

A ATUAÇÃO DO INCRA E OS ENTRAVES NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO BRASIL¹

José Adécio da Silva Júnior - Unimontes

Michelly Ferreira Monteiro Elias - UnB

RESUMO: O presente artigo analisa a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na condução da política de regularização fundiária dos territórios quilombolas no Brasil, com enfoque nos entraves estruturais, administrativos e políticos que dificultam a efetivação dos direitos territoriais assegurados constitucionalmente às comunidades remanescentes de quilombo. A pesquisa possui caráter documental e descritivo, fundamentando-se na análise de dados oficiais disponibilizados pelo INCRA acerca dos processos administrativos abertos, Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs), Portarias de Reconhecimento e títulos emitidos. Inicialmente, discute-se a concepção jurídica e sociopolítica dos povos e comunidades tradicionais, destacando a centralidade do território para a reprodução cultural, econômica e identitária desses grupos. Em seguida, evidencia-se a existência de um elevado número de processos sem conclusão definitiva, revelando a morosidade da política pública e a insuficiência institucional do Estado brasileiro na garantia do direito à terra. Os dados analisados demonstram profundas desigualdades regionais, bem como a persistência de conflitos fundiários relacionados à expansão do agronegócio, da mineração e da especulação imobiliária. Além disso, o estudo aponta que a lentidão nos procedimentos de titulação ultrapassa a dimensão burocrática, constituindo expressão contemporânea do racismo estrutural e da exclusão histórica da população negra rural. Conclui-se que a efetividade da regularização fundiária quilombola depende do fortalecimento institucional do INCRA, da ampliação de recursos públicos e da compreensão da titulação coletiva como instrumento de justiça social, reparação histórica e proteção dos direitos humanos fundamentais.

Palavras-chave: regularização fundiária quilombola; INCRA; territórios tradicionais.

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária dos territórios quilombolas constitui uma política pública para a efetivação dos direitos territoriais, étnicos e culturais assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Por isso, diante do expressivo número de processos administrativos abertos no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da morosidade estrutural que marca as etapas de identificação, reconhecimento e titulação desses territórios, realizou-se este estudo.

¹ Trabalho apresentado na 35ª Reunião Brasileira de Antropologia (2026).

O problema então busca compreender como o acúmulo de processos abertos e o descompasso entre as fases procedimentais impactam a efetividade da política de regularização quilombola no Brasil.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de caráter documental e descritivo, baseada na análise dos dados oficiais disponibilizados pelo INCRA, especialmente aqueles relativos aos processos abertos, aos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação, às Portarias de Reconhecimento e aos títulos emitidos. O objetivo é analisar o quadro atual da política de regularização fundiária quilombola, situando o reconhecimento dos territórios quilombolas no país e abordando a problemática da regularização fundiária na atualidade por parte do Estado brasileiro, tendo o INCRA como principal instituição responsável pela implementação desta política pública.

A partir desse percurso, o estudo demonstra alguns dos principais desafios que permeiam o processo de efetivação da regularização fundiária dessas comunidades.

DESENVOLVIMENTO

A princípio, para discutirmos a questão da regularização fundiária dos territórios quilombolas, é necessário compreender o que se entende por essas comunidades. Até a década de 1990, as comunidades quilombolas eram compreendidas como comunidades que lutavam a partir de sua condição de posseiros. Somente após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) passou-se a falar em quilombo sem que houvesse referência exclusiva a Palmares (Almada; Gomes, 2024). Assim, com a CRFB/1988 houve o início do reconhecimento do direito ao território quilombola. O Decreto Federal nº 6.040/2007 prevê que:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: **grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;**

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras (Brasil, 2007, grifo nosso).

