

Fórum: Perspectivas Práticas

Análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: o ocaso de uma política pública

Tadeu Gomes Teixeira¹

Camila Alves Machado Sampaio²

¹ Universidade Federal do Maranhão / Departamento de Contabilidade e Administração, São Luís / MA — Brasil

² Universidade Federal do Maranhão / Departamento de Sociologia e Antropologia, São Luís / MA — Brasil

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. O objetivo deste artigo é analisar a alocação orçamentária do PBQ e seu nexos com a execução de políticas públicas no Brasil e no Maranhão. A metodologia utilizada baseia-se em análise de dados das Leis Orçamentárias Anuais entre 2004 e 2014 e em 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 PBQ operou como um dispositivo de governo que incluiu simbolicamente as comunidades quilombolas, aparentemente atendendo demandas de movimentos sociais. Contudo, excluiu-as 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.

Análisis presupuestario del Programa Brasil Quilombola en Brasil y en Maranhão: el ocaso de una política pública

Las políticas públicas dirigidas a las comunidades quilombolas tuvieron como marco el lanzamiento del Programa Brasil Quilombola (PBQ) y su institucionalización con la Agenda Social Quilombola. El objetivo de este artículo fue analizar la asignación presupuestaria del Programa Brasil Quilombola y su nexos con la ejecución de políticas públicas en Brasil y en Maranhão. La metodología utilizada se basó en el análisis de datos de las Leyes Presupuestarias anuales entre 2004 y 2014 y análisis documental. Los datos presupuestarios fueron obtenidos en el Portal Siga Brasil del Senado Federal, que compila datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi) del gobierno federal. Se realizaron análisis documentales en el Plan Estadual de Acciones Integradas del Plan Brasil Quilombola de Maranhão y en el Informe de Ejecución del Plan Brasil Quilombola también de Maranhão. El análisis temático de contenido orientó el trabajo con los datos. Los datos reunidos condujeron a la conclusión de que el Programa Brasil Quilombola operó como un dispositivo de gobierno que incluyó simbólicamente a las comunidades quilombolas, aparentemente atendiendo demandas de movimientos sociales. Sin embargo, las excluyó efectivamente, a través de la regulación presupuestaria. Además, se constató el ocaso, al menos presupuestario, de políticas públicas con recorte racial en el país en el ámbito del gobierno federal.

Palabras clave: Programa Brasil Quilombola; políticas públicas; presupuesto; pueblos tradicionales.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170323>

ISSN: 1982-3134 

Artigo recebido em 16 out. 2017 e aceito em 9 maio 2018.

Os autores são gratos à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Maranhão (Fapema), pelo financiamento que originou este artigo. Os autores também agradecem aos avaliadores, pelas contribuições para o aperfeiçoamento do trabalho.

Budget analysis of the 'Brazil Quilombola Program' in the state of Maranhão and nationwide: the decline of a public policy

One milestone of the public policies directed to the Quilombola communities in Brazil was the launch of the 'Brazil Quilombola Program' (PBQ) and its institutionalization with the 'Quilombola Social Agenda'. The objective of this article is to analyze the budgetary allocation of the 'Brazil Quilombola Program' and its relation with the implementation of public policies in Brazil and the state of Maranhão. The methodology was based on data analysis of the Brazilian Law of Budgetary Guidelines for the period 2004 to 2014, and on documentary analysis. The budget data was obtained from the online portal 'Siga Brasil' of the Federal Senate, which compiles data from the Federal Government's Integrated System of Financial Administration (Siafi). Documentary analyzes were carried out in the State Plan for Integrated Actions of the Brazil Quilombola Plan in Maranhão and in the Report on the Implementation of the Brazil Quilombola Plan in Maranhão. The data gathered led to the conclusion that the Brazil Quilombola Program operated as a governance device that symbolically included Quilombola communities, apparently meeting demands of social movements. However, in practice, it effectively excluded them, because of the budget's regulation. In addition, it was noted the decline, at least in terms of budget, of public policies with racial cut in the country within the federal government.

Keywords: Brazil Quilombola Program; public policy; public budget; traditional people.

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 n. 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 (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial [Seppir], 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 n. 4.887 (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 com a 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* (Seppir, 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 PBQ até 2012. A partir de 2012, o Plano Plurianual (PPA) Brasil Maior, referente a 2012-2015, previa no programa temático Enfrentamento ao Racismo e a Promoção da Igualdade Racial, sob responsabilidade da Seppir, ações de coordenação, monitoramento e avaliação de ações voltadas às 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 (Jorge, Brandão, & Dalt, 2016).

