MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR
SECRETARIA EXECUTIVA

OFÍCIO Nº 852/2026/SE-MDA/MDA

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Ao Senhor
RODRIGO DE CASTRO LUZ
Subsecretário de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas
Ministério do Planejamento e Orçamento
Esplanada dos Ministérios, Bloco K
70040-906 Brasília/DF

URGENTE

Assunto: Atualização da relação de propostas de aprimoramento no âmbito da avaliação da política de Regularização de Territórios Quilombolas - Ciclo CMAP 2025/2026.
Referência MPO: Processo nº 03101.002438/2025-49.
Referência MDA: Processo nº 55000.018698/2025-78.

Senhor Subsecretário,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, e em atenção ao Ofício nº 4372/2026/MPO, que informa a realização de ajustes na relação anteriormente encaminhada acerca das propostas preliminares de aprimoramento da política de Regularização de Territórios Quilombolas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), encaminho a manifestação da Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais (SETEQ) deste Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), por meio do Despacho e da Nota Técnica anexos.

Sem mais para o momento, renovo os votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

NATASCHA RODENBUSCH VALENTE
Chefe de Gabinete

Anexos:
I - Despacho - MDA 822 (55421335); e
II - Nota Técnica - MDA 12 (55419278).

Documento assinado eletronicamente por **Natascha Rodenbusch Valente**, **Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva**, em 18/08/2026, às 16:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **55433721** e o código CRC **F7BA2744**.

Referência: Processo nº 55000.018698/2025-78 SEI nº 55433721

Ofício Nº 852/2026/SE-MDA/MDA (63748466) SEI 03161.002442/2026-98 / pg. 2

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR
Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais
DEPARTAMENTO DE RECONHECIMENTO, PROTEÇÃO DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E ETNODESENVOLVIMENTO

DESPACHO-MDA Nº 822/2026/DEPROT-MDA/MDA

Processo nº 55000.018698/2025-78

Interessado: GABINETE SETEQ

À Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais – SETEQ.

Senhor Chefe de Gabinete,

1. Encaminhamos Manifestação Técnica sobre as propostas de aprimoramento da Política de Regularização de Territórios Quilombolas, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP (55419278), em atenção ao Despacho (55330605) por meio do qual este Gabinete informa sobre o OFÍCIO CIRCULAR Nº 166/2026/SE-MDA/MDA (55306006).

2. Submetem-se os autos à apreciação superior, para análise e, caso haja concordância, adoção das providências cabíveis.

Atenciosamente,

NARYANNE CRISTINA RAMOS SOUZA
Diretora em exercício
Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento – DEPROT
Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais – SETEQ

Documento assinado eletronicamente por **Naryanne Cristina Ramos Souza**, **Diretor(a) - Substituto(a)**, em 17/08/2026, às 18:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **55421335** e o código CRC **B17E2261**.

Referência: Processo nº 55000.018698/2025-78 SEI nº 55421335

Criado por odirlei.sousa, versão 2 por odirlei.sousa em 17/08/2026 18:33:03.

Anexo I - Despacho - MDA 822 (63748467) SEI 03101.002442/2026-98 / pg. 3

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR
Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais
DEPARTAMENTO DE RECONHECIMENTO, PROTEÇÃO DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E ETNODESENVOLVIMENTO

NOTA TÉCNICA Nº 12/2026/DEPROT-MDA/MDA

PROCESSO Nº 55000.018698/2025-78

INTERESSADO: SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR – MDA

1. ASSUNTO

1.1. Manifestação técnica sobre as propostas de aprimoramento da Política de Regularização de Territórios Quilombolas, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP.

2. OBJETO

2.1. Trata-se de manifestação técnica acerca das propostas de aprimoramento apresentadas no âmbito do Ciclo de Avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, relativas à Política de Regularização de Territórios Quilombolas.

2.2. A presente manifestação considera o Relatório Preliminar de Avaliação da Política, as propostas de aprimoramento consolidadas no âmbito do CMAP, o Despacho-MDA nº 230/2026/CGPROT-MDA/MDA (54540303) e, especialmente, a manifestação técnica apresentada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, por meio da Nota Técnica nº 4332/2026/DQT/DQ (55130978).

2.3. O Despacho-MDA nº 230/2026 (54540303) reconheceu o mérito da avaliação realizada pelo CMAP, mas ressaltou que parcela significativa das recomendações está diretamente relacionada às competências legais e regimentais do INCRA, especialmente no que diz respeito aos procedimentos administrativos de regularização fundiária, capacidade operacional, organização interna e instrumentos de gestão da Autarquia.

2.4. Na mesma oportunidade, esta Secretaria registrou a necessidade de que eventual manifestação institucional do MDA sobre os aspectos diretamente relacionados à execução da política considerasse, necessariamente, as contribuições técnicas do órgão executor, evitando-se antecipar posicionamentos sobre matérias cuja competência técnica e operacional é atribuída ao INCRA.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1. A avaliação do CMAP apresenta diagnóstico abrangente da Política de Regularização de Territórios Quilombolas, contemplando aspectos relacionados ao problema público, desenho da política, implementação, governança, resultados, impactos e execução orçamentária e financeira.

3.2. O próprio Relatório reconhece o caráter interinstitucional da política, envolvendo, entre outros, o MDA, o INCRA, o Ministério da Igualdade Racial – MIR, a Fundação Cultural Palmares – FCP e a Secretaria do Patrimônio da União – SPU. A política, portanto, não se restringe à atuação de um único órgão ou etapa administrativa.

3.3. O Relatório também identifica a complexidade do rito de regularização fundiária, que envolve elaboração de RTID, notificações, análise de contestações e recursos, reconhecimento, obtenção de imóveis, desapropriações, desintrusão e titulação, além da participação de diferentes órgãos e instâncias administrativas e judiciais.

3.4. Nesse contexto, a manifestação técnica do INCRA é especialmente relevante, uma vez que a Diretoria de Territórios Quilombolas é a unidade responsável pela coordenação da execução das

Anexo II - Nota Técnica - MDA 12 (63748468) SEI 03101.002442/2026-98 / pg. 4

atividades da Autarquia relacionadas à regularização dos territórios quilombolas, em articulação com as Superintendências Regionais. O próprio Relatório CMAP reconhece a centralidade do INCRA na execução da política.

4. DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DO INCRA

4.1. A Nota Técnica nº 4332/2026/DQT/DQ (55130978) apresenta análise detalhada do Relatório CMAP, abrangendo tanto correções conceituais e metodológicas quanto a análise individualizada das recomendações de aprimoramento.

4.2. Entre os principais apontamentos apresentados pelo INCRA, destaca-se a necessidade de maior precisão na definição da própria política pública. Segundo a Autarquia, a regularização fundiária não consiste simplesmente no reconhecimento do título de propriedade, mas compreende as etapas de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, culminando na emissão do título coletivo.

4.3. O INCRA também chama atenção para a necessidade de correção da afirmação segundo a qual a Fundação Cultural Palmares realizaria o autorreconhecimento das comunidades. A autodefinição constitui manifestação da própria comunidade, cabendo à Fundação Cultural Palmares a emissão da certificação correspondente.

4.4. A manifestação da Autarquia igualmente contesta a associação automática entre a ausência de título definitivo e a impossibilidade de acesso a políticas públicas, destacando, especificamente, que a titulação territorial não constitui requisito geral para acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

4.5. No que diz respeito à execução da política, o INCRA ressalta que parte significativa dos obstáculos identificados decorre de fatores que ultrapassam sua governabilidade direta, como a disponibilidade orçamentária para indenizações, a atuação do Poder Judiciário, a publicação de decretos de desapropriação, a atuação de órgãos fundiários estaduais e municipais e os procedimentos relacionados às áreas sob domínio da União.

4.6. Tal aspecto é relevante para a avaliação da política, pois o Relatório CMAP identifica, corretamente, diversos pontos de estrangulamento no fluxo administrativo, mas algumas etapas não podem ser atribuídas exclusivamente ao desempenho operacional do INCRA. O próprio Relatório registra, por exemplo, que determinadas etapas dependem de outros órgãos e instâncias, inclusive quanto à publicação de decretos e às desapropriações.

4.7. Assim, entende-se que a avaliação da política deve distinguir adequadamente os fatores sob governabilidade do INCRA daqueles que dependem de decisões, recursos ou providências de outros órgãos e Poderes

5. ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

5.1. Proposta 1 – Dimensionamento da força de trabalho do INCRA

5.1.1. A proposta consiste em realizar análise de dimensionamento da força de trabalho do INCRA, na Sede e, especialmente, nas Superintendências Regionais, tendo como fundamento a identificação de insuficiência de pessoal e a necessidade de fortalecimento e estabilização das equipes responsáveis pela política.

5.1.2. O INCRA reconhece a existência de insuficiência de recursos humanos e informa que a recomposição de sua força de trabalho vem ocorrendo nos últimos anos, inclusive mediante concurso público e contratação temporária, sem que, contudo, a capacidade atualmente instalada seja suficiente para responder à dimensão da demanda.

5.1.3. A proposta é, portanto, convergente com o posicionamento técnico do INCRA, devendo ser mantida, com a ressalva de que sua implementação envolve articulação com os órgãos responsáveis pela gestão de pessoas e autorização para realização de concursos, contratações ou outras formas de recomposição da força de trabalho.

5.1.4. Recomenda-se, portanto, o acolhimento da Proposta 1, tendo como destinatários o INCRA, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI.

Anexo II - Nota Técnica - MDA 12 (63748468) SEI 03101.002442/2026-98 / pg. 5

5.2. Proposta 2 – Celeridade de soluções consensuais e judiciais

5.2.1. A proposta prevê o estabelecimento, em articulação com o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e outros órgãos do Poder Judiciário, de mecanismos destinados a conferir maior celeridade às soluções consensuais e/ou judiciais.

5.2.2. O INCRA manifesta convergência com a recomendação e informa a existência de iniciativas voltadas à conciliação, à articulação com o Poder Judiciário e à busca de soluções extrajudiciais.

5.2.3. A Autarquia, entretanto, ressalta que parcela significativa da judicialização decorre da própria complexidade da política e que existem decisões judiciais que estabelecem prazos incompatíveis com a duração efetiva das etapas administrativas. Também destaca que algumas etapas essenciais não estão sob sua governabilidade exclusiva.

5.2.4. Nesse sentido, a proposta deve ser acolhida com ressalva quanto à necessidade de cooperação interinstitucional, não podendo ser atribuída exclusivamente ao INCRA a responsabilidade pela redução da judicialização ou pela definição de prazos judiciais.

5.2.5. Recomenda-se o acolhimento da Proposta 2, preferencialmente com articulação institucional do INCRA com a Advocacia-Geral da União – AGU, CNJ, CNMP, Ministério Público Federal e demais instituições pertinentes.

5.3. Proposta 3 – Formalização das competências e responsabilidades dos órgãos envolvidos

5.3.1. A proposta objetiva reduzir ambiguidades quanto às atribuições dos órgãos envolvidos na política.

5.3.2. O INCRA reconhece a importância da articulação interinstitucional, mas ressalta que não possui competência para editar ato infralegal destinado a estabelecer ou definir atribuições institucionais de outros órgãos, como o MDA.

5.3.3. Nesse ponto, a manifestação do INCRA deve ser integralmente considerada.

5.3.4. A formalização das competências dos diferentes órgãos deverá observar as competências estabelecidas nos respectivos atos normativos de organização e, quando necessária alteração ou regulamentação, deverá ser conduzida pelos órgãos competentes, não podendo ser atribuída ao INCRA a responsabilidade exclusiva por essa providência.

5.3.5. Recomenda-se, assim, o acolhimento da Proposta 3, com ajuste de sua implementação para prever atuação articulada entre MDA, INCRA, MIR, FCP, Casa Civil e demais órgãos envolvidos, observadas as competências legais e regimentais de cada instituição.

5.4. Proposta 4 – Aprimoramento dos indicadores de monitoramento

5.4.1. A proposta busca aprimorar os indicadores de monitoramento da política e de suas diferentes etapas.

5.4.2. O INCRA informa que já possui rotina anual de planejamento estratégico, definição de metas e acompanhamento da capacidade operacional das Divisões Quilombolas e das Superintendências Regionais.

5.4.3. A Autarquia também vem desenvolvendo instrumentos destinados à melhoria do acompanhamento dos processos, inclusive por meio da Plataforma de Governança Territorial Quilombola – PGT Quilombola.

5.4.4. Dessa forma, considera-se que a recomendação possui convergência com iniciativas já em curso no INCRA, devendo ser mantida como proposta de aprimoramento, com a finalidade de consolidar e aperfeiçoar mecanismos existentes.

5.4.5. Ressalta-se, contudo, que os indicadores devem considerar as diferentes etapas e os fatores externos que interferem no tempo de tramitação, evitando-se a utilização de indicadores que atribuam exclusivamente ao INCRA resultados condicionados à atuação de outros órgãos ou Poderes.

5.4.6. Recomenda-se o acolhimento da Proposta 4.

5.5. Proposta 5 – Padronização dos procedimentos administrativos

Anexo II - Nota Técnica - MDA 12 (63748468) SEI 03101.002442/2026-98 / pg. 6

5.5.1. A proposta recomenda a elaboração de orientações operacionais padronizadas para as Superintendências do INCRA.

5.5.2. O INCRA informa que essa providência já se encontra em desenvolvimento, destacando a realização do Encontro dos Chefes de Divisão de Territórios Quilombolas, a elaboração de roteiros, listas de verificação, modelos de documentos e orientações processuais, bem como a elaboração de manual de orientação do fluxo de regularização fundiária quilombola.

5.5.3. Registra-se, portanto, convergência integral entre a recomendação do CMAP e as providências já adotadas pelo INCRA.

5.5.4. Recomenda-se que a proposta seja mantida no relatório final, registrando-se expressamente que sua implementação já se encontra em andamento.

5.6. Proposta 6 – Aperfeiçoamento da gestão de riscos

5.6.1. A proposta recomenda o aperfeiçoamento da gestão de riscos na política.

5.6.2. O INCRA informa que possui Política de Gestão de Riscos instituída pela Portaria INCRA nº 1.491/2022, bem como Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles – CGRC e Núcleo de Governança, Riscos e Controles – NGRC, instituídos pela Portaria INCRA nº 1.492/2022.

5.6.3. Assim, a recomendação deve ser compreendida como aperfeiçoamento e aplicação da estrutura de gestão de riscos já existente, e não como criação de uma estrutura inteiramente nova.

5.6.4. Recomenda-se, portanto, o acolhimento da proposta, com o registro de que a Autarquia já dispõe de instrumentos institucionais de gestão de riscos e que o aprimoramento deverá considerar as especificidades da política de regularização de territórios quilombolas.

5.7. Digitalização das atividades de administração e divulgação dos processos

5.7.1. A proposta de digitalização encontra-se parcialmente incorporada à proposta relativa ao aperfeiçoamento da gestão de riscos e monitoramento.