Por essa previsão, é possível compreender a profunda ligação existente entre essas comunidades, seus territórios e o uso dos recursos naturais ali disponíveis. Assim, observa-se que “o território está intrinsecamente associado a um direito fundamental social constitucionalmente garantido: trata-se de um patrimônio cultural material e imaterial diretamente conectado a um determinado território historicamente ocupado” (Rocha *et al.*, 2023, p. 97). Logo,

O uso do conceito de povos tradicionais procura oferecer um mecanismo analítico capaz de **juntar fatores como a existência de regimes de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar, a procura de autonomia cultural e práticas adaptativas sustentáveis que os variados grupos sociais analisados aqui mostram na atualidade**. O fato que o termo tem sido incorporado recentemente em instrumentos legais do governo federal brasileiro, tais como a Constituição de 1988 e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, reflete essa ressemantização do termo e demonstra sua atual dimensão política. Em resumo, o conceito de povos tradicionais procura encontrar semelhanças importantes dentro da diversidade fundiária do país, ao mesmo tempo em que se insere no campo das lutas territoriais atuais presentes em todo Brasil (Little, 2002, p. 283-284, grifo nosso).

Nesse contexto, temos esses territórios como áreas que se caracterizam pelo uso coletivo e pela estreita relação entre território, modos de vida e reprodução sociocultural, sendo destinadas a práticas como o extrativismo, a pesca artesanal, a agricultura de pequena escala e o pastoreio (Almeida, 2008).

A fim de proteger esses territórios, observou-se um crescimento das lutas sociais em prol da regularização fundiária das comunidades quilombolas, especialmente por meio dos processos de titulação conduzidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Para iniciar esse processo é necessário a apresentação da certidão pela Fundação Cultural Palmares (FCP) que ocorre da seguinte forma:

1) elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), 2) publicação do RTID, 3) publicação da portaria de reconhecimento dos limites do território quilombola, 4) publicação do Decreto Presidencial de desapropriação por interesse social e 5) outorga do título coletivo (Gonçalves *et al.*, 2026, p.127).

Embora exista um procedimento institucional voltado à regularização fundiária e diversas comunidades tenham recorrido ao INCRA em busca do reconhecimento de seus

territórios, os dados demonstram que, apesar dessas iniciativas, persiste um cenário marcado pelo descaso estatal diante de tais demandas.

Conforme informações do INCRA, existem 2.014 processos abertos em todas as Superintendências Regionais da autarquia, com exceção de Roraima e Acre (Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2025), o que evidencia uma elevada demanda social reprimida.

Observa-se que, apesar da publicação de 349 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs) e 248 Portarias de Reconhecimento, os procedimentos subsequentes ainda enfrentam entraves administrativos, jurídicos e políticos que retardam a concretização dos direitos territoriais quilombolas previstos no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2025).

Isso evidencia uma dissociação entre o reconhecimento formal do direito e sua efetivação material, perpetuando situações de vulnerabilidade fundiária e insegurança territorial, sobretudo ao se considerar que as classes latifundiárias e empresariais, diante dessa fragilidade e morosidade estatal, passaram a se aparelhar para afastar essas comunidades de seus territórios (Gonçalves *et al.*, 2026).

Além disso, a distribuição regional dos processos revela profundas desigualdades territoriais e institucionais na condução da política pública. Estados como Bahia, Maranhão e Pará concentram centenas de processos administrativos, alguns iniciados há mais de duas décadas, sem conclusão definitiva. A permanência de demandas abertas desde os anos 2000 evidencia não apenas a lentidão burocrática estatal, mas também a insuficiência da capacidade operacional do INCRA diante da complexidade dos conflitos agrários envolvendo comunidades quilombolas (Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2025).

A persistência desse quadro não pode ser atribuída exclusivamente à complexidade administrativa dos procedimentos de regularização fundiária. A lentidão observada nos processos também está relacionada às disputas políticas que historicamente envolvem o reconhecimento dos territórios quilombolas, sobretudo em contextos marcados pela pressão de setores vinculados ao agronegócio, à mineração e à concentração fundiária. Conforme,

De 1988 até a conjuntura atual, a implementação do artigo 68 na seara federal ficou a cargo de sete governos. O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso titulou o equivalente a 95.979 hectares, ao passo que o segundo mandato 20.511ha. No governo Lula, na vigência do Decreto nº 4.887/2003, foram titulados 19.971ha e no segundo mandato, 19.261. Dilma Rousseff titulou apenas 4.319 ha e até sofrer o golpe jurídico parlamentar, titulou 7.419ha. Já as titulações no governo interino de Michel Temer foram equivalentes a 23.036ha (Treccani; Held, 2020, p.36).

