POLICY PAPERS

Andamento dos Processos Administrativos de Regularização Fundiária: um olhar sobre os dados disponibilizados no sítio eletrônico institucional do INCRA

Nayara de Paula Faleiros

Instituição: Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP

Técnica em Assuntos Educacionais/Chefe da Divisão de Diplomas da Pró-reitoria de Graduação.

Doutora em Psicologia Social.

ORCID: 0009-0005-9989-1986

nayara.faleiros@unifesp.br

Projeto vinculado: Programa Cátedras Brasil - 2025, em parceria com o Ministério da Igualdade Racial (MIR).

Período da pesquisa: 02/2026 – 08/2026

As opiniões, interpretações e conclusões expressas neste documento são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não representam, necessariamente, a posição institucional da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Como citar

FALEIROS, Nayara de Paula. Andamento dos Processos Administrativos de Regularização Fundiária: Um Olhar sobre os dados disponibilizados no sítio eletrônico institucional do INCRA. Brasília: Enap, 2026. (Enap Policy Papers, v. 1, 39). DOI: https://doi.org/10.21874/2021

NOTAS PARA A PRÁTICA

O ESSENCIAL DESTE POLICY PAPER

- Essa pesquisa analisou os dados sobre o andamento dos processos administrativos de regularização fundiária disponíveis no sítio eletrônico institucional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no primeiro quadrimestre de 2026.
- O principal resultado encontrado foi que os dados sobre o andamento dos processos administrativos de regularização fundiária quilombola disponibilizados no sítio eletrônico institucional do INCRA carecem da necessária confiabilidade, ocasionando impactos negativos à governança da política.
- Além disso, verificou-se a existência de certa inércia do INCRA para sanar incongruências, imprecisões e insuficiências nos dados disponibilizados, já constatadas por órgão de controle externo, perpetuando, assim, um cenário de desinformação à custa da despotencialização do exercício do controle social pelas comunidades quilombolas e demais interessados.
- No curto prazo, recomendam-se ações que promovam a imediata melhoria da qualidade e da confiabilidade dos dados disponibilizados, além da acessibilidade e da compreensão do rito processual por todos os atores da política, incluindo a inserção de informações ausentes, a correção de incongruências, a atualização de recursos obsoletos e a adequação do fluxograma do processo administrativo de regularização fundiária quilombola.
- No médio prazo, sugere-se, a partir da revisão do PDA, a criação e a execução de um cronograma com ações voltadas à abertura de dados, somadas a investimentos mais robustos na capacitação de servidores e colaboradores, principalmente nas áreas de Comunicação, Transparência e Gestão de Dados,

contribuindo para a consolidação de práticas aderentes à Política de Dados Abertos do Governo Federal.

- No longo prazo, ratifica-se a recomendação, já feita pela Controladoria-Geral da União, para que a autarquia implemente um sistema digital que permita a rastreabilidade dos processos administrativos, fornecendo informações completas e atualizadas a respeito.

RESUMO

A regularização fundiária de territórios quilombolas é um processo complexo e multifatorial, perpassado por muitas tensões, invisibilidades, controvérsias e desconsiderações. Com enfoque na transparência pública ativa, o presente estudo lançou um olhar sobre a materialidade do processo administrativo conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), mapeando as informações publicadas pela autarquia sobre o andamento desses processos em seu sítio eletrônico institucional. Durante as análises, verificou-se que o INCRA utiliza tabelas longas e estáticas para apresentar os dados referentes aos processos administrativos, e se constatou a existência de diversas incongruências, imprecisões e insuficiências, especialmente quanto às subetapas e pontos de controle. Tal quadro traz prejuízos significativos para a rastreabilidade desses processos, quantitativa e qualitativamente, além de impactar negativamente a qualidade e a confiabilidade dessas informações, que são utilizadas como base para as avaliações da política pública de regularização fundiária quilombola e para a produção de conhecimento científico a esse respeito. Verificou-se, também, que o INCRA apresenta um fluxograma linear, apesar da existência de paralelismos/ramificações advindos das singularidades das malhas fundiárias dos territórios quilombolas. Essa linearidade mascara a complexidade do rito processual, impactando, portanto, na própria governança da política, principalmente em relação ao exercício do controle social pelas comunidades quilombolas e interessados. Considerando que a implementação de ações fundamentadas na transparência ativa são essenciais nesse contexto e demandam a realização de etapas graduais e articuladas, propôs-se um plano estratégico com foco em promoção imediata da melhoria da qualidade e confiabilidade dos dados disponibilizados, acessibilidade e compreensão do rito processual por todos atores da política, abertura de dados, capacitação de servidores para a consolidação de práticas aderentes à Política de Dados Abertos do

Governo Federal, e adoção de um sistema digital que permita a rastreabilidade dos processos administrativos, fornecendo informações completas e atualizadas a respeito.

Palavras-chave: regularização fundiária quilombola; comunidades quilombolas; transparência pública ativa; INCRA; titulação.

ABSTRACT

The land regularization of quilombola territories is a complex, multifactorial process fraught with tensions, invisibility, controversies, and disregard. Focusing on active public transparency, this study examined the materiality of the administrative process managed by the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA) by mapping the information the agency publishes on its official website regarding the progress of these cases. During the analysis, it was found that INCRA uses long, static tables to present data on administrative proceedings and identified various inconsistencies, inaccuracies, and shortcomings, particularly concerning sub-stages and control points. This situation causes significant detriment to the traceability of these processes - both quantitatively and qualitatively - and negatively impacts the quality and reliability of this information, which serves as the basis for evaluating the quilombola land regularization policy and for generating scientific knowledge on the subject. It was also found that INCRA presents a linear flowchart, despite the existence of parallels or ramifications stemming from the unique land-tenure patterns of quilombola territories. This linearity masks the complexity of the procedural steps, thereby affecting policy governance, especially regarding the exercise of social oversight by quilombola communities and other interested parties involved. Considering that the implementation of well-founded actions based on active transparency is essential in this context and requiring a series of gradual, coordinated steps, a strategic plan was proposed focusing on the immediate improvement of the quality and reliability of the data made available accessibility and understanding of the procedural process by

all policy stakeholders, data openness, training of civil servants to consolidate practices aligned with the Federal Government's Open Data Policy, and adoption of a digital system enabling the traceability of administrative processes while providing complete and up-to-date information regarding them.

Keywords: quilombola land regularization; quilombola communities; active public transparency; INCRA; land titling.

1 PROBLEMA

Uma breve incursão à literatura já produzida sobre regularização fundiária de territórios quilombolas revela a existência de um número significativo de pesquisas a respeito dessa temática que, em linhas gerais, discute as muitas tensões que perpassam esse processo, denunciando as invisibilidades, controvérsias e desconsiderações vivenciadas pelas comunidades quilombolas.

Em Brustolin (2009), por exemplo, encontra-se uma interessante cronologia da ocupação de terras no Brasil, que vai desde a "Lei de Terras" (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), até a Constituição Federal de 1988. Entre outras questões, conclui-se que embora haja o reconhecimento da propriedade às comunidades quilombolas, fundamentado em dispositivos legais nacionais e internacionais, tal reconhecimento não tem se materializado efetivamente, de maneira que se impõe às comunidades "(...) a necessidade de justificar e fundamentar incessantemente a reivindicação, de acionar sempre mais provas de veracidade, documentos, instrumentos jurídicos, órgãos de governo" (Brustolin, 2009, p. 238). Segundo a autora, isso leva à desqualificação da questão quilombola "enquanto bem juridicamente enunciável".

Salaini e Jardim (2015) endossam essa questão da postergação do reconhecimento da propriedade às comunidades quilombolas, ressaltando a existência de uma intensa arena de negociações, nomeada pelos autores de "batalha dos papéis". Nela se notam diversos embates, parte deles relacionados à "rigidez de lógicas administrativas em recepcionar situações singulares", que, somados a outros fatores, a exemplo do contingenciamento de recursos, contribuem para os "descaminhos da política de titulação" (Salaini; Jardim, 2015, p. 200).

Também colaboram para esses "descaminhos" as interlocuções com outros órgãos públicos ou autarquias e os conflitos internos que eventualmente eclodem na própria comunidade quilombola, estimulados, muitas vezes, por pressões externas para aquisição de frações ou mesmo da totalidade dos territórios, conforme destacado por

Lima (2011). Leite *et al.* (2021) adicionam que a ausência de destinação de recursos financeiros para a indenização dos proprietários de imóveis particulares que estão em território quilombola e a falta de pessoas para a execução das atividades inerentes aos procedimentos administrativos são outros entraves.

Acrescenta-se a esse cenário o "descompasso" existente entre as etapas do processo administrativo de regularização fundiária quilombola, como apontado por Almeida e Nascimento (2022), Schramm (2019) e Schramm e Borges (2024), e que tem levado as comunidades quilombolas a recorrerem ao sistema judiciário, dada a morosidade excessiva desses processos. Esse é o caso das comunidades do município de Alcântara, no Maranhão, submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos, um exemplo emblemático (Corte IDH, 2025). Após quase duas décadas de impasses, a Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara (Atequila) recebeu, em março/2026, a titulação definitiva.

Held e Treccani (2022) ressaltam que a Defensoria Pública da União (DPU) e o Ministério Público Federal (MPF) têm provocado o sistema judiciário em busca da necessária reparação às comunidades quilombolas diante dos processos administrativos atravancados no INCRA (para citar apenas o que acontece em âmbito federal, uma vez que estados e municípios possuem procedimentos próprios para tratar essa questão em suas respectivas esferas). Todavia, nem sempre o resultado é favorável: "muitas vezes, os juízes, seja por interpretarem o conceito de quilombo de maneira arcaica, seja pela parcialidade em favor dos não quilombolas interessados nas áreas, indeferem as reivindicações, tornando também morosos e injustos os processos judiciais" (Held; Treccani, 2022, p. 168).

Jorge e Leme (2022), em levantamento dos acórdãos de inteiro teor sobre conflitos territoriais envolvendo comunidades quilombolas nos Tribunais Federais brasileiros, no período de 1988 a 2020, apontam que das 158 decisões judiciais encontradas, 142 estavam relacionadas a um dos cinco Tribunais Regionais Federais (TRF). O TRF da primeira região, que engloba Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá, Pará, Mato Grosso, Tocantins, Maranhão, Piauí, Bahia, Minas Gerais, Goiás e

Distrito Federal, é o que possui o maior número de decisões, 39, com destaque para o estado do Maranhão, com 17. Entre as principais temáticas presentes nessas decisões e julgamentos maranhenses estão, segundo os autores, a omissão do poder público e a inércia do INCRA quanto ao início ou conclusão dos procedimentos administrativos pertinentes.

Cerqueira (2006) também enfatiza essa morosidade do processo de reparação das injustiças sociais sofridas pela comunidade quilombola, destacando que os mecanismos ora utilizados estariam na contramão da lógica de proteção e defesa dessas comunidades, uma vez que o cerne da questão está nos conflitos fundiários com particulares e no condicionamento, no mínimo questionável, da propriedade do território pela comunidade quilombola ao pagamento de indenização aos primeiros. A autora conclui que, apesar das evidentes dificuldades, "houve um avanço inegável: saiu-se da estaca zero. Melhor um procedimento que ainda seja falho que a inércia" (Cerqueira, 2006, p. 146).

