

Titulação: mudanças na narrativa institucional do Incra (2018–2025)

Titling: changes in the institutional narrative of Incra (2018–2025)

Laila Garcia Marques

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil

Eduardo Miotto Flech

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil

Adilson Roberto Bellé

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil

Alisson Vicente Zarnott

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil

Pedro Selvino Neumann

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil

GT7. Desenvolvimento rural, territorial e regional

Resumo: O presente artigo analisa as mudanças na narrativa institucional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) acerca da política de titulação, a partir da comparação entre os períodos de 2018 a 2022 e de 2023 a 2025. O trabalho utiliza como fonte de dados notícias publicadas no portal institucional do Incra e examina comparativamente a narrativa dos dois períodos de modo a identificar alterações e a existência de uma reconfiguração da política de titulação nos diferentes governos. Assim, a pesquisa baseia-se em análise documental, considerando 34 notícias no primeiro período e 37 no segundo, organizadas e examinadas comparativamente quanto à forma de apresentação da política, aos sentidos atribuídos à titulação e aos públicos envolvidos. Os resultados indicam que, entre 2018 e 2022, a titulação em assentamentos da reforma agrária assume posição central na narrativa institucional, especialmente no último ano pesquisado, sendo associada à segurança jurídica e à autonomia dos assentados, com ênfase na divulgação de números expressivos. Já no período recente, observa-se uma reconfiguração dessa centralidade: a titulação permanece presente, mas passa a compor um conjunto mais amplo de ações vinculadas à regularização fundiária, à governança da terra e à retomada da reforma agrária. Essa mudança se expressa também na incorporação de novos públicos, com destaque para as comunidades quilombolas, cuja titulação se insere em processos distintos, mais complexos e prolongados. Ao mesmo tempo, no caso dos assentamentos, observa-se uma alteração na narrativa, que passa a associar a titulação à garantia de direitos e ao acesso a políticas públicas. Por fim, conclui-se que não há uma ruptura, mas uma reconfiguração do papel da titulação, que deixa de ocupar posição isolada e passa a integrar uma abordagem mais ampla da política agrária.

Palavras-chave: Reforma agrária, titulação de terras, governança da terra, Incra.

Abstract: This article analyzes changes in the institutional narrative of the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (Incra) regarding land titling policy, based on a comparison between the periods from 2018 to 2022 and from 2023 to 2025. The study uses as its data source news published on Incra's institutional website and comparatively examines the narratives of these two periods in order to identify changes and the existence of a reconfiguration of land titling policy across different governments. The research is based on documentary analysis, considering 34 news items in the first period and 37 in the second, which were organized and comparatively examined in terms of how the policy is presented, the meanings attributed to titling, and the publics involved. The results indicate that, between 2018 and 2022, land titling in agrarian reform settlements assumed a central position in the institutional narrative—especially in the final year analyzed—being associated with legal security and the autonomy of settlers, with an emphasis on the dissemination of expressive figures. In the more recent period, however, a reconfiguration of this centrality can be observed: titling remains present, but becomes part of a broader set of actions linked to land regularization, land governance, and the resumption of agrarian reform. This shift is also reflected in the inclusion of new target groups, particularly quilombola communities, whose titling processes are distinct, more complex, and longer in duration. At the same time, in the case of settlements, there is a noticeable change in the narrative, which begins to associate titling with the guarantee of rights and access to public policies. Finally, it is concluded that there is no rupture, but rather a reconfiguration of the role of titling, which ceases to occupy an isolated position and becomes part of a broader approach to agrarian policy.

Keywords: Agrarian reform, land titling, land governance, Incra.

1. Introdução

A política de reforma agrária no Brasil tem sido marcada historicamente por disputas em torno do acesso à terra. Isso se configura em processos que foram mudando e se adaptando a contextos distintos no decorrer dos anos, desde a promulgação do Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985.

Nos últimos anos o tema da titulação de terras em assentamentos tem sido pauta importante, assumindo significados distintos conforme os arranjos institucionais e as orientações políticas de cada período. Para além de uma etapa meramente administrativa no processo de distribuição da terra, a titulação configura-se como um instrumento estratégico e tensionado no âmbito da política de reforma agrária, na medida em que pode impactar a reconfiguração da estrutura fundiária, as atribuições do Incra e as próprias condições de permanência das famílias tituladas no campo.

Entre os anos de 2018 e 2022, a titulação encontrava-se como eixo estruturante da ação governamental, sendo divulgada como sinônimo de segurança jurídica, emancipação e autonomia das famílias assentadas. No entanto, essa ação do governo foi alvo de críticas e controvérsias, uma vez que foi questionada pelos movimentos sociais do campo, além de pesquisadores que estudam a questão agrária (Sauer, Leite e Tubino, 2020)¹, pois freou o processo de reforma agrária no seu contexto mais amplo. Entretanto, esta ação do estado foi bem recebida pelo público beneficiário que aguardava o documento de posse da terra².

A partir de 2023, observa-se uma reorientação institucional quanto à titulação em assentamentos, a qual foi inserida em uma perspectiva mais ampla de governança da terra e retomada da reforma agrária. Essa mudança se apresenta também na estrutura organizacional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e na forma como a política é apresentada nos canais oficiais de comunicação.

Este texto constitui um desdobramento e atualização da análise anteriormente desenvolvida em Marques et al. (2024) que investigou as controvérsias e as distintas narrativas mobilizadas em torno da política de titulação em áreas de reforma agrária no período de 1º de janeiro de 2018 e 1º de janeiro de 2023, correspondente aos mandatos de Michel Temer e Jair

¹ Depoimentos de assentados indicam uma percepção positiva em relação à titulação, associando-a à segurança jurídica, à sucessão familiar e ao acesso a crédito. Como exemplo dessa afirmação, conforme reportagem do portal SUL21 (2018), agricultores destacam o interesse no Título de Domínio como forma de garantir a propriedade em nome da família e ampliar as possibilidades de produção por meio de financiamentos.

² Como exemplo de críticas de pesquisadores à centralidade da titulação no governo Bolsonaro, pode-se mencionar a entrevista de Sérgio Sauer ao jornal Brasil de Fato, em 2019, na qual são apontadas preocupações com o avanço dessa pauta.

Bolsonaro. Enquanto o estudo precedente privilegiou a identificação de disputas entre diferentes atores, incluindo Estado, movimentos sociais e outros agentes, o presente trabalho propõe um deslocamento analítico ao focalizar especificamente a narrativa institucional do Incra no contexto do governo iniciado em 2023 até 31 de dezembro de 2025.

