



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola  
(PNGTAQ)

Ministério da Igualdade Racial

**Exercício de 2024**

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

**Órgão: Ministério da Igualdade Racial**

**Unidade Auditada: Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos**

**Município/UF: Brasília/DF**

**Relatório de Avaliação: 1566075**

**Missão**

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

# QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação da governança da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), com ênfase na atuação do Comitê Gestor, considerando sua competência de planejar, coordenar, articular, monitorar e avaliar a execução da Política.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado tendo em vista a relevância da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) para a garantia dos direitos fundamentais das comunidades quilombolas e o desafio de se estruturar mecanismos de governança necessários à sua plena implementação.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os exames realizados apontaram para a necessidade de se aprimorar a governança da PNGTAQ, com emissão de recomendações no sentido de: (i) adoção de protocolos que definam formalmente papéis e responsabilidades entre as esferas de governo federal, estadual, municipal e das representações quilombolas, no intuito de promover o alinhamento de todos os partícipes da Política; (ii) expedição de orientações para elaboração dos planos locais de gestão territorial e ambiental, com vistas à geração de dados e informações, tratáveis estatisticamente, a partir da classificação e priorização das demandas apresentadas, de modo a subsidiarem diagnósticos e tomada de decisão; (iii) desenvolvimento de mecanismos para compatibilizar as demandas das comunidades quilombolas com as disponibilidades de créditos orçamentários; (iv) promoção do acesso das comunidades quilombolas às políticas públicas já existentes, com base nas demandas indicadas nos planos locais; (v) estruturação de processo de monitoramento e avaliação da execução da Política; e (vi) publicação na internet das informações e análises sobre os resultados e impactos das ações desenvolvidas.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU	Controladoria-Geral da União
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGU	Controladoria-Geral da União
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MIR	Ministério da Igualdade Racial
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
PGTAQ	Plano Local de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola
PNGTAQ	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola
PPA	Plano Plurianual
TED	Termo de Execução Descentralizada
TCU	Tribunal de Contas da União

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>ASPECTOS GERAIS E ORIGEM DA PNGTAQ</b>	<b>6</b>
<b>ESTRUTURA E FUNDAMENTOS DA PNGTAQ</b>	<b>6</b>
<b>LINHA DO TEMPO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL NA PNGTAQ E AÇÕES JÁ REALIZADAS</b>	<b>9</b>
<b>OBJETIVOS DO TRABALHO E QUESTÕES DE AUDITORIA</b>	<b>11</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>13</b>
1. Fragilidades no modelo de governança da PNGTAQ para estabelecimento de limites de atuação, responsabilidades e obrigações para todos os partícipes.	13
2. Deficiências na previsão de mecanismos para promover a articulação entre os partícipes da PNGTAQ.	15
3. Necessidade de emissão de orientações à construção dos planos locais de gestão territorial e ambiental para captação de informações gerenciais.	17
4. Possibilidade de comprometimento da implementação da PNGTAQ, devido a fragilidades no planejamento e disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros.	20
5. Necessidade de prever mecanismos de governança visando o monitoramento, a avaliação e a informação dos resultados do desempenho da PNGTAQ.	22
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>24</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>26</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>27</b>
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>27</b>

# INTRODUÇÃO

## Aspectos gerais e origem da PNGTAQ

Em março de 2023, o Governo Federal lançou o Programa Aquilomba Brasil, por meio do Decreto nº 11.447/2023, com a finalidade de promover medidas intersetoriais para a garantia dos direitos da população quilombola no país. Entre os objetivos desse Programa estava a criação e implementação de uma política nacional de gestão territorial e ambiental quilombola.

Para cumprir com o objetivo mencionado, um grupo de trabalho foi então formado, sob a coordenação do Ministério da Igualdade Racial, e tendo a participação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança de Clima, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, Fundação Cultural Palmares, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio). Além dos órgãos governamentais, a sociedade civil organizada se fez presente, através da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e entidades que atuam com a agenda quilombola, em especial o Instituto Socioambiental (ISA). A discussão sobre esse assunto, contudo, já havia se iniciado uma década antes, em 2013, tendo, à época, o Ministério do Meio Ambiente coordenado os debates.

Em 20 de novembro de 2023, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) foi instituída por meio do Decreto nº 11.786/2023. Ela busca, primordialmente, contribuir para o desenvolvimento sustentável dos territórios quilombolas, aliando conservação ambiental, efetivação de direitos sociais e geração de renda. Tem como objetivos promover práticas de gestão territorial e ambiental desenvolvidas pelas comunidades quilombolas, atuar para garantir os direitos territoriais e ambientais dessas comunidades, favorecer a implementação de políticas públicas de forma integrada, proteger o patrimônio cultural material e imaterial, conservar a biodiversidade e fomentar seu uso sustentável, e ainda, promover a melhoria da qualidade de vida e a justiça climática.

A implementação da Política está a cargo da União, sem prejuízo das competências concorrentes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e em cooperação com organizações da sociedade civil e entidades representativas das comunidades quilombolas. Prioritariamente, os instrumentos de implementação são os planos locais de gestão territorial e ambiental, que consistem em projetos territoriais e ambientais específicos, formulados, aprovados, geridos e monitorados pelas próprias comunidades quilombolas, conforme os usos, os costumes e as tradições de cada território.

## Estrutura e fundamentos da PNGTAQ

A PNGTAQ destina-se a todas as comunidades quilombolas com trajetória histórica própria, dotadas de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra, relacionada à resistência à opressão histórica sofrida. A Política visa garantir às comunidades quilombolas condições apropriadas para o seu pleno desenvolvimento social e econômico,

com sustentabilidade ambiental e respeito ao princípio da autonomia das comunidades na tomada de decisões.

#### **Objetivos gerais da PNGTAQ:**

- I - apoiar e promover as práticas de gestão territorial e ambiental desenvolvidas pelas comunidades quilombolas;
- II - fomentar a conservação e o uso sustentável da sociobiodiversidade;
- III - proteger o patrimônio cultural material e imaterial das comunidades quilombolas;
- IV - fortalecer os direitos territoriais e ambientais das comunidades quilombolas;
- V - favorecer a implementação de políticas públicas de forma integrada; e
- VI - promover o desenvolvimento socioambiental, a melhoria da qualidade de vida, o bem-viver, a paz e a justiça climática, com as condições necessárias para a reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações das comunidades quilombolas.

#### **A PNGTAQ é calcada em 5 eixos temáticos:**

- Eixo 1 - Integridade territorial, usos, manejo e conservação ambiental;
- Eixo 2 - Produção sustentável, geração de renda, soberania alimentar e segurança nutricional;
- Eixo 3 - Ancestralidade, identidade e patrimônio cultural;
- Eixo 4 - Educação e formação voltadas à gestão territorial e ambiental;
- Eixo 5 - Organização social para a gestão territorial e ambiental.

