

Nota Técnica

Orçamento Público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia Covid-19

Elaboração:
Carmela Zigoni



Nota Técnica

Orçamento Público voltado para as comunidades
quilombolas no contexto da pandemia Covid-19

Elaboração: Carmela Zigoni

Brasília, 10 de setembro de 2020



Introdução

A presente Nota Técnica visa apresentar os dados do Orçamento Geral da União destinados ao financiamento de políticas públicas voltadas para comunidades quilombolas em 2020, bem como a série histórica dos anos anteriores, com o objetivo de visibilizar a situação precária das ações de enfrentamento ao Covid-19 que protejam e promovam os direitos destas comunidades.

É preciso iniciar dizendo que **não existem mais políticas públicas específicas para comunidades quilombolas no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023**. Isso significa que não há planejamento para implementação destas políticas públicas, nem programas orçamentários específicos para promoção dos direitos dos quilombolas, gerando os seguintes efeitos:

- (1) A alocação de recursos é definida de maneira discricionária pelos gestores públicos, durante o ano fiscal, dando poderes para estes gestores de contemplar ou não os quilombolas nos programas orçamentários;
- (2) Uma vez que não há desenho de política pública para quilombolas no PPA, também não existem metas e indicadores que tornem o orçamento mais eficaz, eficiente e efetivo na promoção de direitos e proteção destas comunidades;
- (3) A ausência de planejamento, metas, indicadores e orçamento específico acarreta prejuízo para o monitoramento por parte dos próprios gestores públicos – para avaliar as ações e aperfeiçoá-las, corrigindo possíveis distorções –, mas também pela sociedade civil, que não consegue visualizar, pelas plataformas oficiais, a alocação dos recursos para os quilombolas em sua integralidade.

O processo de desmantelamento das políticas públicas para as comunidades quilombolas está em processo desde 2014, com o início do ajuste fiscal, como apresentaremos a seguir. No entanto, é preciso destacar que a exclusão total deste público do PPA 2020-2023, assim como da política de enfrentamento ao racismo e qualquer menção à população negra, é um ato de racismo institucional efetuado pelo atual governo brasileiro.

Situação das comunidades quilombolas no orçamento 2020¹

As comunidades quilombolas não tem uma política pública de saúde específica, a exemplo da política de saúde indígena que é parte do SUS, tem uma estrutura definida, institucionalidade, capilaridade e orçamento. Assim, os quilombolas estão subsumidos no orçamento geral do SUS, que chegou ao ano de 2020 **subfinanciado em 20 bilhões de reais**, como aponta o relatório *O Brasil com baixa imunidade: Balanço do Orçamento Geral da União 2019* (Inesc, abril 2020). O impacto da redução destes recursos se faz sentir na população em geral em função da pandemia da Covid-19 mas, principalmente, nos grupos populacionais que dependem exclusivamente do sistema.

Destaca-se que em muitos quilombos do país a falta de saneamento básico é um dos principais problemas a serem enfrentados, o que limita o acesso a água potável. Compete à Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) as ações de saneamento para o atendimento, prioritariamente, a municípios com população inferior a 50.000 habitantes e em comunidades quilombolas e de assentamentos. **Em 2019, o orçamento executado da FUNASA foi de R\$2,8 bilhões**, e para a **Ação 7656: Implantação, Ampliação ou Melhoria de Ações e Serviços Sustentáveis de Saneamento Básico em Pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos) foram executados R\$100 milhões, para contemplar cinco Estados: Bahia, Ceará, Pará, Santa Catarina e Distrito Federal**. Em 2020, o recurso autorizado da FUNASA conta com montante de R\$3 bilhões, e para a **Ação 7656 não foram autorizados novos recursos**, tendo sido pagos até agora R\$37,4 milhões de reais de restos a pagar de anos anteriores. Para saneamento básico em municípios com mais de 50 mil habitantes, localizamos Planos Orçamentários no **Ministério do Desenvolvimento Regional**, mas nenhum deles faz referência a comunidades tradicionais ou quilombolas: a **Função Saneamento** conta com R\$478 milhões, dos quais 90% já foram executados.

