

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**  
**Suelene Ferreira de Souza Barbosa**

**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS  
COMUNIDADES QUILOMBOLAS: uma análise sobre o  
Programa Promoção da Igualdade Racial e Superação do  
Racismo**

**Taubaté - SP**  
**2021**

**Suelene Ferreira de Souza Barbosa**

**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA O DESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES  
QUILOMBOLAS: uma análise sobre o Programa Promoção da  
Igualdade Racial e Superação do Racismo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Moacir José dos Santos.

Coorientadora: Profa. Dra. Mônica Franchi Carniello

**Taubaté - SP**

**2021**

**Grupo Especial de Tratamento da Informação - GETI  
Sistema Integrado de Bibliotecas -SIBi  
Universidade de Taubaté - UNITAU**

B238p     Barbosa, Suelene Ferreira de Souza  
            Planejamento e orçamento das políticas públicas para o  
            desenvolvimento das comunidades quilombolas: uma análise sobre o  
            Programa Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo /  
            Suelene Ferreira de Souza Barbosa. -- Taubaté : 2021.  
            112 f. : il.

            Dissertação (mestrado) - Universidade de Taubaté, Departamento de  
            Gestão e Negócios / Eng. Civil e Ambiental, 2021.

            Orientação: Prof. Dr. Moacir José dos Santos, Coorientação: Profa.  
            Dra. Mônica Franchi Carniello, Departamento de Gestão e Negócios.

            1. Orçamento público. 2. Política pública. 3. Quilombola. 4.  
            Planejamento regional. I. Título.

CDD - 336.11

**SUELENE FERREIRA DE SOUZA BARBOSA**

**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: uma análise sobre  
o Programa Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento e desenvolvimento Regional.

Data: 17/05/2021

Resultado: APROVADA

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Moacir José dos Santos

Universidade de Taubaté

Assinatura



Profa. Dra. Mônica Franchi Carniello

Universidade de Taubaté

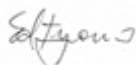
Assinatura



Prof. Dr. Edson Trajano Vieira

Universidade de Taubaté

Assinatura



Profa. Dra. Cidonea Machado Deponti

Universidade de Santa Cruz do Sul

Assinatura



Dedico minha dissertação à minha família pela compreensão e incentivo.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Pai Celeste pelo sobro da vida, por me conceder a graça de aprender mais a cada dia.

A meus queridos Leonite, Alana e Luiza, pela compreensão e amor incondicional.

A todos os meus professores, pela ação transformadora em minha vida desde as primeiras letras.

Em especial, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Moacir José dos Santos, pelos ensinamentos, atenção e apoio.

Aos colegas da turma MPDR 09P-2018-IFTO, em especial à querida amiga Shelly Borges de Souza.

*SER QUILOMBOLA*

*“Às vezes inconscientemente vamos dar a oportunidade de outras pessoas dizerem quem somos, então, meu caro, se auto-reconheça e mostre que não serão eles que irão te definir, diga em alto e bom som que “SOU QUILOMBOLA” e essa é minha história, povo forte de riqueza e cultura”*

Katiane Dionízio de Santana  
Comunidade Chapada da Natividade  
Município Chapada da Natividade/TO

## RESUMO

A análise do desenvolvimento das sociedades tradicionais, em especial das comunidades quilombolas, não deve perder de vista o fato delas estarem inseridas em uma sociedade capitalista. E, em função de suas próprias necessidades e particularidades, torna-se difícil que essas comunidades se desenvolvam plenamente sem a participação do poder público. Assim, políticas públicas específicas e alinhadas com suas realidades, são importantes instrumentos para promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Com objetivo de identificar e de analisar a participação do governo federal no planejamento e na execução dessas políticas, o presente trabalho dedicou-se a analisar o Programa de Promoção de Igualdade Racial e Superação do Racismo, sob responsabilidade Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, no Plano Plurianual 2016-2019. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, na qual se buscou, além compreender os conceitos de temas ligados às comunidades, como desenvolvimento, território, etnodesenvolvimento, o estudo do planejamento e da alocação orçamentária para efetivar a política de igualdade racial, no âmbito federal, durante o período do PPA 2016-2019. Os resultados demonstraram que o planejamento contemplou poucas ações voltadas para o desenvolvimento local dessas comunidades. Além disso, verificou-se que os valores previstos no PPA não foram alocados em sua totalidade na Lei Orçamentária Anual – LOA, o que comprometeu sua execução. Ao final, a pesquisa constatou que, apesar de ter sido elevada à condição de política de Estado, com dotação orçamentária própria, o planejamento e a execução não se mostraram adequados para garantir às comunidades quilombolas o desenvolvimento necessário para não mais dependerem de políticas paternalistas.

**Palavras-chave:** Comunidade quilombola. Plano Plurianual e orçamento. Redistribuição e reconhecimento. Planejamento. Desenvolvimento Regional.



## ABSTRACT

The analysis of the development of traditional societies, especially quilombola communities, must not lose sight of the fact that they are part of a capitalist society. And, depending on their own needs and particularities, it is difficult for these communities to develop fully without the participation of public authorities. Thus, specific public policies, aligned with their realities, are important instruments for promoting local socioeconomic development. In order to identify and analyze the participation of the federal government in the planning and execution of these policies, the present work was dedicated to analyzing the Program for the Promotion of Racial Equality and Overcoming Racism, under the responsibility of the Special Secretariat for Policies for the Promotion of Racial Equality - SEPPIR, in the 2016-2019 Pluriannual Plan. Data collection was carried out through documentary research, which sought, in addition to understanding the concepts of themes related to communities, such as development, territory, ethnodevelopment, the study of budget planning and allocation to implement the policy of racial equality, at the federal level, during the 2016-2019 PPA period. The results showed that the planning included few actions aimed at the local development of these communities. In addition, it was found that the amounts provided for in the PPA were not fully allocated in the Annual Budget Law - LOA, which compromised their execution. In the end, the research found that, despite being elevated to the condition of State policy, with its own budgetary allocation, planning and execution were not adequate to guarantee quilombola communities the necessary development so that they no longer depend on paternalistic policies.

**Keywords:** Quilombola community. Pluriannual plan and budget. Redistribution and recognition. Planning. Regional development.

## LISTA DE SIGLAS

<b>ADCT</b>	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
<b>Ascom/FCP</b>	Assessoria de Comunicação da Fundação Cultural Palmares
<b>ATER</b>	Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CFOAB</b>	Comissão Nacional de Promoção de Igualdade da Ordem dos Advogados do Brasil
<b>CONAQ</b>	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
<b>DOU</b>	Diário oficial da União
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>FCP</b>	Fundação Cultural Palmares
<b>FLACSO</b>	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>INESC</b>	Instituto de Estudos Socioeconômicos
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LGBT</b>	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MDH</b>	Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos
<b>ME/BR</b>	Ministério da Economia/Brasil
<b>MinC</b>	Ministério da Cultura
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
<b>MT/FCP</b>	Ministério do Turismo – Fundação Cultural Palmares
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda Constitucional
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

<b>PBQ</b>	Programa Brasil Quilombola
<b>PNA</b>	Plano Nacional de Reforma Agrária
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPC</b>	Paridade de Poder de Compra
<b>PPIRCR</b>	Programa de Promoção da igualdade Racial e Combate ao Racismo
<b>RTID</b>	Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação
<b>SEPPIR</b>	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>SEPLAN/MP</b>	Secretaria do Planejamento/Ministério do Planejamento
<b>SINAPIR</b>	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
<b>SGPR</b>	Secretaria Geral da Presidência
<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
<b>SNCR</b>	Sistema Nacional de Cadastro Rural
<b>SPU</b>	Secretária do Patrimônio da União
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
<b>ZEE/TO</b>	Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Tocantins

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo – Previsão Orçamentária 2016 -2019 .....	62
<b>Tabela 2</b> - Estimativa de localidades e comunidades quilombolas recenseáveis segundo Grandes Regiões (2019) .....	68
<b>Tabela 3</b> - Orçamento disponibilizado para o Incra para a ação: reconhecimento e indenização de territórios quilombolas .....	74
<b>Tabela 4</b> - Terras Quilombolas tituladas entre 2016-2019 .....	77
<b>Tabela 5</b> - Orçamento disponibilizado para ações voltada para a promoção do etnodesenvolvimento. ....	79

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Comparativo entre Estruturas Ministeriais dos governos Lula (2003 e 2007), Dilma (2011 e 2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019).....	64
<b>Quadro 2</b> - Passo a passo da titulação de território quilombola .....	72

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Fluxograma do Método Utilizado na Pesquisa. ....	53
<b>Figura 2</b> - Dimensões do PPA 2016-2019 .....	60
<b>Figura 3</b> - Ciclo de Políticas Públicas .....	63
<b>Figura 4</b> - Comunidades Remanescentes de Quilombolas por Região.....	67
<b>Figura 5</b> - Execução orçamentária da FCP- 2016 a 2019. ....	69
<b>Figura 6</b> - Situação dos processos de titulação de terras quilombolas 2005-2018...	73

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Valores Pagos por modalidade de aplicação .....	75
<b>Gráfico 2</b> – Valores pagos X Restos a pagar pagos – 2016-2019.....	76
<b>Gráfico 3</b> – Valores Restos a Pagar Pagos por modalidade de aplicação – 2016 a 2019 .....	76
<b>Gráfico 4</b> - Execução do orçamento do programa 2034: Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial (Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo) - 2012 a 2019 .....	82

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	15
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA .....	18
1.2 OBJETIVOS .....	19
1.2.1 Objetivo Geral .....	19
1.2.2 Objetivos Específicos .....	19
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	20
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	21
1.5 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	23
2.1 CONCEITOS DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS .....	24
2.2 DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO .....	29
2.3 ETNODESENVOLVIMENTO.....	37
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS .....	43
3. MÉTODO.....	52
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	54
3.2 INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	56
3.3 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS .....	57
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS DADOS .....	59
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	87
REFERÊNCIAS.....	91
ANEXO A – OBJETIVOS E METAS DO PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E SUPERAÇÃO DO RACISMO - PPA 2016-2019 .....	102
ANEXO B – PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E COMBATE AO RACISMO – AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS LOA 2016.....	107
ANEXO C - PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E COMBATE AO RACISMO - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS LOA 2017 .....	108
ANEXO D- PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E COMBATE AO RACISMO - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS LOA 2018 .....	109
ANEXO E- PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E COMBATE AO RACISMO - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS LOA 2019.....	110



ANEXO F- PROGRAMAS QUE CONTEMPLARAM AÇÕES PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO PPA- 2020-2023.....	111
---	-----

## 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema o planejamento e orçamento das ações de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das comunidades quilombolas. Especificamente, as políticas contempladas no Programa de Promoção da Igualdade Racial e Superação ao Racismo, incluso no Plano Plurianual 2016-2019, do Governo Federal para serem executadas em todas as unidades da federação.

Segundo dados da Fundação Cultural Palmares-FCP, existem 3.451 (três mil quatrocentos e cinquenta e uma) comunidades quilombolas certificadas no país, localizadas em suas cinco grandes regiões, sendo que a maioria dessas comunidades são encontradas na região Nordeste (FCP, 2020).

Essas comunidades, entretanto, continuam fazendo parte das minorias que historicamente tiveram seus direitos fundamentais violados. Foram inseridas numa cultura altamente excludente em que os traços da sua cultura de origem foram esquecidos e ainda se mantêm sobreviventes de maneira marginal, não oficial em sua plenitude, tonando-se, pois, invisíveis (SANTOS, 2019).

Uma retrospectiva histórica demonstra que os quilombos surgiram com a instituição legal da escravidão, porém a proibição do regime escravo não pôs fim aos quilombos, que durante muito tempo foram reconhecidos apenas como um espaço e um movimento de resistência ao sistema escravocrata, constituídos, predominantemente, por negros que fugiram e formaram núcleos paralelos de poder, produção e organização social (CALHEIROS; STADTLER, 2010).

Agora, ao se recuperar o termo quilombo sob um conceito socioantropológico, nota-se o aparecimento de novos atores sociais ampliando e renovando os modos de ver e viver a identidade negra. A partir da luta e de uma complexa dinâmica iniciada no período colonial, o quilombo chega até os dias atuais para falar de algo ainda por se resolver, por se definir, que é a própria cidadania dos afrodescendentes (LEITE, 2000).

É tempo de discutir sobre as atuais implicações conceituais e políticas, principalmente no que diz respeito ao quadro atual de exclusão social no Brasil (LEITE, 1999) e seu reflexo no desenvolvimento regional.

Segundo Oliveira (2017), o desenvolvimento é multidimensional e interdisciplinar e, apesar de não ter um conceito universalmente aceito, para a maioria dos estudiosos o termo está relacionado ao crescimento econômico, ao bem-estar e à sustentabilidade.

Para Sandroni (1999), o crescimento econômico se dá com a combinação dos três fatores da produção: capital, trabalho e terra, elementos indispensáveis ao processo produtivo de bens materiais. De modo geral, os fatores de produção são limitados e, por isso, eles se combinam de forma diferente conforme o local e a situação histórica. Muitas vezes, como no caso das sociedades tradicionais, a aquisição dos fatores capital e terra dependem da intervenção do Estado por meio de políticas públicas.

O desenvolvimento econômico deve combinar com o desenvolvimento social e cultural das sociedades minoritárias como forma de inclusão e garantia de manutenção das suas diversidades na promoção do desenvolvimento regional.

Nos estudos de Dallabrida (2016), nas sociedades tradicionais rurais, o desenvolvimento está ligado ao território com suas características e especificidades locais, assim como às relações estabelecidas entre ele e os atores sociais. Dessas ligações surgem as noções de identidade territorial e do sentimento de pertencimento que são importantes fatores para o desenvolvimento regional.

Ao defender que territórios são construções sociais, discursivas e materiais que se estruturam em diferentes escalas espaciais, Brandão (2007) alerta que não há uma escala (local, regional ou nacional) mais importante, nem tampouco uma única escala. Por isso, a intervenção de políticas públicas em países complexos, diversificados e desiguais, como é o Brasil, deve adotar abordagens em múltiplas escalas.

A necessidade de uma renovação na relação entre os Estados nacionais e os povos indígenas localizados no território por eles controlado fez surgir a noção de etnodesenvolvimento com duas grandes acepções: (1) o desenvolvimento econômico de um grupo étnico; e (2) o desenvolvimento da etnicidade de um grupo social (STAVENHAGEN, 1985).

Assim como para os povos indígenas, o conceito de etnodesenvolvimento deve permear as ações governamentais quando da instituição de políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas. Mais que desenvolvimento sustentável, o

etnodesenvolvimento envolve questões mais amplas como revigoração do patrimônio cultural e fortalecimento do pertencimento étnico (DA SILVA; CARVALHO, 2010).

Na sociedade contemporânea, os grupos étnicos relacionam-se com o modelo capitalista, assim faz-se necessário pensar em práticas que não excluam o mercado e, que ao mesmo tempo, não minem as bases da autonomia cultural dos grupos étnicos que coexistem em uma sociedade (RIVAS; CARNIELLO, 2015).

Essas práticas, quando inatingíveis individualmente, devem ser buscadas pelo capital social das sociedades tradicionais, que pode ser estimulado por meio de políticas públicas (OLIVEIRA, 2017). Os movimentos negros, por meio do envolvimento ativo dos membros das sociedades tradicionais na busca por condições efetivas de inclusão e desenvolvimento traz legitimidade e representatividade nas ações desenvolvidas pelo Estado.

A partir da segunda metade dos anos 1990, os debates do movimento negro ultrapassam os espaços de militância e alcançam a sociedade como um todo. Nesse contexto, as ações do movimento negro como ator político, contribuíram para que a promoção da igualdade racial e a superação do racismo se tornassem políticas transversais e passassem a ser institucionalizadas em uma dimensão sistêmica, com a criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR. Assim, o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial tem como propósito garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa de direitos e o combate à discriminação.

No respeito às diversidades, a política de igualdade deve conciliar redistribuição social da riqueza com reconhecimento da diferença racial, étnica, cultural ou sexual, e vice-versa (SANTOS, 2008). No mesmo sentido, afirma Fraser (2006) que a justiça exige, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento de identidades, sem reduzir uma a outra, abarcando ambas em um marco mais amplo.

Elaborado dentro deste contexto, o projeto de desenvolvimento consolidado no PPA 2016-2019 do Governo Federal, buscando conciliar o crescimento econômico com a inclusão social, incluiu entre suas diretrizes a promoção da igualdade de gênero e étnico-racial e superação do racismo, respeitando as diversidades (SEPLAN/MP, 2018).

A participação ativa do poder público no fomento do desenvolvimento por meio da promoção de políticas públicas é importante em todos os segmentos da sociedade,

principalmente para os grupos étnicos minoritários que não disponham de recursos para financiarem seu desenvolvimento socioeconômico e garantirem a preservação de sua identidade cultural.

Além do planejamento e execução, no modelo capitalista em que estão inseridas as minorias quilombolas, é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento (FREY, 2009) visando instituir, coordenar e avaliar a aplicação dessas políticas na promoção da igualdade social e no combate à discriminação racial ou étnica.

A sociedade está em constante transformação, dessa forma, após instituir e aplicar políticas públicas se faz necessário acompanhar e avaliar se os objetivos desejados foram atingidos.

O tema racial foi inserido nas diretrizes da gestão do Governo Federal, por meio do programa de Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo, com dotação orçamentária própria, tornando-se uma política de governo e de Estado. Diante disso, será analisada a eficácia das políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas, contempladas no planejamento federal para inclusão e promoção do desenvolvimento dessas comunidades e os recursos orçamentários/financeiros alocados nas Leis Orçamentárias Anuais – LOA's, para executar essas políticas.

Diante dessa problemática, a pesquisa tem por objetivo identificar e analisar o planejamento e a alocação dos recursos orçamentários/financeiros das políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas, por meio do “Programa de Igualdade Racial e Superação do Racismo”, contemplado no PPA de 2016/2019, em nível federal, verificando, à luz da noção de etnodesenvolvimento, a eficácia dessas políticas na promoção do desenvolvimento socioeconômico dos quilombolas em âmbito nacional.

## **1.1 PROBLEMA DE PESQUISA**

As desigualdades sociais no Brasil apresentam-se em grandes escalas, mas atingem principalmente as comunidades tradicionais, nas quais estão inseridas as

comunidades quilombolas. As políticas públicas são necessárias para transformar essa realidade.

No Planejamento Plurianual 2016-2019, o tema racial foi inserido nas diretrizes da gestão do Governo Federal, por meio do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo, com dotação orçamentária própria, tornando-se uma política de governo e de Estado. Nesse contexto, questiona-se: Como ocorre o planejamento e a alocação dos recursos orçamentários das políticas públicas destinadas à inclusão e à promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades quilombolas, por meio do “Programa de Promoção de Igualdade Racial e Superação do Racismo”, instituído pelo governo federal como política de Governo e de Estado?

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar o planejamento e a alocação dos recursos orçamentários das políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas, por meio do “Programa de Promoção de Igualdade Racial e Superação do Racismo”, instituído pelo governo federal como política de Governo e de Estado.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Identificar, dentro do “Programa de Promoção de Igualdade Racial e Superação do Racismo”, as políticas de promoção social e desenvolvimento rural, direcionadas às comunidades quilombolas, nas unidades federativas, contempladas no Plano Plurianual- PPA e na Leis de Orçamentárias Anuais - LOA, do Governo Federal, no período de 2016-2019;

- Detalhar as despesas executadas no fomento ao etnodesenvolvimento e à regularização dos territórios quilombolas;
- Analisar como o reconhecimento das diversidades e a redistribuição dos recursos foram considerados na elaboração e execução das políticas públicas contempladas no PPA 2016-2019.

### **1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO**

No território brasileiro há uma enorme diversidade cultural onde estão inseridos vários grupos minoritários que dependem de políticas públicas para se desenvolverem. A presente pesquisa tem como foco as comunidades quilombolas por representarem a etnia que contribuiu com a maior força de transformação do território brasileiro desde sua conquista e, mais de um século após a abolição da escravatura, continuam lutando para terem seus direitos básicos reconhecidos.

O trabalho se restringiu ao estudo das políticas públicas previstas no Plano Plurianual – PPA 2016/2019 e desenvolvidas no âmbito do Programa de promoção da igualdade racial e superação do racismo, sob responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial-SEPPIR.

Buscou-se com isso identificar as ações desenvolvidas pelo governo federal, em âmbito nacional, bem como verificar se a alocação orçamentária foi suficiente para sua execução. Também, verificou-se se o planejamento das políticas públicas foi realizado levando-se em consideração a lógica do reconhecimento e da distribuição (FRASER, 2006); se foi considerado o fato do desenvolvimento dos quilombolas estar diretamente ligado à demarcação de seus territórios (BRANDÃO, 2007), assim como a importância da promoção do etnodesenvolvimento (STAVENHAGEN, 1985) para manutenção da identidade cultural desses grupos.

Por fim, as ações previstas e executadas no PPA 2016-2019 foram avaliadas em confronto com as realizadas no âmbito do PPA 2012-2015 e as previstas no PPA 2020-2023.

## 1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O combate às desigualdades sociais no Brasil tem sido objeto de estudiosos e formuladores de políticas públicas envolvidos no diagnóstico e na execução de medidas para sua redução. Entre as formas de manifestação dessas desigualdades, a cor ou raça ocupa espaço central nesse debate, pois envolve aspectos relacionados às características do processo de desenvolvimento brasileiro, que produziu importantes clivagens ao longo da história do País. Apesar de a população preta ou parda ser maioria no Brasil (55,8%), esse grupo, em 2018, representou apenas 27,7% das pessoas quando se consideram os 10% com os maiores rendimentos. Por outro lado, entre os 10% com os menores rendimentos, observa-se uma sobre representação desse grupo, abarcando 75,2% dos indivíduos (IBGE, 2020).

Nesse contexto, as comunidades quilombolas, em função da própria história de exclusão e marginalização, necessitam de políticas públicas para garantirem a sobrevivência e assim terem condições de alcançar um desenvolvimento socioeconômico onde seja preservada sua identidade cultural.

A literatura revisada demonstrou a existência de um volumoso estudo relacionado com o tema que é sempre atual e carecedor de constante atenção (FARIA, 2003; CARVALHO, 2003; SOUZA, 2006; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; RODRIGUES, 2011; SILVA, 2011; TEIXEIRA; SAMPAIO, 2019).

Nos periódicos da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), assim como em anais de eventos acadêmicos há um extenso banco de pesquisas sobre políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento socioeconômico das sociedades minoritárias, com reconhecimento das diversidades culturais e redistribuição de riquezas para diminuir as desigualdades sociais.

A presente pesquisa lançou um olhar específico no dueto planejamento e execução, no intuito de analisar tanto a importância de um planejamento que contemple todas as diversidades na escolha das políticas públicas quanto sua efetiva execução garantida com dotações orçamentárias/financeiras suficientes para implementá-las.



Assim, o estudo é relevante para identificar a efetiva inclusão dessas políticas no planejamento do Estado, sua adequação com as necessidades dessas comunidades e o respeito às peculiaridades da identidade negra e, principalmente, a reserva orçamentária suficiente para concretização do que foi planejado.

## **1.5 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO**

Este trabalho está dividido em cinco seções: Introdução, Revisão de literatura, Método, Resultados e discussões dos dados e Considerações finais.

Na seção 1 (um), a introdução apresenta o tema estudado; os objetivos, a delimitação do estudo, a relevância do estudo; e, por fim, explicita como está organizado o presente trabalho.

Na seção 2 (dois), vem a revisão de literatura discorrendo acerca dos seguintes temas: comunidades quilombolas; desenvolvimento e território; etnodesenvolvimento; e políticas públicas para a inclusão e o desenvolvimento dessas comunidades.

A seção 3 (três) detalha o método de pesquisa utilizado.

As seções 4 (quatro) e 5 (cinco) apresentam, respectivamente, os resultados e discussão dos dados e as considerações finais deste trabalho.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O tema proposto traz uma análise acerca da participação do Estado nas políticas públicas voltadas para inclusão e desenvolvimento das minorias, com um olhar especial sobre o planejamento plurianual e a execução orçamentária do Programa da Igualdade Racial e Superação ao Racismo, com vistas a verificar a importância de fomentar ações que promovam o desenvolvimento das comunidades quilombolas.

A pesquisa considerou como conceito de minorias o genericamente aceito pelas Nações Unidas: grupos distintos dentro da população do Estado, possuindo características étnicas, religiosas ou linguísticas estáveis, que diferem daquelas do resto da população; em princípio (mas não necessariamente) numericamente inferiores ao resto da população; em uma posição de não dominância; vítima de discriminação. No Brasil isto compreende os índios; os ciganos; as comunidades negras remanescentes de quilombos; comunidades descendentes de imigrantes; membros de comunidades religiosas (MAIA, 2009).

Segundo dados do IBGE/PNAD (2019), a extrema pobreza no país cresceu 13,5%, passando de 5,8% da população, em 2012, para 6,5%, em 2019, segundo a linha internacional fixada pelo Banco Mundial em US\$ 1,90 por dia em termos de paridade de poder de compra (PPC). Entre os que se declararam brancos, 3,4% eram extremamente pobres e 14,7% eram pobres, mas essas incidências mais que dobravam entre pretos e pardos.

