

TITULA BRASIL EM RONDÔNIA: PROCESSOS DE INSTAURAÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA

ALBUQUERQUE, Carolina de ¹
DAMACENO, Gustavo Candido de Medeiros ²
SILVA, Gabriel Bordignon Nogueira ³
SILVA, João Vitor Carneiro da ⁴

RESUMO: Este resumo expandido é um estudo introdutório da regularização fundiária em Rondônia. Aborda-se pela teoria jurídica de políticas públicas e faz-se análise documental dos arquivos de Estado para compreender como se instaurou mudanças no desenho programático da Lei 11.952/2009, a partir das alterações de governo após 2019. A conclusão provisória é que o Programa Titula Brasil tende a ser judicializado pela omissão de uma etapa do seu plano de trabalho, já indicada pela Ação Coordenada do Ministério Público Federal em relação à política pública em análise.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Amazônia Legal; Regularização Fundiária.

1. Introdução

Resultado de um processo de deslocamento populacional das zonas rurais do Sul e Sudeste, Rondônia é produto de programas de reforma agrária: primeiro como expansão e consolidação do Estado na Amazônia oriental, para então ser espaço da dinâmica comercial com estabelecimento do capital industrial e financeiro na produção agrícola (SILVA, 2011). Isto é, o domínio das terras, que era do Estado, foi continuamente privatizado mediante a grilagem de florestas públicas, assim a economia que antes era extrativa, promovida por caboclos, indígenas, seringalistas e ribeirinhos, passou a ser

¹ Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2021) e Doutora em Ciências (Ambiente e Sociedade) pelo PPGI em Ecologia Aplicada (Esalq/CENA) da Universidade de São Paulo - USP (2017), Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba - Unimep (2006), Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUCCamp (2004) e Bacharel em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes - UMC (2002). Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Rondônia, pesquisa temas de Direitos Humanos e Fundamentais, Sociedade e Ambiente, Justiça e Democracia. E-mail: carolina.albuquerque@unir.br

² Acadêmico do curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: gustavoopo15@gmail.com

³ Acadêmico do curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: gabrielbnsilvah@gmail.com

⁴ Acadêmico do curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: jvcarneiro0104@gmail.com

agropecuária de fazendeiros, meeiros e demais ocupantes, implicando em um cenário de desmatamento e violência rural (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Becker (2005) afirma que, entre os anos 1970-1990, a fronteira móvel econômica era um dado incentivado por benesses fiscais e administrativas promovidas pela União com migração das demais regiões ao Norte; enquanto, após 1990, ocorre em função de empresas de sojicultores, madeireiras e de pecuaristas através de rodovias. Isso em conformidade com a categorização de Rondônia como fronteira do Estado (1970-1990) e fronteira do capital (1990-2010) feita por Silva (2011).

Becker (2004, p. 151) classifica Rondônia como inserida na macrorregião do povoamento consolidado, sendo a sub-região de agricultura tradicional limítrofe ao extrativismo florestal do oeste do Acre e sudoeste do Amazonas, nas palavras da autora:

A parte central do Rondônia registra das mais altas densidades demográficas na Amazônia, fruto de sua ocupação por projetos de colonização do Incra onde predominaram os pequenos produtores. Pela mesma razão, a origem e a cultura da população são extremamente variadas, constituída tanto por colonos e imigrantes do Nordeste, como do Sul, e da própria Amazônia.

Assim é que Rondônia se acha em situação de conflitos agrários entre proprietários e posseiros, estes relegados pelo Estado sem respaldo aos seus interesses, nem programas de governo em seu favor, enquanto aqueles beneficiados pelo histórico de políticas públicas federais, que afinal desembocam em litígios sobre o domínio da terra no Poder Judiciário (SILVA; DANDOLINI, 2018).

Este estado de coisas motivou o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, na década de 2010, a adotar a regularização fundiária como forma de governança agrária à Amazônia Legal, denominando-a Programa Terra Legal (Lei 11.952/2009), visando coibir a “insegurança jurídica”, i.e., a incerteza quanto aos domínios particulares e públicos, enquanto medida para resolver tanto a violência como o desflorestamento (CUNHA, 2019). Porém, a estratégia demonstrou-se falível à medida que a política pública foi progressivamente judicializada: questionada por auditorias no Tribunal de Contas da União e por ações de controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, considerando erros na aplicação e no planejamento do Terra Legal (CUNHA, 2019).

Com isso, o governo federal em 2019 alterou a política, pondo-a então sob nova nomenclatura (Programa Titula Brasil), renovando os parâmetros da regularização fundiária a partir do Decreto n.º 10.592/2020, da Instrução Normativa n.º 105/2021, da

Portaria n.º 1/2020 e 26/2020 (BRASIL, 2020a; 2020b; 2020c; 2021). Contudo, não há estudos sobre como o novo desenho institucional atenderá às demandas judiciais expostas pelo STF e pelo TCU.

2. Metodologia

Esta pesquisa é um estudo documental combinado com a revisão de literatura (MARCONI; LAKATOS, 2019) da instauração do Programa Titula Brasil em Rondônia. Para tanto, faz-se uma busca nos acervos oficiais públicos pelos documentos referentes à recepção das alterações na política fundiária a partir de 2019.

Destarte, questiona-se como uma política de regularização fundiária, subitamente alterada, afeta uma região sensível aos temas agrários, como é Rondônia, vez que a sua implementação exige a colaboração de instâncias burocráticas e políticas da administração pública, quer entre diferentes planos da federação, quer entre diferentes poderes do Estado.