Ressalta-se que a **regularização fundiária dos territórios quilombolas**, prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Decreto 4887/2003 e outros atos normativos, contribui para a proteção e autonomia econômica destas comunidades. Isto porque é a partir dos territórios tradicionalmente ocupados que os quilombolas são capazes de reproduzir sua cultura e autonomia, garantindo modelos de economia sustentável e solidária. **Desde 2017 não há recursos orçamentários para regularização fundiária**, e o Brasil só titulóu 7% destas áreas. Em 2020, foram autorizados **R\$ 3,2 milhões da Ação 210Z: Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas, executada pelo INCRA**, mas nenhum recurso foi pago até o momento de fechamento desta nota. E mais: a **Ação 210Y: Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos**

¹ Todos os dados da fonte: Portal Siga Brasil, em 25 de agosto de 2020.

Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais está sem financiamento desde 2016.

Com isso, a **insegurança alimentar e nutricional**, que já era uma realidade nos anos anteriores² se aprofundou no período de pandemia. Para 2020, o orçamento para distribuição de cestas de alimentos para as comunidades quilombolas, teve recursos autorizados de **apenas R\$7,3 milhões**, na **Ação 2792 – Alimentos Povos e Comunidades Tradicionais**, de responsabilidade do Ministério da Cidadania: até o momento, foram pagos somente **R\$ 364 mil reais**. Esta ação está dentro do **Programa 5033: Segurança Alimentar e Nutricional**, que com os créditos extraordinários da Medida Provisória 957/2020 (R\$500 milhões) está com recursos autorizados de R\$968 milhões, dos quais foram pagos somente R\$80 milhões (menos de 10%).

Em 2019, o **Programa 2069: Segurança Alimentar e Nutricional** contou com R\$475 milhões em recursos autorizados, todos executados. Destes recursos, para povos e comunidades tradicionais foram destinados R\$ 20 milhões da **Ação 2151/PO003: Apoio para ações de SAN para povos indígenas e povos e comunidades tradicionais**, mas somente R\$ 250 mil foram pagos.

Com o fim da política de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial no PPA 2020-2023, o Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos (MMFDH) não tem que alocar recursos para este público de forma obrigatória. O MMFDH teve mais de R\$ 300 milhões de recursos autorizados na LOA 2020, e com o incremento dos créditos extraordinários da Covid-19 conta hoje com R\$ 575 milhões para executar, dos quais só pagou 12% até o momento de fechamento desta nota. **Até julho de 2020 nenhum recurso havia sido destinado para a promoção da igualdade racial**, mesmo em meio à crise de saúde. Em agosto, foram destinados R\$ 2,6 milhões para o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), dos quais só foram pagos R\$ 60 mil. Para as comunidades quilombolas foram alocados **somente R\$ 115 mil** na **Ação 6440: Fomento ao Desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais**, dos quais **nenhum valor foi pago**. No mesmo Ministério, as políticas para **enfrentamento da violência contra as mulheres permanecem com baixíssima execução**, dos R\$117 milhões disponíveis, foram executados R\$12,5 milhões, cerca de 10%.

O recurso para **Fundação Cultural Palmares** em 2020 é de R\$21,3 milhões, sendo que foram pagos até agora R\$11 milhões, mas **nenhuma rubrica no orçamento é específica para quilombolas**, mesmo que o órgão tenha como atribuição contemplar estas comunidades, seja com as certidões de reconhecimento, seja com assistência jurídica.

Por fim, ressaltamos que, **dos R\$500 bilhões autorizados** pelo Congresso Nacional para enfrentamento à Covid-19, **61% foram executados** até o dia 25 de agosto de 2020. Em junho, este percentual era de apenas 30%.

2

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernos_de_estudos20.pdf

Série histórica do Orçamento 2014 a 2019

A política de promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo foi completamente desmontada após a publicação da EC95/2016. O **Programa 2034: Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo sofreu uma queda de 80% de seus gastos entre 2014 e 2019**, passando de R\$ 80,4 milhões para R\$ 15,3 milhões no período. Houve uma queda de 45,7% dos recursos para o programa de promoção à igualdade racial em 2019, quando comparamos com 2018. **Dentro deste programa, a regularização fundiária de territórios quilombolas ficou sem recursos a partir de 2016, mesmo constando no PPA 2016-2019.**