Entre as pessoas abaixo da linha de pobreza do Banco Mundial, 70% eram de cor preta ou parda, enquanto a população que se declarou com essa característica era de 56,3% da população total. A pobreza afetou ainda mais as mulheres pretas ou pardas: eram 28,7% da população, mas 39,8% dos extremamente pobres e 38,1% dos pobres (IBGE - PNAD, 2019).

Na discussão do desenvolvimento socioeconômico a redução da pobreza é um objetivo presente. As políticas públicas desenvolvidas nesse sentido são necessárias para que esses grupos possam desenvolver-se e preservar sua identidade cultural.

Buscando analisar se as políticas públicas e a alocação de recursos orçamentários foram realizadas a partir da lógica do reconhecimento e da

redistribuição conforme proposto por Fraser (2006), faz-se necessária a análise e interpretação de obras que tratam, principalmente, de comunidades quilombolas, desenvolvimento e território, etnodesenvolvimento, políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social e de planejamento e orçamento público. – muito bom esses números sobre o tema.

## 2.1 CONCEITOS DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS

As comunidades quilombolas, desde o período da escravidão até os dias atuais têm sido conceituadas de várias formas, a depender da ciência que o formula. Mas, todos eles trazem um aspecto comum: a necessidade de se agruparem para lutar por sua sobrevivência e desenvolvimento.

Quilombo, apesar de ser uma palavra da língua umbundu, (língua africana da Angola) teve seu conteúdo sociopolítico e militar originado entre os povos africanos de línguas bantu, como os Lunda, os Ovimbundu, os Mubundu, os Kongo e os Imbangala, durante uma história de migrações, alianças e guerras, envolvendo os Lunda, seus aliados Jaga e os guerreiros nômades Imbangala, que conquistaram a região Mbundu (atualmente Angola e Zaire) no século XVII. Como explica Munanga (2001).

A palavra quilombo tem a conotação de uma associação de homens, aberta a todos sem distinção de filiação a qualquer linhagem, na qual os membros eram submetidos a dramáticos rituais de iniciação que os retiravam do âmbito protetor de suas linhagens e os integravam como co-guerreiros num regimento de super-homens invulneráveis às armas de inimigos. (MUNANGA, 2001, p. 25).

Para Calheiros e Stadtler (2010), originalmente o vocábulo quilombo tratava de uma associação aberta a todos os homens que eram submetidos a drásticos rituais de iniciação que os transformavam em guerreiros. No Brasil, o termo foi originalmente utilizado para designar um espaço e um movimento de resistência ao sistema escravocrata, composto predominantemente por negros que fugiam e formavam núcleos paralelos de poder, produção e organização social. Afirmam ainda que a instituição legal da escravidão marcou o início da organização quilombola no país, porém não se pode imaginar que a sua proibição pôs fim aos quilombos. Mesmo

quando escravizar tornou-se ilegal, as práticas opressoras continuaram se reproduzindo contra a população negra e daí a manutenção da sua resistência.

Sob um olhar antropológico, o quilombo, assim como os remanescentes de quilombos, foi definido “como toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado” (COSTA, 2012, p.16).

É importante ressaltar que o termo quilombo empregado aqui no Brasil se difere daquele usado na África (Kilombo), entretanto, os dois têm a mesma relação, qual seja, a união de um povo, para exercer sua liberdade. A sua inserção no Brasil se deu quando os portugueses trouxeram os povos negros dessas regiões para serem escravizados e distribuídos pelas terras brasileiras “(...) trata-se dos grupos lunda, ovimbundu, mbundu, kongo, imbangala, etc., cujos territórios se dividem entre Angola e Zaire” (MUNANGA, 1996, p. 56).

Para Arruti e Figueiredo (2005), o termo quilombo vem sendo submetido a constantes processos de ressemantizações desde o seu primeiro emprego, no período colonial, sendo acompanhado de diferentes significados e respondendo a questões políticas diversificadas. O conceito contemporâneo de quilombo ou comunidade quilombola possui relação com comunidades descendentes de escravos com um tipo organizacional específico, ocupando o espaço com base em laços de parentesco, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade.

Leite (1999) quando escreve sobre quilombos e quilombolas, foca no quilombo como conceito socioantropológico para discutir suas atuais implicações teóricas e políticas, principalmente no que diz respeito ao quadro atual de exclusão social no Brasil. A autora ainda destaca a folclorização da cultura e identidade negra, não no sentido do estudo e conhecimento das tradições de um povo expressas em suas lendas, canções e literatura, mas no sentido de simplificação por meio da eleição de certos estereótipos para fins de exploração comercial, turística e midiática que inibe a ação transformadora.

Para Leite (2000), é preciso garantir que os quilombolas tenham os seus direitos assegurados. O quilombo, sendo uma organização, está pronto a definir pleitos com legitimidade e poder de aglutinação; a exercer pressão e produzir visibilidade na arena política; a questionar a função paternalista do Estado e a utilização que fazem os políticos das bandeiras dos movimentos sociais em

milionárias campanhas políticas e, também, a propor a revisão das prioridades sociais, através, principalmente, da implementação de políticas sociais voltadas para pleitos considerados mais importantes e representativos dos interesses das próprias comunidades

Leite (2000) aborda as questões conceituais e normativas dos quilombolas, aponta para a necessidade de novos referenciais que possam superar um certo reducionismo teórico no que concerne às implicações antropológicas dos direitos específicos ou “difusos” das “novas etnias”.

O resgate do termo “quilombo” como um conceito socioantropológico, não exclusivamente histórico, proporciona o aparecimento de novos atores sociais ampliando e renovando os modos de ver e viver a identidade negra; ao mesmo tempo, permite o diálogo com outras etnicidades e lutas sociais, como a dos diversos povos indígenas no Brasil. (...) Através da luta e de uma complexa dinâmica iniciada no período colonial, o quilombo chega até os dias atuais para falar de algo ainda por se resolver, por se definir, que é a própria cidadania dos afrodescendentes. É por aí que a cidadania deixa de ser uma palavra da moda e passa a produzir efeito no atual quadro de desigualdades sociais no Brasil (LEITE, 2000, p.348-349).

Os movimentos quilombolas têm se destacado na busca de seus direitos. Entretanto, para Santos (2019), esses movimentos, frente às relações de poder que interferem na conquista e implementação dos direitos quilombolas, vêm travando diversas lutas na defesa de suas terras e modos de vida e na maioria das vezes agiram sozinhas ou com pouca ajuda de pessoas, outros movimentos sociais de inclusão e governo. Ressalta a autora que, de um modo geral, essas “comunidades – fragilizadas pela pobreza ou invisibilizadas por sua origem negra - precisaram (e ainda precisam) resistir através de “desafios abertos” ou de “formas cotidianas” contra a opressão” (SANTOS, 2019, p. 50).

Baldi (2012) sugere um repensar do conceito jurídico das comunidades tradicional existente na Convenção 169-OIT que as entende como atemporais e, portanto, impossíveis de serem alteradas. Sugere, também, o rompimento do etnocentrismo, que é uma visão preconceituosa e unilateralmente formada sobre outros povos, culturas, religiões e etnias; considerando sua própria cultura e povo como sendo superior às demais. As comunidades tradicionais - das quais os quilombolas são exemplos- não são representantes de um passado, nem vestígio, nem meros remanescentes, são parte da estrutura agrária do presente e tão modernas e contemporâneas quanto os agricultores que utilizam transgênicos ou os pesquisadores de células-tronco.

No campo do direito, os desafios em tempos de constitucionalismo intercultural, são, portanto, consideráveis, ainda mais quando envolvem aspectos étnico-raciais e questionam, como no caso da disposição transitória, o colonialismo e o racismo que a sociedade brasileira insiste em considerar inexistentes ou findos (BALDI, 2012).

No Brasil, com a abolição dos escravos e a programação da República, se estabelece uma ordem, pelo menos do ponto de vista do direito, livre e minimamente igualitária, com isso surge a ideia de igualdade entre brancos e negros vivendo em uma democracia racial (BERNARDINO, 2002).

Essas relações raciais travadas na sociedade brasileira contemporânea são tratadas nas obras *Casa Grande e Senzala* de Gilberto Freyre e *A Integração do Negro na Sociedade de Classes* Florestan Fernandes (CONRADO, 2004).

A democracia racial não é criação de Gilberto Freyre, ele apenas enfatiza algumas características hegemônicas das relações raciais no Brasil, consubstanciadas pelo mito da democracia racial. Freyre prega a integração racial por meio da apologia da miscigenação como afirmação da identidade do brasileiro. De acordo com Freyre, não existe espaço para a admissão da existência da discriminação racial, visto que os trópicos não permitem. A “adaptabilidade”, a “plasticidade”, o “caráter amolecedor”, a “aclimatabilidade”, a “miscibilidade”, entre outros fatores, contribuem para a tese de que a miscigenação “deu certo” no Brasil (CONRADO, 2004).

Noutro lado, na obra de Fernandes, a democracia racial, como tratada por Freyre, é vista como um mito e evidencia as amarras sociais para a inserção e mobilidade social dos negros no mundo moderno. O autor critica as manipulações e estratégias utilizadas pela classe dominante para o estabelecimento desse mito. Essas manipulações e estratégias justificam as desigualdades sociais como diretamente associadas aos valores e às concepções de mundo da sociedade brasileira (CONRADO, 2004).

Escreve Dos Santos (2020) que o racismo e as desigualdades raciais dele decorrentes devem ser considerados estruturais, materialmente inscritos na totalidade das relações sociais no Brasil. Não seria uma mera patologia ou uma falha de caráter individual, mas baseada em uma sociedade secularmente fundada na hierarquização das raças, calcada em estratégias de dominação política, econômica e racial, que necessita constantemente se adaptar a contextos históricos específicos.

Para Almeida (2018), as questões raciais devem ser consideradas primordiais na análise do contexto histórico brasileiro, pois, ao longo da história elas foram reproduzidas nas esferas políticas, sociais e econômicas, por meio de mecanismos capazes de discriminar pessoas ou grupos de maneira sistemática. Assim, o foi compreendido como regra e não exceção. Dessa forma, o autor acredita que para a efetivação de uma mudança é necessário adotar práticas antirracistas, como a criação de políticas internas nas instituições.

Impulsionado pelas lutas do Movimento Negro foi incluído no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal do Brasil de 1988, o art. 68 que reconheceu aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade definitiva das terras que ocupavam (QUINTANS; GAY, 2014).

Em entrevista à Ascom//FCP, a pesquisadora Glória Moura (2012), considera que a legislação em defesa da população negra no Brasil ainda é insuficiente para reparar os anos de abusos escravocratas. Apesar de contribuir como a nação brasileira desde sua chegada ao Brasil como africano escravizado até os dias de hoje, a força de trabalho do negro ainda é desvalorizada.

O Decreto Nº 4.887, de 20 de Novembro de 2003, que Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, considera que a identificação e reconhecimento como comunidades quilombolas, deve seguir critérios de auto atribuição atestada mediante auto definição da própria comunidade observando a trajetória histórica própria, as relações territoriais específicas e a presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (DECRETO 4887/2 003, ART. 2º, §1º).

As comunidades quilombolas são enquadradas como povos tribais pela Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, que foi ratificada pelo Brasil em 2002 e promulgada por meio do Decreto nº 5.051/2004. Nos termos do referido Decreto, o que difere essas comunidades dos outros setores da coletividade nacional são suas condições: sociais, culturais e econômicas, além do fato de estarem regidas, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou ainda por legislação especial. E, estabelece como critério fundamental para determinar esses grupos, a consciência de sua identidade (DECRETO 5.051/2004, Art. 1º).

No ano de 2010 foi publicada a Lei Federal nº 12.288, cujo art.1º, instituiu o Estatuto da Igualdade Racial destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. Junto, no art. 47, desta lei, foi criado o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) como forma de organização e de articulação voltada a implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal.

A luta por reconhecimento social dos negros começa a ganhar corpo, com a constitucionalização dos direitos, em sentido igualitário, com o advento da promulgação da Constituição de 1988, cem anos após a abolição, quando foi reconhecido, minimamente, o direito à terra aos remanescentes de quilombos e, firmado o racismo como crime inafiançável. Foi a Constituição Federal de 1988 que tornou essas comunidades partes do patrimônio cultural brasileiro, conforme fixado nos dispositivos dos seus artigos 215 e 216.

A noção de quilombo, comunidades remanescentes de quilombolas ou comunidades quilombolas já foi objeto de profundo redimensionamento pela historiografia, pela antropologia e pela sociologia. No campo jurídico tem sido tema de constante alteração legislativa. Porém, em todas as abordagens tem-se concluído que o processo de marginalização e exclusão continua presente nessas comunidades.

Após a instituição do Estatuto da Igualdade Racial e em conjunto com as lutas dos movimentos negros por reconhecimento social, foi sendo incorporado ao ordenamento jurídico, ainda que de maneira insuficiente, um conjunto normativo – constitucional e infraconstitucional – que se propõe a estabelecer parâmetros para a promoção e defesa dos seus direitos e garantias, o qual agora merece ser direcionado, sobretudo, para a sua concretização e aperfeiçoamento.

## **2.2 DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO**

Tratando-se de comunidades quilombolas, desenvolvimento e território são os dois lados da mesma moeda. Assim, inicialmente, serão apresentados conceitos e



definições de desenvolvimento e, logo após, veremos que o desenvolvimento dessas comunidades está intrinsicamente ligado ao seu território ocupado.

Segundo Oliveira (2017), o conceito de desenvolvimento é multidimensional e interdisciplinar, atualmente, não há uma definição universalmente aceita, porém, para a maioria dos estudiosos, o termo está relacionado ao crescimento econômico, ao bem-estar e à sustentabilidade.

Entre as características do desenvolvimento, listadas por Oliveira (2017) estão: (a) estratégia de reprodução do capital e de controle social; (b) ação transformadora das formas convencionais; (c) questão de interesse público; (d) conceito multidimensional e interdisciplinar; (e) não decorre apenas do crescimento e do acúmulo de riqueza; (f) requer uma gestão participativa, envolvendo a sociedade, a comunidade, a família e o indivíduo como protagonistas das ações do Mercado ou do Estado.

Ao refletir sobre o processo de construção do conceito de desenvolvimento na sociedade capitalista, Santos *et al.* (2012) também verificaram que as novas abordagens conceituais que vêm sendo estruturadas sobre desenvolvimento assentam-se numa perspectiva multidimensional e interdisciplinar e complementam que o desenvolvimento é um fenômeno complexo que ainda não tem uma definição esclarecedora e conclusiva sobre o seu significado. Segundo os autores, “ao longo de seu percurso histórico, o termo proporcionou algumas concepções diferentes de sociedade, como sociedade do crescimento, sociedade do bem-estar social e sociedade sustentável” (SANTOS *et al.*, 2012, p. 44).

Para um melhor entendimento do significado do desenvolvimento na sociedade contemporânea, Santos *et al.* (2012) tomam por base as dimensões econômica, política, social e ambiental: na dimensão econômica, o desenvolvimento ou sociedade do crescimento, é um fenômeno importante para a consolidação do sistema capitalista; na dimensão política o mundo passa a ser pensado não mais em colonizados e colonizadores, mas como uma coleção de nações individuais, porém, com países desenvolvidos e subdesenvolvidos; na dimensão social do desenvolvimento (ou sociedade do bem-estar social) são necessárias ações do Estado de Bem-Estar Social para garantir a política social e, na dimensão ambiental, desenvolvimento sustentável parte de uma visão de que a relação homem-natureza pode acontecer de forma equilibrada e harmoniosa.

O alerta de Brandão (2018) é para a necessidade de se construir maior homogeneização social para estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento. Devendo-se promover mudanças nas relações de propriedade, habilitando os atores mais destituídos e marginalizados para que os mesmos possam acessar novas possibilidades. Deve-se, também, buscar a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, no intuito de ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão.

Para Sen (2010), o desenvolvimento deve estar relacionado com a melhora da qualidade de vida e das liberdades que desfrutamos. Assim, a riqueza não é um fim em si, mas desejável, na medida em que nos permite desfrutar das liberdades que ela nos ajuda a obter.

Mostra também que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania. Inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como alimentação, saúde e educação, mas também as liberdades associadas com a educação, a participação política, a proibição da censura, entre outras. Perante isso, só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das escolhas e das oportunidades do indivíduo, possibilitando uma vida longa, saudável, com acesso a recursos necessários para um nível de existência digno da geração atual e futura (SEN, 2010).

Ao apresentar o debate teórico entre economistas e historiadores acerca do desenvolvimento, Vieira e Santos (2012), apontam as diferenças entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico que perpassam os respectivos posicionamentos e concluem que a política de desenvolvimento regional deve ser repensada em direção à elaboração de categorias conceituais que superem as limitações da análise puramente econômica.

O conceito de desenvolvimento é muito mais abrangente que o conceito de crescimento econômico. Enquanto o último demonstra uma variação na taxa de crescimento do PIB, o primeiro representa a melhoria das condições socioeconômicas dos indivíduos. O desafio é duplo: definir o que significa essa melhoria e quais critérios para avaliá-la. No debate entre economistas e historiadores, os primeiros, em sua maioria, defensores da economia clássica, quantificam o desenvolvimento como a capacidade de produção de bens e serviços de uma determinada sociedade. Por sua vez, os historiadores estão mais preocupados com o processo como um todo, considerando, além do econômico, também o cultural, social e psicológico dos indivíduos (VIEIRA; SANTOS, 2012, p.366).

O conceito de desenvolvimento ainda comporta várias definições como visto na literatura apresentada, porém, percebe-se que é um processo de mudança que busca a redução das assimetrias sociais e a sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Porém, paralelo a esse processo, considerando os limites do desenvolvimento, começaram a surgir, a partir da década de 1960, abordagens alternativas de desenvolvimento. Entre elas, a corrente teórica latinoamericana de desenvolvimento - *buen vivir*, que considera os modelos de vida das comunidades consideradas minoritárias pela sociedade ocidental capitalista como paradigma de qualidade de vida.

Para Dourado (2020), o padrão de desenvolvimento capitalista, em curso no mundo desde o pós-guerra, ao mesmo tempo que alcançou expressivos níveis de crescimento econômico e avanços científicos e tecnológicos impressionantes; manteve, por outro lado, níveis crescentes de pobreza e fome, agravamento da desigualdade na distribuição de riqueza e poder, aumento do desemprego, erosão da diversidade cultural, degradação irreversível dos recursos naturais, ameaças permanentes à saúde humana e incontáveis conflitos sociais.

Assim, segundo Coradin (2017), como uma crítica ao modelo hegemônico de desenvolvimento, baseado no progresso e no crescimento e mesmo às perspectivas desenvolvimentistas englobantes e homogeneizadoras, demonstrando a insuficiência dessas perspectivas e do próprio conceito de desenvolvimento, na resolução de problemas enfrentados pelos povos da América Latina, surge a corrente do Bem-Viver como um chamamento à revisão e/ou à superação desse conceito. O que segundo Escobar (2012), mais do que uma alternativa de desenvolvimento pode significar uma alternativa ao desenvolvimento, na medida em que se avance ao um pós-desenvolvimento.

Além disso, é mister acrescentar que, ao mesmo tempo em que se essas abordagens de Bem Viver visam questionar, revisar e mesmo desconstruir o conceito de desenvolvimento, se aproximam de preceitos pós-coloniais, na medida em que apontam para a construção compartilhada desse Bem Viver, para uma ética intercultural, e para o reconhecimento das diversidades e heterogeneidades epistêmicas, étnicas, sexuais, etc., intervindo na superação da colonialidade do poder, do saber e do ser, como meios e fins para que se vivencie o Bem Viver (CORADIN, 2017).

O Bem Viver (*Buen Vivir*) - correspondente às noções de “Sumak Kawsay” na língua Quéchuá, “Suma Qamaña” em Aymara e “Nhandereko” em Guarani, as quais representam a ideia de viver em harmonia com a natureza e entre as pessoas - desponta como proposta alternativa ao desenvolvimento, a partir da visão de mundo desses povos/sociedades historicamente marginalizadas pelo processo de colonização e desenvolvimento, por conseguinte, na própria tentativa empírica de reproduzir a vida fora da racionalidade capitalista, assumindo um posicionamento crítico e pluralista que visa construir modos de vida e relações de trabalho que não sejam regidos pela lógica desenvolvimentista/capitalista (DOURADO, 2020).

De acordo com Acosta (2019, p.38), “a proposta do Bem Viver, desde que assumida ativamente pela sociedade, pode projetar-se com força nos debates mundiais”. Porém, certamente, o Bem Viver por si só não será suficiente para superar, e tampouco engendrar mudanças profundas, dentro do capitalismo – um sistema que é, em essência, promotor de desigualdades e devastação da natureza. Mas isso, “[...] não implica que primeiro se deva sair do capitalismo para só então impulsioná-lo” (ACOSTA, 2019, p. 73).

Trata-se das lutas que seguem sendo feitas dentro e a partir das possibilidades reais dadas, por isso, síntese das contradições. Para Garcia (2012, p. 210), “o bem viver dá ênfase explícita à escala local/regional, considerando que esta é a mais adequada tanto para expressar as resistências contra o desenvolvimento, quanto para concretizar as alternativas” (DOURADO, 2020).

O desenvolvimento nas sociedades tradicionais deve ser considerado sob todas as dimensões. Não se pode ignorar o fato dessas comunidades estarem inseridas dentro do sistema capitalista, com o qual interagem constantemente. O desenvolvimento aqui deve adquirir um significado de autoconhecimento e respeito mútuo entre sociedade contemporânea e minorias, com o fim de implantar ações nas quais estejam contemplados o crescimento econômico, o bem-estar e a sustentabilidade alinhados à preservação da identidade negra (RIVAS; CARNIELLO, 2015).

O estudo do desenvolvimento está intimamente ligado ao estudo do território, principalmente para as comunidades quilombolas rurais, onde o território é elemento essencial no processo de desenvolvimento socioeconômico.

Boisier (1998) ressalta o papel do Estado nos processos de desenvolvimento territorial. Reafirma que a visão de desenvolvimento que nos é imposta pela Organização Mundial do Comércio e Fundo Monetário Internacional, segundo o modelo neoliberal, é estreita e ideologizada. Relembrando sua afirmação ...

[...] o desenvolvimento regional, seja no nível de regiões específicas, seja no nível do sistema nacional de regiões, depende criticamente da articulação entre dois atores institucionais: o Estado nacional e a própria Região. Em outras palavras: não há desenvolvimento sustentável para uma região se não é no marco de uma política nacional de desenvolvimento regional e esta carece de toda a viabilidade se não se apoia nas capacidades endógenas das regiões e se não mostra congruência com a política econômica geral (Boisier, 1998, p. 18-19).

Para definir território, é necessário recorrer à origem etimológica do termo, que deriva do latim *terra* e *torium*, com significado de terra pertencente a alguém. No entanto, não se vincula necessariamente à propriedade da terra, mas à sua apropriação. Vinculado ao conceito da Geografia política, o conceito de território pode assumir uma dimensão afetiva, segundo a renda, a raça, a religião, o sexo e a idade. Para Haesbaert (2010), os conceitos de território vinculam-se aos sentimentos e aos simbolismos atribuídos aos lugares.

Haesbaert (2004) definiu que o território é fonte de recursos e só assim pode ser compreendido quando analisado em sua relação com a sociedade e suas relações de produção, o que pode ser identificado pela indústria, pela agricultura, pela mineração, pela circulação de mercadorias, isto é, pelas diferentes maneiras que a sociedade utiliza para apropriar-se e transformar a natureza. Enfim, território é forma de pertencer ao local com suas tradições, crenças, valores morais e espirituais, onde as relações sociais e econômicas se inter-relacionam. Pode-se instalar no território um campo de força, uma luta pelo poder sobre os demais.

Ao tratar do conceito de território e sua derivação direta, a territorialidade, surgiu a proposta da noção de multiterritorialidade (HAESBAERT, 2004). Considerando que não há perda ou destruição de territórios e, sim processos de territorialização (para enfatizar a ação, a dinâmica), “na maior parte das vezes vivenciando a intensificação e complexificação de um processo de (re)territorialização muito mais múltiplo, “multiterritorial” (HAESBAERT, 2010, p. 19).

Em sua obra, Haesbaert (2019) discute o espaço geográfico enquanto conceito maior no qual está cada vez mais presente o termo território tido como o espaço onde

grupos sociais estabelecem relações políticas, afetivas, identitárias e de pertencimentos. Segundo o autor, existem inúmeros territórios que se justapõem parcial ou integralmente, continua ou descontinuamente, permanentes ou temporários. E, esse novo território é essencial para a vida social.

Para Raffestin (1993), é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço.

Ao definir território, Dallabrida (2016) o divide em duas dimensões: a primeira como o espaço geográfico sobre o qual o Estado exerce sua soberania; na segunda, o autor entende o território como recorte do espaço geográfico relacionado ao uso e apropriação, onde se manifestam expressão de relações de poder, identidades e territorialidades individuais ou grupais. A territorialidade existente pode ser percebida a partir do estudo das relações estabelecidas entre atores sociais e o território. Dessas ligações surgem as noções de identidade territorial e do sentimento de pertencimento que são importantes fatores para o desenvolvimento.

Para Andrade (1998), a formação do território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando de forma subjetiva o sentimento de territorialidade; cria uma consciência na população de fazer parte de um território, de integrar-se em um Estado. Essa territorialidade dá-se com a formação do Estado, sendo regionalizada histórica e diferentemente.

