

NOTA TÉCNICA

ANÁLISE DAS RECENTES ALTERAÇÕES
NAS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE
REFORMA AGRÁRIA E O CASO DO
EXTREMO SUL DA BAHIA



MATR
ASSOCIAÇÃO de ADVOGADOS de TRABALHADORES RURAIS

Índice

1. Apresentação - **01**

2. Da conjuntura do Programa Nacional de Reforma Agrária no Brasil e ações do INCRA no extremo sul da Bahia - **01**

3. Da atuação do INCRA no Extremo Sul da Bahia para titulação massiva dos assentados com base nas recentes alterações das normativas que regulam o Programa Nacional de Reforma Agrária - **03**

3.1. Da insegurança jurídica quanto à “consolidação” dos assentamentos - **05**

3.2. Das restrições ilegalmente impostas à escolha dos assentados pela emissão de CCDRU - **09**

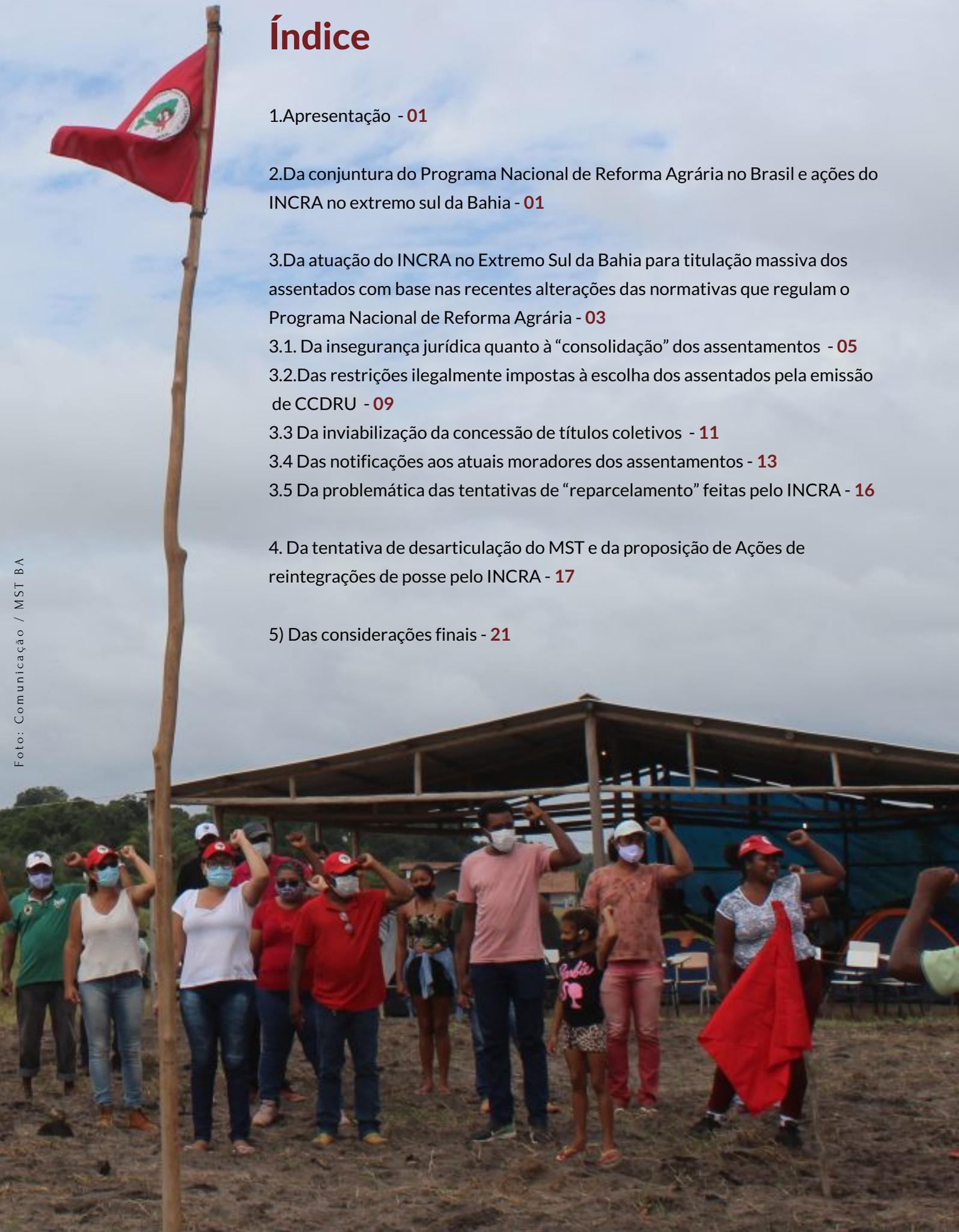
3.3 Da inviabilização da concessão de títulos coletivos - **11**

3.4 Das notificações aos atuais moradores dos assentamentos - **13**

3.5 Da problemática das tentativas de “reparcelamento” feitas pelo INCRA - **16**

4. Da tentativa de desarticulação do MST e da proposição de Ações de reintegrações de posse pelo INCRA - **17**

5) Das considerações finais - **21**



1) Apresentação

Diante de um contexto cada vez mais desafiador para a efetivação do Programa Nacional de Reforma Agrária como um meio de democratização do acesso à terra, o Setor de Direitos Humanos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST - Bahia) e a Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA) elaboraram a presente Nota Técnica com o objetivo de analisar o impacto das recentes alterações promovidas no referido Programa, bem como os reflexos dessas alterações nos assentamentos localizados no Extremo Sul baiano. Desta forma, busca-se contribuir com o aprofundamento do debate sobre a condução da Reforma Agrária pelo atual governo federal, de modo que as ações que têm sido empreendidas no Extremo Sul da Bahia pelo INCRA sirvam de alerta para o risco de intensificação em todo o país do *modus operandi* aqui descrito.

2) Da conjuntura do Programa Nacional de Reforma Agrária no Brasil e ações do INCRA no extremo sul da Bahia

Na conjuntura atual, o Programa Nacional de Reforma Agrária encontra cada vez mais barreiras para a sua implantação. Desde o início do governo Bolsonaro até o momento, não há notícia de nenhuma desapropriação de latifúndio para fins de reforma agrária. Neste sentido, verifica-se o alarmante dado de que, no momento, encontram-se paralisados 413 processos de desapropriação que estavam em andamento no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Somado a isto, o INCRA abandonou mais de 187 processos judiciais nos quais já havia sido autorizada a imissão de posse a favor da autarquia federal.¹ De modo geral, percebe-se que o atual presidente caracteriza como Reforma Agrária tão somente a reposição de famílias em lotes já desapropriados e, sobretudo, a titulação individual dos assentados.

Embora a maioria das ações empreendidas tenham sido em locais de maior conflito fundiário e não tenha havido uma estratégia ampla de alteração da estrutura fundiária do país, o fato é que, entre 1985 e 2019, foram implantados aproximadamente 9.415² (nove mil quatrocentos e quinze) projetos de assentamentos, abrangendo 78,3 milhões de hectares de terras, ou seja, 9,2% do território nacional, com capacidade de inclusão de 1.076.939 famílias (INCRA, 2020).

É inegável, porém, a redução orçamentária empreendida pelo Governo Federal, na última década, nos recursos destinados à construção de novos assentamentos e, em paralelo, a progressiva ampliação das ações voltadas à emissão de títulos de domínio aos assentados. Em

¹ Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental com Pedido da Medida Liminar. Disponível em: <<https://pt.org.br/wp-content/uploads/2020/12/adpf-769-stf-reforma-agraria.pdf>>.

² ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. AS POLÍTICAS DO GOVERNO BOLSONARO PARA O CAMPO: A contrarreforma agrária em marcha acelerada. Revista da ANPEGE. v. 16. n.º. 29, p. 353 - 392, ANO 2020. e-ISSN: 1679-768X. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege>>. Nesta seara, há divergência de dados quanto às informações apresentadas pelo INCRA, que calcula a existência de 9.437 assentamentos, entre os criados pelo governo federal e reconhecidos pelo INCRA. Disponível em: <<https://antigo.incra.gov.br/pt/assentamentos.html>>

2018, por exemplo, o orçamento do INCRA para a ação de “*Aquisição de Terras*” diminuiu sensivelmente: o valor empenhado para aquisição de terras passou de R\$ 140,4 milhões no ano de 2017 para R\$ 38,6 milhões no ano de 2018, **um corte de cerca de 72,46 %**. Em 2019, o valor empenhado foi ainda menor, totalizando R\$ 21,1 milhões e, mesmo este minguado valor sofreu nova e drástica redução em 2020, pois, até o mês de outubro deste ano⁴, o valor empenhado foi inexpressivo comparativamente: apenas R\$ 2,1 milhões foram efetivamente empenhados para as ações de aquisição de terras para a reforma agrária a nível nacional.

