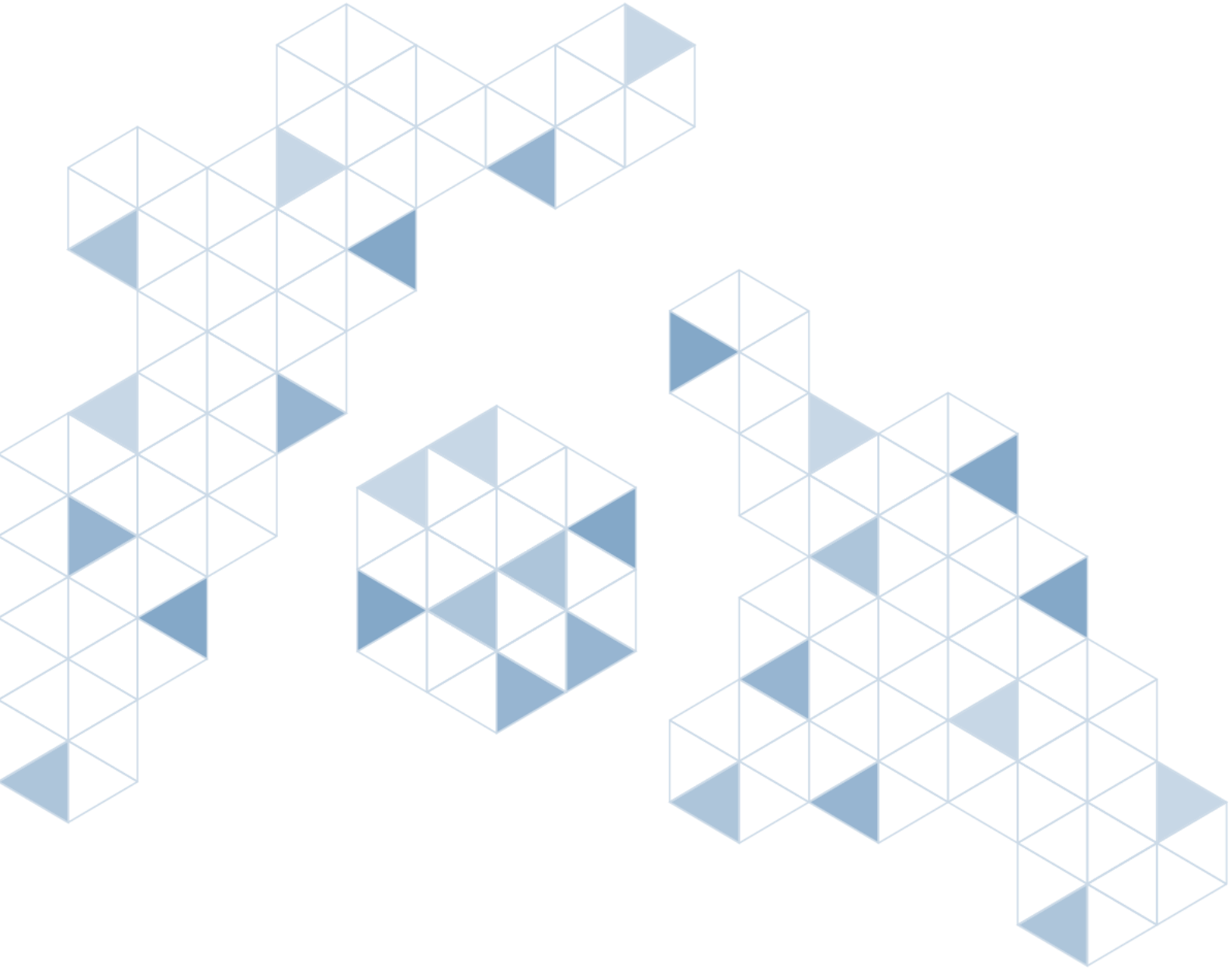
Relatório de Recomendações

Regularização de Territórios Quilombolas

Ciclo CMAP 2025-2026

2026

30 de setembro



CMAP Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CASA CIVIL
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

