

NOTA TÉCNICA

# Acesso à água em comunidades quilombolas no Brasil

## Sumário-executivo

1. Introdução
2. Contexto
3. Metodologia
4. Principais achados
5. Conclusões e recomendações

Anexo I. Inteiro teor do pedido de acesso à informação com base na LAI e respostas oficiais

Anexo II. Tabela original enviada com o pedido de acesso à informação

## 1. Introdução

Esta Nota Técnica apresenta dados relativos ao acesso à água pelas comunidades quilombolas brasileiras, no período de 2020 a 2023, e foi elaborada pelas assessorias técnicas da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), com apoio da Climate and Land Use Alliance (CLUA).

Considerando as políticas públicas e os programas de acesso à água com maior potencial de atendimento da população quilombola rural, esta nota traçará breves considerações sobre o Programa Cisternas e apresentará uma avaliação mais detalhada sobre o Programa de Saneamento em Áreas Rurais e Comunidades Tradicionais. Considera, ainda, as informações trazidas no âmbito de uma ação judicial (ADPF 742), proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF), para a garantia de direitos no período pandêmico, a ser detalhada no tópico a seguir.

As comunidades quilombolas têm, no seu modo de vida sustentável, a expressão de sua identidade, em cujo contexto o acesso à água é primordial para garantir a sustentabilidade

de tais comunidades. O acesso à água de qualidade é uma restrição que, em muitos casos, reflete o descaso e a omissão intencional no atendimento dessas populações pelo Estado (por exemplo, com a ausência de projetos necessários de infraestrutura e saneamento básico). A violação do direito humano à água também decorre de impactos ambientais decorrentes de grandes projetos energéticos ou de outras atividades corporativas sem regulação ou que desrespeitam a legislação ambiental vigente, que contaminam as águas nos territórios. Todos esses fenômenos podem ser analisados no marco do racismo ambiental, que ocorre quando comunidades negras, indígenas e periféricas urbanas são afetadas de forma sistemática e desproporcional por questões ambientais negativas, como a poluição do ar, queimadas e a contaminação da água. Neste sentido, o Estado deve atuar para reduzir esse tipo de impacto e promover a redução das desigualdades com equidade, considerando que a implementação equivocada e ineficiente das políticas públicas pode configurar racismo institucional e contribuir para a reprodução do racismo ambiental.

Assim, a presente nota técnica tem o objetivo de ser mais um documento de apoio para os movimentos sociais que atuam pelos direitos quilombolas e um instrumento de referência para os poderes públicos, uma vez que conta com informações relevantes para a efetiva realização do direito humano à água das comunidades quilombolas.

Agradecemos à Luiza Viana Araújo, que atuou como consultora para a CONAQ no levantamento e sistematização de dados e informações, e ao INESC, em nome da companheira Carmela Zigoni, Assessora Política do INESC, que contribuiu na elaboração da Nota Técnica, oferecendo-nos suporte com os dados e análises referentes aos orçamentos destinados à política de acesso à água pela população quilombola.

## 2. Contexto

Os direitos quilombolas estão previstos na Constituição Federal de 1988, com destaque para o artigo 68, regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003 e por diversas portarias normativas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), considerando-se que o referido decreto foi julgado constitucional pelo STF em 2018.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou a existência de 5.972 localidades<sup>1</sup> quilombolas no Brasil, presentes em todos os estados. O Censo 2022 inseriu a contagem dos quilombolas pela primeira vez na história, alcançando o número de 1.327.802 quilombolas no País.

No entanto, menos de 7% dos territórios quilombolas estão titulados: de 2005 a 2018, foram 127 territórios titulados e 287 relatórios técnicos de identificação e delimitação (RTID)

---

<sup>1</sup> Segundo o conceito utilizado pelo IBGE, localidade é diferente de comunidade: a localidade abarca territórios quilombolas oficialmente delimitados pelos órgãos responsáveis (ou seja, que podem ter várias comunidades dentro de seus limites) e os agrupamentos de domicílios ocupados por quilombolas, considerando-se o princípio da autoidentificação, além de outras localidades que não atendam aos critérios anteriores, mas que sejam ocupadas por quilombolas. Fonte: <[https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/tipologias\\_do\\_territorio/base\\_de\\_informacoes\\_sobre\\_os\\_povos\\_indigenas\\_e\\_quilombolas/indigenas\\_e\\_quilombolas\\_2019/Notas\\_Tecnicas\\_Base\\_indigenas\\_e\\_quilombolas\\_20200520.pdf](https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/tipologias_do_territorio/base_de_informacoes_sobre_os_povos_indigenas_e_quilombolas/indigenas_e_quilombolas_2019/Notas_Tecnicas_Base_indigenas_e_quilombolas_20200520.pdf)>.

publicados. O direito ao território ocupa a centralidade da luta quilombola e deve ser entendido em primeiro lugar como a regularização fundiária, mas também como o acesso a todos os outros direitos.

