

A retomada da regularização dos territórios quilombolas (2023-2026)

José Maurício Arruti e Juliana Sartori

Entre novembro de 2023 e junho de 2026, o governo Lula 3 publicou 79 decretos de declaração de interesse social para fins de desapropriação¹ referentes a territórios quilombolas. O valor da sua observação está no fato deles serem indicadores do avanço dos processos federais de regularização fundiária. Em conjunto, esses atos abrangem aproximadamente 284,5 mil hectares, distribuídos por todas as regiões do país. A série revela uma retomada da política federal de regularização fundiária quilombola depois de um longo período de retração. Mostra também que essa retomada ocorreu por meio de grandes rodadas, como o saneamento de processos acumulados no Incra, por vezes pela via da judicialização, como se verá adiante. O resultado desses decretos aponta para uma forte concentração regional dos territórios contemplados, mas com grande variação intra-regional na extensão dos territórios contemplados.

A publicação desses 79 decretos, ao longo de aproximadamente 32 meses, ocorreu após um ciclo de quase 7 anos (2026-2022) caracterizado pelo estrangulamento orçamentário e por entraves burocráticos nos órgãos de regularização fundiária. Neste novo ciclo (2023–2026), a emissão dos decretos declaratórios veio acompanhada e dependeu da reorganização do arcabouço normativo que organiza as políticas públicas para comunidades quilombolas e as normativas internas dos órgãos responsáveis por elas. A leitura dos decretos, portanto, além de servirem como um importante indicador de segurança fundiária para essas comunidades, deve ser acompanhado da leitura dessa reestruturação legal e administrativa, assim como da garantia de outros direitos quilombolas, no campo da educação e das ações afirmativas, da economia e da transição ecológica.

¹ Os decretos presidenciais representam uma etapa decisiva da regularização, mas não equivalem, ainda, à emissão do título coletivo definitivo. Depois deles, ainda podem ser necessárias avaliações, indenizações, ações judiciais, imissão na posse, desintrusão e incorporação dos imóveis ao patrimônio destinado à comunidade. para uma etapa conclusiva.

1. Reorganização Institucional e Desobstrução Infralegal

A retomada da regularização fundiária foi viabilizada pelo restabelecimento da estrutura do Poder Executivo federal e pela revogação de normas restritivas do período anterior:

- Reestruturação Ministerial e dos Órgãos Fundiários:
 - O período iniciou-se com a aprovação da Estrutura Regimental do Ministério da Igualdade Racial (MIR) (Decreto nº 11.346/2023) e o
 - reestabelecimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) (Decreto nº 11.396/2023).
 - No MDA, foi criada a Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais (Decreto nº 11.968/2024)
 - A Estrutura Regimental do INCRA foi alterada para fixar expressamente a regularização fundiária quilombola entre suas atribuições prioritárias (Decreto nº 12.171/2024).
- Restauração de Procedimentos de Certificação e Regularização:
 - No âmbito da Fundação Cultural Palmares (FCP), a Portaria FCP nº 75/2023 revogou a Portaria nº 57/2022, restaurando os parâmetros da Portaria FCP nº 98/2007 para a emissão da certidão de autodefinição. Simultaneamente,
 - A IN INCRA nº 130/2023 alterou a IN nº 128/2022, afastando os entraves normativos para a edição de Portarias de Reconhecimento e decretos declaratórios.
- Enquadramento no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA):
 - A edição das INs INCRA nº 135/2023 e nº 137/2023 permitiu reconhecer os territórios quilombolas (inclusive aqueles criados por estados e municípios) para fins de inclusão das famílias no PNRA, viabilizando o acesso a créditos de instalação e assistência técnica.

2. A distribuição dos decretos

Compreende-se, portanto, que o primeiro ano do governo (2023) registre apenas um decreto, relativo ao território Lagoa das Piranhas, na Bahia, com 9.951,71 hectares. A efetiva retomada dos processos só ocorreu em 2024, quando foram publicados 31 decretos, abrangendo 139.055,42 hectares. Em 2025 foram 28

decretos, incidentes sobre 97.725,77 hectares. A assinatura coletiva associadas a efemérides amplia a visibilidade pública, mas também indica uma política que (ainda?) não opera como um fluxo administrativo contínuo. No primeiro semestre de 2026, foram publicados outros 19 decretos, correspondentes a 37.800,65 hectares, o que aponta para um ritmo semelhante ao dos anos anteriores.

A distribuição e a extensão dos decretos se modificaram ao longo do ciclo: em 2024, Nordeste e Sudeste responderam por 90,3% dos decretos, enquanto em 2025 aumentou a presença do Sul e do Centro-Oeste e, finalmente, no primeiro semestre de 2026, quando surgem os primeiros decretos sobre territórios do Norte, a distribuição dos decretos mostra-se muito mais equilibrada: cinco no Nordeste, quatro no Norte, quatro no Sudeste, quatro no Sul e dois no Centro-Oeste. Há, portanto, sinais de uma progressiva nacionalização da retomada das regularizações fundiárias quilombolas, embora o estoque acumulado permaneça fortemente concentrado no Nordeste.