Diante disso, as mudanças institucionais ocorridas no INCRA ao longo dos diferentes governos federais, caracterizadas por oscilações orçamentárias, redução de equipes técnicas, redefinição de prioridades administrativas e períodos de descontinuidade das políticas territoriais, impactaram diretamente a capacidade operacional da autarquia (IHU *online*, 2013; Vick, 2022; Agência Câmara de Notícias, 2024).

Nesse contexto, a titulação coletiva deixa de representar apenas uma política de reconhecimento identitário, assumindo caráter de instrumento de reparação histórica diante da persistente exclusão racial e territorial produzida pelo legado escravocrata brasileiro.

A demora estatal, portanto, não pode ser compreendida unicamente como questão administrativa, mas como expressão contemporânea do racismo estrutural que historicamente marginaliza populações ao acesso pleno à terra, à cidadania e às garantias fundamentais (Lopes, 2016). Isso faz com que essas comunidades fiquem à “margem do desenvolvimento econômico e social e vulnerável às violências praticadas por indivíduos e pelo próprio Estado” (Treccani; Held, 2020, p.31)

É importante evidenciar que a ausência dessa regularização fragiliza a autonomia jurídica, política e social das comunidades quilombolas, limitando sua capacidade de exercer controle efetivo sobre os próprios territórios e dificultando a realização de negociações em condições de igualdade. Ademais, a carência de políticas públicas efetivas voltadas ao atendimento das demandas quilombolas intensifica as dificuldades historicamente enfrentadas por essas comunidades, especialmente no que se refere ao acesso à educação de qualidade, aos serviços de saúde e à infraestrutura básica (Lopes, 2020).

Além disso, o documento do INCRA também demonstra que, apesar da existência de 384 títulos emitidos regularizando mais de 1,16 milhão de hectares em benefício de 24.250 famílias quilombolas, esse quantitativo corresponde a apenas 0,133% do território nacional (Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2025), revelando a baixa incidência prática da política fundiária quilombola frente à dimensão histórica e social das comunidades remanescentes existentes no país.