Em 2021, o STF acatou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742 (ADPF 742), apresentada pela CONAQ em 2020, por meio da qual solicitou a aprovação de um plano específico de enfrentamento da pandemia de Covid-19 para essas comunidades. O STF determinou a criação de um grupo de trabalho<sup>2</sup> paritário, entre a sociedade civil e o governo, para a elaboração, a implementação e o monitoramento do referido plano. A decisão expressa (entre necessidades relacionadas à saúde, ao acesso à água e à segurança alimentar e nutricional) a regularização fundiária como uma política pública essencial para a proteção do citado grupo.

Nos termos da determinação judicial, cabia à União a elaboração de um plano de enfrentamento ordenado, com metas, indicadores, prazo de execução, orçamento e mecanismos de monitoramento para o enfrentamento da Covid-19. O planejamento teria como linha de base o então cenário de implementação da política pública para o público quilombola para a promoção de uma avaliação quantitativa e qualitativa dos resultados das medidas a serem apresentadas.

A decisão ocorreu em um contexto de desmonte das políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas: o Governo Federal excluiu os quilombolas do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, em flagrante racismo institucional contra o grupo. Em relatórios anuais realizados pelo Inesc sobre o orçamento público federal, demonstra-se que os recursos para a regularização fundiária e o apoio à produção local chegaram a quase zero. A política pública de distribuição de cestas de alimentos recebeu aportes orçamentários, mas como se trata de uma ação emergencial de combate à fome, ela não materializa o direito humano à segurança alimentar e nutricional, bem como a soberania alimentar.<sup>3</sup> Outra ação orçamentária (21C9) que teve orçamento autorizado entre 2019 e 2022 foi a de implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos), ação que iremos comentar na presente NT.

O controle social das determinações da ADPF 742 pela sociedade civil foi dificultado pela limitação e até mesmo ausência de informações sistematizadas sobre as comunidades, situação que já havia sido um desafio à propositura da ação junto ao STF e que permaneceu durante a fase de implementação da decisão. O comportamento omissivo da União, dos estados e dos municípios é revelador de problemas estruturais, cuja transformação deve ser orientada pela participação quilombola em todos os níveis e em todos os espaços.

---

2 O GT, agora coordenado pelo Ministério da Igualdade Racial, era coordenado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e contava com a participação da Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, de suas lideranças e também do Ministério da Saúde, da Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Educação, da Funasa, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público Federal, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, bem como de organizações da sociedade civil, como CONAQ, ISA, Inesc, Terra de Direitos, Ecam e Conectas.

3 Como bem comprova a publicação do Inesc: “Depois do Desmonte – Balanço do Orçamento Geral da União 2022”.

Disponível em: <<https://inesc.org.br/depoisdodesmonte/>>.

Em 2023, o Governo Federal realizou o PPA Participativo e, apesar das dificuldades de participação das comunidades quilombolas, seus direitos voltaram a estar presentes no plano que estrutura as políticas públicas para os próximos quatro anos. Esperamos que esta nota técnica possa subsidiar, portanto, os gestores públicos para a implementação e efetivação de políticas e programas de acesso à água para as comunidades.

### 3. Metodologia

A metodologia consistiu em fazer o levantamento de informações sobre o escopo das políticas públicas de acesso à água que atendam comunidades quilombolas, bem como o seu orçamento, nos anos de 2020 a 2023. Para tanto, utilizamos dados obtidos em pedidos de acesso à informação e oriundos de portais oficiais dos ministérios responsáveis pela implementação das políticas públicas. Para dados do orçamento, acessamos, ainda, o Portal da Transparência, o Portal de Compras do Governo Federal (para o levantamento de dados sobre os contratos) e o Portal Siga Brasil, do Senado Federal (para dados desagregados por classificação orçamentária). Para orientar tais levantamentos e análises, foram utilizados, ainda, dados e informações públicas fornecidos no âmbito do grupo de trabalho da ADPF 742.

Há que se pontuar, entretanto, que foram severas as limitações enfrentadas no acesso a dados específicos sobre o atendimento das comunidades quilombolas. Foi empreendido um esforço para correlacionar dados gerais sobre a implementação dos programas com dados específicos sobre a identificação de comunidades quilombolas e municípios nos quais elas estão presentes.

Devido às limitações, esta NT dará enfoque ao Programa de Saneamento em Áreas Rurais e Comunidades Tradicionais, pois é aquele que apresenta dados mais precisos. O programa recebeu recursos orçamentários expressivos no período pandêmico e está vinculado à ação orçamentária<sup>4</sup> 21C9, com indicação específica do público quilombola entre os beneficiários.

Ademais, entendeu-se importante reportar informações obtidas no âmbito do Programa Cisternas, diante do seu grande potencial de atendimento das famílias quilombolas, muito embora o período do levantamento e os dados oficiais disponíveis não tenham viabilizado uma análise mais profunda.

---

4 Ações orçamentárias são as atividades que endereçam para a execução do orçamento público. Compõem o programa orçamentário, que estabelece o eixo temático norteador. Os programas orçamentários e as ações muitas vezes não utilizam as definições dos programas de governo, que são apresentados nas ações publicitárias da administração pública. Para mais informações sobre os conceitos que envolvem o orçamento público, sugerimos o acesso ao seguinte *link*: <<https://inesc.org.br/paraleroorcamento/>>.

