



## **Titulação não é reforma agrária: o risco da reconcentração das terras dos assentamentos**

Francisca Clarice Rodrigues De Sousa. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial / Universidade Federal Rural de Pernambuco (PPGADT – UFRPE) Email: [clarice.luar@gmail.com](mailto:clarice.luar@gmail.com)

Jorge Luiz Schirmer de Mattos. E-mail: [jorge.mattos@ufrpe.br](mailto:jorge.mattos@ufrpe.br)

Ana Maria Dubeux Gervais. E-mail: [ana.gervais@ufrpe.br](mailto:ana.gervais@ufrpe.br)

**Linha de Pesquisa:** Convivência com semiárido, Inovações Sociotécnicas e Desenvolvimento

### **Introdução**

O Brasil tem um histórico de ocupação de terras, associado à grilagem e a conflitos fundiários, incluído a ausência de política de democratização do acesso à terra. Realidade que poderia ser ainda pior se não fosse a força da luta dos camponeses que tem pressionado o estado a desenvolver uma política de assentamentos. Apesar do número significativo de assentamentos em todo país, a desigualdade no acesso à terra, a violência no campo e a criminalização dos movimentos ainda é um fato expressivo e que demonstra a ausência de uma política de reforma agrária. Neste contexto, um dos temas mais discutido na última década em relação aos assentamentos rurais tem sido o da titulação dos assentamentos. O título individual é questionado pelos movimentos sociais organizados de luta pela terra e por pesquisadores do tema, pois acredita-se que tal procedimento poderá vir a ocasionar uma reconcentração de terras já desapropriadas, impactando toda a história de luta pela terra nos últimos quarenta anos e na contramão do que os movimentos sociais têm reafirmado: sem reforma agrária não há agroecologia.

Considerando esta realidade, este artigo aborda as alterações na legislação que normatizam os processos a serem adotados na titulação dos assentamentos rurais e tem como objetivo apresentar as principais alterações ocorridas nos últimos anos sobre o assunto. Metodologicamente, realizou-se uma análise documental acerca das leis, decretos, medidas provisórias, dentre outros, para destacar as principais alterações relacionadas ao processo de titulação dos assentamentos rurais no Brasil. E por último, conclui-se que é necessário considerar as condições para a consolidação dos assentamentos nas suas múltiplas dimensões - econômica, social, ambiental, organizativa e cultural. Isto é, a titulação deve ser o resultado de um processo de estruturação e desenvolvimento sustentável dos assentamentos. E, por conseguinte, o título privado, passivo de venda após quitado, vai na contramão do que se entende como reforma agrária.

### **Referencial teórico**

A questão agrária brasileira é marcada cruelmente pela grande concentração fundiária, geradora de desigualdade, pobreza e violência no campo. Um pequeno número de proprietários concentra milhões de hectares de terra, enquanto trabalhadores e trabalhadoras rurais, povos e comunidades tradicionais sofrem a expropriação de suas terras, perseguição e violência. Para Gasparotto e Teló (2021) a concentração da terra e seus consequentes privilégios, bem como o poder político de poucos, estão na raiz dos conflitos no campo que vêm impondo sofrimento às famílias camponesas num processo de exclusão desde os tempos coloniais e que se mantém até os dias atuais. Tais conflitos são, por um lado, expressões da questão social vivida no campo e têm como base material a apropriação de forma privada da terra, que exclui do acesso à terra milhões de famílias camponesas (Morissawa, 2001). Por outro lado, a luta pela terra é o resultado da não aceitação dos camponeses à condição de expropriados e excluídos da terra.

De acordo com Stédile (2000), a concentração de terras na forma de latifúndio é o “pecado agrário brasileiro”, pois as classes dominantes durante toda a história brasileira impossibilitaram que a terra fosse utilizada de forma democrática, tanto é que os negros escravizados ao se tornarem libertos foram impedidos de se transformarem em camponeses proprietários. A linha do tempo que destacamos aqui data de 1950 com as primeiras mobilizações camponesas registradas no Nordeste Brasileiro, segundo Carter (2010) se estendendo até 1960, período no qual foi promulgado pelo presidente João Goulart o primeiro decreto nacional de reforma agrária, sendo frustrado pelo golpe militar de 1964 e que deu início à um longo período de repressão que se estendeu até a década de 1980.