5.7.2. O INCRA informa que está desenvolvendo, em parceria com o SERPRO e com cofinanciamento do Ministério da Igualdade Racial, a Plataforma de Governança Territorial Quilombola – PGT Quilombola, destinada a reunir informações dos processos de regularização fundiária e ampliar a transparência e o acompanhamento da política.

5.7.3. A plataforma deverá possibilitar, entre outras funcionalidades, a abertura digital de processos pelas comunidades, o acompanhamento da tramitação, a consulta pública a dados consolidados e a integração com outras bases governamentais, inclusive sistemas fundiários e ambientais.

5.7.4. Considera-se, portanto, que a recomendação do CMAP já encontra resposta concreta em iniciativa em desenvolvimento pelo INCRA, devendo ser registrada como ação convergente e em implementação.

5.8. Participação social e divulgação das Mesas Quilombolas

5.8.1. O CMAP propõe a construção de página na internet destinada ao registro, sistematização e divulgação das Mesas e Comitês Quilombolas.

5.8.2. O INCRA informa que as Mesas de Diálogo Quilombola Nacional e Estaduais foram retomadas e constituem espaços de diálogo, transparência, monitoramento e controle da política, com participação dos movimentos sociais e de órgãos parceiros.

5.8.3. Entretanto, a Autarquia apresenta ressalva relevante quanto à divulgação indiscriminada de atas, pautas e informações relacionadas a conflitos territoriais e lideranças quilombolas, considerando os riscos de exposição, ameaça e violência.

5.8.4. Essa ressalva deve ser considerada pelo MDA, especialmente porque o próprio Relatório CMAP reconhece a existência de conflitos e riscos relacionados à participação social nos territórios quilombolas.

5.8.5. Assim, recomenda-se que eventual aprimoramento da transparência observe os princípios da publicidade e do controle social, mas também os direitos à segurança, à proteção de dados, à

Anexo II - Nota Técnica - MDA 12 (63748468) SEI 03101.002442/2026-98 / pg. 7

privacidade e à integridade das comunidades e lideranças envolvidas.

5.9. Articulação interinstitucional e execução indireta de peças técnicas

5.9.1. O CMAP recomenda o fortalecimento de parcerias formais com órgãos e entidades que atuam nos territórios, por meio de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs, bem como o estabelecimento de mecanismos de conciliação e soluções extrajudiciais.

5.9.2. O INCRA manifesta convergência com a recomendação e informa a existência de ACTs, TEDs, parcerias com universidades e outras instituições para apoio à elaboração de peças técnicas dos RTIDs.

5.9.3. A Autarquia, contudo, destaca que tais parcerias constituem estratégia complementar e não substituem a necessidade de fortalecimento permanente do quadro de servidores da carreira responsável pela execução da política.

5.9.4. A ressalva deve ser incorporada à manifestação do MDA, de modo a evitar que instrumentos de parceria sejam compreendidos como substitutos da capacidade institucional permanente do órgão executor.

5.9.5. Recomenda-se o acolhimento da proposta, destacando-se a necessidade de combinação entre cooperação interinstitucional, recomposição de pessoal e disponibilidade orçamentária.

6. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL

6.1. A manifestação técnica do INCRA evidencia que a insuficiência orçamentária constitui um dos principais fatores que limitam a capacidade de conclusão dos processos, especialmente nas etapas relacionadas à obtenção de imóveis, indenizações e desapropriações.

6.2. O próprio Relatório CMAP reconhece que os processos podem envolver indenizações dos imóveis incidentes nos territórios e que a disponibilidade de recursos constitui elemento relevante para o avanço das etapas de regularização.

6.3. Nesse sentido, entende-se que o aprimoramento da política não deve ser orientado exclusivamente por medidas de racionalização administrativa. É necessário compatibilizar o planejamento orçamentário com o estoque de processos e com os custos efetivos das diferentes etapas da regularização fundiária.

6.4. A Nota Técnica do INCRA conclui, nesse sentido, pela necessidade de ampliar a capacidade institucional da Autarquia e assegurar recursos compatíveis com a dimensão do passivo de regularização e com os custos de identificação, delimitação, desapropriação, indenização, desintrusão e titulação.

6.5. Essa conclusão é considerada pertinente e deve ser incorporada à manifestação institucional do MDA.

7. DA NECESSIDADE DE DISTINÇÃO ENTRE EXECUÇÃO DA REGULARIZAÇÃO E GOVERNANÇA DA POLÍTICA

7.1. A análise dos documentos demonstra a necessidade de preservar a distinção entre a execução operacional da regularização fundiária, atribuída ao INCRA, e a coordenação, articulação, supervisão e integração das políticas públicas relacionadas aos territórios quilombolas, que envolvem o MDA e, particularmente, a SETEQ.

7.2. O Relatório CMAP reconhece que o MDA possui atribuições estratégicas na governança da política, embora identifique a necessidade de maior clareza quanto à relação institucional entre o Ministério e o INCRA.

7.3. Nesse aspecto, considera-se pertinente o aprimoramento dos mecanismos de articulação entre MDA e INCRA, sem que isso implique sobreposição das competências da Autarquia na execução dos procedimentos administrativos.

7.4. A atuação coordenada deverá buscar maior integração entre regularização fundiária, desenvolvimento territorial, gestão territorial e ambiental, inclusão produtiva, fortalecimento dos sistemas produtivos quilombolas e implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola – PNGTAQ.

Anexo II - Nota Técnica - MDA 12 (63748468) SEI 03101.002442/2026-98 / pg. 8

7.5. Tal perspectiva é coerente com a manifestação preliminar anteriormente apresentada por esta Secretaria, que destacou que o Relatório CMAP atribuiu atenção reduzida às funções estratégicas do MDA e da SETEQ relacionadas à coordenação, articulação, monitoramento e integração das políticas públicas destinadas aos territórios quilombolas.

8. CONCLUSÃO

8.1. Diante da análise realizada, esta Secretaria entende que a manifestação técnica apresentada pelo INCRA, por meio da Nota Técnica nº 4332/2026/DQT/DQ (55130978), deve ser considerada como referência técnica para o posicionamento institucional do MDA quanto às propostas de aprimoramento relacionadas diretamente à execução da regularização fundiária quilombola.

8.2. De modo geral, verifica-se convergência entre as recomendações do CMAP e diversas iniciativas já em desenvolvimento pelo INCRA, especialmente no que se refere:

I - ao fortalecimento e dimensionamento da força de trabalho;

II - à padronização dos procedimentos administrativos;

III - ao aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e indicadores;

IV - ao desenvolvimento da Plataforma de Governança Territorial Quilombola;

V - ao fortalecimento das parcerias interinstitucionais;

VI - ao aprimoramento da gestão de riscos; e

VII - à busca de soluções consensuais e extrajudiciais para redução dos efeitos da judicialização.

8.3. Ao mesmo tempo, entende-se necessário que o Relatório Final do CMAP registre expressamente que determinadas recomendações dependem de fatores externos à governabilidade direta do INCRA, tais como disponibilidade orçamentária, decisões judiciais, atuação de outros órgãos públicos, publicação de atos de competência da Presidência da República e cooperação de outros Poderes e instituições.

8.4. Recomenda-se, ainda, que sejam incorporadas ao Relatório Final as correções técnicas apontadas pelo INCRA quanto à definição da política de regularização fundiária, à autodefinição das comunidades quilombolas, ao papel da Fundação Cultural Palmares, às condições de acesso a políticas públicas e à natureza das indenizações decorrentes das desapropriações.

8.5. No âmbito do MDA, entende-se pertinente fortalecer os mecanismos de coordenação, articulação e supervisão da política, preservando-se, contudo, a autonomia técnica e as competências institucionais do INCRA para execução dos procedimentos de regularização fundiária.

8.6. Considera-se igualmente necessário que a avaliação da política adote abordagem que não restrinja seus resultados ao número de títulos expedidos, mas contemple a integração entre regularização fundiária, proteção territorial, gestão territorial e ambiental, desenvolvimento territorial, inclusão produtiva, fortalecimento dos sistemas produtivos e demais políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas.

8.7. Por fim, esta Secretaria manifesta-se favoravelmente ao prosseguimento da análise e consolidação das propostas de aprimoramento do CMAP, com a incorporação das ressalvas e contribuições apresentadas pelo INCRA na Nota Técnica nº 4332/2026/DQT/DQ (55130978), especialmente quanto aos limites de governabilidade da Autarquia, à necessidade de recomposição de sua capacidade institucional e orçamentária e às iniciativas já implementadas ou em desenvolvimento.

9. ENCAMINHAMENTO

9.1. Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar – SE/MDA, para conhecimento e providências quanto à consolidação da manifestação institucional do Ministério no âmbito do Ciclo CMAP,

Anexo II - Nota Técnica - MDA 12 (63748468) SEI 03101.002442/2026-98 / pg. 9

considerando-se as contribuições constantes da presente Nota Técnica e da Nota Técnica nº 4332/2026/DQT/DQ do INCRA (55130978).

9.2. Recomenda-se, ainda, que a versão final da manifestação do MDA registre a necessidade de articulação permanente entre MDA e INCRA na implementação das medidas de aprimoramento, observadas as competências legais e regimentais de cada órgão.

À consideração superior.

ODIRLEI CONRADO DE SOUSA
Assessor Técnico
Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento - DEPROT

NARYANNE CRISTINA RAMOS SOUZA
Diretora Substituta
Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento - DEPROT

Documento assinado eletronicamente por **Odirlei Conrado de Sousa**, **Analista Técnico(a) de Políticas Sociais - ATPS**, em 17/08/2026, às 17:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Naryanne Cristina Ramos Souza**, **Diretor(a) - Substituto(a)**, em 17/08/2026, às 17:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **55419278** e o código CRC **1D3304D1**.

Referência: Processo nº 55000.018698/2025-78 SEI nº 55419278

Criado por odirlei.sousa, versão 4 por odirlei.sousa em 17/08/2026 17:35:19.

Anexo II - Nota Técnica - MDA 12 (63748468) SEI 03101.002442/2026-98 / pg. 10

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR
SECRETARIA EXECUTIVA

OFÍCIO Nº 837/2026/SE-MDA/MDA

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Ao Senhor
RODRIGO DE CASTRO LUZ
Subsecretário de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas
Ministério do Planejamento e Orçamento
Esplanada dos Ministérios, Bloco K
70040-906 Brasília/DF

URGENTE

Assunto: Manifestação prévia sobre a avaliação da política de Regularização de Territórios Quilombolas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).
Referência MPO: Processo nº 03101.002438/2025-49.
Referência MDA: Processo nº 55000.018698/2025-78.

Senhor Subsecretário,

1. Ao cumprimentá-lo cordialmente, faço referência ao Ofício nº 3386/2026/MPO, por meio do qual foi solicitada manifestação acerca das propostas preliminares de aprimoramento da política de Regularização de Territórios Quilombolas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

2. Nesse contexto, encaminho a manifestação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia vinculada a este Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), por meio do Ofício nº 75849/2026/DQT/DQ-INCRA e da Nota nº 4332/2026/DQT/DQ, em anexo.

3. Sem mais para o momento, renovo os votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

NATASCHA RODENBUSCH VALENTE
Chefe de Gabinete

Anexos:
I - Ofício nº 75849/2026/DQT/DQ-INCRA (55130880); e
II - Nota nº 4332/2026/DQT/DQ (55130978).

Documento assinado eletronicamente por **Natascha Rodenbusch Valente**, **Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva**, em 10/08/2026, às 19:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **55131045** e o código CRC **3F119C5E**.

Referência: Processo nº 55000.018698/2025-78 SEI nº 55131045

Ofício OFÍCIO Nº 837/2026/SE-MDA/MDA (63523643) SEI 03101.002347/2026-94 / pg. 2

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
SBN Quadra 01 Bloco D Lote 32, Edifício Palácio do Desenvolvimento - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70057-900
https://www.gov.br/incra

OFÍCIO Nº 75849/2026/DQT/DQ-INCRA

Brasília, *data da assinatura eletrônica.*

Ao Senhor
RODRIGO DE CASTRO LUZ
Subsecretário de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos
Esplanada dos Ministérios, bloco K - Zona Cívico Administrativa
CEP: 70.040.-906 – Brasília/DF
E-mail:
rodrigo.luz@ planejamento.gov.br; paulo.coutinho@ planejamento.gov.br; sapp.sma@ planejamento.gov.br

Assunto: Manifestação prévia sobre a avaliação da política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) - Processo SEI MPO nº 03101.002438/2025-49.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 54000.118503/2025-26.

Senhor Subsecretário,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, sirvo-me do presente para encaminhar a Nota Técnica (anexa), elaborada por esta Diretoria de Territórios Quilombolas, contendo uma análise técnica sobre a versão preliminar do Relatório de Avaliação da política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas, incluindo as propostas preliminares de aprimoramento, elaboradas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

Colocamo-nos à disposição para prestar dirimir eventuais dúvidas ou prestar informações complementares através do e-mail diretoria.quilombola@ incra.gov.br e telefones 61-3411-7249/7248.

Anexos: I - Nota Técnica nº 4332/2026/DQT/DQ (SEI nº 29589134).

Atenciosamente,

Mônica Moraes Borges
Diretora de Territórios Quilombolas
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Documento assinado eletronicamente por **Monica Moraes Borges**, **Diretor(a)**, em 31/07/2026, às 21:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29588751** e o código CRC **4C9AE6BE**.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
Diretoria de Territórios Quilombolas
Coordenação-Geral de Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas - DQT

NOTA TÉCNICA Nº 4332/2026/DQT/DQ

PROCESSO Nº 54000.118503/2025-26

INTERESSADO:MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO

1. ASSUNTO

Análise Técnica do Relatório Preliminar - Ciclo do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) - acerca da Política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas

2. REFERÊNCIAS

2.1. Relatório Preliminar - Ciclo CMAP (SEI n. 29418526)

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de análise técnica do Relatório Preliminar - Ciclo do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) - acerca da Política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas.

3.2. A análise divide-se em uma contextualização do estado atual da política de regularização de Territórios Quilombolas; considerações gerais sobre o Relatório Preliminar do CMAP, incluindo apontamentos acerca dos modelos lógicos, correções sugeridas em aspectos textuais e de terminologia, além de ponderações sobre alguns indicadores sugeridos para acompanhamento da política; e, por fim, são feitas considerações pontuais sobre as recomendações do Relatório Preliminar CMAP, incluindo as ações em curso no Incra que convergem com o direcionamento das referidas recomendações.

4. CONTEXTO ATUAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

4.1. No INCRA, autarquia federal competente para realizar os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades dos quilombos em âmbito federal, há, atualmente, 2.027 processos de regularização fundiária quilombola instaurados.

4.2. Mais recentemente, nota-se que, com o avanço da fronteira agrícola e com os impactos ocasionados pela construção de grandes empreendimentos, muitas comunidades quilombolas, que até então detinham a posse mansa e pacífica de suas terras, têm recorrido ao Estado a fim de salvaguardar seus territórios ancestrais. Portanto, nos últimos anos, há uma crescente demanda pela regularização fundiária de territórios quilombolas.

