



Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho (BA): diagnóstico inicial, desafios e limites inerentes ao processo de regularização fundiária

Julia Salomão Dias^{1*}; Tamiel Khan Baiocchi Jacobson¹; Adriano de Bortoli¹; Katiúcia Mendes Santos¹; Mário Lúcio de Ávila¹; Marcelo Matheus Trevisan¹

Resumo: O conhecimento da situação fundiária do território nacional é elemento básico para elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico, social, ambiental e o planejamento e gestão do território. Os Projetos Especiais de Colonização (PEC) apresentam amplo passivo de regularização fundiária, como é o caso do PEC Serra do Ramalho (PECSR). Diante disso, a presente pesquisa visa identificar e caracterizar a situação do PECSR através do diagnóstico da sua atual situação, a fim de fornecer subsídios para a elaboração de eventual projeto de regularização. Conclui-se que o PECSR apresenta uma série de elementos complicadores, informações incongruentes e controversas, múltiplos processos específicos de afetação e irregularidades documentais, agravados pela dinâmica histórica da legislação.

Palavras-chave: Ordenamento Territorial; Governança Fundiária; Desenvolvimento Rural.

Serra do Ramalho (BA) Special Colonization Project: Initial diagnosis, challenges and limits inherent to the land regularization process

Abstract: Knowledge of the land status of the national territory is a basic element for the elaboration of public policies for economic, social, environmental development and territorial planning and management. Special Colonization Projects (PEC) present extensive land regularization liabilities, as is the case of PEC Serra do Ramalho (PECSR). In view of this, this research aims to identify and characterize the situation of PECSR through the diagnosis of its current situation, in order to provide subsidies for the preparation of a possible regularization project. It is concluded that the PECSR presents a series of complicating elements, incongruous and controversial information, multiple specific processes of affectation and documentary irregularities, aggravated by the historical dynamics of the legislation.

Keywords: Land Use Planning; Land Governance; Rural Development.

¹ Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. Autora correspondente: juliasalomaodias@gmail.com

Introdução

Conhecer a malha fundiária nacional é fundamental para a elaboração de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao planejamento territorial e à gestão do espaço rural brasileiro. A regularização fundiária é um aspecto importante desse processo, pois promove a redistribuição da propriedade da terra e a inclusão socioeconômica de comunidades rurais (SOUZA JÚNIOR; LIMA, 2020).

Contudo, a governança e a regularização fundiária nacional enfrentam diversos desafios no que diz respeito ao conhecimento da malha fundiária do país. Entre eles, destaca-se a dificuldade que o Estado brasileiro tem enfrentado para regularizar o mercado de terras para fins sociais, econômicos e ambientais e garantir o direito de acesso à terra (REYDON, 2006). Essa incapacidade tem gerado problemas como a concentração da propriedade da terra, conflitos fundiários, insegurança jurídica e exclusão socioeconômica de comunidades rurais.

Para Reydon *et al.*, (2015), os problemas agrários enfrentados pelo Brasil exigem uma mudança nos padrões institucionais da governança fundiária para que possam ser encaminhados e solucionados. Isso demanda uma clara demonstração de vontade política e construção de arranjos institucionais adequados para enfrentar as dificuldades que o tema apresenta (REYDON *et al.*, 2015).

Nesse contexto, o presente artigo aborda o tema da governança e regularização fundiárias em áreas da União e do INCRA, tendo como ênfase o de Colonização Serra do Ramalho (PECSR), área de reassentamento criada em virtude da construção da barragem do município de Sobradinho, no Rio São Francisco, na Bahia. Com base nos dados coletados pelo Projeto GOVFUN², o artigo tem como objetivo apresentar um diagnóstico da situação fundiária atual do Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho (PECSR) e sistematizar elementos necessários para a elaboração de um projeto de regularização fundiária. Para isso, serão identificadas e detalhadas as seguintes informações: (a) a situação atual do processo de regularização fundiária dessa ocupação; (b) informações gerais imobiliárias, como afetações, registros imobiliários e dados cartográficos das áreas rurais e urbanas; (c) informações sobre a destinação das terras, como levantamento dos títulos expedidos, estabelecimentos dos limites e das possibilidades legais vigentes para a regularização fundiária; (d) identificação e análise dos pontos críticos; (e) situações já solucionadas; e (f)

² Cooperação técnico-científica e institucional entre a Diretoria de Ordenamento Fundiário do Instituto Nacional de Colonização Agrária (INCRA) e a Fundação Universidade de Brasília - FUB, por meio do Centro de Gestão e Inovação na Agricultura Familiar (CEGAFI) da Faculdade Planaltina. O principal objetivo desse projeto é a pesquisa em Governança Fundiária e apoio ao programa de Regularização Fundiária em terras do INCRA e União em 17 Estados da federação, exceto os estados da Amazônia Legal, e no Distrito Federal. Na primeira fase do projeto, foram realizadas ações de mapeamento, levantamento e sistematização de informações de forma remota e presenciais, por meio de levantamentos amostrais, documentais e estatísticos sistematizados e da organização das bases de dados disponíveis, os quais serviram de subsídio para a sistematização de informações aqui apresentada.

possíveis caminhos para a resolução das situações pendentes.

Breve histórico do Pecsrs

A adoção de políticas públicas para o desenvolvimento da região do Médio São Francisco, no então governo Médici (1969-1974)³, foi pautada pelo modelo econômico-estratégico da agricultura para exportação, aliado ao já difundido modelo de industrialização (MACARINI, 2009). Essa escolha exigiu a ampliação da exploração de grandes áreas e a implantação de sistemas de irrigação para produção agrícola e o fortalecimento da matriz energética do país (VIANA *et al.*, 2013; VELLOSO, 2017).

A adoção de políticas públicas para o desenvolvimento da região do Médio São Francisco seguiu o modelo econômico-estratégico de agricultura para exportação, aliado ao já difundido modelo de industrialização (MACARINI, 2009). Naquele momento se discutia uma política estratégica de desenvolvimento acelerado e autossustentado, com a colonização de grandes áreas contínuas e ociosas e a implantação de hidroelétricas como matriz do modelo energético, e uma política agrícola na qual a agricultura seria suporte da industrialização (VELLOSO, 2017). Essa abordagem exigiu a ampliação da exploração de grandes áreas e a implantação de sistemas de irrigação para produção agrícola, bem como o fortalecimento da matriz energética do país (VIANA *et al.*, 2013; VELLOSO, 2017).

A Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) foi responsável pela elaboração e execução do projeto da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso, financiado por um empréstimo do Banco Mundial (BIRD) (INCRA, 2013). A construção da Barragem de Sobradinho⁴ em 1973 afetou cerca de 72 mil pessoas, submergindo diversas localidades no Médio São Francisco (ESTRELA, 2006).

Para viabilizar o reassentamento das famílias afetadas pela construção da

³ Optamos por identificar os períodos como Governo Federal e, em alguns casos, com os Presidentes da República, separando a instituição Presidência e Governo do seu processo de exercício de Poder. Todavia, cabe registrar que o período compreendido entre 1964 e 1985 é identificado pela historiografia como Ditatorial em razão das eleições indiretas para Presidente da República, bipartidarismo, grau baixíssimo de pluralidade política, declaração ilegal de vacância do cargo de Presidente da República, então ocupado pelo Presidente João Goulart, utilização de atos institucionais de exceção (não previstos na ordem jurídica vigente), usurpação dos Poderes Constituídos por militares (num primeiro momento, por uma junta militar), não realização de assembleia nacional constituinte durante os 21 anos de governos militares, fato que só veio a ocorrer em fevereiro de 1987 e concluída em outubro de 1988 com a promulgação da atual Constituição Federal. A não realização de Assembleia ou Convenção Constituinte explicita a ocorrência de um regime político-jurídico exercido pela força e destituído de qualquer legitimidade democrática a converter uma ordem social em ordem institucional estatal ancorada na soberania popular e no sufrágio direto, universal e secreto (FAORO, 2013).