Cada um dos 5 eixos tem **objetivos específicos**, de modo a garantir que um território quilombola tenha um desenvolvimento não apenas em uma frente de ação, mas de modo integrado.

#### **Comitê Gestor:**

A fim de garantir a efetiva implementação da PNGTAQ, o Decreto nº 11.786/2023 estabelece a criação de um Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, composto por representantes paritários de órgãos governamentais e de organizações quilombolas. Este comitê tem a responsabilidade de elaborar e acompanhar as estratégias de implementação da política, assegurar a realização da consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas e influenciar o planejamento público relacionado à temática. A articulação, monitoramento e avaliação da PNGTAQ é, dessa forma, realizada pelo Comitê Gestor. A Coordenação do Comitê Gestor é desempenhada conjuntamente pelos Ministérios da Igualdade Racial (MIR), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Cabe ao MIR exercer, ainda, a Secretaria-Executiva. Ao MIR compete o exercício da Secretaria-Executiva do Comitê Gestor, bem como garantir as condições para o seu funcionamento.



**Composição do Comitê Gestor:**

- I - um representante do Ministério da Cultura;
- II - um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;
- III - um representante do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
- IV - um representante do Ministério da Educação;
- V - um representante do Ministério da Igualdade Racial;
- VI - um representante do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
- VII - um representante das organizações quilombolas de cada uma das regiões geográficas do País; e
- VIII - um representante de entidade quilombola de atuação de âmbito nacional.

**Planos locais de gestão territorial e ambiental:**

A implementação da PNGTAQ deve acontecer, prioritariamente, pela construção e desenvolvimento dos planos locais de gestão territorial e ambiental. Esses planos devem ser formulados, aprovados, geridos e monitorados pelas próprias comunidades quilombolas, conforme os usos, as dinâmicas, os costumes e as tradições de cada território. Os planos locais indicam as demandas das comunidades quilombolas, as áreas e assuntos mais frágeis e que exigem maior investimento. Também indicam as áreas do território que devem ser destinadas para o plantio de alimentos, para habitação, para lazer, para construção de aparelhos públicos. Enfim, o plano traça toda a organização e disposição territorial da comunidade.

**Outras ações:**

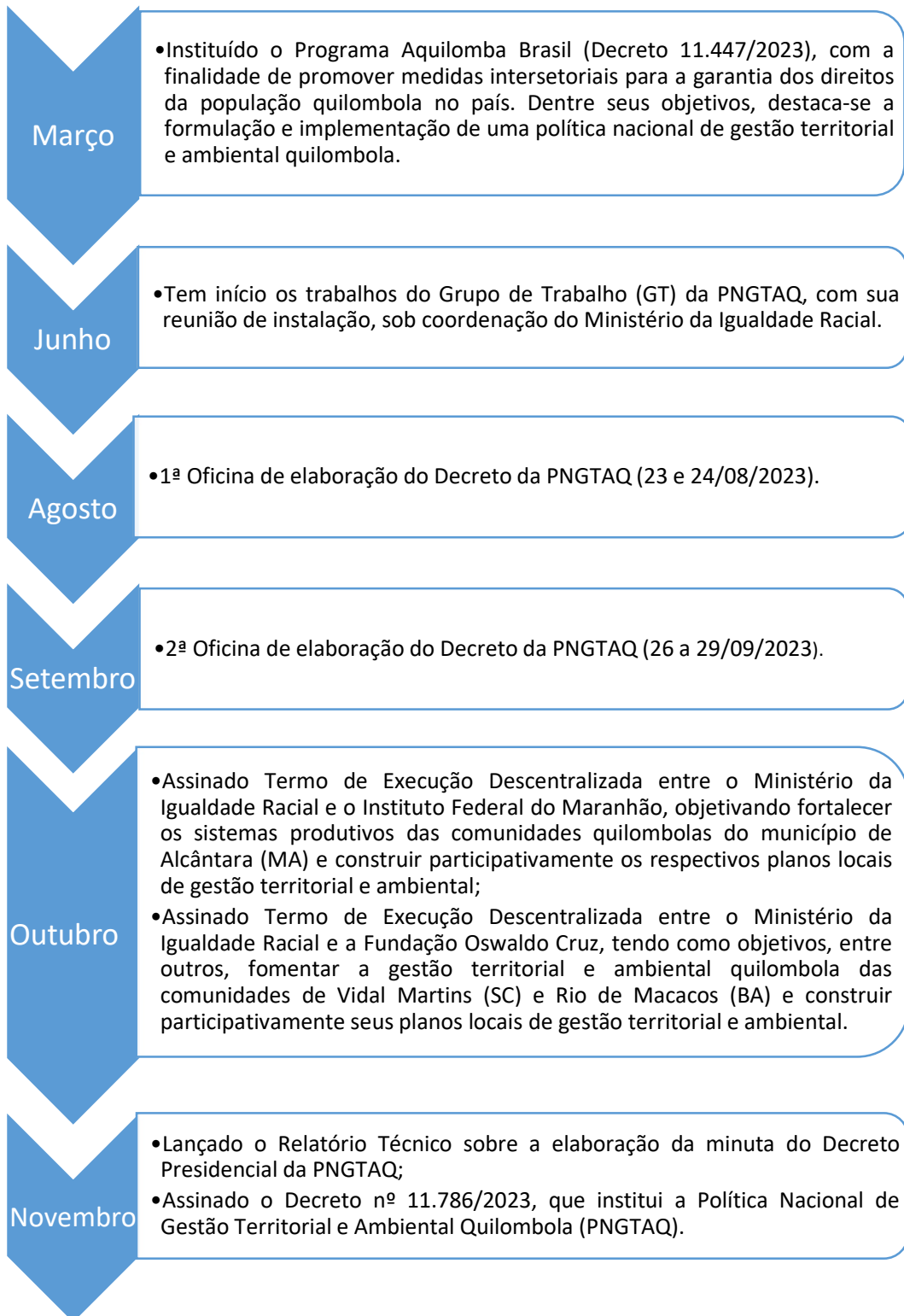
PNGTAQ será implementada, ainda, por meio de ações de formação e educação sobre gestão territorial e ambiental, voltadas para as comunidades quilombolas, para servidores e servidoras públicas e para os demais atores envolvidos, com ênfase no respeito à identidade, à história, à luta, aos direitos e à gestão territorial e ambiental já estabelecida pelas comunidades quilombolas.

**Alcance e restrições da Política:**

A PNGTAQ é uma política para todas as comunidades quilombolas do Brasil. A restrição é apenas para ações, dentro da Política, que envolvam direitos reais sobre os territórios. Ações que envolvam posse e propriedade da terra estão restritas a territórios com Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) já publicado.