4.3. Até a data de conclusão do presente relatório, o Incra publicou i) 374 RTIDs, beneficiando 43.747 famílias; ii) 262 Portarias de Reconhecimento, beneficiando 30.245 famílias; iii) 168 Decretos de Interesse Social, beneficiando 21.335 famílias; e iv) foram entregues 224 títulos coletivos a 67 Territórios Quilombolas, beneficiando 12 mil famílias.

	Qt.	Nº de famílias	Hectares
RTID	374	43.739	2.612.905,6020
Portaria de Reconhecimento	262	30.245	2.071.5830
Decreto de Interesse Social	168	21.335	870.109,4473
Títulos	224	12.004	269.931,2529

4.4. **<u>Iniciativas visando a regularização fundiária desde a promulgação da Constituição Federal de 1988</u>** :

4.4.1. Com efeito, a criação da Reserva Extrativista (RESEX) Freixal, por meio do Decreto nº 536/1992, em que, segundo o Relatório Preliminar, a Comunidade Quilombola teria se valido da legislação ambiental visando a proteção de seu território ancestral, representou, naquele momento, uma importante iniciativa visando a efetivação do direito previsto no art. 68 do ADCT.

4.4.2. Embora o art. 68 do ADCT tenha significado o reconhecimento oficial da territorialidade desses grupos, na prática, a previsão do direito à regularização fundiária dos territórios quilombolas na Constituição Federal de 1988 não foi imediatamente acompanhada de uma necessária estruturação das instituições públicas para a efetivação dessa política pública. Dessa forma, destacam-se outras importantes iniciativas do Poder Público realizadas no intervalo entre a previsão do direito constitucional e a edição do Decreto n. 4.887/2003.

4.4.3. Em 1995, a fim de superar essa lacuna de instrumentos jurídicos, bem como estabelecer os procedimentos administrativos de identificação e delimitação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) emitiu a Portaria nº 307, de 22 de novembro de 1995, que lhe permitiu medir, demarcar e titular as terras quilombolas inseridas em áreas públicas federais. Nesse sentido, autarquia criou uma categoria denominada <u>Projeto Especial Quilombola - PAEQ</u>, que consistiu numa adaptação da criação de projetos de assentamentos da reforma agrária. Em decorrência disso, a partir da reivindicação das Comunidades Quilombolas, foram criados 15 (quinze) PAEQs, nos estados da Bahia, do Maranhão, do Piauí e do Pará, como forma de garantir a posse e a posterior titulação de suas terras tradicionalmente ocupadas. Até o momento, 6 (seis) PAEQs, no estado do Pará, os quais incidiam em terras públicas da União, foram titulados em nome das associações representativas. Atualmente, o INCRA está envidando esforços a fim de titular aqueles pendentes de titulação.

4.4.4. Entre os anos de 1999 e 2003, a competência para a execução da regularização fundiária quilombola ficou a cargo da Fundação Cultural Palmares (FCP), autarquia vinculada ao Ministério da Cultura (MINC). Em novembro de 2000, a FCP titulou 12 Territórios Quilombolas. Desse universo, apenas 4 Territórios Quilombolas (Mangal e Barro Vermelho/BA; Curiaú/AP; Barra do Brumado/BA e Cabeceiras/PA) incidiam em áreas públicas, o que permitiu a concretização efetiva do direito fundamental previsto no art. 68 do ADCT. Nos demais casos, em que há imóveis privados,

não houve a desapropriação ou anulação dos títulos de terceiros incidentes, tampouco foi realizada a retirada dos ocupantes não-quilombolas. Em consequência disso, a maioria das comunidades quilombolas desses territórios titulados pela FCP, a partir de 2003, recorreram ao Incra para que se procedesse a desintrusão de suas terras. É o caso dos Territórios Quilombolas de Mocambo/SE; Conceição das Crioulas/PE, Castainho/PE, Kalunga/GO, Mata Cavalo/MT; entre outros.

4.5. **Principais atores relacionados à Política**:

4.5.1. De fato, o Incra é o órgão executor central da regularização fundiária quilombola na esfera federal. Contudo, ressalta-se que, por força do Decreto n. 4.887/2003, a competência da titulação de territórios quilombolas é concorrente entre os entes federativos.

> Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

4.5.2. Os Institutos de Terras Estaduais, com destaque para os estados do Maranhão (ITERMA), do Pará (ITERPA), e do Piauí (ITERPI), desempenham um papel fundamental na regularização fundiária de territórios quilombolas, atuando diretamente na titulação de terras públicas estaduais. Muitos estados, inclusive, têm legislações próprias para a regularização das terras tradicionalmente ocupadas pelas Comunidades Quilombolas. Embora alguns estados tenham avançado bastante na titulação de territórios quilombolas, essa política ainda enfrenta forte estagnação e resistência política em muitas unidades federativas.

4.5.3. Portanto, é imperativo que haja um pacto interfederativo visando a efetividade da política de regularização fundiária quilombola, uma vez que o Incra não tem competência para titular as terras que não estejam sob o seu domínio. Dessa forma, o ideal seria que a União estabelecesse mecanismos de indução visando estimular que os demais entes federados concretizem a regularização fundiária de territórios quilombolas nas terras sob sua dominialidade, além de também assumirem uma postura mais proativa na desapropriação de imóveis particulares para efetivação da política quilombola.

4.5.4. A Fundação Cultural Palmares - FCP também é um importante ator na defesa dos direitos quilombolas. De acordo com o Decreto n. 4.887/2003, compete à FCP, além da emissão da certidão de autoidentificação das comunidades quilombolas (§4 do artigo 3º), garantir a assistência jurídica para a defesa da posse contra eventuais esbulhos após a titulação do território quilombola.

> Art. 16. Após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência.
>
> Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares prestará assessoramento aos órgãos da Defensoria Pública quando estes órgãos representarem em juízo os interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos do art. 134 da Constituição.

4.5.5. Do mesmo modo, o Ministério da Igualdade Racial - MIR desempenha a importante missão de coordenar o Programa Aquilomba Brasil, instituído pelo Decreto 11.447, de 21 de março de 2023, que tem como um de seus objetivos garantir a regularização fundiária dos territórios quilombolas, especialmente por meio da elaboração, por todos os órgãos competentes envolvidos, de um plano de ação que desenvolva uma agenda nacional de titulação. A Portaria Conjunta MIR/MDA/INCRA nº 1, de 8 de abril de 2025, instituiu o Plano de Ação da Agenda Nacional de Titulação Quilombola, com o objetivo de organizar e coordenar as demandas nacionais de regularização fundiária de territórios quilombolas.

4.6. **Complexidade do processo de titulação**:

4.6.1. O processo de regularização fundiária quilombola apresenta um rito demasiadamente complexo. O Decreto n. 4.887/2003, bem como as Instruções Normativas do Incra n. 57/2009 e n. 128/2022 (alterada pela IN 130/2023), apresentam inúmeras fases, que vão desde a identificação e delimitação da área reivindicada pelo grupo étnico, a partir de estudos técnicos bastante robustos, até a emissão do título coletivo em nome da associação representativa da Comunidade Quilombola. Ao longo do processo, há necessidade de realizar notificações, em momentos distintos, a diversos órgãos e ocupantes não-quilombolas incidentes no território quilombolas, oportunizando a apresentação de manifestações aos estudos técnicos desenvolvidos pelo Incra, com prazos bastante extensos.

4.6.2. A IN/INCRA/Nº57/2009 foi desenhada, especialmente, visando a regularização fundiária em áreas de propriedade privada. Contudo, até o momento, o seu rito tem sido utilizado para a titulação de Territórios Quilombolas em terras públicas que, em tese, podem ser destinadas de modo mais célere, abreviando fases contestatórias previstas para as áreas de domínio particular. É importante, portanto, enfatizar as estratégias que estão sendo adotadas na atual gestão para aumentar a efetividade da regularização fundiária quilombola.

4.7. **Criação da Diretoria de Territórios Quilombolas - DQ**:

4.7.1. A regularização fundiária quilombola, até 2024, foi coordenada pela então Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), a qual integrava a estrutura da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, hoje denominada Diretoria de Governança da Terra - DF.

4.7.2. A institucionalização da regularização fundiária de territórios quilombolas no Brasil constituiu um marco histórico na luta das comunidades negras rurais e urbanas pelo reconhecimento de direitos territoriais específicos. Todavia, o movimento quilombola, desde o advento do Decreto n. 4.887/2003, reivindicava a criação de uma diretoria para tratar especificamente da pauta quilombola. Em decorrência dessa antiga demanda do movimento social e num cenário político favorável à defesa dos direitos desse segmento populacional, a Diretoria de Territórios Quilombolas - DQ foi criada, por intermédio do Decreto n. 12.171, de 09 de setembro de 2024, o que conferiu maior robustez institucional à temática, apresentando o seguinte organograma:



4.8. Importante destacar que, no âmbito das Superintendências Regional do Incra nos estados, com a reestruturação do Incra, o antigo Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas (F4) adquiriu status de Divisão de Territórios Quilombolas (Q), o que possibilitou a criação de novos cargos para a remuneração dos servidores na posição de chefia.

4.9. Entre os ganhos conquistados com a nova estrutura, destacam-se: a representatividade da Diretoria de Territórios Quilombolas (DQ) e da Divisão de Territórios Quilombolas (Q), respectivamente, no Conselho Diretor (CD) e no Comitê de Decisão Regional (CDR), fortalecendo a priorização da pauta quilombola nesses colegiados; o incremento do orçamento; a recomposição da equipe técnica, a institucionalização do acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que impactam terras quilombolas, entre outros.

4.10. A criação da Diretoria de Territórios Quilombolas reafirma o compromisso do governo federal com a igualdade racial e a valorização das comunidades quilombolas na estrutura agrária do país. É também é fundamental para garantir a reparação histórica, a segurança jurídica e a preservação cultural das comunidades quilombolas.

4.11. **Realização de Concurso Público**:

4.11.1. O Incra apresenta historicamente enorme carência de recursos humanos. Os últimos certames independentes realizados ocorreram nos exercícios de 2004, 2005 e 2010. Desde então, por mais de uma década e meia, não houve recomposição da força de trabalho por concurso público independente. A ausência de renovação do quadro acarretou perda significativa de conhecimento técnico e memória institucional, cujos efeitos se agravam à medida que os servidores mais experientes se aposentam sem que haja transferência adequada de conhecimento para a nova geração.

4.11.2. Em 2024, o Incra realizou concurso público para 742 vagas, no âmbito do Concurso Nacional Unificado - CNU. Para o cargo de Analista em Reforma de Desenvolvimento Agrário - ARDA, com habilitação em antropologia, foram previstas, inicialmente, 52 vagas. A realização do certame foi fundamental para que a política voltasse a operar em condições minimamente suficientes para fazer frente à demanda reprimida das comunidades quilombolas pela titulação de seus territórios tradicionais.

4.11.3. Em 2025, o Incra e o Ibama abriram Processo Seletivo Simplificado para a contratação de pessoal por tempo determinado, com 20 vagas para a autarquia agrária, para atuar nos processos de licenciamento ambiental nos empreendimentos que impactem terras quilombolas, na condição de interveniente, uma vez que, em 2020, o Incra recepcionou essa competência da Fundação Cultural Palmares - FCP.

4.12. **Recomposição do Orçamento**:

4.12.1. A regularização fundiária de territórios quilombolas encontra previsões nos Planos Plurianuais (PPA) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA). As ações visando à regularização fundiária de Territórios Quilombolas são custeadas com recursos orçamentários da Ação 210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas, integrante do programa 5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais, do Órgão Orçamentário 49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), executada pela Unidade Orçamentária 49201 - INCRA.

4.12.2. Entre 2016 e 2023, a Ação 210Z teve uma drástica redução de recursos orçamentários e financeiros, tanto daqueles destinados aos gastos correntes como aos gastos de capital. A título de exemplificação, em 2016, o orçamento destinado à Ação 210Z na Lei Orçamentária Anual (LOA) era de pouco mais de R$ 8 milhões (R$ 3 milhões para gastos correntes e R$ 5 milhões para indenizações). Na LOA de 2021, houve apenas aprovação de orçamento para gastos correntes (R$ 206.008,00), não havendo aporte orçamentário para indenização de imóveis. A partir de 2024, primeira LOA do Governo Lula 3, o orçamento da Ação 210Z foi sendo recomposto:

Entregas x Orçamento neste Governo e no anterior.

Exercício	RTID	Portaria	Decreto	Título (ha)	Orçamento Total (2004-2026)	
					LOA (R$) (x1000)	Dotação Atualizada (R$) (x1000)
2019	9	2	0	235	3.423,08	3.423,08
2020	5	1	0	98	2.942,13	29.639,59 (*)
2021	13	1	1	0	206,01	318,01
2022	3	4	0	10.258	325,00	328,92
2023	12	52	1	8.820	365,61	1.024,37
2024	15	21	31	13.291	137.500,00	59.384,08
2025	24	16	28	56.987	103.646,27	88.889,26
2026	17	9	19	18.229	92.390,73	139.214,69

4.13. **Aspectos políticos:**

4.13.1. A dimensão política é um elemento inescapável de qualquer análise debruçada sobre a política pública de regularização de territórios

quilombolas. Como o próprio Relatório Preliminar do CMAP aponta, de modo muito pertinente, o racismo estrutural e a concentração fundiária são aspectos fundantes da organização da sociedade brasileira, desde o período colonial - caracterizado, acima de tudo, pelo horror da escravidão praticada contra as populações africanas e pela monocultura latifundiária.

4.13.2. O contexto que se vivencia no presente, por sua vez, ainda é marcado por esses aspectos históricos. Se, por um lado, as comunidades quilombolas se organizaram como um movimento social de imensa relevância, e hoje tem, na letra da lei, acesso a direitos que por séculos lhes foram violados, também verifica-se uma organização política consolidada do ruralismo e dos grandes proprietários de terra, marcada por uma substancial presença e influência no poder legislativo, assim como em muitos estados da federação.

4.13.3. Desse modo, é preciso pontuar que, para além de aspectos de gestão e governança que podem propiciar melhoras em determinados aspectos da política pública, não se pode deixar de considerar o contexto mais amplo em que se insere a disputa por terras no Brasil, além da disparidade das forças políticas atualmente organizadas para promover suas pautas em âmbito estatal. Temas como a alocação orçamentária para a regularização fundiária quilombola e a recomposição da força de trabalho do Incra para execução dessa política são absolutamente centrais para o debate sobre a adequada execução dessa política pública. Por essa razão, não se pode ignorar que o encaminhamento e tomadas de decisões sobre tais temas extrapola o âmbito gerencial da política e se insere nessa disputa entre forças antagônicas. Entende-se, portanto, que esse contexto não pode ser deixado de lado ao longo de toda a análise proposta pelo CMAP acerca da política de regularização fundiária de territórios quilombolas.

5. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O RELATÓRIO PRELIMINAR CMAP

5.1. O objetivo dessa seção é levantar alguns pontos do Relatório Preliminar do CMAP que podem ser revistos, seja pela imprecisão de informações, seja para emprego de terminologias mais adequadas ou para reanálise diante das considerações feitas pela equipe técnica do Incra.

5.2. **Descrição Geral :**

5.3. Logo no início do relatório observa-se uma imprecisão conceitual na compreensão da política de regularização fundiária quilombola, evidenciada pela seguinte afirmação: "A política de regularização de territórios quilombolas consiste no reconhecimento do título de propriedade às comunidades remanescentes de quilombos [...]"

5.4. A redação é tecnicamente inadequada à luz do Decreto nº 4.887/2003. A política de regularização fundiária não consiste no "reconhecimento do título de propriedade", uma vez que o título não é objeto de reconhecimento, mas o ato final do procedimento administrativo de regularização. Nos termos do art. 1º do Decreto nº 4.887/2003, a política compreende os procedimentos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. O objeto do reconhecimento é a ocupação tradicional do território pela comunidade quilombola, sendo a emissão do título de domínio coletivo, pró-indiviso, imprescritível e com cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, a etapa conclusiva do procedimento administrativo.

5.5. Assim, a afirmação constante do relatório reduz indevidamente a política pública à sua etapa final e confunde o objeto jurídico do reconhecimento com o instrumento formal de consolidação do direito territorial. Uma redação tecnicamente mais precisa seria:

> **A política de regularização fundiária de territórios quilombolas consiste na identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras tradicionalmente ocupadas por comunidades dos quilombolas, culminando com a emissão do título de domínio coletivo do território.**

5.6. Trata-se de distinção conceitual relevante, pois o direito territorial das comunidades quilombolas decorre da ocupação tradicional protegida pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), sendo a titulação o instrumento jurídico que formaliza e consolida esse direito, e não o seu objeto de reconhecimento.

5.7. Outro ponto que merece destaque é a utilização de forma recorrente a expressão "remanescentes das comunidades dos quilombos", reproduzindo a nomenclatura constante do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e do Decreto nº 4.887/2003. Embora se trate da terminologia adotada pelo ordenamento jurídico, seu emprego indiscriminado em textos técnicos e institucionais merece reflexão crítica.

5.8. A expressão "remanescente" carrega um significado semântico associado à ideia de "resto", "resíduo", "sobra" ou "aquilo que permaneceu após a destruição de um todo". Aplicada às comunidades quilombolas, essa terminologia pode reproduzir uma percepção incompatível com a realidade histórica e sociocultural desses povos, sugerindo que seriam apenas vestígios ou sobrevivências de um passado extinto. Essa compreensão desconsidera que as comunidades quilombolas são sujeitos coletivos contemporâneos, dinâmicos, portadores de identidade própria, formas específicas de organização social, territorialidade e reprodução cultural.

5.9. A crítica ao termo não é meramente linguística. Trata-se de uma discussão construída pelo próprio movimento quilombola e por parte da produção acadêmica, que identifica na permanência dessa nomenclatura resquícios de uma perspectiva colonial e racializada, na medida em que reduz povos vivos e politicamente organizados à condição de "remanescentes". Sob essa ótica, o termo pode reforçar uma narrativa de invisibilização e subalternização, incompatível com a abordagem de direitos humanos adotada pela Constituição Federal de 1988 e pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que reconhece esses grupos como povos e comunidades com identidade própria e direito à autodeterminação.

5.10. Embora o Decreto nº 4.887/2003 utilize a expressão em razão da reprodução da terminologia constitucional vigente, observa-se uma evolução na linguagem institucional empregada pelos órgãos públicos e pelas próprias organizações representativas, que têm privilegiado as expressões "comunidades quilombolas", "territórios quilombolas" ou "povos e comunidades quilombolas". Essas denominações são mais adequadas por reconhecerem a existência contemporânea desses sujeitos coletivos, sem reproduzir a ideia de resíduo histórico ou de sobrevivência de um passado.

5.11. Dessa forma, recomenda-se que, sempre que possível, o relatório substitua a expressão "remanescentes das comunidades dos quilombos", ressalvadas as citações literais de dispositivos legais. Essa adequação terminológica contribui para uma linguagem mais precisa, respeitosa e compatível com a evolução dos marcos normativos e dos debates sobre igualdade racial e direitos territoriais no Brasil.

5.12. **Diagnóstico do Problema :**

5.13. Acerca deste tópico, apresentam-se duas considerações. A primeira refere-se ao trecho "...do autorreconhecimento pela Fundação Cultural Palmares à assinatura do decreto presidencial...", o qual descreve de forma imprecisa o procedimento de regularização fundiária quilombola.

5.14. A afirmação incorre em equívoco ao atribuir à Fundação Cultural Palmares a realização do autorreconhecimento. Nos termos do Decreto nº 4.887/2003, o autorreconhecimento, ou autodefinição, é um direito exercido pela própria comunidade quilombola, em consonância com o princípio da autoidentificação previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). À Fundação Cultural Palmares não compete reconhecer ou definir a identidade quilombola da comunidade, mas apenas expedir a Certidão de Autodefinição, documento que atesta formalmente a autodeclaração apresentada pela própria comunidade.

5.15. Dessa forma, a redação do relatório confunde a autodefinição, que constitui manifestação de vontade e identidade da comunidade, com a atuação administrativa da Fundação Cultural Palmares, cuja competência limita-se à certificação dessa condição. Para conferir maior precisão técnica ao texto, recomenda-se a seguinte redação:

> **Substituir a expressão "do autorreconhecimento pela Fundação Cultural Palmares" por "da autodefinição da comunidade, certificada pela Fundação Cultural Palmares".**

5.16. Outro ponto que evidencia uma compreensão equivocada da política pública refere-se ao trecho que afirma que "sem o título definitivo, as comunidades ficam impedidas de acessar importantes políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)". A afirmativa não encontra respaldo no ordenamento jurídico que disciplina o Programa de Aquisição de Alimentos. As normas que regulamentam o PAA, notadamente a Portaria Interministerial nº 2/2008, a Lei nº 14.628/2023 e o Decreto nº 11.802/2023, não estabelecem a titulação do território quilombola como requisito para o acesso ao Programa.

5.17. Os critérios de acesso ao PAA estão relacionados ao enquadramento do beneficiário como agricultor familiar ou outro público elegível, à comprovação dessa condição por meio do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), quando cabível, ou de outro documento admitido pela regulamentação, além do atendimento às regras operacionais do Programa. Em nenhum momento a legislação condiciona a participação das comunidades quilombolas à prévia emissão do título coletivo de propriedade do território.

5.18. **Arvore de Problemas:**

5.19. **Baixa Prioridade Governamental :**

5.20. A redação "recursos insuficientes para indenização de benfeitorias, acarretando a paralisação de processos" é tecnicamente imprecisa, porque induz à conclusão de que a despesa indenizatória limita-se às benfeitorias. Nos processos de regularização fundiária quilombola, a indenização abrange não apenas as benfeitorias de boa-fé, mas também a terra nua, quando se tratar de imóveis particulares incidentes no território quilombola objeto de desapropriação. O fundamento está no art. 13 do Decreto nº 4.887/2003, que dispõe:

> Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.
>
> § 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévia indenização em dinheiro, das benfeitorias de boa-fé e do valor da terra nua, na forma do art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, e do art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

5.21. Assim, a limitação da redação às "benfeitorias" não corresponde ao regime jurídico previsto no Decreto. Sugere-se a seguinte redação:

> **Recursos orçamentários insuficientes para custear as indenizações decorrentes da desapropriação de imóveis incidentes em territórios quilombolas, compreendendo tanto o pagamento das benfeitorias de boa-fé quanto do valor da terra nua, nos termos do art. 13, § 2º, do Decreto nº 4.887/2003, o que pode acarretar a paralisação ou o retardamento da conclusão dos processos de regularização fundiária.**

5.22. **Disputa direta pela terra:**

5.23. A afirmação de que há "sobreposição do território reivindicado por comunidades tradicionais a áreas de domínio público (Unidades de Conservação) ou títulos de propriedade privada, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR)" apresenta impropriedade técnica e conceitual, pois parte da premissa de que o território quilombola é posterior aos demais registros ou atos administrativos.

5.24. Na realidade, o procedimento de regularização quilombola tem por objeto o reconhecimento de territórios tradicionalmente ocupados, cuja ocupação preexiste, em muitos casos, à criação de Unidades de Conservação, à emissão de títulos de propriedade privada ou à inscrição de imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Assim, sob a perspectiva histórica e jurídica, não é o território quilombola que se sobrepõe a essas áreas ou registros; são esses atos administrativos ou dominiais que podem incidir sobre um território tradicionalmente ocupado.

5.25. Além disso, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) não constitui título de propriedade nem confere direitos dominiais, tratando-se de um registro administrativo de natureza ambiental. Portanto, sua inclusão como exemplo de "título de propriedade privada" é juridicamente incorreta.

5.26. **Judicialização:**

5.27. Não procede a afirmação de que a política de regularização fundiária de territórios quilombolas esteve paralisada entre 2004 e 2018 em razão da tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239. Embora seja inegável que a controvérsia constitucional em torno do Decreto nº 4.887/2003 tenha gerado um cenário de insegurança jurídica, especialmente diante da concessão de medida cautelar e da pendência de julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, tal circunstância não implicou a interrupção da execução da política pública.

5.28. Ao longo desse período, o INCRA deu continuidade aos procedimentos administrativos de regularização fundiária, praticando os atos previstos no Decreto nº 4.887/2003 e na Instrução Normativa INCRA nº 57/2009. Os dados demonstram que, entre 2004 e 2018, foram publicados 276 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs), 156 Portarias de Reconhecimento, 88 Decretos Declaratórios de Interesse Social para fins de desapropriação e expedidos 118 títulos de propriedade coletiva.

5.29. Esses números evidenciam que, mesmo diante das incertezas jurídicas decorrentes da ADI nº 3.239, a política de regularização fundiária quilombola permaneceu em execução. A existência de discussões judiciais naturalmente repercutiu sobre o ritmo de implementação da política, sobretudo em razão da maior cautela administrativa, da judicialização de processos e das limitações orçamentárias e operacionais enfrentadas pelo INCRA. Contudo, tais circunstâncias não autorizam concluir pela paralisação da política.

5.30. A publicação de RTIDs, Portarias de Reconhecimento, Decretos Declaratórios e títulos de propriedade demonstra que o Estado brasileiro manteve a implementação da política pública durante todo o período de tramitação da ADI nº 3.239, ainda que em um contexto de elevada litigiosidade e insegurança jurídica. Assim, sob o ponto de vista técnico, a caracterização desse período como de "paralisação" da política de regularização fundiária quilombola não encontra respaldo nos dados objetivos de execução administrativa.

5.31. **Precarização das condições de vida:**

5.31.1. A reivindicação das Comunidades Quilombolas para o acesso aos créditos produtivos é uma demanda histórica. O direito ao acesso a linhas especiais de financiamento e à assistência técnica está previsto, inclusive, no Decreto n. 4.887/2003.

> Art. 20. Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas

atividades produtivas e de infra-estrutura.

5.31.2. Hoje, esse segmento tem respaldo legal para acessar linhas de crédito como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e os Créditos de Instalação do Incra. Por força da Portaria INCRA Nº 175, de 19 de abril de 2016, as Comunidades Quilombolas foram reconhecidas como beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), fazendo jus aos créditos instalação, ao crédito do Grupo A do PRONAF, aos Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). O reconhecimento dos quilombolas como público da reforma agrária é uma importante conquista do movimento social quilombola, ampliando as oportunidades de desenvolvimento territorial.

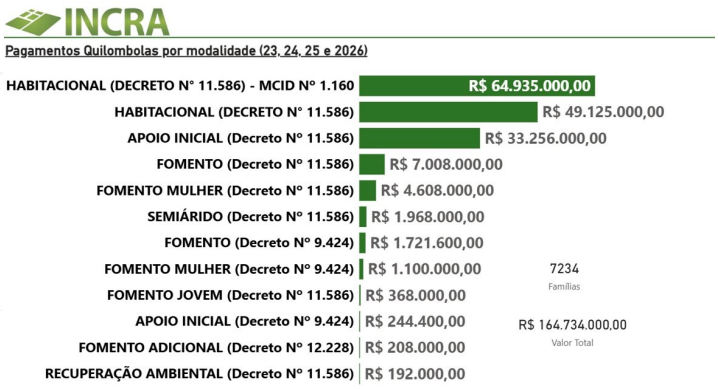
5.32. Em 2025, o INCRA atualizou os normativos dos créditos instalação, ampliando as possibilidades de acesso pelas famílias quilombolas, uma vez que, até então, a titulação do território era condição para fazer jus a qualquer uma de suas modalidades. Com isso, os requisitos para acesso aos créditos instalação passaram a ser os seguintes:

Modalidade do Crédito Instalação	Requisitos
Apoio Inicial	certificação de autodefinição da comunidade remanescente de quilombo emitida pela Fundação Cultural Palmares - FCP e processo de regularização fundiária instaurado no INCRA (art. 13, §2º da IN 151/2025)
Fomentos (mulher; jovem; etc.)	requisitos anteriores e, cumulativamente, Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID publicado (art. 13, §2º, da IN 151/2025)
Habitacional e Reforma Habitacional	requisitos anteriores e, cumulativamente, ter firmado título provisório ou definitivo (art. 5º, da IN 151/2025)

5.32.1. Nota-se que a partir de 2023, houve um aumento expressivo das operações de crédito instalação realizadas pelo Incra ao público quilombola, conforme evidenciam-se as figuras abaixo:

Quantidade de crédito aplicado - QUILOMBOLAS

Ano	Número de operações executadas	Soma de ValorModalidade
2023	952	R$ 6.898.000,00
2024	627	R$ 22.791.000,00
2025	3990	R$ 83.690.000,00
2026	1665	R$ 51.355.000,00



5.33. Posto isso, não merece prosperar a afirmação de que "sem o título ou o RTID (Relatório Técnico de Identificação e Delimitação), a comunidade fica excluída de créditos agrícolas", por não encontrar respaldo no ordenamento jurídico nem nas políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas.

5.34. O acesso ao crédito não está condicionado, de forma geral, à conclusão do processo de regularização fundiária ou à emissão do título coletivo. Diversas políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas adotam como requisito a existência de processo administrativo de regularização instaurado junto ao INCRA e a Certidão de Autodefinição expedida pela Fundação Cultural Palmares, não exigindo a publicação do RTID ou a titulação do território.

5.35. É o caso, por exemplo, da modalidade Apoio Inicial do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), cujo acesso pelas comunidades quilombolas pressupõe a abertura do processo administrativo de regularização fundiária no INCRA e a certificação da comunidade pela Fundação Cultural Palmares, sem que haja exigência de emissão prévia do RTID ou do título de domínio coletivo.

