

O Ocaso do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: uma análise orçamentária

Autoria

Tadeu Gomes Teixeira - tagote@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Psicologia/Universidade Federal do Maranhão

Agradecimentos

O autor é grato à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Maranhão (FAPEMA) pelo apoio à pesquisa.

Resumo

As políticas públicas direcionadas às comunidades quilombolas tiveram como marco o lançamento do Programa Brasil Quilombola (PBQ) e sua institucionalização com a Agenda Social Quilombola. Apesar do Programa, verifica-se que comunidades quilombolas têm pouco acesso a políticas públicas e sociais específicas. O objetivo deste artigo foi analisar a alocação orçamentária do Programa Brasil Quilombola e seu nexos com a execução de políticas públicas no Brasil e no Maranhão. A metodologia utilizada baseou-se na análise de dados das Leis Orçamentárias Anuais entre 2004 e 2014 e análise documental. Os dados orçamentários foram obtidos no Portal Siga Brasil do Senado Federal, que compila dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal. Foram realizadas análises documentais no Plano Estadual de Ações Integradas do Plano Brasil Quilombola do Maranhão e no Relatório de Execução do Plano Brasil Quilombola também do Maranhão. A análise temática de conteúdo orientou o trabalho com os dados. Os dados reunidos conduziram à conclusão de que o Programa Brasil Quilombola operou como um dispositivo de governo que incluiu simbolicamente as comunidades quilombolas, aparentemente atendendo demandas de movimentos sociais. Contudo, as excluiu efetivamente, via regulação orçamentária. Além disso, constatou-se o ocaso, ao menos orçamentário, de políticas públicas com recorte racial no país no âmbito do governo federal.

O Ocaso do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: uma análise orçamentária

Resumo

As políticas públicas direcionadas às comunidades quilombolas tiveram como marco o lançamento do Programa Brasil Quilombola (PBQ) e sua institucionalização com a Agenda Social Quilombola. Apesar do Programa, verifica-se que comunidades quilombolas têm pouco acesso a políticas públicas e sociais específicas. O objetivo deste artigo foi analisar a alocação orçamentária do Programa Brasil Quilombola e seu nexu com a execução de políticas públicas no Brasil e no Maranhão. A metodologia utilizada baseou-se na análise de dados das Leis Orçamentárias Anuais entre 2004 e 2014 e análise documental. Os dados orçamentários foram obtidos no Portal Siga Brasil do Senado Federal, que compila dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal. Foram realizadas análises documentais no Plano Estadual de Ações Integradas do Plano Brasil Quilombola do Maranhão e no Relatório de Execução do Plano Brasil Quilombola também do Maranhão. A análise temática de conteúdo orientou o trabalho com os dados. Os dados reunidos conduziram à conclusão de que o Programa Brasil Quilombola operou como um dispositivo de governo que incluiu simbolicamente as comunidades quilombolas, aparentemente atendendo demandas de movimentos sociais. Contudo, as excluiu efetivamente, via regulação orçamentária. Além disso, constatou-se o ocaso, ao menos orçamentário, de políticas públicas com recorte racial no país no âmbito do governo federal.

Palavras-chave: Programa Brasil Quilombola; Políticas Públicas; Orçamento; Povos Tradicionais

1. Introdução

As políticas públicas direcionadas às comunidades quilombolas tiveram como marco o lançamento, em 2004, do Programa Brasil Quilombola (PBQ) e sua institucionalização com a Agenda Social Quilombola por meio do Decreto 6.261 (2007).

A estimativa da população quilombola no Brasil, segundo dados oficiais, era de 214 mil famílias em 2012, perfazendo cerca de 1.17 milhão de pessoas (Brasil, 2012). Os dados, contudo, são bastante imprecisos e subestimados, o que dificulta o planejamento de políticas públicas e sociais específicas para esse grupo (Arruti, 2009).

Segundo a definição legal expressa no Decreto nº. 4887 (2003), as comunidades quilombolas são grupos com características étnicas e raciais autoatribuídas e que possuem trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra relacionada à escravidão. Apesar de não considerar aspectos dinâmicos das identidades sociais e raciais, como apontam Almeida (2002) e Leite (2008), trata-se do conceito acionado pelo poder público para operacionalizar políticas públicas.

O Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas (Brasil, 2013) afirma que a agenda das comunidades foi incorporada ao Planejamento Plurianual do governo federal pela primeira vez na peça orçamentária de 2004-2007, tendo, desde então, sido incorporado ao planejamento orçamentário a partir do Programa Brasil Quilombola até 2012. A partir de 2012, o Plano Plurianual Brasil Maior, referente a 2012-2015, previa no programa temático

Enfrentamento ao Racismo e a Promoção da Igualdade Racial, sob responsabilidade da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), ações de coordenação, monitoramento e avaliação de ações voltadas para as comunidades quilombolas.

Em diagnósticos sobre o PBQ e políticas destinadas a comunidades quilombolas, evidenciaram-se baixos índices de acesso a políticas públicas e sociais por comunidades quilombolas, inclusive nas que foram tituladas (Brandão, Jorge & Da Dalt, 2016).

O objetivo deste artigo foi analisar a alocação orçamentária do Programa Brasil Quilombola e seu nexos com a execução de políticas públicas no Brasil e no Maranhão direcionadas às comunidades quilombolas.