Brandão (2007) escrevendo acerca da dimensão territorial do desenvolvimento defende que territórios são construções sociais, discursivas e materiais e, portanto, sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, articulando-se entre microiniciativas e macrodecisões nas diferentes escalas espaciais em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa. Alerta ainda, que não há uma escala (local, regional ou nacional) mais importante, nem tampouco uma única escala. A intervenção de políticas públicas em países complexos, diversificados e desiguais, como é o Brasil, necessitam de abordagens em múltiplas escalas.

Para Saquet (2013), a concepção simplista que compreendem o território sem sujeito ou esse sujeito sem território deve ser superada. É preciso compreender a complexidade e a unidade do mundo da vida, isto é, as interações no lugar e com o

lugar, objetiva e subjetivamente, visando a potencialização de processos de desenvolvimentos.

Ao escrever sobre territorialização, Santos e Pontes (2018) ressaltam a visão do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra- MST e de Magno (2011, p. 60) acerca da dimensão territorial. Na visão do MST, “o território é tido como a identidade daqueles que o ocuparam, levando em consideração a dimensão simbólica, cultural, material, econômica, política, social e histórica dos indivíduos ou grupo social”. Para o autor, a dimensão territorial é um dos fatores fundamentais para as análises sobre o desenvolvimento rural. Essa perspectiva rompe a redução do território apenas à sua base física, pois possibilita captar a rede de relações territoriais e o capital humano dos espaços ocupados.

Refletindo acerca do território, Santos (1999, p.18) ressalta que o que interessa para as ciências sociais é o território usado, “ou seja, para que o território se torne uma categoria de análise dentro das ciências sociais e com vistas à produção de projetos, isto é, com vistas à política, com “P” maiúsculo, deve-se tomá-lo como território usado”.

A territorialidade é um atributo do território ou dos seus ocupantes? Vivo o meu cotidiano no território nacional ou no lugar? Essas perguntas me parecem importantes porque estão ligadas ao que eu chamaria de saber da região em contraposição a saber do expert internacional. Este, cada vez mais, é chamado a falar sobre o lugar, quando no máximo deveria fazer uma palestra de dois dias e ir embora. Porque o saber local, que é nutrido pelo cotidiano, é a ponte para a produção de uma política – é resultado de sábios locais. O sábio local não é aquele que somente sabe sobre o local propriamente dito; tem de saber, mais e mais, sobre o mundo, mas tem de respirar o lugar em si para poder produzir o discurso do cotidiano, que é o discurso da política (SANTOS, 1999, p. 21).

Abramovay (2000), ao pesquisar sobre desenvolvimento e território, escreveu que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

Ao discutir os conceitos de território e territorialidade em suas dimensões: social, política e econômica e cultural e considerando questões como barreiras espaciais e revalorização do território e da territorialidade, Albagli (2004) ressalta que

a territorialidade não significa apenas uma relação com o meio e sim uma relação triangular entre os atores sociais mediadas pelo espaço.

Os territórios se movimentam e se fixam sobre o espaço geográfico. O espaço geográfico de uma nação é o seu território. E no interior deste espaço há diferentes territórios, constituindo suas multiterritorialidades. São as relações sociais que transformam o espaço em território e vice e versa, sendo o espaço um *a priori* e o território um *a posteriori*. O espaço é perene e o território é intermitente. Da mesma forma que o espaço e o território são fundamentais para a realização das relações sociais, estas produzem continuamente espaços e territórios de formas contraditórias, solidárias e conflitivas. Esses vínculos são indissociáveis (ALBAGLI, 2004).

Trabalhar o desenvolvimento inclui a perspectiva territorial. O pertencer a um determinado local pode estabelecer peculiaridades distintas em grupos aparentemente iguais, com os mesmos desejos de desenvolvimento e, em função disso, produzir resultados totalmente diversos. Assim, a pesquisa se fundamentou nos estudos de Brandão (2007) ao entender que a intervenção de políticas públicas em países complexos, diversificados e desiguais, como é o Brasil, deve ser realizada em todas as escalas (locais, regionais e nacionais). Bem como, nos ensinamentos de Dallabrida (2016) por entender que a identidade territorial e o sentimento de pertencimento são importantes fatores para o desenvolvimento.

### **2.3 ETNODESENVOLVIMENTO**

Como visto na subseção anterior, as comunidades quilombolas buscam se desenvolver dentro de seus territórios. Porém, para essas comunidades, não é suficiente apenas crescimento ou inserção econômica, elas demandam por um desenvolvimento com sustentabilidade. Assim, quando se fala em desenvolvimento desses grupos étnicos, é necessário que se pense em etnodesenvolvimento.

Temos que, a noção de etnodesenvolvimento, enquanto categoria política acionada para reivindicar uma “nova alternativa de desenvolvimento”, surge entre os anos 1970 e 1980 como reflexo de alguns debates realizados em países latinos americanos (OLIVEIRA, 2000; VERDUM, 2006). Nesses debates, estudiosos,



representantes governamentais, membros de movimentos sociais e agentes de órgãos bi e multilaterais, frente a uma efervescente crítica ao modelo econômico capitalista de desenvolvimento, apresentam o propositivo etnodesenvolvimento como estratégia possível para se pensar em um modelo alternativo e ao mesmo tempo específico de desenvolvimento, que fosse capaz de levar em consideração os povos tradicionais e suas diversidades de forma de vida (LIMA; BARROSO-HOFFMAN, 2002).

No descrição do Plano Brasil Quilombola (2012), o etnodesenvolvimento é:

[...] uma base de referência comum ou semelhante, que é: a busca da satisfação de necessidades essenciais (alimentação, saúde, moradia); estratégia de desenvolvimento que enfatiza a necessidade de fortalecimento dos referenciais locais, destacando a importância das práticas endógenas; e foco para estratégias de sustentabilidade. Tal semelhança nos sugere que entre uma perspectiva e outra há um conjunto de fundamentos comuns e que, embora uma não apareça diretamente como fundamento da outra, ambas fazem parte de um projeto comum: a construção de um modelo de desenvolvimento que vise a promoção do desenvolvimento diferenciado e calcado pelos princípios de sustentabilidade e justiça social (BRASIL, 2012, p. 74).

Segundo Batalla (1982), etnodesenvolvimento é o exercício da capacidade social dos povos indígenas para construir seu futuro, sem deixar de lado suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais de sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações. Na abordagem do etnodesenvolvimento, princípios da cultura de um grupo étnico são mobilizados na elaboração de um desenho para uma estratégia de desenvolvimento. Supera-se a homogeneidade das relações do Estado nacional na construção de políticas e projetos que viessem responder às demandas da sociedade de uma nação.

Ainda segundo Batalla (1995), em oposição às noções desenvolvimentistas, instrumentalizadoras de um verdadeiro etnocídio entre os povos indígenas, sustentava a possibilidade do alcance de uma igualdade material, consoante os valores e aspirações dos povos tradicionais, notadamente dos seus modos de ser e viver, portanto, “ao exercício da capacidade social de um povo para construir seu futuro”. Sendo mais claro, defendia que os povos tradicionais seriam plenamente capazes de se desenvolverem em todos os aspectos (social, cultural e economicamente), a partir de suas próprias concepções e valores.

Sobre o “etnodesenvolvimento”, cabe esclarecer que também é associado ao termo “desenvolvimento local”, pois ambos partem de um só pressuposto: o fato de

se ater a um determinado local onde residem grupos de pessoas com especificidades próprias (BATALLA, 1995).

O Brasil, com uma extensão territorial de 8.510.345,538 km<sup>2</sup> (oito milhões, quinhentos e dez mil, trezentos e quarenta e cinco virgula quinhentos e trinta e oito quilômetros quadrados (IBGE, 2021), é um país de grandeza continental, portanto, é compreensível a coexistência de diferentes culturas e particularidades. O desenvolvimento em territórios com essas características necessita de estratégias que buscam melhoria das condições de vida das suas populações, sem deixar de fora suas diferentes trajetórias históricas e considerem a diversidade sociocultural dos diferentes grupos étnicos, fatores e situações como suporte a um processo de desenvolvimento duradouro.

O etnodesenvolvimento, portanto, defende a ideia de considerar os aspectos históricos e culturais desenvolvidos dentro da comunidade, assim como a capacidade dos povos de se autogestionar, de acordo com suas próprias aspirações (VERDUM, 2006, p. 73).

Segundo a ideia defendida por Batalla (1995), os povos devem - e são capazes de - formar seus próprios quadros profissionais, a exemplo de médicos e professores, assim os povos se constituiriam, no sentido de desenvolvimento, sem perder sua essência advinda dos seus valores culturais. Vale frisar que a ideia do etnodesenvolvimento se contrapõe ao desenvolvimento hegemônico, que considera o desenvolvimento dos povos tradicionais como um verdadeiro atraso para seu progresso, sendo, pois, justamente o inverso dessa concepção excludente que a teoria aqui explicitada se compromete a fazer.

Em sua pesquisa, Verdum (2006) retrata como o etnodesenvolvimento vai emergindo no cenário internacional e nacional como uma alternativa à ideia de que os povos indígenas são um obstáculo ao desenvolvimento nacional e apontando para uma renovação na relação entre os Estados nacional e os povos indígenas localizados no território por eles controlado.

A disseminação da noção de etnodesenvolvimento foi marcada por três grandes eventos que são: (1) o Simpósio sobre Fricção Interétnica na América Latina, realizado em Barbados/1971, onde um grupo de antropólogos elaborou a *Declaração de Barbados*; (2) o Simpósio Movimentos de Libertação Indígena na América Latina, também realizado em Barbados/1977, onde, com o apoio da Comissão de Assuntos

Internacionais do Conselho Mundial das Igrejas, foi elaborada *Declaração de Barbados II* e (3) a Reunión de Expertos sobre Etnodesarrollo y Etnocídio em América Latina, realizado em São José da Costa Rica em 1981, onde, como a participação da FLACSO na Costa Rica e da UNESCO, produziu-se a Declaración de São José (VERDUM, 2006).

Segundo Verdum (2006), a Declaración de San José, além de denunciar o etnocídio a que estava sendo submetidos os povos indígenas da América Latina, reivindica explicitamente o etnodesenvolvimento como um direito dos povos indígenas e um dever dos Estados nacionais (VERDUM, 2006).

Ao escrever sobre etnodesenvolvimento, Stavenhagen (1985) o conceituou como “o desenvolvimento de grupos étnicos no interior de sociedades mais amplas”. Para o autor, não existe processo evolutivo unilinear inequívoco que conduza uma multiplicidade de grupos étnicos a uma única cultura mundial, da mesma forma que uma sociedade subdesenvolvida não se evolui de forma unilinear para desenvolvida (STAVENHAGEN, 1985).

Desenvolvimento significa mudança, evolução, crescimento, e pode ser analisado sob três dimensões: econômica, social e cultural. Seguindo nesse processo de mudança, evoluiu-se para a uma ideia de desenvolvimento étnico.

Sob essa ótica, o autor elenca os princípios norteadores do etnodesenvolvimento (a) a satisfação das necessidades básicas da maioria das populações, como objetivo maior do que o crescimento econômico, (b) o privilégio à endogenia, (c) a valorização de cultura e tradições locais, (d) a manutenção de uma relação equilibrada com meio ambiente e; (e) buscar a auto sustentação e independência de recursos técnicos (STAVENHAGEN, 1985).

Assim, para Stavenhagen (1985), o termo etnodesenvolvimento tem duas grandes acepções: (1) o desenvolvimento econômico de um grupo étnico; e (2) o desenvolvimento da etnicidade de um grupo social.

Ao escrever sobre as possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil, Azanha (2002) afirmou acreditar na possibilidade do etnodesenvolvimento tal como definido por Stavenhagen (1985):

Nesses termos, o “etnodesenvolvimento”, quando referido às sociedades indígenas brasileiras, envolveria os seguintes indicadores: a) aumento populacional, com segurança alimentar plenamente atingida; b) aumento nível de escolaridade, na “língua” ou no português, dos jovens aldeados; c) procura pelos bens dos “brancos” plenamente satisfeita por meio de recursos

próprios gerados internamente de forma não predatória, com relativa independência das determinações externas do mercado na captação de recursos financeiros; e d) pleno domínio das relações com o Estado e agências de governo, a ponto de a sociedade indígena definir essas relações, impondo o modo como deverão ser estabelecidas (AZANHA, 2002, p.19).

Para Rivas e Carniello (2015, p. 112), “conceituar etnodesenvolvimento significa romper com a ideia de uma cultura dominante”. Os autores discorrem acerca do entendimento de Stavenhagen (1985) sobre o que seria o etnodesenvolvimento elencando o que referido autor considera como seus princípios norteadores. E, destacam que Azanha (2002) valida tais princípios ao sistematizar indicadores especificamente para populações indígenas. Ressaltam que a visão de ambos os autores:

[...] rejeita a ideia de isolamento (ou protecionismo), uma vez que é difícil pensar em práticas de etnodesenvolvimento que desconsiderem a relação com o modelo capitalista, uma vez que a comunicação entre os grupos étnicos da sociedade inevitavelmente ocorre em determinado momento. Portanto, faz-se necessário pensar em práticas que não excluam o mercado, mas que ao mesmo tempo não minem as bases da autonomia cultural dos grupos étnicos que coexistem em uma sociedade (RIVAS; CARNIELLO, 2015, p. 113).

Da Silva e Carvalho (2010) chamam atenção para o fato de que seu conceito geralmente é confundido com o conceito de desenvolvimento sustentável das comunidades étnicas, porém ressaltam que a noção de etnodesenvolvimento é um pouco mais abrangente, pois, além da sustentabilidade envolvem questões mais amplas como revigoração do patrimônio cultural e fortalecimento do pertencimento étnico.

Assim, na visão dos autores, o etnodesenvolvimento, envolve a capacidade social dos atores de comunidades tradicionais de guiar de forma autônoma o seu desenvolvimento, utilizando-se de projetos definidos de acordo com seus valores, anseios, significados e experiências históricas e coletivas com base nos recursos reais e potenciais disponíveis em seu território (DA SILVA; CARVALHO, 2010, p. 212).

Little (2014), em seu trabalho, discute o conceito de etnodesenvolvimento local no contexto da proposta universalista do desenvolvimento econômico frente ao crescente reconhecimento da diversidade cultural, numa perspectiva antropológica.

Segundo Little (2014), junto com o avanço do desenvolvimento econômico houve um movimento pelo reconhecimento da diversidade cultural e étnica existente no interior dos distintos Estados. Nos países da América Latina, esse processo tem

sido liderado pelos povos indígenas e pelas populações afro-americanas e culminou com o reconhecimento oficial do direito à diversidade cultural por parte dos Estados e, conseqüentemente, com o surgimento de novas propostas para um etnodesenvolvimento centrado nas reivindicações e necessidades de determinados grupos étnicos.

Little (2014) ainda escreve acerca das acepções de etnodesenvolvimento apresentadas por Stavenhagen (1985), asseverou que tais acepções não são excludentes. Mas, sim mantém uma relação dialética constante de tal modo que o desenvolvimento da etnicidade sem um correspondente avanço no plano econômico só promoveria a existência de grupo étnico marginal e pobre; e um desenvolvimento econômico que destrói as bases da etnicidade de um grupo representaria uma volta à hegemonia da modernização que foi altamente destruidora da diversidade cultural.

Quando se combina a problemática do desenvolvimento com a do reconhecimento da diversidade cultural, o etnodesenvolvimento introduz um conjunto de novos temas no seio do espaço público dos Estados nacionais. No plano político, o etnodesenvolvimento dá um recorte étnico aos debates sobre a questão da autodeterminação dos povos e, no processo, questiona, pelo menos parcialmente, as noções excludentes de soberania nacional. No plano econômico, as práticas de etnodesenvolvimento tendem a ocupar o lugar de “alternativas” econômicas, particularmente onde a ideologia neoliberal é predominante (LITTLE, 2014, p. 39).

Little (2014) termina dizendo, que o processo de etnodesenvolvimento local está permeado por múltiplas dificuldades que precisam ser confrontadas diretamente para evitar resultados que não são desejados. Ainda assim, acredita que, o etnodesenvolvimento tem possibilidades de tornar-se “uma realidade palpável”.

Tratando de grupos étnicos, dever-se ter sempre em mente a existência de multiplicidade cultural, assim, desenvolver no sentido de obter acúmulo de riqueza por sim só, não contribui para o real sentido que o termo desenvolvimento deve ter perante esses grupos. A proposta de desenvolvimento dever-se transmudar para etnodesenvolvimento e ser tão abrangente que possa abarcar questões sociais, econômicas, culturais, ambientais e principalmente a garantia de preservação da identidade negra.

## 2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Na literatura acadêmica não há consenso quanto ao conceito de políticas públicas, sendo possível encontrar várias definições. Os conhecimentos produzidos nessa área vêm sendo largamente utilizado por pesquisadores, políticos e administradores que lidam com problemas públicos em diversos setores de intervenção e nas mais diferentes áreas como: ciência, política, sociologia, economia, administração pública e direito.

Esses conhecimentos são utilizados tanto na implementação e na avaliação das políticas públicas, quanto na abordagem que destaca o papel das ideias e do conhecimento neste processo. E isso porque, segundo Faria (2003), as ideias e o conhecimento são cruciais para a compreensão e formação de uma agenda de implementação de políticas públicas.

Dentre as definições encontradas e bastante utilizadas estão a de Dye (1984), para quem políticas públicas são escolhas que o governo escolhe fazer ou não fazer, a de Peters (1986), que as entende como o somatório das atividades governamentais que impactam ou influenciam a vida dos cidadãos (TEIXEIRA; SAMPAIO, 2019).

Para Rodrigues (2011, p. 14), “políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados [...] constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público”. Políticas públicas governamentais são aqui entendidas como o “Estado em ação”. É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

A formulação de políticas públicas constitui programas e ações (o que fazer), metas e objetivos (aonde chegar) e estratégias de ação (como fazer) que devem produzir resultados ou mudanças no mundo real.

Para que uma sociedade seja transformada por políticas públicas é preciso um conjunto de atores políticos, sociais, governamentais, não-governamentais com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social e propor mudanças. “Tudo isso envolve habilidades para gerenciar complexidades (em cenários de incertezas e turbulência, por exemplo) e conseguir colaboração de todos os que estão envolvidos na implementação de determinadas ações de governo” (RODRIGUES, 2011, p. 25).

A eficácia com que uma política pública deve ser implantada depende também da ação do governo ou da eficiência da gestão “o que, por sua vez, implica não apenas a qualidade dos gestores para exercer seu ofício público, mas também um ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e a responsabilização política” (RODRIGUES, 2011, p. 24).

Jogar o jogo da política democrática, ética, e da justiça social é o desafio que os gestores de políticas públicas têm de enfrentar para planejar, administrar e extrair recursos e formatar políticas redistributivas que busquem promover sociedades mais iguais e mais livres, num contexto mundial de profundas mudanças econômicas, demográficas e ideológicas (RODRIGUES, 2011, p. 78).

Rodrigues (2011, p. 22-23) questiona qual deve ser o seu perfil do gestor e pondera que um bom gestor deve possuir como características para uma maior eficiência das políticas públicas:

[...] competências multidisciplinares, que o habilitem a refletir sobre o papel do Estado, das complexas relações entre o público e o privado e das exigências do desenvolvimento comprometido com o bem-estar da sociedade, e de conhecimento específico em áreas prioritárias de interesse coletivo imediato (como saúde, educação, previdência, transporte, segurança) (RODRIGUES, 2011, p. 22-23).

Para Teixeira (2002), políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público que quando sistematizadas ou formuladas em documentos representam regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade. Também são formas de manifestação de políticas públicas as não-ações e as omissões, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. Assim elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem.

Em sua revisão de literatura, Souza (2006) resume política pública como instrumento ou conjunto de ação dos Governos, o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

A tomada de decisões do poder público é influenciada pelas políticas públicas e pelas regras que regem suas escolhas, elaboração, implementação e avaliação. Nas

últimas décadas, vários fatores contribuíram para o ressurgimento da importância desse campo de conhecimento, entre eles a dificuldade de se conseguir formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente políticas públicas, impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte da população (SOUZA, 2006).

Para Condé (2006), definir um critério para políticas públicas é problemático, pois estão envolvidas decisões variadas além de uma diversidade de atores, em um contexto de ação limitada para o governo e variados elementos intermitentes.

A sociedade está em transformação constante, assim após instituir e aplicar políticas públicas, é necessário acompanhar e avaliar se os objetivos desejados foram atingidos. Ao refletir sobre a prática da análise de políticas públicas no Brasil, Frey (2000) demonstra que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos de análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em pleno desenvolvimento.

Segundo Jannuzzi (2014), o contínuo monitoramento de uma política, programa ou projeto permite uma rápida avaliação situacional e a identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos.

No entender de Carvalho (2003), ao se considerar que o sistema das políticas públicas é um processo em fluxo, por associação uma dada política pública não poderia estruturar-se como sequência linear de fases:

[...] a abordagem que melhor expressa o quadro real das políticas públicas é a que a considera um processo contínuo de decisões que, se de um lado pode contribuir para ajustar e melhor adequar as ações ao seu objeto, de outro, pode alterar substancialmente uma política pública (CARVALHO, 2003, p. 186).

A partir da década de 1960, a ênfase política sobre a avaliação concentrou-se no fornecimento de informação para os gerentes de programas públicos, de forma a garantir *feedbacks* para correções de rumo. A avaliação pende para a função de (re)alocação, ou seja, buscava-se eficiência na alocação de recursos com base em critérios racionais do processo orçamentário. O papel do Estado é fortemente questionado e, ao mesmo tempo são exigidos resultados da administração e das políticas públicas (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).



Nesse contexto, é necessário repensar as políticas de promoção da igualdade racial, não apenas do ponto de vista da sua operacionalidade, mas da sua implementação e execução junto às demais políticas públicas, uma vez que as políticas de igualdade racial se revestem de caráter transversal. A transversalidade nas políticas públicas visa reduzir desigualdades em relação a grupos sociais tradicionalmente subalternos, como é o caso dos grupos raciais negros, que diante dos fenômenos do racismo, do preconceito e da discriminação racial ainda vivem em completa exclusão e marginalização social (DA SILVA LIMA; MARTIGNAGO SALEH, 2014).

Segundo Silva (2011), a transversalidade é mecanismo imprescindível para adequar as políticas públicas à emergência de novos temas na agenda governamental, reforçando a necessidade de aprimorar as políticas de forma a incorporar programas e temáticas específicas, em alinhamentos com suas diversas estruturas setoriais.

Para Dos Santos (2017), a definição de políticas públicas orientadas aos povos quilombolas em sua relação com as especificidades, a trajetória histórica e o contexto social em que se inserem, após muitos desdobramentos, assume uma clara postura de atendimento e promoção de desenvolvimento entre esses povos, porém esbarra em muitas dificuldades.

O contexto que envolve os povos quilombolas e o reconhecimento de sua identidade é complexo e por isso o seu engajamento na luta pela aplicação de seus direitos se torna cada vez mais importante. Tornam-se plausíveis contínuas posturas de autoafirmação pelas quais possam se impor enquanto sujeitos de direitos na busca de políticas públicas de reconhecimento e de transformação da realidade (DOS SANTOS, 2017).

O Movimento Negro e a organização de mulheres negras têm sido, nas últimas décadas, referências estratégicas para a abertura de canais de negociação com o Estado e a Sociedade, o que vem possibilitado o desenvolvimento das políticas de igualdade racial, sob a forma de ações afirmativas, visando atender as necessidades históricas da população negra brasileira (GOMES, 2012).

A efetiva proteção dos direitos humanos demanda não apenas políticas universalistas, mas específicas, endereçadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da exclusão. Isto é, a implementação dos direitos

humanos requer a universalidade e a indivisibilidade destes direitos, acrescidas do valor da diversidade (PIOVESAN, 2004).

Santos (2008, p. 194) afirma que “[...] uma política de igualdade centrada na redistribuição social da riqueza não pode ser conduzida com sucesso sem uma política de reconhecimento da diferença racial, étnica, cultural ou sexual, e vice-versa”. Enquanto para Fraser (2006, p. 55-56), a justiça exige, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento de identidades, há um caráter bidimensional da justiça que trata da redistribuição e do reconhecimento como perspectivas e dimensões distintas da justiça. Sem reduzir uma a outra, abarca ambas em um marco mais amplo.

Progresso (melhoria) é uma ideia que está comumente associada com a visão de uso, ocupação e transformação do planeta Terra. E serve de base para a construção da noção ocidental de desenvolvimento que se transformou em uma categoria científica e tópico central na agenda política e social (RODRIGUEZ; SILVA, 2013).

O desenvolvimento regional para Carneiro (2010), que subordina o modelo econômico ao modelo cívico-territorial a ser buscado pelo Estado e pela sociedade brasileiros, deve levar em consideração, essencialmente, uma política pública comunicativa, entendida como aquela que adota a razão e as ações comunicativas como norma de sua concepção, elaboração, implementação e avaliação. Essas políticas e esse desenvolvimento comunicativos devem obedecer às normas públicas da discussão ou diálogo social em torno das questões objetiva, social e subjetiva dos autores que, ao mesmo tempo, partilham da vida comum e que se relacionam a um mundo sistêmico particular dentro da totalidade.

Para Silva (2012), o Brasil, nas últimas décadas, vem experimentando a participação popular como a forma mais ampliada de dialogar com a sociedade civil, de forma organizada, e romper com a lógica do fazer isolado das políticas públicas. O orçamento participativo foi talvez a maior expressão dessa possibilidade de mobilizar a sociedade para expressar seus anseios, os de sua comunidade e de seus grupos frente ao poder público.