5.36. Dessa forma, a afirmação constante do relatório é imprecisa e induz o leitor a concluir, equivocadamente, que as comunidades quilombolas permanecem excluídas das políticas de crédito até a conclusão da regularização fundiária. Embora a titulação possa ampliar o acesso a determinadas políticas públicas, ela não constitui requisito geral para o acesso a créditos agrícolas ou a outras políticas de fomento destinadas às comunidades quilombolas, razão pela qual a redação deve ser revista para refletir corretamente o marco normativo vigente.

5.37. **Desenho da Política e**

5.38. **Mapeamento dos processos para a execução da política de regularização de territórios quilombolas (Figura 4 do Relatório Preliminar CMAP):**

5.38.1. Ambas as seções apresentam inconsistências na descrição do fluxo procedimental da política de regularização fundiária quilombola. Nesse sentido, este tópico tem por objetivo conferir maior precisão técnica e fluidez ao desenho apresentado no relatório, reestruturando-o de acordo com o procedimento estabelecido no Decreto nº 4.887/2003 e na Instrução Normativa INCRA nº 57/2009.

5.38.2. De acordo com o artigo 7º da IN/INCRANº57/2009, o processo administrativo, instaurado no âmbito das Superintendências Regionais do Incra nos estados, terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas das comunidades quilombolas ao Incra.

5.38.3. A constituição de uma associação é exigida somente no momento da titulação definitiva, conforme dispõe o artigo 17 do Decreto 4.887/2003, bem como o artigo 24 da IN/INCRA/Nº57/2009, e não nas fases de identificação, delimitação e reconhecimento do Território Quilombola. Dessa forma, a regularidade formal da entidade é requisito para a fase final de titulação e registro imobiliário. Não há na legislação norma que condicione a realização de estudos técnicos ou a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) à existência de uma associação legalmente constituída. Nesse sentido, sugere-se a correção das informações constantes nas fases 1 e 2 da Figura 4 .

5.38.4. Do mesmo modo, recomenda-se a retificação da informação constante na fase 2 da Figura 4, uma vez que a Certidão de Autoidentificação emitida pela Fundação Cultural Palmares - FCP não é exigência para a instauração do processo administrativo. A apresentação da Certidão, conforme a IN/INCRA/Nº57/2009, é condição para o início do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID.

> Art. 6º A caracterização dos remanescentes das comunidades de quilombos será atestada mediante auto-definição da comunidade.
>
> Parágrafo único. A auto-definição da comunidade será certificada pela Fundação Cultural Palmares, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do § 4º, do art. 3º, do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.
>
> Art. 7º O processo administrativo terá inicio por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo INCRA, sendo entendido como simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo por representante do INCRA, quando o pedido for verbal.
>
> § 3º Os procedimentos de que tratam os arts. 8º e seguintes somente terão início após a apresentação da certidão prevista no parágrafo único do art. 6º.
>
> Art. 8º O estudo e a definição da terra reivindicada serão precedidos de reuniões com a comunidade e Grupo Técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, para apresentação dos procedimentos que serão adotados.

5.38.5. Portanto, não necessariamente a ordem lógica da demanda pela regularização fundiária seguirá esse fluxo apresentado. Muitas comunidades quilombolas solicitam instauração do processo administrativo no Incra, enquanto aguardam a emissão da certidão de autorreconhecimento.

5.38.6. A partir da publicação do RTID e notificação de eventuais interessados, abre-se o prazo de 90 dias para apresentação de contestação aos estudos técnicos do Incra. O CDR faz o julgamento das contestações por meio do voto de seus integrantes, com base nas análises técnicas e jurídicas efetuadas, respectivamente, pelas Divisões Qulombolas e pela PFE. Ou seja, o CDR não emite resposta técnica às contestações, como está expresso na etapa 12, mas é responsável pelo seu julgamento, a partir das análises efetuadas pelos setores pertinentes no Incra.

5.38.7. O RTID identifica e delimita o território reivindicado pela comunidade quilombola. A Portaria reconhece e declara os limites do território quilombola. Portanto, sugere-se a substituição do termo delimitando por declarando na fase 17.

5.39. **Modelo Lógico :**

5.39.1. Quanto aos indicadores sugeridos no Relatório Preliminar para acompanhamento dos componentes do modelo lógico (Tabela 4), são feitas as seguinte observações para avaliação e eventuais ajustes ao relatório final:

- Indicador ***Média anual de dotação orçamentária por processo administrativo aberto***: considera-se importante fazer a distinção entre dotação orçamentária para custeio de atividades (pagamento de diárias, combustível etc) e dotação orçamentária para indenização de imóveis. Isso porque, quando se trata da indenização de imóveis, os custos e valores são amplamente variáveis conforme a região, a dimensão do território e a quantidade de imóveis nele inseridos. Assim, esses fatores devem ser levados em consideração para qualquer análise que postule a dotação orçamentária por processo como um indicador.
- Indicador ***Proporção de portarias de reconhecimento de território publicadas no DOU por SR em relação à quantidade de RTIDs publicados no DOU***: deve-se ter em mente que entre a publicação do RTID e a publicação da Portaria de Reconhecimento decorrem algumas das etapas mais sensíveis do processo, quais sejam: a notificação de órgãos e de interessados quanto ao RTID e a abertura das fases de contestação e recurso administrativos aos interessados, além da conciliação de interesses do estado, sempre que necessário. Por isso, além da relação proporcional entre ambas as etapas, tomar como indicador o tempo médio decorrido entre essas duas fases pode ser um indicador importante para a compreensão da complexidade dessa política pública.
- Indicador ***Razão entre o total de decretos de interesse social e o total de portarias de reconhecimento*** : embora seja um indicativo importante do avanço processual, deve-se ponderar que territórios reconhecidos compostos exclusivamente por terras públicas não demandam o decreto de interesse social para sua regularização. Além disso, com a implementação gradual das modalidades de aquisição de imóveis previstas no Programa Terra da Gente, espera-se que mesmo alguns territórios compostos por áreas privadas possam ser parcial ou inteiramente regularizados sem a necessidade de decretação de interesse social. Tais ponderações devem ser levadas em consideração no emprego desse indicador.
- Indicador ***Razão entre a quantidade de títulos entregues e a quantidade de portarias ou decretos*** : sugere-se cautela no emprego desse indicador, uma vez que a razão entre a quantidade de títulos entregues e a quantidade de portaria e decretos pode levar a conclusões equivocadas. Isso porque o número de títulos de cada território corresponde ao número de imóveis situados naquele território: alguns territórios são compostos por um único imóvel (ou seja, resultarão em um único título) enquanto outros são compostos por centenas de imóveis (resultando, portanto, em centenas de títulos). Assim, não se verifica uma correspondência direta entre essas etapas, uma vez que o número de títulos que serão envolvidos na regularizaçõ de um determinado território é amplamente variável.
- Indicador ***Proporção de famílias quilombolas com acesso Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PNATER):*** a sigla PNATER se refere à **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**, e não ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultra Familiar (PRONAF), que já é objeto de outro indicador apontado na tabela. Assim sugere-se a correção da redação desse indicador.
- Indicador ***Índice de Gini da Distribuição da Propriedade de Terra nos Municípios com Territórios Quilombolas*****:** conforme indicado nas oficinas, o caráter coletivo do território quilombola pode levar a distorções nos índices de concentração fundiária, uma vez que um território titulado, em sua totalidade, pode ser percebido pelo índice como um imóvel detido por um único "proprietário" (a pessoal jurídica da associação quilombola), sem considerar seu aspecto coletivo e a totalidade de famílias quilombolas lá residentes. Assim, é importante ponderar sobre o uso e as conclusões auferidas a partir deste indicador para avaliação da política de regularização quilombola.

5.40. **Restos a Pagar - RAP:**

5.40.1. Acerca desse item, é válido ponderar que, sem prejuízo quanto à correta análise sobre o impacto da inscrição em RAP no andamento célere da política pública, o empenho inscrito em RAP não equivale a dizer que o orçamento não foi executado. Ainda que o recurso inscrito em RAP só venha a ser executado em exercício futuro, a manutenção do empenho garante a alocação do recurso na política quilombola, uma vez superados os entraves e dificuldades processuais que impedem a imediata liquidação daquele orçamento.

5.40.2. Deve-se levar em consideração, ainda, que entraves e dificuldades técnicas que, por vezes, impedem a execução célere de uma despesa empenhada não dizem respeito somente (ou principalmente) a aspectos gerenciais da política, mas também têm profunda relação com os gargalos de execução decorrentes do longo período de esvaziamento de pessoal da autarquia, além do período já diagnosticado de desmonte da política de regularização fundiária quilombola. A recomposição da política e a formação de equipes plenamente capacitadas para atender a todas as demandas técnicas atinentes ao processo de regularização fundiária (incluindo o gargalo específico da conclusão do estudo da cadeia dominial, que é especialmente crítico para a liquidação dos empenhos de valores indenizatórios), é um processo que vem sendo conduzido ao longos dos últimos anos, e espera-se que seus resultados sejam percebidos nos balanços orçamentários futuros, com o incremento das despesas liquidadas no mesmo exercício do empenho.

6. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO CMAP E AÇÕES CONVERGENTES DO INCRA

6.1. *RECOMENDAÇÃO 1 - Clarificar e formalizar os papéis institucionais*

- ***Explicitar, em atos infralegais, o papel do MDA na supervisão do INCRA, incluindo instrumentos formais de controle, indução de resultados, e a periodicidade para mobilização de tais instrumentos.***
- ***Definir conjuntamente as competências de MIR e FCP, no que se refere às funções de "assistir e acompanhar" a política.***
- ***Instituir grupos de trabalho permanentes de articulação interinstitucional, para apoio e acompanhamento em ações administrativas concretas.***

6.1.1. O Incra vem envidando esforços para a revisão de normativos e procedimentos internos, visando tanto uma melhor definição das atribuições e papéis na política quilombola, como também conferir mais celeridade e eficiência aos procedimentos, conforme as iniciativas listadas a seguir.

6.1.2. **Revisão da Portaria nº 210/2014 e elaboração da Instrução Normativa de Terras Públicas** :

6.1.2.1. A partir da publicação da Portaria Interministerial MDA/MPO nº 210, de 13 de junho de 2014, a SPU/MPO delegou algumas de suas competências ao MDA, que por sua vez as subdelegou ao INCRA, visando tornar mais céleres certas etapas da regularização fundiária quilombola. A delegação de competências viabilizada pela Portaria abrange os terrenos rurais da União contemplados nos incisos I, III, IV e VII do art. 20 da Constituição Federal, que estejam sob gestão exclusiva da Secretaria do Patrimônio da União.

> Art. 1º Fica delegada ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, a competência para outorgar a beneficiários de projetos federais de assentamento de reforma agrária e a grupos remanescentes das comunidades dos quilombos a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU ou a transferência do domínio pleno de terrenos rurais da União, contemplados nos incisos I, III, IV e VII do art. 20 da Constituição Federal, que estejam sob gestão exclusiva da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SPU/MP.
>
> (...)
>
> Art. 4º Os terrenos a que se refere o art. 1º desta Portaria, abrangidos por projeto federal de assentamento de reforma agrária ou de remanescentes das comunidades de quilombos, serão titulados:
>
> I - individual ou coletivamente, quando destinados aos beneficiários dos projetos de reforma agrária; e
>
> II - exclusivamente a título coletivo e pró-indiviso, quando reconhecidos aos remanescentes das comunidades dos quilombos, e, neste caso:
>
> a) pelo quantitativo de área apurado no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, quando existente este; ou
>
> b) pelo quantitativo de área que for apurado pelo INCRA nos seus trabalhos de campo, quando, inexistindo RTID, a comunidade já estiver certificada pela Fundação Cultural Palmares - FCP.
>
> § 1º A situação referida na alínea "b" do inciso II deste artigo e os trabalhos de campo e demais procedimentos a ela correspondentes regular-se-ão em norma administrativa do INCRA, que assegure aos interessados o devido processo legal, notadamente as consultas previstas no art. 8º do Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003.

6.1.2.2. As etapas da regularização fundiária de territórios quilombolas nessas áreas envolvem desde a identificação e delimitação dos territórios tradicionalmente ocupadas pelas comunidades, a caracterização das áreas da União que incidem nesses territórios e sua incorporação ao patrimônio da União, passando pela Declaração de Interesse do Serviço Público (PDISP) para a destinação delas às comunidades. Ao final, chega-se à titulação dessas áreas em nome das associações representativas das comunidades quilombolas e seu registro em cartório. Nota-se que a Portaria nº 210/2014 trouxe como principais avanços a delegação de competência para regularização fundiária, a união de esforços entre órgãos federais e a desburocratização de titulações, o que facilitou os procedimentos para criação de assentamentos para a titulação comunidades quilombolas em terras da União.

6.1.2.3. Faz-se necessário destacar a previsão constante na alínea b, em que a Portaria nº210/2014 autoriza, em áreas indubitavelmente pertencentes à União, a apuração da área necessária à reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade quilombola mediante trabalhos técnicos de campo realizados pelo INCRA, quando inexistente RTID e presente certificação expedida pela Fundação Cultural Palmares. Ou seja, prevê a titulação de territórios quilombolas dispensando-se a elaboração de RTID.

6.1.2.4. Desde 2025, o Incra tem mantido tratativas com a SPU no intuito de aprimorar os procedimentos conjuntos das duas instituições para conferir mais celeridade à destinação de terras públicas inseridas em territórios reivindicados, o que inclui uma eventual revisão e melhoria da Portaria Conjunta e também a elaboração de uma instrução normativa que contemple especificamente o fluxo de titulação de terras públicas às comunidades quilombolas.

6.1.3. **Revisão das Instruções Normativas do Incra nº 57/2009 e nº 128/2022** :

6.1.3.1. Diante da urgente necessidade de conferir celeridade à política pública, na atual gestão foi iniciada a revisão das Instruções Normativas do Incra nº57/2009 e nº128/2022. Para tanto, foi instituído Grupo de Trabalho, por meio da **Portaria nº 1.010, de 28 de fevereiro de 2025** , publicada no Diário Oficial da União - DOU no dia 05 de março de 2025, com o objetivo de simplificar os procedimentos necessários à titulação dos territórios quilombolas. O Grupo de Trabalho é composto por servidores públicos do Incra e por representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais - CONAQ. O Grupo de Trabalho está finalizando sua atuação. Após a análise técnica e jurídica da versão final da minuta da nova instrução normativa, esta será submetida ao Conselho Diretor do Incra visando a sua aprovação.