⁴ “O reservatório de Sobradinho tem cerca de 320 km de extensão, com uma superfície de espelho d’água de 4.214 km² e uma capacidade de armazenamento de 34,1 bilhões de metros cúbicos em sua cota nominal de 392,50 m, constituindo-se no maior lago artificial do mundo, garantindo assim, através de uma depleção de até 12 m, juntamente com o reservatório de Três Marias/CEMIG, uma vazão regularizada de 2.060 m³/s nos períodos de estiagem, permitindo a operação de todas as usinas da CHESF situadas ao longo do Rio São Francisco”. ELETROBRAS CHESF. Sistema CHESF. **Sobradinho**. Disponível em: <https://www.chesf.com.br/SistemaChesf/Pages/SistemaGeracao/Sobradinho.aspx>. Acesso em 06 de nov. 2023.

Barragem de Sobradinho, a CHESF firmou um convênio com o INCRA, com a interveniência da ELETROBRÁS, para o reassentamento e apoio técnico à população desalojada (INCRA, 2013; MAGGI *et al.*, 2017). O governo federal decretou como área prioritária para desapropriação os municípios de Juazeiro, Casa Nova, Sento Sé, Remanso, Pilão Arcado, Xique-Xique, Gentio do Ouro e Barra, através do Decreto n.º 73.072 em 1º de novembro de 1973, com base no Estatuto da Terra (INCRA, 2013).

No entanto, os levantamentos realizados pelo INCRA identificaram a necessidade de ampliação da área a ser trabalhada, o que levou à inclusão dos municípios de Correntina, Coribe, Santa Maria da Vitória, Canápolis, Santana, Brejolândia, Serra Dourada, Riachão das Neves, Angical, Cotegipe, Malhada, Cocos, Carinhanha e Bom Jesus da Lapa, através do Decreto n.º 74.366, de 7 de agosto de 1974 (INCRA, 2013). Assim, em conformidade com o artigo 18, alíneas “a”, “b” e “d” e artigo 20, incisos IV e V, da Lei n.º 4.504/64, a Presidência da República declarou esses imóveis de interesse social para fins de desapropriação, abrangendo uma área total de 257.500 hectares, conforme o Decreto n.º 75.658/75 (BRASIL, 1964, 1975; INCRA, 2013).

O INCRA, por sua vez, promoveu o levantamento e avaliação dessas áreas, conforme a Portaria INCRA/P/n.º 939/75. Isso culminou na elaboração de cerca de 1.630 laudos que abrangiam proprietários e posseiros dos imóveis Barra, Boa Vista, Palma, Volta de Cima, Porto Alegre, Pituba e Várzea Grande (INCRA, 2013). A autarquia identificou sete imóveis nas margens do rio São Francisco, localizados nos municípios de Carinhanha e Bom Jesus da Lapa, como possíveis opções para o realojamento das famílias (INCRA, 2013).

Após a realização de todas as medidas necessárias, o Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho (PECSR) foi criado com a área inicial de 258.000 hectares, conforme a Resolução do Conselho Diretor do INCRA n.º 49, de 27 de abril de 1976, publicada no Boletim de Serviço n.º 22, de 31 de maio de 1976. O projeto inicialmente era composto por vinte e três agrovilas, sendo vinte no município de Bom Jesus da Lapa e três no município de Carinhanha. A área foi dividida em quatro eixos latitudinais e a cada trecho de seis a sete quilômetros, foi construída uma agrovila para o reassentamento das famílias desalojadas (ESTRELA, 2004, 2006, 2009).

A incapacidade da população beneficiária do projeto de colonização de conhecer e se adaptar às novas condições passou a ser um elemento limitante que interferiu diretamente nos resultados e no êxito do projeto (GERMANI, 2001, 2016). Em muitos casos, populações que ocupavam a área anteriormente se mantiveram em suas ocupações originais, em áreas destinadas à reserva, o que, atualmente, constitui o Projeto de Assentamento Reserva Extrativista São Francisco (PAESF), PA Reserva Oeste e a antiga Fazenda da Companhia do Sudoeste Baiano (PA CSB) (OLALDE *et al.*, 2007). Em outros, como ocorreu com os

indígenas da etnia Pankararu e os remanescentes de quilombo das comunidades Barreiro Grande e Água Fria, o INCRA desconsiderou a tradicionalidade de seus territórios e a territorialidade diferenciada dessas comunidades, tratando-as genericamente como famílias assentadas (ESTRELA, 2004). Diante do abandono das áreas do PECSR por essas famílias e comunidades desalojadas, o INCRA passou a assentar famílias de Sem-Terra do Nordeste e do Centro Sul do país, descaracterizando o projeto original com a criação de mais agrovilas nomeadas como “PEC Serra do Ramalho” e direcionadas enquanto categoria diversa de beneficiários, sem a devida adequação da ação governamental para esse novo público (ESTRELA, 2004, 2009)⁵.

O início da titulação dos lotes do PEC Serra do Ramalho ocorreu no ano de 1980. Segundo relatos obtidos nos registros do INCRA, foram emitidos 8.948 títulos, até o ano de 1984, dentre eles 4.384 de lotes rurais e 4.564 de lotes urbanos (INCRA, 2013). Todos os títulos emitidos estariam sob cláusulas resolutivas, portanto, estes títulos só teriam validade legal se registrados em cartório de registro de imóveis competente, bem como o domínio somente seria efetivado após a liberação e baixa das referidas cláusulas.

A baixa eficácia de atuação imediata da autarquia devido à escassez de recursos financeiros e/ou humanos, somada aos trabalhos incompletos de topografia, e diante do grande interesse de terceiros, desencadeou alta rotatividade na posse dos lotes, sem controle, registro ou autorização do INCRA (INCRA, 2013). Além desses fatores, é importante ressaltar que o INCRA foi extinto em 23 de outubro de 1987 e recriado em 29 de março de 1989, o que agravou a situação de instabilidade na consolidação da área e na regularização do PECSR (ESTRELA, 2004).