Neste contexto surgiram muitas “mobilizações populares pressionando o Estado a promover a reforma agrária”. Fato é que uma proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foi apresentada no início da Nova República, substancialmente contrário ao latifúndio, gerando com isso grande reação dos proprietários de terra (Caldart, 2012). E mesmo sob forte contestação dos representantes do latifúndio “os pontos centrais do debate em torno do PNRA ainda se mantiveram na pauta da Assembleia Nacional Constituinte de 1988”. E que na Constituinte foi regulamentada pela lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, conhecida como a Lei Agrária. De acordo com o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA, 2020, desde o início do Programa Nacional de Reforma Agrária cerca de 1.000.432 famílias foram assentadas em 9.501 assentamentos, que correspondem a 88.089.916 hectares de terra. Os dados dizem respeito, tanto a assentamentos criados, como os reconhecidos pelo INCRA neste período.

O debate da titulação de terras não é novo, no entanto nos últimos anos ganhou bastante força ao mesmo tempo que gerou muitas dúvidas, pânico e insegurança entre os/as assentados/as a respeito de como este processo tem sido realizado e como será feito no futuro. Para o INCRA:

O Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) tem como meta garantir aos assentados a propriedade definitiva dos lotes a eles destinados. A Lei 8.629/93 regulamenta os dispositivos relativos à reforma agrária previstos na Constituição Federal, e indica que a distribuição dos imóveis ocorrerá por meio de contratos de concessão de uso, títulos de domínio, além das concessões de direito real de uso. *Grifo nosso* (INCRA, 2020, p. 1).

A argumentação por parte do governo, era de que as mudanças na legislação que dizem respeito a questão agrária e principalmente as que apressaram a titulação, incluindo terras de assentamentos de Reforma Agrária, têm como objetivo a garantia de segurança jurídica às famílias. Porém, os movimentos sociais, incluindo o MST, apresentaram duras críticas a este processo, afirmando que “titulação não é Reforma Agrária”. O MST (2021) por ocasião da divulgação dos dados da titulação rebateu o Governo Federal em um evento, em Marabá no Pará, no dia 19 de junho de 2021 e denunciou que:

Mais de 80 mil famílias que precisam de terra em todo Brasil. E o governo Bolsonaro não desapropriou nenhum latifúndio até o momento. O que ele chama de “Reforma Agrária” é o reconhecimento e/ou reposição de famílias que já vivem em áreas e lotes desapropriados. E pior, além de não assentar nenhuma família, Bolsonaro fez questão de paralisar a tramitação de 413 processos de desapropriação que estavam em andamento. Além

disso, o Incra abandonou mais de 187 processos autorizados pelo poder judiciário para imissão de posse. (MST, 2021, p. 01).

Os tipos de títulos normatizados pelo INCRA é o ponto de maior divergência entre o governo, movimentos sociais e assentados. Pois, com as últimas alterações na lei os tipos de títulos que eram discutidos e aceitos pelos movimentos foram retirados, restando unicamente um tipo de título. Isto é o Título Definitivo, que é passível de negociação após quitado.

### **Metodologia**

O presente estudo adotou exclusivamente a análise documental como método de pesquisa, focando na interpretação e sistematização de informações contidas em documentos oficiais e normativos. Esse método foi escolhido por sua capacidade de oferecer uma abordagem detalhada e crítica sobre o tema investigado, possibilitando uma compreensão aprofundada das mudanças normativas e institucionais. Nesse sentido, o caminho metodológico percorrido consistiu na análise de uma miríade de leis, com ênfase na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para destacar as principais alterações relacionadas ao processo de titulação dos assentamentos rurais no Brasil. A análise documental permitiu identificar e interpretar os aspectos mais relevantes das mudanças legais e seu impacto nas políticas públicas voltadas à reforma agrária e à regularização fundiária.

De acordo com Lima Júnior (2021):

A análise documental pode ser desenvolvida a partir de várias fontes, de diferentes documentos, não somente o texto escrito, uma vez que excluindo livros e matérias já com tratamento analítico, é ampla a definição do que se entende por documentos incluindo-se dentre eles, leis, fotos, vídeos, jornais etc. (Lima Júnior et al., 2021, p. 37).