As questões de pesquisa que orientaram o trabalho foram as seguintes: o que a alocação orçamentária do Programa Brasil Quilombola evidencia acerca do acesso pontual das comunidades a políticas públicas? Qual o montante de recursos redistribuídos para estados e municípios e, especialmente, para o estado do Maranhão? Quais políticas e setores tiveram a alocação de recursos orçamentários do Programa Brasil Quilombola no estado do Maranhão?

Os dados orçamentários do PBQ foram obtidos no Portal do Senado Federal, na plataforma Siga Brasil, que compila dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal.

No estado do Maranhão, a Secretaria Extraordinária de Estado da Igualdade Racial (SEIR) e o Comitê Gestor Estadual do Programa Brasil Quilombola foram acionados e forneceram documentos relacionados ao Programa Brasil Quilombola. Com isso, foram realizadas análises documentais no Plano Estadual de Ações Integradas do Plano Brasil Quilombola do Maranhão e no Relatório de Execução do Plano Brasil Quilombola do Maranhão. A análise temática de conteúdo (Bardin, 2009), com viés qualitativo (Mozzato & Grzybovski, 2011), orientou o trabalho com os dados. O roteiro de leitura e avaliação foi organizado para mapear as ações realizadas por cada um dos eixos da agenda social quilombola, que compuseram as categorias temáticas significativas (Moraes, 1999): infraestrutura e qualidade de vida, acesso a terra, inclusão produtiva e cidadania.

Para a organização da discussão, o artigo apresenta três seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção realiza um resgate das características do Programa Brasil Quilombola. Em seguida, e de forma articulada, perscruta-se a programação orçamentária do PBQ no contexto nacional para averiguar o que a disponibilidade e execução orçamentária informam sobre a atuação governamental. Na sequência, antes das considerações finais, examina-se o PBQ no estado do Maranhão.

Os dados reunidos conduziram à conclusão de que o Programa Brasil Quilombola operou como um dispositivo de governo que incluiu simbolicamente as comunidades quilombolas, aparentemente atendendo demandas e agendas de movimentos sociais. Contudo, as excluiu efetivamente, via regulação orçamentária. Além disso, constatou-se o ocaso, ao menos orçamentário, de políticas públicas com recorte racial no país no âmbito do governo federal a partir da LDO de 2014.

2. Políticas públicas direcionadas à população quilombola: o Programa Brasil Quilombola

Ao fazer uma revisão da literatura sobre políticas públicas, Souza (2006), assim como Frey (2000), discute as diversas definições do conceito e o resume como o campo do conhecimento que se propõe, simultaneamente, a conhecer “o governo em ação” e a propor mudanças no rumo dessas ações, sendo a formulação de políticas públicas a tradução das

propostas políticas em programas e ações que visam a resultados ou mudanças em aspectos concretos do mundo social.

Assim, verifica-se que não só os processos de formulação e implementação das políticas públicas são importantes nas tentativas de mudar o curso de uma dada situação, mas também a verificação e avaliação das políticas públicas, como destacam os vários modelos acionados ao ciclo de políticas públicas (Trevisan & Van Bellen, 2008; Faria, 2005). A análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola, portanto, orienta-se para uma avaliação da implementação do programa.

A agenda de políticas públicas destinadas à população negra no Brasil, segundo Domingues (2007), resultam de um quadro delineado desde meados da década de 1980, quando se intensificaram as mobilizações dos movimentos negros e atores sociais envolvidos na luta antirracista. Dessa maneira, a formação de agendas de políticas públicas com recorte racial, de acordo com Rodrigues (2010), resultou do alinhamento estratégico de diversos grupos negros em demanda, sobretudo, ao poder executivo.

Como desdobramento da mobilização do movimento negro na primeira metade da década de 1990 e, principalmente, a partir da Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e Pela Vida, ocorrida em novembro de 1995, foram traçadas estratégias de luta e mobilização apresentadas no documento intitulado Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade, abarcando um conjunto de políticas públicas direcionadas à inclusão do quesito cor nos sistemas de informação governamentais, incentivos fiscais para empresas que adotassem políticas de promoção da igualdade racial e a implantação de ações afirmativas para acesso ao ensino superior (Rodrigues, 2010).

Em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) para acompanhar e coordenar as políticas de promoção da igualdade racial. Segundo Rodrigues (2010), tem sido demandado dessa Secretaria o cumprimento das políticas propostas no Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade, além de compromissos assumidos em Durban, África do Sul, na Conferência Internacional de Combate ao Racismo, em 2001.

Com foco nas necessidades das comunidades quilombolas, o governo federal lançou em 2004 o Programa Brasil Quilombola. A coordenação do programa era de responsabilidade da SEPPIR, em parceria com 11 (onze) ministérios que compunham o Comitê Gestor do programa. A descentralização da gestão era feita pela articulação com Estados e municípios e pela instituição de Comitês Estaduais – responsáveis pela consolidação dos Planos Estaduais de Ações Integradas do Programa (Brasil, 2013).