O objetivo deste artigo é analisar a alocação orçamentária do PBQ 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 PBQ evidencia acerca do acesso pontual das comunidades a políticas públicas?
- Qual é 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 PBQ no Estado do Maranhão?

Trata-se, assim, de um estudo que visa a analisar as funções alocativas e redistributivas do orçamento público (R. A. Musgrave & P. B. Musgrave, 1980), partindo da premissa de que as ações governamentais não contemplam os grupos sociais na mesma proporção, tendo o processo político relevante influência nas propostas orçamentárias e respectivas áreas de despesa (Stiglitz, 1999). Dessa forma, trata-se de analisar, como indica Maciel (2013), como o volume da alocação orçamentária expressa as prioridades governamentais.

A discussão sobre a alocação orçamentária para comunidades quilombolas perpassa uma questão mais ampla, isto é, a relação entre os binômios igualdade/desigualdade, diferença/reconhecimento e igualdade/diferença, problematizando a própria noção de cidadania forjada no contexto da modernidade.

Lavalle (2003) afirma que a concepção tradicional de cidadania tem aglutinado tensões em torno da relação entre esses binômios e suas repercussões político-institucionais. Trata-se, assim, de uma discussão que redimensiona a concepção de cidadania sistematizada por T. H. Marshall (1967) e complementada por Bendix (2017) sobre as características do processo de centralização dos Estados nacionais modernos, com uma cidadania circunscrita às dimensões territoriais nacionais. São, portanto, características como a universalidade dos direitos de cidadania, a territorialização dos direitos, vinculando-os aos territórios nacionais, bem como uma individualização do exercício dos direitos, expressando diretamente uma relação entre os Estados e os sujeitos sociais. São essas dimensões que têm sido escrutinadas e, por vezes, resignificadas.

Trata-se de um processo que acompanha o deslocamento dos cenários políticos institucionais que solidificaram as sociais-democracias ocidentais (Esping-Andersen, 1991) e suas políticas universais por um contexto de mundialização em que as desigualdades e diferenças entre grupos sociais e suas respectivas políticas de identidade têm sido traduzidas por agências multilaterais (como o Banco Mundial) e outros atores políticos como uma necessária focalização das políticas públicas e sociais, seja para atender a demandas específicas ou às reivindicações por reconhecimento de modo focalizado (Ugá, 2004).

Dessa forma, trata-se de analisar as políticas para as comunidades quilombolas a partir da lógica do reconhecimento (Fraser, 2006), verificando sua capacidade de ser traduzida, nas políticas públicas, na alocação de recursos para políticas setoriais que atendam a grupos sociais específicos. Trata-se, nesse sentido, de identificar como a cidadania quilombola se associa às ações orçamentárias capazes de mitigar as condições socioeconômicas vulneráveis. Em uma abordagem normativa, Fraser (2006) assevera que a forma de promoção de uma cidadania com justiça consiste tanto no reconhecimento das diferenças como na necessidade de redistribuição, sobretudo em questões como as de gênero e raciais.

Este estudo foi desenvolvido buscando responder, além das questões operacionais de pesquisa, à seguinte questão:

- Seriam as políticas orçamentárias para as comunidades quilombolas redistributivas e, portanto, representativas de um processo de reconhecimento desses grupos?

A pesquisa foi realizada a partir de dados do orçamento federal e pela análise de documentos do governo federal e do Governo do Maranhão.

A primeira etapa da pesquisa consistiu no mapeamento das políticas destinadas pelo governo federal às comunidades quilombolas, partindo da premissa que há uma previsão constitucional (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT], 1988) para a regularização fundiária de territórios quilombolas, o que precisa ser traduzido em políticas governamentais para sua efetivação. A partir do mapeamento da legislação referente aos quilombolas, verificou-se que a Agenda Social Quilombola (Decreto n. 6.261, 2007) era a institucionalização do PBQ, que fora formulado para integrar o PPA 2004-2007. Dessa forma, os eixos do PBQ continham as ações governamentais a analisar: acesso a terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e cidadania.

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. As informações foram extraídas da plataforma e organizadas no *software Microsoft Excel*. Os dados foram tabulados a partir de dois critérios, exercício da Lei Orçamentária Anual (LOA) e Programa, o que resultou em duas planilhas com os resultados do Programa Brasil Quilombola e do Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial. Por fim, a estatística descritiva orientou a análise dos dados, gerando as tabelas e os gráficos acerca da execução orçamentária.

