

PROJETO

“Apoio à Política de Regularização Fundiária na Amazônia, nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá”

TERMOS DE REFERÊNCIA para consultor de curto prazo (NKE)
Elaboração de proposta de módulo para regularização de territórios quilombolas no SIGEF

Atividade (2.1.1)



Fotografias: Marcel Viergever

Brasília, julho de 2020

TERMOS DE REFERÊNCIA

Este documento apresenta os Termos de Referência para uma consultoria de curto prazo no âmbito do projeto de cooperação técnica: “Apoio à política de regularização fundiária na Amazônia, nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá” com apoio da União Europeia ao Instituto Nacional para a Colonização e Reforma Agrária (INCRA) implantado no final de 2017 e com duração de 48 meses.

Título da posição: Consultoria de Curto Prazo (Non-Key-Expert) para Elaboração de proposta de módulo para regularização de territórios quilombolas no SIGEF

DADOS DO PROJETO

Título: Apoio à política de regularização fundiária na Amazônia, nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá

Número de Referência EuropeAid/138877/DH/SER/BR

Doador: União Europeia

Contratante: Consórcio GFA/IEB/GCI

Duração da Consultoria: Estimativa 71 dias

SIGLAS E ABREVIações

ANOREG	Associação dos Notários e Registradores
ATER	Assistência técnica e Extensão Rural
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CAFIR	Cadastro de Imóveis Rurais
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
DF/INCRA	Diretoria de Governança Fundiária/INCRA
DFQ/INCRA	Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas/INCRA
GCI	Dr. Schindler Gao Consult International GmbH & Co.
GDR/MT	Gabinete de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de Mato Grosso
GFA	GFA Consulting Group
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OEMA	Órgão Estadual do Meio Ambiente
SFB	Serviço Florestal Brasileira
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SERFAL	Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SICAR	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SISTERLEG	Sistema Terra Legal
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TDR	Termo de Referência

1. CONTEXTO

Regularização de Terras Quilombolas

(1) Como parte de uma reparação histórica, a política de regularização fundiária de Territórios Quilombolas é de suma importância para a dignidade e garantia da continuidade desses grupos étnicos, especialmente considerando que, após a abolição da escravidão no Brasil, não foram implementadas políticas públicas de inclusão social dos contingentes de ex-escravizados, o que manteve esse grupo à margem da sociedade brasileira.

(2) Em 1988, antes ainda da promulgação da Constituição Federal, o Governo Federal fundou a primeira instituição pública voltada para promoção e preservação dos valores culturais, históricos, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira: a Fundação Cultural Palmares (FCP), entidade atualmente vinculada ao Ministério do Turismo. Ao longo dos anos, a FCP tem trabalhado para promover uma política cultural igualitária e inclusiva, que contribua para a valorização da história e das manifestações culturais e artísticas negras brasileiras como patrimônios nacionais ⁽¹⁾.

(3) A Constituição de 1988 formalizou a atenção para o tema de *remanescentes das comunidades dos quilombos* no Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Segundo esse artigo: “*Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*”.

(4) O direito de territorialidade concedido na Constituição teve seu procedimento regulamentado, de forma a ser efetivamente implementado, somente em 2003, por meio do Decreto Nº 4.887 ⁽²⁾. Esse Decreto regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. O Decreto define as comunidades quilombolas com direito ao acesso à terra como: *grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana –, que se autodefinem a partir das relações específicas com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias*.

¹ www.palmares.gov.br

² de 20 de novembro de 2003

(5) O artigo 3º do mesmo Decreto atribuiu ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), “a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

(6) Em 2019, a Lei nº 13.844 ⁽³⁾ extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário e transferiu a vinculação do INCRA para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Essa transferência do INCRA do MDA para o MAPA não afetou as atribuições do INCRA com respeito aos territórios quilombolas. Dentro do INCRA, o tema quilombolas é de responsabilidade da Diretoria de Governança Fundiária (DF), por meio da Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ).