Nessa mesma linha, Gonçalves (2025) aponta que é preciso reconhecer que houve importantes avanços normativos sobre o assunto, principalmente a partir de 2003, com a promulgação do Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro (Brasil, 2003), que passou a regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (vide art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Além desse Decreto, o autor cita a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, do Estatuto da Igualdade Racial e da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola como outros dispositivos fundamentais para que o processo de regularização fundiária de territórios quilombolas ganhasse mais clareza e padronização.

Lopes (2026) ressalta que o Estatuto da Igualdade Racial reforçou a proteção constitucional aos quilombos ao endossar a importância do acesso à terra não apenas em sua dimensão patrimonial, mas também cultural, envolvendo questões relacionadas à preservação das identidades, das práticas religiosas, dos saberes, da própria

organização comunitária e da continuidade dos quilombos. Ainda no referido Estatuto, verifica-se a instituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) que, a partir da adesão de entes federados, atua de forma transversal para consolidar essa política.

Mais recentemente, o programa Aquilomba Brasil, que foi instituído em 2023 (Brasil, 2023) e que retoma, de forma ampliada, o programa Brasil Quilombola (SEPPIR, 2004), traz entre seus objetivos, no eixo temático "acesso à terra e ao território", a criação de uma agenda nacional de titulação. De acordo com o último relatório do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2026), houve um aumento de 33,86% no montante de recursos autorizados em 2025 em comparação ao ano anterior para ações relacionadas a essa temática, que integram a Agenda Transversal da Igualdade Racial do Plano Plurianual 2024-2027. Embora, nesse âmbito, tenham sido empenhados R$ 89,74 milhões[1], a execução financeira[2] foi de apenas R$ 25,62 milhões, ou seja, 28,11% do montante autorizado. Para que a regularização fundiária quilombola avance, o INESC recomenda o aumento expressivo dos recursos.

Resta claro, então, que a regularização fundiária de territórios quilombolas é uma questão multifatorial, sendo os procedimentos administrativos sob a ingerência do INCRA uma de suas facetas. O presente estudo procurou, então, lançar um olhar sobre essa materialidade, tendo como enfoque a transparência ativa na gestão pública[3]. A pergunta que se buscou responder foi: quais informações sobre o andamento dos processos administrativos de regularização fundiária estão disponibilizadas no sítio eletrônico institucional do INCRA e de que forma elas precisariam estar organizadas para potencializar o exercício do controle social pelas comunidades quilombolas e demais interessados?

---

[1] No Relatório da Agenda Transversal da Igualdade Racial 2026 (MPO, 2026), consta R$ 85,88 milhões como montante empenhado (ação 210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas).

[2] O INEC considera como execução financeira a somatória das despesas pagas (contrato ou parcela efetivamente pagos mediante serviço prestado) e dos restos a pagar pagos (recursos que ficaram pendentes de anos anteriores e que foram pagos no ano orçamentário vigente).

[3] A transparência ativa se configura quando determinando órgão divulga, por iniciativa própria, informações e dados de interesse da população, prescindindo da necessidade de um pedido formal por parte do cidadão (BRASIL, 2011).

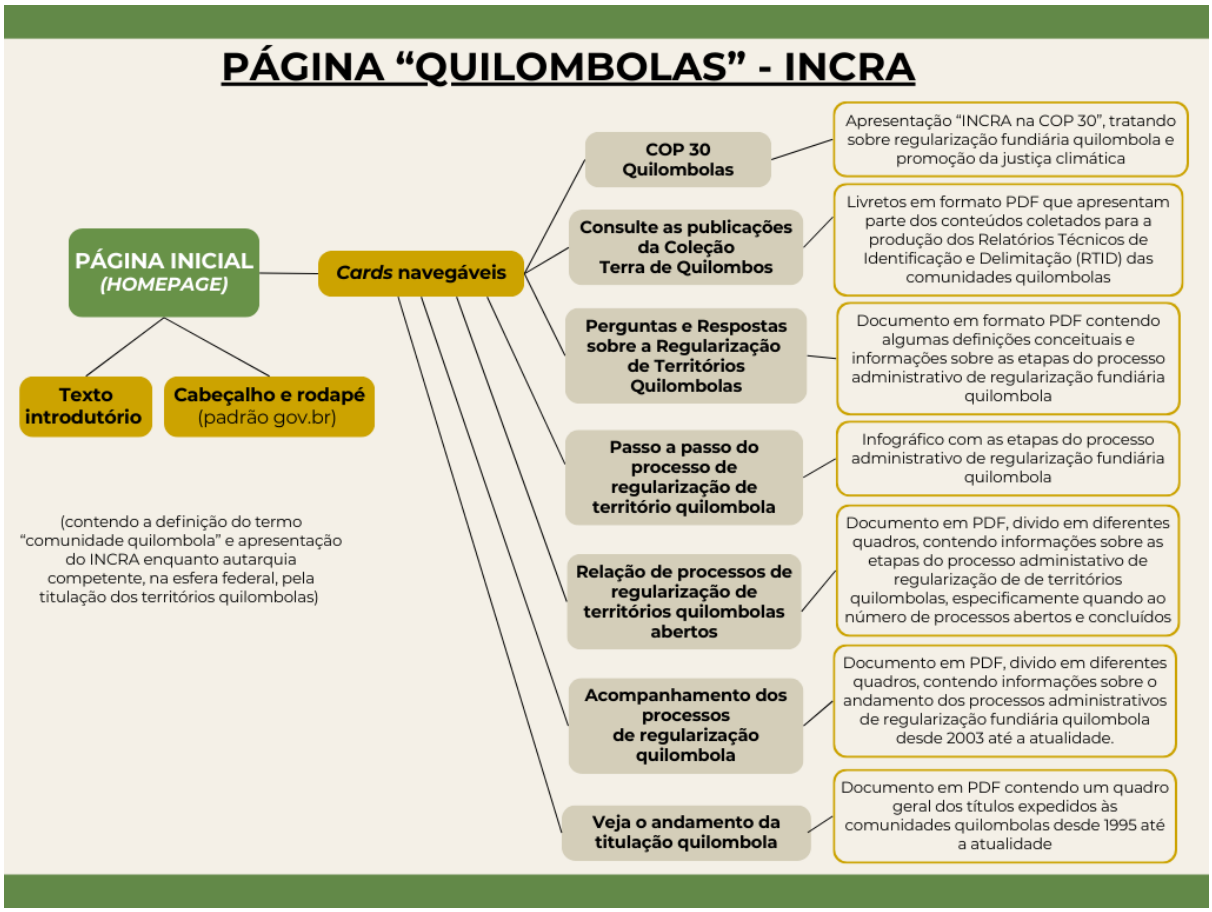
2 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

2.1 Dados no sítio eletrônico institucional do INCRA

A partir de uma abordagem qualitativa (Minayo, 2010), foi desenvolvida uma pesquisa documental (Gil, 2010), inventariando, por meio de um mapeamento detalhado, as informações publicadas pelo INCRA sobre o andamento dos processos de regularização fundiária quilombola em seu sítio eletrônico institucional. Os dados coletados foram submetidos à análise de conteúdo (Bardin, 1977).

O período de coleta de dados no sítio eletrônico institucional da autarquia (INCRA, 2026) ocorreu entre fevereiro/2026 e abril/2026. Na página principal (homepage), foram encontrados diversos cards navegáveis (DCGCD, 2020), identificando-se o card "Quilombolas" como aquele que apresentava conteúdos relacionados ao andamento dos processos administrativos de regularização fundiária, foco do presente estudo. Na Figura 1, pode-se ver os conteúdos encontrados no momento da coleta:

Figura 1 - Visual sitemap da página "Quilombolas" – INCRA



Fonte: elaborado pela autora (2026).

Durante as análises[4], verificou-se que, apesar de a Controladoria-Geral da União (CGU, 2024) já ter apontado a existência de diversas imprecisões e insuficiências nos dados e na forma[5] de sua disponibilização pela autarquia, tais fragilidades continuam perpetuadas, identificando, adicionalmente, as seguintes incongruências:

[4] É importante mencionar que os *cards* "COP 30 Quilombolas" e "Consulte as publicações da Coleção Terra de Quilombos" não compuseram o *corpus* da pesquisa (Bardin, 1977).

[5] O INCRA utiliza tabelas longas e estáticas para apresentar os dados processuais em vez de *dashboards*, painéis visuais, geralmente criados a partir de programas como Power BI e similares, que permitem uma visualização mais intuitiva de indicadores, métricas e gráficos, facilitando a tomada de decisões. Os *dashboards* têm se consolidado como ferramentas de apresentação de dados, em todas as esferas da administração pública, por proporcionarem melhor visualidade gráfica, interatividade e integração com diferentes bases, sendo o Portal da Transparência do Governo Federal um case emblemático nesse sentido.

I. Diferenças no quantitativo de processos administrativos abertos: no *card* "Relação de processos de regularização de territórios quilombolas abertos", enquanto o quadro-resumo inicial e o quadro-resumo dos totais por região administrativa contabilizam 2.019 processos abertos, o quadro dos dados por superintendência regional contabiliza 2.020. A diferença diz respeito ao processo da comunidade quilombola Sítio Cantinho, localizada no município de Serra Branca/PB;

II. Duplicidade na contagem de processos administrativos: considerando os 2.020 processos abertos e os 14 concluídos, observou-se um total de 2.034 processos administrativos de regularização fundiária quilombola. Contudo, verificou-se que nove[6] desses 14 processos concluídos foram contabilizados duas vezes, figurando tanto na lista de processos abertos quanto na de concluídos. Excluindo-se esses nove processos administrativos que foram contabilizados de forma duplicada, ter-se-ia um total de 2.025, ou seja, 2.011 abertos e 14 concluídos;

III. Diferentes números de processo para a mesma comunidade: o processo administrativo da comunidade Olho D'Água dos Pires[7] possui dois números diferentes. Embora, à primeira vista, pareça se tratar de um erro de digitação, não se excluiu essa possível duplicidade das análises por não haver fonte de dados adicional disponível que permitisse confirmá-la;

IV. Ausência de dados processuais: no *card* "Acompanhamento dos processos de regularização quilombola", um dos processos concluídos, referente à comunidade Porto Corís[8], não consta na listagem, ao passo que o processo

[6] 3 processos são da superintendência regional do Amapá (54350.000393/2005-23, 54350.000344/2005-91 e 54350.001243/2007-07), 1 da superintendência regional da Bahia (54160.003162/2011-57) e 5 da superintendência regional do Piauí (54380.001038/2004-33, 54380.002903/2006-21, 54380.002904/2006-75, 54380.002906/2006-64 e 54380.002908/2006-53).

[7] Processo da superintendência regional do Piauí. 54380.001033/2004-20 na lista de concluídos e 54380.001033/2004-19 na lista de abertos.

[8] Processo da superintendência regional de Minas Gerais (54170.002492/2004-87).

referente à comunidade São Miguel do Macacoari[9] encontra-se sem qualquer informação sobre o andamento.