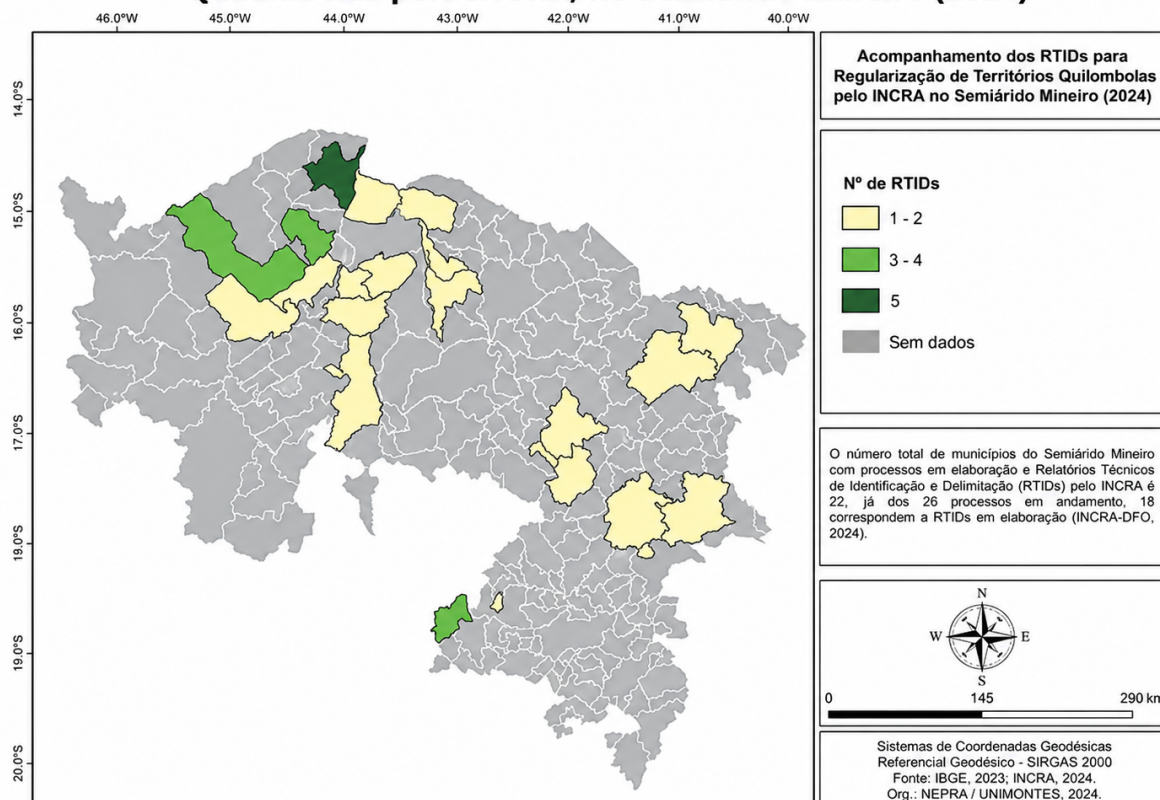
Estimativas produzidas pela organização Terra de Direitos (2024) apontam que, mantido o atual ritmo de titulação conduzido pelo INCRA, seriam necessários aproximadamente 2.708 anos para concluir a regularização integral dos 1.857 territórios quilombolas com processos administrativos em tramitação. Esse dado é preocupante e torna-se ainda mais grave quando se considera que, desde a promulgação da CRFB/1988, apenas 24 comunidades obtiveram a titulação integral de seus territórios, enquanto outras 33 receberam títulos parciais.

Ademais, os procedimentos de desapropriação por interesse social frequentemente encontram resistência política, judicialização excessiva e conflitos com interesses econômicos privados, especialmente em regiões marcadas pela expansão do agronegócio, da mineração e da especulação fundiária.

A exemplo dessa realidade, trago dados mais recentes e expressivos do semiárido mineiro, para os quais utilizarei os mapas do “Atlas das Comunidades Quilombolas do semiárido mineiro” como base de exemplo de análise.

Mapa 1. Acompanhamento dos RTIDs para a regularização de territórios quilombolas pelo INCRA, no Semiárido Mineiro (2024)

Mapa 65: Acompanhamento dos RTIDs para Regularização de Territórios Quilombolas pelo INCRA, no Semiárido Mineiro (2024)