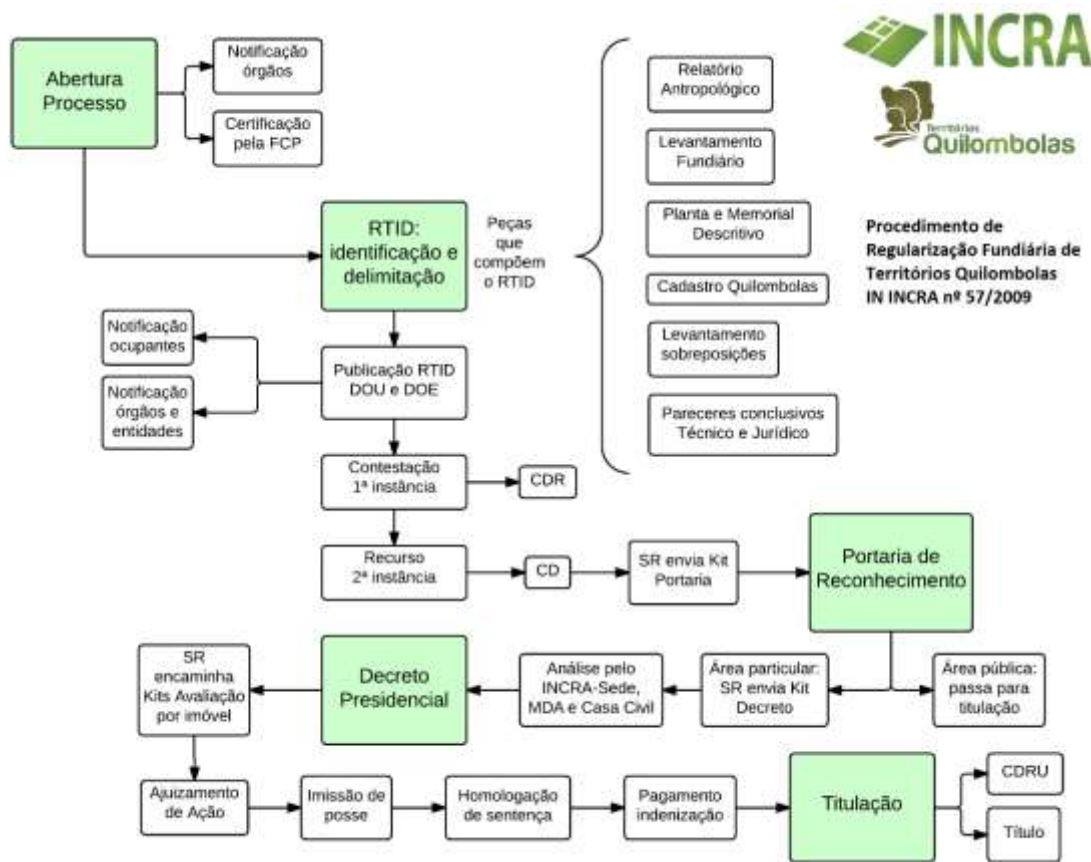
(7) A regularização de territórios quilombolas foi normatizada internamente ao Incra ⁽⁴⁾ e consiste de seis fases macro, perpassadas por diversas outras atividades (vide gráfico 1):

- (i) Abertura de processo junto ao Incra: manifestação de interesse de regularização fundiária quilombola;
- (ii) Publicação de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que identifica e delimita o território tradicionalmente ocupado;
- (iii) Publicação da Portaria de Reconhecimento, reconhecendo os limites do território tradicional a ser regularizado;
- (iv) Emissão de Decreto de desapropriação por interesse social (quando houver imóveis privados);
- (v) Titulação: título coletivo para a comunidade quilombola (pró-indiviso, inalienável e imprescritível).

³ de 18 de junho de 2019

⁴ por meio da Instrução Normativa nº 57, de 20 de novembro de 2009

Gráfico 1: Fluxograma Regularização de territórios quilombolas



(8) Conforme dados da Fundação Cultural Palmares, há no país mais de três mil comunidades quilombolas autorreconhecidas. De acordo com dados do INCRA, mais de 1.700 comunidades quilombolas requerem a regularização fundiária de suas terras tradicionais. A maioria das solicitações por regularização desses territórios se localiza no Nordeste (1011); seguido pelo Sudeste (350); Sul (161); Norte (143) e Centro Oeste (129).