Evolução Temporal

1. 2023 (1 decreto): em 20/11/2023, publicado no mesmo dia da instituição da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ).
2. 2024 (31 decretos): nos meses de
 - a. setembro (10 decretos),
 - b. novembro (13 decretos) e
 - c. dezembro (8 decretos).
 - d. O ano incluiu o Decreto nº 12.190/2024 (território de Alcântara/MA), fruto do Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto nº 11.502/2023 para mediação de conflitos históricos na região.
3. 2025 (28 decretos): Concentração absoluta no dia 20 de novembro de 2025 (Dia da Consciência Negra).
4. 2026 (19 decretos): A aproximação das eleições alterou a lógica de associar a publicação dos decretos ao 20 de novembro, com a publicação de decretos em março, abril e junho, agora incluindo a Região Norte, que não havia sido contemplada nos anos de 2023 a 2025.

Distribuição Geográfica

- Nordeste (40 decretos ~50,6%): Região de maior concentração.
 - Bahia lidera o ranking, com 17 decretos
 - Sergipe (7),

- Ceará (4),
- Maranhão (4),
- Piauí (3),
- Paraíba (2),
- Rio Grande do Norte (2)
- Alagoas (1).
- Sudeste (16 decretos ~20,3%):
 - São Paulo (7),
 - Rio de Janeiro (6),
 - Minas Gerais (2) e
 - Espírito Santo (1).
- Sul (14 decretos – ~17,7%):
 - Paraná (6),
 - Rio Grande do Sul (5 + 1 compartilhado)
 - Santa Catarina (2 + 1 compartilhado).
 - Território São Roque, divisa entre RS e SC.
- Centro-Oeste (5 decretos – ~6,3%):
 - Mato Grosso do Sul (3)
 - Goiás (2).
- Norte (4 decretos – ~5,1%): apenas em 2026
 - Pará (3)
 - Tocantins (1)

3. Características do ciclo 2023-2026

3.1. Uma política nacional concentrada no Nordeste

O Nordeste reúne 40 dos 79 decretos, correspondentes a 50,6% dos casos. O Sudeste aparece com 16, o Sul com 14, o Centro-Oeste com cinco e o Norte com quatro. Quando se considera a extensão territorial, a concentração nordestina torna-se ainda mais acentuada. Os 40 territórios da região abrangem 227.522,44 hectares, quase 80% de toda a superfície contemplada pelos decretos, enquanto o Sul e o Sudeste, apesar de reunirem conjuntamente 30 atos (38%), respondem por apenas 14,5% da área. O Norte concentra 3,9%, o Centro-Oeste, 1,6%.

Região	Decr.	Participação	Área total	Participação
--------	-------	--------------	------------	--------------

		nos decretos		na área
Nordeste	40	50,6%	227.522,44 ha	80,0%
Sudeste	16	20,3%	20.440,70 ha	7,2%
Sul	14	17,7%	20.893,81 ha	7,3%
Centro - Oeste	5	6,3%	4.606,01 ha	1,6%
Norte	4	5,1%	11.070,60 ha	3,9%

O peso do da região deve-se especialmente aos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, que correspondem a 72,1% da área total decretada no país. Além dessa concentração em apenas 3 estados, eles mesmos diferem bastante entre si, constituindo dois padrões distintos. A Bahia, com 17 decretos, responde por 61.379,31 hectares, contando com vários territórios variando entre mil e 12 mil hectares. Isto desenha um padrão de maior equilíbrio e distribuição dos territórios. Por outro lado, o Maranhão e o Piauí, apesar de terem apenas quatro e três decretos, superam, cada um deles, a Bahia na área decretada: 79.863,02 hectares no Maranhão e 63.948,51 hectares no Piauí. Essa posição, porém, decorre principalmente de dois territórios excepcionalmente extensos: Alcântara, com aproximadamente 98% da área decretada no Maranhão, e Lagoas, com 93,% da área no Piauí.

Aqui cabe um parêntesis sobre o efeito da judicialização sobre tais características dos decretos relativos ao Nordeste e sobre o próprio ciclo 2023-2026. Ao todo, 4 decretos publicados incidiram sobre territórios que já eram objeto de Ações Civis Públicas movidas pelo MPF diretamente voltada à mora administrativa na titulação. Dois deles são justamente os dois maiores territórios citados, de Alcântara (MA) e Lagoa (PI).²

Ações Civis Públicas do MPF contra a União por demora na titulação de territórios quilombolas

2 A ACP das 5 comunidades de Cachoeira (BA), reunidas em um mesmo decreto, somam apenas 907,166 hectares, enquanto a ACP relativa à Santa Rita do Bracuí (RJ), a atuação do MPF e da Defensoria Pública estadual não foram relativas à mora administrativa, mas a outros temas, como as obras no Rio Bracuí e conflitos possessórios.