## 4. Principais achados

A seguir, apresentam-se breves considerações sobre o Programa Cisternas – sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – e os principais achados observados no programa, que é voltado à implementação do saneamento básico em áreas rurais e comunidades tradicionais, sendo executado pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), órgão executivo do Ministério da Saúde. A avaliação de sua efetividade considerou os valores destinados nas ações orçamentárias 7656 e 21C9, que são vinculados à sua execução e aos resultados apurados no período pandêmico.

### Programa Cisternas

Destinado à promoção do armazenamento de água para o consumo humano e a produção de alimentos no Brasil, o Programa Cisternas atendeu 5.343 famílias quilombolas, na modalidade de água para consumo, em 11 estados brasileiros, desde a sua criação, em 2003. Tais dados, fornecidos em 2021, pelo Ministério da Cidadania, na ADPF 742,<sup>5</sup> não apresentaram informações sobre o atendimento de famílias quilombolas no Estado do Maranhão, o que indica a possibilidade de que os dados não expressem a totalidade do público atendido.

Trata-se de um programa com grande capilaridade e efetividade na promoção de soluções emergenciais para as comunidades quilombolas; entretanto, não está interligado com ações de acesso às infraestruturas de esgotamento sanitário e tratamento de resíduos sólidos que compõem o tripé da política de saneamento básico.

No período de julho de 2021 a maio de 2022, somente 118 famílias quilombolas foram atendidas e apenas nos Estados de Pernambuco e Bahia, onde havia contratos formalizados, respectivamente, em 2017 e 2018, com recursos repassados anteriormente ao período pandêmico.<sup>6</sup> Durante a pandemia, não houve – no referido programa – repasses de recursos adicionais ou extraordinários para o atendimento das comunidades quilombolas.

### Saneamento em Áreas Rurais e Comunidades Tradicionais (programa)

Com um escopo mais estruturante e complexo que o Programa Cisternas, o Saneamento em Áreas Rurais e Comunidades Tradicionais objetiva a criação de infraestrutura de saneamento e prestação de serviços de captação de água, estações elevatórias e de tratamento, reservatórios, redes de distribuição e ligação domiciliar.

Conforme foi reportado na ADPF 742,<sup>7</sup> 1.873 famílias em 30 comunidades quilombolas em nove estados foram beneficiadas com sistemas de abastecimento de água. Cabe destacar que o dado diz respeito ao período anterior à pandemia. Também sob a justificativa de limitações orçamentárias, técnicas e operacionais, não foram tomadas medidas para

5 Conforme consta no e-doc. 62 da PET 9700 da ADPF 742. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1284578032/inteiro-teor-1284578041>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

6 Fonte: documentos da ADPF 742, e-doc. 62 (julho de 2021) e o 162 (maio de 2022).

7 Disponível na ADPF 742, PET 9700, e-doc. 68.

a ampliação do acesso das comunidades ao programa ou destinadas mesmo a ampliar o orçamento anual, uma vez que a pandemia perpassou três anos de forma crítica e produz impactos até a atualidade.

Neste ponto, cabe questionar a justificativa estatal mencionada, dada a existência de previsão orçamentária de recursos para as ações orçamentárias 7656 e 21C9: implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos).

A ação 7656 existiu até 2020 e, a partir de 2021, foi substituída pela Ação 21C9; entretanto, como a ação 7656 gerou restos a pagar para anos posteriores (ou seja, o recurso foi empenhado, mas o desembolso previsto é plurianual), até que todos os restos a pagar sejam pagos, esta ação continuará nos sistemas de dados oficiais do orçamento. As tabelas 1 e 2 apresentam os dados de alocação, execução orçamentária (recursos empenhados e pagos) e execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos).

**TABELA 1** ORÇAMENTO DA AÇÃO 7656 NOS ANOS DE 2020 A 2023

Anos	Autorizados	Empenhados	Pagos	RP pagos	Pagos + RP pagos
<b>2020</b>	270.836.057,49	261.371.112,03	24.133.297,04	108.491.556,71	132.624.853,76
<b>2021</b>	0,00	0,00	0,00	126.528.829,63	126.528.829,63
<b>2022</b>	0,00	0,00	0,00	61.382.644,02	61.382.644,02
<b>2023</b>	0,00	0,00	0,00	14.484.182,83	14.484.182,83

Fonte: Portal Siga Brasil. Acesso em 7 de março de 2024. Elaboração própria. Valores correntes (corrigidos pelo IPCA).

Então, em 2020 – ano mais crítico da crise sanitária de Covid-19 –, o Governo Federal alocou R\$ 270 milhões de recursos para o saneamento rural em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos) e empenhou R\$ 261 milhões, sendo que os recursos pagos foram da ordem de R\$ 24 milhões.

Os recursos empenhados são aqueles que demonstram efetividade da política pública, uma vez que indicam os contratos firmados no ano orçamentário. Os recursos pagos são aqueles que materializam a política pública na ponta, ou seja, representam serviços e/ou produtos que foram entregues, conforme previsão em contrato. Nos anos de 2021, 2022 e 2023, foram executados restos a pagar de R\$ 126,5 milhões, R\$ 61,3 milhões e R\$ 14,4 milhões, respectivamente.