A recente melhoria dos indicadores econômicos e sociais do Brasil é meritória e necessária, mas insuficiente. Não se construirá a nação desenvolvida desejada sem que os avanços atuais venham acompanhados da participação cidadã,

autossustentação econômica dos segmentos populacionais em situação de pobreza e uso racional dos recursos naturais. Nessa perspectiva, a superação da pobreza passa a ser uma questão de instauração de processos endógenos, inclusivos e autônomos de desenvolvimento (FERRARINI, 2012).

Contudo, ainda que políticas emancipatórias sejam ampliadas e que uma nova etapa de desenvolvimento nacional com maior justiça distributiva possa ser pensada, não se espera que a superação da pobreza seja processo de curto prazo devido ao enorme contingente de pobres, à gênese estrutural da pobreza, bem como suas características de intergeracionalidade e de multidimensionalidade. Além disso, processos participativos - imprescindíveis à emancipação social - não são simples nem imediatos; ao contrário, costumam ser complexos e demorados, motivo para eventuais momentos de descrença e desânimo de técnicos e da população envolvida. Porém, são mais efetivos e podem gerar experiências significativas e organizações fortes e contra-hegemônicas na direção de uma sociedade mais justa e solidária (FERRARINI, 2012).

Segundo Ribeiro (2001), todos apontam para a necessidade prioritária de desnaturalizar as desigualdades e transformar em ações efetivas o que teoricamente está assegurado em lei e nos programas de governo. Não se pode esquecer que não basta apenas vontade política para realizar uma determinada ação, é preciso garantir dotação orçamentária e procedimentos administrativos e políticos.

Para o desenvolvimento das sociedades tradicionais, a participação do Estado é fundamental. O marco histórico que consolidou a preocupação do Estado brasileiro com o investimento em políticas públicas para as comunidades quilombolas e que sustenta parte da luta dos quilombos no Brasil foi Constituição Federal de 1988 por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (do direito à terra), e dos artigos 215 e 216 (que tratam do reconhecimento das manifestações culturais dos quilombolas). A partir daí outros normativos foram editados no mesmo sentido.

Na busca pela inclusão das comunidades tradicionais, em 2003, foi publicada a Lei nº 10.639 que alterou a lei de diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira":

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§ 1º - O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas: social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.

§ 2º- Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras (LDBEN, 2003, s.p).

A III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada na cidade de Durban, África do Sul, em 2001, foi um importante momento para consolidar a necessidade de um órgão de poder político voltado para a implementação dessas políticas no Brasil. Aprovou-se um Plano de Ação que, além de fortalecer o processo político para a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial-SEPPIR, a tornou uma referência importante como órgão de assessoramento direto e imediato junto ao Presidente da República para a coordenação de políticas de promoção da igualdade racial.

A SEPPIR é o resultado concreto da reivindicação dos movimentos negros ocorridos desde o século XX que culminou com a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, reunindo cerca de 30 mil pessoas em novembro de 1995, em Brasília. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR nasce do reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro brasileiro, criada pela Medida Provisória nº 111, de 21/03/2003, convertida na Lei nº 10.678. Em fevereiro de 2017 a medida provisória nº 768 criou o Ministério dos Direitos Humanos, com a participação da SEPPIR nessa nova estrutura.

No mês de maio a Medida Provisória nº 782 estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, mantendo-se a estrutura da MP anterior, até ser convertida pela Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. A SEPPIR tem como missão contribuir promover, articular, e assegurar os avanços das políticas de promoção da igualdade racial, para superação do racismo e consolidar uma sociedade democrática, construindo um projeto político do ponto de vista da população negra na perspectiva de incorporar e consolidar a igualdade racial como elemento categórico para um desenvolvimento humano e sustentável no Brasil e fazer a sua articulação no nível internacional. O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MDH é o responsável, dentre outras atribuições, pela formulação, coordenação, definição de diretrizes e articulação de políticas para a promoção da

igualdade racial, com ênfase na população negra, afetada por discriminação racial e demais formas de intolerância; e combate à discriminação racial e étnica.

A partir de 2004, o conjunto de políticas governamentais voltadas para comunidades quilombolas passa a integrar um programa específico denominado “Programa Brasil Quilombola-PBQ”, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial-SEPPIR, e integrado a diversos ministérios, com ações previstas em áreas como educação, cultura, saúde, agricultura e segurança alimentar, regularização fundiária, entre outras (BRASIL, 2012).

Com a SEPPIR e o Programa Brasil Quilombola (PBQ), o Governo Federal buscou desenvolver um modelo de desenvolvimento local, baseado nas características territoriais e na identidade coletiva, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política, assim como estimulou a participação ativa dos representantes quilombolas nos fóruns locais e nacionais de políticas públicas, promovendo o seu acesso aos conjuntos das ações definidas pelo governo e seu envolvimento no monitoramento daquelas que são implementadas em cada município brasileiro (PBQ, 2004, p. 26).

Com o desdobramento do Programa Brasil Quilombola (PBQ), foi instituída a Agenda Social Quilombola por meio do Decreto n.º 6.261/2007, que agrupa as ações voltadas às comunidades em quatro eixos: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e, direitos e cidadania. A coordenação geral do PBQ é de responsabilidade da SEPPIR, que atua em conjunto com 11 ministérios compondo o seu Comitê Gestor e por meio do qual são definidas e acompanhadas as metas de trabalho (MDH, 2018).

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 programa deixou de ter aporte orçamentário a partir do PPA de 2012-2015, não havendo, desde então, a inclusão orçamentária do programa nas LOA's, 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,

quando o governo federal incluiu na LOA o programa Enfrentamento (Superação) ao Racismo e a Promoção da Igualdade Racial (TEIXEIRA; SAMPAIO, 2019).

O novo 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. A partir de então, o PBQ é apresentado como integrante da Agenda Social Quilombola e não como um programa governamental com alocação orçamentária (MPOG, 2012).

Nas condições em que viveram e vivem as sociedades tradicionais, não se vislumbram a possibilidade de inclusão e desenvolvimento sem a atuação do Estado por meio de políticas públicas. E, essas, devem ser pensadas, como visto na literatura apresentada, considerando os aspectos étnicos e a criação de instrumentos capazes de preservar as condições peculiares dessas sociedades, buscando a promoção da igualdade social, o combate à discriminação racial ou étnica e o desenvolvimento regional.

### 3. MÉTODO

A presente pesquisa foi realizada a partir de dados do orçamento federal e de documentos pertinentes às políticas públicas executadas pelo governo federal, tendo por base a metodologia aplicada por Teixeira e Sampaio (2019), fundada na análise de conteúdo (BARDIN, 2009).

Os trabalhos científicos devem desenvolver-se de acordo com o método mais adequado ao tema abordado e escolhido pelo pesquisador. Para Marconi e Lakatos (2010), método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais, que com maior segurança e economia permite alcançar o objetivo, o conhecimento válido e verdadeiro, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

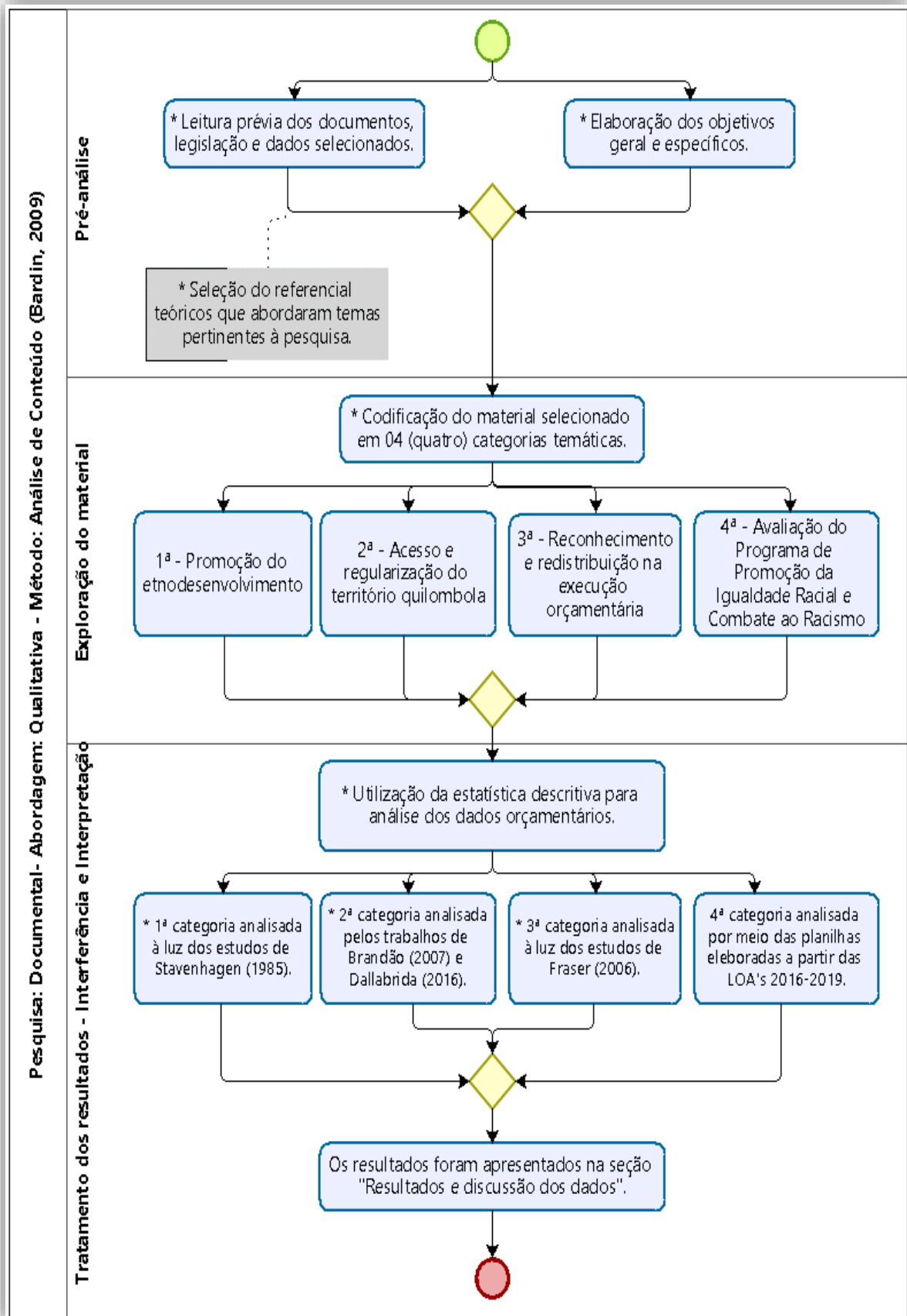
Nesse contexto, os trabalhos de Brandão (2007) e Dallabrida (2016) acerca de desenvolvimento e território, assim como os estudos de Fraser (2006) sobre a formulação de políticas públicas tendo em vista o reconhecimento das diversidades e a distribuição de riquezas, pautaram a análise realizada nos dados coletados durante a pesquisa.

No intuito de analisar a adequação das políticas públicas, a (in)suficiência da disponibilidade orçamentária e o impacto real que podem causar nas sociedades quilombolas foram realizadas as etapas seguintes: Introdutoriamente, uma revisão da literatura voltada ao estudo dos conceitos de comunidades quilombolas, desenvolvimento e território, etnodesenvolvimento, políticas públicas para inclusão e desenvolvimento das sociedade tradicionais.

Após, uma análise do que foi programado e efetivamente executado, durante o PPA 2016-2019, no âmbito do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo, o qual foi instituído como política de governo e de estado, sob responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, desde sua criação em 2003.

A metodologia descrita nesta seção para orientação da pesquisa está retratada no fluxograma da Figura 1.

**Figura 1 - Fluxograma do Método Utilizado na Pesquisa.**





### 3.1 TIPO DE PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa documental com abordagem qualitativa, pois, segundo Marconi e Lakatos (2010), baseia-se em documentos primários, que ainda não tiveram nenhum tipo de tratamento analítico ou que não foram utilizados em outra pesquisa e descreve a complexidade de problemas e hipóteses, bem como analisa a interação entre variáveis, compreende e classifica determinados processos sociais, oferece contribuições no processo de mudanças, criação ou formação de opiniões de determinados grupos e interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos.

Godoy (1995) entende que a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques. Nesse sentido, acredita que a pesquisa documental representa uma forma que pode se revestir de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes no estudo de alguns temas.

A palavra "documentos", deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconográficos (como, por exemplo, sinais, grafismos, imagens, fotografias, filmes). Tais documentos são considerados "primários" quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento que está sendo estudado, ou "secundários", quando coletados por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência (GODOY, 1995, p. 21-22).

Nesse contexto, a análise do acervo documental referente ao planejamento e execução das políticas públicas esteve fundamentada no entendimento de Fraser (2006) para quem a justiça exige, simultaneamente, políticas de redistribuição e reconhecimento de identidades, sem reduzir uma a outra, abarcando ambas em um marco mais amplo. No mesmo sentido, Santos (2008, p. 194) afirma que "[...] uma política de igualdade centrada na redistribuição social da riqueza não pode ser

conduzida com sucesso sem uma política de reconhecimento da diferença racial, étnica, cultural ou sexual, e vice-versa”.

A dimensão territorial do desenvolvimento foi analisada à luz das múltiplas e diferentes escalas espaciais (BRANDÃO, 2007) e do estudo das relações estabelecidas entre atores sociais e o território ocupado/usado (DALLABRIDA, 2016).

Brandão (2007) defende que territórios são construções sociais, discursivas e materiais e, portanto, sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, articulando-se entre microiniciativas e macrodecisões nas diferentes escalas espaciais em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa. Alerta ainda, que não há uma escala (local, regional ou nacional) mais importante, nem tampouco uma única escala. Dessa forma, a intervenção de políticas públicas em países complexos, diversificados e desiguais, como é o Brasil, necessitam de abordagens em múltiplas escalas.

Por sua vez, Dallabrida (2016), ao definir território, o divide em duas dimensões: a primeira como o espaço geográfico sobre o qual o Estado exerce sua soberania; na segunda, o autor entende o território como recorte do espaço geográfico relacionado ao uso e apropriação, onde se manifestam expressão de relações de poder, identidades e territorialidades individuais ou grupais. A territorialidade existente pode ser percebida a partir do estudo das relações estabelecidas entre atores sociais e o território. Dessas ligações surgem as noções de identidade territorial e do sentimento de pertencimento que são importantes fatores para o desenvolvimento.

Já a análise da promoção do etnodesenvolvimento foi orientada pelos estudos de Stavenhagen (1985) que aponta que a etnicidade está ligada à classe, à política e ao Estado. Pontua ainda que os vínculos étnicos são mais fortes que os benefícios individuais e assim, quem elabora as políticas públicas precisa considerar a etnicidade no desenvolvimento.

Dessa forma, o etnodesenvolvimento constitui o desenvolvimento de grupos e/ou comunidades dentro das sociedades. Segundo o referido autor, o etnodesenvolvimento deve ser a pauta central nas discussões sobre desenvolvimento, por que essas sociedades não apresentam evolução contínua que leva esses grupos étnicos a formarem uma única cultura, uma vez que não há modelos prontos de desenvolvimento que contemplem todos os países.

Stavenhagen (1985) entende o que etnodesenvolvimento seria o “desenvolvimento que mantém o diferencial sociocultural de uma sociedade, ou seja, sua etnicidade”. Stavenhagen (1985, p. 57) enfatiza a perspectiva endógena de uma população, ao afirmar que, o etnodesenvolvimento significa que uma etnia, autóctone, tribal ou outra, detém o controle sobre suas próprias terras, seus recursos, sua organização social e sua cultura, e é livre para negociar com o Estado o estabelecimento de relações segundo seus interesses.

Ao final a pesquisa utilizou-se do método comparativo para avaliar a evolução das políticas públicas após a institucionalização do tema racial no âmbito do planejamento orçamentário federal.

Foram utilizadas quatro categorias teórico-analíticas: promoção do etnodesenvolvimento; acesso e regularização do território quilombola; reconhecimento e redistribuição na execução orçamentária; e, avaliação do programa de promoção da igualdade racial e combate ao racismo.

### **3.2 INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS**

A pesquisa documental, consistiu no mapeamento das políticas destinadas pelo governo federal às comunidades quilombolas, partindo-se de documentos constantes da amostra pré-estabelecida.

A partir do mapeamento da legislação referente aos quilombolas, verificou-se que a SEPPIR, desde sua instituição, assumiu a responsabilidade de planejar e acompanhar as políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas, por meio do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo, como política de Estado com dotação orçamentária própria e executada, com viés transversal e intersetorial, por vários Ministérios e Secretarias.

Dessa forma, os dados orçamentários do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo foram obtidos do orçamento federal (PPA 2016-2019) disponíveis no Portal do Senado Federal, na plataforma Siga Brasil e no Portal da Transparência) que compilam dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal.

As informações foram extraídas da plataforma e organizadas no software Microsoft Excel. De início, os dados foram tabulados a partir de três critérios, exercício da Lei Orçamentária Anual (LOA), Ações Previstas/executadas e valores pagos, o que resultou em quatro planilhas com os resultados do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo. Após, foram detalhadas as despesas executadas com os valores pagos para cada ação, identificando onde foram utilizados os recursos disponibilizados.

Dados das Comunidades Quilombolas, da titulação das terras quilombolas e das políticas públicas de promoção de igualdade racial foram coletados nos sites oficiais na FCP, IBGE, Incra, CPISP e SEPPIR.

Por fim, foram tabulados os resultados apresentados pelo Governo Federal, por meio dos Relatórios de Ações da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais e dos Relatórios Anuais de Avaliação do PPA 2016-2019, uma vez que sendo, segundo Jannuzzi (2014), o contínuo monitoramento de uma política, programa ou projeto permite uma rápida avaliação situacional e a identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos.

### **3.3 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS**

Partindo-se da premissa de que as políticas públicas devem ser planejadas e executadas considerando as diversidades culturais existentes dentro do território brasileiro, a análise dos dados foi focada nas ações de promoção do etnodesenvolvimento e no acesso e regularização do território ocupado pelas comunidades quilombolas, em âmbito nacional.

A estatística descritiva orientou a análise dos dados, gerando as tabelas e os gráficos acerca da execução orçamentária, que foi detalhada até último nível da despesa executada e paga ou classificada em restos a pagar. Com essas tabelas, analisou-se as funções alocativas e redistributivas do orçamento público (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980), partindo da premissa de que as ações governamentais não contemplam os grupos sociais na mesma proporção. Dessa

forma, a pesquisa buscou analisar, como indica Maciel (2013), como o volume da alocação orçamentária expressa as prioridades governamentais

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, dentre as ações realizadas na temática racial, aquelas destinadas às comunidades quilombolas, considerando-se as categorias temáticas instituídas pela Agenda Social Quilombola, quais sejam, infraestrutura e qualidade de vida, acesso à terra, inclusão produtiva e cidadania.

As políticas públicas foram analisadas a partir da lógica do reconhecimento e da redistribuição conforme proposto por 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 (TEIXEIRA; SAMPAIO, 2019).

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.

Verificou-se nas ações destinadas a promoção do etnodesenvolvimento e ao acesso à terra a concretização do que fora planejado e o impacto dessas ações no desenvolvimento das regiões onde estão localizadas as comunidades quilombolas.

A avaliação dos resultados foi realizada à vista dos Relatórios de Ações da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais e dos Relatórios Anuais de Avaliação do PPA 2016-2019 apresentados pelo Governo Federal em confronto com os resultados da análise das planilhas feitas como detalhamento das despesas extraídas das LOA's 2016-2019.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS DADOS

As comunidades tradicionais, assim como os demais grupos minoritários, são partes formadoras da sociedade brasileira e compostas por cidadãos com direitos a uma vida digna e protegida pelo Estado. Porém, a presente pesquisa constatou que essa igualdade ainda é apenas formal.

O conceito de quilombo, comunidades quilombolas e comunidades remanescentes de quilombolas ganha contornos distintos à medida que é estudado e formulado por ciências diversas. Do resgate de seu significado entre os povos africanos (MUNANGA, 2001) ao conceito socioantropológico, ainda se tem discutido o real sentido da cidadania dos quilombolas e o atual quadro de desigualdades sociais no Brasil em que estão inseridos (LEITE, 2000). Ademais, todos os estudos apontam no sentido de que a fragilidade gerada, principalmente pela pobreza, faz com que elas continuem marginalizadas e invisíveis.

A inclusão do tema racial como política de governo e de estado no planejamento plurianual caracterizou um grande avanço na luta por inclusão e desenvolvimento socioeconômico das comunidades quilombolas.

O texto constitucional estabelece como instrumentos fundamentais para viabilizar o processo de planejamento governamental o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Art. 165 da CF/88). Essas três leis que regem o ciclo orçamentário são estreitamente ligadas entre si. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento.

Não há na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) a definição de um modelo formal de planejamento para o Brasil, mas há destaque para o PPA como instrumento que baliza a ação governamental e desemboca na programação orçamentária do Poder Executivo. O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. Trata-se do principal instrumento de planejamento de médio e longo prazos, uma vez que, além de conter ações para um horizonte plurianual, estabelece a diretriz que planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem seguir (CF/1988).

Segundo Ávila (2016), na elaboração do PPA deve-se levar em consideração os padrões mínimos exigidos pela necessidade do atendimento de demandas da

sociedade, bem como os princípios orçamentários básicos, dentre os quais destaca o princípio Orçamentário da Especificação ou Especialização, também chamado de princípio da discriminação, o qual visa vedar as autorizações globais, isto é, as receitas e as despesas devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo em parcelas discriminadas que, segundo a Lei nº. 4.320/64, as despesas devem ser discriminadas no mínimo por elementos.

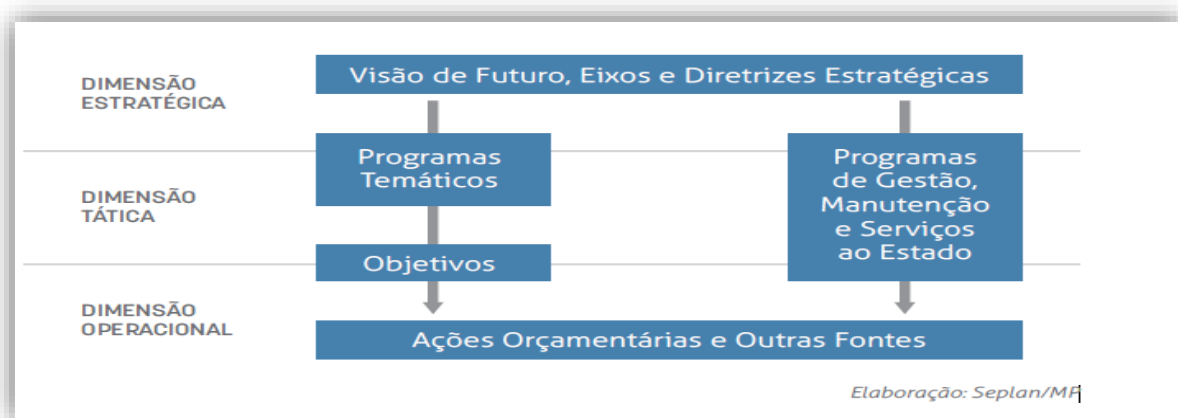
Por sua vez, a LDO define as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. Estabelece, também, as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para atingir as metas previstas no PPA na execução das ações.

Por fim, a LOA materializa as diretrizes dos gastos e despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano (CF/88).

Assim, além de poder espelhar o conteúdo de um programa de governo, o PPA representa também um instrumento de controle sobre os objetivos do gasto público, ao condicionar a elaboração da LDO e da LOA. O PPA se constitui, assim, como peça central na articulação entre planejamento e gestão, intermediada pelo orçamento. Além disso, devido ao seu caráter de instrumento de planejamento, o PPA tem, também, o papel de revelar a estratégia de desenvolvimento para o país, ainda que circunscrita ao mandato presidencial em curso.

Nesse sentido o PPA 2016-2019 estruturou-se em três dimensões: estratégica, tática e operacional que correlacionaram os programas temáticos com as LOA's por meio dos objetivos, conforme demonstra a Figura 2.

**Figura 2 - Dimensões do PPA 2016-2019**



Fonte: Relatório Anual de Avaliação – ano-base 2017.

A dimensão estratégica precede e orienta a elaboração dos programas temáticos. Essa dimensão trata, preferencialmente da efetividade do planejamento. A dimensão tática define caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão enunciadas nas diretrizes estratégicas, considerando as variáveis inerentes à política pública e reforçando a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos setoriais. A dimensão operacional representa as ações orçamentárias previstas no LOA, que se vinculam aos programas definidos no PPA por meio de seus objetivos. Assim, essas ações identificam e recebem recurso orçamentário para que os programas sejam executados (ME/BR, 2018).

É na dimensão tática que estão expressos os programas temáticos e os programas de gestão, manutenção e serviços do Estado. Essa dimensão aborda as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade. Por sua vez, os programas temáticos retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de políticas públicas que orientam a ação governamental.

Na dimensão operacional é que se vislumbra os aportes orçamentários destinados a execução de cada objetivo e nessa fase é possível identificar o qual de prioridade que cada gestor (governo) dá aos diversos segmentos sociais que compõem a sociedade brasileira.