## Linha do tempo da atuação do Ministério da Igualdade Racial na PNGTAQ e ações já realizadas

**2023**



## 2024

Fevereiro

- Ministério da Igualdade Racial se reúne com representantes de comunidades quilombolas para apresentar e debater a minuta do Plano de Ação da PNGTAQ.

Abril

- Ministério da Igualdade Racial promove o Seminário Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, com o objetivo de apresentar e debater o Plano de Ação da PNGTAQ.

Setembro

- Publicado o Edital nº 2/2024 para seleção de organizações quilombolas para compor o Comitê Gestor da PNGTAQ para o biênio 2025-2027.

Novembro

- Lançada a iniciativa Naturezas Quilombolas, por meio do MIR e do BNDES, com recursos do Fundo Amazônia, com o objetivo de financiar práticas de gestão ambiental e territorial de comunidades quilombolas da Amazônia Legal, bem como apoiar a elaboração de 40 PGTAQs.

## 2025

Janeiro

- Divulgados os representantes das organizações quilombolas aptos a compor o Comitê Gestor da PNGTAQ para o biênio 2025-2027.

Fevereiro

- No dia 25, posse dos representantes de seis organizações quilombolas que comporão o Comitê Gestor, sendo uma em nível nacional e outras cinco para cada região do país.

## Objetivos do trabalho e questões de auditoria

Enquanto os planos locais indicam para o poder público quais são as demandas das comunidades, a PNGTAQ tem como um de seus objetivos gerais justamente favorecer a implementação de políticas públicas de forma integrada – e é nesse contexto que se insere o presente trabalho de auditoria. Nesse sentido, buscou-se avaliar principalmente em que medida os mecanismos de governança previstos na PNGTAQ estão adequadamente estruturados para garantir um alcance maior e mais efetivo dos objetivos estabelecidos, viabilizando a execução das ações previstas. Ressalta-se o enfoque dado, neste trabalho, à necessidade de articulação e de coordenação das políticas públicas, pelo fato de a PNGTAQ ser essencialmente uma política transversal e intersetorial.

De maneira a direcionar os trabalhos, foram formuladas as seguintes questões e subquestões de auditoria:

- 1) Em que medida o modelo de governança adotado para a PNGTAQ contribui para o alcance dos objetivos propostos?
  - 1.a) Os mecanismos de governança definidos pelo Decreto nº 11.786/2023 são capazes de proporcionar condições adequadas para que os ministérios partícipes atuem de maneira articulada visando a implementação da PNGTAQ?
  - 1.b) Em que medida existe definição formal dos papéis, responsabilidades e obrigações das esferas de governo federal, estadual e municipal e dos representantes das comunidades quilombolas, com vistas à atuação conjunta na condução das ações necessárias à implementação da PNGTAQ?
- 2) A articulação e cooperação entre os partícipes da PNGTAQ ocorrem de maneira a assegurar que a Política seja desenvolvida de modo coeso e coordenado para que possa atingir os objetivos propostos?
  - 2.a) As medidas adotadas pelo Comitê Gestor, para promover a cultura colaborativa, estão devidamente estruturadas/consolidadas e são suficientes para que haja articulação eficiente entre os partícipes da Política, visando alinhamento em torno dos objetivos pretendidos?
- 3) De que maneira foram estabelecidos referenciais capazes de orientar a formulação dos planos locais de gestão territorial e ambiental, visando assegurar a exequibilidade das ações da PNGTAQ?
- 4) Em que medida existe suporte orçamentário nos ministérios, bem como nos estados e municípios, suficientes para assegurar a elaboração dos planos locais de gestão territorial e ambiental e execução das ações propostas?
- 5) Os mecanismos de governança estabelecidos permitem assegurar os adequados procedimentos de monitoramento, avaliação e informação dos resultados do desempenho da PNGTAQ?

Para melhor entendimento dos aspectos relacionados à governança da PNGTAQ, a metodologia utilizada durante a etapa de execução do trabalho incluiu pesquisa documental nas fontes disponíveis em meio eletrônico, encaminhamento de solicitações de auditoria, reuniões com ministérios partícipes da Política e com entidade representante das comunidades quilombolas, bem como uma visita técnica ao município de Alcântara (MA).

Como limitação ao presente trabalho, salienta-se que não houve resposta, por parte do Ministério da Igualdade Racial, à Solicitação de Auditoria nº 02, emitida em 18 de dezembro de 2024.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## **1. Fragilidades no modelo de governança da PNGTAQ para estabelecimento de limites de atuação, responsabilidades e obrigações para todos os partícipes.**

O Decreto nº 11.786/2023 estabeleceu, como instância para a governança da PNGTAQ, a criação de um Comitê Gestor, composto por doze membros, representantes paritários de organizações quilombolas e de órgãos governamentais do Poder Executivo Federal. A Coordenação do Comitê Gestor deverá ser desempenhada de forma conjunta pelos Ministérios da Igualdade Racial (MIR), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Cabe ao MIR exercer, ainda, a Secretaria-Executiva.

A PNGTAQ deve promover a colaboração entre os três níveis de governo, das comunidades quilombolas e de diversos atores da sociedade civil na criação e implementação de políticas públicas locais. O Comitê Gestor, atuando como o órgão coordenador da Política, é responsável por definir as estratégias de atuação, articular os diferentes atores envolvidos e acompanhar os resultados das ações implementadas.

Verificou-se que, desde a publicação do Decreto nº 11.786/2023, os trabalhos do Comitê Gestor não haviam se iniciado, embora o Decreto tivesse estabelecido que ele se reuniria, em caráter ordinário, bimestralmente no primeiro ano de implementação da PNGTAQ e quadrimestralmente nos anos seguintes. No final de janeiro de 2025, 14 meses após a publicação do Decreto, foram selecionadas as organizações representativas das comunidades quilombolas com atuação regional, assim como a organização com atuação nacional. Em entrevistas com os gestores federais, foram mencionadas as dificuldades na instituição do Comitê Gestor decorrentes dos procedimentos de escolha das organizações quilombolas. Observa-se, contudo, que o Edital de Chamada Pública nº 02/2024, cujo objeto era selecionar as organizações quilombolas, foi lançado somente em setembro de 2024, portanto, 10 meses depois da publicação da PNGTAQ. Em 25 de fevereiro de 2025, foi realizada cerimônia de posse dos representantes de seis organizações quilombolas que comporão o Comitê Gestor, sendo uma em nível nacional e outras cinco para cada região do país.

A atuação do Comitê Gestor para a definição formal dos papéis, responsabilidades e obrigações de cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) e dos representantes das comunidades quilombolas na implementação da PNGTAQ constitui um desafio significativo para a efetividade da política. A falta de definição de papéis pode gerar diversos problemas, como: duplicação de esforços, desperdício de recursos e conflitos entre os diferentes atores envolvidos; dificuldade de coordenação; desigualdade no acesso aos benefícios da política; atrasos na implementação das ações, bem como dificuldades de monitoramento e avaliação.