(9) Dentre os dados de execução da política pública, foram emitidos, entre 2005 e 2018, 127 títulos pela autarquia agrária. Ademais, existem 158 territórios com portaria publicada, somando 632 mil hectares e envolvendo 14 mil famílias; 86 territórios para os quais o Decreto de desapropriação foi publicado, envolvendo quase 600 mil hectares e mais que 10 mil famílias, e 285 territórios identificados por RTID cobrindo mais que 2 milhões de hectares e envolvendo mais de 34 mil famílias ⁽⁵⁾.

⁵ http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf

A cooperação da União Europeia

(10) O projeto de cooperação com a União Europeia visa qualificar a gestão e a governança fundiária⁶ e disponibilizar as ferramentas tecnológicas para integrar e automatizar o processo de cadastramento, vetorização de acervo, georreferenciamento e titulação de terras. Além disso, o projeto promoverá o intercâmbio nacional e internacional. Seu objetivo geral é: “Contribuir para aperfeiçoar o processo de gestão fundiária, em nível federal e estadual, na Amazônia Legal”.

(11) O **objetivo específico** é aprimorar e acelerar o processo de destinação e regularização fundiária de terras públicas federais em quatro estados: Pará, Mato Grosso, Amazonas e Amapá. O projeto é dividido em quatro componentes:

- (i) Fortalecer a regularização fundiária por meio de aprimoramento de metodologias e da aplicação de inovações na gestão de terras;
- (ii) Promover o acesso da agricultura familiar a políticas públicas para o desenvolvimento sustentável;
- (iii) Sistematizar e disseminar a metodologia de regularização fundiária;
- (iv) Desenvolver mecanismos de gestão de terras entre as esferas estaduais e federais de apoio para o processo de regularização de terras

(12) O Projeto é implementado por um consórcio de três instituições:

- GFA Consulting Group, uma empresa de consultoria alemã com sede na cidade de Hamburgo. A empresa atua desde 1982 e já implementou projetos e estudos em mais de 130 países para agências de desenvolvimento líderes, ministérios e clientes públicos (www.gfa-group.de);
- Instituto Internacional para a Educação do Brasil (IEB), uma instituição brasileira do terceiro setor dedicada a formar e capacitar pessoas, bem como fortalecer organizações nas áreas de manejo dos recursos naturais, gestão ambiental e territorial e outros temas relacionados à sustentabilidade. O IEB atua em rede, busca parcerias e promove situações de interação e intercâmbio entre organizações da sociedade civil, associações comunitárias, instâncias de governo e do setor privado. Como

⁶ Governança fundiária consiste em um arcabouço conceitual que contém um modo de gestão organizado estruturalmente, com claras definições de seus componentes e atores, mecanismos de interação e integração, financiamento e sustentação político-administrativa e tecnológica.

uma organização de ações educativas, incorpora os saberes de parceiros, as diferentes culturas e as técnicas populares (www.iieb.org.br);

- Dr. Schindler Geo Consult International GmbH & Co

2. JUSTIFICATIVA

(14) Desde 2003, o INCRA tem a competência regimental de regularização de territórios quilombolas. Nesses 17 anos de vigência desse programa de regularização fundiária, o INCRA abriu quase 1.800 processos e expediu centenas de títulos de domínio definitivo e concessões de direito real de uso em benefício de associações representativas de remanescentes de quilombos.

(15) O processo de regularização e a expedição de títulos não dispõe, até o presente momento, de nenhum sistema eletrônico de gerenciamento das etapas do processo e controle de documentos oficiais publicados e títulos expedidos. Atualmente, os processos de regularização fundiária de territórios quilombolas tramitam no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e o acompanhamento de etapas e controle de títulos emitidos é feito por meio de planilhas em formato eletrônico nas diferentes Superintendências Regionais e na Sede. Assim, a ação de regularização de territórios quilombolas carece de ferramenta digital unificada de tramitação e monitoramento de processos, expedição e controle de títulos de terra emitidos.