**TABELA 2** ORÇAMENTO DA AÇÃO 21C9 NOS ANOS DE 2021 A 2023

Anos	Autorizados	Empenhados	Pagos	RP pagos	Pagos + RP pagos
2021	314.465.459,25	296.971.102,59	33.172.403,13	0,00	33.172.403,13
2022	581.195.294,45	571.389.622,91	36.021.521,18	165.731.234,09	201.752.755,27
2023	212.490.053,49	198.400.929,08	0,00	42.275.235,71	42.275.235,71

Fonte: Portal Siga Brasil. Acesso em 7 de março de 2024. Elaboração própria. Valores correntes (corrigidos pelo IPCA).

A partir de 2021, portanto, o valor passou a ser alocado na ação 21C9 e, novamente, um volume considerável de recursos foi alocado para o saneamento rural em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos), com excelente execução orçamentária (empenho) nos três anos, além de excelente execução financeira (pagos + restos a pagar pagos) em 2022, no valor de R\$ 201,7 milhões.

Como a ação prevê dois públicos (as comunidades rurais de pequeno porte e as comunidades quilombolas) e não é possível identificar o destino exato do orçamento, realizamos um pedido pela via da Lei de Acesso à Informação (LAI), em abril de 2023, por meio da plataforma Fala.BR. Em resposta, o órgão responsável afirmou o seguinte:

Informamos que, conforme manifestação da Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças, esclarecemos que não dispomos dos dados nos moldes requeridos (informações sobre municípios e localidades quilombolas que receberam recursos das ações orçamentárias 7656 e 21C9 nos anos de 2020, 2021 e 2022: projeto aprovado, valor do desembolso, município e localidade quilombola beneficiada).

Fonte: Fala.BR. MCID – Ministério das Cidades. Pedido de Acesso à Informação Detalhado. Número de protocolo: 80002.000521/2023-81.<sup>8</sup>

Assim, identificamos o primeiro problema com a transparência da citada política pública, pois – se ela é destinada ao público quilombola – deveria existir um monitoramento do acesso dessas comunidades aos recursos. A este respeito, foi realizado um recurso na plataforma Fala.BR, mas os dados disponibilizados em resposta foram os *links* para os contratos no Portal da Transparência. A resposta completa ao pedido encontra-se no Anexo 1, ao final desta NT.

A tabela 3, a seguir, apresenta um resumo das informações enviadas pelo governo como anexo ao pedido da LAI, com as informações de convênios e contratos das ações 7656 e 21C9. Na tabela original enviada (anexa a esta NT), as informações estão organizadas por município e UF.

<sup>8</sup> Vide o Anexo 1 desta NT, para conhecimento do inteiro teor da comunicação.

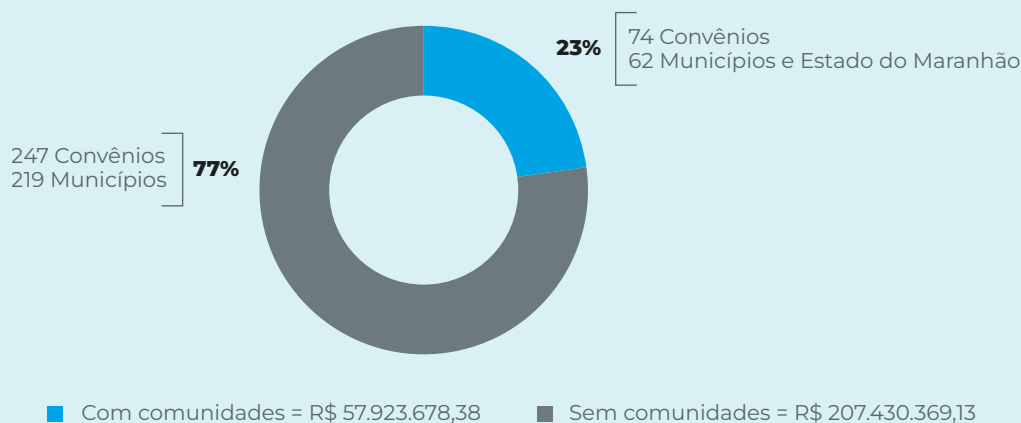
**TABELA 3** REPASSES EFETUADOS PARA ACESSO À ÁGUA NO PERÍODO DE 2020 A 2023 NAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 7656 E 21C9

Formas de repasse	Recursos repassados
Convênios com municípios e estados	R\$ 265.354.047,51
Contratações diretas	R\$ 281.332.021,30

Fonte: informações do Ministério das Cidades, pela via da LAI, encaminhadas em 15 de maio de 2024. Elaboração própria.

Uma vez que a informação de interesse – comunidades quilombolas beneficiadas com as ações 7656 e 21C9 – não foi disponibilizada pelo governo, realizamos o levantamento de outra base de dados, a saber, da Fundação Cultural Palmares, sobre comunidades quilombolas certificadas nos municípios, a fim de cruzar os dados com as informações da tabela de convênios e contratos apresentada pelo Ministério das Cidades. O objetivo era identificar se os municípios que receberam os repasses de recursos tinham ou não comunidades quilombolas. O resultado pode ser observado no gráfico 1, a seguir.

