

O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: desafios para os Tribunais de Contas

Oxalá evoluamos para compreender que o problema de um é de todos. A pluralidade é a maior riqueza da sociedade e deve ser aproveitada em benefício de todos (MARCO AURÉLIO DE MELO).

1 INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização de políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas. O ponto de partida é o reconhecimento dos quilombolas como sujeitos de direito, notadamente pós Constituição de 1988, o que resulta em um dever para o Estado de implementar políticas afirmativas e a consequente fiscalização dessas políticas pelos Tribunais de Contas. Pergunta-se: como os Tribunais de Contas podem auxiliar para garantir a efetividade dessas políticas públicas?

A intenção é identificar como o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e os Tribunais de Contas dos Municípios têm exercido o controle externo da formulação, financiamento e execução de políticas públicas destinadas aos quilombos.

Para tanto, vale-se de pesquisa bibliográfica e documental. A primeira consubstanciada em obras referenciais do assunto, dentre as quais se destacam: Leite (2010) e Iocken (2017). A segunda constituída de processos de controle externo em trâmite no Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2023) e no Tribunal de Contas do Estado do Piauí (PIAUI, 2023a, 2023b).

Os resultados estão expostos em três seções, além desta introdução que é a primeira. A segunda trata das políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas brasileiras pós-Constituição de 1988. A terceira seção expõe como os Tribunais de Contas têm exercido o controle em políticas públicas quilombolas e os desafios para implementação desse controle.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS PÓS-1988

As comunidades quilombolas são grupos de afrodescendentes que vivem em áreas remanescentes de antigos quilombos, assentamentos formados por pessoas escravizadas e fugitivas durante o período colonial no Brasil. Essas comunidades, mais recentemente, passaram a reivindicar o direito à permanência e ao reconhecimento legal de posse das terras ocupadas, bem como o livre exercício de suas práticas, crenças e valores. O termo “quilombo”, a partir de um conceito socioantropológico, proporcionou maior visibilidade desses atores sociais, ampliando e renovando os modos de ver e viver a identidade negra e, ao mesmo tempo, permitindo o diálogo com outras etnicidades e lutas sociais, como a dos diversos povos indígenas no Brasil (LEITE, 2000).

Com o reconhecimento das terras indígenas e quilombolas, o estado brasileiro passou a implementar políticas públicas destinadas a esses povos, como a decretação de áreas reservadas, a publicação de legislação protetora e a concepção de instituições e projetos assistencialistas.

Surgida na Assembleia Constituinte de 1988, a expressão “remanescente das comunidades de quilombos” é associada não somente aos pleitos por títulos fundiários, mas a uma discussão mais ampla travada pelos movimentos negros e entre parlamentares envolvidos com a luta antirracista. Segundo Leite (2000), o quilombo é trazido novamente ao debate para fazer frente a um tipo de reivindicação que, à época, aludia a uma “dívida” que a nação brasileira teria para com os afro-brasileiros em consequência da escravidão.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira constituição a garantir expressamente os direitos dos quilombolas sobre suas terras. Em seus Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei Maior definiu que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988). Esse reconhecimento se caracterizou como forma de compensação e/ou reparação histórica à opressão sofrida por essas comunidades na defesa de suas culturas e identidades étnicas, criando ao Estado brasileiro a obrigação de formular políticas públicas de proteção a esses povos, como a delimitação, demarcação e titulação de suas terras (SIMEÃO, 2010).

O dispositivo constitucional, todavia, ao utilizar a expressão “remanescentes das comunidades dos quilombos”, dificulta a compreensão do processo de garantia dos direitos desses povos e cria vários impasses conceituais, pois, segundo Leite (2000), é “a comunidade” que deveria ser o sujeito da oração e dela derivar “os remanescentes”, denominados posteriormente quilombolas. O artigo constitucional instrui, mesmo que indiretamente, a forma como a questão deve ser tratada no campo jurídico.