Diante disso, este artigo tem como objetivo analisar as mudanças na narrativa institucional do INCRA sobre a política de titulação entre os períodos de 2018 a 2022 e 2023 a 2025, buscando identificar a continuidade ou rupturas das estratégias governamentais. Ao analisar as notícias publicadas no portal oficial do INCRA, pretende-se compreender como é feita a comunicação e o sentido que é dado ao tema da titulação no contexto mais amplo da política agrária.

Este texto está estruturado em quatro partes, além desta introdução. O item dois trata das definições normativas relacionadas à titulação na reforma agrária, distinguindo títulos provisórios e definitivos, bem como destacando alterações institucionais que indicam possíveis mudanças na condução da política agrária. Em seguida, descreve-se a metodologia utilizada conforme o objetivo proposto neste trabalho, seguida da análise dos resultados encontrados e, por fim, as considerações finais.

2. Titulação na reforma agrária: definições e marcos normativos

A titulação definitiva pode ser considerada como o desfecho de um processo de reforma agrária, resultante de uma série de etapas normativas que visam à conversão da posse em propriedade por parte das famílias beneficiárias.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, na maioria das vezes, um assentamento da reforma agrária é formado a partir da compra ou da desapropriação por interesse social de imóveis rurais para assentar famílias³. O segundo passo é a criação do Projeto de Assentamento (PA), ou seja, quando a área, já de posse do INCRA, é oficialmente destinada à reforma agrária, ocorre o processo de seleção das famílias beneficiárias, conforme critérios estabelecidos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O processo de seleção de famílias ocorre via editais de

³ Conforme o Decreto nº11.995/2024 que institui o Programa Terra da Gente, as modalidades de obtenção de imóveis rurais podem se dar por meio de: desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária; desapropriação por interesse social; doação; compra e venda; destinação de imóveis rurais objeto de perdimento; expropriação de imóveis rurais que foram localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho em condições análogas à escravidão; arrematação judicial de imóveis penhorados em execuções; aquisição mediante autorização judicial de imóveis penhorados na justiça do trabalho; dação em pagamentos; adjudicação; aquisição onerosa de imóveis rurais pertencentes a empresas públicas, sociedades de economia mista e serviços sociais autônomos; discriminação e arrecadação de terras devolutas da União; Transferência de domínio; arrecadação de bens vagos; reversão à posse da União de terras rurais de sua propriedade indevidamente ocupadas; herança e legado; e permuta.

seleção, seguido pela inscrição da unidade familiar, a análise documental e enquadramento nos critérios de elegibilidade do PNRA.

Após selecionadas, as famílias são assentadas e passam a ter o direito ao Contrato de Concessão de Uso (CCU), que pode ser considerado o primeiro documento emitido pelo INCRA que transfere, em caráter provisório, a posse do lote à família assentada. Basicamente, na emissão do CCU o Estado permanece detentor do título de domínio da área e concede ao beneficiário a posse para a exploração de acordo com a legislação vigente. Entre as cláusulas para emissão do CCU está a necessidade de exploração econômica da área a partir do uso da mão de obra familiar⁴.

De posse do CCU, a família tem direito de acesso a políticas públicas específicas para o público do PNRA, como créditos habitacionais e produtivos. Além disso, o Incra tem a obrigação de prover os projetos de assentamento com estradas, energia elétrica e água e também assistência técnica e extensão rural (ATER), conforme o Decreto nº 11.586, de 28 de junho de 2023 (BRASIL, 2023). Contudo, historicamente, o andamento da pauta da reforma agrária é resultado da tensão entre a atuação dos movimentos sociais e o estado.

Após o Incra classificar o assentamento como consolidado a titulação definitiva dos lotes pode ser objeto de ação estatal. Para que uma família possa ser detentora do TD ela precisa ter o CCU. O TD transfere a propriedade da terra do INCRA à família assentada, contudo existem uma série de cláusulas resolutivas previstas no PNRA que a família precisa cumprir pelo prazo de 10 anos após a concessão do CCU.

Nesse contexto, cabe destacar que o artigo 15 do Decreto nº 9.311/2018⁵, lista as condições de permanência do beneficiário no PNRA, previstas no CCU, no Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Título de Domínio (TD).

⁴ Cabe destacar que essa é uma alteração da legislação, anteriormente exigia-se que o beneficiário residisse no lote.

⁵ 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. (DECRETO nº 9.311, de 15 de março de 2018).

2.1 Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Título Definitivo (TD)

Existem dois tipos de título definitivo para assentamentos: CDRU e o TD. O CDRU, conforme artigo 30 do decreto nº 9.311/2018, é um instrumento com força de escritura pública que transfere de forma gratuita e definitiva, o direito real de uso condicionado à exploração rural do imóvel da reforma agrária ao beneficiário. Assim, o CDRU é inegociável durante o período de 10 anos, contado da data de celebração do CCU ou outro instrumento equivalente que comprove o início da exploração da parcela após a homologação. Porém, este título pode ser transferível por sucessão legítima ou testamentária, desde que os herdeiros atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA, sendo vedado o fracionamento do lote.

No que se refere às possibilidades de negociação desse instrumento, o Decreto nº 11.637/2023 altera a redação do parágrafo único do art. 31 do Decreto nº 9.311/2018 e estabelecendo que:

“Parágrafo único. Decorrido o prazo de dez anos, cumpridas as condições resolutivas e com anuência do Incra, a concessão do direito real de uso poderá ser negociada por ato *inter vivos*, desde que o adquirente seja agricultor familiar que atenda aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 2006, vedado o fracionamento do lote ou a sua incorporação a outro imóvel rural que resulte em área final que ultrapasse quatro módulos fiscais” (BRASIL, 2023).

De modo complementar, o artigo 34 do Decreto nº 9.311/2018 caracteriza o TD como instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade do imóvel da reforma agrária ao beneficiário. Assim como no CDRU, o TD é inegociável pelo período de dez anos desde a data de celebração do CCU ou outro instrumento equivalente que comprove o início da exploração da parcela após a homologação. Após este período e cumpridas as condições resolutivas, a propriedade torna-se negociável por ato *inter vivos*, sendo vedada a incorporação da área titulada a outro imóvel rural cuja área final ultrapasse quatro módulos fiscais. Durante a vigência dessas cláusulas, a propriedade objeto do TD é transferível por sucessão legítima ou testamentária conforme o Decreto nº 9.311/2018 (BRASIL, 2018).