Segundo o *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*, editado pelo TCU<sup>1</sup>, é necessária uma estrutura clara de liderança para melhorar a forma como as políticas são formuladas e entregues. A definição de papéis e responsabilidades e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade. Dessa forma, para que a governança da PNGTAQ seja exercida de maneira conjunta, é necessária a elaboração de um protocolo de atuação que estabeleça as responsabilidades de cada partícipe e que defina como serão estruturados os mecanismos de coordenação.

Por sua natureza intersetorial, a PNGTAQ demanda a atuação coordenada de diversos ministérios, cada um contribuindo com suas competências e responsabilidades específicas. Cada ministério, dentro de sua área de atuação, pode auxiliar a implementação da PNGTAQ de diversas formas, tais como: desenvolvendo projetos que abordem desafios específicos, relacionados à gestão territorial e ambiental quilombola; destinação de recursos financeiros e técnicos para apoiar a implementação dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQs); apoio e incentivo aos estados e municípios na gestão de programas, projetos, ações e atividades finalísticas executadas em parceria com esses entes; e facilitação do acesso das comunidades quilombolas aos programas e ações já existentes no âmbito de cada ministério, garantindo que elas recebam o apoio necessário para implementar seus planos.

Por sua vez, as comunidades quilombolas desempenham um papel central na implementação da PNGTAQ. Elas não são apenas destinatárias da Política, mas agentes ativos em sua construção e execução. O Decreto nº 11.786/2023 estabeleceu que a PNGTAQ será prioritariamente implementada por meio de planos locais de gestão territorial e ambiental, que consistem em projetos territoriais e ambientais específicos, formulados, aprovados, geridos e monitorados pelas próprias comunidades quilombolas, bem como por meio de ações de formação e educação sobre gestão territorial e ambiental voltadas para as comunidades quilombolas. Nesse sentido, a PNGTAQ valoriza a participação ativa das comunidades quilombolas em todas as etapas de sua implementação. A participação dos representantes das comunidades quilombolas no Comitê Gestor é essencial para que a Política seja moldada de acordo com as necessidades e prioridades das próprias comunidades, garantindo assim sua efetividade e legitimidade. É importante que o Comitê Gestor, ao estabelecer um protocolo de atuação, defina os papéis e responsabilidades dos representantes das organizações quilombolas em todas as etapas da implementação da Política. Tal medida deve assegurar mecanismos de consulta e de decisão compartilhada, priorizando a estruturação de ações voltadas à elaboração e execução dos PGTAQs, bem como ações de capacitação.

Já em relação à participação dos estados e municípios, observa-se que o Decreto nº 11.786/2023 atribuiu ao Comitê Gestor a competência para estimular o alinhamento desses entes federativos à PNGTAQ. Eles se constituem em agentes estratégicos para a

---

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_1\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF)>.

implementação da Política, pois estão mais próximos da realidade das comunidades quilombolas e podem ser responsáveis por implementar políticas públicas que estão em suas próprias competências, como a titulação de terras quilombolas, a implementação de programas de saneamento básico, a oferta de educação de qualidade, o apoio à segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento de projetos de geração de renda, entre outros. São, também, os responsáveis por concretizar as ações planejadas nos PGTAQs, adaptando-as às especificidades das localidades em que estão em seus territórios.

A participação dos estados e municípios representa um desafio para a governança da Política, uma vez que o Decreto nº 11.786/2023, embora disponha que os entes subnacionais também possuam competência para a implementação da PNGTAQ, também dispõe que sua adesão é voluntária. Nesse sentido, o MIR publicou a Portaria nº 380, de 17 de novembro de 2024, que aprovou a minuta de Termo de Adesão para os entes federados, cuja cláusula que estipula as responsabilidades está calcada nos objetivos estampados no Decreto de criação da Política, sem distinção de papéis entre os estados e municípios. Se, de um lado, tal modelagem permite flexibilidade para firmamento dos acordos, de outro, evidencia a indeterminação sobre como se dará a atuação do ente federativo na viabilização dos planos locais das comunidades quilombolas localizadas em seus territórios.

O Decreto nº 11.786/2023 prevê, também, que os estados e municípios criem instâncias participativas e paritárias entre representações governamentais e quilombolas para implementar a PNGTAQ. Essas instâncias visam garantir a participação das comunidades quilombolas, o acompanhamento, o controle social e a efetividade da política e devem ter uma composição ajustada às realidades dos órgãos e representações locais, incluindo representantes do governo, das comunidades quilombolas, da sociedade civil e de outras instituições relevantes. A atuação do Comitê Gestor, no sentido de criar mecanismos de governança que permitam fomentar a participação dos estados e municípios à PNGTAQ, que estimulem a criação de instâncias decisórias locais e que coordenem as políticas municipais e estaduais voltadas às populações quilombolas com os programas ministeriais que interseccionam os eixos da PNGTAQ, pode otimizar os recursos humanos e financeiros e potencializar o alcance das ações por essas comunidades.

Diante do exposto, verifica-se que a ausência de uma definição formal dos papéis na implementação da PNGTAQ é um obstáculo a ser superado para garantir o sucesso da Política. A elaboração de um protocolo de atuação para assegurar a coordenação das ações entre os três níveis de governo, o fortalecimento da participação das comunidades, e a capacitação dos atores envolvidos são medidas essenciais para superar esse desafio e garantir a efetiva implementação da PNGTAQ.

## **2. Deficiências na previsão de mecanismos para promover a articulação entre os partícipes da PNGTAQ.**

A definição de papéis e responsabilidades, embora essencial para a coordenação e o bom funcionamento da PNGTAQ, não esgota a complexidade da governança dessa Política. Ela representa um alicerce fundamental, mas não define o escopo total da governança. Nesse sentido, o Decreto nº 11.786/2023 previu que o Comitê Gestor deve estimular o alinhamento



dos entes federativos à PNGTAQ, em consonância com o objetivo de integrar as políticas públicas de diferentes esferas governamentais, visando atender às realidades locais e regionais dos territórios quilombolas. Com efeito, a PNGTAQ é uma política baseada em transversalidade e intersectorialidade das ações e requer estratégias de atuação conjunta dos ministérios, das comunidades quilombolas e dos estados e municípios para que seus resultados sejam sustentáveis.

Dada a inoperância do Comitê Gestor, não foram ainda desenvolvidos mecanismos que assegurem a articulação e a cooperação entre os partícipes da PNGTAQ, com o objetivo de promover uma cultura colaborativa visando a implementação da política de modo coeso e coordenado. A promoção dessa articulação e cooperação, como anteriormente exposto, caberia sobretudo ao Comitê Gestor. Segundo o *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* do TCU, entre as boas práticas de governança pública estão o estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum e a existência de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados, atuando de forma articulada para a formulação e a gestão de políticas públicas.