Em 13 de junho de 1989, por força da Lei Estadual nº 5.018, de 13 de junho de 1989, foi criado o município de Serra do Ramalho, inserido dentro da área do PECSR, ficando a Agrovila 9 como sede municipal. O INCRA fez novas incursões nas áreas em 1993 e 1994 e emitiu cerca de 5.658 novos títulos em lotes rurais e aproximadamente o mesmo número em lotes urbanos⁶. Restaram, na época,

⁵ O Projeto foi planejado para assentar 4.000 famílias originárias da região de Sobradinho. No entanto, estudos do INCRA suscitaram mudanças no projeto original, ampliando para 30 agrovilas, beneficiando 8.000 famílias, além de atender, também, famílias vindas de áreas de tensão social do Mato Grosso do Sul e atingidos pela barragem de Itaipu no Paraná (INCRA, 2013). O foco principal do projeto foi colonizar a área com as famílias oriundas da região atingida pela inundação, contudo apenas 1.402 famílias foram efetivamente reassentadas. Destas, 600 famílias não se adaptaram, restando 802 beneficiários originários (INCRA, 2013). Foram assentadas em torno de 3.700 novas famílias, porém, houve desistência de mais 875 famílias. Em 1985, foram contabilizadas 5.180 famílias no projeto inicial, denominado “PEC de Sobradinho”. Parte dessas famílias era formada por ribeirinhos residentes às margens do Rio São Francisco, outra parte era composta por famílias desalojadas pela barragem. Os registros do INCRA apontam que, em 1988, o PECSR alcançou entre assentados e reassentados, entradas e saídas, um total de 8.753 famílias, dentre estas, 2.252 desistiram de viver no local (INCRA, 2013).

⁶ Novos dispositivos de lei permeavam a regularização e governança fundiárias, dando uma nova perspectiva para a titulação dos lotes, como a publicação da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 que regulamentou os dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária.

1.390 lotes rurais e 451 lotes urbanos a serem titulados (INCRA, 2013). Todos os dados levantados estão registrados em relatórios e despachos emitidos pela autarquia, porém sem a tabulação das informações individualizadas, como número do lote, CPF do beneficiário e número do título expedido, o que indica fragilidade na exatidão dos dados, e, principalmente pela grande quantidade de rotatividade na titularidade, tanto nas ocupações das áreas quanto na emissão de títulos pelo INCRA, devendo de ser classificados como dados estimados (INCRA, 2013). Segundo a Unidade Avançada do INCRA no Oeste Baiano (UAOB/INCRA), no ano de 2013 foi elaborada a quantificação dos lotes rurais e urbanos, como constam no Quadro 1 (INCRA, 2013).

Quadro 1 – Número de lotes nas agrovilas e comunidades no PECSR.

Agrovilas comunidades	Nº de Lotes	Agrovilas comunidades	Nº de Lotes	Agrovilas comunidades	Nº de Lotes
1	291	11	238	21	261
2	210	12	268	22	266
3	249	13	26	23	305
4	285	14	258	Água fina	101
5	294	15	240	Campinhos	190
6	259	16	254	Dois irmãos	150
7	251	17	286	Roberto	56
8	314	18	258	Serra Solta	121
9	282	19	211	Água Fria	120
10	283	20	281	Canabrava	201

Fonte: INCRA (2013).

Os dados mais aproximados da realidade seriam os datados de 1998, que indicam a existência de 7.048 lotes rurais e 6.400 lotes urbanos, havendo uma demanda de titulação remanescente, desde 1998, de mais de 2.000 lotes. Os dados não correspondem aos números de lotes constantes no parcelamento inicial de 6.989 lotes rurais e 9.540 lotes urbanos (GOVFUN, 2021). O relatório indicou que somente em áreas não atingidas pela Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), existiriam cerca de 6.989 lotes rurais e 9.540 lotes urbanos, com emissão de título para 80% dos lotes rurais e urbanos (INCRA, 2014). Porém, não é possível confirmar o número de títulos efetivamente entregues aos seus beneficiários, pois um incêndio nas dependências do INCRA teria incinerado a maior parte desses títulos, bem como, a maior parte dos processos individuais dos beneficiários (GOVFUN, 2021).

No ano de 2019, principalmente com o advento dos novos marcos legais, o INCRA retomou os trabalhos na área, concentrando o foco inicial em analisar as matrículas que compõem o PEC Serra do Ramalho e reconstruir as poligonais do projeto, visando possibilitar a certificação das áreas. O georreferenciamento do perímetro externo do PECSR foi realizado e está em fase de elaboração das peças técnicas. Não existem imóveis ou lotes certificados dentro do perímetro do PECSR, apenas no entorno.

A área inicial de 258.000 ha de extensão do PECSR encontra-se registrada na matrícula n.º 2.545, no Cartório de Registro de Imóveis, Títulos, Documentos e Pessoas Jurídicas da Comarca de Bom Jesus da Lapa e matrícula n.º 2.635, no Ofício de Registro de Imóveis, Títulos e documentos e Pessoas Jurídicas da Comarca de Carinhanha (INCRA, 2018). Em 2019, o Serviço de Cartografia da Superintendência Regional do INCRA na Bahia iniciou uma análise dessas matrículas originais, com a confecção de plantas e reconstrução das poligonais georreferenciadas das referidas matrículas.

As áreas correspondentes às Agrovilas 15, 16 e 23 se encontram doadas e desmembradas da matrícula n.º 2.545, contudo, esse dado diverge do levantamento de campo georreferenciado. Para resolver essa divergência, deve ser feita uma comparação entre a área doada e todo o perímetro das respectivas agrovilas (INCRA, 2018). Foi constatada a necessidade de estudo dos dados sobre o levantamento de campo das áreas que compreendem as matrículas n.º 2.545 e 2.643 (GOVFUN, 2021).

Outra ação do INCRA de suma importância é o fechamento em campo das poligonais do Projeto de Assentamento (PA) Feirinha Marrequeiro e PA Reserva Oeste. Será necessário verificar se o PA CSB tem matrícula própria e se foram tituladas e registradas as áreas internas, já que o perímetro se encontra georreferenciado (GOVFUN, 2021).

A área registrada não corresponde à atual destinação do PECSR, pois não considera todos os títulos registrados, doações realizadas, assim como os Projetos de Assentamentos criados dentro de áreas do PECSR. A atualização destas matrículas será o passo final após todo o processo de regularização fundiária da área.

Após levantamento cartográfico, observou-se redução de área para 237.508 ha (INCRA, 2018). Deste total, é necessário excluir 62.844ha, correspondentes aos Projetos de Assentamentos criados dentro do PECSR. Os trabalhos de campo apontam 3.016,91 ha referentes às Agrovilas (área urbana) e 171.647,8479 ha de área rural (INCRA, 2019).

Assim, se levarmos em consideração todas as peculiaridades apresentadas, a elaboração de diagnóstico, de forma detalhada, que possibilite a compreensão de todas as situações existentes no PECSR é a tarefa incontornável para a

elaboração de planos e projetos de regularização fundiária rural minimamente eficazes. Apresentamos nas linhas abaixo elementos da experiência de coleta, tratamento e análise de dados realizada por pesquisadores do Projeto GOVFUN em relação ao PECSR de modo a qualificar as informações que devem subsidiar as ações governança fundiária do INCRA.

Diagnóstico fundiário do PECSR

Registros imobiliários e dados cartográficos

Títulos de domínio expedidos

O primeiro desafio na coleta das informações refere-se ao acervo incompleto de livros fundiários. Na unidade avançada do INCRA no Oeste Baiano (UAOB/INCRA) não há informação que comprove perda, ou mesmo a existência de número exato de livros, e as informações são desconstruídas e difusas (GOVFUN, 2021).

Diante deste fato, decidiu-se por registrar em planilhas todos 147 livros fundiários disponíveis atualmente, e classificar os dados em: a) **títulos de domínio expedidos**: os dados dos títulos cuja via estava disponível para coleta dos dados, expurgando as informações de plantas soltas ou folha de rosto (ambas sem via de título correspondente), separando entre urbanos e rurais, e b) **títulos registrados**: títulos que apresentavam cópia de atesto do registro de imóveis, contendo a informação de abertura de matrícula.