Território / comunidades	Decreto	Processo e objeto
Lagoa das Piranhas, Bom Jesus da Lapa/BA	11.788/2023	ACP nº 0002666-93.2016.4.01.33... contra União e Incra, requerendo providências para demarcação e titulação
Caonge, Calembá, Dendê, Engenho da Praia e Engenho da Ponte, Cachoeira/BA	12.327/2024	ACP nº 1075022-07.2022.4.01.3300, contra União e Incra, pela demora na titulação
Santa Rita do Bracuí, Angra dos Reis/RJ	12.751/2025	ACP contra União e Incra pela omissão na conclusão do processo iniciado em 2006; pedidos de demarcação, titulação e sinalização do território
Território quilombola de Alcântara, Alcântara/MA	12.190/2024	ACP proposta em 2003 para compelir União e Incra a concluir o reconhecimento e a titulação

3.2. A diversidade dos territórios

No pólo contrário à Alcântara e Lagoa, o menor território decretado é o de Sacopã, situado em uma zona urbana nobre do Rio de Janeiro, com aproximadamente 0,0911 hectare. Em seguida aparecem Família Fidélis, em Porto Alegre, com 0,4522 hectare, e Morro dos Negros, em Aracaju, com 0,8485 hectare. No outro extremo, Alcântara possui 78.105,35 hectares e Lagoas, 59.544,29 hectares.

Assim, numa avaliação sobre o ritmo da política nos anos do ciclo 2023-2026, é preciso ponderar as grandes diferenças de extensão entre os territórios. Os 139 mil hectares de 2024 foram impactados por Alcântara, que corresponde a 56,2%. O mesmo aconteceu no ano seguinte, 2025, com Lagoas (PI), que representa 60,9% da área decretada. Se excluirmos esses dois casos extremos, a área dos demais decretos cai para 60.950 hectares em 2024 e 38.181 hectares em 2025. Os 37.801 hectares alcançados até junho de 2026 praticamente igualam o total ajustado de 2025. Mais de metade dos decretos (41) correspondem a territórios com menos de mil hectares, representando somente 5,3% da área total decretada. Outros 29 situam-se entre mil e cinco mil hectares e respondem por aproximadamente um quarto da superfície decretada. Apenas quatro ultrapassam dez mil hectares, mas concentram 57,1% de toda a área abrangida.

A análise dos 79 decretos também nos permite inferir variações que não são apenas quantitativas, mas que remetem a diferentes configurações históricas, sociais e fundiárias, por meio das quais é possível indicar a existência de pelo menos três tipos de territórios:

- **Territórios rurais maiores** (muitas vezes intermunicipais ou multi-comunitários): Lagoas atravessa seis municípios piauienses; São Francisco do Paraguaçu envolve três municípios baianos; Varzeão situa-se em dois municípios do Paraná; São Roque atravessa a divisa entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Esses casos demandam procedimentos complexos de

identificação de limites, análise dominial, desapropriação de diversos imóveis e coordenação entre unidades administrativas.

- **Territórios rurais médios** (entre mil e cinco mil hectares): faixa mais numerosa da lista dos 79 decretos, distribuídos por todas as regiões. Esse é o foco mais regular da política, por serem extensos o suficiente para envolver múltiplos imóveis e usos produtivos, mas sem maiores excepcionalidades fundiárias e políticas.
- **Territórios pequenos urbanos** (ou submetidos a intensa pressão imobiliária): a pequena extensão não corresponde necessariamente a menor complexidade, já que em contextos urbanos e periurbanos há alta valorização imobiliária, ocupações consolidadas, conflitos com equipamentos e infraestruturas e grande quantidade de interesses públicos e privados. O número de hectares é indispensável para compreender o alcance territorial da política, mas não funciona isoladamente como medida de importância, complexidade ou número de pessoas beneficiadas.

Assim, o Nordeste não apenas concentra mais decretos, como reúne territórios rurais significativamente mais extensos. Sua mediana é de 1.329,66 hectares. No Sudeste, a mediana cai para 735,82 hectares; no Centro-Oeste, para 589,82; e no Sul, para 361,74 hectares. O Norte, menos contemplado neste ciclo (apenas 4 decretos), apresenta a maior mediana: 3.106,65 hectares. A política de regularização do ciclo 2023-2026 combinou o reconhecimento de grandes territórios rurais judicializados, com intervenções de em áreas urbanas diminutas, concentrando-se em territórios rurais médios, predominantes no Nordeste.