A análise temática de conteúdo (Bardin, 2009), com viés qualitativo (Mozzato & Grzybovski, 2011), orientou o trabalho de análise documental. O roteiro de leitura foi organizado para mapear as ações realizadas por eixo da Agenda Social Quilombola, sendo tais eixos os constituintes das categorias temáticas significativas (Moraes, 1999), isto é, infraestrutura e qualidade de vida, acesso à terra, inclusão produtiva e cidadania.

No âmbito do governo federal, além da legislação e peças do PPA e LOA entre 2004 e 2016, foram analisados o *Guia de políticas públicas do Programa Brasil Quilombola* (Seppir, 2013), o *Relatório de ações da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais* (Seppir, 2012) e o *Espelho de Avaliação 2012 da Agenda Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais* (Mpog, 2012).

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 com o PBQ. Com isso, foram realizadas análises em dois documentos do governo daquele estado: o *Plano estadual de ações integradas do Plano Brasil Quilombola do Maranhão* (Estado do Maranhão, 2012), formulado e publicado em 2012, e o *Relatório de Execução do Plano Brasil Quilombola do Maranhão* (Estado do Maranhão, 2014), divulgado no fim do governo Roseana Sarney, em 2014.

Compreender a efetividade das ações governamentais é um modo de analisar o desempenho das políticas públicas e do desempenho estatal (Kettl, 1998). A importância deste estudo, assim, refere-se ao objetivo de avaliar o impacto da alocação orçamentária sobre as políticas públicas direcionadas a comunidades quilombolas, isto é, o fato de analisar como a alocação orçamentária repercutiu em programas e ações e, por conseguinte, sobre o público-alvo (Costa & Castanhar, 2003). No caso em tela, trata-se de analisar o *input* inicial para quaisquer ações definidas no âmbito do PBQ.

Este artigo se organiza em três seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção realiza um resgate das características do PBQ. Em seguida, e de modo articulado, perscruta-se a programação orçamentária do PBQ no contexto nacional para averiguar o que a disponibilidade e a 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 PBQ operou como um dispositivo de governo que incluiu simbolicamente as comunidades quilombolas, aparentemente atendendo a demandas e

agendas de movimentos sociais. Contudo, excluiu-as 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 LOA de 2014.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À POPULAÇÃO QUILOMBOLA: O PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA

O conceito de políticas públicas não apresenta uma única definição ou dispõe de consenso na literatura acadêmica. Dentre as definições encontradas e bastante utilizadas destaca-se a de Dye (1984), que define políticas públicas como o que o governo escolhe ou não fazer, o que difere da definição de Peters (1986), que as entende como a soma das atividades governamentais, por ação direta ou delegada, que impactam ou influenciam a vida dos cidadãos. Laswell (1958), por sua vez, afirma que políticas públicas são decisões e análises que implicam responder quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Heidemann (2009) indica, ainda, que há dois elementos imprescindíveis nas políticas públicas: ação e intenção.

As definições apontam, assim, para uma centralidade do papel do Estado na formulação e implementação das políticas públicas. Ao fazer uma revisão da literatura sobre o tema, Souza (2006), assim como Frey (2000), discute as diversas definições do conceito e resume-o 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 relacionados com o ciclo de políticas públicas (Faria, 2005; Trevisan & Bellen, 2008).

A análise orçamentária do PBQ, portanto, orienta-se para uma avaliação da implementação do programa por meio da função orçamentária, analisando o papel das ações com caráter redistributivo.

A agenda de políticas públicas destinadas à população negra no Brasil, segundo Domingues (2007), resulta 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. Desse modo, 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.

Foi nos anos 2000, de acordo com Lima (2010), que as políticas públicas com recorte racial tiveram um destaque no Brasil, sobretudo durante o governo Lula, como resultado do reconhecimento de que as desigualdades socioeconômicas no país afetavam, mais intensamente, a população negra e indígena. Além disso, o debate sobre a importância da cidadania abarcar demandas sociais específicas, como a territorialização e políticas identitárias, com recorte pela lógica do reconhecimento, perpassou a constituição da agenda brasileira sobre políticas raciais e afirmativas. Nesse sentido, um conjunto de políticas afirmativas com o propósito de mitigar as desigualdades sociais foram acionadas, sobretudo nas áreas de educação e saúde (Lima, 2010).

As políticas para as comunidades quilombolas, apesar de não serem ações afirmativas, estão dentro desse contexto. O governo federal lançou em 2004 o PBQ. A coordenação do programa era de responsabilidade da Seppir, em parceria com 11 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 (Seppir, 2013).