A partir do Programa Brasil Quilombola, instituiu-se a Agenda Social Quilombola por meio do Decreto 6.261 (2007). Com esse decreto presidencial foram definidos quatro eixos prioritários de focalização das políticas públicas destinadas a esse público:

1. Infraestrutura e Qualidade de Vida: destinação de obras de infraestrutura como saneamento básico, eletricidade, habitação etc., e construção de equipamentos sociais para atendimento de demandas de saúde, habitação e assistência social;
2. Acesso a Terra: acompanhamento dos processos de certificação e titulação das comunidades quilombolas;
3. Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local: apoio ao desenvolvimento produtivo local capaz de garantir a sustentabilidade econômica e social das comunidades;
4. Direitos e Cidadania: incentivo a iniciativas de promoção de direitos e garantias das comunidades quilombolas junto a diferentes órgãos do governo,

considerando-se questões de acesso às comunidades, grandes obras, conflitos, acesso à água, energia e outros elementos fundamentais.

Assim, programas para regularização fundiária (reconhecimento, demarcação e titulação das terras), para a saúde (Programa Saúde da Família e Saúde Bucal, ações da Fundação Nacional de Saúde visando ao abastecimento de água potável e melhorias sanitárias que conduziram ao chamado “PAC Quilombola” etc.), educação, meio ambiente e assistência social foram agregados ao Programa Brasil Quilombola, além de políticas como Luz para Todos, Fome Zero e Bolsa Família, que também foram remanejados e direcionados a esse público.

Ao analisar políticas destinadas às comunidades quilombolas, Arruti (2009) afirma que o propósito do Programa Brasil Quilombola foi coordenar ações dispersas por vários ministérios e setores do governo. A descentralização, assim, é uma marca do programa, evitando-se que só uma instância ou órgão governamental fique com a responsabilidade de atender as demandas desse público.

De acordo com dados apresentados no Diagnóstico do Programa Brasil Quilombola (Brasil, 2012), havia em 2012 1.948 comunidades reconhecidas pelo Estado brasileiro, sendo que 1.834 eram certificadas pela Fundação Cultural Palmares. Em maio de 2016 esse número já chegava a 2.849. Para o estado do Maranhão são 653 comunidades oficialmente reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares (Brasil, 2016).

3. Alcance Orçamentário do Programa Brasil Quilombola: o ocaso de um programa governamental

O Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas (Brasil, 2013) informa que a pauta das comunidades foi incorporada ao Planejamento Plurianual do governo federal pela primeira vez no Plano Plurianual de 2004-2007, marcando, simbolicamente, a inclusão do tema nas políticas públicas.

Para a execução de ações e programas governamentais, há a necessidade de planejamento e aporte anual de recursos pelo governo por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). O Programa Brasil Quilombola teve sua primeira dotação de recursos na LOA em 2005, recebendo recursos como programa de governo até 2011.

O orçamento planejado e executado do Programa Brasil Quilombola pode ser acompanhado na Tabela 1.

Tabela 1 – Execução Orçamentária do Programa Brasil Quilombola – 2005 a 2014

Exercício	Valor Orçado	Valor Executado	Percentual de Execução
2005	R\$ 30.462.763,00	R\$ 7.134.148,84	23,41%
2006	R\$ 52.034.263,00	R\$ 14.105.671,18	27,10%
2007	R\$ 51.171.234,00	R\$ 8.819.537,32	17,23%
2008	R\$ 71.660.952,00	R\$ 5.096.322,08	7,11%
2009	R\$ 55.871.846,00	R\$ 9.622.138,07	17,22%
2010	R\$ 83.860.371,00	R\$ 23.395.638,21	27,89%
2011	R\$ 55.723.757,00	R\$ 28.705.098,94	51,51%

2012	0	R\$ 3.948.701,8	
2013	0	R\$ 1.544.006,31	
2014	0	R\$ 313.048,56	

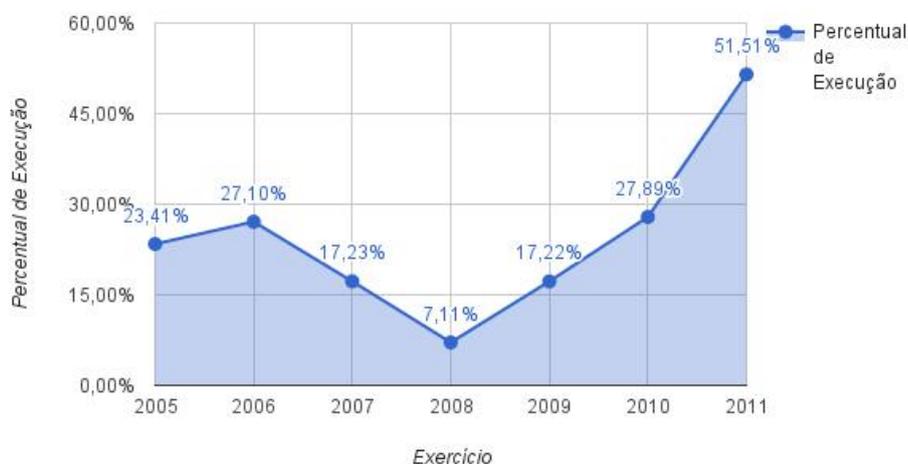
Fonte: Dados do Siga Brasil / Senado Federal - Elaborado pelos autores

Conforme se observa, houve aporte orçamentário para o programa entre 2005 e 2011. Trata-se, portanto, do período em que as ações governamentais consideraram a existência do programa em suas atividades, planejamento, ações e funções de governo.

