



NOTA TÉCNICA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA
SÉRIE HISTÓRICA ORÇAMENTO - 2014 A 2022

Elaboração: Carmela Zigoni, Assessora Política do Inesc

Brasília, 06 de outubro de 2022.

1. CONTEXTO

A regularização fundiária de territórios quilombolas está prevista no Artigo 68 da Constituição Federal, e foi regulamentado pelo Decreto 4887/2003 e por diversas portarias normativas do INCRA. O Decreto 4887/2003 foi [julgado constitucional pelo STF em 2018](#).

O IBGE estima que existam quase 6 mil localidades¹ quilombolas no Brasil, presentes em todos os estados, mas infelizmente ainda não capta o número de pessoas vivendo nessas comunidades. A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) estima 6 mil comunidades e 16 milhões de pessoas.

Menos de 7% dos territórios quilombolas estão titulados: de 2005 a 2018, foram 127 territórios titulados e 287 RTIDs publicados no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação.

Em 2021 o Supremo Tribunal Federal (STF) acatou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742 (ADPF/742) apresentada pela Conaq, solicitando a aprovação de um plano específico de enfrentamento à pandemia para essas comunidades. O tribunal determinou a criação de um grupo de trabalho paritário entre sociedade civil e governo, para a elaboração, a implementação e o monitoramento deste plano. A decisão expressa, entre necessidades relacionadas a saúde, segurança alimentar e nutricional e saneamento básico, a regularização fundiária como uma política pública essencial para proteção deste grupo e promoção de seus direitos.

2. NOTA METODOLÓGICA

Os dados apresentados nos principais achados, abaixo, e nas tabelas de Excel, em anexo, foram levantados no dia 05 de outubro no Portal Siga Brasil, no Painel Especialista. A última atualização do Portal Siga Brasil é de 03/10/2022.

¹Localidade, conceito do IBGE, é diferente de comunidade: a localidade abarca territórios quilombolas oficialmente delimitados pelos órgãos responsáveis (ou seja, que podem ter várias comunidades dentro de seus limites) e os agrupamentos de domicílios ocupados por quilombolas, considerando-se o princípio da autoidentificação; outras localidades que não atendam aos critérios anteriores, mas que sejam ocupados por quilombolas.

Fonte: https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/tipologias_do_territorio/base_de_informacoes_sobre_os_povos_indigenas_e_quilombolas/indigenas_e_quilombolas_2019/Notas_Tecnicas_Base_indigenas_e_quilombolas_20200520.pdf



Todos os dados corrigidos pela inflação (IPCA, índice utilizado pelo Portal Siga Brasil), portanto **comparáveis entre os anos**.

A metodologia do Inesc considera recurso executado aquele referente aos recursos 'pago + restos a pagar pago' (execução financeira).

- Despesa autorizada: quanto o Congresso liberou para gastar (recurso para a ação foi inicialmente aprovado na Lei Orçamentária Anual LOA (dotação inicial) e recebeu eventuais Créditos Adicionais).
- Despesa empenhada: recurso comprometido pelo governo por meio de um contrato (de licitação, de convênio, etc.). Como este recurso ainda não foi efetivamente pago, ou seja, não se concretizou, não será considerado como despesa executada.
- Despesa paga: quando o contrato ou uma parcela do mesmo é efetivamente paga mediante apresentação do serviço prestado, compra realizada ou obra realizada.
- Restos a pagar pagos: recursos pendentes de anos anteriores que foram pagos no ano orçamentário vigente.

O governo tem até o dia 31 de dezembro do ano orçamentário vigente para realizar empenhos e pagamentos. É recomendável que a gestão pública planeje os gastos para evitar sobra de recursos no final do ano. Os recursos que não foram utilizados retornam para o Tesouro Nacional, ou para os fundos (quando é o caso).

Os dados levantados dizem respeito à política de regularização fundiária para territórios quilombolas.

Os dados abarcam 3 Planos Plurianuais: 2012-2015; 2016-2019; 2020-2023.

De 2014 a 2019, as ações orçamentárias estavam dentro de um programa orçamentário específico para o tema - Programa 2034: ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Ações Orçamentárias:

- 20T1 e 210Z - RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS
- 0859 - INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Execução: Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA

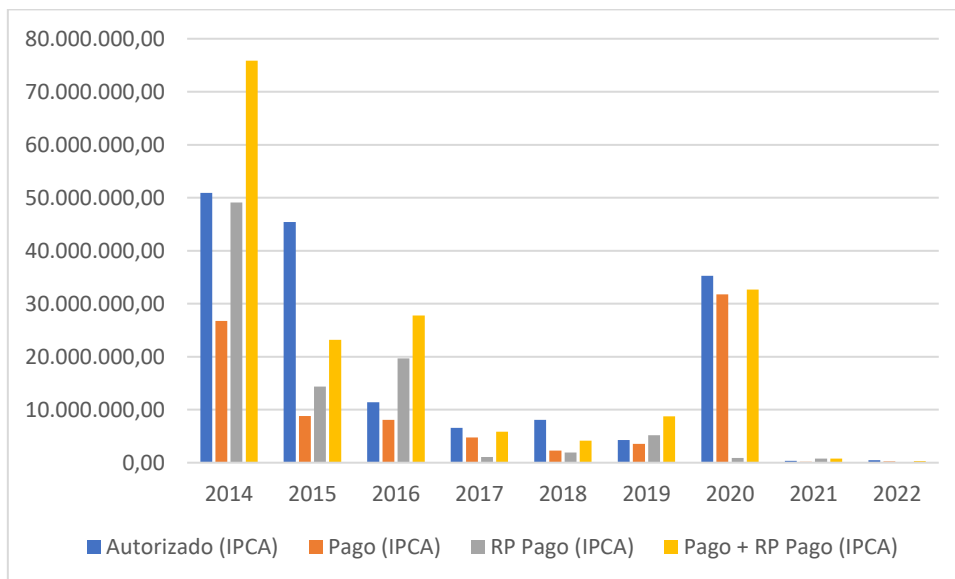
De 2020 a 2023, as ações orçamentárias de 0859 e 20T1 foram extintas, e a Ação 210Z permaneceu no orçamento, dentro do Programa 1040: GOVERNANÇA FUNDIÁRIA, sendo executada pelo MAPA/INCRA. O recurso para indenizações e benfeitorias, que constavam na Ação 0859, passou a ser contemplado por meio de Plano Orçamentário dentro da Ação 210Z.