### **Resultados e Discussão**

Existem um conjunto de leis que normatizam o processo de titulação dos assentamentos rurais e que tem sofrido grandes alterações nos últimos anos. Portanto, compreender os fundamentos de todas estas leis e evidenciar suas principais alterações é tanto fundamental quanto providencial para as famílias assentadas e movimentos de luta pela terra, pois impactam diretamente na titulação dos assentamentos rurais já criados, bem como na desapropriação de novas terras, sendo elas:

- a) Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra;

- b) Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966, que fixa Normas de Direito Agrário, dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;
- c) Lei n.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União.
- d) Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.
- e) Decreto n.º 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei n.º 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária;
- f) Instrução Normativa n.º 99, de 30 de dezembro de 2019, que fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos 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 Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Diante desse arcabouço jurídico, o primeiro passo é saber o que diz a maior Lei do país, a Constituição Federal de 1988, para compreender o que está estabelecido e assegurado do ponto de vista legal a respeito da Titulação de Assentamentos de Reforma Agrária. Portanto, observa-se que tanto o artigo 189 da Constituição Federal de 1988 quanto o artigo 18 da Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (intitulada Lei da Reforma Agrária), preveem expressamente dois tipos distintos de titulação definitiva direcionados aos/as beneficiários/as da reforma agrária, a ver:

a) Concessão de Direito Real de Uso (CDRU): título conjunto em nome do homem e da mulher que dá direito ao uso da terra e garante a transmissão através da sucessão às filhas/os e/ou demais herdeiras/os, porém não permite que a terra seja vendida. É um título gratuito, com força de escritura pública que confere toda segurança jurídica necessária às famílias para desenvolver atividades produtivas no imóvel, ao mesmo tempo em que o Estado preserva os princípios de reforma agrária, evitando que os lotes sejam objeto de negociações e da especulação imobiliária.

b) Título de Domínio (TD): título privado oneroso em nome do homem e da mulher que transmite a propriedade da terra para o assentado/a, com todos os direitos inerente a propriedade de (Uso, Gozo e Disposição), inclusive com a possibilidade de venda do lote.

A Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, intitulada Lei da Reforma Agrária, (BRASIL, 1993), regulamentou a Constituição Federal no que diz respeito aos artigos que se referem à

reforma agrária. Vale a pena ressaltar que esta Lei foi uma das que sofreu grandes alterações, desde o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Exemplo disso foi a Lei 2.183-56/2001 que modificou 11 artigos, 31 parágrafos e 16 incisos. Esta última alteração chegou a ser denominada de “lei do latifúndio” pois caracterizou-se pela impossibilidade de desapropriar terras ocupadas. Já no governo Dilma a Lei 13.001/2014, resultado da Medida Provisória Nº 636/2013, alterou-se 6 artigos, 19 parágrafos e 9 incisos.

A Lei 13.465/2017, conhecida como a "Lei da Regularização Fundiária", trouxe mudanças significativas no processo de titulação de terras no Brasil, tanto urbanas quanto rurais. Ela simplificou a regularização fundiária, facilitando a titulação de imóveis, e criou o programa "Titula Brasil", visando acelerar a concessão de títulos definitivos, incluindo para assentamentos rurais. A lei também alterou a Lei 8.629/1993, modificando regras da reforma agrária e ampliando a possibilidade de alienação de terras públicas. Contudo, gerou críticas por favorecer a concentração fundiária e permitir a regularização de grandes propriedades, o que poderia prejudicar a distribuição de terras para pequenos produtores.

A Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, abrange três grandes questões. Primeiramente, trata da regularização de terras públicas que foram apropriadas de forma irregular. Em segundo lugar, aborda a reforma agrária, com foco na aquisição de terras, na seleção de novas famílias para assentamentos e, especialmente, na titulação e consolidação dos assentamentos. Por fim, a lei também se dedica à regularização urbana. Para regulamentar suas disposições, foram editados os Decretos 9.309, 9.310 e 9.311, em 15 de março de 2018, que detalham os procedimentos e aplicabilidades da Lei 13.465.

Esta lei sofreu grandes críticas dos movimentos sociais. Segundo Silva (2018), essa lei significou a compra de lotes e privatização dos assentamentos:

É baseada nesta lei que o governo e o agronegócio destilam seu veneno para os trabalhadores e trabalhadoras da Reforma Agrária, promovendo a municipalização da Reforma Agrária, beneficiando os fazendeiros com compra de terra negociada e em dinheiro vivo e a privatização dos assentamentos (Silva, 2018, n.p).

Tais argumentos são comprovados com a alteração do Art. 5º da Lei nº 8.629/1983 no parágrafo 7º, pela Lei 13.465/2017, que traz-se na seguinte regulamentação:

Na aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, o pagamento poderá ser feito em dinheiro, na forma estabelecida em regulamento. (BRASIL, 2017, n.p).

Para Paulo Alentejano, geógrafo e professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), a implementação massiva do Programa Titula Brasil possibilitaria a intensificação dos conflitos “uma vez que interessados em se apropriar dessas terras — fazendeiros, latifundiários e grileiros — fazem pressão e até ameaças contra as famílias, obrigando-as a vender por valores irrisórios”.