**GRÁFICO 1** RELAÇÃO ENTRE REPASSES DO RECURSO DAS AÇÕES 7656 E 21C9 PARA UNIDADES FEDERATIVAS COM E SEM COMUNIDADES QUILOMBOLAS RESIDENTES



Fonte: informações do Ministério das Cidades pela via da LAI (em 15 de maio de 2023) e página oficial da Fundação Cultural Palmares (acesso em 10 de dezembro de 2023). Elaboração própria.

O cruzamento de dados permitiu identificar um **maior número de convênios firmados com municípios em que não há comunidades quilombolas**, comparativamente com o Estado do Maranhão e com municípios em que há comunidades quilombolas. Nestes, foram firmados 23% dos convênios e foram acessados 21,8% dos recursos totais desembolsados.

Com o agrupamento de municípios com comunidades quilombolas por Estado, a distribuição do recurso abrangeu convênios firmados em 13 estados. Maranhão, Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Bahia, nesta ordem, foram os estados com maior número de convênios.

Entretanto, com base nos dados apurados, ainda não é possível constatar que comunidades quilombolas foram efetivamente atendidas, ante a inexistência de um marcador específico que permitiria identificar e divulgar quais são as comunidades quilombolas beneficiárias.



Para tal, se faz necessária uma análise individualizada de cada convênio, para tentar encontrar o público-alvo da própria ação orçamentária.

De um total de 74 convênios firmados, 17 comunidades quilombolas foram beneficiadas em 12 convênios, o que representa um alcance de 16% do total. Ainda que não seja possível contabilizar os valores que foram efetivamente destinados ao referido público, uma vez que não foram beneficiários únicos nos convênios levantados, cabe destacar que o somatório dos valores repassados nos 12 convênios representou 15% dos valores totais repassados para municípios com comunidades quilombolas. **Se considerarmos a totalidade dos convênios firmados no âmbito da ação orçamentária 7656, voltados para a garantia de acesso à água, a porcentagem se reduz para 3%.** Porcentagem, por sinal, repita-se, que também abarca o atendimento de outras comunidades rurais e assentamentos.

**TABELA 4** RELAÇÃO DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS BENEFICIADAS NO ÂMBITO DOS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A FUNASA E OS MUNICÍPIOS E OS RESPECTIVOS VALORES REPASSADOS

UF	Municípios	Valores repassados	Comunidades quilombolas beneficiadas nos convênios
BA	Mundo Novo	R\$ 4.488.909,16	Jequitibá
MG	Pedras de Maria da Cruz	R\$ 1.815.847,69	Palmeirinha
MA	Porto Rico do Maranhão	R\$ 207.116,08	Engenho do Lago
MA	Central do Maranhão	R\$ 398.297,72	Estiva dos Irmãos, Boa Vista e Monte Cristo
MG	Ouro Verde de Minas	R\$ 249.097,24	Água Limpa
MS	Maracaju	R\$ 780.749,79	São Miguel
MS	Corguinho	R\$ 217.401,51	Boa Sorte
PA	Gurupá	R\$ 50.000,00	Rio Jocojó
PA	Cachoeira do Piriá	R\$ 199.483,22	Itamoari e Camiranga
PA	Santa Luzia do Pará	R\$ 171.899,26	Muruteua
PB	Cajazeirinhas	R\$ 277.529,34	Sítio Vinha e Sítio Umburaninha
PI	Santa Cruz do Piauí	R\$ 37.500,00	Chapada

Constatou-se que apenas duas comunidades quilombolas foram contempladas com sistemas de abastecimento: Comunidade Quilombola Jequitibá, no município de Mundo Novo, Bahia; e Comunidade Quilombola Palmeirinha, em Pedra de Maria da Cruz, Minas Gerais.

As análises constataram, ainda, problemas recorrentes relativos à identificação do público quilombola. Apenas oito comunidades estavam expressamente indicadas como quilombolas. Verificou-se que as propostas, os planos de trabalhos e os demais documentos que estruturam e compõem o convênio não fazem a devida e satisfatória identificação do público beneficiário. Há identificações genéricas, como “povoados”, “localidades” ou apenas “comunidades”, com a especificação dos respectivos nomes, mas sem mais informações sobre o público residente, sem dados sobre a identidade quilombola, negra ou tradicional das comunidades.

## 5. Conclusões e recomendações

Cabe ressaltar que os convênios entre o Governo Federal e os municípios com comunidades quilombolas que foram objeto da análise foram firmados até 2020 e tiveram repasses financeiros ao longo do período pandêmico. Depreende-se, portanto, que a decisão favorável na ADPF 742, em fevereiro de 2021, não resultou na proposição e na implementação de novos convênios por estados e municípios junto à Funasa.

O desafio do acesso à política pública vai além das limitações orçamentárias. O contexto de extinção temporária da Funasa e a não reestruturação imediata da autarquia em 2023 prejudicaram o acesso a informações, mas – conforme observamos nas tabelas 1 e 2 – o recurso foi empenhado e executado ano a ano.