Segundo Schick (2019), o orçamento é um processo alocativo no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos. Assim é necessário que sejam definidas prioridades que afetaram inúmeros atores e interesses da sociedade. Daí surge a necessidade de usar procedimentos nos quais prevalece a ordem mitigada como forma de organizar os conflitos e acrescentar racionalidade e eficiência ao processo orçamentário público.

Nesse contexto, o orçamento deve ser pensado de forma estratégica na qual se possa controlar todo o processo para ao final ser possível a avaliação dos resultados e, se necessário a revisão das ações elencadas como prioridades na fase do planejamento. Assim, o processo orçamentário apresenta-se em três funções básicas que são: planejamento, gerência e controle.

A partir do orçamento de 2000, com a Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento, procedeu-se a adequação do processo orçamentário às exigências de uma administração gerencial e voltada para resultados. Utilizaram-se



os programas para fazer a integração entre os módulos do plano e os do orçamento superando a dicotomia estrutural até então existente (GARCES; SILVEIRA, 2002).

A Lei nº 13.249/2016, que instituiu o Plano Plurianual para o período de 2016-2019, trouxe em seu anexo a previsão orçamentária para a promoção da igualdade racial, para os quatro anos, conforme demonstrado no Tabela 1 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo – Previsão Orçamentária 2016-2019, apresentado a seguir.

**Tabela 1:** Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo – Previsão Orçamentária 2016 - 2019

<b>Esfera</b>	<b>Valor 2016 (mil R\$)</b>	<b>Valor 2017-2019 (mil R\$)</b>
<b>Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social</b>	<b>37.524</b>	<b>123.023</b>
Despesas Correntes	26.296	85.224
Despesas de Capital	11.228	37.399
<b>Valores Globais</b>	<b>37.524</b>	<b>123.023</b>
	<b>160.547</b>	
Valor de Referência para Individualização de Empreendimentos como Iniciativas (mil R\$)		
<b>Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social</b>	50.000.000	

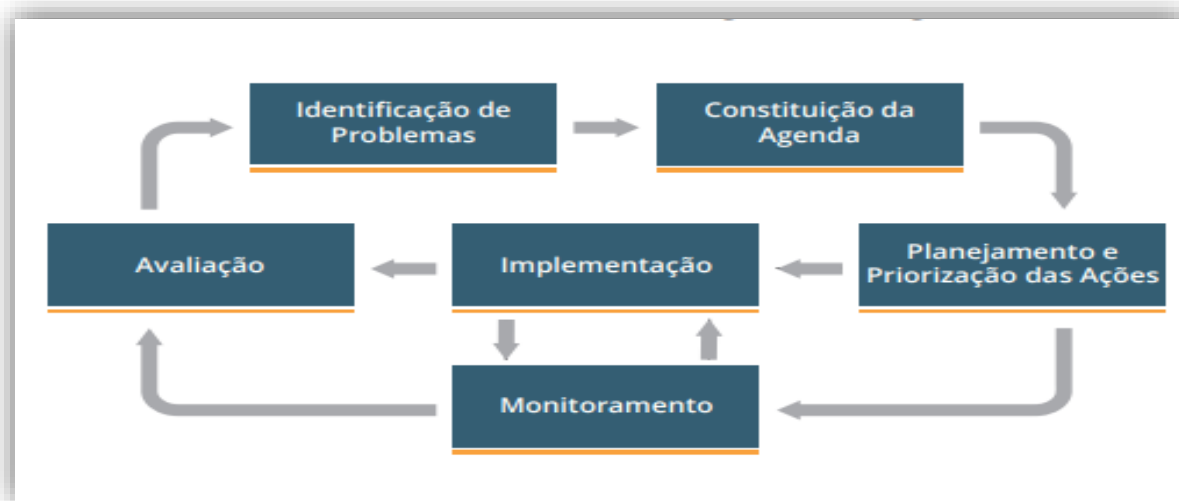
Fonte: Suplemento 9 - (DOU 14/02/2016)

Por outro lado, o Guia metodológico para indicadores-PPA 2016-2019 (SEPLAN/MP, 2018), já buscando uma administração por resultados, nos termos da reforma promovida, utilizou a ideia de ciclo no planejamento, análise e avaliação das políticas públicas.

Assim, o ciclo de políticas públicas que foi utilizado como modelo de referência tem seis estágios, iniciando-se com a (1) identificação do problema, que é o ponto de partida para se conceber, elaborar, implementar e avaliar uma política pública; em seguida vem a (2) constituição da agenda que é o conjunto de problemas que já são considerados de interesse público ou sobre o qual já há consenso quanto ao seu enfrentamento pelo poder público e, principalmente, já passaram por discussões e debates; determinada a agenda, vem a fase do (3) planejamento e priorização das ações, a qual consiste na definição das ações e do elenco de prioridades para a alocação de recursos públicos no tempo e no espaço (regionalização); na sequência, há a (4) implementação: execução do conjunto de atividades planejadas que permitem alcançar os objetivos definidos no planejamento; concomitantemente é realizado o (5) monitoramento (acompanhamento contínuo) da implementação dos programas e

políticas em relação a seus objetivos e metas, permitindo que se verifique se as ações estão sendo executadas conforme o planejado e na direção correta; e, termina com a (6) avaliação dos resultados considerando as demandas da sociedade. Na Figura 3 está esquematizado o modelo descrito acima.

**Figura 3 - Ciclo de Políticas Públicas**



Fonte: Guia Metodológico para indicadores - PPA 2016-2019

Com esses parâmetros, a organização do ciclo de políticas públicas foi realizada de acordo com o Plano Plurianual da União para o período de 2016-2019, instituído pela Lei nº 13.249/16 que, nos termos do art. 4º, teve como diretrizes:

- I - O desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social;
- II - A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos;
- III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero;
- IV - O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade;
- V - A participação social como direito do cidadão;
- VI - A valorização e o respeito à diversidade cultural;
- VII - O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção; e
- VIII - A garantia do equilíbrio das contas públicas.

Além da estrutura do PPA e do modelo de organização das políticas públicas, Salgado (2018) entende que a estrutura orgânica do aparelho administrativo do Estado, geralmente estabelecida a cada início de mandato do Chefe do Poder Executivo, reflete, diretamente, os objetivos e prioridades estatais, assim como o modelo de Estado prevalente. Como as regras que balizam essa estruturação orgânica e determinam os diversos formatos jurídico-institucionais adotados para a

ação governamental constituem definidores primários dos arranjos institucionais adotados pelo governo, pode-se afirmar que implicam, diretamente, na capacidade estatal de implementar suas estratégias e alcançar seus objetivos.

Segundo esse entendimento, o governo Bolsonaro, iniciado em 2019, demonstrou que as temáticas sociais em geral não foram prioridades em seu planejamento.

**Quadro 1** - Comparativo entre Estruturas Ministeriais dos governos Lula (2003 e 2007), Dilma (2011 e 2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019)

<b>Proteção Social, Direitos e Oportunidades</b>				
<b>Lula 2003/06</b>	<b>Lula 2007/10</b>	<b>Dilma 2011/14 - 2015/16</b>	<b>Temer 2017/18</b>	<b>Bolsonaro 2019</b>
Trabalho e Emprego	Trabalho e Emprego	Trabalho e Emprego	Trabalho	
Previdência Social	Previdência Social	Previdência Social		
Assistência e Promoção Social	Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Desenvolvimento Social e Agrário	Cidadania
Saúde	Saúde	Saúde	Saúde	Saúde
Educação	Educação	Educação	Educação	Educação
Cultura	Cultura	Cultura	Cultura	
Esporte	Esporte	Esporte	Esporte	
Desenvolvimento Agrário	Desenvolvimento Agrário	Desenvolvimento Agrário		
Segurança Alimentar e Combate à Fome				
Secretaria Especial Direitos Humanos	Secretaria Especial Direitos Humanos	Secretaria Direitos Humanos	Secretaria Direitos Humanos	Mulher Família e Direitos Humanos
Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	Secretaria Políticas para as Mulheres		
	Secretaria Especial Políticas e Promoção da Igualdade Racial	Secretaria Especial Políticas e Promoção da Igualdade Racial		

Fonte: Adaptado de Cardoso (2019)

O Quadro 1 demonstra o escopo geral dos últimos mandatos (Lula, 2003-2006/2007-2010; Dilma, 2011-2014/2015-2016; Temer, 2017-2018 e Bolsonaro, 2019) com suas respectivas linhas de ações prioritárias de acordo com a estrutura administrativa adotada.

Vê-se no Quadro a redução ministerial e uma reorientação programática com enfraquecimento relativo de áreas antes estratégicas. Os governos Lula e Dilma conferiram status ministerial a temas e setores populacionais nunca antes tão empoderados, resultando entre 2003 e 2016, na criação de 11 (onze) pastas

destinada à proteção social, direitos e oportunidades. Essas 11 (onze) áreas programáticas de atuação governamental em 2017 foram reduzidas para 07 (sete) no governo Temer, e para apenas 04 (quatro) no governo Bolsonaro, indicando além da perda de importância estratégica das temáticas sociais na agenda governamental atual, uma mudança de orientação programática em cada uma delas que aponta para subtração de direitos e tentativa de reversão da proteção social que vinha sendo construída no Brasil desde a CF-88.

Traçando uma linha temporal, segundo publicou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR, 2003), a agenda das comunidades quilombolas foi incorporada ao Planejamento Plurianual do governo federal pela primeira vez na peça orçamentária de 2004-2007. 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 com recorte racial de caráter universal, sendo 05 (cinco) dessas ações comunicativas voltadas exclusivamente às comunidades quilombolas (SILVA, 2015).

O PPA 2016-2019, foi estruturado em programas governamentais orientadores do orçamento. Cada programa possui objetivos e metas que expressam o que seria feito e quais os resultados pretendidos.

O programa de Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo foi incluído no PPA 2016-2019 com 08 objetivos e suas respectivas metas apresentados no anexo A, parte integrante desta pesquisa.

A definição desses objetivos é de responsabilidade da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, entretanto, as metas muitas vezes foram executadas por outras unidades orçamentárias, por se tratarem de questões transversais que transitam entre todos os setores do governo. Durante o PPA em análise, as metas foram executadas pelos Ministérios da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Agrário que receberam repasses para a execução do programa quanto às ações pertinentes às suas respectivas áreas.

A Fundação Cultural Palmares (FCP), apesar de não fazer parte da estrutura da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial nem receber recursos orçamentários do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Combate ao

Racismo, é a instituição competente para certificação das comunidades quilombolas e sua inscrição em cadastro geral.

Criada pela Lei nº 7.668 de 1988, a Fundação Cultural Palmares ficou vinculada ao Ministério da Cultura-MinC até 2019. Em 1º de janeiro de 2019, a partir da reforma administrativa do Governo Jair Bolsonaro, o MinC foi oficialmente extinto pela Medida Provisória-MP nº 870, publicada em edição especial do Diário Oficial da União-DOU. O Ministério da Cultura juntamente com os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social foi incorporado ao Ministério da Cidadania. Dentro do Ministério da Cidadania foi criada Secretaria de Cultura à qual a Fundação Cultural Palmares ficou vinculada até ser realocada na estrutura do Ministério do Turismo por meio do Decreto nº 10.359/2020 (DOU, 2020).

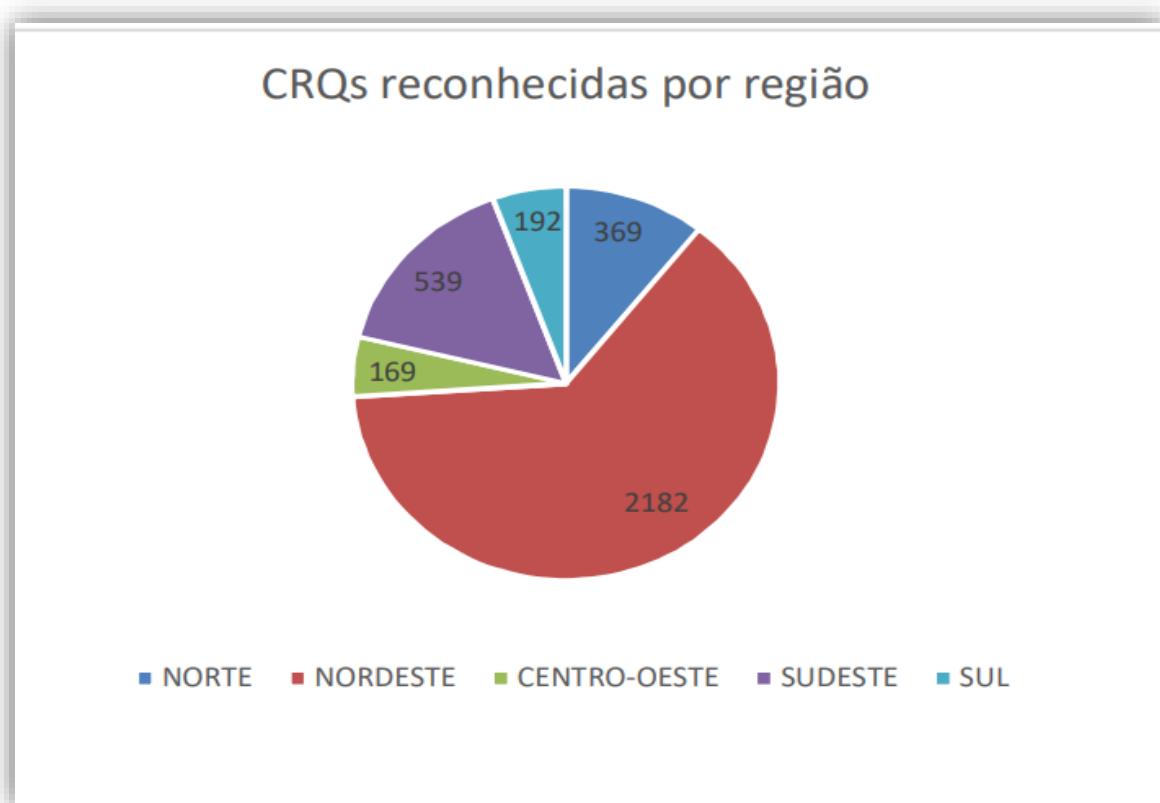
A Fundação também assume a missão de preservar e promover os valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira, por intermédio de políticas públicas que dinamizem a participação das negras e dos negros no processo de desenvolvimento sociocultural e econômico do país (FCP, 2020).

Porém, a Fundação Cultural Palmares tem o controle apenas das Comunidades quilombolas certificadas. A pesquisa constatou que não há um levantamento *in loco* realizado pela FCP, no intuito de identificar e orientar essas comunidades quanto aos procedimentos para certificação e inclusão no cadastro geral. São as comunidades que procuram a Fundação para conseguirem a certificação. Por viverem em comunidades rurais muitas vezes desassistidas pelo poder público, esses grupos desconhecem os procedimentos necessários para sua certificação. Com isso, o número real das comunidades é desconhecido pela Fundação Cultural Palmares.

A partir de 2017, por meio de seu site, a Fundação Cultural Palmares começou a convocar as comunidades quilombolas para participarem do Cadastro Geral de Informações Quilombolas, que tem como objetivo reunir informações e dados gerais (número de famílias, contatos, localização, acesso a serviços públicos, número de empreendimentos que impactam essas comunidades, conflitos fundiários, atividades produtivas, celebrações, festejos, manifestações culturais, religiosidade, entre outras) sobre as comunidades quilombolas brasileiras, estejam elas certificadas ou não pela Fundação Palmares (FCP, 2020). Porém, esses dados ainda não foram disponibilizados para consultas.

Assim, não foi possível demonstrar, com a pesquisa, os reais indicadores desses números uma vez que, como dito, não há dados disponíveis, nem na própria Fundação Palmares, acerca da quantidade de comunidades existentes e qual sua localização no território brasileiro. Por isso, na Figura 4 são apresentados apenas os números das comunidades certificadas.

**Figura 4 - Comunidades Remanescentes de Quilombolas por Região**



Fonte: Fundação Cultural Palmares (2020)

Durante a pesquisa, verificou-se que o IBGE, antecipou os dados do censo 2021, em função das necessidades geradas pela situação de pandemia pelo coronavírus. Nesses dados, o IBGE considerou as comunidades e grupos que se autodeclararam quilombolas, certificados ou não pela Fundação Palmares (IBGE, 2020).

O resultado, conforme consta da Tabela 2 - Estimativa de localidades e comunidades quilombolas recenseáveis segundo Grandes Regiões (2019), apresentou uma disparidade muito grande entre os dados da Fundação Palmares e do IBGE.

**Tabela 2** – Estimativa de localidades e comunidades quilombolas recenseáveis segundo Grandes Regiões (2019)

UF	Localidades quilombolas			Totais
	Territórios Quilombolas oficialmente delimitados e definidos em setores censitários	Agrupamentos quilombolas definidos em setores censitários	Outras localidades quilombolas	
BRASIL	404	2.308	3.260	5.972
NORTE	94	539	240	873
NORDESTE	176	1.296	1.699	3.171
SUDESTE	76	343	940	1.359
SUL	36	84	199	319
CENTRO-OESTE	22	46	182	250

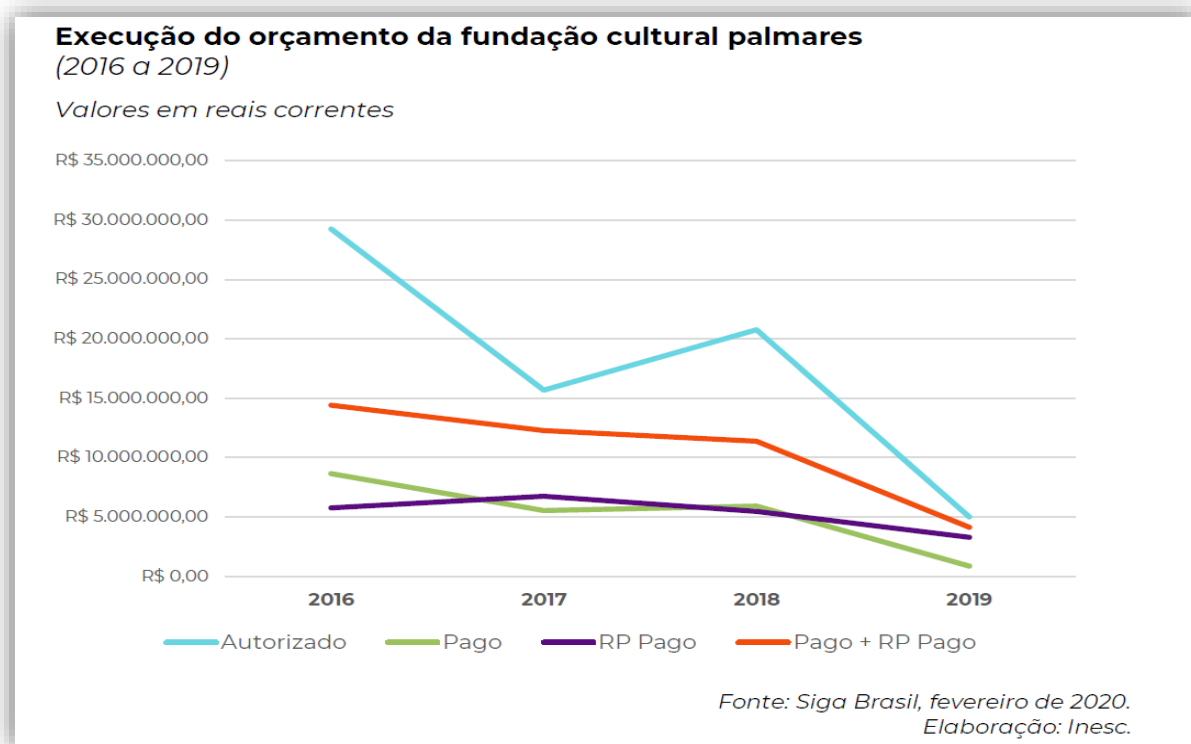
Fonte: adaptada de IBGE, Informações em consolidação para o Censo Demográfico que seria realizado 2020

Conhecer quantas são, onde estão, como vivem e o que necessitam são dados importantes para o desenvolvimento de políticas públicas adequadas para o desenvolvimento socio-econômico e a preservação da identidade cultural dessas comunidades.

Entretanto, apesar de ser o primeiro indicador para o planejamento das políticas públicas para as comunidades quilombolas, não foi contemplada, no PPA 2016-2019, nenhuma ação orçamentária dentro do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo no sentido de dar efetividade ao mapeamento dessas comunidades.

Em 2019, o recurso da Fundação Cultural Palmares, responsável por resguardar a memória negra no Brasil, representou menos de 3% (três por cento) do orçamento geral do Programa 2027: Cultura – Dimensão Fundamental do Desenvolvimento, que contou com R\$ 1 bilhão em recursos: uma redução de 83% (oitenta e três por cento) dos R\$ 29 milhões que recebeu em 2016 (INESC, 2020).

Na sequência, a figura 5 apresenta a evolução dos recursos orçamentários disponibilizados para a Fundação Cultural Palmares - FCP no período de 2016 a 2019 (INESC, 2020).

**Figura 5 - Execução orçamentária da FCP- 2016 a 2019.**

Fonte: Inesc (2020)

Além dos cortes orçamentários, em 2019, o jornalista Sérgio Nascimento de Camargo foi nomeado presidente da Fundação Palmares pelo então secretário especial de Cultura Roberto Alvim. A nomeação chegou a ser suspensa pela Justiça em razão da divulgação de que Camargo já havia feito postagens nas redes sociais dizendo que o Brasil tem um “racismo nutella” e que a escravidão, apesar de terrível foi “benéfica” para os descendentes de escravos. A suspensão foi derrubada no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Camargo continua à frente da Fundação (CONAQ, 2020).

A Comissão Nacional de Promoção de Igualdade da Ordem dos Advogados do Brasil, em nota publicada em seu site, repudiou “o discurso de Sergio Nascimento de Camargo, que, ao assumir o cargo da fundação, revelou ser contra o feriado de 20 de novembro, contra a própria causa e, lamentavelmente, negou a existência do racismo que permeia toda a nação brasileira” (CFOAB, 2019)

Por meio da Portaria MT/FCP nº 45/2020, Sérgio Camargo, extinguiu sete órgãos da instituição, entre eles o Comitê Gestor do Parque Memorial Quilombo dos Palmares. Com a decisão, ele (Camargo) se torna responsável pelas atribuições destas áreas, antes tomadas em conjunto.



A pesquisa revelou o alinhamento dos atos da presidência da Fundação Palmares com a política do Governo Bolsonaro, que discorda da atuação da Fundação. Esse fato refletiu diretamente nos programas e ações destinados à Fundação no PPA 2020-2023. Apenas um programa temático (5025- Cultura) com 04(quatro) ações: 20ZF - Promoção e Fomento à Cultura Brasileira; 14U2 - Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais; 20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro; 20ZM - Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural (PPA 2020-2023), foi contemplado nesse PPA. E, nenhuma das ações destinou-se ao mapeamento e/ou novas certificações de comunidades quilombolas.

O trabalho de certificação dessas comunidades pela Fundação Cultural Palmares é o primeiro passo necessário para a titulação das terras quilombolas. O território é de fundamental importância para a manutenção das tradições, cultura e da identidade negra. A maior parte dessas comunidades são rurais e dependem exclusivamente do território para sobrevivência dos indivíduos e da própria identidade.

Desenvolvimento e território estão ligados quando se trata de comunidades quilombolas rurais. Dallabrida (2016) entende como uma das dimensões de território o espaço geográfico onde seus ocupantes manifestam suas relações de poder, identidades e territorialidades e dessas relações surgem as noções de identidade territorial e do sentimento de pertencimento que são importantes fatores para o desenvolvimento.

Assim, o planejamento de políticas públicas eficazes demanda a fixação dessas comunidades no território que ocupam. As comunidades rurais desenvolvem suas atividades de subsistência nas terras em que estão assentadas desde seus ancestrais, são nelas que garantem sua reprodução física, social, econômica e cultural. Esse é um dos vários motivos pelos quais esses grupos buscam o reconhecimento de seus territórios. Pensar em desenvolvimento dessas comunidades, é pensar em alocá-los em seus respectivos territórios.

A pesquisa demonstrou que esse não é um trabalho fácil. Num país de dimensões continentais, tanto geográficas, com 8.510.345,538 km<sup>2</sup> (oito milhões, quinhentos e dez mil, trezentos e quarenta e cinco virgula quinhentos e trinta e oito quilômetros quadrados) (IBGE, 2021), quanto em desigualdades social, como o Brasil

é necessário se construir maior homogeneização social para estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento (BRANDÃO, 2018).

Em sua obra, Brandão (2007) ressalta a importância da abordagem em múltiplas escalas (local, regional ou nacional) na implantação de políticas públicas em países complexos, diversificados e desiguais, como é o Brasil.

A tarefa de reconhecer e expedir os títulos aos remanescentes das comunidades quilombolas cabe ao Incra quanto aos territórios quilombolas localizados em terras públicas federais ou que incidem em áreas de particulares; à Secretaria de Patrimônio da União – SPU quanto às comunidades quilombolas localizadas em áreas de sua gestão e aos Estados e Municípios quanto às comunidades quilombolas que se localizam em terras de domínio estaduais e municipais, respectivamente.

A partir de 2016, o Incra passou a reconhecer agricultores quilombolas como beneficiários da política de reforma agrária. Desta forma, permite o acesso destas famílias à inclusão social e fomento produtivo proporcionado pelo Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, bem como a créditos produtivos e outras possibilidades de financiamentos, além de promover políticas educacionais voltadas para a regularização fundiária de territórios quilombolas (INCRA, 2020).