Em complemento, o aludido *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* ressalta que, para fazer funcionar a governança em vários níveis, uma densa rede de interações políticas e burocráticas nacionais, regionais e locais, especialmente para ações compartilhadas, torna-se uma necessidade. Isso requer o desenvolvimento de mecanismos e processos formais e informais, verticais e horizontais de consulta intergovernamental, coordenação, cooperação e tomada de decisão conjunta.

A falta de articulação entre os partícipes da PNGTAQ abre espaço para que o planejamento e execução de ações voltadas à implementação de políticas de gestão territorial e ambiental para comunidades quilombolas ocorra de forma independente da governança do Comitê Gestor. Nesse sentido, toma-se como exemplo a iniciativa Naturezas Quilombolas, lançada em novembro de 2024, formalmente integrada à PNGTAQ, e que está sendo viabilizada com recursos do Fundo Amazônia, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Em que pesem a relevância da iniciativa, a materialidade dos recursos financeiros disponibilizados e, sobretudo, a importância histórica para as comunidades quilombolas amazônicas, constata-se que os arranjos instituídos foram concebidos sem que o Comitê Gestor da PNGTAQ exercesse suas competências, em especial em relação ao planejamento, à coordenação e à articulação das comunidades quilombolas, das entidades, dos ministérios, dos estados e dos municípios envolvidos na execução da iniciativa.

A fragmentação da atuação dos diferentes níveis de governo impacta diretamente a eficácia das ações e a satisfação das demandas das comunidades quilombolas e representa um dos principais desafios para o alcance dos objetivos propostos para a PNGTAQ. É responsabilidade do Comitê Gestor articular os diferentes atores envolvidos na Política, em todas as esferas, estimulando a colaboração e o trabalho em equipe. O *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* reforça esse ponto, ao afirmar que a coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos.

Nesse sentido, a superação dos desafios no estabelecimento de uma cultura colaborativa, que seja fruto de uma articulação eficiente entre os partícipes da PNGTAQ, exige uma abordagem do Comitê Gestor que envolva as seguintes estratégias, relacionadas a seguir em uma listagem não exaustiva: estabelecer processos para definir os objetivos transversais; alinhar as prioridades dos diferentes setores do governo com os objetivos da PNGTAQ, para garantir que todos trabalhem na mesma direção; implementar estratégias de gestão da mudança que minimizem eventuais resistências por parte dos diferentes setores envolvidos; definir papéis e responsabilidades para os diferentes setores do governo envolvidos na implementação da PNGTAQ, evitando-se ambiguidades e conflitos; criar mecanismos de coordenação eficazes, como comitês intersetoriais, grupos de trabalho ou gestores de projetos, que promovam a comunicação, a colaboração e a coordenação de ações conjuntas.

A construção de uma cultura colaborativa, portanto, um desafio complexo, que exige uma abordagem estratégica e multifacetada do Comitê Gestor. Ao implementar estratégias de articulação, como as ações mencionadas, o Comitê Gestor será capaz de proporcionar condições necessárias para que a PNGTAQ seja implementada de forma coesa, coordenada e eficaz, garantindo que a política atenda às reais necessidades das comunidades quilombolas.

### **3. Necessidade de emissão de orientações à construção dos planos locais de gestão territorial e ambiental para captação de informações gerenciais.**

A implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) terá como ponto de partida os Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAQs), conforme previstos no Decreto nº 11.786/2023, arts. 11 e 12. Os planos devem ser formulados, aprovados, geridos e monitorados pelas próprias comunidades quilombolas, conforme os usos, as dinâmicas, os costumes e as tradições de cada território. Tais documentos locais indicam as demandas das comunidades quilombolas, as áreas e assuntos mais frágeis e que exigem maior investimento. Também apontam as áreas do território que devem ser destinadas ao plantio de alimentos, à habitação, ao lazer ou à construção de aparelhos públicos. Os planos locais, portanto, são a *cellula mater* de planejamento estratégico das comunidades e o instrumento garantidor da sua autonomia e vontade perante as instâncias gestoras da Política.

No processo de formulação dos PGTAQs, todavia, haverá tendência de eclodirem múltiplas soluções, mesmo que haja equipes de coordenação das atividades, acarretando em heterogeneidade de documentos, para além da diversidade natural que seria própria às idiossincrasias das comunidades, contexto que poderia trazer riscos ou dificuldades à condução da Política, tais como:

- custo de elaboração dos planos locais relativamente altos, em longo espaço temporal, dada a necessidade de promoção de eventos e rodadas de debates com as comunidades para formulação de suas demandas;
- planos locais com apontamentos genéricos ou sem detalhamentos suficientes à implementação;

- ou, inversamente, planos locais extremamente ambiciosos ou inexecutáveis, frente aos recursos disponíveis;

- falta de critérios para agrupamento de comunidades menores em um mesmo plano local, de modo a racionalizar as demandas em escala razoável.

A despadronização e multiplicidade dos formatos dos planos, em adendo, dificultaria a geração de informações classificáveis e de qualidade para tomada de decisão dos gestores.

A título de exemplificação, citam-se os planos locais elaborados para as comunidades quilombolas de Alcântara/MA, realizados no início de 2024<sup>2</sup>. As demandas foram apresentadas, para cada eixo temático, em colunas descritivas, com os títulos: “Problemas identificados”, “Como resolver?” e “Quem pode resolver?”. Assim, para os problemas identificados, poderiam ser justapostas classificações sintéticas, previamente concebidas, que perpassem os eixos temáticos previstos para a PNGTAQ, tais como as listadas a seguir, meramente como exercício de possibilidades: regularização fundiária; conflito fundiário; tratamento de resíduos; abastecimento de água; infraestrutura viária; degradação ambiental; insumos para produção; armazenagem da produção; beneficiamento da produção; escoamento da produção; infraestrutura para Saúde; carência de serviços de Saúde; recursos humanos para Saúde; infraestrutura para Educação; recursos humanos para Educação; capacitação para Saúde; capacitação para Educação; recursos para festejos; espaços de convivência (para esportes, para lazer, para cultos religiosos...); perda de patrimônio imaterial; perda de patrimônio histórico; intolerância religiosa; falta de engajamento social; e outras.

Os planos poderiam também contemplar demais referenciais de identificação das comunidades, igualmente classificáveis, como: suas características de constituição e perfil populacional; atividades econômicas de subsistência; programas governamentais já desenvolvidos e recursos envolvidos; estimativa de recursos necessários para ações propostas; priorização das ações a serem desenvolvidas, sendo esta uma condição fundamental à implementação de políticas públicas, ante a escassez de recursos; e outros.