6.1.4. **Implementação, pela PFE, de rotina de solicitação de Mandado Traslativo de Domínio (MTD) nas ações desapropriatórias** :

6.1.4.1. Destaca-se o trabalho proativo realizado pela PFE na tentativa de antecipar a expedição dos mandados traslativos de domínio de ações desapropriatórios há anos aguardando o transito em julgado. Em regra, a transferência do domínio ao Incra ocorria após o trânsito em julgado da sentença da ação de desapropriação. Até esse momento, o Incra se valia do registro da imissão na posse, outorgando às Comunidades Quilombolas o Contrato de Concessão de Uso - CCU. Contudo, em 2017 e 2022, foram realizadas importantes alterações legislativas que viabilizaram o registro da propriedade em momento antecipado. A possibilidade da transferência do domínio do imóvel antes do trânsito em julgado ou mesmo antes da sentença da ação de desapropriação decorre das alterações no Decreto-Lei n. 3.365/41 pelas Leis nº 13.465/2017 e nº 14.421/2022 :

> Art. 34-A. Se houver concordância, reduzida a termo, do expropriado, a decisão concessiva da imissão provisória na posse implicará a aquisição da propriedade pelo expropriante com o consequente registro da propriedade na matrícula do imóvel.
>
> § 1º A concordância escrita do expropriado não implica renúncia ao seu direito de questionar o preço ofertado em juízo.
>
> § 2º Na hipótese deste artigo, o expropriado poderá levantar 100% (cem por cento) do depósito de que trata o art. 33 deste Decreto-Lei.
>
> § 3º Do valor a ser levantado pelo expropriado devem ser deduzidos os valores dispostos nos §§ 1º e 2º do art. 32 deste Decreto-Lei, bem como, a critério do juiz, aqueles tidos como necessários para o custeio das despesas processuais.
>
> § 4º Após a apresentação da contestação pelo expropriado, se não houver oposição expressa com relação à validade do decreto desapropriatório,

deverá ser determinada a imediata transferência da propriedade do imóvel para o expropriante, independentemente de anuência expressa do expropriado, e prosseguirá o processo somente para resolução das questões litigiosas.

6.1.4.2. Nesse sentido, deferida a imissão na posse com concordância expressa do expropriado, poderá o Incra registrar o imóvel, assumindo a sua titularidade. Em contrapartida, nesse momento, o réu poderá receber 100% da indenização, bem como de seguir o litígio para demais pendências. Entretanto, a alteração mais significativa ocorreu com a inserção do §4º no respectivo dispositivo. Citado o réu e ofertada contestação sem impugnação a requisitos de validade do decreto de interesse social, deferida a imissão na posse, já é viável apresentação de requerimento para expedição do mandado traslativo de domínio para o INCRA – independente de anuência do expropriado. A ação desapropriação prosseguirá para resolução de questões residuais. A partir da expedição do mandado traslativo de domínio do imóvel para o INCRA, deve a autarquia agrária adotar as medidas administrativas para titulação da associação representativa da comunidade quilombola.

6.1.4.3. Segundo a PFE-INCRA, a alteração legislativa em comento tem aplicação imediata aos processos em curso. Assim, identificada ação em que houve somente a imissão na posse, é possível requerer a expedição de mandado traslativo de domínio, estando os demais requisitos presentes. A agilização da obtenção do mandado traslativo de domínio é importante instrumento para concretização da titularidade das comunidades quilombolas.

6.1.4.4. Entre abril e maio de 2024, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra (PFE-Incra) verificou a situação de 210 processos referentes a ações de desapropriação de imóveis incidentes em territórios de comunidades quilombolas. Buscou-se identificar a viabilidade de expedição de mandado traslativo de domínio ou a concretização das providências para o registro dos imóveis em nome do Incra, o que tem viabilizado a titulação mais célere de diversos imóveis às comunidades.

6.1.5. **Programa Terra da Gente e a Regularização Fundiária Quilombola:**

6.1.5.1. Outra importante mudança proposta é a inserção das modalidades de aquisição de terras previstas no Decreto 11.995/2024, que instituiu o Programa Terra da Gente, sobretudo a compra e venda, a adjudicação e a doação de terras. Em decorrência disso, as etapas, até então conhecidas da regularização fundiária quilombola, experimentarão uma alteração significativa. Isso porque, verificando-se as hipóteses previstas pelo Decreto 11.995/2024 e seus procedimentos, será possível antecipar a destinação de imóveis no fluxo da regularização fundiária quilombola: para a maioria dos casos, a obtenção será possível logo após a Portaria de Reconhecimento, mas há hipóteses em que a destinação será cabível até mesmo antes da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID. Nesse cenário, a desapropriação por interesse social seria cabível somente nos casos em que os proprietários se opuserem a dispor de seus imóveis.

6.1.5.2. Com efeito, há uma mudança de paradigma com o advento do Programa Terra da Gente, pois, a partir de acordos firmados com proprietários de terras, evita-se a necessidade do decreto de interesse social e o ajuizamento de ações desapropriatórias, tornando a regularização fundiária mais célere.

6.1.6. **Sobre os demais itens da recomendação:**

6.1.6.1. Em relação às recomendações sobre a explicitação do papel do MDA, o Incra não tem competência para emitir norma infralegal que defina atribuições institucionais de outros órgão, como no caso do MDA.

6.1.6.2. Ainda assim, vale ressaltar que a cooperação entre esses órgãos se materializa em constantes parcerias, das quais alguns exemplos são: os Termos de Execução Descentralizadas (TEDs) por meio dos quais o MIR já financiou (em momentos de estrangulamento orçamentário da Ação 210Z) a indenização de imóveis e também o custeio de atividades de campo para realização de peças técnicas de RTIDs.

6.1.6.3. Do mesmo modo, MDA, MIR e Incra participam conjuntamente de colegiados atinentes à política quilombola. Entre esses, pode-se citar o exemplo recente do Plano de Ação da Agenda Nacional de Titulação Quilombola, instituído pela Portaria Conjunta MIR/MDA/Incra n. 1, de 08 de abril de 2025. Outro exemplo é o Comitê Gestor do Programa Aquilombola Brasil, coordenado pelo MIR, é composto por representantes de diversos órgãos federais, incluindo a Casa Civil, ministérios setoriais e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, conforme estabelecido pelo Decreto nº 11.447/2023.

6.2. ***RECOMENDAÇÃO 2 - Padronizar os procedimentos operacionais***

- ***Mapear processos e elaborar manuais de procedimentos, fortalecendo a gestão do conhecimento e a padronização das rotinas administrativas.***
- ***Definir periodicidade formal para atividades de monitoramento, supervisão e alinhamento institucional, inclusive com encontros anuais entre INCRA sede e superintendências, com registro sistemático de metas e encaminhamentos.***
- ***Instituir regras formais para envio e recebimento de documentos administrativos, com uso exclusivo de sistemas eletrônicos e definição do envio como marco inicial para contagem de prazos para as manifestações.***

6.2.1. **Padronização dos procedimentos:**

6.2.1.1. Entre os dias 07 e 09 de abril de 2026, foi realizado, em Brasília, o Encontro dos Chefes de Divisão de Territórios Quilombolas, o que representou um marco estratégico na consolidação da política de regularização fundiária quilombola no Brasil. O evento contou com a participação da Ministra do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Fernanda Machiaveli, do Presidente do Incra, César Aldrighi, e dos/as Diretores/as do Incra. Os objetivos do Encontro foram: a) promover um alinhamento estratégico entre a Diretoria de Territórios Quilombolas e as Divisões de Territórios Quilombolas; b) compartilhar boas práticas e experiências bem-sucedidas; c) padronizar procedimentos de trabalho em todas as fases da regularização fundiária; d) pactuar metas e responsabilidades para 2026; e) fortalecer canais de comunicação e articulação; f) identificar gargalos e propor encaminhamentos estratégicos.

6.2.1.2. Entre os temas centrais abordados, destacam-se: a necessidade de padronização de procedimentos; a gestão integrada de dados e políticas; a gestão orçamentária e controle de sua execução; comunicação e aproximação institucional.

6.2.1.3. A partir dos encaminhamentos do Encontro, foram ministrados, remotamente, cursos com os seguintes temas: gestão financeira e orçamentária (4 horas aula); Termo de Execução Descentralizada - TED (24 horas aula); e Fluxo da Regularização Fundiária Quilombola (21 horas aula). A partir de agosto, será realizada capacitação sobre a elaboração de relatórios antropológicos (27 horas aula). A perspectiva é que nos próximos meses sejam realizadas capacitações de cada peça técnica do RTID. Também está confirmado o curso de capacitação dos novos servidores aprovados no Processo Seletivo Simplificado para atuarem nos processos de licenciamento ambiental, que será realizado em Brasília entre os dias 10 e 18 de agosto de 2026.

6.2.1.4. A Diretoria de Territórios Quilombolas também vem trabalhando na elaboração de um manual de orientação de execução do fluxo de regularização quilombola, com o intuito de incrementar a padronização das atividades executadas pelas Divisões Quilombolas, desde a abertura do processo; passando pelo RTID; notificações; análise e julgamento de contestações e recursos; procedimentos para edição de Portaria de Reconhecimento; procedimentos para edição de decreto presidencial; procedimento para obtenção de imóveis e titulação.

6.2.1.5. Enquanto o manual não é finalizado, e em busca da padronização das rotinas administrativas, as Coordenações Gerais de Identificação e

Reconhecimento - DQI e de Desintrusão e Titulação (DQT) realizaram uma orientações em processos no SEI acerca da instrução processual das etapas de abertura, identificação, delimitação, reconhecimento, desintrusão e titulação. Dessa forma, foram criados roteiros; Listas de Verificação (checklists), planilhas para a confirmação do cumprimento de cada exigência constante nas instruções normativas do Incra, documentos modelos, etc.

6.2.1.6. Além disso, deve-se pontuar que a Diretoria de Territórios Quilombolas promove, anualmente, um planejamento estratégico de atividades, em que é demandado de cada uma das Divisões Quilombolas nas Superintendências Regionais uma listagem abrangente de atividades planificadas para o próximo exercício (tanto atividades que demandam custeio quanto atividades de escritório), seguindo critérios de priorização previamente estipulados, tais como: finalização de RTIDs com peças técnicas já iniciadas, antes da abertura de novas frentes de trabalho; e atendimento prioritário a demandas judicializadas em Ações Civis Públicas com decisão judicial.

6.2.1.7. O planejamento anual serve de subsídio à definição das metas anuais vinculadas à política quilombola (RTIDs publicados; Portarias de Reconhecimento publicadas; propostas de decreto de interesse social encaminhadas; quantitativo de área titulada). As metas são elaboradas a partir da discussão e acompanhamento dos planejamentos das Divisões Quilombolas nas Superintendências Regionais, e também são objeto de revisão pontual ao longo do exercício, uma vez que, devido ao seu caráter complexo e conflituoso, as ações da política de regularização fundiária quilombola podem ser afetadas por fatores imprevistos (irrupção de conflitos, judicialização, revisão de entendimentos das próprias comunidades, entre outros).

6.2.1.8. Em síntese, portanto, a Diretoria de Territórios Quilombolas vem trabalhando para incrementar a padronização de seus procedimentos e a periodização de seus processos de monitoramento e planejamento. Tais ações só tem sido possíveis desde o aporte recente de servidores advindos do Concurso Nacional Unificado, que também tem possibilitado uma melhor distribuição das tarefas atinentes à Diretoria (e também nas Divisões nas Superintendências), embora o quantitativo de servidores ainda seja bastante insuficiente diante da demanda.

6.2.2. **Formas de notificação das partes interessadas nos processos de regularização fundiária quilombola:**

6.2.2.1. Desde o início da vigência do Decreto nº 4.887/2003, a autarquia agrária editou uma série de normativos, como instruções normativas, normas de execução, ofícios circulares, orientações jurídicas, entre outros, visando a adequação dessa política pública às diversas situações e complexidades que envolvem a regularização fundiária de territórios quilombolas. Além disso, em face da vasta complexidade da malha fundiária nacional, o Incra vem aprimorando sua atuação a fim de resguardar o direito de terceiros que porventura tenham imóveis inseridos nos territórios identificados, bem como conferir efetividade ao pleito das comunidades quilombolas.

6.2.2.2. Para além da notificação a eventuais interessados realizada após a publicação do RTID nos diários oficiais da União e da unidade federativa em que se localiza a área reivindicada, de acordo com o § 1º, do artigo 10, da IN/INCRA/Nº57/2009, o início dos trabalhos de campo deverá ser precedido de comunicação prévia a eventuais proprietários ou ocupantes de terras localizadas na área pleiteada, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis. A PFE/Incra, em uma interpretação da IN/Nº49/2008, substituída pela IN/INCRA/Nº57/2009, ambas com a mesma redação, exarou, por meio da NOTA TÉCNICA/AGU/PGF/PFE-INCRA/G/Nº03/2008, a seguinte orientação jurídica: " *só haverá a necessidade de notificar os proprietários se for preciso adentrar nos seus imóveis*". A área técnica tinha total concordância com essa orientação, uma vez que nem sempre é necessário à equipe técnica do INCRA ingressar em cada imóvel da área em estudo, uma vez que é possível valer-se da tecnologia para realizar análise de imagens no *GoogleEarth*, e da pesquisa de dados já existentes nos Cartórios de Registro de Imóveis, bem como nos sistemas de cadastro disponíveis, como o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), etc. Apenas no caso de ser imprescindível adentrar em determinado imóvel é que seria necessária a comunicação prévia. Por mais de uma década, a autarquia agrária procedeu a elaboração do RTID com base nessa orientação jurídica, o que reduzia os custos com diárias e tempo.

6.2.2.3. Em razão da necessidade de se conferir maior segurança jurídica aos processos de regularização fundiária quilombola, muitas vezes questionados judicialmente, sobretudo segundo argumentos de cerceamento do direito da ampla defesa e do contraditório, em 2020, a PFE, exarou a ORIENTAÇÃO JURÍDICO NORMATIVA N. 00001/2020/GAB/PFE/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, em que estabelece que é necessária a comunicação prévia dos eventuais proprietários ou ocupantes de terras localizadas na área pleiteada, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, ainda que a área técnica do Incra não precise adentrar nos imóveis, restando, assim, afastada a orientação firmada na NOTA TÉCNICA/AGU/PGF/PFE-INCRA/G/Nº. 3/2008 (ACRH). Portanto, até a conclusão do RTID, todos os proprietário/posseiros de imóveis incidentes na área de abrangência dos estudos devem ser devidamente identificados e notificados. Nesse sentido, a comunicação prévia tem por finalidade i) dar conhecimento, a ocupante de imóvel incidente na área de abrangência dos estudos, sobre a existência de processo administrativo no bojo do qual poderá advir decisão que afete os seus interesses; e ii) reunir informações que auxiliem os estudos e influenciem a decisão.

6.2.2.4. Mais recentemente, a PFE, afim de dirimir as dúvidas da área técnica sobre as formas possíveis de se realizar a notificação de interessados, expediu a ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA PFE-INCRA N° 02, DE 05 DE JULHO DE 2024, no que diz respeito aos procedimentos para notificação de ocupantes e confinantes sobre a conclusão do RTID, regulamentados no §2º do art. 11 da IN/INCRA/Nº57/2009. Embora essa OJN trate das notificações após a publicação do RTID, é utilizada analogamente nas notificações prévias.