Verifica-se que os valores orçados, entre trinta e oitenta e três milhões de reais, não foram executados na íntegra. Pelo contrário, o único ano em que houve uma maior execução do orçamento do programa foi no exercício de 2011, quando a execução atingiu o pico de 51,51%, como mostra a Figura I.

Além disso, constata-se que o programa deixou de ter aporte orçamentário a partir do Plano Plurianual de 2012, não havendo, desde então, a inclusão orçamentária do programa na lei orçamentária anual, o que significa que o programa foi extinto no Plano Plurianual Brasil Maior. Entre 2012 e 2014, os únicos recursos ainda vinculados ao PBQ foram de restos a pagar, ou seja, gastos empenhados e assumidos pelo governo federal em anos anteriores. Com isso, o programa foi descontinuado, extraoficialmente, desde 2012. Em 2013, contudo, a SEPIIR lançou o Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas, entre a extinção de um programa específico para as comunidades quilombolas pelo corte orçamentário e a realização de eventos e festividades que celebravam simbolicamente a pactuação de políticas públicas com os movimentos sociais.

Figura I - Execução do Orçamento do Programa Brasil Quilombola – 2004 a 2014 (%)



Fonte: Dados do Siga Brasil / Senado Federal - Elaborado pelos autores

A baixa execução orçamentária pode ser explicada por fatores políticos – a (não) prioridade governamental com o programa – e operacionais, como a inexistência de planos de trabalhos necessários ao empenho de recursos públicos por meio de convênios com estados e municípios. No entanto, os percentuais de pagamento (execução) mostram que a não prioridade governamental foi decisiva no processo.

Contudo, tais hipóteses precisam ser testadas. Como se tratava de um programa que buscava articular os três entes da federação na consecução de seus objetivos, faz-se necessário identificar, novamente por meio do aporte de recursos, o orçamento descentralizado para o planejamento e execução do programa.

Ao verificar o repasse de recursos da União para Estados ou municípios, constata-se que isso raramente ocorreu. Os únicos repasses registrados foram em 2008, com R\$ 100.000,00 para o Estado de Sergipe e para o município de Itacaré; duas parcelas de R\$ 300.000,00 para o Estado do Amapá executadas em 2009 e 2010; R\$ 145.432,50 para o Estado do Maranhão em 2011 e R\$ 400.000,00 para a Bahia em 2012. Os percentuais, portanto, foram bem abaixo do montante nacional e ficou concentrado em apenas quatro estados.

A partir de 2012, já com o Plano Plurianual Brasil Maior e com a descontinuidade do Programa Brasil Quilombola, o governo federal incluiu na Lei Orçamentária Anual o programa Enfrentamento ao Racismo e a Promoção da Igualdade Racial.

Com isso, esse programa passou a cobrir um amplo leque de ações governamentais que envolvia diversos ministérios e secretarias, mas sem o propósito de coordenar ações destinadas exclusivamente às comunidades quilombolas, como o programa anterior. As ações destinadas às comunidades quilombolas, portanto, tiveram suas programações orçamentárias no bojo geral da programação de “enfrentamento ao racismo” e “promoção da igualdade racial”. Na Tabela II, ao verificar o orçamento para o novo programa, encontra-se a seguinte situação na execução geral dos recursos, isto é, para todas as ações:

Tabela II – Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial

Ano	Autorizado	Pago	Percentual de Execução
2012	R\$ 105.533.333,00	R\$ 12.805.953,00	12,13%
2013	R\$ 57.766.682,00	R\$ 12.287.676,42	21,27%
2014	R\$ 64.153.000,00	R\$ 22.691.876,36	35,37%
2015	R\$ 86.965.105,00	R\$ 7.588.377,73	8,72%

Fonte: Dados Siga Brasil / Senado Federal - Elaborado pelos autores

Os valores pagos pelo novo programa, em todas as ações realizadas, foram mais baixos que os recursos anteriormente destinados ao Programa Brasil Quilombola. A única exceção foi em 2014, quando o orçamento executado se aproximou do orçamento do PBQ de 2011.

Verifica-se, portanto, uma redução drástica nos recursos destinados às políticas públicas com um recorte racial.

A análise pode, ainda, considerar somente os recursos destinados, explicitamente, às comunidades quilombolas. Dentre as ações orçamentárias previstas no programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, destacam-se, por envolverem diretamente comunidades quilombolas, as seguintes: fomento e desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais; fortalecimento institucional das organizações representativas das comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais; reconhecimento, delimitação, desinstrução e titulação de territórios quilombolas; apoio ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais; indenização das benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis em áreas reconhecidas para comunidades quilombos e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas.

Ao considerar somente os recursos diretamente direcionados a essas ações, tem-se o orçamento mostrado na Tabela III:

Tabela III - Recursos para comunidades quilombolas no Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial

Ano	Pago	Percentual do Total do Programa
2012	R\$ 7.227.709,78	56,44%
2013	R\$ 11.536.585,96	93%
2014	R\$ 20.118.252,92	88,65%
2015	R\$ 6.818.059,77	89,84%

Fonte: Elaborado pelos autores

Constata-se, a partir dos dados, que os programas envolvendo comunidades quilombolas ficaram com a maior parte dos recursos do programa. Em 2013, o percentual chegou a 93%, o que aponta para a baixa implementação de ações relacionadas às políticas públicas com recorte racial. Não se trata de sobrevalorização, nesse contexto, de políticas voltadas às comunidades quilombolas, mas o reconhecimento necessário que há ações destinadas a esse público com alto custo. Desse montante, foram R\$ 8.668.237,23 direcionados à ação Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas, o que pode estar relacionado à indenização de poucos imóveis rurais ou realização de esparsas ações no conjunto da federação.