Para gerir a malha fundiária brasileira, o Incra gerencia o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), organizando e mantendo atualizado o cadastro nacional de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de terras públicas, de arrendatários e parceiros. O SNCR, integrado com outros sistemas de cadastro de terras, possibilita um conhecimento amplo da estrutura fundiária e socioeconômica nacional (INCRA, 2020).

Ocorre que o processo de reconhecimento das áreas quilombolas ainda é feito de forma lenta e penosa. Após o reconhecimento por meio da certificação pela Fundação Cultural Palmares começa um longo caminho a ser percorrido por esses grupos em busca da propriedade definitiva de seus territórios.

A titulação do território quilombola ocorre em 06 (seis) etapas. O percurso entre a primeira e sexta etapas não obedece a prazos pré-estipulados e/ou a um cronograma onde as comunidades possam acompanhar o andamento dos processos em que estão envolvidas.

No Quadro 2 - Passo a passo da titulação de território quilombola, estão sistematizadas todas as etapas, ressaltando que a primeira é realizada pela Fundação

Cultural Palmares e as demais pelo Incra quando se tratar de terras da União e/ou de particulares.

**Quadro 2 – Passo a passo da titulação de território quilombola**

<b>Ordem</b>	<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>
1 <sup>a</sup>	Certificação quilombola	A comunidade quilombola, assim como qualquer outro grupo social, tem direito à autodeterminação. Para regularizar seu território, o grupo deve apresentar ao Incra a Certidão de Autorreconhecimento, emitida pela Fundação Cultural Palmares.
2 <sup>a</sup>	Elaboração do RTID	Iniciado o processo no Incra, a primeira etapa de regularização fundiária quilombola consiste na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), visando o levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto às instituições públicas e privadas. O RTID tem como objetivo identificar os limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos
3 <sup>a</sup>	Publicação do RTID	Os interessados terão o prazo de 90 (noventa) dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do Incra, juntando as provas pertinentes. Do julgamento das contestações caberá recurso único ao Conselho Diretor do Incra Sede, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da notificação.
4 <sup>a</sup>	Portaria de reconhecimento	A fase de identificação do território encerra-se com a publicação de portaria do Presidente do Incra que reconhece os limites do território quilombola no Diário Oficial da União (DOU) e dos Estados.
5 <sup>a</sup>	Decreto de desapropriação	Nos casos em que há imóveis privados (títulos ou posse) incidentes no território, é necessária a publicação por Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social (Presidência da República). Os imóveis desapropriados serão vitoriados e avaliados conforme os preços de mercado, pagando-se sempre previamente e em dinheiro a terra nua, no caso dos títulos válidos e as benfeitorias.
6 <sup>a</sup>	Titulação	O Presidente do Incra realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo, imprescritível e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro. É proibida a venda e penhora do território.

Fonte: adaptado de Incra (2020)

Esse longo caminho reflete na discrepância entre o número de processos de titulação abertos no período de 2004 a 2018 e o andamento desses processos até a efetiva titulação.

Os primeiros processos foram abertos em 2004, chegando a 2018, num total de 1.715 (mil, setecentos e quinze), sendo que até 2018 apenas 124 (cento e vinte e quatro) comunidades receberam a titulação de suas terras. O tempo decorrido da abertura do processo até a titulação foi entre 09 (nove) e 15 (quinze) anos.

Os dados da Figura 6 - Situação dos processos de titulação de terras quilombolas 2005-2018 demonstram que mais da metade desses processos sequer, iniciaram a segunda fase da titulação que, é a fase inicial dentro do Incra.

**Figura 6** - Situação dos processos de titulação de terras quilombolas 2005-2018

Fonte: Incra (2020)

Para as comunidades quilombolas, duas ações orçamentárias específicas dentro do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo podem ser destacadas: Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas, executada pelo INCRA, e Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais, executadas, respectivamente, pelo Incra e pela Secretaria Especial de Programa de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). 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.

Conforme apresentado no Anexo A - Objetivos e metas do PPA 2016-2019, um dos objetivos previstos para a promoção da igualdade racial e superação do racismo foi a “Regularização Fundiária das Comunidades Quilombolas, por meio da Identificação, Delimitação, Reconhecimento, Indenização das Benfeitorias e Imóveis, Desintrusão e Titulação dos Territórios Quilombolas”, subdividido em duas metas: (1)

titular 40.000 (quarenta mil) hectares em benefício de comunidades quilombolas e (2) publicar 60 (sessenta) Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID).

Para a efetivação desse objetivo, dos valores globais apresentados na Tabela 1 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo – Previsão Orçamentária 2016-2019, foi previsto o montante de R\$ 22.666.816,00 (vinte e dois milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, oitocentos e dezesseis reais), distribuídos nos quatro anos, dos quais foram executados apenas R\$ 14.278.327,00 (quatorze milhões, duzentos e setenta e oito mil e trezentos e vinte e sete reais), conforme se vê na Tabela 3 - Orçamento disponibilizado para o Incra para a ação: reconhecimento e indenização de territórios quilombolas

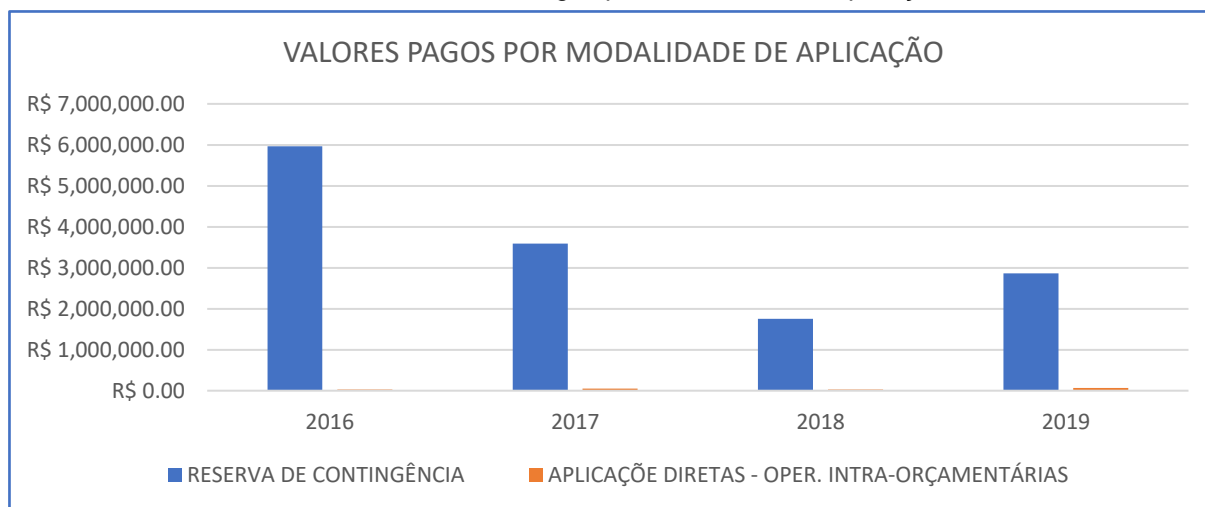
**Tabela 3** - Orçamento disponibilizado para o Incra para a ação: reconhecimento e indenização de territórios quilombolas

Ano	Previsto/atualizado	Executado	% executado
2016	8.003.248,00	5.992.995,55	74
2017	4.920.000,00	3.563.792,70	72
2018	6.320.486,00	1.788.498,34	28
2019	3.423.082,00	2.933.040,45	85
<b>TOTAL</b>	<b>22.666.816,00</b>	<b>14.278.327,00</b>	<b>63</b>

Fonte: adaptado de Portal da Transparência (2020)

Inicialmente percebe-se que a previsão orçamentária caiu em cerca de 43% (quarenta e três por cento) do primeiro (2016) para o último (2019) ano do PPA. Em 2018, apesar da previsão ter sido maior que em 2017 e 2019, foi o ano com menor execução dos valores, apenas 28% (vinte e oito por cento). No total geral, apenas 63% (sessenta e três por cento) dos valores previstos executados.

A pesquisa constatou, no detalhamento das despesas, que os recursos aplicados foram retirados de valores alocados para Reserva de Contingências, conforme demonstrado no Gráfico 1 - Valores Pagos por modalidade de aplicação apresentado a seguir.

**Gráfico 1 – Valores Pagos por modalidade de aplicação**

Fonte: Portal da Transparência (2021)

As Reservas de contingência são despesas orçamentárias destinadas ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, inclusive a abertura de créditos adicionais (ÁVILA, 2016).

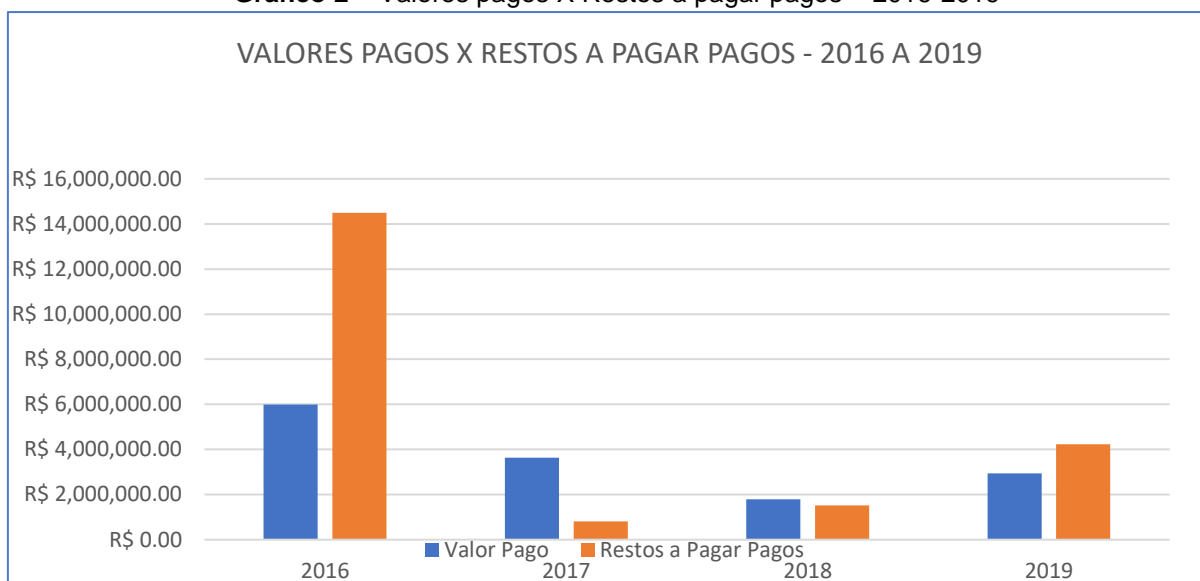
A Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determina que o projeto de lei orçamentária anual conterá reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Os dados da pesquisa demonstraram que não se observou o princípio orçamentário da especialização quando da execução dos recursos previstos para o Programa de Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo durante os quatro exercícios do PPA 2016-2019.

Cerca de 95% (noventa e cinco por cento) dos pagamentos foram efetuados em função de determinações judiciais dentro dos processos abertos para regularização dos territórios reivindicados pelas comunidades quilombolas, com utilização da Reserva de Contingências.

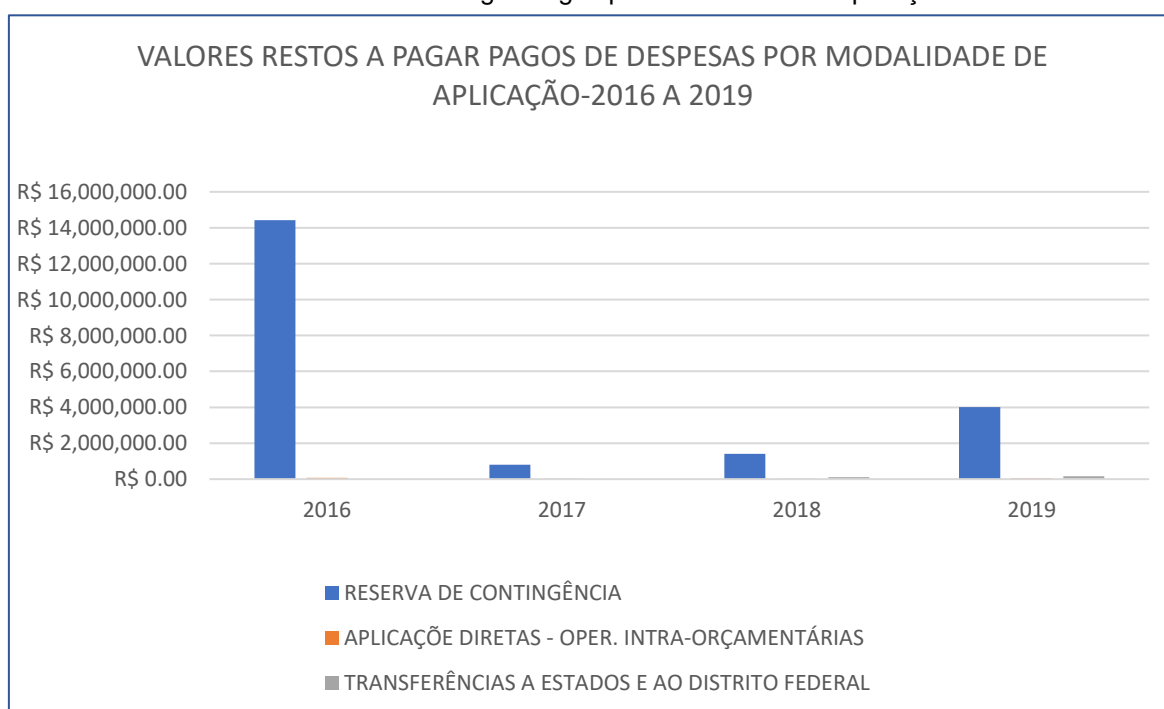
O aumento nos recursos executados no exercício de 2019, refere-se ao pagamento de ordens bancárias judiciais, relativas aos processos de titulação abertos a partir de 2004 que também foram efetuados com valores da Reserva de Contingência.

Os dados demonstraram que além dos valores pagos com as previsões do PPA 2016-2019, também foram pagas despesas com recursos de exercícios anteriores inclusos em Restos a Pagar, conforme demonstrado no Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Valores pagos X Restos a pagar pagos – 2016-2019**

Fonte: Portal da Transparência (2021)

Constatou-se que nos exercícios de 2016 e 2019 os valores de Restos a Pagar pagos foram superiores aos valores pagos com os recursos próprios do PPA 2016-2019. Também, constatou-se que esses pagamentos foram executados com recursos de Reserva de Contingência, conforme demonstrado no Gráfico 3. O que evidencia a não observância do princípio da especialização no Planejamento anterior.

**Gráfico 3 – Valores Restos a Pagar Pagos por modalidade de aplicação – 2016 a 2019**

Fonte: Fonte: Portal da transparência (2021)

A análise dos dados coletados nas LOA's 2016-2019 evidenciou o declínio das políticas públicas para os quilombolas já no planejamento e a ausência de recursos específicos nas LOA's corroborou esses dados.

Em consulta ao site da Comissão Pró-Índio de São Paulo, constatou-se que durante o período de 2016 a 2019, foram titulados 09 territórios quilombolas, pelo Incra: 03 (três) em sua totalidade e 06 (seis) apenas parcialmente. Ressaltando o caso da comunidade Kalunga, no Estado de Goiás que já teve reconhecida uma área de 261.999,6987he e, até 2019, só havia conseguido titular 22.489,8492he.

Os conflitos enfrentados pelos quilombolas pela posse da terra se refletem nos processos abertos que tramitam por anos e ao final a comunidade, que muitas vezes tem suas terras reconhecidas pelo poder público, só conseguem a titulação parcial.

**Tabela 4 – Terras Quilombolas tituladas entre 2016-2019**

Estado	Comunidade	Quantidade de famílias	Ano abertura - titulação	Área
AL	Povoado Tabacaria	89	2007-2016	400,0181
SE	Lagoa dos Campinhos	89	2004-2017	398,4752
RO	Santa Fé	41	2008-2017	1.452,9224
PA	São Judas Tadeu	86	2004-2018	2.003,696
RN	Acauã	47	2004-2018	22,9715
GO	Kalunga	888	2004-2018	22.489,8492
PA	Peruana	16	2006-2018	1.945,53
SC	Invernada dos Negros	84	2004-2019	764,2940
PR	Invernada Paiol da Telha	393	2004-2019	225,4686
<b>TOTAL</b>				<b>29.703,225</b>

Fonte: adaptado de Incra (área); CPISP (demais dados)

Como demonstra na Tabela 4 – Terras Quilombolas tituladas entre 2016-2019, o total da área titulada no período de 2016 a 2019 foi de 29.703,225he, aquém do previsto no PPA que foi de 40.000he.

A pesquisa constatou, nos dados em que teve acesso, a impossibilidade de se calcular o efetivo custo de cada hectare titulado. Isso caracteriza um ponto frágil para o planejamento dessa política pública elementar quando se trata das comunidades quilombolas.

Já quanto a previsão de publicar 60 (sessenta) Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação durante o período de 2016 a 2019, não foram disponibilizados dados nas consultas públicas que pudessem medir o cumprimento dessa meta.



Apesar de toda a literatura voltada para o estudo do desenvolvimento das comunidades quilombolas apontarem para a grande importância do território na preservação da identidade e da própria existência e sobrevivência de seus membros, as políticas públicas previstas no PPA 2016-2019, por programa de promoção da igualdade racial e combate ao racismo, não foram executadas em sua totalidade.

A baixa disponibilidade orçamentária e o complexo processo de titulação das terras quilombolas são obstáculos que devem ser reconsiderados quando do planejamento plurianual, pois, incluir a promoção da igualdade racial como política de governo e Estado dotada de caráter transversal sem se preocupar com o pleno atingimento de suas metas, só contribui para que a situação de marginalização e dependência de políticas assistencialista perdurem por mais tempo.

Para Carril (2006), o desafio para as comunidades quilombolas efetivarem o direito à posse da terra e dos recursos do território é fator determinante no processo de combate à exclusão social.

O desenvolvimento das sociedades tradicionais deve ser considerado em todas as suas dimensões (social, econômica, ambiental, cultural, política). É importante que se preserve a identidade cultural dos grupos étnico no planejamento e execução das políticas públicas.

Stavenhagen (1985) elencou como princípios norteadores do etnodesenvolvimento (a) a satisfação das necessidades básicas da maioria das populações, como objetivo maior que o crescimento econômico, (b) o privilégio à endogenia, (c) a valorização de cultura e tradições locais, (d) a manutenção de uma relação equilibrada com meio ambiente e; (e) a busca pela auto sustentação e independência de recursos técnicos.

Os resultados da pesquisa apontaram para não observância desses princípios. Apesar de adotar o modelo cíclico de planejamento, análise e avaliação das políticas públicas, conforme já mencionado (Figura 2), as justificativas apresentadas para a programação orçamentária não demonstraram a execução desse modelo e apenas mencionou a promoção do etnodesenvolvimento como parte da agenda Brasil Quilombola.

Assim, além da previsão orçamentária para reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, o PPA 2016-2019, com o objetivo de *“Articular, acompanhar e fortalecer o conjunto das ações governamentais no âmbito da Agenda Social*

*Quilombola*”, contemplou a promoção do etnodesenvolvimento por meio das ações: “*Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais*” e “*Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais*”. Entretanto, apenas a primeira ação teve recursos orçamentários disponibilizados, conforme especificado na Tabela 5 - Orçamento disponibilizado para ações voltada para a promoção do etnodesenvolvimento. Para a segunda ação, durante os dois primeiros anos do PPA, houve previsão orçamentária, porém, nenhum recurso chegou a ser efetivamente disponibilizado para sua execução.

**Tabela 5 - Orçamento disponibilizado para ações voltada para a promoção do etnodesenvolvimento.**

AÇÃO	Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais				
Ano	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Previsto / atualizado	6.748.778	4.226.287	7.100.000	3.400.000	21.475.065,00
Executado	290.438	00	8.895.042,31	2.845.999,57	12.031.479,90

AÇÃO	Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais				
ANO	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Previsto / atualizado	1.611.150	1.268.718	0,00	0,00	2.879.868,00
Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: adaptada de Portal da Transparência (2020)

A pesquisa evidenciou, também, que não foram disponibilizados recursos orçamentários suficientes para a execução de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades quilombolas. Ademais, o tema racial, a partir do encerramento do Programa Brasil Quilombola, foi tratado de forma ampla, contemplando todas as diversidades. Não houve, no plano do desenvolvimento sustentável, uma ação exclusiva para as comunidades quilombolas.

Conforme definiu Dos Santos (2017), as políticas públicas orientadas aos povos quilombolas em sua relação com as especificidades, a trajetória histórica e o contexto social em que se inserem é um tema complexo. Percebeu-se que as comunidades quilombolas em geral não possuem recursos para promover seu próprio desenvolvimento e a execução de políticas públicas é de fundamental importância

para que elas saiam da marginalidade e consigam sobreviver com seus próprios recursos independente de política assistencialista.

A revisão de literatura mostrou que a luta pelo reconhecimento da diversidade étnico-cultural brasileira, por direitos básicos e políticas públicas inclusivas e desenvolvimentistas é atual e constante. Nesse contexto, para Santos (2019), os movimentos negros, muitas vezes sozinhos, vêm enfrentando desafios para garantir seus direitos como parte ativa da sociedade contemporânea sem desistir de manter sua identidade cultural.

O resultado mais concreto desses movimentos foi a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir /PR) pela Medida Provisória nº 111, de 21/03/2003, convertida na Lei nº 10.678/2003.

Assim, a Promoção da Igualdade Racial como política de governo e de Estado foi uma conquista dos vários atores sociais que, desde a época da escravidão, lutam por uma sociedade mais democrática, igualitária e que aceite e respeite suas diversidades culturais. Com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), o tema racial foi inserido nas diretrizes da gestão do Governo Federal, tornando-se uma política de governo. Desde então, começou a contar com orçamento próprio previsto no plano plurianual-PPA e na Lei Orçamentária Anual-LOA, nos mais diversos ministérios e secretarias, em função de sua transversalidade (SILVA, 2011; DOS SANTOS, 2017).

Entretanto, a Seppir está ficando cada vez menor. Criada em 2003 com o objetivo de promover a igualdade e a proteção de grupos raciais e étnicos afetados por discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra, em 2015 foi incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e em 2019, no governo Bolsonaro, é ainda mais reduzida em pessoal e orçamento e passa a incorporar o Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos-MDH (INESC 2020; CONAQ, 2020).

Já o Programa Brasil Quilombola - PBQ que teve sua primeira dotação de recursos na LOA em 2005, recebeu recursos como programa de governo até 2011. Sem inclusão orçamentária na LOA, o programa foi extinto no PPA Brasil Maior - 2012 e 2014, tendo recebido apenas recursos classificados em restos a pagar, ou seja, gastos empenhados e assumidos pelo governo federal em anos anteriores (TEIXEIRA; SAMPAIO, 2019).

A partir de 2012, com a descontinuidade do PBQ, o governo federal incluiu nas LOA's seguintes o Programa de Enfrentamento ao Racismo e a Promoção da Igualdade Racial (MPOG-2012).

A partir de então, o recorte racial ficou mais amplo e foi incluso em agendas transversais, que são “documentos que reúnem o conjunto dos compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial” (MPOG, 2013), tais como juventude, mulheres, igualdade racial, população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT), população de rua, criança e adolescente, idosos, deficientes e povos indígenas (SGPR, 2013).

O *Guia de orientação para a criação e implementação de Órgãos, Conselhos e Planos de Promoção da Igualdade Racial* (MDH, 2018) traz que a transversalidade e a integração das diferentes ações relacionadas à promoção da igualdade racial devem englobar a diversidade das políticas públicas e o seu estágio de desenvolvimento. As ações transversais agregam áreas afins e fortalecem os mecanismos de efetivação das políticas de promoção da igualdade racial e seus resultados.