Nesse sentido, o *Guia Prático de Análise Ex Ante*, para avaliação de políticas públicas<sup>3</sup>, enfatiza a importância de se obter dados quantitativos como meio de dimensionar o problema a ser enfrentado, fundamentar a tomada de decisão, evidenciar a importância das soluções encontradas para implementação da ação governamental, gerar transparência, além de possibilitar a formulação de indicadores (seção 2, item 4, págs. 57 a 62):

#### 4 DADOS QUANTITATIVOS ACERCA DO PROBLEMA

---

<sup>2</sup> Conforme Temo de Execução Descentralizada (TED) nº 17/2023, pelo qual o MIR transferiu recursos, inicialmente previstos em R\$ 5.000.000,00, ao Instituto Federal do Maranhão (IFMA), a serem executados pela Fundação Cultural e de Fomento à Pesquisa, Ensino, Extensão e Inovação (Fadex), vinculada à Universidade Federal do Piauí (UFPI), mas que também atua como fundação de apoio ao IFMA.

<sup>3</sup> BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em:

<[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/@download/file](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/@download/file)>.

(...)

A **elaboração de indicadores quantitativos** sobre o problema permite dimensioná-lo no tempo anterior à implementação da política, traçando o seu panorama. **O uso de evidências permite fundamentar a tomada de decisão**, sendo um insumo que potencializa os resultados do processo de formulação das políticas públicas. **Quando esse processo é sistematizado de forma clara e objetiva**, a transparência à sociedade democratiza as decisões acerca da alocação dos recursos públicos, fortalecendo o controle social sobre a política pública.

Além disso, esses indicadores poderão ser monitorados ao longo da execução da política pública, de modo a gerar *insights* aos gestores sobre a necessidade de aprofundar a avaliação sobre a eficácia e a efetividade da política em referência. Para isso, **o formulador da proposta pode utilizar indicadores quantitativos** elaborados por ele ou por fontes secundárias, devidamente citadas. **É recomendável o auxílio de gráficos e tabelas na evidenciação em questão.** (negritamos)

O referido Guia de Análise Ex Ante ressalta, em adendo, a necessidade de se estabelecer critérios de priorização para acesso da população elegível à política pública, frente aos recursos escassos e, novamente, invocando o princípio da transparência que fundamente a não inclusão de parcela dos necessitados (seção 3, subitem 3.1.3, págs. 79 e 80):

Na maior parte das políticas, o gestor se depara com o excesso de demanda pelo bem ou serviço público em relação à capacidade do Estado de ofertá-lo. **Se não houver recursos suficientes para atendimento de toda a população elegível**, e tendo também em vista a priorização da alocação orçamentária em face de outras políticas públicas, **é preciso estabelecer e dar transparências aos critérios de priorização no acesso à política.** (negritamos e sublinhamos)

Cabe ressaltar que a geração de dados e informações a partir dos planos locais seria incremental e autônoma em relação à condição autorizada pelo art. 13 do Decreto nº 11.786/2023, embora com ela seja intrinsecamente harmônica, ao prever que a PNGTAQ poderá contar, para fins de sua implementação, com sistemas interoperáveis voltados para a qualificação e a integração de informações fundiárias, ambientais e sociais das comunidades e dos territórios quilombolas, oriundos de bancos e plataformas de dados oficiais correlatos.

Em síntese, o Comitê Gestor da PNGTAQ deveria expedir orientações, podendo ser na forma de cartilha, visando balizar e estabelecer referenciais, sob aspectos de forma e conteúdo, para elaboração e propositura dos planos locais, de modo que tais documentos adquiram potência de geração de dados e informações, em nível razoável de agregação, tratáveis estatisticamente, capazes de subsidiar diagnósticos e tomadas de decisão aos operadores da Política.

Tal solução não se trataria, absolutamente, de nenhuma medida que implique cerceamento da autonomia das comunidades em eleger os temas ou assuntos que vierem a ser fruto do consenso dos debates, mas um importante delineamento da forma de apresentação dos planos para que sejam efetivos instrumentos de comunicação entre os agentes e, sobretudo, de planejamento das ações.

#### **4. Possibilidade de comprometimento da implementação da PNGTAQ, devido a fragilidades no planejamento e disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros.**

Segundo consta no Relatório Técnico sobre a retomada da elaboração do Decreto Presidencial acerca da PNGTAQ, a Política se relaciona com diversas políticas públicas, na medida em que opera como uma plataforma para materialização de direitos fundamentais das comunidades quilombolas. Um dos objetivos gerais da PNGTAQ é, portanto, favorecer a implementação de políticas públicas de forma integrada e eficiente.

A implementação dessas políticas deve ocorrer a partir de ações conjuntas entre o Governo Federal, Estados e Municípios, tendo como premissa o reconhecimento do protagonismo e da autonomia das comunidades quilombolas no gerenciamento de seus territórios e nos processos de tomada de decisão. Nesse sentido, os planos locais de gestão ambiental e territorial assumem um papel crucial, ao orientar a implementação de políticas públicas, bem como os usos de recursos naturais, as atividades produtivas e as formas de ocupação dos territórios.

Em termos orçamentários, observa-se que o Decreto nº 11.786/2023 prevê que os órgãos e as entidades públicas federais, estaduais, distritais e municipais poderão aportar recursos para a implementação da PNGTAQ, além de criar, no âmbito de seus próprios orçamentos, outros mecanismos de financiamento, dentro de seus regimes fiscais e limites orçamentários, ou de captação de recursos privados. Além disso, o Decreto estipula que as despesas com a execução das ações da PNGTAQ serão custeadas por meio de dotações orçamentárias consignadas anualmente aos órgãos e às entidades responsáveis por sua implementação. Ressalta-se, ainda, que o Comitê Gestor da PNGTAQ tem, entre suas competências, a propositura de ações e recursos necessários à implementação da Política no âmbito das peças orçamentárias.

Ao se tratar de recursos orçamentários, para a plena execução da PNGTAQ, existem dois desafios. O primeiro deles diz respeito ao financiamento exigido para a construção/elaboração dos planos locais; o segundo desafio, mais complexo, tem lugar em um momento posterior, e se relaciona ao financiamento das próprias ações indicadas nos planos locais como áreas prioritárias onde o Poder Público deverá atuar, por meio de políticas públicas, a partir das demandas das comunidades.