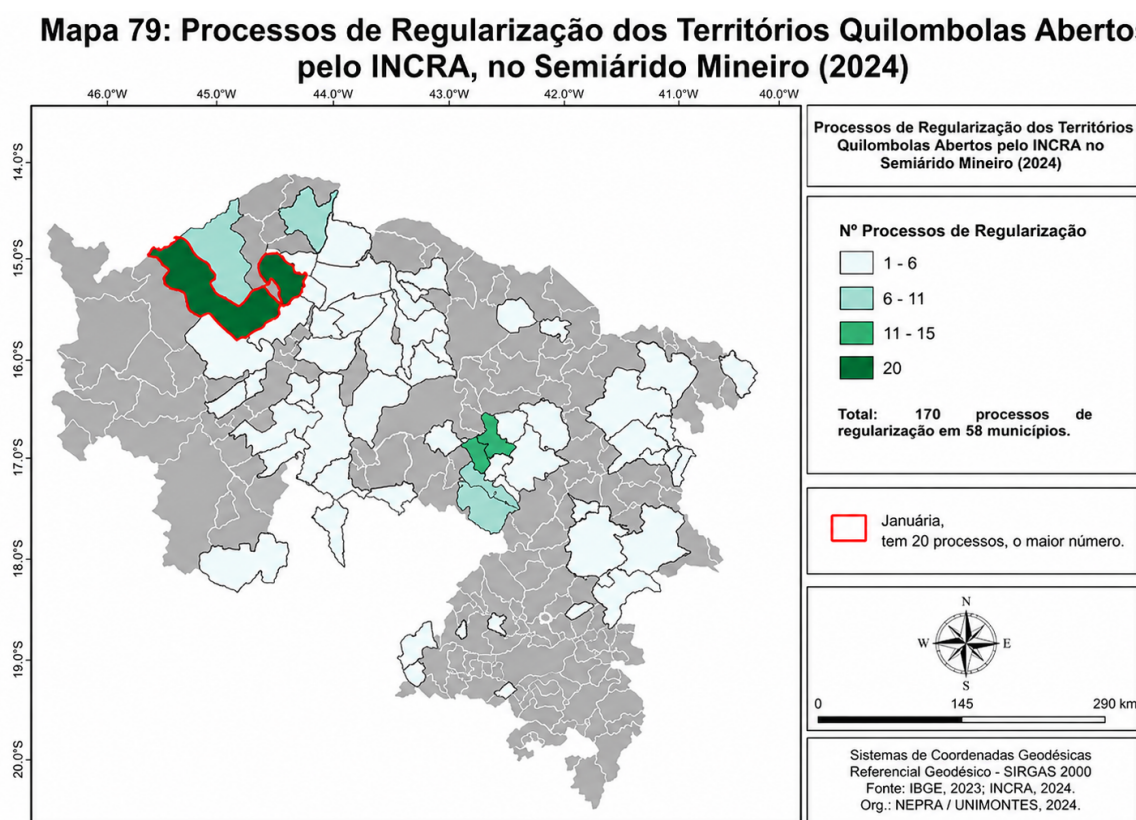
Fonte: Nepra/Unimontes, 2024.

Fonte: Ferreira, 2026, p.62

Com base no mapa acima observa-se que, embora existam Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs) elaborados pelo INCRA em alguns municípios, a maior parte do território permanece sem dados ou com números reduzidos de relatórios, revelando a baixa capilaridade das ações institucionais voltadas ao reconhecimento territorial quilombola como essa pesquisa vem discorrendo.

Essa distribuição espacial desigual evidencia que o avanço administrativo da política pública não acompanha a real demanda das comunidades tradicionais, sobretudo em regiões historicamente marcadas pela concentração fundiária e pela marginalização socioeconômica.

Mapa 2. Processos de regularização dos territórios quilombolas abertos pelo INCRA, no Semiárido Mineiro (2024)



Fonte: Nepra/Unimontes, 2024.

Fonte: Ferreira, 2026, p. 70.

Já o Mapa 2 reforça essa problemática ao demonstrar a elevada quantidade de processos de regularização ainda em aberto, especialmente em municípios como Januária, que concentra o maior número de demandas. Os dados revelam não apenas a morosidade estatal,

mas também a permanência de entraves burocráticos, políticos e econômicos que dificultam a titulação coletiva. Fato esse que vem ocorrendo em todo o país.

Assim, a regularização territorial quilombola permanece inserida em uma arena de disputas entre direitos coletivos constitucionalmente assegurados e modelos de desenvolvimento econômico que historicamente invisibilizam sujeitos racializados e territórios tradicionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo, conclui-se que a política de regularização de territórios quilombolas apresenta avanços normativos e procedimentais, porém permanece marcada por assimetrias entre reconhecimento formal e garantia material do direito à terra. O elevado número de processos abertos sem conclusão evidencia a necessidade de fortalecimento institucional do INCRA, ampliação de recursos e adoção de estratégias que priorizem a titulação como instrumento de justiça social e reparação histórica. A efetividade dessa política é condição indispensável para a promoção da dignidade, da autonomia e da permanência das comunidades quilombolas em seus territórios tradicionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaquais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas.** 2ª ed., Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