A partir do PBQ, instituiu-se a Agenda Social Quilombola por meio do Decreto n. 6.261 (2007). Com esse decreto presidencial foram definidos 4 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 à 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 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 PBQ, 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 PBQ foi coordenar ações dispersas por vários ministérios e setores do governo. A descentralização, assim, é uma marca do programa, evitando que só uma instância ou órgão governamental ficasse com a responsabilidade de atender às demandas desse público. Trata-se de uma característica associada às políticas de promoção da igualdade racial no Brasil, como argumenta Petinelli (2014). De acordo com essa autora, cuja pesquisa analisou as capacidades das conferências nacionais para influenciar as políticas setoriais no país durante o governo Lula, as políticas de promoção da igualdade racial se destacaram por 2 aspectos: 1) baixo grau de institucionalização legal e alto grau de desconcentração e descentralização entre entidades federativas de políticas públicas com recorte racial, sendo isso uma

decorrência 2) das múltiplas organizações da sociedade civil agregadas em torno do movimento negro que compuseram o quadro de participação no âmbito das conferências, refletindo a pluralidade da composição do movimento.

Dessa forma, a organização transversal do PBQ precede e alinha-se às Agendas Transversais e Temáticas implantadas a partir do PPA 2012-2015, cujas sugestões ou formulações ocorreram nos fóruns e conferências nacionais (Progrebinschi, 2012; Santos & Avelino, 2014)¹.

De acordo com dados apresentados no Diagnóstico do PBQ (Seppir, 2013), havia em 2012 1.948 comunidades reconhecidas pelo Estado brasileiro e 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 (2016).

3. ALCANCE ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: O OCASO DE UM PROGRAMA GOVERNAMENTAL

O *Guia de políticas públicas para comunidades quilombolas* (Seppir, 2013) informa que a pauta das comunidades foi incorporada pela primeira vez ao planejamento plurianual do governo federal no PPA 2004-2007, marcando, simbolicamente, a inclusão do tema nas políticas públicas.

Para a execução de ações e programas governamentais há necessidade de planejamento e aporte anual de recursos pelo governo por meio da LOA. O PBQ teve sua primeira dotação de recursos na LOA em 2005, recebendo recursos como programa de governo até 2011.

O orçamento planejado e executado do PBQ é ilustrado na Tabela 1.

TABELA 1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA (2005-2014)

Exercício	Dotação orçamentária inicial na LOA	Despesa executada (efetivamente paga)	Percentual pago no ano
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: Elaborada pelos autores.

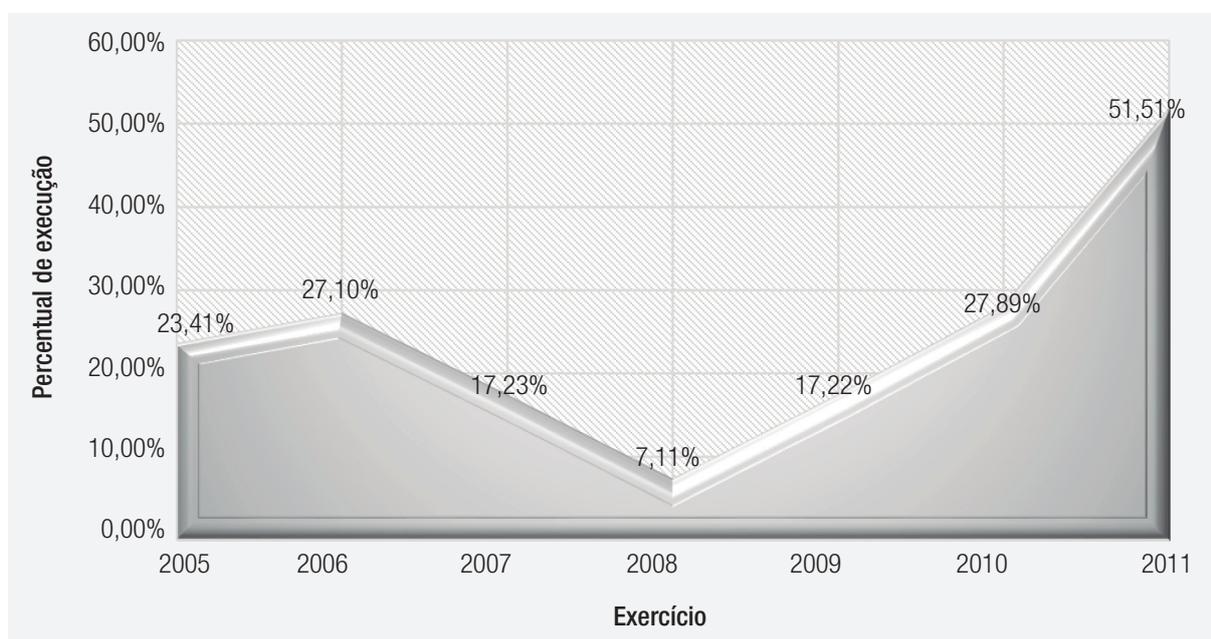
¹ Para uma análise da influência das conferências nacionais de políticas públicas sobre as decisões do Congresso Nacional, ver Progrebinschi e Santos (2011).