Em relação ao financiamento para a construção dos planos locais, observou-se que o Plano Plurianual – PPA 2024-2027 previu a elaboração de somente oito planos no citado quadriênio. Além disso, segundo informado pelo MIR, estão sendo envidados esforços para a captação de recursos extraorçamentários, sendo um exemplo a iniciativa “Naturezas Quilombolas”, já em andamento, que conta com recursos do Fundo Amazônia, da ordem de R\$ 33 milhões, para apoiar a elaboração de 40 PGTAQs na Amazônia Legal. O MIR informou ainda que busca apoio financeiro também junto ao Banco Mundial. Se por um lado os recursos extraorçamentários são uma importante forma de financiamento da política, principalmente em situações de ajuste fiscal, por outro lado, há que se avaliar os riscos de dependência desse tipo de

financiamento, devido a momentos de imprevisibilidade ou escassez das fontes de recursos, o que impactaria negativamente o desempenho da política.

O segundo desafio diz respeito ao financiamento das ações que deverão ser levadas a cabo pelos órgãos governamentais, a partir do direcionamento dado pelos planos locais. Caso não haja nos orçamentos dos ministérios e demais órgãos governamentais a previsão, bem como a disponibilização, de créditos orçamentários e recursos financeiros de créditos orçamentários para a execução das ações no âmbito específico da PNGTAQ, ou não tenham sido previstos mecanismos de captação de recursos privados, corre-se o risco de haver frustração de expectativa das comunidades, pelo fato de serem criados planos não exequíveis. Um ponto importante a ser considerado e debatido junto ao Comitê Gestor é o de que tal previsão orçamentária e financeira deva ser feita em momento prévio à construção dos planos locais, de maneira a se reduzir os riscos de que sejam planejadas ações que podem chegar a não ser desenvolvidas por falta de recursos financeiros.

Entre as boas práticas na gestão de recursos orçamentários e financeiros que financiam as políticas públicas, elencadas pelo Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, citam-se as seguintes: (i) assegurar que haja direcionamento adequado dos recursos em função dos diversos objetivos da política pública e conforme sua ordem de prioridade, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias e (ii) buscar previsibilidade e disponibilidade tempestiva de recursos orçamentários e financeiros adequados à execução das ações programadas.

Ainda que se parta do princípio de que as ações estariam inseridas em políticas públicas já em andamento e, nesse sentido, os recursos orçamentários já seriam previstos em uma programação previamente realizada, destacam-se os riscos inerentes a esse tipo de arranjo, ligados a uma eventual falta de articulação entre os ministérios partícipes e as demais esferas de governo federal, estadual e municipal, de maneira a permitir e/ou facilitar o acesso das demandas vindas das comunidades, consubstanciadas em seus planos locais, aos orçamentos já existentes ou em elaboração.

Salienta-se que, caso os recursos orçamentários e créditos financeiros não estejam previstos e disponíveis para a execução das ações indicadas pelos planos locais, ou não sejam suficientes, os planos podem não ser executados e os resultados da política como um todo estarão comprometidos. Nesse sentido, é importante mencionar que a capacidade de priorizar ações dentro dos planos locais deve ser vista como uma exigência para o sucesso e credibilidade da Política, conforme tratado no item 03 deste Relatório.

Diante de todo o exposto, observa-se que a ausência de um planejamento orçamentário e financeiro consistente, capaz de, efetivamente, servir de instrumento para a elaboração dos planos locais e para a execução das ações previstas nesses planos representa uma fragilidade da Política e como tal deve ser objeto de atuação do Comitê Gestor, sob o risco de não serem alcançados os resultados almejados. Nesse sentido, há que se ressaltar os riscos de comprometimento da imagem institucional dos ministérios partícipes, sobretudo o MIR, perante a opinião pública e de frustração das expectativas das comunidades quilombolas diante de uma Política dessa relevância.

## 5. Necessidade de prever mecanismos de governança visando o monitoramento, a avaliação e a informação dos resultados do desempenho da PNGTAQ.

Conforme determinado no Decreto nº 11.786/2023, cabe ao Comitê Gestor monitorar e avaliar a execução da PNGTAQ, além de elaborar e divulgar amplamente relatório anual sobre a implementação da Política. Para avaliar a capacidade das funções de monitoramento e avaliação da PNGTAQ, buscou-se verificar como se daria a atuação do Comitê Gestor no desenvolvimento de processos de trabalho que possibilitasse aos partícipes produzir informações relevantes sobre o desempenho da política como um todo.

Constatou-se que desde a criação da PNGTAQ não foram planejadas e executadas ações voltadas às comunidades quilombolas no âmbito da atuação do Comitê Gestor. Além disso, não foram desenvolvidos mecanismos de governança visando o monitoramento, a avaliação e a informação dos resultados do desempenho da PNGTAQ.

A partir do momento em que o Comitê Gestor da PNGTAQ passar a atuar efetivamente, ele terá como desafio e obrigação o desenvolvimento de mecanismos de governança, por meio do estabelecimento de rotinas, visando o monitoramento, a avaliação e a divulgação de resultados da Política.

Segundo o *Guia Prático de Análise Ex-Post*, para avaliação de políticas públicas<sup>4</sup>, a verificação da efetividade de uma política passa, necessariamente, por seu monitoramento e sua avaliação. Avaliações qualificadas que produzam resultados confiáveis possibilitam o aprimoramento de políticas e justificam investimentos ou economia de recursos, já que evidenciam se os resultados esperados estão sendo alcançados e se os recursos estão sendo utilizados de modo eficiente.

Desse modo, entende-se que a ausência de estruturação de processos para o monitoramento da PNGTAQ pode vir a comprometer a efetividade das ações e gerar atrasos na sua implementação, desperdício de recursos, descoordenação de ações no âmbito dos ministérios, desigualdade no acesso aos benefícios e não atendimento às demandas das comunidades quilombolas. A percepção de que a PNGTAQ não está sendo implementada de forma eficaz pode gerar desmotivação nas comunidades quilombolas e a perda da credibilidade na Política.

Para que a função de monitoramento da PNGTAQ gere informações precisas, confiáveis e tempestivas, faz-se necessário definir rotinas de acompanhamento do progresso do alcance das metas por meio da aferição por indicadores. Para a estruturação do sistema de monitoramento da PNGTAQ, deve-se considerar os aspectos elencados a seguir, em um rol

---

<sup>4</sup> BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2. Disponível em: < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/@@download/file> >.

não exaustivo, fundamentado no *Referencial de Controle de Políticas Públicas* do TCU<sup>5</sup>: definir o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação; programar a mensuração dos indicadores-chave de progresso para os principais produtos e objetivos da Política; definir os agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; assegurar a disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da Política; estruturar as bases de dados que suportam o sistema de monitoramento da Política; desenvolver ferramenta informatizada para acompanhar a execução da Política; desenvolver métodos de monitoramento de execução dos Planos Locais; ajustar o curso das ações ao se identificar problemas, para garantir o alcance dos objetivos.