Diante disso, coloca-se também a necessidade de várias ações, como as apresentadas a seguir.

- Estabelecimento de um mecanismo de identificação quilombola nos sistemas oficiais de acesso a informações; dentre eles, os portais de convênios e de compras públicas, além de observatórios e plataformas públicas com dados socioeconômicos, ambientais e sobre o acesso às políticas públicas.
- No caso das ações orçamentárias que foram analisadas nesta NT (5676 e 21C9), que nomeiam o público quilombola, com a obrigatoriedade de que a execução do recurso identifique as comunidades beneficiadas (tanto nos editais quanto nos contratos), é fundamental que a gestão pública crie critérios de proporção na distribuição do recurso para comunidades rurais de pequeno porte em geral e para o público quilombola em particular.
- Nas ações orçamentárias de outros programas de acesso à água em que há previsão genérica do público beneficiário (comunidades rurais, povos e comunidades tradicionais) sem nomear os quilombolas, é necessário definir o volume de recursos que devem ser alocados para o público específico, por meio dos planos orçamentários (PO) que constam nas bases de dados do orçamento.
- No caso de convênios com estados e municípios, os editais devem estabelecer a obrigatoriedade de que os respectivos entes apresentem as seguintes informações já na proposta: nome da comunidade ou do território, município ao qual pertence e metas da ação (número de beneficiários ou famílias a serem atendidas).
- No caso de contratações diretas, o ente licitante deve detalhar as informações sobre o público beneficiário, não olvidando a identificação quilombola, conforme o item anterior menciona.
- Definição normativa de um percentual mínimo de comunidades quilombolas a serem atendidas nos municípios e estados no âmbito de convênios e contratações diretas para a implementação de programas de acesso ao saneamento básico.
- Os planos estaduais de saneamento básico devem identificar o público beneficiário quilombola, além de outras comunidades tradicionais.

- É necessário criar um painel de monitoramento dinâmico dos programas ou dos projetos e das ações executadas e em execução nas comunidades quilombolas, com a identificação das ações e dos programas orçamentários vinculados.
- Deve haver a continuidade do monitoramento, por parte da CONAQ e das instituições públicas, da execução das ações, dos programas e dos projetos indicados na ADPF 742.
- É essencial utilizar os dados socioeconômicos do IBGE sobre as comunidades quilombolas nos municípios para realizar o planejamento e a priorização das ações no âmbito do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), assim como já é realizado com o público indígena.
- Por fim, é imprescindível utilizar os dados socioeconômicos do IBGE e as bases de dados oficiais sobre saneamento para universalizar a política pública a todas as comunidades quilombolas que dela necessitem, com a finalidade de garantir o efetivo alcance do direito humano à água.

# Anexo I. Inteiro teor do pedido de acesso à informação com base na LAI e respostas oficiais

## Pedido de Acesso à Informação Detalhado

<b>Número de protocolo</b> 80002.000521/2023-81	<b>Tipo</b> Acesso à Informação	<b>Esfera</b> Federal	<b>Órgão destinatário</b> MCID - Ministério das Cidades
--	------------------------------------	--------------------------	--

### Fale aqui (teor)

Solicito informações sobre municípios e localidades quilombolas que receberam recursos das ações orçamentárias 7656 e 21C9 nos anos 2020, 2021 e 2022: projeto aprovado, valor do desembolso, município e localidade quilombola beneficiada.

<b>Assunto</b> Outros em Saneamento	<b>Subassunto</b> -	<b>Tag</b> -
<b>Data de cadastro</b> 05/04/2023	<b>Prazo de atendimento</b> 05/05/2023	<b>Situação atual</b> Concluída
<b>Registrado por</b> 034980	<b>Modo de resposta</b> Pelo sistema (com avisos por email)	<b>Canal de entrada</b> Internet

## Informações da Resposta

▼ **Data da resposta:** 04/05/2023, às 11:18

### Tipo

Resposta Conclusiva

### Resposta

Senhor(a), Em atenção ao Pedido de Informação, registrado no Fala.BR sob o nº 80002.000521/2023-81, informamos que, conforme manifestação da Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças, esclarecemos que não dispomos dos dados nos moldes requerido (informações sobre municípios e localidades quilombolas que receberam recursos das ações orçamentárias 7656 e 21C9 nos anos 2020, 2021 e 2022: projeto aprovado, valor do desembolso, município e localidade quilombola beneficiada). No entanto, na aba "Documentos de execução da despesa pública" do <https://portaldatransparencia.gov.br/> é possível realizar sua consulta por ação orçamentária e por ano. Assim, de forma a melhor atender o pleito encaminhamos link direto para cada ação orçamentária dividida por ano para que possa facilitar a pesquisa: ação orçamentária 7656 – ano 2020: <https://portaldatransparencia.gov.br/ur/13effd48> ação orçamentária 7656 – ano 2021: <https://portaldatransparencia.gov.br/ur/410b7bbe> ação orçamentária 21C9 – ano 2020: Nenhum registro encontrado ação orçamentária 21C9 – ano 2021: <https://portaldatransparencia.gov.br/ur/Ob22e7f3> ação orçamentária 21C9 – ano 2022: <https://portaldatransparencia.gov.br/ur/d164082a> A fim de melhorarmos constantemente os nossos serviços, gostaríamos de saber como foi o seu atendimento. É fácil e rápido. Para nós é um grande prazer atender o seu pedido. Sua opinião é importante para a construção da cultura de acesso à informação. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão – SIC Ministério das Cidades WhatsApp: <https://wa.me/556191028236> Telefones: (61) 3314-6624