Além de prejudicarem a qualidade e a confiabilidade das informações, que são utilizadas como base para avaliações da política pública de regularização fundiária quilombola e para a produção de conhecimento científico a esse respeito, essas incongruências, imprecisões e insuficiências impactam na própria governança da política, especialmente quanto ao exercício do controle social pelas comunidades quilombolas e demais interessados, que se deparam com cenário de dados fragmentados, dispersões informacionais e desinformação (Costa; Melo, 2021; Wohlgemuth; Muñoz, 2025).

Tal cenário não só dificulta a obtenção de um quadro fidedigno sobre o andamento dos processos administrativos nas superintendências regionais[10], como também camufla a relação dialógica que eles têm com outras fontes que tratam da temática quilombola, como o Censo Quilombola de 2022 (IBGE, 2023) e os dados da Fundação Cultural Palmares (FCP) sobre comunidades certificadas (FCP, 2026b), por exemplo. Um estudo mais aprofundado seria necessário para apreender melhor as correlações entre essas fontes de dados, incluindo movimentos percebidos e fatores intervenientes, mas isso extrapola o foco desta pesquisa. Não obstante, foi possível tecer algumas inferências preliminares: dos 2.011 processos administrativos abertos no INCRA, 58,8% tramitam nas superintendências da Região Nordeste, seguidas pelas da Região Sudeste com 18,2%, Região Sul com 8,9%, Região Norte com 7,9%, e Região Centro-Oeste com 6,2%.

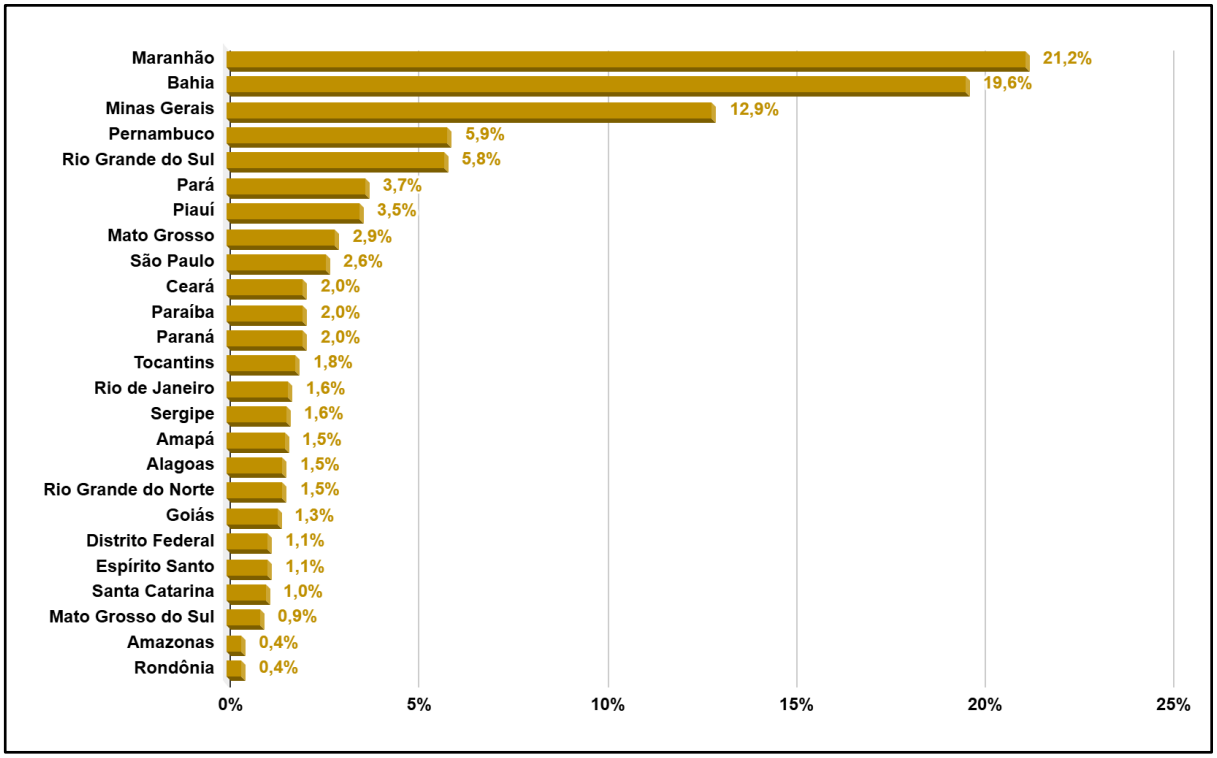
O Maranhão foi o estado com o maior número de processos abertos, 21,2%, seguido da Bahia, com 19,6%, e Minas Gerais, com 12,9%, como demonstrado na Figura

[9] Processo da superintendência regional do Amapá (54350.000254/2012-29).

[10] A ausência de processos administrativos de regularização fundiária quilombola nas superintendências regionais do Acre e Roraima reflete a ausência de registros oficiais sobre comunidades quilombolas nesses dois estados, conforme dados do Censo Quilombola de 2022 (IBGE, 2023). De acordo com Campos e Gallinari (2017), essas ausências estão relacionadas com questões históricas e de ocupação que perpassaram a formação desses estados, embora a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), em nota técnica publicada em parceria com o Instituto Socioambiental (ISA) em setembro/2025, tenha mencionado a existência de registros da presença de quilombos no Acre, que precisariam ser mapeados (CONAQ; ISA, 2025).

2. Somados, esses estados respondem por 53,7% dos processos abertos. Isso vai ao encontro dos achados do Censo Quilombola de 2022 (IBGE, 2023), que apontou que neles estão concentrados 60,35% da população quilombola recenseada.

Figura 2 - Percentuais de processos administrativos de regularização fundiária quilombola abertos no INCRA por unidade federativa



Fonte: elaborado pela autora (2026).

Todavia, enquanto a Bahia figurou como o estado com o maior quantitativo populacional quilombola no referido Censo, com o Maranhão ocupando a segunda posição, tanto os dados do INCRA quanto da FCP apresentam uma inversão nessa ordem, como ilustrado na Figura 3.

Figura 3 - Cenário dialógico entre dados do Censo 2022, INCRA e FCP



Fonte: elaborado pela autora (2026).

Já o Pará, que apareceu no Censo como o quarto estado com maior concentração de população quilombola, e manteve a mesma posição na FCP em relação ao quantitativo de comunidades certificadas, ocupou no INCRA a sexta posição quanto ao número de processos administrativos abertos.

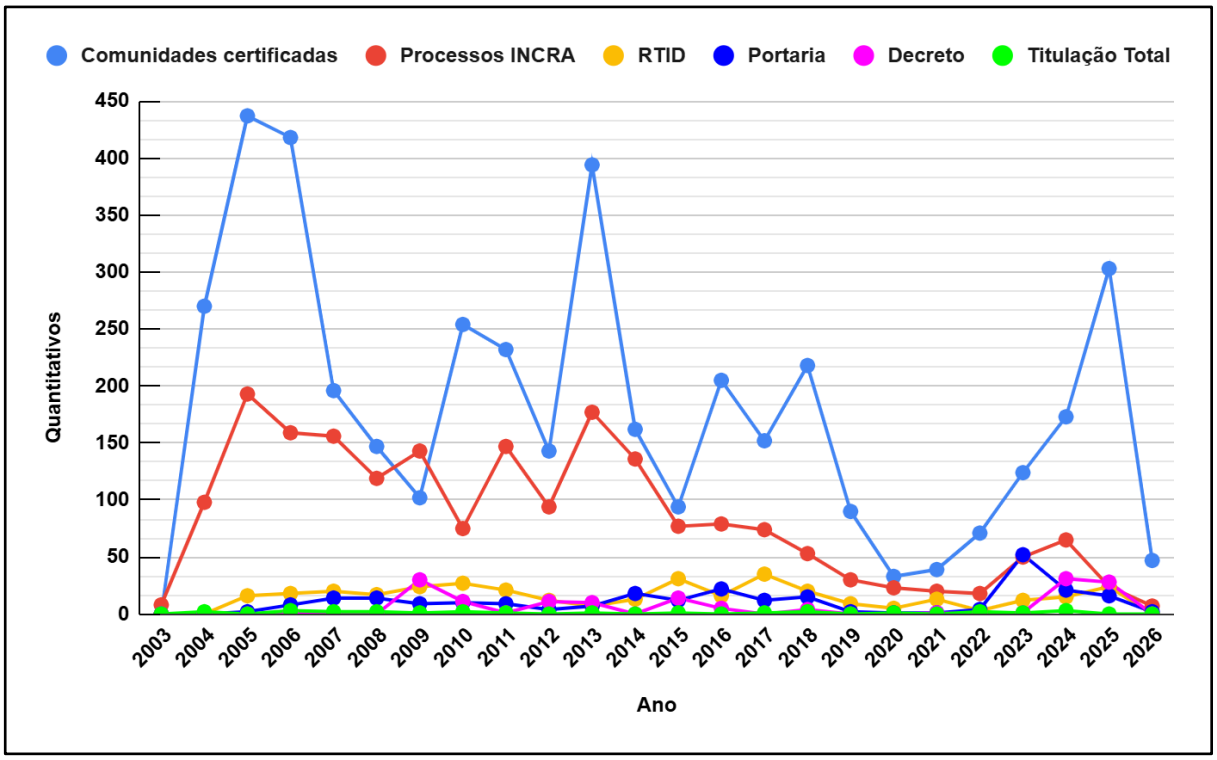
Apesar de não se tratar, necessariamente, de uma incongruência, verificou-se que parte significativa dos processos administrativos congrega mais do que uma comunidade quilombola interessada/requerente, sem haver, contudo, informações adicionais que esclareçam o motivo disso. Um exemplo é o caso do município de Maragogipe/BA, em que oito comunidades figuram como polo interessado do processo 54160.003560/2007-97: Quizanga, Guerém, Baixão do Guaí, Tabatinga, Guaruçú, Giral Grande, Porto da Pedra e Zumbi. Consultando-se o sítio eletrônico da FCP, observou-se

que as certificações dessas comunidades ocorreram em momentos diferentes, entre os anos de 2005 e 2006. Enquanto as comunidades de Quizanga, Guaruçú, Porto da Pedra e Zumbi possuem registros individuais na FCP, as comunidades de Giral Grande, Guerém e Tabatinga compartilham o mesmo número de registro.

Embora se possa aventar a questão da contiguidade territorial como justificativa para a congregação dessas comunidades num mesmo processo administrativo, o vácuo informacional a esse respeito ocasiona sérios ruídos analíticos/avaliativos à política pública de regularização fundiária quilombola, como anteriormente comentado, a partir da criação de quadros subestimados ou superestimados. Um exemplo disso é a questão do descompasso entre o número de comunidades quilombolas certificadas pela FCP e o número de títulos totais outorgados, como bem apontado por Almeida e Nascimento (2022).