Caso o Titula Brasil seja implementado em larga escala, deve haver um acirramento dos conflitos nos assentamentos entre segmentos vinculados mais diretamente aos movimentos sociais, que são contra essa política, e setores internos. “Diante da fragilidade no apoio a esses assentamentos, a expectativa é de que muitos aceitem a titulação e entrem em rota de colisão com os demais”. (Brasil de Fato, 2022, n.p).

Em suma, o programa Titula Brasil foi concebido dentro de um movimento político e econômico voltado para a regularização fundiária, mas também reflete interesses associados à concentração de terras e ao incentivo à monocultura. Embasado na ideia de facilitar a titulação de assentamentos rurais, o programa possibilita a reaquisição de terras por grandes proprietários, muitas vezes à custa da diversidade agrícola e da inclusão social no campo. Além disso, ao fomentar o acesso a créditos rurais, a política tende a favorecer práticas de monoculturas, alinhadas ao agronegócio, em detrimento de sistemas produtivos mais sustentáveis. Esse cenário gera implicações significativas para a desigualdade fundiária e os impactos ambientais, destacando a necessidade de um debate mais profundo sobre as direções tomadas pela política agrária no Brasil.

## **Conclusões**

Diante da histórica concentração fundiária no Brasil, a reforma agrária deve priorizar o combate ao latifúndio e à grande propriedade improdutivo, garantindo o cumprimento da função social da terra em suas dimensões produtiva, ambiental, trabalhista e social, conforme prevê o artigo 186 da Constituição Federal. No entanto, a titulação individual de terras, como prevista nas recentes alterações legislativas, pode intensificar a reconcentração fundiária, comprometendo décadas de luta pela democratização do acesso à terra. Nesse contexto, cabe ao Estado adotar políticas que não apenas assegurem investimentos em infraestrutura e assistência técnica para os assentamentos, mas que também garantam a permanência das famílias na terra, evitando sua transformação em mercadoria. A consolidação dos assentamentos deve ser um processo que integre dimensões econômicas, sociais, ambientais,

organizativas e culturais, promovendo o desenvolvimento sustentável e alinhando-se aos objetivos históricos da reforma agrária e à agroecologia.

## Referências

ALENTEJANO, P. 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.

BRASIL DE FATO. *Titula Brasil promove conflitos de interesse, grilagem e violência contra povos do campo*. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/04/titula-brasil-promove-conflitos-de-interesse-grilagem-e-violencia-contr-povos-do-campo#:~:text=Desde%20seu%20lan%C3%A7amento%2C%20em%20fevereiro,de%20titula%C3%A7%C3%A3o%20de%20terras%20p%C3%BAblicas>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. *República Federativa do Brasil. Decreto 9.311/2018*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9311-15-marco-2018-786320-publicacaooriginal-155039-pe.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. *República Federativa do Brasil. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993: Lei da Reforma Agrária*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8629-25-fevereiro-1993-363222-norma-pl.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **República Federativa do Brasil. Constituição Federal. 05 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editorações e Publicações, 2003.

BRASIL. *República Federativa do Brasil. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-norma-pl.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CALDART, R. S. (org.). **Dicionário da educação do campo**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Expressão Popular, 2012. 787 p.

CARTER, Miguel (Org). **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

GASPAROTTO, A.; TELO, F. (org.). **Histórias de lutas pela terra no Brasil (1960-1980)**. 2. ed. São Leopoldo: Oikos, 2021. 58 p. E-book. Disponível em: <http://oikoseditora.com.br/files/Hist%C3%B3rias%20de%20lutas%20pela%20terra%20no%20Brasil%20-%20E-Book.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

INCRA. *Incra nos Estados - Informações gerais sobre os assentamentos da reforma agrária*. 2017. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 02 jun. 2021.

LIMA JUNIOR, E. B.; OLIVEIRA, G. S. de; SANTOS, A. C. O. dos; SCHNEKENBERG, G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, Monte Carmelo - MG, v. 44, n. 20, p. 36-51, 2021.

LOPES, R. de C.; OLIVEIRA, M. R. L. de. Considerações sobre a Lei nº 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil. **Research, Society and**

**Development**, v. 10, n. 1, p. 1-11, 5 jan. 2021. Doi: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i1.11165>.

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

SILVA, A. I. M. S. Terra, conflitos e disputa: significados da titulação em assentamentos rurais no Ceará. 2018. 87 f. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. 2018.

STÉDILE, J. P. (org.). **Experiências históricas de reforma agrária no mundo**. São Paulo: Expressão Popular, 2020. 279 p. Volume I.