## Dados do Recurso - Primeira Instância

**Órgão Destinatário:** MCID - Ministério das Cidades

**Origem da Solicitação:** Internet

**Data de Abertura:** 09/05/2023 08:52:13

**Tipo de Recurso:** Informação incompleta

### Justificativa:

As informações enviadas na resposta ao pedido são relevantes, mas não correspondem ao que foi solicitado. As ações orçamentárias em questão (7656 e 21C9) são descritas no orçamento oficial como "IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MELHORIA DE AÇÕES E SERVIÇOS SUSTENTÁVEIS DE SANEAMENTO BÁSICO EM PEQUENAS COMUNIDADES RURAIS (LOCALIDADES DE PEQUENO PORTE) OU EM COMUNIDADES TRADICIONAIS (REMANESCENTES DE QUILOMBOS)". Assim, reitero o pedido feito inicialmente acerca do destino desses recursos, quais foram as comunidades beneficiadas - por meio de quais órgãos que receberam o recurso do Ministério da Saúde (estaduais e municipais) e as localidades que foram beneficiadas com os recursos executados, já que os montantes nos anos 2020 a 2022 são elevados, a exemplo da execução financeira em 2022: 251,7 milhões de reais.

**[Ver menos]**

## Resposta do Recurso - Primeira Instância

**Data da Resposta:** 15/05/2023 10:31

**Prazo para Recorrer:** 25/05/2023 23:59

**Tipo de Resposta:** Parcialmente deferido

### Justificativa:

Senhor(a). Trata-se de recurso de 1ª instância no âmbito do pedido de acesso à informação 80002.000521/2023-81, solicitando as seguintes informações: "Solicito informações sobre municípios e localidades quilombolas que receberam recursos das ações orçamentárias 7656 e 21C9 nos anos 2020, 2021 e 2022: projeto aprovado, valor do desembolso, município e localidade quilombola beneficiada." Em resposta, a Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças juntamente com Serviço de Informação ao Cidadão - SIC disponibilizou a seguinte informação: "Em atenção ao Pedido de Informação, registrado no Fala.BR sob o nº 80002.000521/2023-81, informamos que, conforme manifestação da Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças, esclarecemos que não dispomos dos dados nos moldes requerido (informações sobre municípios e localidades quilombolas que receberam recursos das ações orçamentárias 7656 e 21C9 nos anos 2020, 2021 e 2022: projeto aprovado, valor do desembolso, município e localidade quilombola beneficiada). No entanto, na aba "Documentos de execução da despesa pública" do <https://portaldatransparencia.gov.br/> é possível realizar sua consulta por ação orçamentária e por ano. Assim, de forma a melhor atender o pleito encaminhamos link direto para cada ação orçamentária dividida por ano para que possa facilitar a pesquisa: ação orçamentária 7656 - ano 2020: <https://portaldatransparencia.gov.br/url/be79a9fe> ação orçamentária 7656 - ano 2021: <https://portaldatransparencia.gov.br/url/13effd48> ação orçamentária 7656 - ano 2022: <https://portaldatransparencia.gov.br/url/410b7bde> ação orçamentária 21C9 - ano 2020: Nenhum registro encontrado ação orçamentária 21C9 - ano 2021: <https://portaldatransparencia.gov.br/url/0b22e7f3> ação orçamentária 21C9 - ano 2022: <https://portaldatransparencia.gov.br/url/d164082a>". Entretanto, o requerente interpsôs recurso de 1ª instância, sob a seguinte justificativa: "As informações enviadas na resposta ao pedido são relevantes, mas não correspondem ao que foi solicitado. As ações orçamentárias em questão (7656 e 21C9) são descritas no orçamento oficial como 'IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MELHORIA DE AÇÕES E SERVIÇOS SUSTENTÁVEIS DE SANEAMENTO BÁSICO EM PEQUENAS COMUNIDADES RURAIS (LOCALIDADES DE PEQUENO PORTE) OU EM COMUNIDADES TRADICIONAIS (REMANESCENTES DE QUILOMBOS)'. Assim, reitero o pedido feito inicialmente acerca do destino desses recursos, quais foram as comunidades beneficiadas - por meio de quais órgãos que receberam o recurso do Ministério da Saúde (estaduais e municipais) e as localidades que foram beneficiadas com os recursos executados, já que os montantes nos anos 2020 a 2022 são elevados, a exemplo da execução financeira em 2022: 251,7 milhões de reais." Inicialmente, esclarecemos que a Lei de Acesso à Informação tem por objetivo de garantir o acesso a informações produzidas e/ou custodiadas pelos órgãos públicos. Deste modo, esclarece-se que nos links disponibilizados do Portal da Transparência possuem as informações das localidades que foram beneficiadas com as referidas ações orçamentárias. Além disso, encaminhamos a planilha anexa, contendo a relação de convênios e contratos com desembolso entre os anos de 2020 e 2023, a ação realizada (projeto aprovado), os valores totais desembolsados e os municípios beneficiados. Sugerimos, ainda, que se consulte os sistemas trasferegov, link: <https://www.gov.br/trasferegov/pt-br> bem como o portal da transparência, link: <https://portaldatransparencia.gov.br>, caso haja necessidade de maior detalhamento das informações. Esclarecemos, por oportuno, que os instrumentos relacionados foram firmados no âmbito da