ALMADA, Emmanuel Duarte; GOMES, Fernando Soares. **Tradicionalidades em movimento.** 2024. Disponível em: <https://www.coletiva.org/dossie-povos-e-comunidades-tradicionais-n34-tradicionalidades-em-movimento>. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. **Decreto Federal nº 6040, de 07 de fevereiro de 2007.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 26 mai. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Mesmo com orçamento apertado, Incra retoma reforma agrária, diz presidente do órgão. **Agência Câmara de Notícias**, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1072213-mesmo-com-orcamento-apertado-incra-retoma-reforma-agraria-diz-presidente-do-orgao/>. Acesso em: 29 mai. 2026.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento agrário e agricultura familiar (MDA). Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Quadro atual da política de regularização de territórios quilombolas no INCRA**. Disponível em: <https://share.google/BaOvVYchJP8wP9RNs>. Acesso em: 12 mai. 2026.

FERREIRA, Gustavo Henrique Cepolini. **Atlas das Comunidades Quilombolas do semiárido mineiro**. Montes Claros, MG : Editora Unimontes, 2026. 287 p. il. ; E-book PDF.

GONÇALVES, Alexandre; GOMES, Soares Fernando; ALENCAR, Ana Paula; FACCION, Paulo Roberto. Da posse ao território quilombola: as lutas dos quilombos no Norte de Minas e o trabalho da Comissão Pastoral da Terra (CPT). In: FERREIRA, Gustavo Henrique Cepolini. **Atlas das Comunidades Quilombolas do semiárido mineiro**. Montes Claros, MG : Editora Unimontes, 2026. 287 p. il. ; E-book PDF.

IHU *ONLINE*. “A descentralização do Incra visa desestruturar a Reforma Agrária”. **Movimento dos trabalhadores sem terra**, 2013. Disponível em: <https://mst.org.br/2013/01/10/a-descentralizacao-do-incra-visa-desestruturar-a-reforma-agraria/>. Acesso em: 30 mai. 2026.

LOPES, Danilo da Conceição Serejo. **As territorialidades específicas como categoria de análise na construção do direito de propriedade das Comunidades quilombolas de Alcântara**. Dissertação no Programa de Pós graduação em cartografia social e política da amazonia (PPGCSPA), 2016. Disponível em: <https://repositorio.uema.br/jspui/handle/123456789/733>. Acesso em: 08 mai. 2026.

LOPES, Rita de Cássia Domingues. **Identidade e territorialidade na comunidade remanescente de quilombo Ilha de São Vicente–Tocantins**. Palmas: EDUFT, 2020.

LITTLE, Paul E. 2002. Territórios Sociais E Povos Tradicionais No Brasil: Por Uma Antropologia Da Territorialidade. **Anuário Antropológico/2002-2003**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004: 251-290.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 596 p. ISBN 978-65-5518-605-5.

TERRA DE DIREITOS. **Titulação quilombola: ritmo de titulação das comunidades quilombolas com processos abertos no Incra.** Disponível em:

<https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/boletins/49/titulacao-quilombola-ritmo-de-titulacao-das-comunidades-quilombolas-com-processos-abertos-no-incra/24029>. Acesso em: 20 mai. 2026.

TRECCANI, Girolamo Domenico; HELD, Thaisa Maira Rodrigues. Racismo institucional e violência contra quilombolas (2016-2020): um plano de governo?. *In*: HELD, Thaisa Maira Rodrigues; BOTELHO, Thiago Resende. **Direito socioambiental e a luta contra-hegemônica pela terra e território na América Latina.** São Paulo, SP : Liber Ars, 2020. 555 p. : il. ;PDF ; 8,29MB. ISBN: 978-65-86123-50-0 (Ebook).

VICK, Mariana. O que Bolsonaro fez no Incra até o órgão parar de funcionar. **Nexo**, 2022. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/05/16/o-que-bolsonaro-fez-no-incra-ate-o-orgao-parar-de-funcionar>. Acesso em: 12 mai. 2026.