A despeito da discussão conceitual, a Constituição foi além e garantiu expressamente em seu texto a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras e o tombamento de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (BRASIL, 1988).

Para o constituinte, a participação na vida coletiva e o esforço de consolidação do grupo é o que o direito constitucional deve contemplar. A capacidade de auto-organização e o poder de autogestão para identificar e decidir quem é e quem não é um membro da sua comunidade, mais do que a cor da pele, deve ser garantido, de forma que o quilombo passou a significar a recuperação da identidade positiva, tornando seus membros cidadãos de direitos e não apenas de deveres (LEITE, 2000).

A Constituição Federal de 1988 introduziu, assim, um novo campo da prática e da ciência jurídica, o direito étnico, obrigando o estado brasileiro, ao reconhecer uma formação social diversa e desigual, colocar-se como árbitro e defensor desses cidadãos, reconhecendo a existência de grupos culturalmente diferenciados. Há o reconhecimento dos quilombos como uma forma de organização social, com características próprias no uso das terras, nos seus costumes, tradições e condições sociais que os diferenciam dos demais grupos existentes na comunidade nacional (SIMEÃO, 2010).

De acordo com Leite (2000), mesmo com o reconhecimento no texto constitucional, o projeto de cidadania dos negros encontra-se, hoje, fortemente

ameaçado. A legislação expressa a necessidade do reconhecimento da cidadania destes grupos étnicos entendida como direito ao exercício da diversidade étnico-cultural, mas esbarra nas discordâncias sobre o próprio significado do que vem a ser este reconhecimento: se é uma questão de preservação de um patrimônio cultural ou se trata de direito à terra e à diversidade étnica.

Além disso, juristas aguardam por critérios universais para a definição de quilombolas como sujeitos do direito e, na ânsia de encontrar uma definição genérica de quilombo que se aplique a todos os casos, desconsideram que os processos de apropriação/expropriação somente guardam pertinência pela sua especificidade histórica (LEITE, 2000). Nesse sentido, Leite (2000) ressalta que é preciso que os cientistas sociais proponham um único conceito de quilombo universalmente aplicável a todos os casos ou que os antropólogos invistam mais nos laudos periciais e em torno de argumentos teóricos consensuais capazes de definir “de modo preciso”, se uma comunidade é ou não remanescente de quilombo.

Para Silva (2018), há ainda outros empecilhos para a efetivação de direitos quilombolas, tais como: excesso de burocracia institucional, falta de recursos humanos especializados localizados em comunidades tradicionais, reduzido acesso a informações pela população quilombola, dificuldades de infraestrutura, serviços públicos basilares de baixa qualidade, terras quilombolas em litígio, dentre outros.

Apesar dessas dificuldades, a partir dos anos 2000, políticas públicas afirmativas e específicas começaram a ser implantadas no Brasil. Já em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com a missão de coordenar e articular a formulação, coordenação e avaliação de políticas de promoção da igualdade racial e de combate à discriminação racial ou étnica (BRASIL, 2003b).

No mesmo ano, o Decreto Federal nº 4.887/2003 representou um marco no 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. A norma reconheceu o direito de auto atribuição desse grupo étnico-racial, “com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” e “atestada mediante auto definição da própria comunidade” (BRASIL, 2003a) e gerou discussões político-jurídicas, até que o Supremo Tribunal Federal, em 2018, reconheceu, por maioria dos votos, a sua constitucionalidade (BRASIL, 2018).

Em 2004, o Governo Federal criou o Programa Brasil Quilombola, com o objetivo de coordenar as ações do poder público junto às comunidades, a partir de quatro eixos estruturados, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Quatro eixos estruturados do Programa Brasil Quilombola