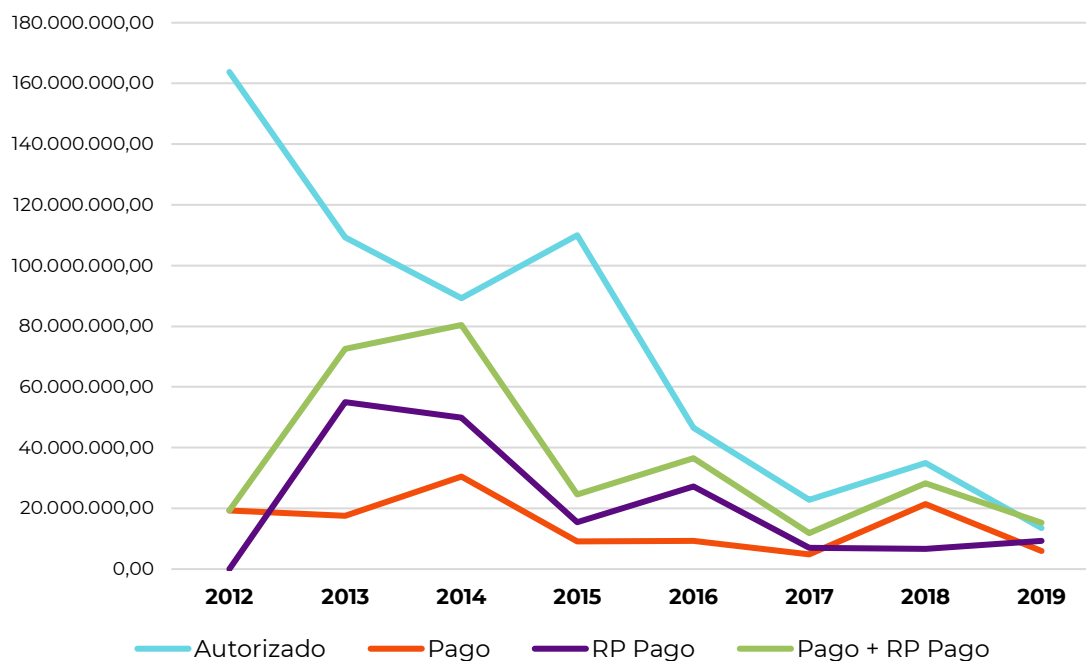
Em termos reais, em 2019, o recurso do **Programa 2034: enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial** representou somente 8% do recurso autorizado em 2012, ou seja, **em oito anos, a redução foi de 92%**. O gráfico a seguir apresenta a série histórica, e a incapacidade do Estado em desenvolver uma política de igualdade racial que realizasse progressivamente os direitos.

GRÁFICO 1

Execução do orçamento do programa 2034:

Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial.
2012 a 2019

Valores em reais correntes



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2020.
Elaboração: Inesc.

Para as **comunidades quilombolas**, duas ações orçamentárias específicas dentro do Programa 2034 podem ser destacadas: a **Ação 210Z: Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas**, executada pelo INCRA, e a **Ação 210Y: Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais**, executada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Estas duas ações eram parte de uma estratégia combinada no desenho da política pública para os territórios quilombolas, ou seja, os processos de regularização fundiária deveriam vir acompanhados de ações para o desenvolvimento das comunidades.