Nesse contexto, a titulação passa a ser mobilizada como instrumento de política pública com diferentes significados, variando conforme o período e os atores envolvidos. É justamente essa dimensão discursiva que orienta a análise aqui proposta. Ao mesmo tempo, essas mudanças

também se refletem na organização institucional do Incra, cuja estrutura passa a incorporar distintas orientações político-institucionais ao longo do tempo, como será discutido a seguir.

2.2 Reconfiguração institucional do Incra nos governos Bolsonaro (2019 - 2022) e Lula (2023 -2026)

Com base nos Decretos nº 10.252/2020 e nº 12.171/2024, observa-se um conjunto de mudanças na estrutura organizacional do Incra, refletindo distintas orientações político-institucionais entre os períodos analisados. Essas mudanças se materializam, sobretudo, na criação e reconfiguração de diretorias estratégicas, com impactos diretos na condução da política agrária.

Entre as principais inovações institucionais, destacam-se:

- a) a criação da Diretoria de Programas e Projetos Especiais, responsável por assessorar a Presidência e o Conselho Diretor na coordenação e execução de projetos estratégicos. Compete a essa diretoria promover a articulação institucional com outras diretorias e Superintendências Regionais, além de fomentar a interlocução com entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios). Também atua na proposição de estratégias interinstitucionais e no suporte técnico às demais unidades do Incra;
- b) a criação da Diretoria de Obtenção de Terras, que passa a concentrar atribuições fundamentais para a retomada da reforma agrária, como os processos de desapropriação por interesse social, a aquisição de imóveis rurais por compra e venda direta e a destinação de terras públicas. Sua criação reforça a centralidade da política de acesso à terra como eixo estruturante da atuação do Instituto⁶;
- c) a criação da Diretoria de Territórios Quilombolas, cuja instituição representa um avanço significativo no reconhecimento da diversidade socioterritorial no âmbito da política agrária. Essa diretoria é responsável por coordenar os processos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de territórios ocupados por remanescentes de comunidades quilombolas. Além disso, assume competências relacionadas ao licenciamento ambiental nesses territórios e à articulação com outros órgãos governamentais.

A criação dessa diretoria aponta uma inflexão institucional no sentido de conferir maior prioridade às políticas voltadas a povos e comunidades tradicionais, historicamente marginalizadas. Ao estruturar essa nova diretoria, o INCRA fortalece a capacidade técnica e

⁶ A referida diretoria havia sido extinta durante o governo Bolsonaro, o que corrobora a estratégia adotada no período, marcada pela paralisação de processos de compra e desapropriação, em contraposição à centralidade atribuída à titulação dos assentamentos, elementos que indicam o direcionamento da política naquele contexto.

operacional para tratar da complexidade jurídica, fundiária e socioambiental que envolve a regularização de territórios quilombolas. Cabe destacar que o processo de regularização envolve distintas etapas, que consistem, resumidamente em: autoidentificação da comunidade, a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), sua publicação e a abertura de prazo para contestações, a emissão da portaria de reconhecimento, bem como os procedimentos de desapropriação, quando necessários. Somente após o cumprimento dessas etapas é que se realiza a titulação, que, no caso das comunidades quilombolas, corresponde à fase final do processo, distinguindo-se do processo de titulação dos assentamentos descrito anteriormente.

Outro aspecto a evidenciar refere-se à reorganização das competências relacionadas à titulação de famílias assentadas. No âmbito do Decreto nº 10.252/2020, essa atribuição estava vinculada à Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento. Com a promulgação do Decreto nº 12.171/2024, a competência foi transferida para a Diretoria de Governança da Terra, onde passou a contar com uma estrutura específica, por meio da Coordenação de Titulação de Assentamentos (DFT). Esta coordenação se desdobra na Divisão de Titulação de Assentamentos (DFT-1) e na Divisão de Monitoramento de Títulos de Domínio (DFT-2), indicando maior especialização e controle sobre os processos de titulação, mas especialmente sugerindo uma reorientação institucional na maneira como a titulação passa a ser tratada, passando a se inserir em uma perspectiva mais ampla de governança da terra.

3. Metodologia

O presente estudo baseia-se em pesquisa documental, tendo como fonte as notícias publicadas no site oficial do Incra. Trata-se de uma atualização da análise desenvolvida em Marques et al. (2024), na qual foram investigadas as controvérsias e as distintas narrativas mobilizadas em torno da política de titulação. Na presente versão, o foco desloca-se apenas para a narrativa institucional produzida pelo próprio Estado, a partir de um recorte empírico que abrange dois períodos distintos: de 2018 a 2022, correspondente aos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, respectivamente, e de 2023 a 2025, referente ao governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Diferentemente do estudo anterior, que considerou múltiplas fontes e as diferentes narrativas em disputa, optou-se, nesta análise, por delimitar as análises exclusivamente às notícias produzidas pelo próprio Incra. O recorte decorre do objetivo estabelecido neste artigo de examinar comparativamente a narrativa institucional, considerando uma mesma fonte, sobre

a política de titulação nos dois períodos distintos, já mencionados, para identificar as alterações e a existência de uma reconfiguração nos diferentes governos.

A constituição do material analisado foi realizada a partir de bases previamente sistematizadas. Assim, para o período de 2018 a 2022, foram retomadas as notícias já incluídas no estudo anterior (Marques et al., 2024), sendo selecionadas apenas aquelas provenientes do portal institucional do Incra, totalizando 34 notícias. Já para o período de 2023 a 2025, foi construída uma nova base de dados, mediante busca pela palavra-chave “titulação” no referido portal, resultando na identificação de 37⁷ notícias. As notícias foram organizadas em planilhas contendo data de publicação, título e link de acesso, sendo posteriormente padronizadas e ordenadas cronologicamente, conforme demonstrado no Quadro 01 e Quadro 02.

Quadro 01 – Notícias sistematizadas referente à titulação, publicadas no site do Incra (jan. de 2018 a jan. de 2022).