(16) Desde 2007, a Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) tem buscado a criação de um sistema de regularização fundiária de territórios quilombolas, iniciando naquele ano os primeiros desenhos para uma interface.

(17) Em 2014, a DFR (Coordenação-Geral de Regularização Fundiária) iniciou projeto de integração dos sistemas de titulação do INCRA e da então Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal) para constituição de um sistema único (na época chamado de Sistema Nacional de Titulação - SNT). A proposta de integração também incluiu a confecção de um módulo para titulação de territórios quilombolas. Assim, a DFQ participou do referido projeto e construiu junto com a Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação uma proposta de sistema focado nas etapas finais do procedimento de regularização fundiária quilombola, que chegou a fase de testes/correções.

(18) Com o encerramento de contrato com a fábrica que desenvolvia o sistema, tal projeto foi sobrestado, para posterior avaliação quando houvesse outra empresa. Nesse

ínterim, houve mudanças institucionais. Atualmente, uma vez que a competência de titulação que era da SERFAL foi absorvida pela DFR/INCRA, a Diretoria de Governança Fundiária trabalha no aprimoramento do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), módulo titulação. O SIGEF titulação é o módulo em que se processam as solicitações por regularização de terras dentro de glebas públicas. Em consequência, considerando a diretiva da Diretoria de integrar os sistemas existentes (e a não criação de novos sistemas), existe entendimento que a criação de um sistema de regularização de territórios quilombolas deve integrar o SIGEF. Nesse sentido, faz-se necessário o desenho e desenvolvimento de módulo específico para tal dentro do SIGEF Titulação e SIGEF Resultados.

(19) Adicionalmente, destaca-se que com a publicação do Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, a atribuição de coordenar as atividades de licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos ficou a cargo da Diretoria de Governança Fundiária (art. 13, VII). Com a alteração do Regimento Interno do Incra, por meio da Portaria nº 531, de 23 de março de 2020, a DFQ tornou-se a responsável, dentro da DF, pela condução das atividades relativas ao licenciamento.

(20) Dessa forma, a existência de um sistema que contemple os processos de regularização fundiária quilombola será de extrema importância para subsidiar as ações de licenciamento dentro do Incra, permitindo um rápido acesso às informações, confiança e qualidade dos dados. Além disso, poderá haver o registro de informações coletadas devido ao processo de licenciamento, especialmente quanto à sobreposição de interesses e a localização das comunidades, que poderão colaborar com a regularização fundiária quilombola.

3 OBJETIVO

3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da presente consultoria é aprimorar o processo de gestão e acompanhamento do programa de regularização de territórios quilombolas, visando padronização na execução de suas etapas e no armazenamento de informações.

3.2 *Objetivo Específico*

Desenhar proposta de um módulo, no âmbito do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), para a regularização fundiária quilombola que contribua para acelerar o processo, garantir transparência e permitir o seu monitoramento.

3.3 *Resultados/atividades*

(21) Para alcançar o objetivo acima, a consultoria prevê 4 produtos:

- *Uma agenda da consultoria* acordada com a equipe da DFQ e a equipe do projeto;
- *Documento de Visão sobre o Módulo.* Um documento com visão consensuada com as diretorias e com os funcionários relevantes. Isso incluirá: uma análise dos documentos/sistemas já desenvolvidos no INCRA relativos à regularização fundiária em geral e a quilombola em específico; uma Análise do fluxo e normativos da regularização fundiária quilombola; uma Análise do material produzido no âmbito do antigo projeto de elaboração do sistema de titulação quilombola (SNT) e reuniões com os funcionários relevantes para construção de uma visão acordada sobre os objetivos e o conteúdo do módulo para regularização fundiária quilombola no âmbito do SIGEF-titulação e SIGEF resultados.
- *Mapeamento do Processo de Regularização Fundiária Quilombola.* O mapeamento do processo é um insumo fundamental para a elaboração da proposta de um sistema, uma vez que é responsável pelo detalhamento de todas as etapas e procedimentos atualmente existentes na política de regularização fundiária quilombola para, então, serem inseridos ou adaptados no sistema informatizado. O mapeamento também permite avaliar e decidir como dar mais celeridade ao processo, quais passos podem ser excluídos ou aprimorados, sempre em consonância com a legislação vigente.
- *Documento com as “Regras de Negócio” do módulo.* Este documento deve conter uma definição sobre etapas do processo de regularização fundiária quilombola que serão inseridos no módulo, seus requisitos e uma completa sistematização da proposta de módulo de forma a permitir o seu futuro desenvolvimento pela área de Tecnologia da Informação. A consultoria elaborará primeiro uma proposta preliminar para discussão e reflexão para recolher observações e insumos e, em seguida, o documento final.