Cruzando-se os dados do INCRA com os da FCP sobre comunidades certificadas (FCP, 2026b), visualiza-se, conforme Figura 4, que o número de comunidades certificadas é muito superior ao de processos administrativos abertos no INCRA e, consequentemente, também ao de publicações de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID), Portarias de Reconhecimento, Decretos Declaratórios de Interesse Social e títulos totais outorgados. Contudo, considerando que parte dos processos administrativos congrega mais do que uma comunidade quilombola interessada/requerente, esses descompassos podem estar sendo superestimados.

Figura 4 - Cenário dialógico entre dados do INCRA e FCP



Fonte: elaborado pela autora (2026).

Em que pesem elementos complicadores, tais como recursos orçamentários e humanos insuficientes (Leite *et al*, 2021), imprecisões como essa expõem a existência de riscos negativos em nível estratégico (CGDF, 2025), que ameaçam a consecução da própria política. Nesse sentido, a implementação de ações voltadas à transparência ativa, priorizando-se o uso de dados abertos[11] (Brasil, 2016), são fundamentais para se garantir a acessibilidade e o monitoramento tempestivo do andamento dos processos administrativos pelas comunidades quilombolas e demais interessados.

[11] "Dados abertos são dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e abertura. Como praticamente todo dado governamental é público, exceto aqueles que contenham conteúdo sigiloso protegido por lei, é fundamental que o governo implemente políticas para disponibilizá-lo de modo útil e seguro" (CGU, 2026).

2.2 Fluxograma e temporalidade do processo administrativo

As macroetapas do processo administrativo de regularização fundiária quilombola e seus pouquíssimos indicativos temporais estão estabelecidos na Instrução Normativa nº 57/2009[12] (INCRA, 2009). Tal como no caso do que é previsto nas disposições finais da Instrução Normativa nº 128/2022 (INCRA, 2022), nela também se observa a adoção de procedimentos diferenciados nos trajetos processuais, a depender da situação fundiária do território quilombola em questão:

I. Territórios quilombolas que incidem sobre áreas de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos: processos administrativos são encaminhados à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para que a titulação seja realizada;

II. Territórios quilombolas que incidem sobre áreas de Unidades de Conservação Federal: os processos administrativos são encaminhados ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio para regularização;

III. Territórios quilombolas que incidem sobre áreas públicas do INCRA ou da União: são adotadas as providências cabíveis para a titulação;

IV. Territórios quilombolas que incidem sobre áreas de propriedade dos Estados, Distrito Federal ou Municípios: os processos administrativos poderão ser encaminhados aos órgãos responsáveis no âmbito desses entes federados para que seja realizada a titulação ou o INCRA poderá firmar um convênio com a unidade da federação envolvida para que a titulação seja feita em parceria;

V. Territórios quilombolas em que incidem imóveis rurais privados (títulos ou posses): é necessária a publicação de Decreto Declaratório de

[12] "Macroetapa" foi adotada nesse contexto por se entender que cada uma das etapas do processo de regularização fundiária quilombola possui diversas subetapas e transições (Campos, 2007). Há apenas cinco indicativos temporais claramente definidos na IN nº 57/2009 (INCRA, 2009), que podem ser encontrados no §1º do item VI do art. 10, no art. 12, no art. 13, no art. 15 e no art. 17. Acrescenta-se que, de acordo com a Portaria INCRA nº 1.010, de 28 de fevereiro de 2025 (INCRA, 2025a), a Instrução Normativa n.º 57, de 20 de outubro de 2009 está passando por um processo de revisão, conduzido por um Grupo de Trabalho constituído para este fim.

Interesse Social para que tais imóveis, assim declarados, sejam desapropriados ou desocupados (mediante acordo administrativo);

VI. Territórios quilombolas em que incidem imóveis urbanos privados (títulos ou posses): com vistas à realização das avaliações pertinentes, o INCRA poderá estabelecer convênios, dentre outros instrumentos similares, com órgãos públicos das esferas federal, estadual e/ou municipal, além de organizações não-governamentais e entidades privadas.

Analisando os processos administrativos em que territórios quilombolas receberam a titulação total no período de 2003[13] a 2026, verificou-se que cerca de 20% não precisaram da publicação do RTID, aproximadamente 30% não precisaram da publicação da Portaria de Reconhecimento e menos de 8% precisaram da publicação do Decreto Declaratório de Interesse Social, conforme observações da própria autarquia nas tabelas disponibilizadas. Isso evidencia que a adoção de procedimentos diferenciados devido às singularidades das malhas fundiárias desses territórios quilombolas, prescindindo, inclusive, de alguma(s) macroetapa(s), impacta diretamente no fluxograma e na temporalidade[14] dos processos administrativos.

Apesar disso, o infográfico disponibilizado pelo INCRA no *card* "Passo a passo do processo de regularização de território quilombola" apresenta um fluxograma linear, como se todos os processos administrativos percorressem, integralmente e da mesma forma, as macroetapas estabelecidas. Nota-se, então, mais uma vez, a existência de riscos negativos em nível estratégico (CGDF, 2025), pois a ausência de dados a respeito das singularidades das malhas fundiárias dos territórios quilombolas mascara a existência de paralelismos/ramificações no fluxograma do processo administrativo,

[13] Santos (2019) menciona que após a promulgação do Decreto 4.887/2003, houve um período de transição envolvendo o INCRA e a FCP. Os processos administrativos que já se encontravam em curso foram recepcionados pelo INCRA, havendo, também, a criação de um grupo de trabalho, que ficou responsável pela elaboração de uma normativa que regulamentasse os procedimentos que seriam adotados pela autarquia dali em diante.

[14] O termo "temporalidade" está sendo usado neste contexto como sinônimo de período de vigência/duração processual, não se confundindo com aspectos relacionados à gestão documental.

fragilizando a governança da política ao contribuir para a produção de análises e prospecções subestimadas ou superestimadas.

Em relação a análises e prospecções subestimadas, os estudos de Schramm (2019), Leite *et al.* (2021), Almeida e Nascimento (2022) e Schramm e Borges (2024) podem ser citados como exemplos. Os coeficientes encontrados por esses autores, ao correlacionarem o total de títulos outorgados com o total de comunidades certificadas, destacam a acentuada morosidade do andamento dos processos administrativos: "no atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas" (Schramm, 2019); "no atual ritmo (...) a regularização fundiária de todas as 3.212 comunidades quilombolas demorará mais de 777 anos" (Leite *et al.*, 2021, p. 255); "(...) se a ineficácia do Estado permanecer no mesmo ritmo, e tudo indica que sim, a regularização das terras já certificadas e capacitadas para serem tituladas demorará quase 1.000 anos, se compararmos o número de processos abertos com o tempo médio de uma titulação" (Almeida; Nascimento, 2022, p. 954); "finalização da titulação de territórios quilombolas pode acontecer apenas no ano de 4732. Haverá mundo?" (Schramm e Borges, 2024).

Contudo, tais coeficientes podem ser ainda maiores. Isso porque verificou-se que mais de 90% dos processos administrativos que receberam a titulação total não precisaram da publicação do Decreto Declaratório de Interesse Social, tratando-se, portanto, de territórios quilombolas que não estavam sobrepostos a domínios particulares. Por prescindirem de tratativas que envolvem o contraditório e a ampla defesa de proprietários, e que são, via de regra, extremamente morosas, esses processos apresentam uma temporalidade reduzida se comparados com aqueles que necessitam do referido Decreto. Verificou-se, também, que considerando o período transcorrido entre o ano de abertura e o ano da outorga do título, 15,4% desses processos apresentaram uma duração de até dois anos, 23,1% entre dois e cinco anos, 26,9% entre seis e 10 anos, 15,4% entre 11 e 15 anos e 15,4% acima de 15 anos, e 3,8% dos processos não têm informações sobre o andamento.

Traçando uma comparação com os processos administrativos que permanecem abertos, tramitando por diferentes macroetapas, nota-se que 53,3% já apresentam uma duração superior a 15 anos, enquanto apenas 15,4% receberam a titulação total dentro desse período. Nesse sentido, evidencia-se uma redução da temporalidade, possivelmente devido ao fato de esses últimos prescindirem de trâmites relacionados à desapropriação.

Em relação a análises e prospecções superestimadas, cita-se uma reportagem publicada pela Agência Senado (Pimenta, 2025) como exemplo. Nela, um dos entrevistados menciona que o tempo médio de elaboração dos RTID's era de 15 anos. Considerando a mesma janela temporal de 2003-2026 e excluindo aqueles processos administrativos que não precisaram da publicação do RTID, conforme notação do INCRA, verificou-se que 25% dos processos administrativos tiveram o RTID publicado no Diário Oficial da União (DOU) em até dois anos após a abertura, 45% entre dois e cinco anos e 30% após cinco anos. Assim, o tempo médio de elaboração dos RTID's é bem menor do que o apontado na referida reportagem. Houve um único caso, da comunidade quilombola Sumidouro, no Piauí, que teve seu RTID publicado no DOU apenas 16 anos depois da abertura do processo administrativo.

Além de não espelhar os paralelismos, ramificações e possíveis *loops* de repetição (Campos, 2007) que ocorrem no fluxograma do processo administrativo de regularização fundiária quilombola, a depender das singularidades das malhas fundiárias dos territórios pleiteados, o INCRA também não espelha, nas tabelas disponibilizadas, dados referentes às subetapas processuais e pontos de controle, o que não só prejudica a rastreabilidade desses processos, quantitativa e qualitativamente, como também dificulta a compreensão integral do rito processual de regularização fundiária quilombola (CGU, 2024).

Nesse sentido, embora se tenha constatado que 70,3% dos processos administrativos estão paralisados na macroetapa de instauração processual[15], como