As reduções orçamentárias tiveram seu ápice em 2015, quando o orçamento pago no âmbito do programa Enfrentamento ao Preconceito e Promoção da Igualdade Racial foi de pouco mais de sete milhões e meio de reais, dos quais quase 90% foram para as comunidades quilombolas, valor baixo para ações, por exemplo, de indenização de imóveis. Trata-se, sob o ponto de vista orçamentário, do ocaso de políticas públicas com o recorte racial ainda no governo da presidenta Dilma Rousseff.

Tais aspectos terão, como será apontado nas próximas seções, repercussões nas condições de vida das comunidades.

4. Planejamento e Execução do Programa Brasil Quilombola no Maranhão

No Maranhão, o Comitê Gestor Estadual do PBQ foi criado em 2013, ficando vinculado à Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial, como normatiza o Decreto Estadual nº. 29.486, de 24 de outubro do mesmo ano. Tratou-se de uma implantação tardia do programa, portanto.

O planejamento das ações do Programa Brasil Quilombola são sistematizadas e apresentadas, no âmbito estadual, no Plano Estadual de Ações Integradas. Trata-se do plano de ação, com propostas de programas, projetos e ações para alcançar os objetivos estabelecidos no Programa Brasil Quilombola.

O Estado do Maranhão, por meio da Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial (SEIR) do Governo Roseana Sarney, elaborou o referido plano para o período de 2012 a 2015, período em que o PBQ seria implantado e teria suas ações executadas. O ano em que o projeto teve início no Maranhão, contraditoriamente, foi o primeiro ano em que o PBQ deixou de ter o aporte de recursos na programação da Lei Orçamentária Anual pelo governo federal, o que já indica uma possível não efetivação do programa na esfera estadual. A análise do PBQ no Maranhão foi realizada pelos quatro eixos da agenda social quilombola: acesso a terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local e direitos e cidadania.

4.2.1 Acesso a terra

Rodrigues (2010) analisa o Programa Brasil Quilombola a partir da questão fundiária e aponta que esse eixo é estruturante, pois perpassa a maior parte dos interesses e conflitos envolvendo as comunidades quilombolas por comportar um caráter de redistribuição da estrutura fundiária.

Os processos de regularização fundiária, garantidos no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, regulamentados pelo Decreto 4887, de 20 de novembro de 2003 e pela Instrução Normativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nº 57, de 20 de setembro de 2009, são perpassados por uma série de etapas administrativas que se iniciam com a abertura do processo de regularização do território tradicionalmente ocupado até a titulação das terras em favor das comunidades.

Antes disso, contudo, as comunidades precisam ser reconhecidas (certificadas) como quilombolas pela Fundação Cultural Palmares, momento em que a existência da comunidade é formalmente reconhecida pelo Estado brasileiro. A partir disso, portanto, que o processo administrativo de titulação dos territórios pode ser iniciado por demanda das comunidades. Esse reconhecimento formal do Estado é, inclusive, pré-condição para acesso dos quilombolas às políticas públicas que lhes são destinadas.

Avaliando a dinâmica dos processos de titulação, Rodrigues (2010) destaca que os territórios são importantes para as comunidades por lhes assegurarem a reprodução física e cultural. Para a autora, os principais problemas na regularização dos territórios estão centrados na gestão eficiente dos recursos orçamentários, nas representações dos interesses das comunidades e na política fundiária (Rodrigues, 2010, p. 272), o que ajuda a explicar o descompasso entre o número crescente de comunidades reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares e o baixo número de comunidades que obtiveram a titulação de suas terras.

No caso do Maranhão, de acordo com o Plano de Ações Integradas (Maranhão, 2011), as ações de regularização do território no Estado deveriam priorizar comunidades em situação de conflito, comunidades em áreas de difícil acesso, comunidades que foram impactadas por grandes projetos e comunidades em situação de carência nutricional.

Segundo a Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial, algumas das ações previstas pelo programa já faziam parte das atribuições do órgão: recebimento de denúncias sobre conflitos em comunidades; acompanhamento jurídico; capacitação de lideranças e participação em audiências; além de “reuniões de trabalho para definição de atividades conjuntas” e “assinatura de Termos de Cooperação Técnica”.

De acordo com o relatório de execução do programa (Maranhão, 2014), as regiões mapeadas pelo governo estadual com as maiores concentrações de comunidades eram as seguintes: Pericumã, Baixada Maranhense, Litoral Ocidental, Baixo Itapecuru, Lagos e Alto Munim. Destas, 65 eram tituladas, sendo 30 pelo Incra e 35 pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA).