Nesses casos foram considerados dois grupos: os que continham a informação detalhada da matrícula aberta e os que constavam apenas a informação de existência de matrícula aberta. Para os primeiros, foram tabulados, também, os dados de matrícula, separados entre urbanos e rurais.

No caso dos **títulos quitados**, foram considerados apenas os títulos com cópia das parcelas totalmente quitadas ou com termo de quitação expedido pelo INCRA, descartando as informações oriundas de anotações sem essas comprovações, separados entre urbanos e rurais. Com relação aos **títulos de domínio expedidos e não entregues**, foram considerados os expedidos cuja via analisada não continham assinaturas das partes, e separados entre urbanos e rurais.

Foram tabulados os títulos e os dados disponíveis das 23 agrovilas e 07 loteamentos nos acervos de livros fundiários disponíveis na Unidade Avançada do INCRA no Oeste Baiano – UAOB/INCRA, e comparados aos dados fornecidos inicialmente nos relatórios do INCRA. Houve a coleta e o aprofundamento das informações imobiliárias nos Cartórios de Registro de Imóveis constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e documentos do acervo do INCRA, com o objetivo de identificar os títulos expedidos pela autarquia e a respectiva situação quanto ao pagamento e demais cláusulas resolutivas. Também

foram realizados levantamentos cartográficos e as respectivas peças técnicas.

Esse detalhamento permite uma análise sobre as implicações jurídicas a partir da emancipação do município, ato que altera a constituição legal dos lotes, mas não exige a necessidade de regularizar o destacamento das áreas nos respectivos registros cartorários e a consequente baixa no patrimônio do INCRA. Diante dessa nova realidade institucional-legal, e levando em consideração características como área de afetação e a situação dos moradores de áreas agora urbanas - mas situadas em terras do INCRA -, bem como a demanda de beneficiários com títulos vencidos que necessitam renegociar seus débitos e validá-los, é imperativo detalhar as informações para subsidiar a elaboração de um plano de regularização fundiária para o PECSR.

Detalhamento do processo de destinação do PECSR

O PECSR, em termos de área e quantidade de lotes, é o maior imóvel da Região Nordeste. Essa característica traz complexidade ao processo de destinação dos lotes, pois a cada iniciativa não finalizada, a retomada das ações era surpreendida pelas mudanças nas características de ocupação do imóvel. Isso pode ser comprovado ao se analisar dados sobre lotes existentes e títulos emitidos, que a cada nova incursão do INCRA, apontava-se um número de referência divergente.

Ao analisar o número de lotes existentes, foi possível encontrar informações divergentes nos relatórios do INCRA, juntados aos processos de cessão das áreas. Os diversos relatórios são imprecisos quanto a valores totais, referindo-se apenas aos dados levantados em cada ocasião. Dois elementos foram considerados relevantes: a planta de parcelamento inicial e a demanda pela Unidade Avançada, atualizada em 2019. Os dados demonstram haver nos lotes urbanos 9.540 lotes (segundo planta original de parcelamento) e 6.400 lotes (segundo UAOB/INCRA). Dentre os lotes rurais, foram encontrados 6.989 (planta original de parcelamento) e 7.048 (UAOB/INCRA) (GOVFUN, 2021).

Com a expedição de títulos de domínio, a divergência não foi diferente, os relatórios também são imprecisos quanto a valores totais, referindo-se apenas aos dados levantados em cada ocasião. Os primeiros relatórios constantes nos processos informavam que 80% dos títulos já estariam quitados, mas não fazem referência à quantia exata.

A UAOB/INCRA informou que foram expedidos 5.600 títulos rurais e 5.700 títulos urbanos. Desta forma, o levantamento dos dados disponíveis nos livros fundiários, utilizando metodologia definida, traz segurança nos dados referenciais de títulos de domínio expedidos (GOVFUN, 2021).

Foram pesquisados e analisados 11.442 títulos de domínio, entre urbanos e rurais. Se for considerada a última informação fornecida pelo INCRA, que considera a existência de aproximadamente 7.048 lotes rurais e 6.400 lotes

urbanos, foram localizados 85,08% dos títulos esperados. Observamos a localização superior de títulos ao esperado, devido, principalmente, aos acervos estarem incompletos e, assim, o número de títulos expedidos, provavelmente, é superior aos títulos encontrados a partir dos livros fundiários.

Para a identificação dos 11.442 títulos, consideramos todos os títulos em suas versões originais que estavam presentes no arquivo do INCRA. Os títulos foram pesquisados, identificando o beneficiário, CPF, lote, número do título e ano de expedição. Também encontramos casos em que as informações sobre os lotes se limitavam a uma cópia do memorial descritivo e/ou ao mapa do perímetro do lote. Nesses casos, optamos por não considerar esses dados, uma vez que não havia comprovação ou registro da emissão de títulos de propriedade.

Dentre os títulos urbanos, a pesquisa identificou 5.956 títulos catalogados, 5.700 títulos informados pelo INCRA e 6.400 lotes informados pelo INCRA e, dentre os títulos rurais, foram encontrados 5.486 títulos catalogados, 5.600 títulos informados pelo INCRA e 7.048 lotes informados pelo INCRA.

As informações inseridas em planilhas, catalogadas e tabuladas, correspondem ao acervo atual do INCRA, e deverão ser utilizadas para elaborar planejamento das ações de regularização a serem executadas, que incluem possível reconstituição de acervo. A partir dos títulos expedidos e pesquisados foi possível realizar a primeira estratificação, distinguindo-os entre rurais e urbanos. Essa divisão será relevante no momento de planejamento da regularização fundiária do PECSR. As áreas consideradas urbanizadas e/ou com perda de vocação agrícola poderão ser doadas à prefeitura.

Assim, passa-se a adotar como referência os 11.442 títulos expedidos e pesquisados. O primeiro dado relevante foi a separação entre títulos entregues e não entregues. Foram considerados títulos não entregues os títulos localizados, porém, sem as assinaturas na via analisada. Seguindo a mesma lógica, foram considerados títulos entregues os localizados em via original e com as devidas assinaturas.

Parte dos títulos expedidos e não entregues estava arquivada na UAOB/ INCRA, porém, sem a inclusão nos Livros Fundiários. Outra parte dos títulos expedidos e não entregues estava nos próprios Livros Fundiários. Entretanto, em ambos os casos, não havia informação de cancelamento. Dentre os títulos entregues, não foram localizadas informações relativas a possíveis cancelamentos.

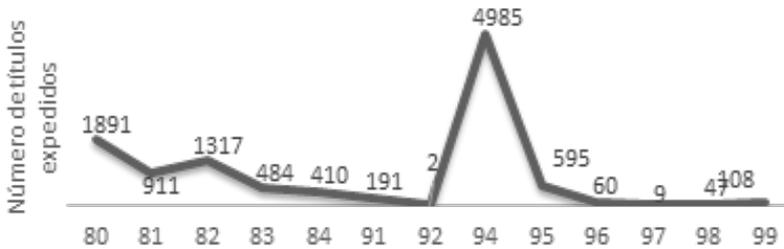
Dos 11.442 títulos expedidos e pesquisados, foram identificados 432 não entregues e 11.010 entregues. Do total de títulos expedidos e não entregues, 96,1% são referentes a lotes urbanos e 3,9% a lotes rurais. Do total de títulos expedidos e entregues, 50,25% são referentes a lotes urbanos e 49,75%, referentes a lotes rurais.