A avaliação da PNGTAQ deve ser realizada com a participação ativa das comunidades quilombolas. Além disso, no modelo de avaliação, deve-se ressaltar a importância de se verificar potenciais fragmentações, sobreposições e duplicidades entre políticas públicas promovidas pelos ministérios partícipes, estados e municípios, as quais possam acarretar desperdício de recursos ou afetar negativamente o alcance de resultados. Ao se adotar uma abordagem estratégica na avaliação, pode-se identificar possíveis opções de otimização da eficiência e da efetividade destas políticas, no âmbito das ações envolvendo a PNGTAQ.

O compartilhamento de informações provenientes do sistema de monitoramento com os partícipes da política é essencial para a tomada de decisões em uma política multinível e multisetorial como a PNGTAQ. Por isso, é fundamental estabelecer mecanismos para compartilhar e divulgar de forma eficaz as informações e dados relevantes sobre o desempenho da Política, garantindo que todos os participantes tenham acesso suficiente, confiável, íntegro e tempestivo a esses dados.

---

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020.

Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>>



# RECOMENDAÇÕES

As recomendações estão direcionadas ao Ministério da Igualdade Racial, na qualidade de responsável por garantir as condições de funcionamento do Comitê Gestor da PNGTAQ, para posterior encaminhamento ao referido Comitê, como meio de subsidiar discussão e definição de medidas a serem adotadas.

1 – Adotar protocolos capazes de definir formalmente papéis e responsabilidades das esferas de governo federal, estadual, municipal e das representações quilombolas, para implementação das ações da PNGTAQ, bem como fomentar e difundir cultura colaborativa entre os diversos atores, com o objetivo de promover o alinhamento de todos os partícipes à Política, prevenir e mitigar conflitos, evitar sobreposição ou duplicidade de esforços e otimizar recursos.

Achados nº 1 e 2

2 – Expedir orientações que contemplem referenciais para elaboração dos planos locais das comunidades quilombolas abrangidas pela PNGTAQ, de modo que tais documentos sejam fonte de dados e informações, tratáveis estatisticamente, para que possam subsidiar diagnósticos e tomada de decisão por parte dos operadores da Política, com ênfase nas seguintes abordagens:

- a) classificação das demandas apresentadas, em nível razoável de agregação; e
- b) priorização das demandas a serem desenvolvidas, compatibilizando-as com os recursos que vierem a ser disponibilizados e com os requisitos de transparência.

Achado nº 3

3 – Desenvolver mecanismos para compatibilizar a construção dos planos locais de gestão territorial e ambiental quilombola à previsão e à disponibilidade de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação das ações demandadas pelas comunidades, buscando minimizar os riscos relacionados à criação de planos não exequíveis por falta de recursos

Achado nº 4

4 – Desenvolver mecanismos que garantam às comunidades quilombolas o acesso pleno e facilitado às políticas públicas já existentes, a partir das demandas indicadas nos planos locais de gestão territorial e ambiental.

Achado nº 4

5 – Estruturar o processo de monitoramento e avaliação da execução da PNGTAQ, consoante a preceitos de governança próprios à Administração Pública, que contemple:

- a) formalização das rotinas, fluxos e procedimentos;
- b) sistema de indicadores e metas que permitam monitorar a evolução das ações;
- c) pactuação de ações, responsáveis, etapas e prazos entre os parceiros executores;
- d) estratégia de comunicação com os partícipes da Política, especialmente as comunidades quilombolas;

Achado nº 5

6 – Publicar, na página do MIR na internet, informações e análises sobre os resultados e impactos das ações da PNGTAQ nas comunidades quilombolas atendidas, associadas aos eixos temáticos previstos para a Política.

Achado nº 5

## CONCLUSÃO

A implementação de políticas públicas multissetoriais é um desafio complexo, mas essencial para abordar problemas que exigem a colaboração de diferentes setores do governo. O aspecto de transversalidade da PNGTAQ sinaliza uma demanda por inovações e arranjos institucionais na sua execução, visando aprimorar estratégias e instrumentos de implementação que viabilizem a execução dessas ações, nos três níveis federativos.

Para atingir os objetivos propostos, a PNGTAQ requer uma ação coordenada e sinérgica de todos os envolvidos, de modo a superar ambiguidades e dificuldades na coordenação das ações, que possam comprometer a eficiência da Política. A deficiência de mecanismos visando a articulação e cooperação dos partícipes para a implementação da PNGTAQ representa um obstáculo significativo ao seu sucesso. Para vencer esse desafio, é fundamental que o Comitê Gestor adote medidas concretas para a coordenação entre os diferentes atores envolvidos, atuando como um articulador, promovendo o diálogo, o alinhamento de objetivos e a integração de esforços, de modo a evitar a dispersão de recursos e maximizar os resultados.

Entende-se que o processo de construção de planos locais de gestão territorial e ambiental pelas comunidades quilombolas também deve ser objeto de aprimoramento, a partir da expedição de orientações capazes de minimamente padronizar sua elaboração, respeitando-se, indiscutivelmente, as particularidades inerentes às comunidades, de maneira a gerar dados e informações estruturados e estatisticamente tratáveis, que poderão ser utilizados pelos gestores da política para tomada de decisões.

A sustentabilidade financeira da PNGTAQ é também outro fator fundamental para o sucesso de longo prazo da Política. A ausência de um planejamento orçamentário e financeiro consistente, capaz de, efetivamente, servir de instrumento para a elaboração dos planos locais e para a execução das ações previstas nesses planos representa uma fragilidade da Política e como tal deve ser objeto de atuação do Comitê Gestor, sob o risco de não serem alcançados os resultados almejados. Nesse sentido, há que se ressaltar os riscos de comprometimento da imagem institucional dos ministérios partícipes, sobretudo o MIR, perante a opinião pública e de frustração das expectativas das comunidades quilombolas diante de uma Política dessa relevância.

Além disso, a implementação da PNGTAQ demanda monitoramento constante e avaliação sistemática dos resultados alcançados. O Comitê Gestor deve, a partir de dados e informações relevantes, estabelecer indicadores de desempenho que permitam ajustar as estratégias, aprimorar a gestão da Política e garantir o cumprimento de seus objetivos.

Em suma, a governança da PNGTAQ é um fator crítico para o sucesso da Política. Ao definir papéis, alinhar esforços, prever o orçamento, orientar a elaboração de planos locais e monitorar resultados, o Comitê Gestor estará fortalecendo a implementação da PNGTAQ e contribuindo para a construção de um futuro mais justo e sustentável para as comunidades quilombolas. Os assuntos tratados no presente Relatório de Auditoria visam contribuir com o Comitê Gestor na sua tarefa de implementar a PNGTAQ, de forma eficaz, de modo a assegurar que as comunidades quilombolas tenham seus direitos plenamente garantidos.

## ANEXOS

### I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Não houve manifestação da unidade auditada.