3. PRINCIPAIS ACHADOS

- O orçamento Autorizado de 2022 representa 0,87% do orçamento Autorizado em 2014. Isso expressa o total desmonte da política de regularização fundiária para territórios quilombolas no Brasil.
- Em 2020, há um recurso Autorizado discrepante da tendência e uma execução de 32,6 milhões: o recurso foi destinado à Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para Comunidades Quilombolas (da Superintendência Estadual da Bahia-IN CRA/SR-05), ou seja, pagamento de decisão judicial que indeniza ocupantes irregulares para que deixem um território que pertence aos quilombolas.
- 2014 foi o ano com maior execução dessa política pública, R\$75,8 milhões de reais (recurso pagos + restos a pagar pagos). O pior ano foi R\$769,1 mil reais. Não consideraremos 2022 pois o governo tem até 31 de dezembro para realizar empenhos e pagamentos.
- Para 2023, a PLOA prevê apenas R\$405 mil reais para a Ação 210Z.

4. GRÁFICO E TABELA

Gráfico 1. Execução Orçamento Regularização Fundiária Quilombola – 2014 a 2022.



Elaboração: Inesc. Fonte: Siga Brasil. *2014 a 2019 - Ações 0859, 210Z e 20T1. **2020 a 2022 - Ação 210Z e seus Planos Orçamentários. Todos os dados corrigidos pela inflação (IPCA).

Tabela 1. Execução Orçamento Regularização Fundiária Quilombola, por Ação, 2014 a 2022

Ano	Ação	Autorizado (IPCA)	Pago (IPCA)	RP Pago (IPCA)	Pago + RP Pago (IPCA)
2014	RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	50.912.842,62	26.747.258,51	46.602.855,93	73.350.114,44



2014	INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	0,00	0,00	2.518.111,98	2.518.111,98
2015	RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	45.420.157,89	8.816.466,12	14.392.002,51	23.208.468,63
2015	INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	0,00	0,00	0,00	0,00
2016	RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	11.379.874,58	8.078.030,00	19.686.346,74	27.764.376,74
2016	INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	0,00	0,00	0,00	0,00
2017	RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	6.569.930,55	4.757.036,33	1.076.118,14	5.833.154,47
2017	INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	0,00	0,00	0,00	0,00
2018	RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	8.071.022,94	2.261.859,93	1.926.110,43	4.187.970,36
2018	INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	0,00	0,00	0,00	0,00
2019	RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	4.287.649,10	3.577.947,91	5.159.607,61	8.737.555,52
2019	INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	0,00	0,00	0,00	0,00
2020	RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	690.959,10	137.517,75	85.556,85	223.074,60
2020	INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	34.566.914,70	31.606.018,90	823.474,29	32.429.493,19



2021	RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	355.181,39	172.579,77	7.752,86	7.752,86
2021	INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	0,00	0,00	761.360,53	761.360,53
2022	REGULARIZACAO FUNDIARIA – RECONHECIMENTO, DELIMITACAO, DESINTRUSAO E TITULACAO DE TERRITORIOS QUILOMBOLAS	387.296,61	182.126,17	19.393,27	201.519,44
2022	REGULARIZACAO FUNDIARIA – INDENIZACAO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMOVEIS EM AREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	60.295,69	57.703,15	25.654,54	83.357,69

Elaboração: Inesc. Fonte: Siga Brasil. *2014 a 2019 - Ações 0859, 210Z e 20T1. **2020 a 2022 - Ação 210Z e seus Planos Orçamentários conforme descritos na tabela. Todos os dados corrigidos pela inflação (IPCA).

5. RECOMENDAÇÕES

Considerando os direitos das comunidades quilombolas previstos tanto na Constituição Federal de 1988, quanto em outras legislações reguladoras posteriores e considerando a decisão do STF em relação a ADPF/742, recomenda-se que qualquer ato de revisão da regularização fundiária para estes grupos considere a legislação vigente, antes de tudo.

Além disso, que seja respeitado o princípio da transparência e participação social, bem como a Convenção 169 da OIT: os quilombolas devem, portanto, participar do processo de revisão ou alteração de leis e normas que lhes afetam. Além disso, devem ser respeitados processos de consulta prévia, livre e informada.

Por fim, apelamos para que o Senado Federal atue na proteção e defesa dos quilombolas, com ênfase na recomposição orçamentária para a regularização fundiária de seus territórios. É a base territorial que lhes garante a soberania e segurança alimentar, a segurança, a sustentabilidade e a reprodução sociocultural.

6. OUTRAS REFERÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS

[O Brasil com baixa imunidade - Balanço do Orçamento Geral da União 2019 - INESC](#)

Quilombolas - Páginas 138 a 147.

[BGU Completo-V04.pdf \(inesc.org.br\)](#)

Quilombolas – Páginas 75 a 83

[A conta do desmonte - Balanço do Orçamento Geral da União 2021 - INESC](#)

Quilombolas – Páginas 76 a 82.