Há também uma lacuna entre os anos de 1985 e 1990, período em que não

foram localizados títulos expedidos. Possivelmente, essa lacuna deve-se a dois pontos: I) ao período que antecedeu a extinção do INCRA, em 1987 e II) a redução de jurisdição do INCRA no programa de regularização fundiária, com o Decreto-Lei n.º 2.375 de 1987 (BRASIL, 1987)⁷.

Observou-se que 1994 foi o ano com maior número de títulos expedidos⁸. Entretanto, considerando que os títulos iniciais não teriam sido cancelados, a atuação do INCRA se tratava da complementação do processo de destinação dos lotes, iniciado na década de 1980. Também, nesse período, foi promulgada a Lei n.º 8.629, em 25 de fevereiro de 1993, que regulamentou as disposições constitucionais e o Estatuto da Terra, implementado o rito sumário para as ações de desapropriação (BRASIL, 1993). Houve, também, a “interiorização” do INCRA, por meio da criação das Unidades Avançadas. Entre os anos 80 e 99 foram expedidos e entregues vários títulos no PECSR (Figura 1).

Figura 1 – Número de títulos expedidos e entregues, por ano, entre 1980 e 1999, no PECSR.



Fonte: GOVFUN, 2021, p. 46.

Há algumas peculiaridades em relação aos títulos emitidos, dentre elas a ausência de identificação dos outorgados e seus cônjuges por meio de número do CPF. Isto foi observado nos títulos emitidos na década de 80, quando não era exigida a apresentação de tal documento. Esse fator dificulta a busca dos registros nos cartórios, principalmente devido a possível incidência de homônimos, tornado a busca nos registros imobiliários com apenas o parâmetro “nome do outorgado” improdutiva. Apesar disso, o levantamento tabulou os números dos títulos, elemento que poderá auxiliar nas buscas (Quadro 2).

Apenas 134 títulos foram identificados como registrados em cartório, menos

⁷ O Decreto-Lei n.º 2.375 de 1987 revogou o Decreto-Lei n.º 1.164/71 (BRASIL, 1987), retornando as áreas nele definidas à jurisdição dos Estados. Nesse período, de 1985 a 1989, os Estados executaram a identificação fundiária de 8,9 milhões de hectares e foram discriminados 6,1 milhões de hectares (INCRA, 1995).

⁸ No período entre 1993 e 1994 o INCRA passou por uma reestruturação, com o objetivo executar suas ações de maneira mais efetiva e eficiente, que foi concretizada pelo Decreto n.º 966, de 27 de outubro de 1993 (BRASIL, 1993; INCRA, 1995).

de 1% do total. Em geral, a carência decenal ou quinquenal para transmissão deve ser considerada a partir do registro. Parte dos títulos cuja informação de registro não foi juntada aos Livros Fundiários pode ter sido registrada sem a devida averbação na matrícula originária, o que poderá ser confirmado após a realização de buscas nos cartórios de registro de imóveis locais. Caso não tenham sido registrados, isso poderá ocorrer concomitantemente à apuração e expedição da liberação de cláusulas resolutivas, possibilitando o destaque definitivo na matrícula original, desde que comprovado o pagamento integral das parcelas.

Quadro 2 - Estratificação dos Títulos (rurais e urbanos) do PECSR pesquisados, em entregues, registrados, quitados e não entregues.

PECSR	Títulos pesquisados	Títulos Registrados	Títulos Quitados	Títulos não entregues
Rurais	5.486	114	14	9
Urbanos	5.956	20	2.791	423
Total	11.442	134	2.805	432

Fonte: GOVFUN, 2021, p. 47.

Apenas 134 títulos foram identificados como registrados em cartório, menos de 1% do total. Em geral, a carência decenal ou quinquenal para transmissão deve ser considerada a partir do registro. Parte dos títulos cuja informação de registro não foi juntada aos Livros Fundiários pode ter sido registrada sem a devida averbação na matrícula originária, o que poderá ser confirmado após a realização de buscas nos cartórios de registro de imóveis locais. Caso não tenham sido registrados, isso poderá ocorrer concomitantemente à apuração e expedição da liberação de cláusulas resolutivas, possibilitando o destaque definitivo na matrícula original, desde que comprovado o pagamento integral das parcelas.

Quanto ao pagamento, 8.657 títulos não foram quitados e 2.805 títulos foram totalmente quitados (2.791 títulos urbanos e 14 títulos rurais), correspondendo a 24,5% dos títulos analisados. Foram identificadas várias parcelas emitidas, entretanto, nenhuma com a respectiva autenticação bancária para comprovação de pagamento. É possível que alguns pagamentos não tenham sido informados ao INCRA, ou mesmo tiveram seus registros perdidos.

Nos Livros fundiários não foram identificadas as comprovações de liberação das cláusulas resolutivas. Dentro dos procedimentos de cessão das áreas afetadas pela FIOL, há indicativo de que algumas liberações ocorreram, em

especial, para possibilitar as indenizações diretas aos lotes atingidos pela construção da ferrovia.

A triagem dos 76 títulos mencionados pelo serviço de cartografia da superintendência regional do INCRA na Bahia identificou 10 itens duplicados, o que reduz o número para 66 registros. Destes, 40 foram localizados entre os títulos levantados nos livros fundiários. Durante a análise e tabulação dos títulos, foi possível observar que os títulos emitidos na década de 80 eram emitidos com a área de reserva legal fora do lote. Possivelmente, essas áreas deveriam ser concentradas no que hoje é denominado PA Reserva Oeste e nos PAE São Francisco.

Os títulos emitidos na década de 90 já traziam a informação do perímetro do lote com a reserva legal incluída dentro da área útil do lote, conforme mapa e memorial descritivo. Não é possível informar se essas áreas de reserva estariam preservadas. Considerando a atual constituição do PECSR, caso haja emissão de novos títulos, a reserva legal deverá estar inserida na área do lote e não em porção externa, pois os levantamentos cartográficos feitos já concluíram que não existem áreas destinadas para esse fim.

Em relação as doações feitas pelo INCRA ao município de Serra do Ramalho, estas correspondem às áreas cedidas às associações, cooperativas, igrejas, bancos, escolas e aparatos de serviços públicos. Foram formalizados e registrados alguns termos de doação, entretanto, não há cópia nos acervos do INCRA. A documentação correspondente às doações deve ser levantada junto aos cartórios de registro de imóveis das comarcas de Bom Jesus da Iapa, Carinhanha e a Prefeitura de Serra do Ramalho.

Parte dessas doações foi emitida com cláusulas condicionantes, como restrição de finalidade, restrição temporal, dentre outras. Essa informação deverá esclarecer a significativa diferença de área urbana identificada nos títulos pesquisados e a área das Agrovilas identificadas pelo INCRA (cerca de 2.354,5627 ha)⁹.