Como 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 atividades, planejamento, ações e funções de governo.

Verifica-se que os valores orçados, entre R\$ 30 e 83 milhões, não foram executados na íntegra. Pelo contrário, o único ano em que houve maior execução do orçamento do programa foi no exercício de 2011, quando a execução atingiu o pico de 51,51%, como mostra a Figura 1.

Além disso, constata-se que o programa deixou de ter aporte orçamentário a partir do PPA de 2012, não havendo, desde então, a inclusão orçamentária do programa na LOA, o que significa que o programa foi extinto no PPA 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. Contudo, a Seppir (2013) 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 1 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA (2004-2014) (%)



Fonte: Elaborada pelos autores.

A baixa execução orçamentária pode ser explicada por fatores políticos — a (não) prioridade governamental em relação ao 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, pois o período de existência do PBQ foi de expansão fiscal, aspecto que

caracterizou o segundo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, como argumenta Giambiagi (2004) e corrobora De Paula, Modenesi e Pires (2015).

O período, portanto, foi de adoção de uma política expansionista nos gastos públicos, o que permitiu também a implantação de programas sociais para diversos públicos (Mesquita, Miranda, Santos, & Martins, 2011). Apesar disso, as ações para o PBQ que tiveram os maiores percentuais de execução em 2010 foram as que tiveram as menores dotações orçamentárias, como as ações de capacitação de lideranças comunitárias (Volpe, Goes, Lobo, & Silva, 2012).

Como o PBQ 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 a 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; 2 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 ficaram concentrados em apenas 4 estados.

A partir de 2012, já com o PPA Brasil Maior e com a descontinuidade do PBQ, o governo federal incluiu na LOA 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 envolviam 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”. No *Espelho de Avaliação da Agenda Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais* (Mpog, 2012), o PBQ é apresentado como integrante da Agenda Social Quilombola e não como um programa governamental com alocação orçamentária.

Na Tabela 2, 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 2 PROGRAMA ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Ano	Dotação orçamentária autorizada na LOA	Valor executado (efetivamente 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: Elaborada pelos autores.

Os valores pagos pelo novo programa, em todas as ações realizadas, foram mais baixos do que os recursos anteriormente destinados ao PBQ. A única exceção foi em 2014, quando o orçamento executado se aproximou do orçamento do PBQ de 2011. Verifica-se, portanto, drástica redução nos recursos destinados às políticas públicas com recorte racial.

A análise pode, ainda, considerar somente os recursos destinados, explicitamente, às comunidades quilombolas. Entre 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 quilombolas e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas.

Ao considerar somente os recursos diretamente direcionados a essas ações, tem-se o orçamento mostrado na Tabela 3.

TABELA 3 RECURSOS PARA COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO PROGRAMA ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Ano	Valor executado (efetivamente 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: Elaborada 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 com as políticas públicas com recorte racial. Não se trata de sobrevalorização, nesse contexto, de políticas voltadas às comunidades quilombolas, mas do reconhecimento necessário de 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 com a 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 Racismo e Promoção da Igualdade Racial foi de pouco mais de R\$ 7,5 milhões, 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 Presidente Dilma Rousseff.

A baixa alocação orçamentária para os programas destinados às comunidades quilombolas não está relacionada, portanto, à crise fiscal que se iniciou no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, pois, ao assumir o governo, adotou inicialmente uma política contracionista em suas primeiras ações, conforme Cagnin, Prates, Freitas e Novais (2013) para, a partir de 2012, adotar uma política econômica expansionista que perdurou até as eleições de 2014 (Dweck & Teixeira, 2017), tendo esse governo assumido a partir de 2015 políticas de ajuste fiscal para conter a crise que repercutiram nas mais distintas esferas econômicas (Orair & Gobbeti, 2017). A baixa alocação orçamentária nas políticas quilombolas não esteve vinculada, portanto, à crise que se intensificou a partir de 2015.