A comparação entre os dados de novas áreas desapropriadas *versus* número de títulos individuais entregues revela a diretriz adotada pelo Governo Federal de orientar as ações do INCRA para a titulação individual dos lotes das áreas de Reforma Agrária, reduzindo a já insuficiente atuação para a desapropriação de novas áreas. Conforme o Relatório de Gestão do INCRA de 2019⁵, não houve, no referido ano, pagamento de indenização para as aquisições de imóveis rurais direcionados a reforma agrária sob o fundamento de contingenciamento, ou seja, nenhuma área nova foi incorporada ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Ademais, segundo a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 769, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), bem como por outras associações e partidos políticos:

Em resposta enviada a questionamento realizado via *e-sic* em 2019, o INCRA informou um total de 513 áreas em processos administrativos ou judiciais suspensos por razão orçamentária (...). A paralisação exterioriza-se também pela omissão da autarquia em processos judiciais de desapropriação que aguardam tão somente a imissão definitiva na posse. Nessa mesma resposta à Câmara dos Deputados, o INCRA informa a existência de 187 (cento e oitenta e sete) processos que estão pendentes apenas da medida que ultimarará o processo de desapropriação, uma vez que o pagamento já foi realizado.⁶

Por outro lado, constata-se uma diretriz de realização de titulações individuais massivas nas áreas de assentamentos, que se expressa de forma bastante evidente, por exemplo, na criação do “Titulômetro”, bonificação das Superintendências Regionais que emitirem mais títulos individuais aos assentados⁷, bem como, em diversas outras alterações promovidas nas normas que regulam o Programa Nacional de Reforma Agrária nos últimos tempos, as quais serão detalhadas a seguir. Somado a isto, em 2020, foi lançado o Projeto “Titula Brasil”⁸, o qual autoriza os Municípios a se cadastrarem para realizar as ações de regularização fundiária que são de competência do INCRA, visando também acelerar as titulações individuais.

³ Cf. Portal da Transparência, Ação Orçamentária de Rubrica 211B do INCRA.

⁴ Acesso ao Portal da Transparência em 23 de outubro de 2020.

⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/incra2019.pdf>>

⁶ Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental com Pedido da Medida Liminar. Disponível em: <<https://pt.org.br/wp-content/uploads/2020/12/adpf-769-stf-reforma-agraria.pdf>>

⁷ Para mais informações consultar:

<<https://reporterbrasil.org.br/2017/10/titulometro-e-cortes-no-incra-esvaziam-politica-de-reforma-agraria/>>.

⁸ O Programa Titula Brasil, instituído pela Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários - SEAF/MAPA e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA permite aos municípios implementar núcleos de regularização fundiárias para executar atribuições do INCRA nos assentamentos de reforma agrária.

Na Bahia, a diretiva de realizar a titulação massiva dos assentamentos começou a sua execução, pelo INCRA, na região Extremo Sul. Historicamente, o Extremo Sul da Bahia é uma das principais regiões onde se alastrou a grande pecuária e o grande monocultivo para exportação, principalmente de celulose, destruindo a pequena agricultura, provocando desmatamentos, expulsando as populações indígenas e, ainda hoje, é uma das regiões de grande concentração das terras pelo agronegócio. Não por acaso, é uma região com grande histórico de conflitos agrários e somente com a resistência dos camponeses tornou-se possível preservar uma parte da população expulsa na terra. Na região do Extremo Sul, são mais de 30 (trinta) assentamentos da Reforma Agrária, sendo 05 (cinco) no município de Prado e 04 (quatro) no município de Mucuri.

É neste contexto que o atual Ministro da Justiça e Segurança Pública, André Mendonça, publicou no Diário Oficial a Portaria nº 493, de 1 de setembro de 2020, que autorizou a Força Nacional de Segurança Pública a atuar nos assentamentos localizados nos municípios de Prado e Mucuri, sem a autorização do Governo do Estado da Bahia, sob a justificativa de reforçar a segurança durante o processo de Titulação. A referida Portaria foi derrubada em decisão liminar, concedida pelo Ministro Edson Fachin, no dia 17 de setembro de 2020, e confirmada pelo plenário do STF no dia 24 de setembro de 2020.

No entanto, mesmo com a saída da Força Nacional, uma Força Tarefa do INCRA, com apoio da Polícia Federal, seguiu atuando nos assentamentos da região em três equipes: a responsável pela supervisão ocupacional, pelo georreferenciamento e pelo crédito. Essas equipes atuaram nos PAs Reunidas Rosa do Prado e Jacy Rocha/Antônio Araújo, ambos no município de Prado, e seguem nos assentamentos Zumbi dos Palmares, Lagoa Bonita, Jequitibá e Paulo Freire, todos no município de Mucuri. A atuação do INCRA na região, que tem como foco a titulação individual massiva dos assentados, está relacionada intimamente com as recentes alterações promovidas pelo Governo Federal no Programa Nacional de Reforma Agrária, como será detalhado a seguir.

Neste sentido, o que se vê hoje no Extremo Sul da Bahia é um laboratório de práticas ofensivas realizadas pelo INCRA para a destruição do Programa Nacional de Reforma Agrária. Por isso, restam evidentes que os esforços empregados pelo INCRA e pelo Governo Federal na Bahia são na intenção de expandir a política de titulação individual para todo o país, tendo em vista que o governo Bolsonaro aprofundou a contrarreforma agrária em marcha acelerada - para utilizar uma expressão de Alentejano (20020) - desde o final dos anos 2000 no Brasil, intensificando as ações favoráveis ao agronegócio através do estímulo à expansão deste sobre áreas públicas ou comunitárias, como assentamentos rurais, terras indígenas e territórios quilombolas. Ao mesmo tempo, rompeu com toda e qualquer negociação com movimentos sociais e povos do campo, e ainda estimula a violência contra esses.

3) Da atuação do INCRA no Extremo Sul da Bahia para titulação massiva dos assentados com base nas recentes alterações das normativas que regulam o Programa Nacional de Reforma Agrária

Para compreender melhor as recentes alterações normativas, bem como as ilegalidades promovidas pelo INCRA na tentativa de executar a titulação individual massiva dos assentados do Extremo Sul da Bahia, deve-se inicialmente relembrar o que determina a Constituição Federal quanto à emissão de documentos definitivos para os beneficiários do Programa de Reforma Agrária:

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.

Neste sentido, verifica-se que o texto constitucional apresenta dois possíveis instrumentos para os assentados: título de domínio ou concessão de uso. A Lei Federal nº 8.629/1993⁹, que regulamenta o capítulo da Constituição sobre a Reforma Agrária, estabelece que:

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. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

A mesma Lei, ao disciplinar o uso de cada um destes instrumentos jurídicos, estabelece que o Contrato de Concessão de Uso (CCU)¹⁰ é um documento provisório, celebrado entre o INCRA e o assentado, no momento de implantação no Projeto de Assentamento (art. 18, §2º). O CCU se caracteriza por ser: gratuito, inegociável, individual ou coletivo, conter cláusulas resolutivas, estipular os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, e assegurar a estes o direito de adquirir título de domínio ou CDRU.