As ações planejadas incluíam a regularização, entre 2012 e 2015, de 246 territórios quilombolas, o que ficou orçado em R\$ 9.100.000,00. As ações realizadas, contudo, foram a expedição de 27 títulos de “reconhecimento de domínio” para as associações “ocupantes de terras públicas”. Dessas, apenas 17 estavam inicialmente previstas no plano inicial. Além da baixa capacidade de execução do planejado, o resultado também evidencia que os critérios de priorização foram adotados secundariamente: priorizou-se a regularização de territórios situados em terras públicas e sem histórico de tensões sociais ou conflitos.

O governo do Maranhão se comprometeu no Plano de Ações Integradas a compor orçamento no Plano Plurianual 2012 a 2015 e, somado a repasses acordados com a SEPPIR, executar ações de regularização fundiária. O desempenho, contudo, foi o seguinte:

Quadro I – Programação e Execução Orçamentária do Programa Brasil Quilombola no MA

Programação Orçamentária (Planejamento)			Execução Orçamentária	
Exercício	Valor Estadual	Repasso Federal	Valor Estadual	Repasso Federal
2012	623.400,00	1.454.600,00	60.000,00	Não houve
2013	623.400,00	1.454.600,00	180.000,00	Não houve
2014	623.400,00	1.454.600,00	20.000,00	Não houve
2015	623.400,00	1.454.600,00	-	Não houve
Total	2.493.600,00	5.818.400,00	160.000,00	00,00

Fonte: Maranhão (2012; 2014) - Adaptado.

Como se observa, não houve o repasse de recursos federais para a ação. Estavam previstas, ainda no eixo acesso a terra, a celebração de convênio entre a SEPPIR e organizações de

representação das comunidades quilombolas do Maranhão por meio da SEIR, com previsão de aporte de R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil), sendo 90% desse montante de responsabilidade da SEPPIR. Contudo, não houve o repasse dos valores pelo órgão federal e nem a manutenção dos recursos pelo governo do Maranhão (Maranhão, 2012).

O governo do Estado afirmou, todavia, que foram mantidas as “celebrações de convênios” com a Defensoria Pública da União e do Estado e a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (Aconerug).

4.2.2. Infraestrutura e Qualidade de Vida

O eixo Infraestrutura e Qualidade de Vida propunha programas, projetos e ações em diversas áreas para as comunidades quilombolas do Maranhão, como o programa de Educação Quilombola, o Programa Saúde Quilombola, desenvolvimento urbano em comunidades quilombolas (incluía desde pesquisas sobre tipos de residência até ações de saneamento ambiental e acessibilidade) bem como ações na área de infraestrutura, como a melhoria de estradas vicinais, construção de moradias, barragens, cisternas, pontes etc. (Maranhão, 2012).

Ao avaliar a execução das ações, contudo, verifica-se que poucas ações foram efetivadas. Sobre a Educação Quilombola, o governo do Estado afirma ter distribuído kits educacionais para as unidades regionais de educação com temáticas de interesse das comunidades e ter investido na formação de poucos professores multiplicadores (104), além da formação direta de quase 400 professores em diversos municípios do Estado, bem como instituída parceria com a Fundação Roberto Marinho para adoção do Projeto A Cor da Cultura e a reforma de menos de 10 escolas em todo o Maranhão (Maranhão, 2014).

Em relação à política de saúde quilombola, as ações informadas pelo governo do Estado foram “ações desenvolvidas [...] com ênfase no cunho educativo e apoio institucional à gestão”, “Roda de diálogo com gestores, profissionais, lideranças quilombolas [...] sobre a implantação da política de saúde do homem”, campanhas e oficinas preventivas e de imunização. Sobre a construção de unidades básicas de saúde, “não houve informações sobre a ação citada” (Maranhão, 2014, p. 11).

Concernente às ações na área habitacional, nenhuma ação foi realizada considerando o recorte quilombola, o mesmo ocorrendo em relação à implantação e melhoria da infraestrutura de comunidades quilombolas.

Constata-se, assim, a não efetivação das estratégias planejadas no eixo, bem como a baixa capacidade técnica e gerencial dos órgãos governamentais no estado do Maranhão, incapazes de dispor de indicadores de efetivação das ações delineadas.

4.2.3. Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva

As atividades do eixo foram separadas em fomento e apoio à produção agrícola e não agrícola, com ações previstas para investimentos na cadeia produtiva, apoio a comercialização dos produtos da agricultura familiar, implantação de sistemas produtivos, assistência técnica e extensão rural, além da implantação do Selo Quilombola. O planejamento inicial e as ações efetivadas estão no Quadro II:

Quadro II – Fomento e apoio à produção de 2012 a 2015

Ação	Meta Física	Meta Financeira R\$	Executado
Investimento na cadeia produtiva	50 projetos	7.9 Milhões	Implantação de dois sistemas de irrigação no município de Alcântara, orçados em R\$ 20.204,40 e beneficiando 13 famílias
Apoio a comercialização dos produtos da agricultura familiar e economia solidária.	5.700 agricultores	27.100 Milhões	
Implantação de sistema produtivo sustentável	7.000 agricultores	7.2 Milhões	
Assistência técnica e extensão rural	89.000 agricultores	18.8 Milhões	Emissão de 2.730 DAPs para agricultores familiares quilombolas
Implementação da Rede Selo Quilombola	100 empreendimentos	1.8 Milhões	

Fonte: Maranhão (2014). Elaborado pelos autores

Estavam previstos ainda investimentos para a Juventude Rural Quilombola a fim de desenvolver habilidades e competências por meio da implantação de projetos capazes de promover a cidadania e a disseminação de práticas sustentáveis capazes de assegurar padrões sucessórios. Os recursos estimados previam o montante de R\$ 165.000,00 pelo governo do Estado e R\$ 1.537.500,00 da parte do governo federal.