	Data	Título
1	20/02/2020	Títulos definitivos serão entregues a beneficiários de Não-Me-Toque (RS)
2	16/03/2020	Assentados de Cajazeiras (PB) conquistam títulos definitivos dos lotes
3	23/04/2020	Títulos definitivos de lotes serão entregues a 914 famílias assentadas
4	12/05/2020	Incra emite 502 títulos definitivos para agricultores de Goiás e Minas Gerais
5	13/08/2020	Assentados de São Miguel das Missões/RS recebem títulos definitivos
6	09/10/2020	Títulos definitivos são entregues em Santana do Livramento (RS)
7	08/02/2021	Titula Brasil
8	18/02/2021	Emitidos os primeiros títulos definitivos de 2021 no Rio Grande do Sul
9	19/03/2021	Começam as inscrições para os cursos de formação do Titula Brasil
10	25/05/2021	Emissão de guia para pagamento de títulos de assentamentos pode ser feita pela internet
11	18/06/2021	Governo Federal entrega mais de 50 mil títulos no Pará
12	03/08/2021	Assentados do Litoral Sul da Paraíba obtêm títulos definitivos dos lotes
13	15/09/2021	Município de Tacaratu (PE) adere ao Programa Titula Brasil
14	27/09/2021	Campina Grande (PB) ganha Núcleo de Regularização Fundiária do Titula Brasil
15	05/10/2021	Bahia: 86% do assentamento Rosa do Prado está titulado
16	17/12/2021	Famílias assentadas recebem títulos definitivos em Conde (PB)
17	21/07/2022	Famílias de Araraquara (SP) recebem documentos de regularização fundiária
18	05/08/2022	Famílias de Londrina (PR) são atendidas com 150 títulos definitivos
19	12/08/2022	Incra Goiás entrega 126 títulos definitivos nos primeiros dias de agosto
20	13/08/2022	Agricultores recebem títulos definitivos em Assú e Mossoró no Rio Grande do Norte
21	18/08/2022	Nota Oficial: Incra é impedido de entregar títulos para famílias no Pará
22	25/08/2022	Assentamento Tuerê no Pará será regularizado
23	26/08/2022	Títulos definitivos são entregues a agricultores em Bom Jesus das Selvas (MA)
24	07/09/2022	Títulos definitivos contemplam 92 famílias do Extremo Sul da Bahia
25	14/09/2022	Incra entrega mais 67 casas e 157 títulos definitivos em Roraima
26	16/09/2022	Títulos são concedidos a assentados de Joia e Encruzilhada do Sul (RS)
27	16/09/2022	Titulação definitiva chega a beneficiários de Touros (RN)
28	20/09/2022	Assentados recebem moradias e títulos da terra em Roraima
29	27/09/2022	Incra inicia entrega de títulos em projeto de colonização criado há 49 anos
30	11/10/2022	Agricultores recebem Títulos de Domínio no Rio Grande do Norte
31	18/10/2022	Agricultor da reforma agrária já pode emitir contrato de concessão do lote via internet
32	25/10/2022	Regularização de ocupante de lote em assentamento pode ser feita via internet
33	28/10/2022	Maior assentamento do Rio Grande do Norte começa a ser titulado
34	29/10/2022	Beneficiários da reforma agrária em Ipanguaçu recebem títulos definitivos

⁷ As notícias foram selecionadas a partir dos critérios metodológicos definidos para o presente estudo.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Marques et al. (2024).

Quadro 02 – Notícias sistematizadas referente à titulação, publicadas no site do Incra (jan. de 2023 a 01 de jan. de 2025).

	Data	Título
1	17/03/2023	Incra entrega 20 CDRU a famílias de Projeto de Desenvolvimento Sustentável no Pará
2	06/06/2023	Trabalhadores rurais recebem títulos provisórios em Batalha (PI)
3	28/06/2023	Famílias assentadas no Ceará recebem títulos definitivos da terra
4	18/07/2023	Incra atua na titulação das comunidades quilombolas de Alcântara (MA)
5	08/08/2023	Incra agiliza regularização de assentados para emissão de títulos definitivos
6	20/11/2023	Ação entrega títulos e libera créditos a assentados em Tocantins
7	21/11/2023	Governo entrega títulos de regularização de territórios quilombolas
8	29/11/2023	Tocantins tem primeira comunidade quilombola titulada
9	13/12/2023	Incra regulariza ocupações em cinco assentamentos do Piauí
10	14/12/2023	Entregue primeiro Título de Domínio (TD) de território quilombola no Ceará
11	18/12/2023	Incra entrega Título de Domínio a comunidade quilombola em Araripe (CE)
12	02/05/2024	Assentados em Porto Velho (RO) são atendidos com créditos e títulos
13	09/05/2024	Entrega de títulos e anúncio de novos assentamentos em Porto Velho (RO)
14	15/05/2024	Entregas do Incra reúnem centenas de pessoas em Porto Velho (RO)
15	16/05/2024	Famílias de quatro áreas em Mato Grosso obtêm seus títulos definitivos
16	29/05/2024	Agricultores mineiros obtêm títulos definitivos de seus lotes em áreas de reforma agrária
17	02/07/2024	Títulos definitivos de 200 famílias do PEC Serra do Ramalho são entregues na Bahia
18	08/07/2024	Território quilombola Rosário é reconhecido no Pará
19	10/09/2024	Decreto restabelece Diretoria de Obtenção de Terras do Incra e cria Diretoria de Territórios Quilombolas
20	10/09/2025	Comunidade quilombola do Feital recebe diretrizes sobre titulação no Rio de Janeiro
21	23/09/2024	Titulação de território quilombola em Praia Grande (SC) avança com decreto de desapropriação
22	26/09/2024	Assentados de Encruzilhada do Sul (RS) são titulados pelo Incra
23	27/09/2024	Comunidades quilombolas cearenses recebem Títulos de Domínio de suas terras
24	30/09/2024	Regularização e inclusão no PNRA são temas de visitas do Incra/CE a 12 comunidades quilombolas
25	06/11/2024	Comunidade quilombola Sítio Arruda (CE) recebe títulos e celebra posse total de território
26	04/12/2024	Comunidade Quilombo do Rosa recebe título de área de seu território no Amapá
27	07/04/2025	Famílias do assentamento Manchete (TO) recebem Títulos de Domínio e Contratos de Concessão de Uso
28	09/04/2025	Assinada portaria que institui a Agenda Nacional de Titulação Quilombola
29	10/04/2025	Incra concede Títulos de Domínio a 103 famílias assentadas em Uberlândia (MG)
30	04/06/2025	Incra entrega 54 títulos de propriedade a famílias do assentamento Sebastião Andrade (RN)
31	25/09/2025	Posse de imóvel rural é transmitida ao Incra para regularização fundiária quilombola no Ceará
32	10/10/2025	Parceria com o governo do Rio Grande do Norte permitirá avanço na titulação quilombola
33	12/11/2025	Famílias de Serra do Ramalho (BA) recebem atendimento para fins de titulação dos lotes
34	13/11/2025	Titulação definitiva chega a famílias assentadas em Independência (CE)
35	20/11/2025	Governo federal assina 28 decretos de interesse social de áreas de quilombos e bate recorde histórico
36	15/12/2025	Incra titula assentamento Alvorada no Rio Grande do Sul
37	19/12/2025	Incra no Amazonas entrega títulos da terra e contratos de crédito no valor de R\$ 30 milhões