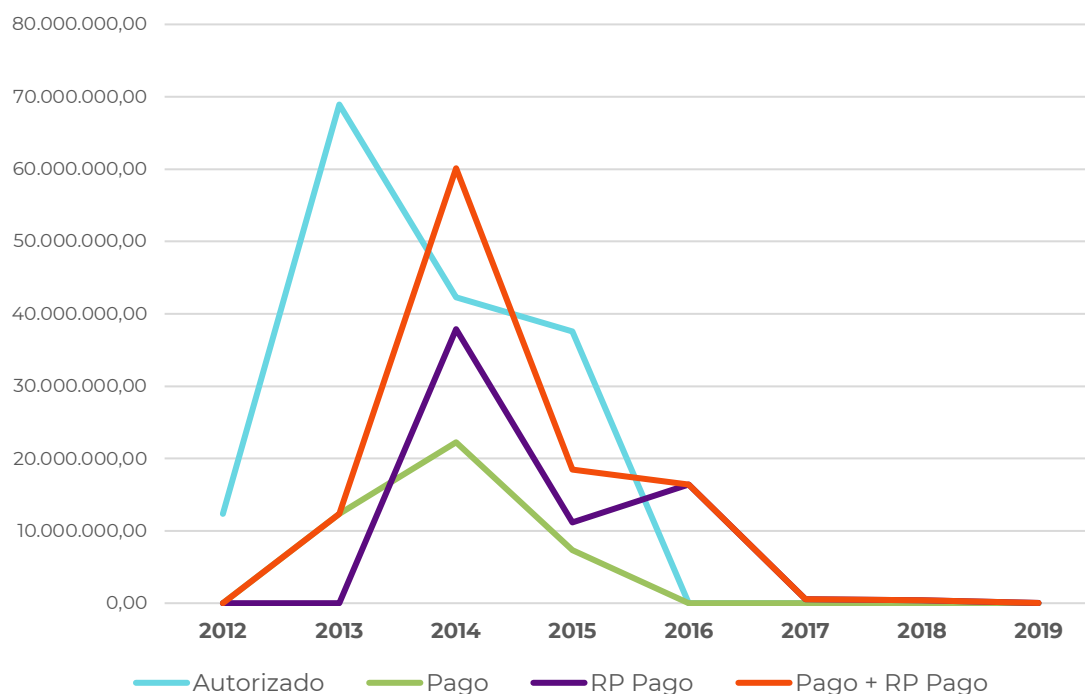
Em 2013 a Ação 210Z chegou a ter R\$ 70 milhões autorizados e a 210Y alcançou seu máximo em 2014, com R\$ 8 milhões autorizados. No Brasil, menos de 7% dos territórios quilombolas estão titulados³. **Ambas as ações deixaram de ter recursos a partir de 2016**, mesmo permanecendo como missão do Programa 2034 no PPA 2016-2019.

GRÁFICO 2

Execução do orçamento da ação 210Z:

Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas
(2012 a 2019)

Valores em reais correntes



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2020.
Elaboração: Inesc..

³ Débora Brito. Menos de 7% das áreas quilombolas no Brasil foram tituladas. Agência Brasil. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>.

A Ação 210Y, que deveria ser convertida em convênios e ações nos territórios, para projetos de produção sustentável das famílias quilombolas, teve pouquíssimo recurso autorizado em todos os anos, bem como execução igualmente baixa, como demonstra a Tabela 1.

TABELA 1

Execução do orçamento da ação 210Y:

Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (2013 a 2019)

Valores em reais correntes

Ano	Autorizado	Pago	RP Pago	Pago + RP Pago
2013	R\$ 4.533.010,08	R\$ 4.971,34	0,00	R\$ 4.971,34
2014	R\$ 8.477.196,41	R\$ 2.061.717,40	0,00	R\$ 2.061.717,40
2015	R\$ 2.259.526,94	R\$ 365.205,75	R\$ 1.912,61	R\$ 367.118,36
2016	R\$ 1.528.028,54	0,00	0,00	0,00
2017	R\$ 1.157.563,98	0,00	R\$ 308.405,45	R\$ 308.405,45
2018	0,00	0,00	0,00	0,00
2019	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2020.
Elaboração: Inesc.

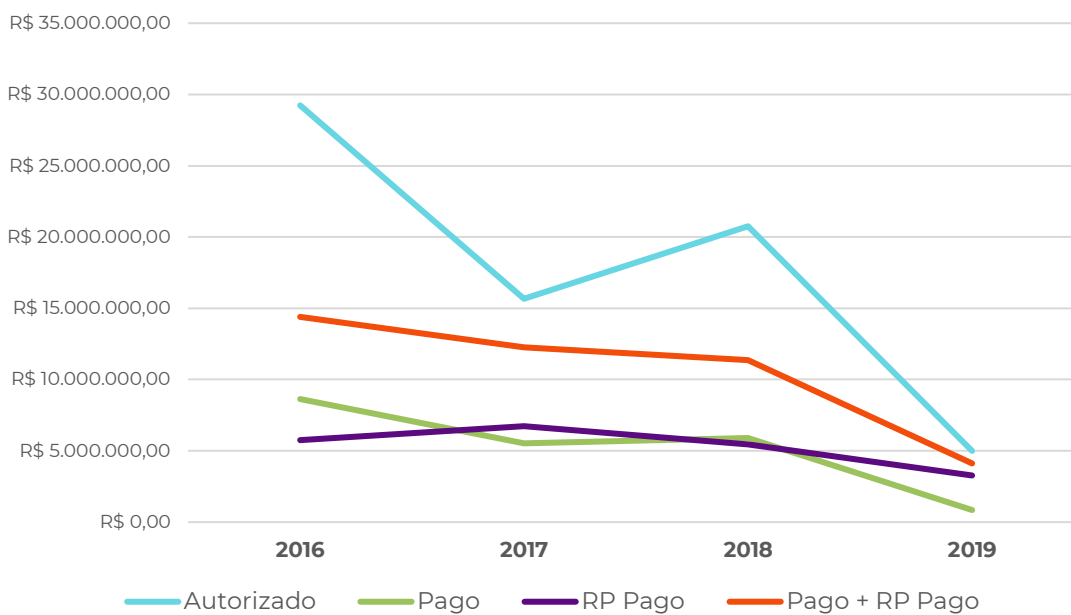
Em 2019, o recurso da **Fundação Cultural Palmares**, responsável por resguardar a memória negra no Brasil, **representou menos de 3% do orçamento geral do Programa 2027: Cultura – Dimensão Fundamental do Desenvolvimento**, que contou com R\$ 1 bilhão em recursos: uma redução de 83% dos R\$ 29 milhões que recebeu em 2016.