O CCU, por força das alterações promovidas pelo Decreto nº 9.311/2018¹¹, não possui prazo de validade, porém, o mesmo possui uma série de condições que, caso não sejam cumpridas, implicam a resolução do contrato. Ocorre que estas condições estão sendo

⁹ A Medida Provisória n.759/2016, convertida na Lei Federal n. 13.465/2017, que dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana, alterou significativamente a Lei Federal 8.629/93. Atualmente tramitam no Supremo Tribunal Federal inúmeras ações que questionam sua constitucionalidade. As ADI 5787 e ADI 5771 questionam a compatibilidade da Lei Federal 13.465/2017 em relação aos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

¹⁰ Não existe lei geral para a tipificação do Contrato de Concessão de Uso, tendo em vista que, de acordo o art. 22, inciso XXVII, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de contratação para as administrações públicas. As primeiras leis a disporem sobre o CCU foram: a Lei nº 8.666/93, que de forma genérica exige licitação prévia para as concessões e contratos da Administração Pública; e a Lei nº 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. O §10, do art. 18, da Lei nº 8.629/93, por exemplo, estabelece que “*falecendo qualquer dos concessionários do contrato de concessão de uso ou de CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel, cuja transferência será processada administrativamente, não podendo fracioná-lo*”.

¹¹ Para mais detalhes sobre o CCU conferir os arts. 24 a 27 do Decreto nº 9.311/2018.

modificadas, sem que os integrantes dos assentamentos sequer tomem conhecimento de novas exigências. Nos termos do Decreto nº 9.311/2018:

Art. 15. As condições de permanência do beneficiário no PNRA constarão do Contrato de Concessão de Uso - CCU, do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e do Título de Domínio - TD e incluem as seguintes obrigações da unidade familiar:

I - explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo INCRA, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração do contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016 ;

II - não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, ainda que provisória e parcialmente, para uso ou exploração por terceiros;

III - observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente;

IV - observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo INCRA para projeto de assentamento;

V - firmar o instrumento de titulação definitiva, conforme disciplinado pelo INCRA; e

VI - cumprir demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

Art. 16. As obrigações previstas no art. 15 e outras expressamente constantes do CCU, do CDRU e do TD possuem natureza de condição resolutiva.

§ 1º As cláusulas resolutivas constantes do CDRU ou do TD vigorarão pelo prazo mínimo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente que comprove a exploração do lote após a homologação, e somente se extinguem após o transcurso do prazo e a realização do pagamento integral.

§ 2º Antes da resolução do CCU, do CDRU ou do TD, será dada oportunidade ao assentado de adimplir a cláusula descumprida, conforme previsto neste Decreto.

§ 3º Comprovado o descumprimento de condição resolutiva, o CCU, o CDRU ou o TD será rescindido, com imediato retorno da parcela ao INCRA, por meio de processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Passado este momento de celebração do CCU, o INCRA deveria adotar as medidas necessárias para que fossem emitidos os documentos definitivos: Títulos de Domínio ou Contratos de Concessão de Direito Real de Uso. Neste ponto, apresenta-se um dos principais problemas enfrentados pelos assentados: quais são os requisitos que autorizariam o INCRA a passar a emitir os documentos definitivos (título de domínio e CCDRU)?

3.1) Da insegurança jurídica quanto à “consolidação” dos assentamentos

Aqui há grande imprecisão, e até mesmo contradição, nas normas que determinam quais são os requisitos que o Projeto de Reforma Agrária e o INCRA deverão cumprir para que possam iniciar a celebração de TD ou CDRU com os assentados. Se por um lado, estão explícitas quais as exigências impostas para que os assentados possam celebrar TD e CDRU, como demonstrado, não há delimitação no que, de fato, constituem as obrigações do INCRA para a

chamada “consolidação” do Projeto de Assentamento. Vejamos a redação atual da Lei nº 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide Lei nº 13.001, de 2014)

§ 1º Para a consolidação dos projetos de que trata o inciso V do caput, é o Poder Executivo autorizado a conceder créditos de instalação aos assentados, nos termos do regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 2º Para a consolidação dos projetos de que trata o inciso V do caput, fica o Poder Executivo autorizado a conceder créditos de instalação aos assentados, nos termos do regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 3º Poderá ser contratada instituição financeira federal para a operacionalização da concessão referida no inciso V do caput, dispensada a licitação. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 4º **As despesas relativas à concessão de crédito de que trata o inciso V do caput adequar-se-ão às disponibilidades orçamentárias e financeiras do órgão responsável pela execução do referido programa.** (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 5º O regulamento a que se refere o § 2º estabelecerá prazos, carências, termos, condições, rebates para liquidação e procedimentos simplificados para o cumprimento do disposto neste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 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.** (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 8º A quitação dos créditos de que trata o § 2º deste artigo não é requisito para a liberação das condições resolutivas do título de domínio ou da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), autorizada a cobrança da dívida na forma legal.

Pela leitura do artigo acima, percebe-se que inicialmente a consolidação apresenta 03 requisitos: (i) concessão de créditos de instalação¹²; (ii) a conclusão dos investimentos; e (iii) outorga do instrumento definitivo de titulação (TD ou CDRU). Porém, os parágrafos seguintes alteram o sentido da redação inicial, ao transformar a obrigação de concessão de crédito de instalação em mera autorização: “*é o Poder Executivo autorizado a conceder créditos de instalação aos assentados*” (art. 17, V, §1º) e “*fica o Poder Executivo autorizado a conceder créditos de instalação aos assentados*” (art. 17, V, §2º). Em seguida, tal obrigação fica condicionada às “*disponibilidades orçamentárias e financeiras*” (art. 17, V, §4º). Por fim, o §6º desobriga completamente o Poder Público do dever de garantir estrutura e condições de produção e subsistência nos

¹² A concessão de créditos de instalação atualmente está disciplinada no Decreto nº 9.424, de 26 de junho de 2018, mais uma das alterações normativas recentes no tema da Reforma Agrária.

assentamentos, ao afirmar que “*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*”.¹³

No mesmo sentido, mais adiante, o §3º do art. 18 da referida Lei afirma que “*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*”. Neste trecho da Lei são ignoradas as demais exigências que precedem a emissão dos documentos definitivos, fazendo parecer que bastaria a medição e demarcação topográfica do imóvel.

Por seu turno, quanto aos requisitos para a emissão dos instrumentos definitivos, o Decreto nº 9.311/2018 informa que:

Art. 28. A transferência definitiva dos lotes, por meio de CDRU ou de TD, será efetuada posteriormente:

I - ao registro da área em nome do INCRA ou da União;

II - à realização dos serviços de medição e demarcação dos lotes individuais e do georreferenciamento e certificação do perímetro do assentamento;

III - ao cumprimento das cláusulas contratuais do CCU pelo assentado;
e

IV - à atualização cadastral do assentado.

[...]

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.

§ 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.

§ 2º As informações relativas ao estabelecido nos incisos I e II do caput e aquelas relativas à dominialidade dos imóveis integrantes do PNRA serão atualizadas na forma disciplinada pelo INCRA.

§ 3º Os investimentos descritos na alínea “b” do inciso I do caput, referentes à infraestrutura dos assentamentos, deverão ser priorizados pelos entes federativos competentes pela sua implantação.

Art. 47. Independentemente do cumprimento dos requisitos de concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, considera-se consolidado o projeto de assentamento após quinze anos de sua implantação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019)

¹³ Na ADI 5787 foi expressado a preocupação com as condições de vida nos assentamentos que forem consolidados conforme a regra do art.17, inciso V, §6, tendo em vista que os ataques sistemáticos ao programa de reforma agrária impedem a implementação de infraestrutura adequada para desenvolvimento dos assentamentos.

§ 1º O INCRA poderá, em decisão fundamentada, afastar a consolidação, observado o disposto no caput. (Incluído pelo Decreto nº 10.166, de 2019)

§ 2º Os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos. (Incluído pelo Decreto nº 10.166, de 2019)

Como visto acima, a redação dos dispositivos citados traz previsões colidentes. Ao cabo, o art. 47 determina que independente da concessão de créditos e da conclusão dos investimentos, o projeto de assentamento que já tenha mais de 15 anos da sua implantação - seja qual for a sua condição atual - será considerado consolidado. Neste sentido, com a emissão dos documentos definitivos, em especial dos títulos de domínio, o INCRA passa a se desobrigar da implantação de políticas públicas para viabilizar as condições produtivas, de habitação e de outras políticas públicas para os assentados.

Destaca-se que a determinação de que o assentamento está consolidado pode ser afastada pelo INCRA, nos termos do § 1º do art. 47. O Decreto nº 10.166, de 2019 revogou os incisos do referido parágrafo que informavam de modo mais explícito os parâmetros que deveriam ser observados para a prolação de decisão que afasta a condição de consolidado de um assentamento:

Art. 47. Independentemente do cumprimento dos requisitos de concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, considera-se consolidado o projeto de assentamento após quinze anos de sua implantação, exceto se decisão fundamentada do INCRA dispuser de forma diversa.