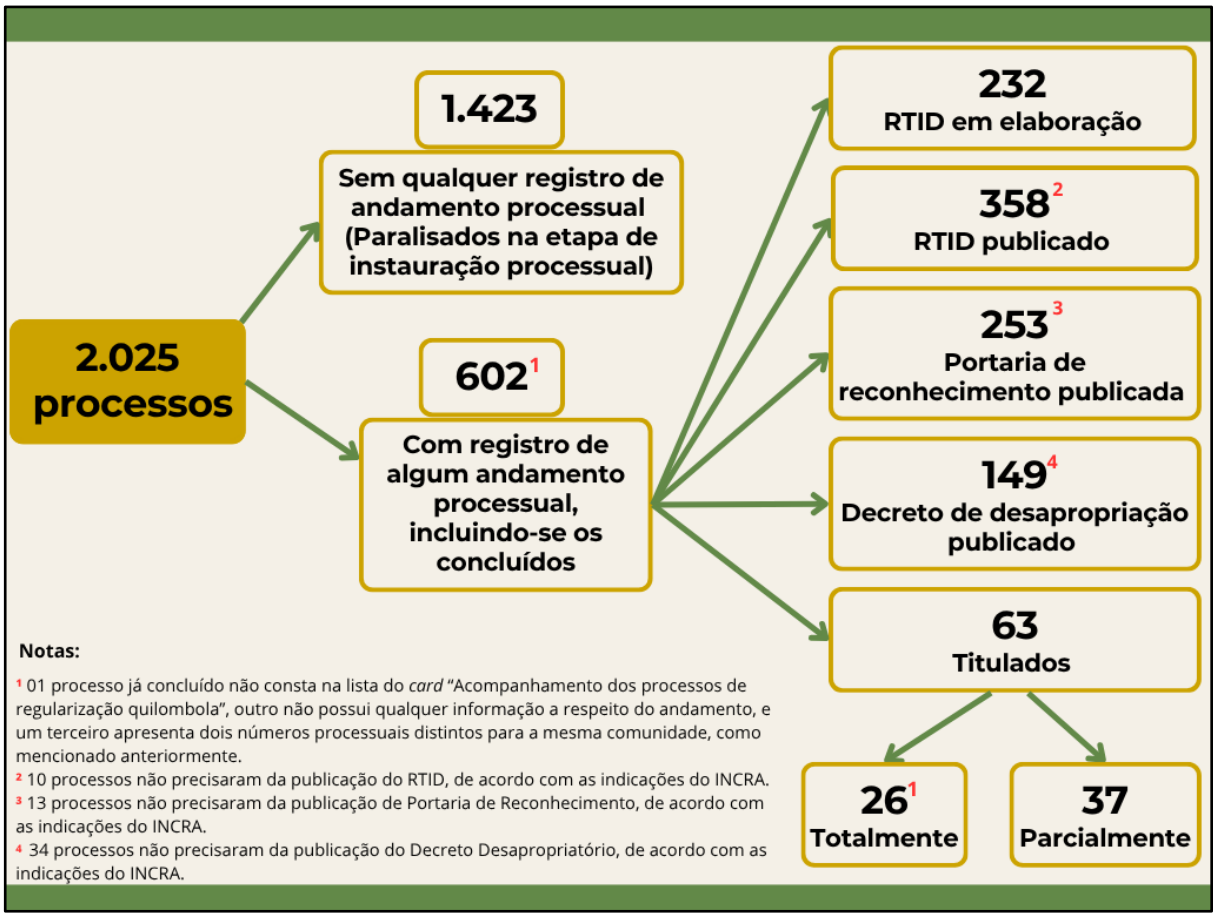
[15] O processo administrativo de regularização fundiária quilombola é instaurado a pedido das comunidades quilombolas interessadas ou de ofício pelo INCRA, mediante a apresentação da certidão de autodefinição de comunidade remanescente de quilombo emitida pela Fundação Cultural Palmares (FCP, 2026a), juntamente com as

ilustrado na Figura 5, evidenciando a existência de um significativo gargalo nessa fase inicial, tal como já sinalizado por Alves (2017), não se encontram respostas para as questões que surgem a respeito dos possíveis motivos dessa paralisação. Esses processos estão sobrestados[16] ou aguardam algum procedimento? Há pendências de retorno dos órgãos e entidades que foram notificados sobre a instauração do processo? Ou esses processos aguardam a expedição da ordem de serviço para a instituição do grupo técnico interdisciplinar que será responsável pela elaboração do RTID?

informações sobre a localização da área-objeto de identificação. Nesse primeiro momento prevê-se a notificação a órgãos e entidades que, se necessário, contribuirão com informações para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

[16] No Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que é utilizado pelo INCRA para as tramitações processuais, existe uma função que permite sobrestar um processo, pausando seu andamento devido a alguma motivação específica. Tal procedimento implica, também, a suspensão da contagem de possíveis prazos regulamentares.

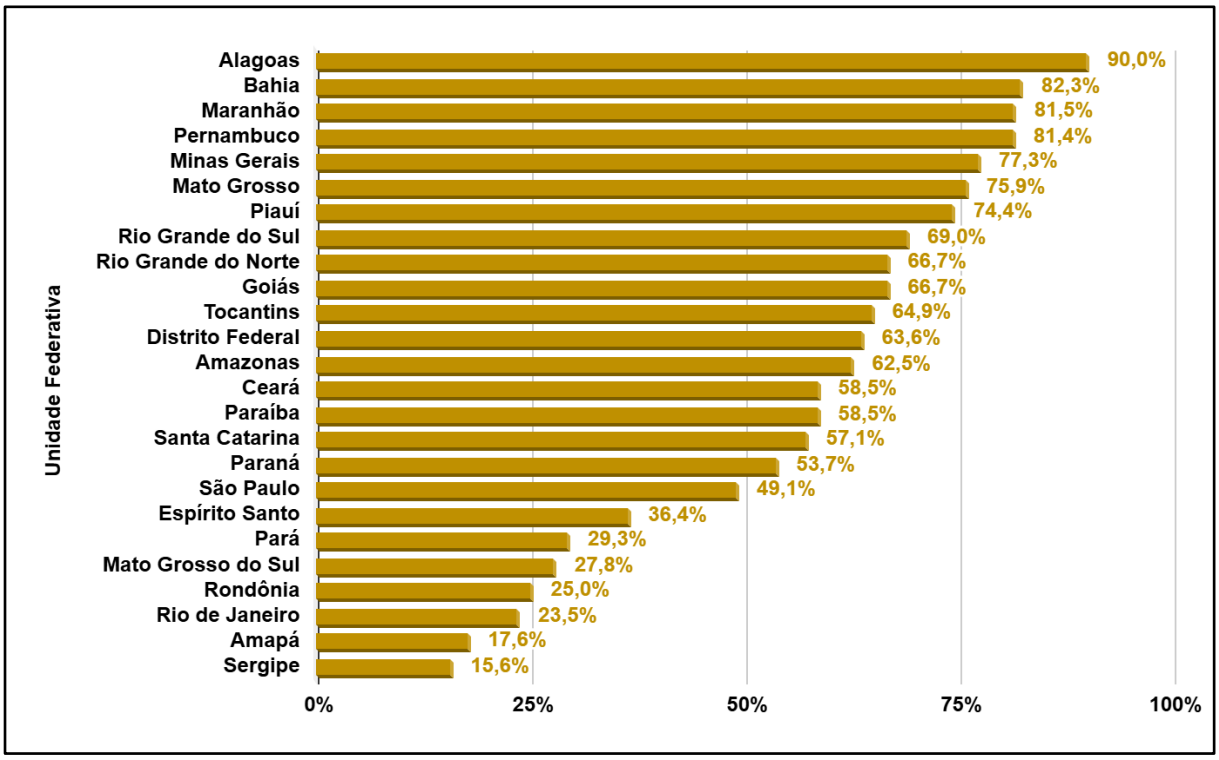
Figura 5 - Andamento dos processos administrativos no INCRA



Fonte: elaborado pela autora (2026).

Como os processos administrativos tramitam no âmbito das superintendências regionais do INCRA, é importante observar a existência de diferenças significativas em relação aos andamentos. Nessa macroetapa de instauração processual, por exemplo, Alagoas e Sergipe se destacaram como faces opostas de uma mesma moeda. Enquanto Alagoas, que ocupa a 13ª posição em número de processos administrativos abertos, está com 90% de seus processos paralisados, Sergipe, que ocupa a 12ª posição, está com 15,6%, o menor percentual encontrado entre as unidades federativas, como se vê na Figura 6:

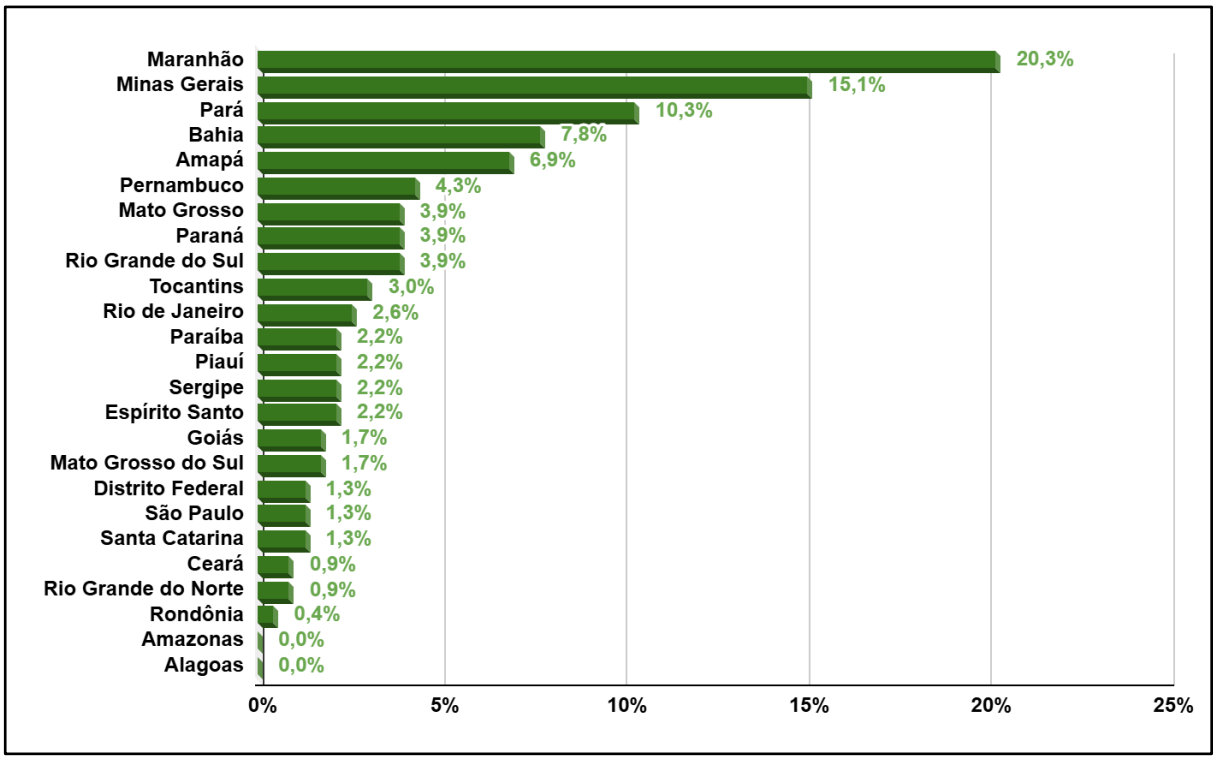
Figura 6 - Percentuais de processos administrativos paralisados na macroetapa de instauração processual



Fonte: elaborado pela autora (2026).

Já observando os 232 processos administrativos que estão aguardando a elaboração do RTID , macroetapa subsequente à instauração processual, verificou-se que os estados do Maranhão, Minas Gerais, Pará e Bahia, juntos, respondem por mais de 50% desses casos. Amazonas e Alagoas são os únicos que, no momento, não estão elaborando relatórios, como demonstrado na Figura 7:

Figura 7 - Percentuais de RTID em elaboração por unidade federativa



Fonte: elaborado pela autora (2026).

