diversos decretos, leis, portarias, normativas e programas. Um deles foi o Programa Titula Brasil, em 2021, que é o objeto de estudo deste trabalho.

2 OBJETIVOS

Este trabalho, tem como objetivo analisar o programa Titula Brasil, considerado o mais marcante para a política de reforma agrária no Brasil no governo Bolsonaro (2019-2022). Para tal, considera-se as suas normativas, os meios de execução e algumas de suas consequências.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Para o desenvolvimento da pesquisa, fez-se coleta de legislações, notícias e bibliografias referentes ao tema em sites oficiais do governo, como: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá); Planalto; e agência governamental. A busca de bibliografias foi feita na biblioteca virtual SciELO e no Portal de Periódicos da CAPES, pelas palavras-chaves: Programa Titula Brasil e reforma agrária no governo Bolsonaro. O dado sobre número de acordos firmados entre Incra e prefeituras foi obtido no site do Incra. O recorte temporal é de

¹ Graduanda em Engenharia Agrônômica pela UNESP, campus de Jaboticabal, e-mail: ana.pimenta-dutra@unesp.br;

² Doutorando do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista pela UNESP, campus de Rio Claro, e-mail: f.amorim_rosa@hotmail.com;

³ Prof^a. Dr^a. no Departamento de Economia, Administração e Educação da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da Universidade Estadual Paulista – UNESP, campus de Jaboticabal e no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista – UNESP, campus de Rio Claro, e-mail: ana.giannini@unesp.br.

2019 a 2022 e seu cenário é o Brasil em sua esfera federal. A justificativa para tais recortes é analisar, no geral, as políticas federais de reforma agrária no governo Bolsonaro, visto que nessa prevaleceu a titulação em detrimento da criação de novos assentamentos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O programa federal Titula Brasil, relacionado à reforma agrária, é o de maior destaque entre 2019 e 2022. Ele foi instituído e teve seus objetivos e formas de implementação dispostos na Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020a), assinada pelo presidente do Incra e pelo secretário da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (Anúnciação, 2024).

As diretrizes do Titula Brasil foram estabelecidas apenas pelo secretário da SEAF na Portaria nº 26, de 4 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020b) e os objetivos são: a) operacionalizar, agilizar e tornar mais eficiente o processo de titulação e regularização fundiária, tanto provisórios, quanto definitivos, de áreas rurais de domínio da União e do Incra passíveis desses procedimentos, incluindo projetos de assentamentos federais de reforma agrária (PA); b) ampliar seu alcance; c) garantir maior segurança jurídica; d) diminuir custos operacionais; f) reduzir o número de regularizações fundiárias e titulações paradas em análise; g) colaborar na supervisão dos ocupantes de PAs; h) estimular o federalismo cooperativo com os municípios.

Para a execução do programa, a Instrução Normativa nº 105, de 29 de janeiro de 2021 (Brasil, 2021a) foi instaurada pelo presidente do Incra, expondo os meios para firmar as parcerias entre Incra e municípios. Primeiro, a prefeitura voluntariamente deve assinar o formulário de adesão ao programa, após isso a superintendência regional do Incra analisa se, no respectivo local, existem áreas aptas à regularização ou titulação. Se sim, é definido, entre eles, o Plano de Trabalho e o Acordo de Cooperação Técnica (ACT). O prazo de vigência é de 60 meses a partir da publicação no Diário Oficial da União, podendo ser prorrogado por aditivo.

De acordo com essa Instrução Normativa, o governo municipal fica responsável pela instalação e funcionamento do Núcleo Municipal de Regularização Fundiária (NMRF), indicação dos servidores do NMRF, execução das atividades acordadas no Plano de Trabalho e as despesas para tal. O Incra deve capacitar esses trabalhadores e dar os suportes tecnológicos, bem como coordenar, orientar e supervisionar o NMRF. Esse núcleo possui limite de atuação municipal e seus servidores podem realizar vistorias, georreferenciamento e coletar assinaturas dos beneficiários do programa, mas não na fase decisória. Apenas o Incra tem poder de decisão

nos processos de titulação e regularização fundiária e é capaz de emitir esses documentos. Restando ao SEAF do MAPA, supervisionar e monitorar as ações e resultados do programa.

Em que pese a justificativa formal para a cooperação técnica entre INCRA e municípios seja a de que a descentralização das ações agilizará os processos de titulação, a municipalização das atribuições expõe a política de regularização fundiária e de titulação dos assentamentos de reforma agrária aos interesses econômicos e poderes políticos locais. Isso porque, frequentemente, o poder político nos municípios se apoia na propriedade privada da terra, com prefeitos e outros agentes políticos sendo grandes detentores de terras, submeter a regularização fundiária e a reforma agrária aos desígnios desses interesses pode acabar por desvirtuar a política pública, agravando a concentração fundiária e os conflitos no campo no país.

Em 2021, para operacionalizar e agilizar os processos de regularização e titulação, foi criado, pela Portaria nº 440, de 30 de março de 2021 (Brasil, 2021b), o Comitê Gestor - Programa Titula Brasil e indicado cinco integrantes. Além disso, o Incra desenvolveu a Plataforma de Governança Territorial (PGT), permitindo que beneficiários do programa solicitem via internet o título, sem comparecer a uma unidade do Incra ou NMRP (Incra, 2022). A meta da PGT foi simplificar e acelerar o processo de titulação e regularização fundiária.

Um problema desse Programa, conforme Araujo e Sauer (2022), é o equívoco conceitual-legal entre titulação e regularização fundiária, pois a primeira refere-se à posse em áreas destinadas à reforma agrária (responsabilidade do Incra) e a segunda em terras públicas que não são de reforma agrária. Equipara-se elas a mesma condição de irregularidade, mesmo que uma área de reforma agrária não seja passível de regularização fundiária.