Ficha Técnica

Presidente do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO

Ministro do Planejamento e Orçamento
Bruno Moretti

Secretário-Executivo
Guilherme Santos Mello
Secretário-Executivo Adjunto
Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento
Tatiana Lemos Sandim

Secretário de Articulação Institucional
Wagner Artur de Oliveira Cabral

Secretário de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento
Antônio Negromonte Nascimento Junior

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Otávio Augusto Ferreira Ventura

Secretário de Orçamento Federal
Clayton Luiz Montes

Design
Secretaria Executiva
Ministério do Planejamento e Orçamento
Viviane Barros – **Designer Sênior**
Coordenadora
Douglas Saymom – **Designer Junior**
Projeto Gráfico e Diagramação
Viviane Barros e Douglas Saymon

Ministério do Planejamento e Orçamento
gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

@MinPlanejamento

@planejamentoeorcamento

Última alteração: 30 de setembro de 2026.

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG)

Ciclo CMAP
2025/2026

Política Avaliada
Regularização de Territórios Quilombolas

Coordenação do Ciclo CMAP
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Luiz Fernando Arantes Paulo
Andréia Rodrigues dos Santos

Coordenação Técnica
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Antônio Paulo Barêa Coutinho

Coordenação Administrativa
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Rodrigo Cesar Bessoni e Silva

Equipe Técnica

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Camila Mata Machado Soares
Rodrigo Costa de Andrade

Secretaria de Orçamento Federal
Beatriz Leão Yamada
Elisa Akemi Nagatani

Banco de Avaliadores
Fundação Universidade de Brasília (UnB)
Armando Fornazier
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
Biancca Scarpeline de Castro
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
José das Dores de Sá Rocha
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)
Rosana Passos Cambraia

Apoio Técnico
Escola Nacional de Administração Pública

Informações
E-mail: gabin.sma@planejamento.gov.br

Sumário

Sumário 3
Resumo Executivo 4
Recomendações CMAP 6
Apêndice – Propostas de Aprimoramento Complementares 8

Resumo Executivo

A política de regularização de territórios quilombolas fundamenta-se no reconhecimento do título de propriedade às comunidades de quilombos. Prevista no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e regulamentada pelo Decreto nº 4.887/2003, a política visa garantir a reprodução física, social e cultural das comunidades quilombolas, alinhando-se aos preceitos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Sua implementação ocorre no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), em articulação com outros órgãos federais.

A avaliação identificou que a principal questão enfrentada pela política é a demora na regularização dos territórios quilombolas, o que compromete a segurança jurídica, a proteção territorial e as condições de reprodução social, econômica e cultural dessas comunidades. Esse cenário decorre de fatores históricos e institucionais, entre eles a persistência das desigualdades no acesso à terra, a complexidade dos procedimentos administrativos e a existência de disputas fundiárias frequentemente judicializadas.

A análise do desenho demonstra que a política enfrenta desafios significativos para transformar etapas administrativas em titulações efetivas. Embora uma parcela expressiva dos processos em tramitação tenha avançado nas fases de identificação e reconhecimento dos territórios, o número de casos que alcança a titulação integral permanece reduzido. Ainda assim, a avaliação registrou avanços recentes, com aumento do número de portarias de reconhecimento e decretos publicados a partir de 2023, sinalizando a retomada da prioridade governamental para o tema.

No campo da implementação, observam-se limitações relevantes na capacidade operacional das unidades regionais responsáveis pela execução da política. Estados do nordeste, que concentram maior número de comunidades quilombolas, apresentam elevados estoques de processos pendentes, em um contexto marcado pela insuficiência de equipes especializadas. Adicionalmente, a complexidade dos procedimentos e as exigências formais para abertura e instrução dos processos podem dificultar o acesso de parte das comunidades ao sistema de regularização e contribuir para o aumento dos prazos de tramitação.