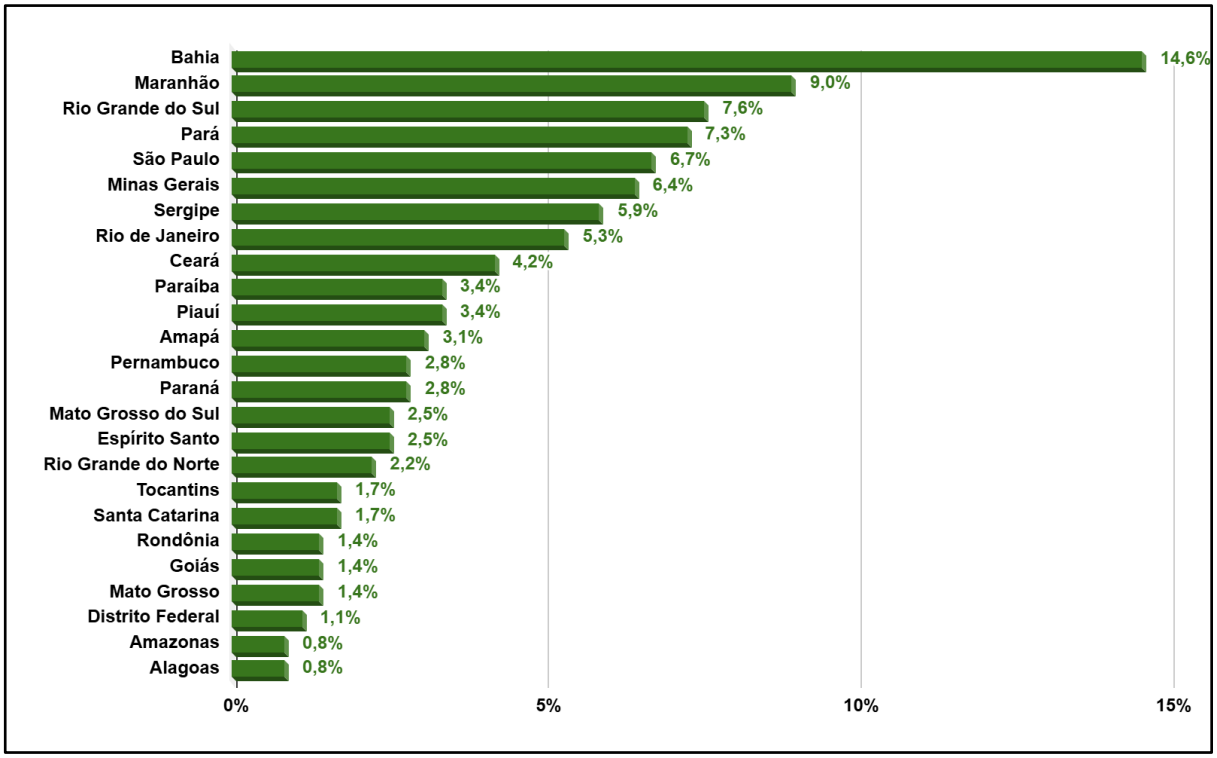
Contudo, além de não haver informações sobre a temporalidade das subetapas e procedimentos administrativos inerentes a essa macroetapa, impedindo, portanto, o monitoramento dos prazos processuais (GCU, 2023), outras questões restam sem respostas: quantos desses processos ainda estão na fase preliminar à de elaboração propriamente dita do RTID[17]? Quantos estão com o RTID efetivamente em curso e quais peças já foram concluídas? Quantos estão com o RTID concluído e aguardam a verificação de conformidade pelo Comitê de Decisão Regional? Em quantos foi necessária a devolução para a coordenação do grupo técnico interdisciplinar do INCRA para revisão/complementação do RTID? Em quantos houve a impossibilidade do reconhecimento da área pleiteada e seguiram para arquivamento? E quantos ainda não

[17] Antes do início da elaboração do relatório prevê-se a realização de dois procedimentos: 1. Reuniões entre o grupo técnico interdisciplinar do INCRA e a comunidade quilombola interessada para que seja apresentada a metodologia que será adotada durante a elaboração do relatório, e 2. Comunicação prévia sobre o início dos trabalhos de campo a eventuais proprietários ou ocupantes de terra na área-objeto de identificação (INCRA, 2009).

foram arquivados por aguardarem a realização de diligências complementares determinadas pelo Comitê de Decisão Regional?

Nos processos administrativos que tiveram o RTID publicado, 358 de acordo com o INCRA, verificou-se que os estados da Bahia, Maranhão, Rio Grande do Sul e Pará se destacaram, como demonstrado na Figura 8. Interessante notar que São Paulo apresentou um percentual de publicações ligeiramente superior a Minas Gerais, embora tenha um número bem menor de processos administrativos abertos.

Figura 8 - Percentuais de Editais RTID publicados por unidade federativa



Fonte: elaborado pela autora (2026).

A partir da data da última publicação feita, é aberto um prazo para eventuais contestações[18] ao RTID, que devem ser protocoladas pelos interessados na respectiva superintendência regional do INCRA. Ouvidos outros setores pertinentes, a análise

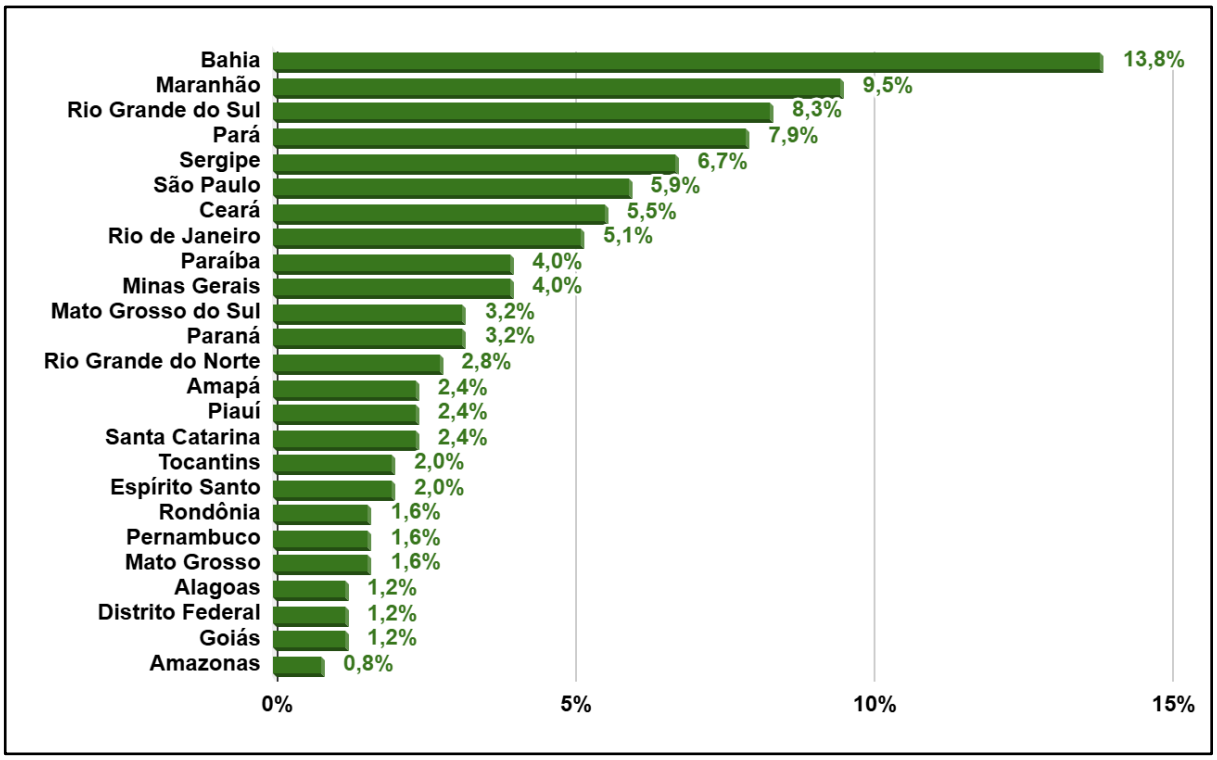
[18] Chamada também de "etapa do contraditório", é o período em que "(...) é dado aos proprietários e posseiros incidentes no perímetro do território então identificado e delimitado o direito de contraditório e ampla defesa" (INCRA, 2025b, p. 248).

dessas contestações é feita pelo Comitê de Decisão Regional, que pode deferi-las integral ou parcialmente – implicando, portanto, na necessidade de republicação do Edital do RTID alterado e na notificação dos interessados –, ou indeferi-las – implicando apenas na notificação dos interessados. Dessa decisão cabe recurso, que é analisado pelo Conselho Diretor do INCRA.

Para os casos de territórios quilombolas que incidam sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, faixas fronteiriças e/ou terras indígenas, são adotadas "tratativas e procedimentos de conciliação" (INCRA, 2025b), no intuito de garantir tanto a sustentabilidade dessas comunidades quanto os interesses do Estado. Em se verificando eventuais controvérsias quanto às medidas adotadas, os processos administrativos poderão ser encaminhados para outras instâncias, a exemplo da Casa Civil da Presidência da República e da Advocacia-Geral da União.

Após a finalização dos procedimentos supracitados (contestações, recursos e conciliação de interesses), os processos administrativos seguem para a publicação da Portaria de Reconhecimento, em que os limites do território quilombola pleiteado são reconhecidos e declarados (INCRA, 2009; 2022). Observando os 253 processos administrativos que obtiveram a publicação dessa Portaria, verificou-se que os estados da Bahia, Maranhão, Rio Grande do Sul, Pará e São Paulo mantiveram suas posições de destaque, como ilustrado na Figura 9, apesar de Sergipe ter apresentado um percentual de publicações ligeiramente superior ao paulista:

Figura 9 - Percentuais de Portarias de Reconhecimento publicadas por unidade federativa



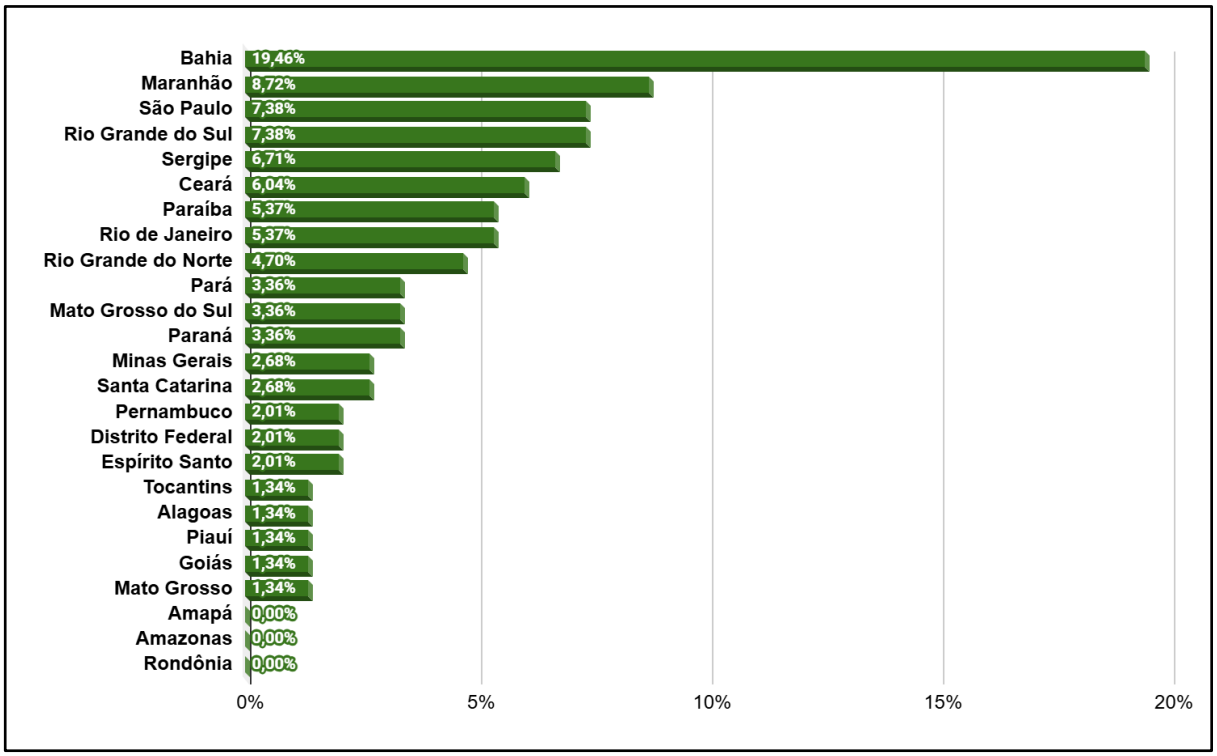
Fonte: elaborado pela autora (2026).