Parágrafo único. A decisão de afastar a consolidação prevista no caput observará as seguintes condições do assentamento, entre outras estabelecidas pelo INCRA: (Revogado pelo Decreto nº 10.166, de 2019)

I - a infraestrutura disponível; (Revogado pelo Decreto nº 10.166, de 2019)

II - a quantidade de beneficiários com moradia edificada e acesso à energia elétrica; (Revogado pelo Decreto nº 10.166, de 2019)

III - a quantidade de beneficiários a quem tenha sido disponibilizado o crédito de instalação; e (Revogado pelo Decreto nº 10.166, de 2019)

IV - o quantitativo de parcelas com titulação definitiva. (Revogado pelo Decreto nº 10.166, de 2019)

Na prática, o que se verifica a partir da “discrecionalidade” do Instituto é que os assentamentos antigos obtiveram a realização da medição para fins de titulação sem ao menos os créditos iniciais terem sido aplicados, como é o caso do Assentamento Reunidas do Rosa do Prado, no município de Prado, que foi obtido por meio de desapropriação em 20 de dezembro 1993, mas o ato de criação do assentamento foi feito apenas em 09 de maio de 2013¹⁴.

É possível verificar que o Assentamento Rosa do Prado, mesmo após 27 anos da desapropriação, não cumpre nenhuma das condições para ser considerado consolidado, ainda com os esforços empregados pelo INCRA com a Força Tarefa, uma vez que não se concretiza o desenvolvimento daquela comunidade apenas com os créditos iniciais que deveriam ter sido aplicados há mais de 20 anos. Existe também no Rosa do Prado uma imensa confusão por parte

¹⁴ Disponível em: <<https://antigo.incra.gov.br/media/docs/reforma-agraria/assentamentos-geral.pdf>>.

dos assentados, muitos sequer sabem ao certo onde está localizado o próprio lote devido às novas medições.

O que se percebe nesse caso é um atropelamento de etapas para que a titulação seja feita o mais rápido possível, para que assim o Poder Público se veja desobrigado a cumprir um plano de políticas públicas voltadas aos assentamentos da reforma agrária. Joaci de S. Cunha sintetiza o atual quadro nos seguintes termos:

Em síntese, o objetivo maior desta mudança legal é forçar a inserção no mercado de 37 milhões de hectares existentes nos mais de 9.300 projetos de assentamentos de reforma agrária, abrindo este imenso estoque de terras a um “balcão de negócios” controlado pelo capital agrário. Destes projetos, mais de 8.700 possuem 05 anos ou mais de criados. Na grande maioria, seus beneficiários não possuem titulação definitiva (TD) nem Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), mas apenas o Contrato de Concessão de Uso (CCU) celebrado com a autarquia agrária (BRASIL, 2016). Daí a necessidade de forçar a concessão de títulos de propriedade.¹⁵

Neste sentido, verifica-se que o atropelo e a desobrigação do Estado com a reforma agrária visam, em última análise, colocar as terras públicas no mercado, uma vez que os assentados sem dispor das políticas públicas adequadas a uma reforma agrária que promova profundas mudanças no campo, com reflexos na cidade, não terão a menor possibilidade de permanecer na terra produzindo alimentos e reproduzindo a vida. Deste modo, sem as condições de permanência, a terra será transformada em objeto da especulação imobiliária.

No caso do Extremo Sul da Bahia, trata-se de uma das principais regiões onde se alastrou a grande pecuária e o grande monocultivo para exportação principalmente de celulose e café, destruindo a pequena agricultura, provocando desmatamentos e expulsando as populações indígenas e camponesas. Assim, se torna ainda mais significativa a intencionalidade do Governo Federal ao destinar esforços para a titulação individual de áreas de assentamentos de reforma agrária em territórios, que foram palco de anos de resistência e enfrentamento ao agronegócio, facilitando o retorno de tais áreas ao mercado e à reconcentração fundiária.

3.2) Das restrições ilegalmente impostas à escolha dos assentados pela emissão de CCDRU

Outro ponto relevante, ainda quanto à consolidação, é referente ao instrumento que será fornecido pelo INCRA ao assentado após este momento. Como demonstrado, tanto a Constituição Federal quanto a Lei Federal nº 8.629/1993 estabelecem como possibilidades de instrumentos definitivos o Título de Domínio e o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso. Ocorre que, em alteração recente promovida pelo Decreto Presidencial nº 10.166/2019, foi incluído o parágrafo único ao art. 30 do Decreto nº 9.311/2018, o qual restringe o CDRU apenas aos projetos ambientalmente diferenciados.

¹⁵ CUNHA, 2017, apud CORTES; ARAÚJO, IN: TARDELLI, Breno et al [org.]. Comentários críticos à Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Jandaíra, 2021, p. 292.

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.** (Incluído pelo Decreto nº 10.166, de 2019)

A restrição imposta pelo Decreto - expedido unilateralmente pelo Poder Executivo - viola flagrantemente a Constituição Federal e a Lei nº 8.629/1993, uma vez que traz inovação colidente com estes dois instrumentos normativos. Neste sentido, o Poder Executivo extrapolou o exercício do poder regulamentar da Administração Pública, constitucionalmente delimitado pela Carta Magna, que definiu em seu art. 84, inciso IV como competência do Chefe do Executivo a expedição de decretos e regulamentos para **fiel execução de leis**¹⁶.

Além do art. 84, inciso IV, a Constituição Federal dispõe que somente a lei é ato normativo capaz de inovar no ordenamento jurídico, ou seja, capaz de criar e extinguir direitos e obrigações, sendo desta maneira uma expressão do princípio da legalidade (art. 5º, II)¹⁷. Também é necessário dizer que a observância desses limites impostos ao poder de regulamentação da Administração Pública busca preservar a harmonia entre os poderes (art. 2º)¹⁸, expressão fundamental das democracias modernas.

Nesse sentido, o poder de regulamentação deve ser exercido apenas para orientar a aplicação de leis no âmbito da Administração Pública, sem, no entanto, criar ou extinguir direitos, obrigações e relações jurídicas, sendo vedada a expedição de regulamentos autônomos ou independentes¹⁹. Sobre o CDRU, o que se observa é que a Lei Federal nº 8.629/93, em seu art. 18, §4º, transferiu para regulamento as disposições sobre as condições e formas de outorga. No entanto, o Decreto Federal nº 9.311/2018, a despeito de a lei não dispor sobre nenhum tipo de limitação, resolveu restringi-lo para assentamentos ambientalmente diferenciados.²⁰

Assim, embora a Lei nº 8.629/93 tenha transferido para o Poder Executivo parte da matéria sobre outorga de títulos definitivos, não há uma autorização para inovação mediante decreto ou qualquer ato regulamentar, caso contrário, estaríamos diante de uma delegação disfarçada, sendo certo que, a única hipótese autorizada de delegação é a prevista no art. 59, IV da Constituição Federal. Vejamos o que diz a doutrina sobre mencionada hipótese:

Por isto, a lei que limitar-se a (pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito configura delegação disfarçada, inconstitucional. Deveras: as funções correspondentes a cada um dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) são, como regra, indelegáveis. Disto se ressalva, tão só, a hipótese de “leis

¹⁶ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

¹⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

¹⁸ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹⁹ A Constituição prevê decreto independente apenas nas hipóteses do art.84, VI, alíneas a e b.

²⁰ Antes da Lei 13.465/2017, a Lei 8.629/93 havia sido alterada pela Lei 13.001/2014. Esta assegurava em seu texto o direito do beneficiário da reforma agrária de optar em receber a titulação definitiva por meio de CDRU ou TD.

delegadas”- pela própria Constituição previstas no art. 59, IV, mas editáveis apenas em decorrência do procedimento legislativo regulado no art. 68 e segundo as condições e limites ali estabelecidos.²¹

Nota-se que as sucessivas mudanças realizadas na legislação sobre a reforma agrária foram introduzidas mediante regulamentos, representando uma inversão da hierarquia das normas e violação à legalidade constitucional e ao princípio do Estado Democrático de direito, uma vez que não há qualquer participação popular na edição desses instrumentos normativos.