3.4 Estimativa dos insumos

PRODUTOS E ATIVIDADES	DIAS DE CONSULTORIA
PRODUTO 1: AGENDA ACORDADA PARA A CONSULTORIA	
Reunião com equipe da Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) e Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação (DOT) para nivelamento inicial.	2
Elaboração e apresentação de proposta de trabalho após reunião com a DFQ e DOT.	4
Subtotal	6
PRODUTO 2: DOCUMENTO DE VISÃO SOBRE O MÓDULO	
Análise do fluxo e normativos da regularização fundiária quilombola.	3
Análise do material produzido no âmbito do antigo projeto de elaboração do sistema (SNT).	3
Reuniões com áreas técnicas do INCRA – fluxo e demandas da regularização quilombola – DFQ.	3
Análise da documentação e interface dos sistemas - SIGEF Titulação e SIGEF Resultados.	5
Reunião com áreas técnicas do INCRA – SIGEF Titulação e SIGEF Resultados - Coordenação-Geral de Regularização Fundiária (DFR) e DOT.	2
Elaboração de documento de Visão sobre o módulo específico do SIGEF para regularização fundiária quilombola.	2
Apresentação e discussão do documento com equipe técnica da DFQ.	1
Revisão e ajustes.	2
Subtotal	21
PRODUTO 3: MAPEAMENTO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA	
Reunião com DFQ – processo de regularização fundiária quilombola.	3
Elaboração do mapeamento do processo.	7
Apresentação e discussão com equipe técnica da DFQ.	2
Revisão e ajustes.	3
Subtotal	15
PRODUTO 4: RELATÓRIO FINAL COM PROPOSTA DE REGRAS DE NEGÓCIO DE MÓDULO DO SIGEF	
Reunião com DFQ e DOT – definição sobre etapas do processo que entrarão no módulo e levantamento de requisitos para Regras de Negócio.	5
Elaboração de proposta de Regras de Negócio para o módulo específico do SIGEF para regularização fundiária quilombola.	15
Apresentação e discussão da proposta de Regras de Negócio para áreas técnicas – DFQ e DOT.	3
Revisão da proposta.	5
Apresentação da proposta final para áreas técnicas após revisão.	1
SUBTOTAL	29
TOTAL CONSULTOR	71

4 QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS

4.1 Qualificações mínimas (eliminatórias)

- Experiência com mapeamento e análise de processos;
- Experiência com análise de requisitos.

4.2 Critérios de seleção:

- Formação na área de Tecnologia da Informação;
- Experiência com povos e comunidades tradicionais é um diferencial;
- Conhecimento e/ou experiência prévia relacionada ao Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) é um diferencial;
- Conhecimento e/ou experiência prévia relacionada a outros sistemas de gestão fundiária é um diferencial.

5 CONTRATAÇÃO

Interessados na consultoria devem enviar:

- 1- Currículo Atualizado
- 2- Proposta técnica especificando a metodologia para realização do trabalho
- 3- Proposta financeira especificando número de dias necessários, honorário por dia

6 ENDEREÇO PARA ENVIO DA PROPOSTA

layla@iieb.org.br

7 DATA LIMITE PARA ENVIO DE PROPOSTA

19/07/2020