> 1. Tendo sido infrutíferas as tentativas de localização de proprietário, ocupante ou confinante, a notificação da conclusão do RTID, de que trata o § 2° do art. 11 da Instrução Normativa INCRA nº 57, poderá ser feita por edital.
>
> 2. Nesse caso, as tentativas de localização deverão ser comprovadas nos autos, o que poderá ser feito, entre outros documentos hábeis, por: a) Documento que ateste a devolutiva dos correios; b) Comprovação de envio de e-mail sem resposta; c) Certidão lavrada por servidor, em que conste a data em que se tentou efetuar a diligência e as razões pelas quais foi infrutífera.
>
> 3. O edital deve ser publicado uma vez no Diário Oficial e disponibilizado em local acessível no site do Incra por prazo razoável, não sendo obrigatória a publicação em jornal de grande circulação.
>
> 4. A entrega da notificação no endereço do destinatário, mediante correspondência com aviso de recebimento (AR) ou certificação de recebimento firmada por servidor do Incra, é suficiente para sua efetivação, inexistindo exigência de que seja recebida pessoalmente pelo próprio interessado.

6.2.2.5. Nota-se que a notificação pessoal não é imprescindível nesse processo. Contudo, pela própria natureza do ofício, em que os servidores públicos encontram-se em campo, a medida que os ocupantes não quilombolas são localizados, as notificações são realizadas. Sem dúvida, essa é uma modalidade recorrente adotada pelo Incra. Mas, em posse do endereço e do e-mail dos ocupantes não quilombolas, é totalmente possível notificá-los por correios ou e-mail. E, não sendo possível identificar os ocupantes não quilombolas, lança-se mão da notificação via edital. A DQ tem orientado as regionais a adotarem essas modalidades de notificação visando a racionalização de tempo e orçamento.

6.3. ***RECOMENDAÇÃO 3 - Construção de um sistema digital de informação***

- ***Desenvolver e implementar sistema de informação integrado no âmbito do INCRA, permitindo troca de informações internas e externas e acompanhamento de processos administrativos em tempo real.***
- ***Garantir a interoperabilidade do sistema com outras bases do Governo Federal.***
- ***Garantir que o sistema contribua para transparência ativa dos processos de regularização fundiária, com informações completas e linguagem acessível às partes interessadas.***

6.3.1. **Plataforma de Governança da Terra - PGT (Módulo Quilombola)** :

6.3.1.1. O desenvolvimento da Plataforma de Governança Territorial Quilombola (PGT Quilombola) junto ao SERPRO, sistema que reunirá os dados de todos os processos de regularização fundiária de territórios quilombolas do INCRA e possibilitará uma maior transparência sobre a política para o público em geral, está em andamento, com previsão de entrada em operação de sua versão inicial no segundo semestre de 2026.

6.3.1.2. Contando com co-financiamento do Ministério da Igualdade Racial (MIR), o desenvolvimento da PGT Quilombola está sendo feito a partir de uma metodologia de entrega ágil, priorizando requisitos entregas e funcionalidades tidas como essenciais em uma primeira versão, que serão ao longo do tempo incrementadas com novas funcionalidades.

6.3.1.3. Em sua versão inicial, o sistema possibilitará:

- ao representante de uma comunidade quilombola: solicitar a abertura de processo de regularização fundiária do território de sua comunidade por meio digital; acompanhar o andamento do processo de sua comunidade, inclusive com detalhamento das peças técnicas do RTID que estejam em elaboração
- ao público geral: acessar dados consolidados sobre a política quilombola, tais como número de processos abertos, com possibilidade de filtragem por município, UF ou Superintendência; consultar a fase de tramitação dos processos abertos no Incra (se já possuem RTID, Portaria de Reconhecimento ou decreto de interesse social publicados; se já se encontram parcial ou totalmente titulados); consultar o mapeamento dos territórios quilombolas já identificados pelo Incra (ou seja, a partir da fase de RTID publicado).
- aos analistas do Incra: recepcionar, analisar e aprovar demandas de abertura de processos de regularização fundiária de territórios quilombolas encaminhadas através do sistema; consultar e editar dados sobre o andamento dos processos em trâmite na autarquia; registrar no sistema (através de upload ou de ferramentas próprias do sistema) as peças técnicas do RTID de determinado processo (com formulários específicos desenvolvidos para registro de informações do levantamento fundiário e do levantamento de sobreposições); importar da PGT Campo dados recolhidos em campo referentes ao cadastramento de famílias quilombolas ou ao levantamento fundiário de ocupantes não quilombolas situados em determinado território.

6.3.1.4. A PGT Quilombola também vai favorecer a interoperabilidade com outros sistemas e plataforma de informações da gestão pública. Por exemplo, a partir da planta e memorial descritivo do território em identificação, o sistema permitirá a verificação automatizada da incidência de imóveis certificados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), para fins de aporte de informações ao Levantamento Fundiário. De modo semelhante, a consulta a outras bases da infra-estrutura nacional de dados espaciais e geoserviços permitirá que sejam feitas, também de forma automatizada, verificações requeridas no levantamento de sobreposições. Assim, a partir da planta do território em identificação, o sistema permitirá visualizar se existem sobreposições com terras indígenas, unidades de conservação federais, projetos de assentamento ou faixas de fronteira.

6.3.1.5. O desenvolvimento do sistema seguirá em curso após o lançamento de sua versão inicial com o objetivo de aprimorar funcionalidades e de criar ferramentas de gestão dos processos de regularização fundiária quilombola para as fases posteriores do processo, incluindo as publicações editalícias (Edital do RTID e Portaria de Reconhecimento) e as notificações; assim como um sistema de gestão dos procedimento de obtenção e de titulação dos imóveis objeto da regularização fundiária quilombola.

6.3.1.6. Desse modo, entende-se que o desenvolvimento da PGT Quilombola converge com a Recomendação 7 do Relatório CMAP, que trata da implementação de um sistema de informação integrado no âmbito do Incra, permitindo troca de informações, acompanhamento de processos em tempo real, interoperabilidade com outras bases de dados do Governo Federal, contribuindo para o aumento da transparência e facilitação do acesso às informações acerca dos processos de regularização fundiária quilombola.

6.4. ***RECOMENDAÇÃO 4 - Ampliar os Indicadores***

- ***Institucionalizar indicadores administrativos de produtividade, capacidade operacional e desempenho, aplicáveis às diferentes fases da política.***
- ***Utilizar os indicadores como base para avaliação contínua da implementação da política, subsidiando decisões gerenciais e correções de rota.***

6.4.1. **Rotinas de Planejamento e elaboração de metas, pela Diretoria de Territórios Quilombolas, junto às Divisões e Superintendências:**

6.4.1.1. Conforme já explanado nos itens 6.2.1.6 a 6.2.1.8 acima, o planejamento anual da Diretoria de Territórios Quilombolas junto às Divisões Quilombolas nas Superintendências Regionais é uma rotina já solidamente estabelecida na autarquia. Esse planejamento permite a construção das metas da Diretoria para cada exercício, assim como o estabelecimento dos parâmetros que serão utilizados no monitoramento do trabalho das Divisões ao longo do exercício.

6.4.1.2. Conjuntamente com o planejamento anual, a DQ também faz uma verificação rotineira e constante da capacidade operacional de cada Divisão Quilombola (quantitativo e formação das equipes), além de um além de um mapeamento de eventuais dificuldades institucionais encontradas pelas Superintendências na articulação com outras divisões para execução da política quilombola. A DQ também tem atuado de forma proativa, com visita técnicas às Superintendências Regionais para acompanhar e buscar soluções em eventuais situações que apresentam entraves de execução ou demandam a formação de equipes ou forças-tarefa para atendimento de casos especialmente complexos.

6.5. ***RECOMENDAÇÃO 5 - Melhorar a Comunicação Institucional***

- ***Instituir canais formais e estruturados de comunicação interna, organizados por temas ou áreas de atuação, complementando (e não substituindo) meios informais como WhatsApp.***
- ***Disponibilizar de forma centralizada, nos sites institucionais, todos os canais de comunicação disponíveis, garantindo acesso amplo e equitativo.***
- ***Ampliar e diversificar estratégias de comunicação com os territórios, incluindo rádios comunitárias, reuniões presenciais, plataformas digitais, cartas e outros meios adequados ao contexto local.***

6.5.1. **Ferramentas de comunicação institucional:**

6.5.1.1. Como outros órgãos da administração pública federal, o Incra possui ferramentas institucionais (pacote de aplicativos Microsoft Office) para sua comunicação interna. A comunicação, o compartilhamento de arquivos e as reuniões e agendas de servidores são realizados prioritariamente por meio dessas ferramentas institucionais. O uso do aplicativo WhatsApp é uma ferramenta complementar para comunicações ágeis, mas não é o canal preferencial de comunicação e troca de informações entre os servidores. O mesmo se aplica às comunicações e agendas interinstitucionais com outros órgãos e setores da administração pública.

6.5.1.2. Os canais de comunicação do Incra, da Diretoria de Territórios Quilombolas e das Divisões de Territórios Quilombolas, incluindo email institucional telefones (e, no caso de algumas Superintendências, também o canal de WhatsApp para recebimento de demandas pelo público externo) já são disponibilizados regularmente no site da instituição.

6.5.1.3. Por fim, vale comentar que o WhatsApp é utilizado principalmente na comunicação entre servidores do Incra e representantes e integrantes das comunidades quilombolas, uma vez que esse é o meio de comunicação mais difundido e de mais fácil acesso para o público geral ,especialmente em áreas rurais com acesso limitado a redes de internet e equipamentos. Para esses casos, de fato o WhatsApp tem sido ferramenta de ampla utilização, com o intuito de facilitar e agilizar a comunicação com o público principal da política de regularização quilombola.

6.6. ***RECOMENDAÇÃO 6 - Melhorar informações sobre os espaços de participação da política***

- ***Construir uma página na internet para registro, sistematização de informações e divulgação das Mesas e Comitês Quilombolas, garantindo transparência e acompanhamento público das atividades.***

6.6.1. **Sobre a Retomada da Mesa Quilombola** :

6.6.1.1. Após 6 (seis) anos, as Mesas de Diálogo Quilombola Nacional e Estadual foram reinstaladas, por meio da Portaria nº 188, de 11 de outubro de 2023, as quais constituem-se em espaços de diálogo, transparência, monitoramento e controle da política junto aos Órgãos parceiros, Comunidades Quilombolas e Movimentos Sociais, apresentando os seguintes objetivos:

> Art. 2º Os objetivos da Mesa Nacional são:
>
> §1º Discutir e propor soluções para as situações dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas que tramitam junto ao INCRA;
>
> §2º Integrar as ações de regularização fundiária e das Políticas do PNRA no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios; e
>
> §3º Buscar, com o movimento quilombola e outros órgãos e instituições, públicas e privadas, medidas de prevenção, mitigação e gestão de conflitos em territórios quilombolas

6.6.1.2. A periodicidade da Mesa de Diálogo Quilombola Nacional é quadrimensal, ao passo que as Superintendências Regionais constroem seus respectivos calendários de reuniões, em diálogo com as representações quilombolas. As datas das Mesas Quilombolas, tanto a nacional quanto as estaduais, são pactuadas junto ao movimento social quilombola. O Incra, inclusive, custeia a participação das lideranças quilombolas.

6.6.1.3. Em 2026, a pedido das regionais, a Diretoria Quilombola esteve presente nas Mesas Estaduais dos seguintes estados: Bahia - SR(05)BA; Goiás - SR(04)GO; Médio São Francisco - SR(29)MSF; Minas Gerais - SR(06)MG; Paraíba - SR(18)PB; Pernambuco - SR(03)PE.

6.6.1.4. Ainda sobre as Mesas Quilombolas, cabe fazer algumas considerações sobre itens da *Recomendação 6* do Relatório Preliminar do CMAP, que propõem a *"construção de uma página na internet para registro, sistematização de informações e divulgação das Mesas e Comitês Quilombolas, garantindo transparência e acompanhamento público das atividades"*.

6.6.1.5. As Mesas Quilombolas são espaços de construção coletiva entre o Incra, os movimentos sociais representativos das Comunidades Quilombolas e outros órgãos parceiros, que participam quando as pautas definidas pelos movimentos envolvem atribuições de outras instituições. O agendamento de datas, as pautas e os registros de atas, encaminhamentos e compromissos assumidos nas Mesas Quilombolas são também pactuados de forma coletiva, com resultados amplamente compartilhados juntos aos movimentos e às representações das Comunidades Quilombolas. As realizações das Mesas Quilombolas e a sínteses de seus temas e discussões também são temas de publicações institucionais pela assessoria de imprensa do Incra no site da autarquia.

6.6.1.6. Assim, entende-se que, entre os atores diretamente envolvidos na política quilombola - movimentos sociais, comunidades e seus representantes -, tem havido ampla divulgação e transparência em relação à realização das Mesas Quilombolas, suas pautas e resultados.

6.6.1.7. Outrossim, haja vista o aspecto conflituoso dessa política pública, que conta com afrontosa oposição de setores políticos representativos de interesses de grandes proprietários de terras; além dos registros de aumento da violência contra representantes e lideranças quilombolas em anos recentes (informação que consta, inclusive, no próprio Relatório Preliminar do CMAP), deve-se ponderar com bastante cautela a divulgação de atas de reuniões com representantes das Comunidades Quilombolas que, frequentemente, tratam de temas sensíveis e de conflitos abertos vivenciados pelas comunidades quilombolas, de modo a não aumentar a probabilidade de novos episódios de violência e ameaça contra essas comunidades, ou de prejudicar o andamento de ações estratégicas do Incra visando a regularização quilombola em territórios eivados de conflitos fundiários. Algumas das lideranças participantes das Mesas Quilombolas, inclusive, participam do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), o que adiciona riscos à publicização de atos e agendas com presença dessas lideranças.

6.7. ***RECOMENDAÇÃO 7 - Melhorar a articulação interinstitucional para ampliar a capacidade de implementação***

- ***Estabelecer parcerias formais com órgãos e entidades que atuam nos territórios (prefeituras, ATER, ONGs, universidades) por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs).***
- ***Construir uma parceria com o Ministério Público com foco em conciliação e soluções extrajudiciais, antes da judicialização de conflitos, sempre que possível.***

6.7.1. **Parcerias (ACTs, TEDs) para execução indireta das peças técnicas do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID** :

6.7.1.1. Para realizar os procedimentos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de Territórios Quilombolas, o Decreto n. 4.887/2003 estabelece que o Incra poderá celebrar convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas (§2º; artigo 3º). Por sua vez, a IN/INCRA/Nº57/2009 prevê, no inciso I do artigo 10, que o relatório antropológico, em hipótese de reconhecida impossibilidade material de ser realizado por especialista que mantenha vínculo funcional com o INCRA, poderá ser contratado.