O levantamento nos livros fundiários apurou uma área titulada de 150.131,57 ha. Este valor foi obtido a partir da soma das áreas dos títulos pesquisados. Considerando que esses são os dados disponíveis no acervo do INCRA em agosto de 2019, deve se ter considerado, inicialmente, a área titulada no PECSR. Entretanto, é possível que títulos tenham sido expedidos e que suas cópias não estejam nos Livros Fundiários. Como já mencionado, a área original é de

⁹Com base no mapeamento realizado pela cartografia do INCRA, cerca de 3.016,9 ha se referem às Agrovilas, considerando as áreas que perderam vocação agrícola e, por isso, deverão ser doadas ao município e devidamente destacadas da matrícula original do PECSR. Há um resultado incoerente entre a área urbana levantada nos títulos, 662,35 ha e o somatório da área das 23 agrovilas, 3.016,9 ha. Para contabilizar a área urbana titulada, foram considerados apenas os títulos localizados nos livros fundiários. Avaliando os livros fundiários, foi possível levantar situações como extravio de títulos, áreas urbanas que foram tituladas como rurais e a não contabilização das áreas doadas pelo INCRA diretamente à prefeitura, fatos estes que podem esclarecer a discrepância de dados observada.

258.000 ha, sendo que a área líquida estimada do PECSR é de 174.664,7 ha (INCRA, 2019), restando 24.533,1 ha a serem titulados. Nessa área restante, ainda estão inseridas as doadas diretamente ao município e os lotes com títulos não localizados.

Para os títulos expedidos e não quitados (75,5% dos títulos tabulados), será necessário planejamento de ações diretas, como a publicação de cancelamento desses títulos, expedição de novos títulos com reenquadramento, assim como para os ocupantes originários ou herdeiros que permaneçam nos lotes, nos termos da Lei n.º 11.952/2009 (BRASIL, 2009). Além disso, é necessária a expedição de novos títulos para os ocupantes atuais, o que requer o cancelamento das matrículas dos registrados, com registro do novo título.

Os dados disponíveis atualmente, conforme manifestação oficial da UAOB/INCRA, indicam a divisão do PECSR em aproximadamente 13.448 lotes, sendo 7.048 rurais e 6.400 urbanos, dos quais apenas 5.600 rurais e 5.700 urbanos teriam títulos expedidos pelo INCRA. Não há dados ou estimativas oficiais sobre quais teriam seus termos de quitação expedidos e, conseqüentemente, suas cláusulas resolutivas liberadas.

Consolidação das informações de área urbana no PECSR

Em vários projetos criados pelo INCRA, além dos lotes rurais, áreas de moradia eram planejadas com objetivo de avançar nos processos de socialização das famílias. Essas áreas eram chamadas de agrovilas. Muitas delas, com o passar do tempo, transformaram-se em núcleos urbanos consolidados, perdendo a vocação agrícola.

Em muitas dessas áreas, processos de titulação foram realizadas na década de 70 e início da década de 80. Entretanto, conforme resultado da pesquisa realizada, uma parte considerável dos processos de regularização não foram concluídos. Foi possível identificar duas situações distintas para as titulações das parcelas urbanas: as parcelas onde os títulos foram emitidos, mas seus processos não foram concluídos e as parcelas remanescentes.

Diante da necessidade de retomar e concluir o processo de destinação dessas áreas, o INCRA, que não possui a atribuição de titular áreas urbanas, deve construir instrumentos técnicos e jurídicos no intuito de repassar essas áreas urbanizadas aos municípios, em conformidade com as alterações trazidas pela Lei n.º 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e os Decretos n.º 9.310/2018 e 9.597/2018 (BRASIL, 2018), que instituem as normas gerais e os procedimentos aplicáveis a Regularização Fundiária Urbana (REURB).

Cabe ao INCRA concentrar o processo de regularização fundiária dessas áreas através de doação dos núcleos urbanos às Prefeituras Municipais, para que estas procedam a REURB. Antes de entrar na análise específica das doações

a serem realizadas em Serra do Ramalho.

Além disso, há que se considerar as áreas de afetação que correspondem à regularização dos territórios quilombolas das comunidades Barreiro Grande e Água Fria, à demarcação do território indígena da etnia Pankararu, à área de passagem da Ferrovia de Integração Oeste-Leste e o seu Canteiro de Obras, e à área da Agrovila 9, sede do município Serra do Ramalho. Nos Livros Fundiários não há informações relevantes sobre a caracterização dessas afetações. Esses destaques só poderão ser concluídos após a finalização da regularização das áreas distintamente.

Caracterização das áreas com afetação no PECSR

Projetos de Assentamentos criados nos limites do PECSR

No período de 1994 e 1995, visando solucionar o conflito entre as famílias que não se adaptaram ao projeto inicialmente idealizado pelo INCRA, foram criados dentro do PECSR os Projetos de Assentamentos (PA) Reserva Oeste, com capacidade de 841 famílias, o PA CSB, com capacidade para 207 famílias, o PA Agroextrativista São Francisco, que respeitou a vocação e o tipo de exploração de 600 famílias de ribeirinhos e o PA Feirinha Marrequeiro, com capacidade de assentamento de 834 famílias (PROJETO GEOGRAFAR, 2019).

A criação dos PAs reduziu a área inicial de 258 mil para 174 mil hectares aproximadamente. Assim, é preciso configurar se de fato há o efetivo destaque da matrícula originária do PECSR.

Território Indígena Pankararu

Os indígenas da etnia Pankararu tiveram sua identidade reconhecida pelo Estado em meados dos anos 80/90. A aldeia da comunidade intitulada Vargem Alegre estava localizada dentro da Agrovila 19, com população inicial de 87 pessoas (ESTRELA, 2003). Em meados de 2003, a comunidade foi transferida do “centro” para a “boca” da mata de Serra do Ramalho, há dois quilômetros de distância da Agrovila 19. A aldeia está a aproximadamente 22 quilômetros da sede do município de Serra do Ramalho e a 30 quilômetros do Rio São Francisco (ESTRELA, 2003).

À época, o INCRA procurou estabelecer os indígenas Pankararu em lotes da Agrovila 19 nas mesmas condições que os demais assentados, ou seja, sem considerar aspectos da sua tradicionalidade, o que foi recusado pela comunidade. Desde então, a regularização do território indígena está pendente. Vale ressaltar que não há muitos registros dessas tratativas no INCRA, tendo em vista que todas teriam ocorrido antes da extinção do órgão em 1987 (ESTRELA, 2003).

Comunidades Remanescentes de Quilombo

A construção dos reservatórios para usinas hidrelétricas prejudicou as áreas de vazantes ao longo da bacia do Rio São Francisco, conseqüentemente, causaram também profundas transformações na organização dos ribeirinhos, desde a realocação de cidades inteiras, desmembramentos de povoados e reconstrução do modo de vida às margens do rio (MP/BA, VELHO CHICO, 2014). Nestas comunidades estão incluídas as remanescentes de quilombos.

Foi possível identificar a presença de das comunidades quilombolas Barreiro Grande e Água Fria. As duas comunidades já foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares e com processos de regularização dos territórios em trâmite no INCRA (INCRA, 2013).

Considerando que o estado da Bahia tem uma expressiva presença de comunidades remanescentes de quilombo, a elevada demanda dificulta o andamento dos processos de regularização. É o que ocorre no caso das comunidades localizadas no município de Serra do Ramalho, que ainda aguardam o início da execução dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação – RTID (INCRA, 2019).

Ferrovía De Integração Oeste-Leste (FIOL)

A construção da Ferrovía de Integração Oeste-Leste tem como objetivo escoar a produção de grãos e minérios do estado baiano, com cerca de 1.527 quilômetros de extensão. A ferrovia prevê a construção da maior ponte da América Latina, de aproximadamente 3 quilômetros de extensão, que atravessará o município de Serra do Ramalho, atingindo cerca de 128 lotes.