A ação executada no período foi de Empreendedorismo dos Jovens e Mulheres Rurais, com ações de capacitação de mulheres para atuarem como cabeleireiras especialistas em tranças e outra capacitação de piscicultura para duas comunidades no município de Alcântara. Não houve, da parte do governo federal, repasse de recursos e nem o empenho do governo estadual na implementação de ações.

Foram planejadas ainda ações para promoção de produtos da sociobiodiversidade, apoio a comercialização de produtos da agricultura familiar, incentivo à piscicultura, reestruturação da assistência técnica e extensão rural. No entanto, não houve o alinhamento das ações governamentais, ao ponto da Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial desconhecer quaisquer ações que tenham sido feitas entre 2012 e 2015 nessas áreas (Maranhão, 2012; 2014).

4.2.4. Eixo Direito e Cidadania

Quanto ao eixo Direito e Cidadania, foram previstos um censo em todas as comunidades quilombolas certificadas no Estado do Maranhão, ações de qualificação para fortalecimento do protagonismo das comunidades, implantação do Programa de Proteção a Defensores dos Direitos Ameaçados, inclusão digital de jovens e adultos e a implantação do Balcão de Direitos, que se propunha a prestar atendimento psicossocial e jurídico aos quilombolas.

Constam como ações efetivadas no eixo, segundo a SEIR (Maranhão, 2014): a realização de oficinas sobre a valorização da temática étnico-racial; a realização de diagnóstico acerca do acesso a políticas públicas em 17 comunidades em diversos municípios do Estado; capacitação de lideranças para elaboração de histórico da comunidade para solicitação de Certificado à Fundação Palmares; “informes” (sic) sobre empreendedorismo a comunidades e lideranças.

Quanto ao Balcão de Direitos, a SEIR informou que em 2014 tal iniciativa “estava em implantação” e o Programa de Proteção a Defensores dos Direitos Ameaçados não foi implantado, bem como o programa de inclusão digital para jovens e adultos quilombolas. A Delegacia Especializada em Conflitos Agrários, contudo, atuou em situações em diferentes regiões do Estado, acompanhando casos de conflitos, ameaças, invasão de territórios quilombolas e assassinatos.

A SEIR considera que o governo do Estado do Maranhão, para o período de 2012 a 2014, não dispõe de dados capazes de avaliar as políticas públicas direcionadas à população quilombola, além de mencionar a dificuldade da intersectorialidade, “desafios” (sic) relacionados à execução e à gestão político-administrativa do Estado (Maranhão, 2014).

Nessa mesma direção, encontra-se, no relatório de prestação de contas, a seguinte assertiva: “No eixo desenvolvimento local e inclusão produtiva, as informações obtidas precisam ser melhor trabalhadas para que se tenha um retrato efetivo das políticas executadas” (Maranhão, 2014, p. 36). Contudo, a SEIR considera já um avanço o recorte das políticas públicas direcionadas às populações quilombolas.

O único repasse do governo federal para o Estado do Maranhão, vinculado ao PBQ, ocorreu em 2011, quando foram transferidos para a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos o montante de R\$ 145.432,50 para a ação de capacitação de agentes das comunidades quilombolas.

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi analisar a alocação orçamentária do Programa Brasil Quilombola e suas repercussões na execução das políticas públicas direcionadas a comunidades quilombolas no Brasil e no Maranhão.

Verificou-se que o baixo acesso das comunidades quilombolas a políticas públicas, está associado, de forma decisiva, à alocação orçamentária. Além disso, constatou-se o ocaso, ao menos orçamentário, de políticas públicas com recorte racial no país no âmbito do governo federal.

Ao se avaliar a programação orçamentária do PBQ, verifica-se que o programa foi incluído na Lei Orçamentária Anual entre 2005 e 2011. Foi o período em que as ações governamentais consideraram o programa em suas atividades, planejamento, ações e funções orçamentárias e administrativas. Com o plano plurianual Brasil Maior, no segundo governo de

Dilma Rousseff, o PBQ foi descontinuado extra-oficialmente. Em 2013, quando o Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas foi lançado, o programa já não existia na programação orçamentária do governo federal, pois havia sido diluído no Programa Enfrentamento ao Racismo e a Promoção da Igualdade Racial, vigente no Plano Brasil Maior. O PBQ deixou de ser, portanto, um programa governamental, apesar da inclusão do tema em festividades e comemorações com o recorte racial promovidas pelo governo federal.

Quanto ao repasse de recursos aos governos estaduais e municipais, constata-se que isso raramente ocorreu. Os únicos repasses foram para Sergipe, Amapá, Bahia e Maranhão. Apesar disso, foram valores inferiores aos programados e para ações pontuais, não configurando ações estruturantes dos eixos da agenda social quilombola. Com isso, a realização de ações em âmbito estadual e municipal ficou comprometida.