Pressupõe-se que, em razão do histórico do Programa Terra Legal, haverá tendência de atuação judicial relativa ao Programa Titula Brasil. Eventual atuação contrária credita-se ao preparo jurídico da política, antecipando na norma precauções contra o deslocamento do assunto aos tribunais. Assim, o objetivo é observar como se instauraram as alterações na política de regularização fundiária em Rondônia por meio da exploração dos arquivos oficiais de Estado.

3. Resultados e Discussões

Não houve achados de processos judiciais quanto ao Programa Titula Brasil, tampouco auditorias administrativas, afinal a política sofreu alterações recentes e está pendente de deliberação no STF (vide ADI 5.771/DF). Contudo, é possível constatar do novo desenho institucional a atuação proativa de municípios.

O desenho “pós-2019” divide em duas fases a regularização fundiária: primeiro no Núcleo de Regularização Fundiária Municipal (NMRF), criado mediante acordo da prefeitura com a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); e, após, o INCRA processa os documentos elaborados pelo Município, para retificação ou ratificação, concluindo pela emissão do título de domínio ou contrato de concessão de uso. Visualiza-se, portanto, desconcentração administrativa mediante a outorga de poderes para os municípios e a tutela do INCRA sobre estes.

Num universo de 55 municípios rondonienses, 34 aderiram ao programa⁵ (BRASIL, 2021d): o que explicita interesse do Poder Executivo local na resolução de problemas fundiários, contudo, dos municípios aderentes 14 receberam recomendações do Ministério Público Federal em Ação Coordenada (MPF, 2021) nacional em razão do Titula Brasil.

Tais indícios denotam pontos sensíveis na instauração da política pública, sendo possível inferir disto que há possíveis cisões entre órgãos do Estado (desníveis favoráveis a uns e prejudiciais a outros), seja no processo administrativo compartilhado entre município e INCRA, seja na fragilidade das municipalidades à judicialização.

4. Conclusões

É visível que o Estado dedica especial atenção à questão agrária em Rondônia, tanto porque dois terços dos municípios rondonienses aderiram ao Programa Titula Brasil, como, pois, o MPF emitiu recomendações para 14 destes, dois quintos dos municípios totais de RO. Assim sendo, pelo menos 60% de Rondônia sofre com históricos problemas fundiários e 20% está em situação sensível, conforme se depreende dos dados expostos acima e da atuação do INCRA e do MPF.

Até o momento, não há efetivo processo judicial questionando a política – senão aqueles anteriores a 2019. Todavia, os dados coletados neste estudo inicial indicam possível tendência de judicialização, vez que há acompanhamento direto do MPF à implementação do Programa Titula Brasil.

Logo, este resumo descreve a primeira etapa de uma pesquisa mais ampla que, qualitativamente, buscará avaliar os processos decisórios da administração pública diante da questão agrária em Rondônia.

5. Referências

BECKER, Bertha Koiffmann. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

⁵ Alta Floresta D'Oeste; Alto Alegre dos Parecis; Alto Paraíso; Ariquemes; Buritis; Campo Novo de Rondônia; Candeias do Jamari; Castanheiras; Cerejeiras; Chupinguaia; Colorado do Oeste; Corumbiara; Costa Marques; Cujubim; Espigão d'Oeste; Governador Jorge Teixeira; Machadinho D'Oeste; Mirante da Serra; Ministro Andreazza; Monte Negro; Nova Mamoré; Pimenta Bueno; Pimenteiras do Oeste; Porto Velho; Rio Crespo; Santa Luzia D'Oeste; São Felipe D'Oeste; São Francisco do Guaporé; Seringueiras; Theobroma; Urupá; Vale do Anari; Vale do Paraíso; Vilhena.

BECKER, Bertha Koiffmann. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71–86, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100005>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009**. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 10.592, de 24 de dezembro de 2020**. Brasília: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10592.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria Conjunta n. 1, 2 dez. 2020b. **Diário Oficial da União**, Brasília, ed. 231, seção 1, p. 1-2, 3 dez. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-n-1-de-2-de-dezembro-de-2020-291801586>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria Especial de Assuntos Fundiários. Portaria n. 26, de 4 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, ed. 233, seção 1, p. 6, 7 dez. 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-26-de-4-de-dezembro-de-2020-292418730>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa n. 105, de 29 de janeiro de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, ed. 21, seção 1, p. 11, 1 dez. 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-105-de-29-de-janeiro-de-2021-301562186>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. **Consulte os acordos de cooperação do Programa Titula Brasil firmados com municípios em Rondônia**. Gov.br, 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/acordos-de-cooperacao/titula-brasil/rondonia>. Acesso em: 31 out. 2022.

CUNHA, Paulo Roberto. **A política pública de regularização fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente político e a controvertida “fábula” do grilo**. 2019. – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-23072019-115018/>. Acesso em: 15 set. 2022.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 77–98, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200005&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 20 set. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Coordenada PFDC/MPF: Programa Titula Brasil**. [s.n: s.l], 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/acoes-coordenadas/programa-titula-brasil/guia-do-programa>. Acesso em: 31 out. 2022.

SILVA, Ricardo Gilson da Costa. **Dinâmicas territoriais em Rondônia**: conflitos na produção e uso do território no período de 1970/2010. 2011. Doutorado em Geografia Humana – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-14092011-131342/>. Acesso em: 30 out. 2022.

SILVA, Ricardo Gilson da Costa; DANDOLINI, Gustavo. Conflitos agrários e acesso à terra em Rondônia. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 461–479, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662018000100461&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 17 out. 2022.