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise desse material voltou-se para a identificação de recorrências na forma de apresentação da política de titulação, considerando, especialmente, os diferentes modos de enunciação presentes nas notícias, uma vez que remetem a maneira como a política é tratada institucionalmente, bem como os públicos aos quais a política é direcionada. Sendo assim, a perspectiva analítica utilizada consistiu na comparação entre os dois períodos, buscando destacar as continuidades e os deslocamentos da narrativa institucional do Incra. Nesse sentido, utilizou-se a quantificação das notícias como forma de análise, mas deu-se maior centralidade à identificação de como a titulação foi e é mobilizada e de que maneira essa política vem sendo apresentada ao longo do tempo.

4. Discussão dos Resultados

4.1 Titulação no Incra: centralidade e reconfiguração

Como observado no conjunto de notícias sistematizadas, no período de 2018 a 2022 foram identificadas 34 publicações. Destaca-se que nos anos de 2018 e 2019 nenhuma notícia com o termo titulação foi veiculada pelo Incra, o que se mostra em consonância com aspectos conjunturais do período, especialmente a transição do governo de Michel Temer (agosto de 2016 a janeiro de 2019) e o governo Jair Bolsonaro (2019-2022).

Ainda no governo de Michel Temer, observam-se elementos com implicações significativas para a política agrária, como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a redistribuição de suas competências entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (Alentejano, 2018). Nesse contexto, já se delineia uma mudança no direcionamento da política, marcada pela redução da criação de novos assentamentos e pela crescente ênfase na regularização fundiária e titulação definitiva, especialmente durante o governo Bolsonaro. Desse modo, a ausência de publicações no início do período pode ser compreendida também como expressão da transição, onde a ação institucional ainda não se encontrava organizada.

Por outro lado, se observa que no último ano do governo Bolsonaro, em 2022, as notícias veiculadas pelo Incra referente a pauta da titulação correspondem a 53% do total de publicações identificadas nessa fonte e nesse período (2018-2022). Em Marques et al. (2024) esse crescimento foi interpretado como uma expressão da relevância da pauta para o então candidato à reeleição na época. É possível observar nessas notícias que em sua maioria declaram grandes quantidades de títulos emitidos, muitas vezes, sem diferenciar a quais tipos de títulos se referem, se definitivos (TD) ou provisórios (CCU).

Diferentemente desse comportamento, o conjunto de notícias sistematizadas no período recente (2023 a 2025) totaliza 37 publicações, distribuídas de forma relativamente equilibrada ao longo dos anos: 11 em 2023, 15 em 2024 e 12 em 2025. De modo que a partir do número de notícias veiculadas pelo Incra pode-se inferir certa estabilização da temática do ponto de vista institucional. Nesse contexto, observa-se que a titulação permanece uma questão presente na narrativa, porém sem o mesmo movimento de intensificação e com algumas nuances distintas, entre elas, mudanças institucionais no que se refere, por exemplo, ao próprio regimento interno do Incra.

Nesse sentido, a comparação entre os dois períodos permite evidenciar alterações que ajudam a caracterizar a forma como a política passa a se manifestar em cada contexto. A

centralidade atribuída à titulação no período anterior se expressa, inclusive, em mudanças institucionais no âmbito da própria estrutura organizacional do Incra, especialmente no que se refere à sua inserção nas diretorias. No governo Bolsonaro, essa orientação se materializa, entre outros aspectos, na criação de uma unidade específica voltada à temática. Conforme noticiado pelo próprio órgão, “a importância atribuída às ações visando à segurança jurídica aos beneficiários da reforma agrária ficou ainda mais evidenciada com a criação de uma divisão exclusiva de titulação em assentamentos”⁸ (INCRA, 2020), implantada com a entrada em vigor do Regimento do Incra, aprovado em 23 de março de 2020 (BRASIL, 2020).

Assim, a Divisão de Titulação de Assentamentos (DDA-3) passou a integrar a Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos, no âmbito da Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento (DD), reforçando a centralidade da pauta no período e indicando a forma como a titulação era tratada: como etapa final dos projetos. No governo Lula essa atribuição é reposicionada ao passar a integrar a Diretoria de Governança da Terra (BRASIL, 2024). Pode-se inferir que esse deslocamento não se restringe apenas a uma mudança formal na estrutura organizacional, mas sinaliza uma reorientação no modo como passa a ser enquadrada institucionalmente. A titulação, portanto, deixa de aparecer como eixo central e finalidade em si mesma e passa a ser incorporada a uma perspectiva mais ampla de gestão territorial e regularização fundiária, articulando-se a outras dimensões da ação do Incra.

4.2 Programas e instrumentos: do Titula Brasil ao Terra Cidadã

Além das modificações legislativas já mencionadas para o período do governo Bolsonaro⁹, bem como das alterações na estrutura organizacional do Incra, destaca-se também a criação, conforme mencionado nas notícias, em 2020, do Programa Titula Brasil, instituído por meio da Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020), que estabelece como objetivo “aumentar a capacidade operacional dos **procedimentos de titulação e regularização fundiária** das áreas rurais sob domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária” (BRASIL, 2020, grifo nosso). Nesse sentido, o programa previu a incorporação de novos atores à política, especialmente os municípios, a partir da criação dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF). Paralelamente, a criação do programa foi acompanhada pela criação de uma solução tecnológica, em versão web e

⁸ <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/titulacao>

⁹As quais se referem ao Decreto nº 9.311, de 2018, promulgado pelo então presidente Michel Temer, e, posteriormente, ao Decreto nº 10.166, de 2019, assinado por Jair Bolsonaro.

móvel, voltada à reforma agrária e à regularização fundiária, que recebeu o mesmo nome do programa: Titula Brasil. Desse modo, ao menos do ponto de vista nominal, o sistema destinado à supervisão ocupacional já indicava, em sua própria denominação, que a finalidade da política parecia se orientar prioritariamente para a emissão de títulos.