Excluindo-se os 13 processos administrativos que não precisaram da publicação da Portaria de Reconhecimento, verificou-se a existência de cerca de 100 processos que se encontram "flutuando" nessa macroetapa, possivelmente aguardando a finalização dos procedimentos supracitados, embora inexistam informações a respeito da temporalidade, das subetapas e/ou dos procedimentos administrativos inerentes. Nesse sentido, tal como visto anteriormente, restam outras tantas questões sem respostas: quantos desses processos "flutuantes" estão aguardando o prazo regulamentar para protocolo de eventuais contestações? Quantos aguardam a análise das contestações protocoladas? Quantos aguardam a republicação do Edital de RTID alterado ou a análise de eventuais recursos protocolados, ou ainda as tratativas e procedimentos de conciliação?

Observando os 149 processos administrativos que obtiveram a publicação do Decreto Declaratório de Interesse Social – que se aplica apenas aos territórios

quilombolas que estão sobrepostos a domínios particulares, como já mencionado – verificou-se que Bahia, Maranhão, São Paulo, Rio Grande do Sul e Sergipe foram os cinco estados com os maiores percentuais de publicação, concentrando, juntos, quase 50% do total. Já Amapá, Amazonas e Rondônia ainda não chegaram a fazer publicações, como demonstrado na Figura 10:

Figura 10 - Percentuais de Decretos declaratórios de interesse social publicados por unidade federativa



Fonte: elaborado pela autora (2026).

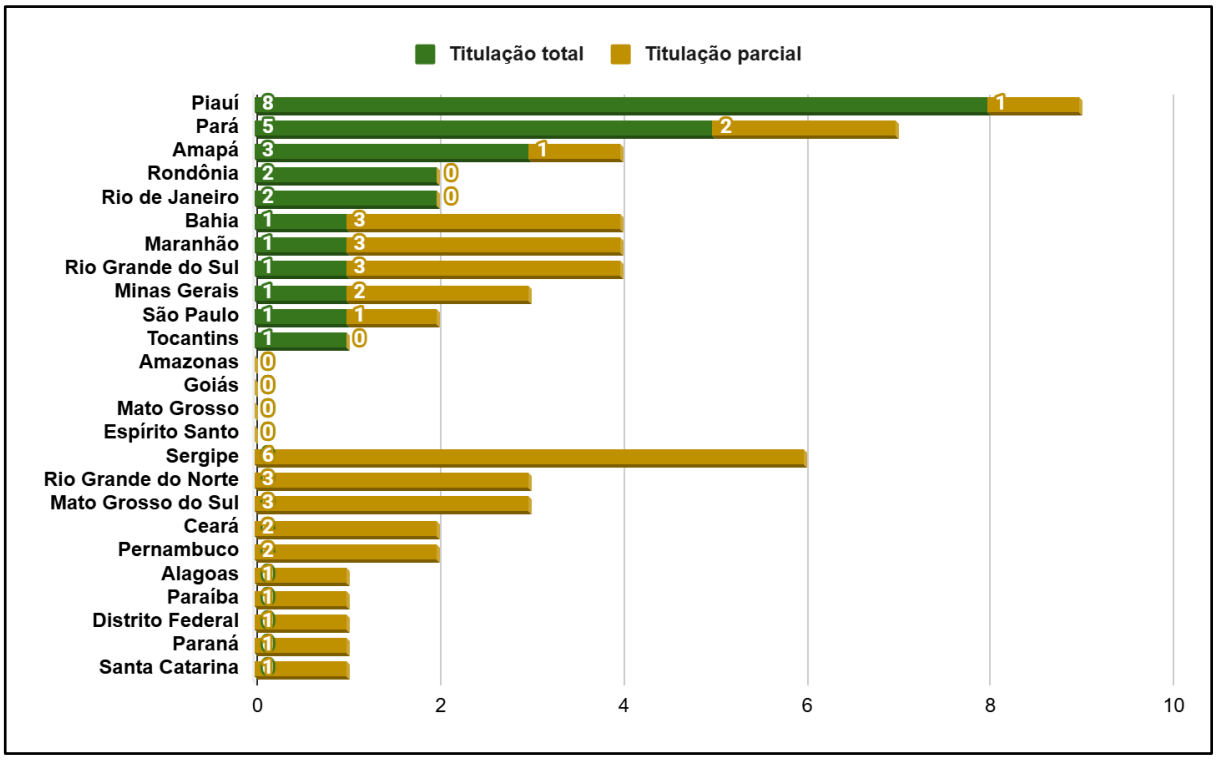
Excluindo-se os processos administrativos que não precisaram dessa publicação[19], encontrou-se, novamente, um quantitativo residual "flutuante" de processos, que podem (ou não) estar aguardando os procedimentos para a publicação do Decreto supracitado (INCRA, 2022). Aqui, ratifica-se que a ausência de informações sobre as malhas fundiárias dos territórios quilombolas pleiteados impede, como já

[19] É interessante notar que cerca de 56% dos processos que prescindiram da publicação do Decreto Declaratório de Interesse Social tramitam (ou tramitaram) nas superintendências da Região Norte, destacando-se o estado do Pará.

mencionado, a realização de qualquer prospecção a respeito, haja vista que uma parte ou a totalidade desses processos "flutuantes" poderá prescindir dessa publicação se os territórios não estiverem sobrepostos a domínios particulares.

Avançando-se para a macroetapa de titulação dos territórios, em que há a outorga de título coletivo, imprescritível e *pro indiviso* em nome da associação representante da comunidade quilombola, verificou-se que o Piauí foi o estado que mais titulou, parcial[20] ou totalmente, seguido pelo Pará. Sergipe ocupa a terceira posição em número de titulações, embora estas sejam todas parciais. Amazonas, Goiás, Mato Grosso e Espírito Santo não realizaram qualquer titulação até o momento, como ilustrado na Figura 11.

Figura 11 - Titulações (parciais e totais) por unidade federativa



Fonte: elaborado pela autora (2026).

[20] É importante ressaltar que a indicação de "titulação parcial" nos dados disponibilizados pelo INCRA se refere tanto a titulações iniciadas, mas ainda não concluídas, como também a territórios quilombolas que tiveram apenas parte de sua área reconhecida e declarada por meio de Portaria, seja por sobreposições de interesses do Estado ou por conveniência da Administração.

Em relação às titulações parciais, notou-se uma grande variabilidade nos percentuais das áreas tituladas, 0,24% foi o menor percentual encontrado, referente à comunidade quilombola Brejo dos Negros, situada em Sergipe, e 98% foi o maior, referente à comunidade Tabacaria, situada em Alagoas. Já entre os titulados totalmente, verificou-se que uma boa parte dos processos administrativos parece ainda aguardar algum procedimento suplementar/alternativo para que o procedimento seja considerado concluído pela autarquia.

Acrescenta-se que tal como se viu nas macroetapas anteriores, aqui também há um quantitativo de processos "flutuantes", que, possivelmente, aguardam a titulação, seja parcial ou total. Ratifica-se, então, a necessidade de haver uma discriminação das subetapas e pontos de controle processuais, o que favorecerá não só a rastreabilidade desses processos (CGU, 2024), quantitativa e qualitativamente, mas também a compreensão integral e o acompanhamento, pelas comunidades quilombolas e demais interessados, do rito processual de regularização fundiária quilombola (que, como mencionado na introdução, é complexo e multifatorial, perpassado por muitas tensões, invisibilidades, controvérsias e desconsiderações).

3 RECOMENDAÇÕES

Retomando a questão de pesquisa, conclui-se que os dados sobre o andamento dos processos administrativos de regularização fundiária quilombola disponibilizados no sítio eletrônico institucional do INCRA carecem da necessária confiabilidade, ocasionando impactos negativos à governança da política, como explicitado nos itens anteriores. Apesar dos apontamentos feitos pela CGU, em 2024, a respeito desse cenário de desinformação, constata-se a existência de certa inércia por parte da autarquia no que diz respeito a sanar esse problema. Assim, incongruências, imprecisões e insuficiências são perpetuadas à custa da despotencialização do exercício do controle social pelas comunidades quilombolas e demais interessados.

A implementação de ações fundamentadas na transparência ativa é essencial nesse contexto para que a rastreabilidade desses processos administrativos e seu monitoramento tempestivo sejam efetivados, oportunizando às comunidades quilombolas e demais interessados a compreensão, a apropriação e o acompanhamento desse complexo rito processual. Considerando-se que tal implementação demanda a realização de etapas graduais e articuladas, envolvendo, inclusive, outros órgãos atuantes na política pública de regularização de territórios quilombolas, propõe-se, na Figura 12 a seguir, um plano estratégico com ações de curto (até seis meses), médio (seis meses a dois anos) e longos prazos (dois a cinco anos).

Figura 12 - Plano estratégico

Objetivo: potencializar o exercício do controle social pelas comunidades quilombolas e demais interessados		
EIXOS	**AÇÕES**	**PRAZO**
Base de dados	Inserir informações sobre as malhas fundiárias dos territórios quilombolas pleiteados, subetapas e pontos de controle e Corrigir incongruências (duplicidades, imprecisões e lacunas)	até 6 meses
	Adotar *Dashboards* como recurso-padrão para a apresentação dos dados	
	Revisar o Plano de Dados Abertos (PDA), atualizando e executando um cronograma que preveja ações pertinentes à abertura de dados	6 meses a 2 anos
	Migrar os dados para um sistema que permita a rastreabilidade dos processos administrativos	2 a 5 anos
Fluxograma	Adequar o fluxograma publicado, discriminando as principais subetapas e os paralelismos/ramificações existentes	até 6 meses
Página "Quilombolas" - sítio institucional	Atualizar os recursos disponíveis, especialmente quanto a normativas já revogadas	até 6 meses
	Centralizar as informações, criando *links* para recursos que precisem de espaço à parte ou sejam externos	
Capacitação	Capacitar servidores e colaboradores nas áreas de Comunicação, Transparência e Gestão de Dados.	6 meses a 2 anos

Fonte: elaborado pela autora (2026).