A governança da política envolve diferentes instituições com responsabilidades complementares. O Incra atua como executor central dos processos, o MDA e o Ministério da Igualdade Racial desempenham funções de coordenação estratégica e articulação, enquanto a Fundação Cultural Palmares instrumentaliza a entrada no sistema. A avaliação constatou avanços na cooperação entre os órgãos, mas identificou oportunidades de aperfeiçoamento na integração de informações, no monitoramento dos processos e na institucionalização dos mecanismos de coordenação. Nesse sentido, iniciativas recentes, como a criação da Diretoria de Territórios Quilombolas no Incra e a implementação da Agenda Nacional de Titulação Quilombola, representam passos importantes para o fortalecimento da capacidade institucional e da gestão da política.

De forma geral, conclui-se que a política de regularização territorial quilombola permanece essencial para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas, mas ainda enfrenta limitações que restringem sua efetividade. Para consolidar os avanços observados nos últimos anos e ampliar o número de titulações efetivamente concluídas, recomenda-se fortalecer o financiamento da política, ampliar e qualificar as equipes técnicas, modernizar os sistemas de gestão e monitoramento e aprimorar a articulação com os órgãos do sistema de justiça, de modo a conferir maior celeridade e previsibilidade aos processos de regularização.

Recomendações CMAP

São consideradas **recomendações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)** as propostas de aprimoramento formuladas pelas equipes de avaliação que, após análise pelos Comitês Técnicos competentes (Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos - CMAG ou Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União - CMAS), são classificadas como prioritárias e aprovadas pelo Conselho.

Essas recomendações passam a integrar o **Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas**, encaminhado ao Congresso Nacional até 30 de setembro de cada ano. Após sua aprovação, os órgãos responsáveis pelas políticas avaliadas são instados a se manifestar quanto às medidas a serem adotadas para sua implementação.

A **Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO)** presta apoio técnico aos órgãos gestores na elaboração dos respectivos planos de ação e acompanha, em articulação com a **Controladoria-Geral da União (CGU)**, a implementação das recomendações aprovadas. Os resultados desse acompanhamento são reportados semestralmente ao CMAP, contribuindo para o monitoramento da adoção das medidas e para o fortalecimento da governança das políticas públicas.

Recomendação 1:

Realizar análise de dimensionamento da força de trabalho do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em sua Sede e, especialmente, nas Superintendências Regionais.

Destinatários:
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Evidências que apoiam a Recomendação:
A tramitação dos processos tem sido afetada por descontinuidades institucionais, rotatividade de servidores e mudanças administrativas, evidenciando desafios para a manutenção e a estabilidade das equipes técnicas, especialmente nas Superintendências Regionais com maior número de processos ativos.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Alocação da capacidade técnica nas unidades regionais de forma proporcional ao volume de processos ativos.
- Regularidade na tramitação processual, com continuidade administrativa e preservação da memória institucional.
- Redução de prazos nas etapas do procedimento de regularização mediante padronização técnica.

Recomendação 2:

Estabelecer, em articulação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e outros órgãos do Poder Judiciário, mecanismos para garantir a celeridade de soluções consensuais e/ou judiciais.

Destinatários:
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em articulação com a Advocacia-Geral da União (AGU).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- A necessidade de indenização dos ocupantes atuais constitui um dos principais fatores de elevação dos custos das terras, situação agravada por disputas relacionadas à titularidade e ao valor das indenizações.
- Descompasso entre a disponibilidade orçamentária e os custos indenizatórios observados, em um contexto de crescente elevação dos valores necessários para a aquisição das áreas.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Redução do número e do tempo de tramitação de ações judiciais.
- Maior celeridade e segurança jurídica na imissão na posse e na conclusão das titulações.

Apêndice – Propostas de Aprimoramento Complementares

Consideram-se **propostas de aprimoramento complementares** aquelas formuladas pelas equipes de avaliação que, embora reconhecidas como pertinentes pelos Comitês Técnicos (CMAS ou CMAG), não são submetidas à deliberação do Conselho. Em razão disso, sua implementação não integra o conjunto de recomendações cujo acompanhamento é realizado pelo CMAP.