A evolução do recurso da FCP pode ser visualizada no Gráfico 3. A instituição tem como missão o fomento e a preservação das manifestações culturais negras bem como o apoio e difusão da Lei nº 10.639/03, que torna obrigatório o ensino da História da África e Afro-Brasileira nas escolas; além da emissão das certidões de reconhecimento de comunidades quilombolas.

GRÁFICO 3

Execução do orçamento da fundação cultural palmares (2016 a 2019)

Valores em reais correntes



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2020.
Elaboração: Inesc.

Conclusões e recomendações

Pela análise apresentada dos dados do orçamento, podemos concluir que o governo brasileiro não está criando condições para proteger as comunidades quilombolas da Covid-19, na medida em que observamos duas situações: (1) ausência de recursos alocados em políticas públicas de desenvolvimento sustentável e regularização fundiária; e, (2) quando há recursos, os mesmos não estão sendo executados.

Registra-se que o auxílio emergencial é uma iniciativa pública que deveria ser destinada aos quilombolas, uma vez que os mesmos atendem os critérios do programa. No entanto, o governo federal desconsiderou a realidade vivida pelas comunidades quilombolas e não os inclui, na sua grande maioria, como beneficiários da transferência de renda. Isso por diversas razões: (i) dificuldade de acessar equipamentos públicos por viverem em territórios afastados das cidades; (ii) limitações para atendimento de políticas, pois muitas vezes são vítimas do preconceito resultado do racismo institucional ou por falta de documentos; (iii) impossibilidade de se cadastrar em aplicativo, pois em muitos casos não possuem nem internet nem celular por pertencerem a comunidades rurais majoritariamente pobres. Atualmente, são cerca de 180 mil famílias quilombolas no CadÚnico, e outras que entraram no perfil após a pandemia.

Com base nos dados, portanto, recomenda-se:

1. **Execução imediata dos recursos disponíveis** para atendimento e proteção das comunidades quilombolas no contexto da Covid-19, em especial dos Ministérios da Cidadania e o Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos;
2. **Orientação imediata para os gestores públicos federais** para que registrem nos Planos Orçamentários (POs) os recursos alocados para comunidades quilombolas, preferencialmente indicando os Estados para os quais o recurso se destina, a fim de garantir a transparência dos gastos públicos;
3. **Solicitação ao poder executivo** para que dê publicidade aos recursos de custeio e investimento discriminados por UF, município e comunidade quilombola, para dar transparência aos recursos descentralizados;
4. **Elaboração de metas e indicadores** para políticas de promoção dos direitos quilombolas para os próximos 3 anos do PPA;
5. **Retorno dos programas e ações orçamentários** específicos para enfrentamento ao racismo na LOA 2021, em especial para proteção dos quilombolas durante a Covid-19 e decorrentes dos impactos da mesma;
6. **Alocação de recursos, na LOA 2021**, para regularização fundiária para territórios quilombolas, conforme preconizado na Constituição de 1988, bem como recursos para saneamento básico;
7. **Alocação de recursos, na LOA 2021**, para promoção da segurança alimentar e nutricional de comunidades quilombolas (envio de cestas de alimentos e convênios para desenvolvimento produtivo local).