No curto prazo (até seis meses), recomendam-se ações que promovam a imediata melhoria da qualidade e da confiabilidade dos dados disponibilizados, além da acessibilidade e da compreensão do rito processual por todos atores da política, incluindo a inserção de informações ausentes, a correção de incongruências, a atualização de recursos obsoletos e a adequação do fluxograma do processo administrativo de regularização fundiária quilombola.

No médio prazo (seis meses a dois anos), sugere-se, a partir da revisão do PDA, a criação e a execução de um cronograma com ações voltadas à abertura de dados, somadas a investimentos mais robustos na capacitação de servidores e colaboradores, principalmente nas áreas de Comunicação, Transparência e Gestão de Dados, contribuindo para a consolidação de práticas aderentes à Política de Dados Abertos do Governo Federal.

No longo prazo (dois a cinco anos), ratifica-se a recomendação já feita pela Controladoria-Geral da União em 2024 para que a autarquia implemente um sistema digital que permita a rastreabilidade dos processos administrativos, fornecendo informações completas e atualizadas a respeito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. R. G. de; NASCIMENTO, E. F. do. Ocupação, produção e resistência: terras quilombolas e o lento caminho das titulações. **Interações**, v. 23, n. 4, p. 945-958, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.20435/inter.v23i3.3520. Acesso em: 31 ago. 2026.

ALVES, L. N. B. **Direito territorial e remanescentes das comunidades de quilombo**: os entraves à aplicação do art. 68 do ato das disposições constitucionais transitórias de 1988 pelo estado do Pará. Dissertação (Mestrado em Direito). Belém: Universidade Federal do Pará, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/9893. Acesso em: 31 ago. 2026.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023**. Institui o Programa Aquilomba Brasil e o seu Comitê Gestor. Brasília, DF: Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11447.htm Acesso em: 20 jun. 2026.

BRUSTOLIN, C. **Reconhecimento e Desconsideração**: a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita. Tese (Doutorado em Sociologia). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/26194. Acesso em: 31 ago. 2026.

CAMPOS, E. R. **Metodologia de Gestão por Processos**. Campinas: UNICAMP, 2007. Disponível em: https://www.geplanes.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/31/2024/02/Metodologia_GEPRO.pdf. Acesso em: 31 ago. 2026.

CAMPOS, M. C.; GALLINARI, T. S. A educação escolar quilombola e as escolas quilombolas no Brasil. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 20, n.35, p. 199-217, 2017. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/4894/3688. Acesso em: 31 ago. 2026.

CERQUEIRA, S. C. Regularização fundiária das terras quilombolas: aspectos teóricos e práticos. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 132–151, 2006.

COSTA, F. C. DA S.; MELO, D. A. DE. Racismo é (só) falta de Informação? caminhos entre informação e desinformação. **Folha de Rosto**, v. 7, n. 1, p. 177-194, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.46902/2021n1p177-194. Acesso em: 31 ago. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Dados Abertos**. Brasília: CGU, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos. Acesso em: 20 jun. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos Exercício 2023**. Brasília: CGU, 2024. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1486926. Acesso em: 31 ago. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Guia Prático de Gestão de Riscos Aplicado à Elaboração e Implementação de Políticas Públicas.** Brasília: CGDF, 2025. Disponível em: https://www.cg.df.gov.br/documents/d/cg/guia_gestao_de_riscos_em_politicas_publicas___cgdf-2025. Acesso em: 31 ago. 2026.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Amazônia Quilombola:** Ampliando a Cartografia sobre os Quilombos na Amazônia Legal. Nota Técnica. Brasília, 2025. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/Amazonia_Quilombola_NT_final-%20finalissima.pdf. Acesso em: 31 ago. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Comunicado de Imprensa 18/2025 do Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 21 de novembro de 2024. Série C No. 548. San José: Corte IDH, 2025. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp__18__2025__port.pdf. Acesso em: 20 jun. 2026.

DEPARTAMENTO DE CONTEÚDO E GESTÃO DE CANAIS DIGITAIS. **Manual de Diretrizes gov.br**. v. 1.0. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestaodeconteudo/pt-br. Acesso em: 31 ago. 2026.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Portaria nº 85, de 16 de março de 2026**. Institui o Cadastro Geral das Comunidades Quilombolas e estabelece os procedimentos para expedição da Certidão de Autodefinição no âmbito da Fundação Cultural Palmares - FCP. 2026a. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-fcp-n-85-de-16-de-marco-de-2026-693133513 Acesso em: 20 jun. 2026.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Relação das comunidades certificadas março/2026**. 2026b. Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1WBjixnnjJWrDXsA2WvElj65rrZ4nkNM-u5LclRV0lGs/edit?gid=680278480#gid=680278480 Acesso em: 20 mar. 2026.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, M. Análise qualitativa da legislação brasileira sobre a política de regularização fundiária de territórios quilombolas em terras da União: avanços e desafios. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 17, n. 5, p. 01-25, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.55905/cuadv17n5-118. Acesso em: 31 ago. 2026.

HELD, T. M. R.; TRECCANI, G. D. Quilombolas e Justiça Socioambiental: notas sobre a judicialização da regularização fundiária. In: ARRUTI, J. M. (Org). **Panorama Quilombola**. Campinas: UNICAMP/BCCL, 2022, p. 165-170. Disponível em: https://doi.org/10.20396/ISBN9786588816417. Acesso em: 31 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022 - Quilombolas:** primeiros resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102016.pdf. Acesso em: 31 ago. 2026.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Orçamento & Direitos:** balanço da execução de políticas públicas 2025. Brasília: INESC, 2026. Disponível em: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2026/04/orcamento__e__direitos-balanco2025-vdigital.pdf. Acesso em: 31 ago. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa INCRA nº 57, de 20 de outubro de 2009**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, DF: INCRA, 2009. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in__57__2009.pdf. Acesso em: 20 jun. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa nº 128, de 30 de agosto de 2022**. Define critérios e procedimentos administrativos e técnicos para a edição da Portaria de Reconhecimento e de decreto declaratório de interesse social, avaliação de imóveis incidentes em terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, e celebração de acordos administrativos ou judiciais. Brasília, DF: INCRA, 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-128-de-30-de-agosto-de-2022-425715264 Acesso em: 20 jun. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria INCRA nº 1.010, de 28 de fevereiro de 2025**. Constitui o Grupo de Trabalho com o objetivo de revisar, consolidar e propor norma relativa à identificação e reconhecimento de territórios quilombolas, a partir da revisão da Instrução Normativa n.º 57, de 20 de outubro de 2009. 2025a. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.010-de-28-de-fevereiro-de-2025-615806295 Acesso em: 20 jun. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de Gestão INCRA 2024**. 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/Relatorio__de__Gestao__Incra__2024__v31.03.2025.pdf Acesso em: 20 jun. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Sítio eletrônico institucional. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br. Acesso em: 01 fev. 2026.

JORGE, A. L.; LEME, A. A. Comunidades quilombolas e a disputa pelo direito ao território nos tribunais federais In: ARRUTI, J. M. (Org). **Panorama Quilombola**. Campinas: UNICAMP/BCCL, 2022, p. 189-200. Disponível em: https://doi.org/10.20396/ISBN9786588816417. Acesso em: 31 ago. 2026.

LEITE, M. de M. G.; DA SILVA, E.; OLIVEIRA, I. B. L. de; SOUZA, J. R. A e; ZANON, M. C. G. Raça e exclusão do acesso à terra: a luta do movimento quilombola para a regularização fundiária dos territórios quilombolas. **InSURgência**, Brasília, v. 7, n. 2, p.

224-260, 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/38445/30515. Acesso em: 31 ago. 2026.

LIMA, S. H. S. **Entre as lógicas do Estado e as comunidades quilombolas:** reflexões sobre os percursos administrativos da regularização fundiária. Trabalho de conclusão de graduação. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

LOPES, U. M. A. M. de S. F. Os desafios da regularização fundiária das comunidades quilombolas no brasil: prejuízos sociais, culturais e jurídicos decorrentes da ausência de titulação territorial. **Scientia: Revista Científica Multidisciplinar**, v. 11, n. 5, p. 240-262, 2026. Disponível em: https://doi.org/10.5281/zenodo.20285448. Acesso em: 31 ago. 2026.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 12 ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Relatório agenda transversal igualdade racial:** ano base 2025. Brasília: SOF/MPO, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/repositorio-de-arquivos-legislacao-eleitoral/igualdade-racial-26-25.pdf/@@display-file/file. Acesso em: 31 ago. 2026.

PIMENTA, P. **Resistentes, quilombolas querem reconhecimento de seus territórios**. Agência Senado, Brasília, 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2025/02/resistentes-quilombolas-querem-reconhecimento-de-seus-territorios. Acesso em: 18 abr. 2026.

SALAINI, C. J.; JARDIM, D. F. Batalha dos papéis: Notas sobre as tensões entre procedimentos escritos e memória na regularização fundiária de terras de quilombos no Brasil. **Universitas Humanística,** Bogotá, n. 80, p. 189-212, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.11144/Javeriana.UH80.bdpn. Acesso em: 31 ago. 2026.

SANTOS, F. L. A. dos. **Antropologia e Estado**: uma etnografia dos processos de reconhecimento territorial quilombola na Bahia (2003-2018). Tese (Doutorado em Antropologia). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/30800. Acesso em: 31 ago. 2026.

SCHRAMM, F. P. **No atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas**. 2019. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual--ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilom-bolas/23023. Acesso em: 20 jun. 2026.

SCHRAMM, F. P.; BORGES, L. **Finalização da titulação de territórios quilombolas pode acontecer apenas no ano de 4732. Haverá mundo?** 2024. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/finalizacao-da-titulacao-de-territorios-quilombolas-pode-acontecer-apenas-no-ano-de-4732-havera-mundo/24013 Acesso em: 20 jun. 2026.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Programa Brasil Quilombola**. Brasília, DF: Abaré, 2004.

WOHLGEMUTH, V. C. L.; MUÑOZ, I. K. Desinformação e Desafios na Busca por Informações em Situações de Emergência. **Brazilian Journal of Information Science: research trends**, v.19, p.1-37, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.36311/1981-1640.2025.v19.e025036. Acesso em: 31 ago. 2026.

NOTAS

Financiamento

Programa Cátedras Brasil da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Edital nº 171, ano 2025.

Conflito de interesse

As pessoas autoras declaram não haver conflito de interesses, financeiro ou não financeiro, relacionado a este documento.

Disponibilidade de dados de pesquisa e outros materiais

Os dados, materiais ou conteúdos que fundamentam o manuscrito estão disponíveis integralmente e sem restrições no manuscrito.

Uso de inteligência artificial

A autora informa que não foram utilizadas ferramentas de Inteligência Artificial em alguma etapa da elaboração deste manuscrito.

Licença de uso

Copyright (c) 2026. Nayara de Paula Faleiros. A pessoa autora mantém os direitos autorais e concede à Enap Policy Papers (Enap PP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Os documentos são de acesso aberto e uso gratuito.

Licença de uso

Copyright (c) 2026. Nayara de Paula Faleiros. A pessoa autora mantém os direitos autorais e concede à Enap Policy Papers (Enap PP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Os documentos são de acesso aberto e uso gratuito.