Nesse contexto, a implementação dessas propostas situa-se majoritariamente no âmbito de governabilidade dos órgãos gestores, que dispõem de maior autonomia e discricionariedade para definir a conveniência, a oportunidade e a forma de sua adoção.

Proposta 1:

Formalizar competências e responsabilidades dos órgãos envolvidos.

Destinatários:
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em articulação com Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Ministério da Igualdade Racial (MIR) e Casa Civil da Presidência da República.

Evidências que apoiam a Proposta:

- Ambiguidades e indefinições quanto às responsabilidades específicas dos órgãos envolvidos na política, especialmente no que se refere às funções de assistência, acompanhamento e articulação institucional exercidas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e Ministério da Igualdade Racial (MIR).
- Dificuldades de coordenação entre órgãos intervenientes, contribuindo para sobreposição de funções, atrasos processuais e fragilidades na articulação interinstitucional.

Benefícios Esperados com a implementação da proposta:
Redução de ambiguidades institucionais, maior coordenação entre os órgãos envolvidos, diminuição de sobreposição de funções e maior previsibilidade e eficiência na condução dos processos administrativos.

Proposta 2:

Elaborar orientações operacionais padronizadas para as Superintendências do INCRA.

Destinatários:
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Evidências que apoiam a Proposta:

- Heterogeneidade na condução dos procedimentos administrativos entre as superintendências regionais do INCRA, especialmente nas etapas de contestação, comunicação com órgãos intervenientes e acompanhamento processual.
- Fragilidades na formalização de fluxos operacionais e ausência de instrumentos padronizados de orientação administrativa.

Benefícios Esperados com a implementação da proposta:
Maior padronização dos procedimentos administrativos, redução da variabilidade operacional entre superintendências, aumento da segurança processual e maior eficiência na tramitação dos processos.

Proposta 3:

Aperfeiçoar a gestão de riscos na política.

Destinatários:
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Evidências que apoiam a Proposta:

- Não foram identificados mecanismos institucionalizados de gestão de riscos na política de regularização territorial quilombola, incluindo identificação sistemática de riscos, definição de estratégias de mitigação, atribuição de responsabilidades institucionais e incorporação dessa dimensão nos instrumentos de planejamento e monitoramento da política.
- Não foram identificados mecanismos de gestão processual e de priorização dos processos de regularização quilombola, com definição de critérios objetivos para seleção e acompanhamento dos casos, considerando estágio processual, grau de judicialização, risco de conflitos fundiários e maturidade técnica dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs).

Benefícios Esperados com a implementação da proposta:

- Maior capacidade de antecipação e resposta a problemas na implementação da política, fortalecimento da governança, melhoria do planejamento institucional e redução de vulnerabilidades administrativas e operacionais.
- Maior celeridade, previsibilidade e eficiência à tramitação dos processos de regularização fundiária quilombola, reduzindo entraves administrativos e institucionais que impactam a execução física e orçamentária da política pública.

Proposta 4:

Aprimorar indicadores de monitoramento da política e de suas etapas.

Destinatários:
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Evidências que apoiam a Proposta:
Não foram identificados indicadores suficientes para acompanhar as diferentes etapas do processo de regularização territorial quilombola, como a elaboração de RTIDs, a publicação de relatórios e a conclusão de fases administrativas, limitando a precisão do monitoramento da execução e da identificação de gargalos.

Benefícios Esperados com a implementação da proposta:

- Maior capacidade de monitoramento da política, identificação mais precisa de gargalos administrativos, aumento da transparência sobre o andamento dos processos e aprimoramento da gestão e da tomada de decisão.
- Redução das descontinuidades administrativas e dos atrasos decisórios nos processos de regularização fundiária quilombola, conferindo maior celeridade, previsibilidade e continuidade às etapas dependentes de deliberação governamental superior, especialmente nos processos em estágio avançado de instrução.