Neste sentido, percebe-se, com a restrição à possibilidade de escolha do CDRU pelos assentados, a intencionalidade de entregar apenas títulos de domínio, sobretudo individuais, facilitado o ingresso destes lotes no mercado de terras após 10 anos (art. 189 da CF/88 e art. 18, §1º da Lei nº 8.629/1993). Destaca-se que, embora a inegociabilidade de 10 anos estipulada pela Constituição Federal se aplique a ambos os instrumentos, o fato é que o CDRU, mesmo após os 10 anos, apresenta condições mais dificultosas para a sua comercialização, tendo em vista que se trata de instrumento celebrado entre um particular e o Estado²².

Ademais, com a celebração de CCDRU, o INCRA ainda mantém obrigações para com o assentado e o espaço do assentamento. Neste sentido, conclui-se que, com a titulação individual massiva, poderá haver descaracterização dos assentamentos enquanto espaços incluídos no Programa Nacional de Reforma Agrária, e o reingresso destes lotes no mercado de terras - com títulos de domínio facilmente negociáveis -, podendo ocasionar até mesmo possível reconcentração fundiária. Em específico quanto à possibilidade de reconcentração fundiária, o art.22, §1º da Lei 8.629/93 parece tentar criar um embaraço a este ponto, vez que não autoriza a incorporação de lotes de reforma agrária em imóveis rurais acima de 04 (quatro) módulos fiscais. No entanto, não há muita clareza de como vai ocorrer a fiscalização desse critério legal, que poderá ser facilmente driblado. Nada impede, por exemplo, que algum proprietário adquira vários lotes e não necessariamente os incorpore a algum imóvel rural.

3.3) Da inviabilização da concessão de títulos coletivos

Outra restrição que tem sido feita - de forma arbitrária e em flagrante desvio aos objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária - é quanto à possibilidade de emissões de TD e CDRU na modalidade coletiva. Vejamos o que diz a Lei Federal nº 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. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, **de forma**

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo. Celso Antônio Bandeira de Mello-34, ed.rev. e atual.até Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017.-São Paulo: Malheiros, 2019

²² De acordo com o Decreto Federal nº 9.311/2018, o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso pode ser negociado por ato *inter vivos* depois de 10 (dez) anos, cumpridas as condições resolutivas e mediante anuência do INCRA após ter verificado que o adquirente atende aos requisitos de elegibilidade do Programa Nacional de Reforma Agrária (parágrafo único, Art.31).

individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 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.** (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

O Decreto nº 9.311/2018, ao tratar sobre a questão indica que:

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

[...]

§ 2º A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser:

I - individual;

II - individual, com fração ideal de área coletiva; ou

III - coletiva, com fração ideal.

§ 3º O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.

§ 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.

Aquí, há dois pontos que merecem atenção: o primeiro é que, embora o inciso III, §2º, art. 24 do Decreto descreva a possibilidade de titulação “*coletiva, com fração ideal*”, não consta nas normas a operacionalização desta modalidade. Nesta hipótese a quem seria outorgado o título? Esta grave omissão torna letra morta a possibilidade de emissão de instrumentos coletivos, em especial quando verifica-se o segundo ponto a ser destacado: a vedação, incluída pela Lei nº 13.465/2017 - originada da MP 759/2016 -, da titulação a pessoas jurídicas. Somado a isto, a modalidade “titulação coletiva com fração ideal”, apresenta grave risco aos assentados, uma vez que o indivíduo titular de parte ideal de uma área coletiva ganha “autonomia” para transferir o seu lote ou parte dele a terceiro estranho ao assentamento sem obrigação de dar satisfação à comunidade. Trata-se de mais um artifício utilizado pelo governo federal em exercício para lançar as áreas de terras dos assentamentos no mercado imobiliário.

Quanto à vedação de titulação a pessoas jurídicas, citada acima, a mesma implica o impedimento aos moradores dos assentamentos de, por exemplo, solicitar que as áreas comuns sejam tituladas em nome de Associações Comunitárias. Esta restrição ocasiona graves alterações nas dinâmicas dos assentamentos, pois as áreas coletivas invariavelmente serão inseridas como frações ideais nos títulos de domínio atribuídos aos assentados.

O caso da Escola Popular de Agroecologia e Agrofloresta Egídio Brunetto (EPAEAB), localizada no PA Jacy Rocha/Antônio Araújo, demanda, por exemplo, uma titulação coletiva em nome da associação do assentamento, vez que se trata de equipamento coletivo. O modelo de titulação coletiva sem a possibilidade de registro em nome de pessoas jurídicas pode prejudicar a continuidade da Escola, na medida em que, após os 10 (dez) anos, cada assentado poderá dispor de seu lote. Neste sentido, a titulação coletiva com fração ideal ou a titulação individual ou com fração coletiva em áreas comunitárias, como é o caso da EPAEAB, tornaria inviável a consolidação de quaisquer projetos coletivos construídos pela comunidade, seja ela no quesito produtivo ou não.

3.4) Das notificações aos atuais moradores dos assentamentos

Outro ponto que tem marcado a atuação do INCRA no extremo sul da Bahia, e se relaciona com alterações normativas recentes, é referente aos trabalhos realizados pela equipe de supervisão ocupacional, a qual é responsável por notificar as famílias ocupantes dos assentamentos que se encontram fora da Relação de Beneficiários (RB). Em 21 de setembro de 2020, o INCRA começou a notificar as famílias que se encontram à espera da regularização da situação fundiária no P.A Jacy Rocha/Antônio Araújo para que deixem os seus lotes e moradias, alegando suposta violação do artigo 19 do Decreto n. 9.311/2018 e do artigo 65, I, da IN INCRA 99/2019, sem qualquer detalhamento fático ou jurídico de tal iniciativa, como também sem nenhuma manifestação quanto ao cadastro feito em 2015, ano de criação do assentamento, pelo Setor de Implantação de Projetos, para inclusão na Relação de Beneficiários (RB) das famílias assentadas.

Neste sentido, aduz o art. 19 do Decreto Federal nº 9.311/2018, fundamento das notificações citadas:

Art. 19. Identificada ocupação ou exploração em projeto de assentamento por unidade familiar não beneficiária do PNRA, deverá o INCRA notificá-la para que imediatamente desocupe a área e cesse a exploração, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal.

§ 1º Na hipótese de constatação da ocupação de lote em projeto de assentamento por unidade familiar não beneficiária do PNRA com possibilidade de regularização na forma do art. 21, o ocupante será notificado para, no prazo de quinze dias, apresentar pedido de regularização acompanhado da documentação pertinente ou desocupar imediatamente a parcela.

§ 2º Apresentado o pedido de regularização, até a decisão final, ficarão sobrestadas medidas relativas à reintegração de posse ou à desocupação da parcela.

§ 3º Na hipótese de não ser apresentado o pedido de regularização no prazo previsto no § 1º ou do seu indeferimento, o INCRA adotará as providências administrativas ou judiciais para reintegração de posse da parcela.

§ 4º Não sendo possível a regularização ou indeferido o pedido de regularização, o INCRA declarará o perdimento das benfeitorias úteis e necessárias por terem sido feitas de má-fé e apurará eventuais danos ambientais e perdas e danos em razão da utilização irregular da área.

Culminado com o artigo 65 da Instrução Normativa 99/2019:

Art. 65. Consideram-se irregulares as situações em que não houver autorização prévia do INCRA para ocupação ou exploração da parcela.

Parágrafo único. Os ocupantes em situação de irregularidade serão assim classificados:

I - Ocupantes não passíveis de regularização, caso a ocupação do lote tenha ocorrido em data posterior a 22/12/2015, ou que recaia sobre áreas de preservação permanente; e

II - Ocupantes passíveis de regularização, caso a ocupação tenha ocorrido até 22/12/2015 e desde que recaia em lote de projeto de assentamento criado até 22 de dezembro de 2014.

Neste sentido, de acordo com as normas acima, para permanecerem na área, as famílias que não estão na Relação de Beneficiários devem comprovar a ocupação no lote anterior ao dia 22 de dezembro de 2015, tendo um rol de documentos aceitos para comprovar o período da ocupação, tais como declarações, notas fiscais e atas, conforme relaciona o art. 73 da Instrução Normativa nº 99/2019. Destaca-se neste ponto que a comprovação exigida ao assentado é quanto ao tempo de ocupação no lote em que se encontra, e não no assentamento como um todo.