<https://portaldatransparencia.gov.br>, caso haja necessidade de maior detalhamento das informações. Esclarecemos, por oportuno, que os instrumentos relacionados foram firmados no âmbito da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, extinta em razão da Medida Provisória - MP nº 1156, de 1º de janeiro de 2023 (Dispõe sobre a extinção da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, instituída por autorização da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e a absorção de suas competências, patrimônio e pessoal pela administração pública federal direta). De acordo com a MP nº 1156/2023, as competências da FUNASA foram transferidas: - para o Ministério da Saúde, quanto ao exercício de atividades relacionadas à vigilância em saúde e ambiente; e - para o Ministério das Cidades, quanto ao exercício das demais atividades. Com essa medida, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, do Ministério das Cidades - MCID, vem absorvendo parte das competências da extinta Funasa. Para tanto, encontra-se em andamento o mapeamento dos instrumentos celebrados pela extinta Funasa (Contratos, Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Execução Descentralizada - TED, dentre outros), com vistas à sub-rogação destes ao MCID. Tendo em vista, entretanto, o volume de instrumentos e a complexidade desse processo, trata-se de uma medida que ainda se encontra em curso, não permitindo, portanto, o acesso mais detalhado ao conjunto das informações referentes aos mencionados instrumentos. Portanto, frisamos que a informação não está disponível no formato solicitado. Além disso, conforme informação disponibilizada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, não existem marcadores orçamentários que permitam proceder recortes das informações de forma a informar quais comunidades receberam recursos dessas ações. Para verificar se esta informação é existente, seria necessário acessar mais de 550 registros do Portal da Transparência individualmente e fazer a análise de cada um para verificar se a informação solicitada está presente em algum documento em cada um dos processos de origem. Estima-se que tal procedimento levaria ao menos 30 minutos para cada processo, acarretando mais de 270 horas de trabalho dos servidores públicos para levantamento das informações. Neste contexto, verifica-se que o atendimento do referido pedido, nos termos acima citados, inviabilizará o trabalho de toda uma unidade do órgão por um período considerável. Neste sentido, entende-se que, para o caso em questão, cabe a aplicação do art. 13 do Decreto 7724/2012: Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: II - desproporcionais ou desarrazoados; Ante o exposto, considerando que foram disponibilizadas tanto as informações existentes no Portal da Transparência quanto a planilha com os municípios beneficiados, e considerando a ausência de sistematização da informação solicitada, opina-se pelo DEFERIMENTO PARCIAL do referido recurso visto que a análise individual de cada um dos mais de 550 processos listados no Portal da Transparência caracteriza o pedido como desproporcional nos termos do art. 13 do Decreto 7724/2012. A fim de melhorarmos constantemente os nossos serviços, gostaríamos de saber como foi o seu atendimento. É fácil e rápido. Para nós é um grande prazer atender o seu pedido. Sua opinião é importante para a construção da cultura de acesso à informação. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão - SIC Ministério das Cidades WhatsApp: <https://wa.me/556191028236> Telefones: (61) 3314-6624

### [Ver menos]

**Responsável pela Decisão:** Ouvidoria do Ministério das Cidades

**Destinatário do Recurso CMRI:** Ministro de Estado das Cidades

**Este recurso ou sua respectiva resposta contém informações sujeitas à restrição de acesso, conforme previsto na Lei 12.527/2011?:** Não

**Anexos:**

## Histórico de Ações

Data/Hora	Ação	Responsável	Informações adicionais
05/04/2023 08:29	Cadastro	CARMELA MORENA ZIGONI PEREIRA	Registro dos dados da manifestação
05/04/2023 09:52	Cadastro	Órgão	Alteração do assunto da manifestação
05/04/2023 09:52	Cadastro	Órgão	Alteração do subassunto da manifestação
24/04/2023 10:27	Prorrogação	Órgão	Resposta de manifestação prorrogada de 25/04/2023 para 05/05/2023
04/05/2023 11:18	Registro Resposta	Órgão	Resposta Conclusiva
09/05/2023 09:00	Registro de Recurso	CARMELA MORENA ZIGONI PEREIRA	Registro de recurso de 1ª Instância
15/05/2023 10:35	Registro Resposta Recurso	Órgão	Resposta de recurso de 1ª instância

## **Anexo II. Tabela original enviada com o pedido de acesso à informação**

Disponível em: <<https://conaq.org.br/>>

realização



**CONAQ**

Coordenação Nacional de  
Articulação das Comunidades  
Negras Rurais Quilombolas

parceria



**Inesc**

apoio



**Climate and  
Land Use Alliance**