6.7.1.2. Historicamente, o Incra tem celebrado parcerias com instituições de ensino superior e com institutos de terras estaduais, por meio de celebração de Termo de Execução Descentralizada - TED e Acordo de Cooperação Técnica - ACT, bem como a contratação de empresas especializadas para a elaboração de relatórios antropológicos, única peça técnica do RTID em que havia expressa autorização jurídica para execução indireta. Em virtude disso, além das parcerias realizadas com órgãos e instituições do Poder Público, em 2011, o Incra realizou licitação para a contratação de empresas especializadas na elaboração de relatórios antropológicos, tendo sido finalizados mais de 100 Relatórios Antropológicos em todo o Brasil, entre 2014 e 2015. Essa licitação possibilitou um avanço expressivo na conclusão de RTIDs. No anos seguintes, as Superintendências Regionais do Incra nos estados realizaram suas próprias licitações com esse mesmo objetivo. No presente exercício financeiro, a Diretoria de Territórios Quilombolas pactuou com as Superintendências Regionais do Incra nos estados de Goiás e da Paraíba a disponibilização de, respectivamente, R$ 400.000,00 e R$ 500.000,00 para a realização de licitação para a contratação de relatórios antropológicos.

6.7.1.3. Mais recentemente, a PFE/INCRA exarou, por meio do Parecer n. 00141/2024/EQUADLIC/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, o seguinte

entendimento: "além do relatório antropológico, as cinco primeiras peças do Relatório - levantamento fundiário, planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos e levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas - podem ser objeto das parcerias discriminadas pelo § 2º do art. 3º do Decreto 4.887/2003". A partir desse novo entendimento jurídico, na atual gestão foram celebradas diversas parcerias com instituições públicas de ensino superior visando a elaboração de todas peças técnicas do RTID. Por se tratar de um trabalho multidisciplinar, que requer conhecimento técnico especializado, e pelas experiências acumuladas no decorrer dos anos, as universidades se apresentam como parceiras fundamentais e prioritárias na elaboração de trabalhos dessa natureza.

TEDs celebrados a partir de 2023

SR/UF	Parceria	Qt. de TQs	Orçamento	Investimento
SR(04)GO	UFG	1	Emenda Parlamentar	R$ 270.000,00
SR(BA)05	UFBA	7	Emenda Parlamentar	R$ 1.899.470,00
	UFRB	20	Ação 210Z	R$ 8.897.727,27
SR(06)MG	UFMG	5	Emenda Parlamentar	R$ 300.000,00
SR(07)RJ	UFF	3	Emenda Parlamentar	R$ 999.976,00
SR(09)PR	UFPR	9	Emenda Parlamentar	R$ 8.105.729,00
SR(10)SC	UFSC	3	Ação 210Z	R$ 864.947,00
SR(11)RS	UFSM	5	Emenda Parlamentar	R$ 1.000.000,00
SR(12)MA	UFMA	21	Ação 210Z	R$ 9.275.575,00
SR(19)RN	IFRN	2	Emenda Parlamentar	R$ 300.000,00
SR(29)MSF	UNIVASF	12	Ação 210Z	R$ 4.000.038,00
TOTAL		88	-	R$ 35.913.462,27

6.7.1.4. No que concerne aos ACTs, em 2024, a SR(02)CE, a Secretaria de Igualdade Racial - SEIR/CE e o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE celebraram ACT, com vigência de 10 anos, visando promover a regularização fundiária e gestão socioambiental de territórios quilombolas. Nesse mesmo ano, a SR(26)TO celebrou ACT com o estado do Tocantins, por meio da Secretaria de Estado de Povos Originários e Tradicionais - SEPOT, com o Instituto de Terras do Tocantins - INTERTINS, entre outros, cujo objeto é a elaboração das peças técnicas do RTID de 6 Comunidades Quilombolas. Por sua vez, a SR(12)MA celebrou ACT com a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), em vigência até 2027, com objetivo de elaboração de 4 RTIDs.

6.7.1.5. As parcerias celebradas com universidades via TED e ACT, bem como as contratações de empresas, tem sido uma forma importante de incrementar e qualificar as execuções de RTID pelo Incra. Contudo, vale destacar que essa é uma estratégia complementar, que não substitui a execução direta de elaboração de RTIDs por servidores da carreira de Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário - ARDA.

6.7.1.6. Ademais, também vale destacar que a execução indireta das peças técnicas do RTID precisam estar associadas a um incremento de capacidade operacional da autarquia, sobretudo de pessoal (servidores) e de orçamento. O acompanhamento e conclusão das entregas das peças técnicas que compõem o RTID são feitos por servidores públicos qualificados e especializados nessa atividade, sem os quais não seriam possíveis resultados satisfatórios do ponto de vista da qualidade e quantidade das peças produzidas nas referidas parcerias.

6.7.1.7. Essas iniciativas convergem com a *Recomendação 7: Melhorar a articulação interinstitucional para ampliar a capacidade de implementação - Estabelecer parcerias formais com órgãos e entidades que atuam nos territórios (prefeituras, ATER, ONGs, universidades) por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs)*, apresentada no Relatório Preliminar.

6.7.2. **Conciliação e Soluções Extrajudiciais**:

6.7.2.1. Para além do longo julgamento da ADIN nº 3239, que visava a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, bem como as inúmeras ações judiciais visando a anulação de processos de regularização fundiária quilombola, há também que se frisar a crescente judicialização para que o Incra conclua a titulação dos territórios quilombolas.

6.7.2.2. Em razão da morosidade no avanço da regularização fundiária quilombola, o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU), que atuam em defesa dos direitos das comunidades quilombolas, têm instaurado Ações Civis Públicas - ACPs contra o INCRA, muitas com decisão judicial obrigando a autarquia agrária a concluir a titulação, com estabelecimento de prazos inexequíveis.

6.7.2.3. Essa dificuldade tem sido observada em praticamente todas as Superintendências Regionais do INCRA, e se acentua com a abertura de novos processos, aumentando a demanda institucional sem uma contrapartida estrutural necessária, pois o INCRA não dispõe de recursos humanos e orçamentários suficientes para responder à demanda. Ao todo, são mais de 400 (quatrocentas) ACPs impetradas contra o INCRA. Nota-se que os estados que têm a maior quantidade de processos instaurados no Incra, são também aqueles que apresentam o maior quantitativo de ACPs: Maranhão, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul.

6.7.2.4. A crescente judicialização da política de regularização fundiária quilombola tem prejudicado a capacidade de planejamento das ações das Superintendências Regionais do Incra nos estados, afetando tanto o planejamento orçamentário como o técnico. A maioria das decisões judiciais determinam prazos de cumprimento bastante exíguos ao Incra. Em muitos casos, os processos estão em fase inicial, e a sentença determina que o Incra conclua a titulação em até 180 dias ou em até 12 meses. Acontece que somente a elaboração do RTID dura, geralmente, mais de 12 (doze) meses. A etapa do contraditório não é diferente, pelos próprios prazos estabelecidos na IN/INCRA/Nº57/2009. Soma-se a isso o fato de algumas etapas da regularização fundiária extrapolarem a governabilidade da autarquia agrária. Além das atribuições que competem unicamente ao Incra, há etapas essenciais ao processo de titulação de territórios quilombolas que não são de sua alçada, quais sejam: a Declaração de Interesse Social, cuja competência para editar o decreto é da Presidência da República; e o julgamento das ações desapropriatórias (que depende da disponibilidade de recursos orçamentários para o ajuizamento das ações), a cargo do Poder Judiciário, o que inviabiliza ao Incra celebrar acordos para o cumprimento de prazos judiciais sem o envolvimento dessas demais instâncias.

6.7.2.5. Em virtude do elevado número de ACPs com decisões judiciais, equipes técnicas que estão mobilizadas para o atendimento de uma demanda específica, em muitos casos, têm que ser alocadas em outras frentes de trabalho visando atender a determinação judicial. O resultado disso é a abertura de inúmeras frentes de trabalho, sobretudo de elaboração de RTID, sem, contudo, prosseguir para as etapas subsequentes do processo de regularização fundiária. Isso porque o processo exige trabalhos de escritório para avançar para as demais fases, como é o caso da análise de contestações apresentadas aos RTIDs, instrução processual das fases de portaria de reconhecimento, de decreto de interesse social, entre outras.

6.7.2.6. Importantes parcerias têm sido realizadas afim de atenuar esse problema. Uma delas foi a instituição do Grupo de Trabalho para

elaboração de estudos e propostas visando à melhoria da atuação do Poder Judiciário no processamento de ações judiciais que discutam posse, propriedade e titulação dos territórios tradicionais envolvendo de comunidades quilombolas e a preservação de seus documentos e sítios detentores de reminiscências históricas, por meio da Portaria CNJ Nº 189 de 21/07/2023. Recentemente, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - TJRJ, por meio do Ato Executivo TJ nº 97/2026, publicado no DJERJ de 16/06/2026, instituiu Grupo de Trabalho Interinstitucional - GTI destinado ao desenvolvimento de ações e políticas voltadas à população quilombolas, com enfoque na promoção do acesso à justiça e na garantia de direitos, especialmente das mulheres quilombolas (GT-POLÍTICA QUILOMBOLA), com a participação do Incra.

6.7.2.7. No primeiro semestre de 2026, a SR(12)MA, regional do Incra que detém o maior número de ACPs impetradas aos processos de regularização fundiária quilombola, na tentativa de reduzir as decisões judiciais em desfavor do Incra, realizou uma apresentação dos procedimentos necessários à identificação, delimitação, reconhecimento, desintrusão e titulação dos territórios quilombolas ao Tribunal de Justiça do Maranhão - TJMA, em audiência judicial, afim de demonstrar a complexidade dos trabalhos desenvolvidos pela autarquia agrária. E que as decisões judiciais não têm favorecido a conclusão dos processos, mas trazido prejuízos ao planejamento institucional. Essa incidência do INCRA no TJMA surtiu efeitos positivos.

6.7.2.8. Outra iniciativa relevante é a participação ativa do Incra, por meio de seus Procuradores, analistas e técnicos, em reuniões e audiências no âmbito do *Grupo de Trabalho Quilombolas,* iniciativa coordenada no Sistema de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 4 ª Região (TRF4), que tem buscado implementar e impulsionar atividades de conciliação e o diálogo interinstitucional, relacionados a processos envolvendo comunidades quilombolas em trâmite na Justiça Federal da 4ª Região.

6.7.2.9. Por fim, destaca-se que com o advento do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal - STF, houve uma limitação da intervenção judicial na implementação de políticas públicas. O Poder Judiciário pode intervir em políticas públicas para garantir direitos fundamentais, mas, em regra, não deve determinar medidas pontuais e concretas, tampouco fixar prazos. A decisão deve centrar-se na apresentação de planos de ação e demais meios adequados visando obter o compromisso da administração pública.

6.8. ***RECOMENDAÇÃO 8 - Institucionalizar a gestão de riscos na política***

- ***Elaborar análise de risco, com a institucionalização da gestão de riscos na política.***

6.8.1. A Portaria Incra nº 1.491, de 19/07/2022, estabeleceu a Política de Gestão de Riscos da Autarquia. Por sua vez, a Portaria Incra nº 1.492, da mesma data, dispõe sobre o Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles – CGRC, e o Núcleo de Governança, Riscos e Controles – NGRC, com o objetivo de estabelecer medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança.

7. CONCLUSÃO

7.1. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), vem realizando alinhamentos interministeriais de ações estratégicas e transversais para a promoção da igualdade racial, com enfoque na regularização fundiária dos territórios quilombolas. A partir do diagnóstico apresentado na presente Nota Técnoca conclui-se que houve um incremento significativo das capacidades institucionais, operacionais e orçamentárias voltadas à regularização fundiária de territórios quilombolas no período de 2023 a 2026, refletido no aumento expressivo da emissão de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs), Portarias de Reconhecimento, Decretos Declaratórios e Títulos de Domínio.

7.2. Esses resultados demonstram o fortalecimento da atuação do Incra e o compromisso da atual gestão com a efetivação da política pública de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas. Não obstante os avanços alcançados, o volume de processos pendentes e a complexidade das etapas necessárias à regularização fundiária evidenciam que a capacidade atualmente instalada ainda é insuficiente para atender à dimensão da demanda existente. Mantido o atual cenário de disponibilidade de recursos orçamentários e de pessoal, a implementação da política continuará aquém do necessário para assegurar, em prazo razoável, a efetivação do direito fundamental das comunidades quilombolas aos seus territórios.

7.3. Nesse contexto, torna-se imprescindível que o planejamento orçamentário da União passe a dialogar de forma mais consistente com a realidade da demanda quilombola, contemplando recursos compatíveis com a dimensão do passivo de regularização fundiária e com os custos inerentes às etapas de identificação, delimitação, desapropriação, indenização, desintrusão e titulação dos territórios. Da mesma forma, faz-se necessária a ampliação da capacidade institucional do Incra, mediante o fortalecimento de seu quadro técnico e operacional, de modo a conferir maior celeridade e efetividade à execução da política pública.

Documento assinado eletronicamente por **Monica Moraes Borges**, **Diretor(a)**, em 31/07/2026, às 21:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Silveira Anjos**, **Coordenador(a)-Geral**, em 31/07/2026, às 22:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Homero Moro Martins**, **Assistente Técnico(a)**, em 31/07/2026, às 22:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29589134** e o código CRC **5B38841C**.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR
SECRETARIA EXECUTIVA

OFÍCIO Nº 837/2026/SE-MDA/MDA

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Ao Senhor
RODRIGO DE CASTRO LUZ
Subsecretário de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas
Ministério do Planejamento e Orçamento
Esplanada dos Ministérios, Bloco K
70040-906 Brasília/DF

URGENTE

Assunto: Manifestação prévia sobre a avaliação da política de Regularização de Territórios Quilombolas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).
Referência MPO: Processo nº 03101.002438/2025-49.
Referência MDA: Processo nº 55000.018698/2025-78.

Senhor Subsecretário,

1. Ao cumprimentá-lo cordialmente, faço referência ao Ofício nº 3386/2026/MPO, por meio do qual foi solicitada manifestação acerca das propostas preliminares de aprimoramento da política de Regularização de Territórios Quilombolas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

2. Nesse contexto, encaminho a manifestação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia vinculada a este Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), por meio do Ofício nº 75849/2026/DQT/DQ-INCRA e da Nota nº 4332/2026/DQT/DQ, em anexo.

3. Sem mais para o momento, renovo os votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

NATASCHA RODENBUSCH VALENTE
Chefe de Gabinete

Anexos:
I - Ofício nº 75849/2026/DQT/DQ-INCRA (55130880); e
II - Nota nº 4332/2026/DQT/DQ (55130978).

Anexo Ofício nº 3386/2026/MPO (63523646) SEI 03101.002347/2026-94 / pg. 19

Documento assinado eletronicamente por **Natascha Rodenbusch Valente**, **Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva**, em 10/08/2026, às 19:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **55131045** e o código CRC **3F119C5E**.

Referência: Processo nº 55000.018698/2025-78 SEI nº 55131045

Anexo Ofício nº 3386/2026/MPO (63523646) SEI 03101.002347/2026-94 / pg. 20