Assim, por exemplo, uma pessoa que esteja no assentamento há 20 anos, porém tenha mudado de lote após 22/12/2015 ou que esteja em uma parcela em uma área que nunca foi medida pelo Órgão, pelos critérios impostos pela Normativa, estaria em situação irregular. Filhos de assentados, por exemplo, embora consigam demonstrar a permanência no assentamento desde o início de sua constituição, não conseguirão regularizar ocupação no lote que tenha ocorrido após o marco temporal de 22/02/2015. Ademais, o rol de documentos aceitos pelo INCRA é restrito, e documentos similares não estão sendo aceitos como substitutos.

Com a imposição do marco temporal previsto na Lei 8.629/93, apenas os assentamentos constituídos anteriormente à data de 22 de dezembro de 2014 estão sendo considerados passíveis de regularização dos “ocupantes irregulares”, ainda que a família ocupante tenha cumprido todos os requisitos necessários para a regularização. No caso do extremo sul da Bahia, por exemplo, os PAs Reunidas Rosa do Prado, Zumbi dos Palmares, Lagoa Bonita, Jequitibá e Paulo Freire foram constituídos antes de 22 de dezembro de 2014, portanto, passíveis de regularização.

Porém, no caso do PA Jacy Rocha/Antônio Araújo, ainda que as famílias tenham sido notificadas com base no inciso I do art. 65 da IN 99/2019, foi imposta uma trava à regularização, tendo em vista que o assentamento foi criado em 30 de abril de 2015, significando não ser passível de regularização pela mesma via dos demais assentamentos. Conforme a nota informativa dada aos processos com pedido de regularização das famílias do Jacy Rocha, o INCRA determina que:

Para regularização em ocupação irregular, deve ser atendido, cumulativamente, o disposto nos artigos 26-B e 20 da Lei 8.629/1993, cuja regulamentação no que tange a matéria é versada no Decreto 9.311/ 2018, no Decreto 10.166/2019 e na Instrução Normativa 99/2019, em especial os Artigos 51, 67, 70, 72, 73 e 74. O Art. 26-B estabelece em seu caput:

Art. 26-B. A ocupação de lote sem autorização do INCRA em área objeto de projeto de assentamento criado há, no mínimo, dois anos, contados a partir de 22 de dezembro de 2016, poderá ser regularizada pelo INCRA, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
O PA Jacy Rocha/Antônio Araújo teve sua criação em 30/04/2015, conforme processo/INCRA/nº 54160.001035/2015-47, portanto em data posterior à condicionada pela legislação vigente (Art. 26 da Lei 8.629/1993)

Assim, de acordo com INCRA, o PA Jacy Rocha/Antônio Araújo não se encontra amparado pela legislação para que seja adotada a regularização das unidades familiares nas áreas com ocupação irregular, visto que o projeto de assentamento foi criado em data posterior a 22/12/2014. Mesmo tendo ciência da data de criação do assentamento, o INCRA notificou as famílias do PA Jacy Rocha com fundamento no inciso I, do art. 65 da IN 99/2019. Desta forma, é possível verificar a nulidade das notificações, uma vez que as notas informativas são fundamentadas em outros dispositivos que sequer foram cientificados aos ocupantes.

Outrossim, inexistente previsão legal para os casos das famílias que se encontram fora deste marco temporal (22/12/2015), deixando como única alternativa às famílias a desocupação. Desse modo, a criação de um marco temporal que impede a regularização das famílias que dão função social à área ocupada é evidentemente uma afronta direta à previsão constitucional da Reforma Agrária, uma vez que condiciona temporalmente o ocupante que evidentemente se enquadra no perfil e cumpre os requisitos necessários para ser beneficiário da reforma agrária, ainda que este tenha ocupado a área em data anterior à criação do assentamento.

Além das questões apontadas acima, o INCRA tem inserido novas famílias nos assentamentos, sem antes concluir a regularização das que já estão nas áreas. Em 14/12/2020, o INCRA realizou a inclusão de 08 (oito) novas famílias em um único lote do P.A. Jacy Rocha/Antônio Araújo, informando verbalmente que essas novas famílias permaneceriam acampadas naquele lote à espera da reintegração pelo INCRA dos lotes ocupados pelas famílias que não estão incluídas na Relação de Beneficiários (RB). Esta postura do INCRA tem causado diversos conflitos dentro dos assentamentos, sobretudo porque as famílias que já moram nos assentamentos e já foram cadastradas estão sendo preteridas, sem que seja apresentada qualquer justificativa quanto à não homologação das mesmas na Relação de Beneficiários até o momento. O INCRA tem utilizado o método de levar novas famílias como fato ameaçador à posse das famílias notificadas, desrespeitando o sobrestamento de medidas relativas à desocupação da parcela ou à reintegração de posse, ainda que já instaurado processo judicial, conforme preconizado no art. 68 da IN INCRA 99/2019, bem como inobservando as regras dispostas nos artigos 78 e 81 da IN citada.

Somado a isto, deve-se frisar que o processamento das notificações expedidas pelo INCRA não tem respeitado o devido processo administrativo, nem mesmo as disposições da IN INCRA nº 99/2019. Conforme prevê a referida IN, uma vez protocolada a defesa pelo beneficiário ou ocupante, a análise da mesma será processada por servidores designados, os quais apresentarão manifestação técnica. Ocorrendo o indeferimento por ausência de documentos ou informações complementares, o beneficiário ou o ocupante será notificado para apresentar mais comprovações, no prazo de 30 (trinta) dias, oportunidade em que o servidor designado fará nova análise, com apresentação de nova manifestação técnica, pelo deferimento ou indeferimento, cabendo ao Chefe da Divisão de Desenvolvimento manifestar e encaminhar ao Superintendente Regional para proferir a decisão final de primeiro grau.

Havendo indeferimento da defesa pelo Superintendente Regional, o beneficiário ou o ocupante em situação tida por irregular será notificado para apresentar recurso, no prazo de 30 (trinta) dias, o qual deverá ser submetido ao Comitê de Decisão Regional - CDR, da Superintendência Regional, que apreciará e julgará o recurso em segundo grau. Apesar do

processo administrativo em debate ter uma regulamentação clara, a autarquia federal não tem respeitado as etapas do mesmo, ameaçando a posse das famílias notificadas enquanto os processos administrativos encontram-se ainda na fase da manifestação do Chefe da Divisão de Desenvolvimento, não tendo chegado sequer à decisão final de primeiro grau.

3.5) Da problemática das tentativas de “reparcelamento” feitas pelo INCRA

Além das questões acima apontadas quanto ao processo de emissão do CDRU e TD aos assentados, outra problemática refere-se às tentativas de reparcelamento dos lotes que o INCRA tem promovido nos assentamentos do Extremo Sul da Bahia. Parcelamentos anteriores estão sendo refeitos e o trabalho realizado por empresas autorizadas pelo INCRA anteriormente não está mais sendo reconhecido, sob o argumento de que violam as normativas recém aprovadas. No Projeto de Assentamento Reunidas Rosa do Prado (Prado - BA), por exemplo, o refazimento do desenho das parcelas pelo INCRA deixou famílias sem moradias, uma vez que após o parcelamento diversos assentados tiveram suas casas localizadas em lote vizinho, tendo assim a necessidade de deslocamento para área coletiva enquanto aguardam o recebimento de créditos habitacionais para a construção de nova moradia no novo lote designado.

Outro assentamento que vivencia esta problemática no momento é o P.A. Jacy Rocha/Antônio Araújo (Prado - BA). O parcelamento dos lotes foi feito em outubro de 2016 por meio de um estudo realizado pela Universidade de São Paulo (USP), a partir da aptidão produtiva de cada assentado, mas hoje isso está em risco, pois o INCRA deixou explícito que ocorrerá o reparcelamento dos lotes, e que não aceitará o estudo feito anteriormente pela USP.