Com a mudança de governo, o Programa Titula Brasil foi substituído pelo Programa Terra Cidadã, instituído por meio da Portaria Conjunta MDA/INCRA nº 4, de 25 de novembro de 2024. Contudo, as diferenças não se restringem à nomenclatura, mas dizem respeito, sobretudo, ao objetivo estabelecido. Conforme a referida portaria, o Programa Terra Cidadã tem como finalidade “ampliar a capacidade operacional das **ações de reforma agrária e de governança fundiária** geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária” (BRASIL, 2024, grifo nosso). Observa-se, nesse sentido, que a titulação deixa de ocupar posição central e passa a integrar um conjunto mais amplo de serviços vinculados à reforma agrária e à governança da terra, estruturados nos seguintes eixos: cadastro de imóveis rurais, reforma agrária, regularização fundiária, atendimento a comunidades quilombolas e serviços transversais, reunindo um conjunto articulado de ações voltadas à gestão territorial e ao atendimento dos diferentes públicos.

Em diálogo com esse processo, e em paralelo à substituição do Programa Titula Brasil pelo Terra Cidadã, foram realizadas alterações relacionadas à solução digital utilizada à época para a supervisão ocupacional, sendo substituída pela PGT Campo, sistema para reforma agrária e regularização fundiária¹⁰. Também em versão web e móvel, essa mudança é acompanhada por novas funcionalidades que visam dar apoio, por exemplo, ao programa “Terra da Gente”, instituído pelo governo federal por meio do Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024. O referido programa “tem como finalidade dispor sobre as alternativas legais para a **aquisição e a disponibilização de terras para a reforma agrária**, de forma a promover o acesso à terra, a inclusão produtiva e o aumento da produção de alimentos” (BRASIL, 2024, grifo nosso). Ainda com relação ao que dispõe este programa, cabe destacar a ampliação do público ao qual se destina, abrangendo “os beneficiários da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais, observada a legislação específica” (BRASIL, 2024). Sendo assim, a PGT Campo passa a englobar o serviço de cadastro de famílias para inclusão no PNRA.

¹⁰ Conforme descrição em seu endereço digital, trata-se de “planejamento e monitoramento do Incra para as ações de campo de supervisão ocupacional nos assentamentos, cadastro de famílias para o PNRA e vistorias nas áreas de regularização fundiária”.

A alteração do sistema “Titula Brasil” para PGT Campo parece indicar uma significativa mudança no posicionamento da política de titulação, que anteriormente se confundia com um programa no qual a centralidade recai sobre a própria titulação. Por outro lado, a inclusão do serviço de cadastro de famílias indica uma reconfiguração da política do atual governo, na qual a inclusão de famílias no PNRA passa a constituir uma pauta relevante, o que não se observava no período anterior.

4.3 A inserção de novos públicos

A análise das notícias, especialmente no período recente (2023 a 2025), indica a entrada de um novo ator no que se refere à categoria “titulação”: as comunidades quilombolas. Conforme retirado do site do Incra, considera-se que essas comunidades correspondem a “grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana –, que se autodefinem a partir das relações específicas com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias”¹¹.

Sendo assim, observa-se que, das 37 notícias extraídas, 17 correspondem a essas comunidades, o que representa aproximadamente 46% do total. Dessas, sete se referem à entrega de títulos e dez ao processo mais amplo de regularização. Em contraste com o período anterior (2018–2022), no qual não houve registros sobre esse público.

No entanto, cabe destacar as diferenciações quando se trata da titulação para esse público em comparação com os assentamentos. A identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas, conforme previsto no artigo 68 da Constituição Federal — que estabelece que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988) — passa a ser regulamentada pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003), o qual atribui ao Incra a competência para conduzir esses procedimentos.

Diante do exposto, e conforme o referido decreto (BRASIL, 2003), a titulação corresponde apenas a uma etapa de um processo mais amplo e complexo, constituído, primeiramente, por: a) a autoidentificação quilombola, que se refere à apresentação ao Incra da Certidão de Autorreconhecimento, emitida pela Fundação Cultural Palmares; b) a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), composto pelo levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas,

¹¹<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/quilombolas>

históricas, etnográficas e antropológicas; c) a publicação do RTID, abrindo prazo para contestações por parte de terceiros; d) a publicação da portaria de reconhecimento pelo presidente do Incra, na qual são estabelecidos os limites do território no Diário Oficial da União e dos estados; e) a emissão do decreto de desapropriação por interesse social, seguida de vistoria, avaliação e indenização nos casos em que haja sobreposição com propriedades privadas. Somente após o cumprimento dessas etapas é que se procede à titulação, realizada por ato do presidente do Incra. O título coletivo é considerado imprescritível e pró-indiviso à comunidade, sendo emitido em nome de sua associação representativa, o que implica a indivisibilidade do território e a impossibilidade de sua alienação.

Desse modo, nota-se que a titulação dessas comunidades diferencia-se significativamente do caso de assentamentos da reforma agrária, mesmo sendo responsabilidade da mesma instituição. A titulação quilombola, portanto, está associada à garantia de um território coletivo e à proteção de formas específicas de uso e ocupação da terra, incorporando aspectos sociais, econômicos e culturais que mobilizam diferentes etapas e instituições e, geralmente, com processos temporalmente longos. Além disso, é importante destacar que ela se configura como uma etapa final que corresponde a uma forma de reparação histórica, como declarado por representantes do Incra nas publicações sistematizadas.

Associado à análise das notícias, observa-se que o atual governo apresenta uma reconfiguração da política voltada a esse público. Isso se torna evidente quando se constata as alterações na estrutura organizacional do próprio Incra, com a criação - a partir do Decreto nº 12.171/2024 - de uma Diretoria de Territórios Quilombolas, o que demonstra a intencionalidade de dar centralidade às políticas voltadas para esse público nessa gestão. Somado a isso, destacam-se as ações de inclusão desse público ao PNRA, conforme estabelece a Portaria nº 175/2016, a partir de ações de cadastramento dessas famílias. Como registrado na declaração do superintendente do Ceará durante a entrega do primeiro título de território quilombola no estado: “a titulação não encerra o trabalho do Incra. As famílias já estão sendo cadastradas no Programa de Reforma Agrária para serem beneficiadas por ações e programas da autarquia, como a oferta de Créditos Instalação”¹².