Tais aspectos tiveram, 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 (Seir), como normatiza o Decreto Estadual n. 29.486, de 24 de outubro de 2013. Portanto, tratou-se de uma implantação tardia do programa.

O planejamento das ações do PBQ é sistematizado e apresentado, 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 PBQ.

O Estado do Maranhão, por meio da Seir do governo Roseana Sarney, elaborou o referido plano para o período de 2012 a 2015, 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 LOA 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 à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos e cidadania.

4.1 Acesso à terra

Rodrigues (2010) analisa o PBQ 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, já que comporta um caráter de redistribuição da estrutura fundiária.

Os processos de regularização fundiária — garantidos no artigo 68 do ADCT (1988), regulamentados pelo Decreto n. 4.887 (2003), e pela Instrução Normativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) n. 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, é 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 (Estado do Maranhão, 2012), 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 Seir, 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 (Estado do 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. Nessas regiões havia 65 comunidades 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 PPA 2012-2015 e, somado a repasses acordados com a Seppir, executar ações de regularização fundiária. Contudo, o desempenho foi o apresentado na Tabela 4.

TABELA 4 PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA NO MARANHÃO

Exercício	Programação Financeira ²		Execução Financeira	
	Valor estadual	Repassse federal	Valor estadual	Repassse 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	Sem informação	Não houve
Total	2.493.600,00	5.818.400,00	160.000,00	Não houve

Fontes: Elaborada pelos autores.

² Dados financeiros previstos pela Seir do Maranhão.

Como se observa, não houve repasse de recursos federais para a ação. Estava prevista, ainda no eixo acesso à terra, a celebração de convênio entre a Seppir e organizações civis de representação das comunidades quilombolas do Maranhão, que seriam intermediados pela Seir, com previsão de aporte de R\$ 480.000,00, sendo 90% desse montante de responsabilidade da Seppir. Contudo, não houve repasse dos valores pelo órgão federal nem a manutenção dos recursos pelo Estado do 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 (Aconeruq), mas sem especificar as ações resultantes.

4.2 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), além de ações na área de infraestrutura, como a melhoria de estradas vicinais, construção de moradias, barragens, cisternas, pontes etc. (Estado do 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 (Estado do 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” (Estado do Maranhão, 2014, p. 11).

No que concerne 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.

4.3 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 à 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 são apresentados no Quadro 1.

QUADRO 1 FOMENTO E APOIO À PRODUÇÃO (2012-2015)

Ação	Meta física	Meta financeira R\$	Executado
Investimento na cadeia produtiva	50 projetos	7,9 milhões	Implantação de 2 sistemas de irrigação no Município de Alcântara, orçados em R\$ 20.204,40 e beneficiando 13 famílias
Apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar e economia solidária	5.700 agricultores	27,100 milhões	Sem informações
Implantação de sistema produtivo sustentável	7.000 agricultores	7,2 milhões	Sem informações
Assistência técnica e extensão rural	89.000 agricultores	18,8 milhões	Emissão de 2.730 Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) para agricultores familiares quilombolas
Implementação da Rede Selo Quilombola	100 empreendimentos	1,8 milhão	-

Fonte: 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 por parte do governo federal.

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

Também foram planejadas ações para a promoção de produtos da sociobiodiversidade, apoio à 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 Seir desconhecer quaisquer ações nessas áreas entre 2012 e 2015 (Estado do Maranhão, 2012, 2014).

4.4 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 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 (Estado do 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 Cultural 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. Contudo, a Delegacia Especializada em Conflitos Agrários 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 intersetorialidade, “desafios” (*sic*) relacionados com a execução e a gestão político-administrativa do estado (Estado do 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 [mais bem] trabalhadas para que se tenha um retrato efetivo das políticas executadas” (Estado do Maranhão, 2014, p. 36). Contudo, a Seir considerou 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 foi transferido para a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos o montante de R\$ 145.432,50 para a ação de capacitação de agentes das comunidades quilombolas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi analisar a alocação orçamentária do PBQ 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 modo decisivo, 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 avaliar a programação orçamentária do PBQ, verifica-se que o programa foi incluído na LOA entre 2005 e 2011. Foi o período em que as ações governamentais consideraram o programa em suas atividades, seu planejamento, suas ações e suas funções orçamentárias e administrativas. Com o PPA Brasil Maior, no segundo governo Dilma Rousseff, o PBQ foi descontinuado extraoficialmente. Em 2013, quando o *Guia de políticas públicas para comunidades quilombolas* (Seppir, 2013) 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 Racismo e Promoção da Igualdade Racial foi de pouco mais de R\$ 7,5 milhões, 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 recorte racial.