O não reconhecimento dos parcelamentos feitos em anos anteriores tem colocado os assentados em situação de grave insegurança jurídica, visto que muitos estão há anos nas parcelas demarcadas, beneficiando as mesmas com atividades produtivas e também com casas para moradia, e agora estão sendo obrigados a se mudar para outro local do assentamento, sem que tenham recursos para refazer as benfeitorias. Ao alterar a espacialização existente há anos nos assentamentos - sem um diálogo aberto e democrático com os moradores - o INCRA tem gerado diversos problemas internos entre os assentados. Esta questão do reparcelamento tem atingido também as estruturas coletivas existentes nas comunidades, como as sedes das Associações e áreas de plantações coletivas, pois, ao modificar o desenho dos lotes, tem ocorrido de estruturas coletivas passarem a ser incluídas em lotes individuais, acarretando diversos conflitos entre os moradores e a perda de equipamentos de uso comum.

Deve-se destacar que a realização das medições e do parcelamento dos lotes em assentamentos criados pelo INCRA é uma obrigação da autarquia federal. Assim, os assentados estão sendo penalizados pela inércia do INCRA que, não tendo cumprido sua obrigação anteriormente, desconsidera a condição atual de divisão dos lotes, sob o argumento de readequação aos parâmetros atuais. Somada a esta situação de aplicação de regras atuais para parcelamentos feitos antes, a exemplo dos PA Reunidas Rosa do Prado (Prado - BA) e Jacy Rocha/Antônio Araújo (Prado - BA), há situação igualmente grave em curso nos assentamentos

Jequitibá, Fazenda Esperança, Lagoa Bonita e Paulo Freire em Mucuri-BA, uma vez que o INCRA está alterando parcelamentos já homologados pela autarquia.

4) Da tentativa de desarticulação do MST e da proposição de Ações de reintegrações de posse pelo INCRA

Os ataques direcionados ao Programa Nacional de Reforma Agrária, como vem ocorrendo no Extremo Sul da Bahia, vinculam-se diretamente à opção política do governo federal pelo modelo agroexportador predominante no campo brasileiro, bem como, expressam uma tentativa de enfraquecimento dos movimentos de luta pela terra, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em razão de ser este um dos principais movimentos responsáveis pelas lutas camponesas nos últimos trinta anos.

Sobre este último ponto, deve-se destacar que mesmo antes de tornar-se Presidente da República, Jair Bolsonaro já demonstrava sua oposição ao MST, bem como o seu viés criminalizador da luta realizada pela organização popular, vez que o caracterizava como “*um movimento composto por marginais que deveriam ser tratados como terroristas*”²³. Após assumir o governo federal, os discursos proferidos pelo agora Presidente da República passaram a ganhar forma de atos normativos no sentido de redirecionamento do Programa de Reforma Agrária. Em 21 de fevereiro de 2019, por exemplo, a Ouvidoria Agrária Nacional emitiu o Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA com o seguinte teor:

1. Em consonância com as diretrizes emanadas das Presidência do INCRA, esta Ouvidoria Agrária Nacional recomenda informar a seus Chefes de Divisão e Executores de Unidades Avançadas a não atenderem entidades que não possuam personalidade jurídica, bem como seus representantes;
2. Da mesma forma não devem ser atendidos invasores de terras (estes devem ser notificados conforme a lei)²⁴.

É notória a inconstitucionalidade do referido memorando e sua incompatibilidade com as funções institucionais da Ouvidoria Agrária Nacional. Em razão disso, o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, recomendou²⁵ ao Ouvidor Agrário Nacional que tornasse sem efeito as orientações contidas no documento, dada sua desconformidade com a Constituição Federal e com o papel da Ouvidoria como espaço administrativo de interlocução, mediação e resolução de conflitos.

No entanto, mesmo após publicação da Recomendação e resposta da Ouvidoria Agrária Nacional de acatamento, o INCRA expediu a Portaria nº 460, de 08 de março de 2019, estabelecendo procedimentos para realização de audiências entre particulares e agentes públicos,

²³ Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/bolsonaro-diz-que-e-melhor-perder-direitos-trabalhistas-que-o-emprego,70002317744>

²⁴ Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pfdc/gts-e-relatorias/reforma-agraria-e-conflitos-fundiarios/recomendacoes>

²⁵ Recomendação N° 1/2019/PFDC/MPF.

e, novamente, restringiu o atendimento a coletivos sem personalidade jurídica. Diante disso, o Ministério Público Federal emitiu nova Recomendação²⁶, orientando a revogação da Portaria.

No caso das investidas do INCRA nos assentamentos do Extremo Sul baiano, principalmente a partir de 2020, as mesmas se inserem neste *modus operandi* do Governo Federal que visa deslegitimar os movimentos sociais do campo, em especial o MST, e lhes atribuir a responsabilidade por problemas gerados pela ausência da Autarquia nos assentamentos e pelos sucessivos cortes orçamentários realizados, sobretudo, a partir de 2016.

Neste contexto, em 09/01/2020, assentados do PA Rosa do Prado, localizado no município de Prado, foram pegos de surpresa com a proposição de uma ação possessória²⁷ em face a “*integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e pessoas estranhas ao PA Rosa do Prado*” sob o argumento de que no dia 06/01/2020 os mesmos teriam invadido o assentamento e estariam prejudicando o exercício da posse pela Autarquia Federal. e pelos assentados inseridos na Relação de Beneficiários. Ocorre que, na realidade, o objetivo da ação era a interdição de um curso de formação organizado pelo MST na escola do assentamento. Infelizmente o Poder Judiciário aderiu ao intento do INCRA e, no dia 14/01/2020, o Juiz Federal da Subseção Judiciária de Teixeira de Freitas deferiu o pedido liminar, ordenando a reintegração de posse no prazo de 24 horas.

No julgamento do Agravo de Instrumento²⁸ interposto, o Desembargador Relator do processo no Tribunal Regional Federal da 1º Região concedeu a tutela de urgência pleiteada, suspendendo a decisão do juiz de primeiro grau. No entanto, em 20/07/2020, a decisão sobre o efeito suspensivo foi revogada e o Juiz Federal de Teixeira de Freitas reiterou a liminar, ordenando a expedição de novo mandado de reintegração de posse em 31/08/2020.

Importante frisar que, em 01/09/2020, praticamente ao mesmo tempo em que o Juiz Federal de Teixeira de Freitas reiterava a decisão liminar de reintegração de posse no processo

²⁶ Recomendação N° 3/2019/PFDC/MPF.

²⁷ Ação possessória tombada sob o n° 1000036-14.2020.4.01.3313.

²⁸ Agravo de instrumento tombado sob o n° 1003279-11.2020.4.01.0000.

acima citado, o Ministério da Justiça e Segurança Pública publicava a Portaria nº 493²⁹, autorizando o emprego da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) nos assentamentos do Extremo Sul da Bahia. Ademais, no dia seguinte, o INCRA ajuizou nova ação possessória contra integrantes do MST, desta vez no PA Jacy Rocha/ Antônio Araújo, também no município de Prado.

O envio da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) mostra-se totalmente desproporcional diante dos fatos que supostamente justificaram a autorização do seu emprego, ou seja, o cumprimento dos mandados de reintegração de posse nos assentamentos Rosa do Prado e Jacy Rocha/Antônio Araújo.

Além disso, trata-se de grave afronta ao pacto federativo, vez que a autorização da Força Nacional de Segurança Pública se deu sem a solicitação do governador, conforme demonstra a Procuradoria Geral do Estado, na Ação Cível Originária (ACO) nº 3427/2020, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, movida pelo Estado da Bahia contra a União. Neste sentido, verifica-se a invasão pela União Federal de matéria constitucionalmente reservada ao Poder Executivo do Estado da Bahia, além de interferir na área de segurança pública e cumprimento de decisão judicial. Destaca-se que a FNSP se retirou dos assentamentos localizados no Extremo Sul baiano apenas após decisão liminar proferida pelo Ministro Luiz Edson Fachin, no âmbito da ACO citada. A referida decisão determinou a retirada da Força Nacional de Segurança Pública dos municípios de Prado e Mucuri no prazo de 48h (quarenta e oito horas). Logo depois, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a decisão do Ministro Fachin³⁰.

²⁹ O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da CRFB, e tendo em vista a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, o Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, e a Portaria MJSP nº 3.383, de 24 de outubro de 2013, e o contido no Processo Administrativo nº 08001.003191/2020-15, resolve:

Art. 1º Autorizar o emprego da Força Nacional de Segurança Pública em apoio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA nos Municípios de Prado e de Mucuri, no Estado da Bahia, nas atividades e nos serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em caráter episódico e planejado, pelo período de 30 (trinta) dias, a contar de 3 de setembro de 2020 a 2 de outubro de 2020.