Contudo, como descrito brevemente, o processo de regularização de comunidades quilombolas - do qual a titulação constitui etapa final - é complexo, envolve diferentes instituições e enfrenta disputas fundiárias. Todos esses fatores contribuem para certa morosidade no processo, como pode ser observado nas notícias que relatam casos de

¹²<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-entrega-titulo-de-dominio-a-comunidade-quilombola-em-araripe-ce>

comunidades que, desde 2013, tiveram o decreto de desapropriação assinado pelo presidente e somente no ano de 2023 foram tituladas, como é o caso da comunidade Encantados do Bom Jardim/Lago das Pedras em Tamboril (CE). Esse é apenas um exemplo, mas todas as notícias mencionam processos que tramitam há, no mínimo, 10 anos. Além disso, muitos dos títulos concedidos correspondem à posse parcial do território, o que demanda ainda mais tempo para a regularização plena dessas áreas.

Nesse sentido, as próprias notícias refletem também situações de conflitos, como, por exemplo, no caso da comunidade quilombola Ilha de São Vicente, em Araguatins (TO), onde o superintendente regional do Incra expõe a necessidade de retirada de não quilombolas da área para garantir a segurança das famílias. Segundo o seu relato: “A nossa preocupação agora é garantir a segurança das famílias que estão constantemente sendo ameaçadas. O título é uma parte do processo e este finaliza com a área sendo retomada pelo Incra para as famílias poderem trabalhar e viver com tranquilidade e dignidade”¹³.

Por fim, com base na análise dos dados pode-se inferir um deslocamento da centralidade anteriormente atribuída à titulação de assentamentos para os processos de titulação de comunidades quilombolas, sem, no entanto, apresentar números expressivos uma vez que o processo apresenta complexidades próprias que comprometem o andamento da titulação. Isso se observa, inclusive, nas notícias veiculadas pelo Incra, onde aparecem entregas de títulos somente nos anos de 2023 e 2024 (totalizando sete notícias), enquanto a maior parte (dez notícias) registra somente as distintas etapas do processo de regularização dessas comunidades, que culminarão, futuramente, na titulação propriamente dita.

4.4 Titulação em assentamentos

No que se refere às notícias relacionadas à entrega de títulos em assentamentos, foram identificadas 19 publicações, 16 que tratam exclusivamente da titulação e 3 que abordam o processo mais amplo de regularização no período mais recente (2023-2025). Já no período de 2018 a 2022, esse número chega a 24 notícias. Ao olhar para os dois momentos comparativamente, percebe-se que nas publicações anteriores, nem sempre há uma distinção entre os diferentes tipos de títulos: provisórios, como o CCU, e definitivos, como o TD ou o CDRU. Além disso, chama atenção o aumento significativo desse tipo de notícia no ano de 2022, indicando uma intensificação da pauta naquele contexto.

¹³<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/tocantins-tem-primeira-comunidade-quilombola-titulada>

Por outro lado, no período mais recente, as notícias tendem a diferenciar quais tipos de títulos estão sendo concedidos, o que sugere uma preocupação maior em distinguir esses instrumentos. Essa mudança também aparece na forma como a titulação é narrada. Se antes ela era frequentemente associada a ideias como “liberdade”, agora passa a ser reivindicada como possibilidade de sucessão familiar e ao acesso a políticas públicas, especialmente as voltadas ao crédito na agricultura familiar.

Outro aspecto que chama atenção é a forma como a titulação, sobretudo a definitiva, passa a ser associada à justiça social. Isso se expressa, por exemplo, na seguinte fala do diretor de Governança da Terra (DF): “Encerrar o ano com a entrega de mais de 3 mil documentos da terra é um marco importante, que fortalece a governança fundiária, garante direitos e reafirma o papel do Incra na promoção da justiça social e do desenvolvimento sustentável”¹⁴.

Como mencionado no presente trabalho, a partir das publicações analisadas, em diálogo com as alterações dos marcos regulatórios, observa-se que a política de titulação não se torna ausente nesse governo, permanece em curso, ainda que inserida em outras frentes de atuação institucional. Nesse contexto, a titulação parece compor um conjunto mais amplo de ações vinculadas à regularização fundiária, à governança da terra e ao atendimento de diferentes públicos, ou seja, articulando-se com distintas dimensões da política agrária.

No entanto, cabe destacar, ainda que não componha o conjunto de notícias sistematizadas, algumas declarações do ministro do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Paulo Teixeira, em janeiro de 2026, nas redes sociais, nas quais anuncia a emissão de 258 mil títulos concedidos. A declaração é acompanhada de uma comparação com o governo Bolsonaro e menciona que agora se trata de “título de verdade, não papéis provisórios”¹⁵. Além disso, ainda que não tenham sido incorporadas em razão do recorte temporal da metodologia adotada, há uma série de notícias veiculadas pelo próprio Incra sobre entregas de títulos em assentamentos da reforma agrária. Há indícios de que o ano de 2026 possa apresentar um número maior desse tipo de entrega, podendo essa movimentação estar relacionada à proximidade das eleições presidenciais.

De todo modo, parece haver uma ênfase, no governo Lula, no processo mais amplo de regularização dos assentamentos. A alteração na legislação para os processos de regularização de ocupantes irregulares em assentamentos, no que se refere à redução do tempo de comprovação de ocupação do lote para “I-A - ocupação e exploração da parcela diretamente

¹⁴<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-no-amazonas-entrega-titulos-da-terra-e-contratos-de-credito-no-valor-de-r-30-milhoes>

¹⁵ <https://x.com/pauloteixeira13/status/2011499234978062498>

pelo interessado há, no mínimo, 1 (um) ano”, incluído pela Lei nº 14.757, de 2023, indica uma flexibilidade em relação à regularização. Esses são elementos pertinentes que demonstram um novo lugar atribuído à titulação, como fase final no interior do processo de regularização, sem a centralidade observada anteriormente, mas ainda presente, com nuances distintas, na narrativa institucional.

Ainda com relação a titulação definitiva, cabe destacar as alterações do CDRU. No montante de notícias sistematizadas, apenas uma notícia divulga a emissão de CDRU no ano de 2023, concedido aos beneficiários do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Brasília. Na publicação consta a informação de que o CDRU é “firmado com moradores de assentamentos ambientalmente diferenciados, a exemplo de: Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF)”¹⁶; todavia, essa era a regra vigente até o ano 2023.

Conforme citado em Marques et al. (2024), ao analisar as distintas narrativas presentes nas notícias sistematizadas, o CDRU constituía uma pauta relevante no movimento social, em especial, o MST. A crítica ao governo daquele período (governo Bolsonaro) residia, sobretudo, nas alterações realizadas pelo Decreto nº 10.166, de 2019, que restringiu o CDRU à possibilidade de título apenas para assentamentos ambientalmente diferenciados, conforme expresso no seu art. 30 do: “Parágrafo único. O CDRU será disponibilizado exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados” (BRASIL, 2019). Para representantes do movimento social, isso consistia em uma manobra do governo federal da época para impor, de certa maneira, o TD para os assentamentos.