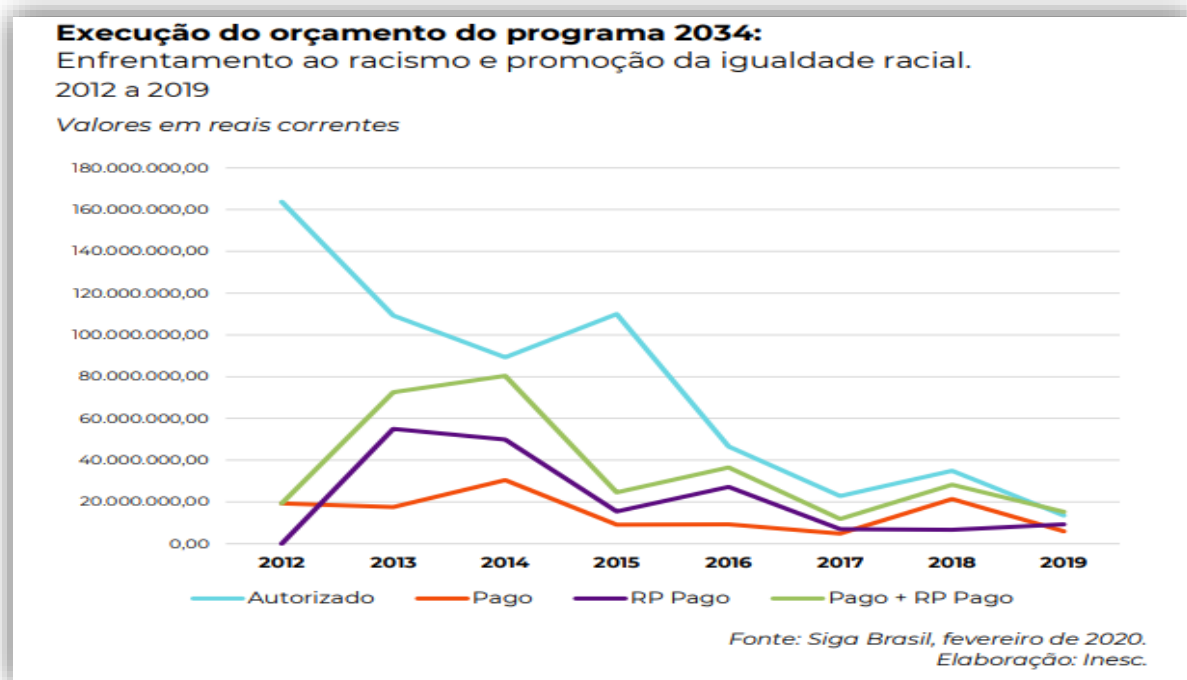
Ressalta que os planos de políticas públicas e serviços locais, as ações e mecanismos voltados à promoção da igualdade racial deverão ser formulados de forma articulada para potencializar os recursos disponibilizados, atendendo à população negra, aos quilombolas, às comunidades tradicionais de matriz africana e aos ciganos de forma integrada.

Nos termos da CF/88, o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, sendo o principal instrumento de planejamento a médio e longo prazo. Porém, por ser um processo alocativo no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos, é preciso que sejam definidas prioridades (SCHICK, 2000) para que os recursos cheguem a todos os seguimentos da sociedade. Segundo uma análise histórica realizada pelo Inesc (2020), 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%.

Esses dados são corroborados pelo relatório técnico preliminar “Direitos da População Negra e Combate ao Racismo”, elaborado pela Consultoria Legislativa e pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, que aponta que o governo federal não tem executado grande parte dos programas de combate do racismo e à

violência contra a população negra e outros grupos em situação de vulnerabilidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). O Gráfico 4 apresenta a série histórica, e a incapacidade do Estado em desenvolver uma política de igualdade racial que realizasse progressivamente os direitos.

**Gráfico 4** - Execução do orçamento do programa 2034: Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial (Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo) - 2012 a 2019



Fonte: Inesc (2020)

Por fim, cabe ressaltar 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. A Lei nº 13.971/2019 que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, incluiu ações voltadas para as comunidades quilombolas de forma ampla e genérica por meio dos programas (a) Governança Fundiária; (b) Educação Básica de Qualidade; (c) Cultura; (d) Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas; (e) Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos, conforme demonstrado no Anexo F.

A literatura revisada demonstrou que a transversalidade tem como objetivo reduzir desigualdades em relação a grupos sociais tradicionalmente subalternos,

como é o caso dos grupos raciais negros (DA SILVA LIMA; MARTIGNAGO SALEH, 2014). Trata-se de um mecanismo imprescindível para adequar as políticas públicas à emergência de novos temas na agenda governamental, reforçando a necessidade de aprimorar as políticas de forma a incorporar programas e temáticas específicas, em alinhamentos com suas diversas estruturas setoriais (SILVA, 2011).

Porém, a pesquisa demonstrou que a pulverização das ações do Programa de Promoção da Igualdade Racial por vários ministérios, acabou por desnaturar o recorte racial voltado especificamente para as comunidades quilombolas.

Ademais, os trabalhos identificaram a ausência de controle que é uma das funções básicas do processo orçamentário (GARCES; SILVEIRA, 2002). Os relatórios de avaliação anual do programa foram feitos de forma genérica sem demonstrar a efetiva realização das ações e/ou os motivos e justificativa para a não realização.

Os objetivos e metas previstos no PPA, demonstraram que o planejamento das políticas públicas com recorte racial buscou a lógica do reconhecimento e da redistribuição proposta por Fraser (2006), alocando os recursos de forma setorial que atenderiam a grupos sociais específicos.

Entretanto, a análise da execução orçamentária das Leis Orçamentárias dos quatro exercícios do PPA demonstrou que as ações foram realizadas, na maioria das vezes, em conjunto com outros grupos minoritários mais com características assistencialistas que de reconhecimento das diversidades racial, bem como sem nenhuma condição de promover distribuição de riquezas para a promoção do desenvolvimento socioeconômico dos quilombolas.

A crise econômica brasileira que toma corpo ainda em 2014 e a falta de uma política que revertesse o ciclo negativo aprofundou a crise política. O chamado “terceiro turno” das eleições e as pautas bombas no Congresso Nacional impediram a governabilidade já em 2015 e criaram as condições para o *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff. Nesse cenário, o PIB caiu em 2016 e apresentou pouca recuperação em 2017/2018, visto que as principais regiões metropolitanas brasileiras apresentaram elevados níveis de desemprego e informalidade. A taxa de investimento como proporção do PIB foi a menor registrada desde a ditadura militar (CAVALCANTE; OLIVEIRA; FONTENELE, 2019).

A literatura mostrou que os planos plurianuais são utilizados para orientar as ações governamentais e suas previsões são (ou não) executadas em função dos

recursos arrecadados e de outras variáveis (como as crises econômicas) que podem influenciar na disponibilização dos recursos de acordo com as prioridades estabelecidas pelos gestores públicos.

No cenário de crise estabelecido no curso do PPA 2016-2019, as políticas públicas em defesa dos direitos democráticos e do desenvolvimento socioeconômico das sociedades minoritárias não venceram as construções ideológicas do candidato eleito. Bolsonaro tem um ideário que junta os preconceitos arraigados dos conservadores com elementos estruturantes do pensamento da direita mundial: a defesa da propriedade, da família, da religião e da liberdade individual (AZEVEDO, 2019).

Meses antes de ser eleito, Bolsonaro afirma em redes sociais que no Brasil não existe racismo e que a melhor forma de combater o racismo é não falando sobre o assunto (SILVEIRA; MAIA, 2018).

Ao pesquisar sobre os discursos do atual presidente, proferidos na mídia, enquanto deputado federal, entre 1997 e 2017, Dibai (2018) relata que já se percebe a intenção em desconstruir negros e quilombolas, para, a partir disso, excluí-los de possíveis acessos e direitos, principalmente o direito à terra.

No conjunto de discursos de Bolsonaro, a temática racial aparece 25 vezes em oito entrevistas (44% do total). As falas tratam de três questões principais:

- 1) Posição contrária às cotas para negros – que ocupa 44%<sup>132</sup> dos conteúdos;
- 2) A versão de Bolsonaro sobre o incidente com a artista Preta Gil, em 2011, que o processou por racismo e homofobia, após ele declarar no programa CQC (TV Band) que os filhos não se casariam com uma negra, porque foram bem educados<sup>133</sup> – com 32%;
- 3) Contra a demarcação de terras para povos indígenas e benefícios para quilombolas, que correspondem a 16% (DIBAI, 2018, p. 106).

A leitura dos dados coletados pela pesquisa combinada com a postura assumida pelo atual presidente aponta para a ideia de democracia racial disseminada por Gilberto Freyre, como uma realidade na sociedade brasileira. Não se vê nos programas de governo, ações de combate ao racismo estrutural e institucional. Tanto assim, que a SEPPIR que nos governos de Lula e Dilma teve *status* de ministério, no atual governo é reduzida a uma secretaria subordinada ao Ministério do Turismo.

Tanto nos discursos governamentais como nos encaminhamentos legislativos em curso, preponderam intenções abertas no sentido da desconstitucionalização de direitos e políticas sociais em geral, além de propostas de criminalização de movimentos e lideranças sociais pelo país (CARDOSO, 2019).

A literatura pesquisada evidenciou que a pressão social produzida pela auto-organização dos negros no Brasil por uma sociedade menos racista, contribuiu para as mudanças nos espaços políticos e no desenvolvimento da democracia. Nos governos de Lula e Dilma, deu-se início as chamadas políticas públicas de promoção de igualdade racial.

Porém, a partir do governo Temer, conforme demonstrado no anexo A- Objetivos e metas do Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo - PPA 2016-2019 e nos anexos B, C, D e E referentes as ações orçamentárias do Programa de promoção da igualdade racial e superação do racismo, nas LOA's de 2106, 2107, 2108 e 2109, respectivamente, o que se viu foi a extinção paulatina e silenciosa de um programa que tinha como foco específico a promoção do desenvolvimento das comunidades quilombolas. Por fim, a ascensão de Bolsonaro ao poder interrompeu definitivamente a implantação e execução do programa.

No atual governo, a crise econômica se distingue das crises econômicas anteriores por não decorrer do comportamento das variáveis econômicas, mas de um elemento exógeno ao sistema, a pandemia da Covid19.

A crise da pandemia mostrou que os gastos públicos devem assegurar que os cidadãos tenham acesso a serviços essenciais. Além de ofertar estes serviços, cabe ao Estado promover o acesso ao crédito para evitar a insolvência dos agentes muito endividados e sem acesso a renda. A PEC 10/2020 foi transformada em EC 106 no dia 07/05/2020 e ficará vigente durante o estado de calamidade pública. Esta nova emenda constitucional estabelece normas fiscais extraordinárias no âmbito do estado de calamidade pública. Outra medida adotada foi a promulgação da Lei Complementar nº 173, em 27/05/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e tem como objetivo alterar alguns pontos da LRF para facilitar o enfrentamento à Covid-19 (BRASIL, 2021).

Porém, os dados da pesquisa demonstraram que as tensões, assim como as dificuldades econômicas já haviam se instalado na sociedade brasileira. Com a situação de pandemia houve um agravamento de uma situação pré-existente.



A análise dos dados orçamentários combinada com a postura do governo Bolsonaro em relação às questões raciais evidenciam a utilização da situação de pandemia para acelerar a precarização dos direitos de comunidades tradicionais, inclusive com a fragilidade da defesa da terra.

O impacto da redução de recursos se faz sentir na população em geral, mas, principalmente, nos grupos populacionais que dependem exclusivamente das políticas públicas, como é o caso dos quilombolas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Plurianual – PPA é o documento que define as prioridades do Governo para o período de quatro anos, podendo ser revisado a cada ano. Nele consta o planejamento de como serão executadas as políticas públicas para alcançar os resultados esperados ao bem-estar da população nas diversas áreas.

O planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública, além de se constituir em função essencial de Estado. O processo de planejamento compreende a escolha de políticas públicas capazes de combater os problemas enfrentados pela sociedade em um ambiente no qual os recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos) são limitados.

É por meio dele que se definem os rumos pretendidos, no caso do governo federal, para o País. Entre as múltiplas funções desempenhadas pelo planejamento, merece destaque sua contribuição para expressar as prioridades de governo.

O objetivo deste estudo foi analisar o planejamento e a alocação orçamentária do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo-PPIRCR e suas repercussões na execução das políticas públicas direcionadas a comunidades quilombolas no Brasil.

A pesquisa considerou as duas ações voltadas diretamente para as comunidades quilombolas, quais sejam, a promoção do etnodesenvolvimento e o acesso à terra por meio da titulação dos territórios ocupados pelos quilombolas.

Ao avaliar a programação orçamentária do PPIRSR, na LOA entre 2016 e 2019, constatou-se que a realização das ações foi em âmbito nacional, sem repasses para execução direta pelos Estados.

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 acentuado declínio orçamentário de políticas públicas com recorte racial no país no âmbito do governo federal. Essas reduções, sob o ponto de vista orçamentário, trataram-se do encerramento de uma agenda de políticas públicas com recorte racial, mais especificamente as destinadas às comunidades quilombolas.

Em relação à análise das políticas públicas sob o enfoque da redistribuição e do processo de reconhecimento, como proposto por Fraser (2006), constatou-se que

houve a inclusão da categoria na agenda político-governamental, porém, a alocação orçamentária destinadas às comunidades por meio da descentralização de recursos para estados e municípios ficou prejudicada. 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.

Da mesma forma, o reconhecimento e acesso ao território ocupado, tão importante para o desenvolvimento e preservação da identidade cultural das comunidades quilombolas, conforme defendido por Brandão (2007), embora tenha ocorrido, foi insuficiente para finalizar a regularização fundiária iniciada em 2004.

Na análise dos dados extraídos das leis orçamentárias anuais, percebe-se que (a) os recursos, além de perderem poder aquisitivo em função da inflação acumulada, sofreram redução nominal com cortes orçamentários ao longo dos exercícios financeiros, (b) houve redução de recursos em função do ajuste fiscal realizado em 2015 e (c) os recursos orçamentários/financeiros executados ao longo dos anos 2016-2019 foram provenientes de recursos de Reserva de Contingência e de restos a pagar de exercícios anteriores, contrariando o princípio da especificação e demonstrando a ausência de cumprimento do que foi incluso no PPA como política pública para desenvolvimento das comunidades quilombolas.

O pagamento das despesas com recursos da Reserva de Contingência também evidencia a ausência de prioridade das ações com recorte racial, pois em nenhum exercício do PPA em análise foi realizada reserva orçamentária específica para as ações destinadas às comunidades quilombolas.

Ademais, a dinâmica do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo é tratar no mesmo programa todos os tipos de desigualdades praticados contra todas as etnias, sejam negros, indígenas ou ciganos, bem como outros grupos minoritários e vulneráveis, discriminados em função de gênero e deficiências.

Com essa dinâmica, a execução das políticas voltadas para promoção do desenvolvimento das comunidades quilombolas, em função de suas particularidades, ficou aquém do necessário.

O declínio das políticas públicas para as comunidades quilombolas está em processo desde 2014, com o início do ajuste fiscal. A política de promoção da

igualdade racial e enfrentamento ao racismo foi completamente desmontada após a publicação da EC95/2016. O Programa de 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 (INESC, 2020).

Ao final, o trabalho concluiu que a execução das políticas planejadas aconteceu de forma insuficiente para promover o desenvolvimento socioeconômico dessas comunidades. Apesar de previstas no PPA, as ações voltadas para a regulamentação dos territórios quilombolas foram executadas à vista de decisões judiciais proferidas nos processos abertos desde 2004. Também é preciso destacar que o Programa de Promoção da igualdade Racial e Superação do Racismo não recebeu nenhum aporte orçamentário no PPA 2020- 2023. Sendo, da mesma forma que o Programa Brasil Quilombola, encerrado de forma extraoficial e, dessa vez sem nenhum outro programa para substituí-lo no planejamento e execução das políticas públicas voltada especificamente para as comunidades quilombolas.

A destruição da Seppir, transformando-a em uma Secretaria, com redução dos espaços institucionais para formular e implementar políticas públicas de igualdade racial como um dever do Estado, e reduzi-la a um lugar insignificante no guarda-chuva dos direitos humanos e retirar o nome de igualdade racial do recém-criado Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos denota um processo de apagamento da questão racial do cenário político do governo.

A interrupção da implantação das políticas de promoção de igualdade racial não afetara exclusivamente a população negra, mas toda a sociedade que ficará à mercê de toda espécie de interregno e morbidades decorrente da destruição das políticas de combate à desigualdade (BARROS, 2019).

No Brasil, uma das faces mais perversas do racismo estrutural determina as relações econômicas no país, com imensos prejuízos para as pessoas negras, relegadas à pobreza, às atividades desqualificadas, informais e subalternas. O desenvolvimento e o aperfeiçoamento do Estado parecem não ter alterada a sua natureza, ao menos no que diz respeito as relações raciais (DOS SANTOS, 2011).

A criação da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, e posteriormente a do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos

Humanos possibilitou que o Estado brasileiro experimentasse uma mudança radical de paradigma no que diz respeito às políticas públicas.

Ao contrário das políticas que focam no combate essencialmente do pauperismo, as políticas de promoção de igualdade racial além de reconhecer o sujeito político de direito, ou seja, aqueles historicamente estigmatizados que sofreram o crime de lesa humanidade e danos sociais com alto custo de reparação, redesenhou as políticas públicas no Brasil.

Nesse sentido, a pesquisa conclui que houve um grande prejuízo para a sociedade negra, em especial, para as comunidades quilombolas que ficaram “perdidas” dentro do planejamento das políticas públicas ao longo dos últimos anos, sob o manto da transversalidade, do mito da democracia racial e da política de negação ao racismo que se implantou no atual governo.

Este trabalho não pretendeu esgotar o tema da (des)igualdade racial em nível de planejamento e execução orçamentária pelo governo federal, assim, sugere-se que novas pesquisas nesse sentido sejam realizadas para solidificar os dados apresentados e servir de base para um reinício de inclusão das comunidades quilombolas e demais grupos minoritários como atores atuantes e importantes no plano do desenvolvimento socioeconômico da sociedade contemporânea brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios**: repensando o desenvolvimento rural. Revista de Economia Aplicada, São Paulo, v. 4, n. 2, 2000.

ACOSTA, Alberto. **O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. Editora Elefante, 2019.

ALBAGLI, S. **Território e territorialidade**. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. Org. Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Brasília: SEBRAE, 2004

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

ANDRADE, M.C. **Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades**: os limites do poder nacional e o poder local. In: SANTOS, M.; SOUZA, M.A.A. e SILVEIRA, M.L. (orgs.) Território: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec-ANPUR, 1998.

ARAÚJO, Sandra Regina Evangelista; FOSCHIERA, Atamis Antônio. **As contradições entre a realidade socioeconômica da comunidade quilombola Mimoso do Kalunga e a garantia dos direitos legais de educação e território**. PEGADA-A Revista da Geografia do Trabalho, v. 13, n. 2, 2012.

ARRUTI, José Maurício; FIGUEIREDO, André. **Processos Cruzados: configuração da questão quilombola e campo jurídico no Rio de Janeiro**. Boletim Informativo Nuer, Florianópolis, v. 2, n. 2, 2005, p. 73-93.

ÁVILA, Carlos Alberto de. Orçamento público. 2016. Disponível em: <[http://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/752/1a\\_disciplina\\_-\\_Orcamento\\_Publico.pdf?sequence=1](http://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/752/1a_disciplina_-_Orcamento_Publico.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 08 abr. 2021

AZANHA, Gilberto. **Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil**. Etnodesenvolvimento e políticas públicas. São Paulo. Cultura, 2002.

AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. **INCERTEZAS E SUBMISSÃO?**, Fundação Perseu Abramo, 2019.

BALDI, Cesar Augusto. **Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação**. In E. Fernandes & B. Alfonsin(Orgs.), Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Forum. 2009. p. 274-315.

BALDI, César Augusto. **As comunidades quilombolas e o seu reconhecimento jurídico**. 2012.

BARROS, Ronaldo Crispim Sena. **Bolsonaro: O racismo fora do armário. INCERTEZAS E SUBMISSÃO?**, 2019. p. 421-439.

BATALLA, Guillermo B. **Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. America Latina: Etnodesarrollo y Etnocídio**. San José: Ediciones FLACSO, 1982.

\_\_\_\_\_, Guillermo B. **Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. En Obras escogidas de Guillermo Bonfil Batalla**. Tomo 2. México: INAH / INI, 1995. pp. 464 – 480.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Ed. 70. 2009.

BECKER, D. F.; BANDEIRA, P S. **Participação Social e Cidadã no Desenvolvimento Regional Contemporâneo**. In: LÜBECK, E., SCHNEIDER, F. M. (Orgs.). Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul. Santa Maria Pallotti, 2003.

BERNARDINO, Joaze. **Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil**. Estudos afro-asiáticos, v. 24, n. 2, 2002. p. 247-273.

BOISIER, Sergio. **Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales**. EURE (Santiago), v. 24, n. 72, 1998. p. 53-69.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28/02/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887)> Acesso em: 28/02/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.051/200, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051)>. Acesso em: 28/02/2020

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6261.htm). Acesso em: 28/12/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.359/2020, de 20 de maio de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e

funções de confiança. DOU. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.359-de-20-de-maio-de-2020-257819195>. Acesso em 25/01/2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio DE 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 07/01/2021.

\_\_\_\_\_. Incra. **Quilombolas (2020)**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br>. Acesso em: 27/11/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm). Acesso em: 07/01/2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm). Acesso em: 26/11/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003**. Diretrizes e bases da educação nacional: para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639)>. Acesso em 28/02/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003**. Conversão da MPv nº 111, de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm). Acesso em: 26/11/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em 28/12/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm). Acesso em: 28/12/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em:



[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm). Acesso em 28/12/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm). Acesso em 31/01/2021.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. (2013). **Guia de políticas públicas para comunidades quilombolas.** Brasília, DF

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Ratatório anual de Avaliação do PPA – ano base 2017.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/abertura-do-monitoramento-tematico-do-ppa-2017>. Acesso em: 26/11/2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). **Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN).** 2018. Disponível em: [https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/123456789/1087/guia\\_indicadores\\_PPA%282%29.PDF?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/123456789/1087/guia_indicadores_PPA%282%29.PDF?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 27/12/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão(2012). **Espelho de Avaliação 2012 - Agenda: Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais.** Brasília, DF

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015 – dimensão estratégica: relatório PPAs estaduais.** Brasília, 2013a.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Guia de orientação para a criação e implementação de Órgãos, Conselhos e Planos de Promoção da Igualdade Racial** (2018). Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/454?mode=full>. Acesso em: 29/11/2020.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Quilombola.** Diagnóstico de Ações Realizadas. Julho de 2012. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/destaques/diagnosco-do-programa-brasil-quilombo-2012>>. Acesso em 09 nov.2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 45, DE 2 de março de 2020.** Órgão: Ministério do Turismo/Fundação Cultural Palmares. DOU. Publicado em: 10/03/2020 | Edição: 47 | Seção: 1 | Página: 98. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-45-de-2-de-marco-de-2020-247018684>. Acesso em: 28/01/2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria Geral da Presidência da República. **Encontro em Brasília reúne sociedade civil e governo para debater planejamento.** SGPR, 24 maio 2011a. Disponível em:

[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2011/05/24-05-2011-encontro-embrasil-reune-sociedade-civil-e-governo-para-debater-planejamento](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/05/24-05-2011-encontro-embrasil-reune-sociedade-civil-e-governo-para-debater-planejamento)>

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRANDÃO, Carlos. **Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado**. Cadernos do Desenvolvimento, Unicamp, Campinas, v. 5, n. 7, 2018. p. 101-115.

CALHEIROS, F. P.; STADTLER, H. H. C. **Identidade étnica e poder: os quilombos nas políticas públicas brasileiras**. Florianópolis: Rer. Katál, 2010. v.13, n. 1, p. 133-139.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. 2020. **Relatório aponta corte em verbas federais para combate ao racismo**. Fonte: Agência Câmara de Notícias <https://www.camara.leg.br/noticias/709406-relatorio-aponta-corte-em-verbas-federais-para-combate-ao-racismo/>. Acesso em 26/01/2021.

CARDOSO JR, José Celso. **Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento**. INCERTEZAS E SUBMISSÃO?, 2019. p. 151.

CARNEIRO. Rosalvo Nobre., Rio Grande. **O papel das políticas públicas e o desenvolvimento regional no Brasil: do paradigma mentalista ao linguístico**. Rio Grande do Norte: IESA, 2010.

CARVALHO, Gildene Soares. **Regularização fundiária dos territórios quilombolas: direito a propriedade, titulação e permanência na terra da população negra do Estado Tocantins**. Escritas: Revista do Curso de História de Araguaína, Araguaína, v. 3, 2003. p. 201.

CARRIL, L. **Quilombo, favela e periferia: A longa busca da cidadania**. São Paulo: Annblume. FAPESP, 2006.

Cartilha – **Orçamento e Direitos-OFICINA ORÇAMENTO E DIREITOS QUILOMBOLAS JUVENTUDE REGIÃO NORTE** Belém 14 e 15 de julho de 2019. Inesc-Conaq. Disponível em: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br). Acesso em: 04 jan. 2021.

CAVALCANTE, Jacqueline Franco. Ana Maria FONTENELE Alfredo Pessoa de OLIVEIRA. **INCERTEZAS E SUBMISSÃO?**, Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 357-379.

Comissão Nacional de Promoção de Igualdade da Ordem dos Advogados do Brasil-CFOAB - **Nota de repúdio contra ato do presidente da Fundação Cultural Palmares**. 2019. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/57785/nota-de-repudio-contra-ato-do-presidente-da-fundacao-cultural-palmares?argumentoPesquisa=o%20discurso%20de%20Sergio%20Nascimento%20de%20Camargo>. Acesso em: 24 jan. 2021.

CONDÉ, Eduardo Salomão. **Diversidade em processo: as políticas públicas em perspectiva**. Teoria e Cultura, v. 1, n. 1, 2006. COSTA, L. F. da et al. Democracia e desenvolvimento local em assentamentos rurais. Interações (Campo Grande), Campo Grande, v. 11, n. 2. dez. 2010.

CONRADO, Mônica Prates. **A questão racial no Brasil sob a perspectiva de Gilberto Freyre e Florestan Fernandes**. Humanitas, v. 20, n. 1/2, 2004. p. 83-98.

CORADIN, Cristiane. **Desenvolvimento, alternativas de/ao desenvolvimento e a questão ambiental**. RELACult-Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade, v. 3, 2017.

Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ. **COMUNIDADES QUILOMBOLAS REAGEM À EXTINÇÃO DE CONSELHOS NA FUNDAÇÃO PALMARES**. 2020. Disponível em <http://conaq.org.br/noticias/comunidades-quilombolas-reagem-a-extincao-de-conselhos-na-fundacao-palmares/>. Acesso em 26 jan. 2021.