Já tramitam no INCRA três processos administrativos para cessão/doação das áreas atingidas pela FIOL, referentes à área utilizada para construção do canteiro de obras e abrangência da ponte. Em todos os três casos, os processos não estão concluídos, carecendo de complementações documentais, bem como, de análise sobre os instrumentos de cessão, relatórios de impacto e possibilidade de contrapartidas, mesmo as obras estando em estágios avançados (INCRA, 2019).

Com a tramitação dos processos no INCRA, foi noticiada uma alteração do traçado da FIOL, em decorrência das interferências com as torres de alta-tensão da Transmissora Aliança de Energia Elétrica S.A. (TAESA). Por este motivo, não foi, ainda, possível definir a exata sobreposição das áreas sem a conclusão dos trabalhos de georreferenciamento.

A empresa VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (VALEC) já realizou as indenizações de posse e benfeitorias das áreas atingidas pela passagem da ponte (VALEC, 2019). Como as informações sobre os títulos é extremamente precária, as indenizações de domínio não foram feitas. A empresa ingressou com petições judiciais requerendo imissão na posse de alguns lotes, supostamente já pertencentes a particulares. Dentre três lotes requeridos, um

teve o título cancelado, outro está com pedido de liberação de cláusulas no INCRA em tramitação, e um está com transferência definitiva de domínio.

Município de Serra do Ramalho, Agrovila 9

Em 1989, por força da Lei Estadual n.º 5.018, de 13 de junho de 1989 (BAHIA, 1989) Serra do Ramalho é emancipado e torna-se município autônomo. Devido à forte presença de lotes urbanos e dos aparatos públicos e comerciais, a sede do município foi instalada na Agrovila 9. O INCRA realizou diversas doações para o município, no entanto, o levantamento cartorial ainda está em andamento e é necessária a busca nos arquivos da UAOB/INCRA/INCRA para identificar cópias dos instrumentos de doação e as respectivas baixas das condições resolutivas.

Conclusão

Para dar início aos trabalhos efetivos de regularização do PECSR, é necessário levantar as informações sobre os Projetos de Assentamento inseridos no PEC. Estes deverão ter suas áreas destacadas das matrículas originais e os processos de titulação desses lotes deverão ocorrer à parte, obedecendo aos dispositivos legais próprios aos projetos de assentamento, conforme Decreto n.º 9.311, de 2018.

O Plano de Regularização do PEC Serra do Ramalho deverá prever o destacamento da área a ser destinada ao reconhecimento do território indígena Pankararu. Porém, é necessário o aprofundamento da situação do processo de demarcação do território junto a FUNAI, pois não são áreas passíveis de alienação, nos termos do inciso II, do art. 4º, da Lei n.º 11.952, de 2009 (BRASIL, 2009). O processo de regularização dos territórios quilombolas deverá ser priorizado, considerando que essas áreas também devem seguir os trâmites de afetação específico, previsto no Decreto n.º 4.887, de 2003, pois não são áreas passíveis de alienação, nos termos do inciso II, do art. 4º, inciso II, da Lei n.º 11.952 de 2009 (BRASIL, 2009).

Em relação à FIOL, existe uma série de questionamentos jurídicos, como por exemplo, a forma de cessão das áreas deveria seguir o previsto na IN/INCRA/Nº 33 ou utilizar o instituto da servidão administrativa. Todas as ações desenvolvidas pela VALEC já estão em fase adiantada, sem a efetiva conclusão dos processos no INCRA.

Os lotes urbanos e a própria criação do município de Serra do Ramalho são elementos que indicam a necessidade de rever os procedimentos realizados pelo INCRA. A lei de criação do município por si só, resolveu os problemas de destinação da área, em conformidade com o inciso III, do Art. 3º, da Lei n.º 11.952 de 2009 (BRASIL, 2009), essas áreas são passíveis de regularização.

É fundamental a atualização dos dados para caracterizar corretamente a demanda de área a ser trabalhada. Porém, é possível prever que, diante da

publicação da Lei n.º 13.465, de 2017, várias iniciativas precisam ser implantadas, como a reemissão de títulos, liberação de títulos com cláusulas resolutivas cumpridas, destaque das áreas já doadas ou transferidas para destacá-las do patrimônio da autarquia fundiária (BRASIL, 2017). O PEC Serra do Ramalho enquadra-se nas áreas passíveis de regularização, conforme art. 40-A, da Lei n.º 11.952, de 2009 (BRASIL, 2009).

A análise dos dados divergentes de titulação, área, afetações e averbações de matrículas é complexa, e permite concluir que há possibilidade de vários casos em que os lotes foram subdivididos, assim como, de ter ocorrido reconcentração de pequenas áreas. Todos esses casos, possivelmente, acarretarão mudanças na divisão geoespacial originária do PEC Serra do Ramalho. Não há possibilidade de concluir o processo de regularização do PECSR sem priorizar a retirada das áreas sob afetação da matrícula do INCRA.

Não foi possível precisar todas as situações existentes no PECSR, entretanto, foram identificados problemas que deverão ser enfrentados e solucionados. Por exemplo, lotes com títulos emitidos, sem comprovação de quitação, não registrados e com cláusulas não liberadas; lotes com títulos emitidos, quitados, não registrados e com cláusulas não liberadas; lotes com títulos emitidos e cancelados, dentre outras situações.

Diante de todos os dados de destinação coletados nos livros fundiários, é possível estabelecer as seguintes conclusões. Alguns títulos podem ter sido registrados com a abertura de novas matrículas sem o correspondente destaque ou averbação na matrícula original. Nesta possibilidade, o problema encontra-se no procedimento realizado pelos cartórios, que não está de acordo ao que preconiza a Lei n.º 6.015/1973, e necessitaria de levantamento e análise jurídica sobre a correção desses títulos.

A maioria dos Títulos emitidos pelo INCRA podem não ter sido levados a registro. Essa responsabilidade passaria pelo controle ineficaz do INCRA, no que diz respeito ao acompanhamento das cláusulas resolutivas e na fiscalização do andamento dos registros junto ao cartório de imóveis.

Há a necessidade de levantar junto aos beneficiários os comprovantes de pagamento das parcelas ou certidões de quitações, pois é possível que exista um número maior de títulos quitados do que o que os registros apontam. Nestes casos, onde os títulos estão quitados, a relação contratual permanece e seria necessário adotar procedimentos de liberação de cláusulas e registro, com consequente destaque da matrícula original.

É possível que existam títulos quitados parcialmente ou não quitados. Assim, a relação contratual entre o INCRA e o beneficiário estaria extinta. Caso o lote esteja ocupado pelo beneficiário originário ou seus herdeiros, seria possível reenquadrar e reemitir o título, nos termos dos art. 32 e 33 do Decreto n.º

9.309/2018, incluindo o abatimento dos valores pagos (BRASIL, 2018). É possível que existam áreas nunca tituladas ou com ocupantes novos, onde qualquer documentação anterior serviria como comprovação do período de ocupação. Nestes casos, seria inevitável seguir todo o rito de regularização previsto no Decreto n.º 9.309/2018. Não é possível descartar que existam títulos quitados e registrados que carecem, tão somente, do efetivo destaque das matrículas originárias do PECSR.