Assim, observa-se que essa foi uma alteração significativa com o governo Lula. De modo que a notícia presente no banco de dados analisado corresponde ainda a uma emissão prevista dentro das normas do referido decreto de 2019. Meses após a veiculação da publicação, o Decreto nº 11.637, de agosto de 2023, revogou esse parágrafo. Além disso, promoveu alteração no art. 24 ao retirar a exigência de manifestação mínima de 50% dos beneficiários para a emissão de CDRU, individual ou coletivo.

A retirada dessa exigência pode ser compreendida como uma flexibilização para o assentado, individualmente, uma vez que passa a não depender mais da adesão da maioria do assentamento para dar seguimento ao processo. Mais do que isso, chama atenção a ampliação do uso do CDRU, que deixa de estar restrito a projetos ambientalmente diferenciados, como PDS, PAE ou PAF. Nesse contexto, o CDRU passa, portanto, a se apresentar como uma

¹⁶<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-entrega-20-cdru-a-familias-de-projeto-de-desenvolvimento-sustentavel-no-para>

alternativa ao TD e pode configurar um tipo de instrumento que, ao menos do ponto de vista normativo, busca evitar processos de reconcentração fundiária associados à titulação definitiva. Todavia, ainda que se observem as mudanças normativas mencionadas, permanece a ausência de um debate que se aprofunde nas formas de titulação e nas fases que as antecedem, especialmente no que se refere à identificação das condições estruturais dos assentamentos e à situação das famílias para serem consideradas aptas ou não à titulação.

5. Considerações finais

Ao analisar comparativamente a narrativa institucional do INCRA nos períodos de 2018 a 2022 e 2023 a 2025, observou-se que a política de titulação não passou por nenhuma ruptura significativa, mas sim por um processo de reconfiguração. Constatou-se que no primeiro período a titulação era apresentada como eixo central onde a finalidade principal era a própria titulação em si, ao passo que no período recente a titulação compõe uma estratégia mais ampla de governança da terra e retomada da política de reforma agrária. Essa alteração da narrativa também pode ser acompanhada por números mais expressivos de emissão de títulos em comparação com o governo Bolsonaro, especialmente se consideradas as recentes declarações do ministro Paulo Teixeira.

Essa estratégia se efetiva tanto no discurso do governo como no processo institucional, o que demonstra que houve uma reorganização das estruturas do Incra, reformulando programas e ampliando os públicos atendidos, como no caso dos territórios quilombolas, ainda que com diferenças quanto ao processo de titulação. Nos assentamentos, observou-se uma ampliação no sentido da titulação, passando de apenas “propriedade da terra” para garantia de direitos, acesso a políticas públicas e justiça social, além de uma maior distinção entre os tipos de títulos concedidos.

Contudo, os resultados também apontam limites, uma vez que a titulação permanece sendo tratada como etapa administrativa ou meta institucional. Observa-se pouco avanço na discussão sobre as condições estruturais das famílias a serem tituladas, bem como nos critérios de “consolidação” dos assentamentos. Ademais, a não permanência dessas famílias no campo após a titulação, pode reacender a médio e longo prazo uma temida reconcentração fundiária, contradizendo com a própria política de reforma agrária.

Por fim, portanto, a narrativa institucional aponta para um reposicionamento da discussão da política de reforma agrária, no qual a titulação mantém importância estratégica, porém não central, passando a integrar um conjunto mais amplo de ações no campo da reforma agrária e de fortalecimento das famílias assentadas. Ao mesmo tempo, observa-se que esse

movimento é acompanhado pela flexibilização de instrumentos como as cláusulas resolutivas, que condicionam o uso e a negociação da terra, conforme a Instrução Normativa nº 153/2025, o que recoloca em questão os limites e os efeitos desse processo: em que medida essa reconfiguração fortalece a permanência das famílias no campo ou pode abrir novas possibilidades de reordenamento da estrutura fundiária?

Referências

ALENTEJANO, Paulo. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira? **Revista Okara**, João Pessoa, v. 12, n. 12, p. 2018.

BRASIL. Casa Civil. Governo federal lança programa para agilizar regularização fundiária. Brasília, 10 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/fevereiro/governo-federal-lanca-programa-para-agilizar-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 16 de abril de 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.252 de 20 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10252-20-fevereiro-2020-789792-publicacaooriginal-160038-pe.html>. Acesso em: 06 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.586, de 28 de junho de 2023. Brasília, DF, 28 de junho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11586.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.171 de 10 de setembro de 2024. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 10 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, DF, 24 de julho de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria nº 531, de 23 de março de 2020. Diário Oficial da

União: seção 1, Brasília, DF, ed. 57, p. 3, 24 mar. 2020. Disponível em:
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-531-de-23-de-marco-de-2020-249439357>. Acesso
em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária. Portaria conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020. Diário
Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 231, p. 1, 3 dez. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Instituto Nacional
de Colonização e Reforma Agrária. Portaria nº 925, de 30 de dezembro de 2024. Diário
Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 251, p. 900, 31 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria no 175, de 19 de abril de 2016.
Reconhece os agricultores familiares remanescentes de quilombo como beneficiários do
Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e dá outras providências. Brasília, Instituto
Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos.
Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024. Institui o Programa Terra da Gente e dispõe sobre a
incorporação de imóveis rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária. Diário
Oficial da União: Brasília, DF, 16 abr. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). PGT
Campo. Disponível em: <https://pgtcampo-incra.serpro.gov.br/>. Acesso em: 29 mar. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Titulação de assentamento. Brasília, 24 jan. 2020. Atualizado em: 9 set. 2025. Disponível em:
<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/titulacao>. Acesso em: 06 jun. 2023.

MARQUES, Laila Garcia; FLECH, Eduardo Miotto; NEUMANN, Pedro Selvino;
ZARNOTT, Alisson Vicente. Titulação em áreas de assentamentos de reforma agrária: uma
guinada conservadora? Revista de Economia Política e História Econômica, número especial
52, p. 151–164, jul. 2024.

SAUER, S.; LEITE, A. Z.; TUBINO, L. G. Agenda política da terra no governo Bolsonaro.
Revista da ANPEGE, v. 16, n. 29, p. 285-318, dez. 2020.