COSTA, Eliane Silvia. **Racismo, política pública e modos de subjetivação em um quilombo do Vale do Ribeira**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual**. In Sociedade, Contabilidade e Gestão [recurso eletrônico]/ Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro. -- v. 2, n. 2, 2º semestre de 2007 -- Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

DALLABRIDA V.; SIEDENBERG D.; FERNÁNDEZ V. **Desenvolvimento a Partir da Perspectiva Territorial**. Desenvolvimento em Questão, v. 2, n. 4, 2011, p. 33-62.

DALLABRIDA, Valdir Roque et al. **Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática**. Revista Grifos, v. 25, n. 40, 2016. p. 43-66.

DA SILVA, Rosijane Evangelista; CARVALHO, Karoliny Diniz. **Turismo Étnico em comunidades quilombolas: perspectiva para ao etnodesenvolvimento em Filipa (Maranhão, Brasil)**. Turismo e Sociedade, [S.l.], v. 3, n. 2, out.2010. ISSN 1983-5442. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/19631>>. Acesso em 25 fev. 2020.

DA SILVA LIMA, Fernanda; MARTIGNAGO SALEH, Nicole. **A Transversalidade nas Políticas Públicas de Igualdade Racial no Município de Criciúma/SC e a Garantia de Direitos de Crianças E Adolescentes Negros**. Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2016.

DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. **Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza.** Estudos em Avaliação Educacional, v. 25, n. 58, 2014. p. 22-42.

DIBAI, Priscilla Cabral. **A direita radical no Brasil pós-redemocratização: o caso de Jair Bolsonaro.** 2018.

DA SILVA KERN, Gustavo. **Gilberto Freyre e Florestan Fernandes: o debate em torno da democracia racial no Brasil.** Revista Historiador, n. 6, 2014.

DOS SANTOS, Danilo Moreira. **Os quilombolas e sua inserção nas políticas públicas: subsídios à discussão da política de ATER quilombola.** Revista de Políticas Públicas, v. 21, n. 2, 2017. p. 1019-1043.

DOS SANTOS, Eduardo Gomor. **Formulação de políticas culturais: as leis de incentivo e o Programa Cultura Viva.** Governo Federal, 2011. p. 155.

\_\_\_\_\_. **Gênero e raça no orçamento público brasileiro** / organizadora: Elaine de Melo Xavier. – 1.ed. - Brasília: Assecor, 2020.

DOURADO, Nathan. **O Paradigma Do Bem Viver: Do Desenvolvimento Alternativo À Alternativas Ao Desenvolvimento.** Revista Contraponto, v. 1, n. 1, 2020.

DYE, T. D. **Understanding public policy.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. 1984

ESCOBAR, A. **Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso.** Revista de Antropología Social nº 21, 2012. p. 23-62.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** Revista brasileira de ciências sociais, v. 18, n. 51, 2003. p. 21-30.

FERRARINI, Adriane Vieira. **Desenvolvimento local integrado e sustentável: uma metodologia para políticas e programas de superação da pobreza.** Interações (Campo Grande), v. 13, n. 2, 2012. p. 233-241.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”.** Cadernos de Campo (São Paulo 1991), v. 15, n. 14-15, 2006. p. 231-239.

\_\_\_\_\_. **Reconhecimento sem ética?** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 70, 2007. p. 101-138. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000100006&script=sci\\_arttext&tlnq=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000100006&script=sci_arttext&tlnq=pt). Acesso em 08 set. 2020

\_\_\_\_\_. **A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação.** *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 63|2002, posto online no dia 01 outubro 2012, consultado o 08 setembro 2020. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/1250>

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2009.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES//MinC. **Informações Quilombolas**. 2020. Disponível em: [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=37551](http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551). Acesso em 29/11/2020.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES/Ascom. Entrevista do especial Decreto 4887/2003 – **constitucionalidade da regulamentação quilombola**. Gloria Moura. (2012). Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=19099>. Acesso em 09/11/2020.

GARCIA, E. Decrescimento e bem viver: algumas linhas para o debate adequado. In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro de (Org.). **Enfrentando os limites do crescimento: Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 201-229

GARCES, A., & Silveira, J. P. (2014). **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. *Revista Do Serviço Público*, 53(4), p. 53-77. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v53i4.294>> Acesso em: 30/02/2020.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n. 3, 1995. p. 20-29.

GOMES, Nilma Lino. **Movimento negro e educação: resignificando e politizando a raça**. Educação & Sociedade, v. 33, n. 120, 2012. p. 727-744.

\_\_\_\_\_. **O Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Editora Vozes Limitada, 2019.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In RIBAS, A. D. SPOSITO, E. S. SAQUET, M. A. (Orgs.), **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

\_\_\_\_\_. **Território e multiterritorialidade: um debate**. 2010.

\_\_\_\_\_. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

\_\_\_\_\_. **Territórios Alternativos**. 3. ed., 3ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2020.

IBGE. Agência IBGE Notícias. **Trabalho, renda e moradia: desigualdades entre brancos, pardos e negros**. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29433-trabalho-renda-e-moradia-desigualdades-entre-brancos-e-pretos-ou-pardos-persistem-no-pais>. Acesso em 09/01/2021.

\_\_\_\_\_. **DESIGUALDADE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira** : 2020 Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101760> / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais . Acesso em 09 jan. 2021

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Nota Técnica “Orçamento Público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia Covid-19”**.2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/orcamento-publico-voltado-para-as-comunidade-quilombolas-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **PPA 2008- 2011: as prioridades do governo Lula**. Boletim INESC, Brasília, a. VII, n. 13, 2007.

LEITE, Ilka Boaventura. **Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização?** Horizontes antropológicos, v. 5, n. 10, 1999. p. 123-149.

\_\_\_\_\_. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Etnográfica, v. 4, n. 2, 2000. p. 333-354.

LIMA, Antônio Carlos de e BARROSO-HOFFMAN, Maria. Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas. Uma apresentação. Lima Antônio Carlos de e Barroso-Hoffman, Maria. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas-bases para uma nova política indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

LITTLE, Paul E. **Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global**. Tellus, n. 3, 2014. p. 33-52.

MAGNO, LUCAS. **Territorialização, conflitos e construção das identidades no assentamento rural Aurora em Descalvado–SP**. Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed.-São Paulo: Atlas, 2010.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. **Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios**. RAC, Curitiba, v. 15, n. 4, 2011. p. 731 – 747.

MUNANGA, Kabengele. **Origem e histórico do quilombo na África**. Revista usp, n. 28, p. 56-63, 1996.

\_\_\_\_\_. **Origem e histórico dos quilombos em África**. In: MOURA, C. (Org.) Os quilombos na dinâmica social do Brasil. Maceió: Edufal, 2001. p. 21-31.

OLIVEIRA, Ana Iracema Neves Fagundes Nogueira **Capital social e a constituição de empreendimentos de economia solidária no Município de São José do Barreiro**. 2017.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso, **Caminho da identidade: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo**. SP: Unesp; Brasília: Paralelo 15, 2006.

PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL – **SIOP-PLANEJAMENTO**. Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em 16/01/2021

PIOVESAN, Flavia. **Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos**. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 1, n. 1, 2004. p. 20-47.

PETERS, B.. G. **American public policy**. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.

QUINTANS, Mariana Trotta; GAY, Antonia. **Movimento Negro e a luta por direitos: a participação na ANC e as conquistas na Constituição Federal brasileira**. 2014.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIVAS, E. D; CARNIELLO, M. F. Comunicação e Etnodesenvolvimento: os Ayoreo no Paraguai. Ponta Grossa: **RIF-Revista Internacional de Folkcomunicação**, vol.13, n.28, 2015. p.109-125.

RIBEIRO, Matilde. **Diversidade racial, étnica e processos de participação política na América Latina**. XIX Curso Interdisciplinario em Derechos Humanos, Costa Rica, 2001.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

RODRIGUEZ, J. M. M.; Silva, E. V. **Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: Problemática, Tendências e Desafios**, Edições UFC, Fortaleza, 2013.

SALGADO, V. **Dinâmica e Desempenho das Organizações da Administração Pública Federal no Brasil e na América Latina**. Brasília: Ipea/Cepal, Produto I – tipologia (gradiente) detalhada, com as variáveis a serem investigadas e indicadores de desempenho propostos, 2018.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções sobre território**. 3ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SANDRONI, Paulo (org.) **Novíssimo Dicionário de Economia**. "Fatores de produção". Best Seller: São Paulo, 1999.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo para uma nova cultura política**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Cláudia Borges Dos. **“De fraco a forte”: estratégias políticas dos movimentos quilombolas no Tocantins**. 2019. 172 f. il. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SANTOS, Elinaldo Leal et al. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. Mafra: UnC (Universidade do Contestado), **DRd - Desenvolvimento regional em debate**. Disponível em: [http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1858/1/ART\\_ElinaldoSantos\\_2012.pdf](http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1858/1/ART_ElinaldoSantos_2012.pdf). Acesso em: 07 jan. 2021.

SANTOS, M. J.; PONTES, A. E. **Reforma Agrária e territorialização da agricultura familiar**: o caso do Assentamento São Domingos dos Olhos D'Água/Morrinhos (GO). REDES: Revista do Desenvolvimento Regional, v. 23, n. 1, 300-320, 2018.

SANTOS, Milton. **“O retorno do território”**, In: SANTOS Milton, SOUZA Maria Adélia A de, SILVEIRA Maria Laura (orgs), Território. Globalização e Fragmentação. Ed. Hucitec, Anpur, 1994.

SANTOS, M. **A natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **O território e o saber local: algumas categorias de análise**. Cadernos Ippur, v. 2, 1999. p. 15-25.

SCHICK, Allen. **Conflict and resolution in federal budgeting**. In: The federal budget: politics, policy, process. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

SEMINÁRIO A ESCREVENCIA DE CONCEIÇÃO EVARISTO – SÃO PAULO, 2019. **É tempo de aquilombar**. Fundação Itaú social, 2019.

SILVA, Allyne Andrade. **Direito, desenvolvimento e políticas públicas: uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão da transversalidade em políticas públicas. In: **XXXV Encontro da ANPAD**, 2011, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro/ RJ: Anpad, 2011, p. 1-11.

SILVA, Givânia Maria da. **Educação como processo de luta política: a experiência de “educação diferenciada” do território quilombola de Conceição das Crioulas**, 2012.

SILVEIRA, Bruna; MAIA, Rousiley CM. **Negação e Reconhecimento das Diferenças**: As reações ao politicamente correto entre apoiadores de Bolsonaro e Haddad no período eleitoral de 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade** / Amartya Sen; tradução Laura Teixeira Mota: revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, n. 16, 2006. p. 20-45.



STAVENHAGEN, R. **Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista**. Anuário Antropológico. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985. p. 13-56.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: Equip, 2001. p 224.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, v. 200, 2002.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000300005&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000300005&script=sci_arttext) Acesso em 08 set. 2020.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes; SAMPAIO, Camila Alves Machado. **Análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: o ocaso de uma política pública**. Revista de Administração Pública, v. 53, n. 2, 2019. p. 461-480.

TOCANTINS. **Zoneamento Ecológico-Econômico**. Acessível em: <[http://zoneamento.sefaz.to.gov.br/Publicacoes\\_Tecnicas/Tocantins/TO\\_Diagnostico\\_Socioeconomico\\_ZEE/Relatorio\\_PopTradicionais\\_2016.pdf](http://zoneamento.sefaz.to.gov.br/Publicacoes_Tecnicas/Tocantins/TO_Diagnostico_Socioeconomico_ZEE/Relatorio_PopTradicionais_2016.pdf)>. Acesso em: 28/02/2020.

VERDUM, Ricardo. **Etnodesenvolvimento: nova/velha utopia de indigenismo**. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2154/1/2006\\_Ricardo%20Verdum](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2154/1/2006_Ricardo%20Verdum)>. Acesso em: 30/02/2020.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S.l.], v. 8, n. 2, jun. 2012. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/679>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

**ANEXO A – OBJETIVOS E METAS DO PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E  
SUPERACÃO DO RACISMO - PPA 2016-2019**

<b>OBJETIVOS</b>	<b>UNIDADES RESPONSÁVEIS</b>
<b>OBJETIVO 0773: Promover ações afirmativas e incorporar a perspectiva da promoção da igualdade racial, no âmbito das políticas governamentais e de organizações privadas, com ênfase para a juventude e mulheres negras.</b>	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR
<b>METAS DO OBJETIVO 0773 – 2016 a 2019</b>	
04M9 - Articular a ampliação do número de órgãos públicos e organizações privadas que promovem ações afirmativas e/ou adotem medidas de prevenção e enfrentamento ao racismo e sexismo institucional.	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR
04MA - Colaborar para o fortalecimento institucional de organizações negras e sua participação em instâncias de controle social de políticas públicas.	
04MB - Articular e incentivar a execução de políticas intersetoriais que possibilitem o aumento da geração de emprego formal e renda para a população negra, com ênfase nas mulheres e jovens.	
04MC - Contribuir para a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, incluindo a atualização do seu Plano Operativo	
04SG - Aprimorar o monitoramento da implementação da Lei de Cotas no Ensino Superior (Lei nº 12.711/2012), garantindo a disponibilização de dados sobre a quantidade de vagas ofertadas por curso, bem como da distribuição do preenchimento de vagas	Ministério da Educação
<b>OBJETIVO: 0777 - Reverter representações negativas da pessoa negra, bem como reconhecer e valorizar a história e a cultura negra em suas formas de existência e resistência.</b>	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>METAS DO OBJETIVO 0777-2016 a 2019</b>	
04MG - Fomentar ações para a valorização da pessoa negra, das manifestações da cultura, da memória e das tradições da população negra	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
04MH - Contribuir para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura AfroBrasileira e Africana conforme Resolução 01/2004 do Conselho Nacional de Educação, que orienta a implementação da Lei 10.639/2003 em todos os estabelecimentos da educação básica	Ministério da Educação
04MI - Fomentar iniciativas e o fortalecimento institucional de organizações de mídias negras, priorizando aquelas que atuam especificamente com mulheres, juventude e LGBT	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
04MJ - Revitalizar as ações de comunicação e inclusão digital voltadas para as comunidades tradicionais (quilombolas, matriz africana e ciganos), considerando as suas especificidades históricas e culturais	Ministério das Comunicações

<b>OBJETIVO 0778: Promover políticas de enfrentamento ao racismo e articular políticas que busquem a redução de mortes evitáveis e mortes violentas entre mulheres e jovens negros</b>	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>METAS DO OBJETIVO 0777-2016 a 2019</b>	
· 04MD - Fortalecer e ampliar pactos para a redução das barreiras de acesso da população negra ao sistema de justiça	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
04ME - Constituir a Rede de Atendimento às Vítimas de Racismo e Discriminação Racial e implementar o Disque Igualdade Racial	
04MF - Estimular ações de enfrentamento ao racismo institucional que contribuam para a redução da morbidade e mortalidade materna de mulheres negras	
<b>OBJETIVO: 0984 - Articular, acompanhar e fortalecer o conjunto das ações governamentais no âmbito da Agenda Social Quilombola.</b>	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>METAS DO OBJETIVO 0984-2016 a 2019</b>	
04M0 - Aprimorar os mecanismos de coordenação, gestão, monitoramento e avaliação da Agenda Social Quilombola e fortalecer a participação e controle social das comunidades quilombolas nas políticas públicas	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
04M1 - Promover e ampliar o acesso de comunidades quilombolas às ações e serviços públicos de infraestrutura e qualidade de vida, de inclusão produtiva e de direitos e cidadania	
04M2 - Ampliar o cadastro para acesso e emissão de 600 Selos Quilombos do Brasil	Ministério do Desenvolvimento Agrário
04M3 - Formar e qualificar 5.000 agentes para atuação em comunidades quilombolas visando o fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica	
04M4 - Apoiar a agroindustrialização de pelo menos 400 empreendimentos em comunidades quilombolas, como forma de estimular a comercialização por meio do cooperativismo e associativismo	
04SH - Fomentar o etnodesenvolvimento e a economia solidária em 300 comunidades quilombolas.	Ministério do Trabalho e Emprego
04SJ - Realizar espaços de diálogo e formação com 100 parteiras de comunidades quilombolas, incluindo a distribuição de 100 kits para parteiras tradicionais e realizar 2 seminários envolvendo comunidades quilombolas, com participação de gestores, profissionais de saúde e lideranças das comunidades.	Ministério da Saúde
<b>OBJETIVO: 0986 - Articular a efetivação de direitos e o acesso a políticas públicas para povos e comunidades tradicionais de matriz africana.</b>	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>METAS DO OBJETIVO 0986-2016 a 2019</b>	
04M5 - Aprimorar os mecanismos de coordenação, gestão, monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e fortalecer a participação social das lideranças tradicionais e o controle social das políticas públicas	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

04M6 - Promover e ampliar o acesso dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana às políticas públicas na perspectiva da proteção e garantia de direitos, territorialidade e cultura, inclusão social e desenvolvimento sustentável	
<b>OBJETIVO: 0987 - Realizar a Regularização Fundiária das Comunidades Quilombolas, por meio da Identificação, Delimitação, Reconhecimento, Indenização das Benfeitorias e Imóveis, Desintrusão e Titulação dos Territórios Quilombolas.</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>METAS DO OBJETIVO 0987-2016 a 2019</b>	
·04F6 - Titular 40.000 hectares em benefício de comunidades quilombolas.	Ministério do Desenvolvimento Agrário
04F7 - Publicar 60 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação.	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>OBJETIVO: 1075 - Articular a efetivação de direitos e o acesso a políticas públicas para povos ciganos.</b>	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>METAS DO OBJETIVO 1075-2016 a 2019</b>	
04M7 - Instituir o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos Ciganos, respeitando suas características socioculturais e formas de representação, assim como fortalecer a participação e o controle social dos povos ciganos nas políticas públicas	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
04M8 - Articular ações com vistas à garantia dos direitos fundamentais dos povos ciganos por meio do acesso a políticas públicas, com ênfase em promoção da cidadania e inclusão social	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>OBJETIVO: 1076 Fortalecer e expandir o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - SINAPIR.</b>	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>METAS DO OBJETIVO 1076-2016 a 2019</b>	
04J1 - Ampliar o número de entes federados com adesão ao SINAPIR, apoiando os órgãos, conselhos, ouvidorias e fóruns estaduais de gestores municipais de promoção da igualdade racial	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
04J2 - Estabelecer e aperfeiçoar a participação no SINAPIR dos órgãos setoriais responsáveis pela execução da política de promoção da igualdade racial, garantindo a incorporação da perspectiva étnico racial nas políticas públicas.	
04J3 - Elevar o número de conselhos voltados para a promoção da igualdade racial no país, fortalecendo a gestão democrática e o controle social necessários ao aperfeiçoamento do SINAPIR.	
04J4 - Elevar o número de órgãos de promoção da igualdade racial no país, fortalecendo a institucionalização dessa política.	
04J5 - Promover ações articuladas de produção e gestão de informação e de conhecimento, incluindo estudos e pesquisas sobre a situação social da população negra e de povos e comunidades tradicionais, para aprimorar a incorporação da perspectiva étnico-racial nas políticas públicas	

<b>OBJETIVO: 1077 Consolidar a atuação internacional do Brasil na promoção da igualdade racial</b>	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>METAS DO OBJETIVO 1077-2016 a 2019</b>	
04IZ - Promover a implementação do Programa de Atividades da Década Internacional dos Afrodescendentes – Nações Unidas (2015 a 2024) e do Plano de Ação da Década dos Afrodescendentes Latino-americanos e Caribenhos – CELAC (2014 a 2023), em nível nacional.	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
04J0 - Fortalecer a cooperação internacional, sobretudo com os países da África e da América, visando à promoção da igualdade e inclusão da população negra.	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Fonte: Diário Oficial da União Suplemento ao nº 9. Publicado em 14/01/2016 (Adaptado)

**ANEXO B – PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E  
COMBATE AO RACISMO – AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS LOA 2016**

.UF	Ação Prevista	Valor R\$	Valor pago	Valor RP pagos
PA	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	120.436	0,00	0,00
PE	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	200.000	0,00	0,00
RS	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	250.000	0,00	0,00
SP	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	200.000	0,00	0,00
AC	Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	471.217	0,00	0,00
AP	Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais	500.000	0,00	0,00
BA	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	1.600.000	0,00	0,00
MA	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	550.000	0,00	0,00
	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	150.000	0,000	0,00
Nacional	Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	2.777.060	726.673,70	2.230.596,95
	Atendimento a pessoas vítimas de preconceito racial – disque igualdade racial	6.521.745	0,00	0,00
	Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais.	6.248.778	290.438,01	4.270.256,72
	Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.	1.611.150	0,00	0,00
	Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	8.003.248	5.992.995,55	14.495.225,47
	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	15.668.456	1.287.840,95	2.837.011,80
	<b>TOTAIS</b>	<b>44.872.090</b>	<b>8.297.948,21</b>	<b>23.833.090,94</b>

Fonte: Portal da Transparência – (2021) (com adaptações)

**ANEXO C - PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E COMBATE  
AO RACISMO - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS LOA 2017**

<b>UF</b>	<b>Ação Prevista</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>Valor Pago R\$</b>	<b>Valor RP pago R\$</b>
SC	Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.	100.000	0,00	0,00
AC	Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	100.000	0,00	0,00
BA	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	100.000	0,00	0,00
SP	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial	420.000	0,00	0,00
	Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais	300.000	0,00	0,00
NACIONAL	Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	2.472.554	130.234,93	1.000.222,49
	Atendimento a pessoas vítimas de preconceito racial – disque igualdade racial	1.957.775	0,00	0,00
	Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais.	3.926.287	322.328,85	1.537.011,04
	Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.	1.168.718	0,00	278.748,00
	Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	4.100.000	3.637.049,60	811.709,28
	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	10.380.549	369.198,50	2.740.825,39
	<b>TOTAIS</b>		<b>25.025.883</b>	<b>4.458.812,00</b>

Fonte: Portal da Transparência – (2021) (com adaptações)

**ANEXO D- PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E COMBATE  
AO RACISMO - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS LOA 2018**

<b>UF</b>	<b>Ação Prevista</b>	<b>Valor inicial R\$</b>	<b>Valor Pago R\$</b>	<b>Valor RP Pago R\$</b>
	Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	5.337.451	1.894.958,46	276.271,88
	Atendimento a pessoas vítimas de preconceito racial – disque igualdade racial	2.000.000	923.260,44	1.218.512,41
NACIONAL	Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais.	7.100.000	7.235.479,80	1.659.562,51
	Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	2.845.239	1.788.498,34	1.523.403,30
	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	17.215.000	8.657.870,74	1.675.638,72
<b>TOTAIS</b>		<b>34.497.690</b>	<b>20.500.067,78</b>	<b>6.353.388,82</b>

Fonte: Portal da Transparência – (2021) (com adaptações)



**ANEXO E- PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E COMBATE  
AO RACISMO - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS LOA 2019**

<b>UF</b>	<b>Ação Prevista</b>	<b>Valor inicial R\$</b>	<b>Valor Pago R\$</b>	<b>Valor RP pago R\$</b>
NACIONAL	Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	4.985.000	232.847,38	2.906.523,64
	Atendimento a pessoas vítimas de preconceito racial – disque igualdade racial	0,00	0,00	476.739,56
	Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais.	3.400.000	2.132.665,02	580.163,65
	Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	3.423.082	2.933.040,45	4.229.732,75
	Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.	3.400.000	581.899,80	1.054.706,03
<b>TOTAIS</b>		<b>15.208.082</b>	<b>5.880.452,65</b>	<b>9.247.865,63</b>

Fonte: Portal da Transparência – (2021) (com adaptações)

**ANEXO F- PROGRAMAS QUE CONTEMPLARAM AÇÕES PARA AS  
COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO PPA- 2020-2023**

<b>PROGRAMA</b>	<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	<b>PÚBLICO ALVO</b>
Governança Fundiária	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Detentores de imóveis a qualquer título demandantes de acesso à terra; Povos e comunidades tradicionais remanescentes
Educação Básica de Qualidade	Ministério da Educação	Estudantes; profissionais da educação básica (gestores, conselheiros, professores, técnicos); comunidade escolar e local (inclusive as famílias); populações do campo, povos indígenas, comunidades quilombolas, populações em situação de itinerância e povos e comunidades tradicionais; estudantes e profissionais da Educação Especial e da Educação Bilíngue de Surdos
Cultura	Ministério da Cidadania	Entidades privadas e coletivos culturais, gestores, órgãos governamentais, comunidades tradicionais e comunidades quilombolas, povos originários, conselheiros, empreendedores culturais, cidadãos, fazedores de cultura, grupos de cultura popular e detentores e proprietários de bens culturais
Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	Ministério da Cidadania	famílias indígenas, quilombolas, em situação de trabalho infantil, com pessoas libertas de situação análoga à de trabalho escravo e com catadores de material reciclável
Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	crianças, adolescentes, jovens, mulheres, homens, pessoas com deficiência, pessoas idosas, povos e comunidades tradicionais (povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, ciganos, pescadores artesanais, pomeranos, quebradeiras de coco, entre outros), testemunhas de crimes, vítimas de tortura e violações de direitos, pessoas ameaçadas de morte, pessoas invisíveis (crianças com doenças raras e altas habilidades, entre outros), e pessoas em situação de vulnerabilidade social

Fonte: PPA 2020-2023 – SIOP/BR (2021) (com adaptações)