Além disso, as reduções orçamentárias tiveram seu ápice em 2015, quando o orçamento do programa Enfrentamento ao Preconceito e Promoção da Igualdade Racial foi de pouco mais de sete milhões e meio de reais, dos quais quase 90% foram para as comunidades quilombolas. Trata-se, sob o ponto de vista orçamentário, do encerramento de uma agenda de políticas públicas com esse recorte.

Houve, nesse sentido, um dispositivo de governo que incluiu simbolicamente as comunidades quilombolas ao propor políticas específicas e nomeá-las, celebrando sua existência em festividades e cerimônias públicas. Porém, efetivamente, via regulação orçamentária, ocorre um processo de exclusão das comunidades quilombolas das políticas públicas. O PBQ gerou elementos para acolher discursivamente demandas dos movimentos sociais que dificilmente realizam-se na prática devido à inexistência de orçamento para a execução de suas propostas.

No Maranhão, o Comitê Gestor Estadual do Programa Brasil Quilombola foi criado em 2013, mas não teve existência efetiva, sendo as ações governamentais articuladas a partir da Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial (SEIR). Tratou-se de uma implantação tardia do programa, portanto. Quando o programa teve início no Maranhão, o PBQ já não tinha aporte de recursos na programação da LOA pelo governo federal há dois anos, o que repercutiu enormemente na execução das ações do governo do Estado.

O repasse do governo federal para o Estado do Maranhão, vinculado ao PBQ, ocorreu em 2011, apenas para a capacitação de agentes das comunidades quilombolas. Não houve, novamente, ações estruturantes no âmbito do governo do Estado.

Além disso, alguns aspectos devem ser destacados no âmbito estadual, como a inexistência de planejamento, a ausência de mecanismos de monitoramento das ações e de indicadores de desempenho. Mudanças relativas à alternância de grupos de poder no Estado também são refletidas nas políticas específicas. Na constituição da SEIR do novo governo estadual iniciado em 2015, não houve repasse de informações do que havia sido realizado na gestão anterior. A própria SEIR reconhece, no balanço que faz do programa, a dificuldade em articular secretarias e órgãos governamentais para a consecução das ações e de questões mais elementares, como a disponibilidade de informações sobre as comunidades (Maranhão, 2014).

Com isso, a inexistência de políticas públicas nas comunidades quilombolas maranhenses é parte desse contexto nacional em que ações governamentais com recorte racial são, simbolicamente, reconhecidas em seu potencial mitigador das desigualdades de grupos socialmente vulneráveis e parte, por outro lado, de um processo de instrumentalização de políticas públicas como técnica governamental para aproximação de movimentos sociais sem, efetivamente, melhorar as condições de vida de tais grupos.

Referências

- Almeida, A. W. B. 2002. Os Quilombos e as Novas Etnias. In: O'Dwyer, E. C. (Org). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. pp. 43 – 81.
- Arruti, J. M. 2009. Políticas Públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In: Paula, M.; Heringer, Rosana (Orgs.). *Caminhos Convergentes - Estado e Sociedade na Superação das desigualdades Raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Boll, Action Aid, v. 1, p. 75-110.
- Bardin, L. 2009. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA.
- Brasil. 2007. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Chamada Nutricional Quilombola 2006*. Brasília: MDS.
- Brasil. 2012. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Programa Brasil Quilombola: diagnóstico de ações realizadas*. Brasília, SEPPIR.
- Brasil. 2013. Secretaria de Políticas de Políticas de Promoção da igualdade Racial. *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas*. Brasília, SEPPIR..
- Brasil. Fundação Cultural Palmares. 2016. *Quadro Geral de Comunidades Remanescentes de Quilombos*. Brasília, FCP:. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/QUADRO-RESUMO.pdf>>. Acesso em: 31 nov. 2016.
- Decreto n.º. 4887, de 20 de novembro de 2003* (2003). Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003. Recuperado em 23 de abril de 2017 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm.
- Decreto 6.261, de 20 de novembro de 2007* (2007). Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências. Brasília, 2007. Recuperado em 23 de abril de 2017 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6261.htm
- Domingues, P. 2007. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos, *Tempo*, vol.12, n.23, p. 100-122.
- Faria, C. A. P. 2005. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out.
- Frey, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, Brasília, v. 21, p. 211-259.

- Jorge, A. L., Brandão, A. & Dalt, S. 2016. Faz diferença estar na agenda? Lideranças comunitárias quilombolas e percepções sobre acesso às políticas sociais nos anos recentes. Paper apresentado no 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu - MG, 24 a 28 de outubro.
- Leite, I.B. 2008. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. *Revista Estudos Feministas*, v. 16, n. 3, p. 965-977.
- Maranhão (Estado). 2012. *Plano de Ações Integradas do Programa Brasil Quilombola/Maranhão*. São Luís: Governo do Estado.
- Maranhão (Estado). 2014. *Plano de Ações Integradas do Programa Brasil Quilombola/Maranhão- Relatório Preliminar*. São Luís: Governo do Estado.
- Moraes, R. 1999. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32.
- Mozzato, A.R.; Grzybovski, D. 2011. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago.
- Rodrigues, V. 2010. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Brasil, 15, dez. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3258/2121>. Acesso em: 14 Jul. 2014.
- Souza, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n.16, pp. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 jan. 2015.
- Trevisan, A. P. & Van Bellen, H. 2008. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Rev. Adm. Pública*, vol. 42, nº. 3, pp. 529-550.