Ao retomar a questão sobre uma possível relação entre as políticas orçamentárias — redistributivas, portanto —, e o processo de reconhecimento, como proposto por Fraser (2006), verifica-se que houve a inclusão da categoria na agenda político-governamental, embora isso não tenha repercutido diretamente na alocação orçamentária nas comunidades por meio da descentralização de recursos para estados e municípios. Assim, o reconhecimento governamental das singularidades e especificidades das comunidades quilombolas não foi acompanhado por um efetivo processo de redistribuição capaz de aumentar os recursos destinados a esse grupo socialmente vulnerável.

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, ocorreu um processo de exclusão das comunidades quilombolas das políticas públicas. O PBQ gerou elementos para acolher discursivamente demandas dos movimentos sociais que não se viabilizaram devido à inexistência de orçamento para a execução de suas propostas.

No Maranhão, o Comitê Gestor Estadual do PBQ foi criado em 2013, mas não teve existência efetiva, sendo as ações governamentais articuladas a partir da Seir. Assim, tratou de uma implantação tardia do programa. 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 somente em 2011 e 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, em 2015, durante a gestão do governador Flávio Dino, não houve repasse de informações do que havia sido realizado na gestão anterior. A própria Seir reconhece no balanço que faz do programa, ao final da gestão Roseana Sarney, a dificuldade de articular secretarias e órgãos governamentais para a consecução das ações e de questões mais elementares, como a disponibilidade de informações sobre as comunidades (Estado do Maranhão, 2014).

No Maranhão, portanto, inexistiam ferramentas básicas de gestão governamental na Seir para implantar o PBQ, planejar ações e atividades, não se efetivando, assim, a monitoração, já que as ações iniciadas eram incipientes e pontuais.

Na esfera federal, a descentralização das ações destinadas aos quilombolas não se efetivou, ficando os recursos concentrados nos ministérios, o que impediu a operacionalização de ações pelos estados e municípios que aderiram ao PBQ.

Com isso, a inexistência de políticas públicas nas comunidades quilombolas maranhenses faz 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.

Como recomendação para a gestão, a pesquisa aponta que a descentralização de políticas públicas para estados e municípios precisa ser acompanhada por um processo de formação técnica e gerencial da equipe que será responsável pela implantação do programa nesses entes federados. Concomitantemente, não houve, na esfera federal, uma articulação entre órgãos e ministérios capaz de efetivar as ações previstas na Agenda Social Quilombola, o que aponta a necessidade de construção de instâncias com efetiva capacidade de influenciar as decisões em órgãos públicos com responsabilidades em programas transversais.

Nessa direção, futuras pesquisas podem ser realizadas para compreender como gestores de órgãos públicos implantam ações vinculadas a agendas transversais. Será que o processo de tomada de decisão por gestores considera as agendas transversais? Como os ministérios estruturam suas equipes para monitorar a efetivação dessas políticas? Como os estados e municípios que aderem a políticas transversais e descentralizadas se organizam para efetivá-las? Quais são suas capacidades estatais? Ainda como sugestão para futuras pesquisas, é importante uma análise do papel das conferências nacionais e dos agentes participantes dos fóruns temáticos sobre o deslocamento do PBQ para o conjunto das políticas de promoção da igualdade racial no governo Dilma, o que este estudo não identificou ao focar a análise na alocação de recursos pelos gestores no âmbito do governo federal, bem como mapear se a percepção dos problemas sociais das comunidades quilombolas decorre, na visão dos ocupantes da então Seppir, de questões raciais, sendo o racismo o elemento causador das vulnerabilidades sociais.

São questões e aspectos que outras pesquisas podem analisar para melhor compreensão e efetivação da implementação de políticas públicas e, com isso, assegurar a redistribuição orçamentária como parte de estratégias de reconhecimento e promoção da igualdade e respeito à diferença.