Um dos resultados do Programa Titula Brasil foi, como esperado, a emissão em massa de títulos. Conforme Incra (2022, 2024), entre 2019 e agosto de 2022, 404.993 documentos foram expedidos pelo programa, com destaque aos estados do Pará com 92.500, Maranhão com 54.391 e Bahia com 25.644. Até 16 de maio de 2024, foram firmados 681 ACTs, em que os estados do Paraná, Bahia e Mato Grosso totalizaram 33,48% dos acordos firmados. Essa intensificação ocorreu em todos os projetos de reforma agrária e não apenas em PAs. De 2017 a 2018, foram expedidos 28.612 títulos definitivos, na forma de Título de Domínio (TD) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e 180.804 títulos provisórios que são o Contrato de Concessão de Uso (CCU). Após criação do Titula Brasil, esses números aumentaram, entre 2021 e novembro de 2022, com a expedição de 45.974 títulos definitivos e 251.442 títulos provisórios, ocorrendo um aumento, respectivamente, de 60,68% e 39,07% (Pinto, 2023).

Uma das justificativas do programa em relação à reforma agrária, era dar segurança jurídica e garantir direitos sucessórios, reduzindo, segundo o governo, os conflitos fundiários e

a probabilidade de evasão de assentados das glebas e PAs. Contudo, Anunciação (2024) mostra que isso não foi observado, pois, em muitos casos, assentados que desejavam receber o TD ou a CDRU para ter a posse definitiva de suas terras, em razão dos direitos sucessórios, foram ludibriados e receberam a titulação provisória (CCU). Ressalta-se que o TD libera a negociação livre do lote após dez anos de assinado qualquer título provisório (como o CCU), permitindo o mercado de terras, agroindústrias e grandes proprietários pressionarem assentados a venderem suas terras (Pinto, 2023). Com isso, o Titula Brasil torna-se um estímulo à privatização das terras e reconcentração fundiária, pela reincorporação de áreas desapropriadas para a reforma agrária ao mercado formal, o que acentua conflitos em relação à posse da terra.

Por fim, no governo Bolsonaro, os conflitos no campo cresceram, sobretudo quanto à posse da terra, apesar da redução desses no ano de criação do Titula Brasil. Em 2022, esses voltam a aumentar e atingem o segundo maior valor entre 2010 e 2022, sendo menor apenas que 2020 (Anunciação, 2024). Percebe-se que as justificativas do Programa não foram resolvidas, com a intensificação dos problemas. Seus objetivos, em geral, foram alcançados, transformando o Incra em um emissor de títulos, ao mesmo tempo que desapropria menos terra e menor quantidade de assentamentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No governo Bolsonaro, especialmente em razão do Programa Titula Brasil, a titulação e regularização fundiária se ampliou, não só dos PAs, categoria de assentamento, o qual esse Programa se refere, mas também possibilitou isso em outros tipos, já que o Incra, ao reduzir parte dos seus encargos, repassa-os aos NMRF, ampliando os resultados. Ademais, nesse governo, no geral, e após esse programa, elevou-se a violência no campo e conflitos por terras, contrariando as justificativas de criação do Programa, além de abrir mais espaço para o regresso de áreas desapropriadas para fins de reforma agrária ao mercado formal de terras.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Universidade Estadual Paulista (Unesp) pelo apoio ao desenvolvimento da pesquisa por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Unesp (PIBIC Unesp).

REFERÊNCIAS

ANUNCIACÃO, D. A. Titula Brasil: a marca do governo Bolsonaro para o avanço da contrarreforma agrária. **Território e Cidadania**, [s.l.], v. 1, n. 3, 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.70685/tc.v1i3.3594>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ARAUJO, C. V. G.; SAUER, S. Mudanças legais recentes favorecendo a grilagem e o descumprimento da função socioambiental da terra no Brasil. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 17, n. 44, p. 170–203, 2022. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/65166>>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Instrução normativa nº 105, de 29 de janeiro de 2021**. Determina os procedimentos para realizar parcerias com os municípios e implementar os Núcleos Municipais de Regularização Fundiária. Brasília, DF: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, [2021a]. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/02/2021&jornal=515&pagina=11>>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Portaria conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020**. Cria o Programa Titula Brasil e dispõe seus objetivos e implementação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Secretaria de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, [2020a]. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/12/2020&jornal=515&pagina=1>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 440, de 30 de março de 2021**. Institui o Comitê Gestor - Programa Titula Brasil. Brasília, DF: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, [2021b]. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/04/2021&jornal=529&pagina=4>>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 26, de 4 de dezembro de 2020**. Dispõe as diretrizes do programa Titula Brasil. Brasília, DF: Secretaria de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, [2020b]. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/12/2020&jornal=515&pagina=6>>. Acesso em: 21 mar. 2025.

INCRA. **Acordos de cooperação Titula Brasil**. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/acordos-de-cooperacao/titula-brasil>>. Acesso em: 21 mar. 2025.

INCRA. **Incra supera a marca de 400 mil documentos de titulação emitidos**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias-2022/incra-supera-a-marca-de-400-mil-documentos-de-titulacao-emitidos>>. Acesso em: 21 mar. 2025.

PINTO, P. M. B. **Assentamentos, titulação e mercado de terras: dimensões da contrarreforma agrária no estado do Rio de Janeiro**. 181 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <<https://rima.ufrj.br/jspui/handle/20.500.14407/11578>>. Acesso em: 21 mar. 2025.