Art. 2º A operação terá o apoio logístico do órgão demandante, que deverá dispor da infraestrutura necessária à Força Nacional de Segurança Pública.

Art. 3º O contingente a ser disponibilizado obedecerá ao planejamento definido pela Coordenação-Geral de Planejamento e Operações da Força Nacional da Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Art. 4º O emprego da Força Nacional de Segurança Pública de que trata esta Portaria ocorrerá em articulação com os órgãos de segurança pública, sob a coordenação da Polícia Federal.

Art. 5º O prazo do apoio prestado pela Força Nacional de Segurança Pública poderá ser prorrogado, se necessário, conforme o inciso I do § 3º do art. 4º do Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004. Art. 6º Caso a renovação não seja solicitada pelo órgão apoiado, tempestivamente, o efetivo será retirado imediatamente após o vencimento desta Portaria. Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA

³⁰ EMENTA: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. INTERVENÇÃO EM ESTADO. EMPREGO DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. DECRETO Nº 5.289/2004. NECESSÁRIA ANUÊNCIA DO ENTE FEDERADO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO.

1. A Força Nacional de Segurança Pública representa programa de cooperação federativa, ao qual podem aderir, por atos formais específicos, os entes Federados.

2. Em juízo de delibação, a norma inscrita no art. 4º do Decreto nº 5.289/2004, ao autorizar o emprego da Força Nacional de Segurança, em território de Estado-membro, sem a anuência de seu Governador, por mero ato de

Além das duas ações possessórias mencionadas, mais recentemente o INCRA ajuizou a Ação de Reintegração de Posse nº 1000732-16.2021.4.01.3313, movida contra pessoas do Movimento Sem Terra que supostamente estariam ocupando áreas coletivas do PA Fazenda Esperança, no município de Mucuri, e seriam responsáveis por intimidar assentados, provocar acirramento de conflitos e embaraço às atividades do INCRA.

Importa destacar que nas ações que têm como objeto o PA Rosa do Prado e o PA Fazenda Esperança, foi feita indicação genérica do pólo passivo, qual seja: *Grupo de Pessoas Integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST e Estranhas ao Projeto de Assentamento(...)*. A indicação genérica do polo passivo acarreta grave prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório, já que não se sabe exatamente quem compõe a lide e contra quem eventual decisão proferida nos autos será executada³¹.

Ademais, os fatos que o INCRA tem caracterizado nas ações judiciais como esbulho/invasão são atividades corriqueiras e rotineiras dentro dos assentamentos, que contam com a participação dos assentados. Neste sentido, os assentados estão sob o risco de serem expulsos de seus lotes mediante as citadas ações possessórias apenas por participarem de atividades organizadas pelo MST, vez que a imprecisão em relação às pessoas contra quem estão

Ministro de Estado, viola a natureza cooperativa do programa e seu suporte constitucional, conflitando com os art. 34 e 241 da Constituição Federal. Encontra-se preenchido o requisito do *fumus boni iuris*.

3. Em razão da intensa gravidade da quebra do pacto federativo, da possibilidade do uso ilegítimo da força, e do contexto geral de pandemia do vírus Corona, há indícios bastantes de risco da demora da decisão final.

4. Medida cautelar referendada pelo Plenário para que a União retire dos Municípios de Prado-BA e Mucuri-BA o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020. (STF-ACO:3427 AC 0103116-35.2020.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento : 24/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/12/2020)

³¹ Em sede de contestação, nos autos da Ação de Reintegração de nº 1002617-02.2020.4.01.3313 movida pelo INCRA contra lideranças do PA Jacy Rocha/Antônio Araújo e Demais Integrantes do Grupo de Pessoas do MST, tais preocupações foram explicitadas:

Cediço que os dados relativo à qualificação das partes são requisitos indispensáveis para a perfeita individualização dos sujeitos da relação processual, bem como garantia de perfeita comunicação dos atos judiciais, sob pena de violação ao devido processo legal e, notadamente, ao exercício do contraditório e da ampla defesa, restando inviável o prosseguimento da ação com descrição errônea ou demasiadamente genérica do demandado pelo preclaro juízo a quo.

A “**RELAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS**” acostada na inicial informa de modo preciso e detalhado o nome e a qualificação dos assentados residentes na localidade.

Ainda que eventualmente a parte autora compreendesse ser muito trabalhosa a descrição individualizada e pedido de citação pessoal de todos os ocupantes da área sub iudice, devido ao grande número de pessoas presentes na localidade, ao menos deveria ter qualificado a maior parte dos ocupantes conforme os próprios documentos acostados na inicial, e solicitado a citação por edital dos demais, na forma do artigo 231 do CPC. Em relação a eventuais partes que deixassem de comparecer ao processo deverá ser nomeado curador nos termos do artigo 9º, II do Código de Processo Civil, como forma de assegurar o direito constitucional de manifestação e defesa de todos os interessados na presente lide.

Ora, cediço que indispensável à ação possessória, que pleiteia medidas de tão graves consequências como eventualmente o despejo de tantas famílias, haver a inequívoca descrição e comprovação de quem efetivamente exerce o direito possessório na área, e, o direito proprietário, ofendendo de modo nuclear o artigo 283 do CPC que dispõe o seguinte:

Art. 283. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.

Impossível reconhecer a regularidade do feito diante da inexistência de juntada de prova individualizada de esbulho sobre a ocupação das áreas.

sendo dirigidos os processos judiciais os tornam demasiadamente genéricos, podendo ser executados frente a qualquer pessoa que esteja presente nas atividades.

5) Das considerações finais

Como visto, o cenário atual em relação ao Programa Nacional de Reforma Agrária é de paralisação, seja por meio do sobrestamento de processos administrativos e judiciais de desapropriação para aquisição de novas áreas, da suspensão de vistorias a imóveis rurais ou por meio dos cortes orçamentários citados. Conforme demonstrado, o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) tem priorizado a distribuição massiva de títulos individuais, amparado nas mudanças normativas promovidas, em especial, pela Lei nº 13.465/2017, pelo Decreto Federal nº 9.311/2018 e pela Instrução Normativa nº 99/INCRA.

Tais alterações normativas, no entanto, não têm sido poupadas de questionamentos quanto à sua constitucionalidade e legalidade. Há pelo menos duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade em trâmite no Supremo Tribunal Federal que põem em questão sua compatibilidade com a Constituição Federal, em especial quanto aos dispositivos relativos à reforma agrária. Saltam aos olhos, por exemplo, as alterações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 na Lei nº 8.629/93, autorizando a consolidação de assentamentos com 15 quinze) anos de constituição independentemente da concessão de créditos de instalação e conclusão de investimentos, a vedação de outorga de título coletivo para pessoas jurídicas e ausência de regras para operacionalização da concessão de título coletivo mesmo na forma autorizada pela lei, bem como, a limitação, via Decreto, da Concessão de Direito Real de Uso apenas para assentamentos ambientalmente diferenciados, conforme abordado neste documento.

Neste contexto, a região do Extremo Sul da Bahia tem sido um laboratório para execução dessas novas diretrizes, o que tem implicado conflitos nas áreas de assentamento. Os processos administrativos instaurados a partir da notificação de assentados irregulares com base na IN nº 99/INCRA para a regularização da parcela ocupada e atualização da Relação de Beneficiários ensejam preocupação nas famílias que estão há anos nos Projetos de Assentamento e correm o risco de serem expulsas. Da mesma forma, o parcelamento em assentamentos sem levar em consideração a organização espacial anterior tem provocado transtornos entre os assentados.

Além disso, as recorrentes ações de reintegração de posse propostas pelo INCRA contra assentados que integram o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, bem como a convocação da Força Nacional de Segurança Pública para atuação nos assentamentos dessa região, reforçam a condução arbitrária do Programa Nacional de Reforma Agrária pelo Bolsonaro e a diretriz de perseguição aos movimentos sociais do campo, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que já era alvo do presidente da República mesmo antes de ocupar o cargo.

www.aatr.org.br



@aatrbahia



@aatrba

www.mst.org.br



@MST_Oficial



@videosmst



@MovimentoSemTerra