REFERÊNCIAS

- Almeida, A. W. B. (2002). Os quilombos e as novas etnias. In E. C. O'Dwyer (Org.), *Quilombos: identidade étnica e territorialidade* (pp. 56-88). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Arruti, J. M. (2009). Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In M. Paula, & R. Heringer (Orgs.), *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil* (pp. 75-110). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Henrich Boll.
- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. (1988, 5 de outubro). Brasília, DF.
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Ed. 70.
- Bendix, R. (2017). *Nation-building and citizenship: studies of our changing social order*. London, England: Routledge.
- Cagnin, R. F., Prates, D. M., Freitas, M. C. P., & Novais, L. F. (2013). A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos Estudos CEBRAP*, 97, 169-185.
- Costa, F. L., & Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, 37(5), 962-969.
- Decreto n. 4.887, 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, DF.
- Decreto n. 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, DF.
- De Paula, L. F., Modenesi, A., & Pires, M. C. (2015). The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (Keynesian) policy coordination? *Journal of Post Keynesian Economics*, 37(3), 408-435.
- Domingues, P. (2007). Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos, *Tempo*, 12(23), 100-122.
- Dweck, E., & Teixeira, R. A. (2017). *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica* (Texto para Discussão n. 303). Campinas, SP: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.
- Dye, T. D. (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 24, 85-116.
- Estado do Maranhão. (2012). *Plano de ações integradas do Programa Brasil Quilombola/ Maranhão*. São Luís, MA: Autor.
- Estado do Maranhão. (2014). *Plano de ações integradas do Programa Brasil Quilombola/ Maranhão: relatório preliminar*. São Luís, MA: Autor.
- Faria, C. A. P. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(59), 97-109.
- Fraser, N. (2006). Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". *Cadernos de Campo*, 14-15, 231-239.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259.
- Fundação Cultural Palmares. (2016). *Quadro geral de comunidades remanescentes de quilombos*. Brasília, DF: Autor.
- Giambiagi, F. (2004). A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? *Planejamento e Políticas Públicas*, 27, 1-57.
- Heidemann, F. G. (2009). Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In F. G. Heidemann, & J. F. Salm (Orgs.), *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise* (pp. 23-39). Brasília, DF: Ed. UnB.
- 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. In: *Anais do 40o Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, MG: Anpocs.
- Kettl, D. F. (1998). A revolução global: reforma da administração do setor público. In L. C. Bresser-

- Pereira, & P. Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (pp. 75-122). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Laswell, H. D. (1958). *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland, OH: Meridian.
- Lavalle, A. G. (2003). Cidadania, igualdade e diferença. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 59, 75-93.
- Leite, I. B. (2008). O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. *Revista Estudos Feministas*, 16(3), 965-977.
- Lima, M. (2010). Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, 87, 77-95.
- Maciel, P. J. (2013). Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1213-1242.
- Marshall, T. H. (1967). *Cidadania, status e classe social*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Mesquita, A. C. S., Miranda, G. L., Santos, M. P. G., & Martins, R. F. (2011). Assistência Social. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (Vol. 19, pp. 49-85). Brasília, DF: Ipea.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012). *Espelho de Avaliação 2012 – Agenda: Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais*. Brasília, DF: Autor.
- Moraes, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista Educação*, 22(37), 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*, 15(4), 731-747.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1980). *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo, SP: Campus.
- Orair, R. O., & Gobbeti, S. W. (2017). Brazilian fiscal policy in perspective: from expansion to austerity. In P. Arestis, C. Baltar, & D. Prates, *The Brazilian economy since the great financial crisis of 2007/2008* (pp. 219-244). Gewerbestrasse, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. (1986). *American public policy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Petinelli, V. (2014). *Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.
- Progrebinschi, T. (2012). *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários* (Texto para Discussão Ipea n. 1741). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Progrebinschi, T., & Santos, F. (2011). Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso. *Dados*, 54(3), 259-305.
- 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*, 15(57), 263-278.
- Santos, J. C., & Avelino, D. P. (2014). Participação social como instrumento efetivo de monitoramento e avaliação de políticas: anotações sobre o Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2012-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 4(2), 164-182.
- Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. (2012). *Programa Brasil Quilombola: diagnóstico de ações realizadas*. Brasília, DF: Autor.
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. (2013). *Guia de políticas públicas para comunidades quilombolas*. Brasília, DF: Autor.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 2006(16), 20-45.
- Stiglitz, J. (1999). *Economics of the public sector*. New York, NY: Norton.
- Trevisan, A. P., & Bellen, H. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 529-550.
- Ugá, V. D. (2004). A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia e Política*, 23, p. 55-62.
- Volpe, A. P. S., Goes, F. L., Lobo, M. S. S. H., & Silva, T. D. (2012). Igualdade racial. In Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (Vol. 20, pp. 313-367). Brasília, DF: Ipea.

Tadeu Gomes Teixeira



<https://orcid.org/0000-0003-4620-2401>

Doutor em Ciências Sociais; Professor no Departamento de Contabilidade e Administração e no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: tagote@gmail.com

Camila Alves Machado Sampaio



<https://orcid.org/0000-0002-5820-8512>

Doutora em Ciências Sociais; Professora no Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMA.
E-mail: camsampaio@gmail.com