As áreas doadas às prefeituras foram feitas com cláusulas condicionantes, e por isso, é preciso adotar os procedimentos para concluir a doação definitiva das áreas. Há, ainda, áreas que perderam a vocação agrícola, como nas agrovilas, que devem ser doadas à prefeitura para que, posteriormente, seja realizada a Regularização Urbana.

Para ações futuras, identificamos que há necessidade de pesquisa na Unidade Avançada do INCRA no Oeste Baiano para realizar os levantamentos das informações de registro, identificando e analisando os instrumentos de doação, bem como, apresentado aos cartórios o quadro resumo dos títulos pesquisados, na expectativa de localizar possíveis matrículas abertas. Ao INCRA cabe concluir as peças técnicas que possibilitem a certificação do PEC, incluindo a materialização das áreas com possibilidade de doação à Prefeitura, por perda de vocação agrícola.

Diante do exposto, salienta-se que o processo de regularização fundiária no PECSR apresenta uma série de elementos complicadores, identificados e quantificados no presente trabalho. Estes, além dos elementos potencializados pela dinâmica histórica da legislação, incluem informações incongruentes e controversas, múltiplos processos específicos de afetação e irregularidades documentais.

Referências

BAHIA. **Lei Estadual n.º 5.018, de 13 de junho de 1989.** Cria o Município de Serra do Ramalho, desmembrado do Município de Bom Jesus da Lapa Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85473/lei-5018-89> . Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 73.072, de 1º de novembro de 1973.** Dispõe sobre a criação de zona prioritária, para fins de Reforma Agrária, no Estado da Bahia, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/de>

cret/1970-1979/decreto-73072-1-novembro-1973-421516-norma-pe.html. Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 75.658, de 16 de dezembro de 1975.** Declara de interesse social, para fins de desapropriação, imóveis rurais situados nos municípios de Bom Jesus da Lapa e Carinhanha, no Estado da Bahia, compreendidos na área prioritária para fins de Reforma Agrária assim declarada pelo art. 1º do Decreto n.º 73.072, de 1 de novembro de 1973 e ampliada pelo art. 1º do Decreto n.º 74.366, de 7 de agosto de 1974. Brasília, DF: Presidência da República, 1975. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-75658-25-abril-1975-424284-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.375, de 24 de novembro de 1987.** Revoga o Decreto-Lei n.º 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2375.htm. Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 966, de 27 de outubro de 1993.** Aprova a Estrutura Regimental do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA e dá outras providências. Revogado pelo Decreto n.º 3.509, de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0966.htm. Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em 06 de nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.597, de 04 de dezembro de 2018**. Altera o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União, e o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9597.htm. Acesso em 06 de nov. 2023.

ESTRELA, E. S. **Povos indígenas no Brasil: Povo Pankararu**. Instituto socioambiental, 2003. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Pankaru>. Acesso em 06 de nov. 2023.

ESTRELA, E. **Três felicidades e um desengano**. A experiência dos beradeiros de Sobradinho em Serra do Ramalho. São Paulo. Tese de doutorado em História Social. Departamento de História da Pontifícia Universidade de São Paulo, 2004, 264 p.

ESTRELA, E. S. **Um caso de deslocamento compulsório**: o projeto especial de colonização Serra do Ramalho Bahia. In: VII CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, FLASCO, Quito, Equador, novembro de 2006, Anais Eletrônico, 2006.

ESTRELA, E. **Um rio de memórias**: o *modus vivendi* dos beradeiros sanfranciscanos antes da represa de Sobradinho (Bahia). História & Perspectivas, v. 41, Uberlândia, 2009. p. 115-139.

FAORO, Raymundo. **A evasiva da legitimidade**: o remendo constitucional. A Republica inacabada. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2013.

GERMANI, G. I. **Assentamentos de Reforma Agrária**: Produção de Novos Espaços de Vida e de Conflitos. In: Texto apresentado no 50º Congresso Internacional de Americanistas, Varsóvia, Polônia. Cultura vozes, n.º 6, 2001.

GERMANI, G. I. Reforma Agrária: ações públicas e movimentos sociais. **Cadernos de Geociências**, v. 13, n. 1, Especial UFBA 70 anos, 2016. Original publicado em **Cadernos de Geociências**, v. 6, nov. 2001.

GOVFUN. GOVERNANÇA FUNDIÁRIA. **Governança e Regularização Fundiária em Terras do INCRA e União nas regiões sul, sudeste, centro-oeste e nordeste**. Relatório Técnico GOVFUN PEC Serra do Ramalho. Brasília/DF, 2021. INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Documentos de circulação interna**, 1995.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Documentos de circulação interna**, 2013.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Documentos de circulação interna**, 2014.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Documentos de circulação interna**, 2018.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Documentos de circulação interna**, 2019.

MACARINI, J. P. **A política econômica do Governo Médici: 1970-1973**. Nova Economia, v. 15, n. 3, 3 jun. 2009. p. 53-92.

MAGGI, L.; SILVA, A. P. M.; ALVES, F. **Diagnóstico Social, Econômico e Cultural dos Atingidos por Barragens: O caso da UHE de Sobradinho (BA)**. Brasília: Ipea, 2017.

MP/BA. Ministério Público da Bahia. **VELHO CHICO: A Experiência da Fiscalização Preventiva Integrada na Bahia/Equipe FPI – 1ª Edição**, Salvador: Ministério Público da Bahia e Órgãos Parceiros do Programa FPI, 2014. 430 p.

OLALDE, A. R.; OLIVEIRA, G. G.; GERMANI, G. I. **Acesso a Terra e Desenvolvimento Territorial no Médio São Francisco: Desenvolvimento Territorial e Ruralidade**. Apresentado no XVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 22-25 jul. 2007. Disponível em: https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/2007_olalde_oliveira_e_germani_0.pdf. Acesso em 06 de nov. 2023.

PROJETO GEOGRAFAR. **A Geografia dos Assentamentos na Área Rural**. Evolução do Índice de Gini e da Estrutura Fundiária. Serra do Ramalho - BA (1996 - 2006). Universidade Federal da Bahia (UFBA), conselho Nacional de Pesquisa, (CNPq). Disponível <http://www.geografar.ufba.br>. Acesso em 06 de nov. 2023.

REYDON, B. P.. **Mercados de Terra no Brasil: Estrutura e Dinâmica**, Brasília, NEAD, 2006. p. 15.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; TELLES, T. S. **Land Tenure in Brazil: The Question of Regulation and Governance**. *Land Use Policy*, v. 42, 2015. p. 509-516.

SOUSA JUNIOR, A. M. de; LIMA, D. de F. **MARCOS REGULATÓRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FOCO NAS LEIS 11.977/2009 E 13.465/2017**. *Direito da Cidade*, v. 12, n. 3, 2020.

VALEC. Engenharia, construções e Ferrovias S.A. **Ferrovias de Integração Leste Oeste**. Disponível em <https://www.valec.gov.br/ferrovias/ferrovia-de-integracao-oeste-leste>. Acesso em 06 de nov. 2023.

VELLOSO, J. P. dos R. **Estratégia de Desenvolvimento e o Programa de Integração Nacional**. *Revista do Serviço Público*, v. 105, n. 2, 2017. P. 15-30.

VIANA, M. I. da S.; COSTA, E. de S.; NERY, S. **As Contradições do Capital no Espaço Agrário em Serra do Ramalho – BA**. *In: X Colóquio do Museu Pedagógico, Vitória da Conquista – BA*, 2013.