Eixo	Ação
Acesso à terra	Execução e acompanhamento dos trâmites necessários para a regularização fundiária das áreas de quilombo, que constituem título coletivo de posse das terras tradicionalmente ocupadas. O processo se inicia com a certificação das comunidades e se encerra na titulação, que é a base para a implementação de alternativas de desenvolvimento para as comunidades, além de garantir a sua reprodução física, social e cultural.
Infraestrutura e qualidade de vida	Consideração de mecanismos efetivos para a destinação de obras de infraestrutura (saneamento, habitação, eletrificação, comunicação e vias de acesso) e construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas, notadamente as de saúde, educação e assistência social.
Inclusão produtiva	Apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na

e desenvolvimento local	identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando à sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades.
Direitos e cidadania	Fomento de iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, estimulando a participação ativa dos representantes dos quilombos nos espaços coletivos de controle e participação social, como os conselhos e fóruns locais e nacionais de políticas públicas, de modo a promover o acesso das comunidades ao conjunto de ações definidas pelo governo e seu envolvimento no monitoramento daquelas que são implementadas em casa município onde houver comunidades remanescentes de quilombos.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis no sítio eletrônico do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (BRASIL, 2021).

O programa pressupõe a transversalidade, com o envolvimento de vários órgãos responsáveis pela execução e gestão das ações voltadas para combate às desigualdades para a preservação da diversidade cultural, gestão descentralizada, que implica na articulação de todos os entes federativos e a gestão democrática, a partir da interlocução com as associações representativas das comunidades quilombolas e demais parceiros não governamentais, considerando-os agentes ativos na formulação e monitoramento da política (BRASIL, 2021).

As associações representativas tiveram como precursora o Movimento Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. Unidos pela força da identidade étnica e com o objetivo de estabelecer uma articulação própria com contornos nacionais, o Movimento Nacional foi criado em 1995 e busca defender o território quilombola que permanece sob constante ameaça de invasão (SANTOS; LIMA, 2013).

Com a produção legislativa sobre o tema e o fortalecimento das associações representativas, estima-se que hoje haja cerca de 5.972 comunidades quilombolas em todo o território nacional, distribuídas em 1.672 municípios brasileiros, mais que o dobro do número de localidades indígenas (827). Do total, apenas 404 desses territórios são reconhecidos, 2.308 são denominados agrupamentos quilombolas e 3.260 são identificados como outras localidades quilombolas (IBGE, 2019).

Ainda segundo o IBGE (2019), o Nordeste é a região do Brasil que concentra o maior número de localidades quilombolas, 3.171, onde está localizado, também, o maior número de territórios quilombolas oficialmente reconhecidos (176). Mas é no estado do Pará, na região Norte, que está à maioria das localidades com delimitação oficial (75) (IBGE, 2019).

Contudo, muitas dessas comunidades, caracterizam-se pela baixa renda per capita, por elevados índices de analfabetismo, por condições sanitárias precárias e pela prática de agricultura rudimentar para sobrevivência, de forma que continuam isoladas do ponto de vista de políticas públicas afirmativas, que preservem seus territórios, suas tradições e a sua autonomia (SOARES *et al.*, 2020).

A criação, nos estados, de instâncias vinculadas ao executivo, tem proporcionado a ampliação da discussão sobre as políticas públicas a serem implementadas a nível estadual, como territorialidades, identidades, cidadania e regularização fundiária. No estado do Piauí, por exemplo, a criação, em 1990, de uma Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas fortaleceu a luta pela posse da terra, a busca pela garantia de institucionalização de seus direitos sociais e o reconhecimento de identidades negras em cerca de 170 comunidades quilombolas (SANTOS; LIMA, 2013).

Nesse contexto, como os Tribunais de Contas exercem o controle externo de forma a garantir os direitos sociais a essas comunidades é o que se expõe a seguir.

3 DESAFIO DO CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMUNIDADES QUILOMBOLAS

O controle da Administração Pública transcende o debate em torno da delimitação das competências dos Tribunais de Contas ou mesmo os procedimentos voltados a coibir desvios e desmandos na ação dos agentes públicos. A dimensão do controle envolve a própria configuração do Estado Moderno, na medida em que, ao tempo que se outorga o poder decisório para efetivação dos fins coletivos de uma dada sociedade, faz-se necessária a implementação de um arcabouço de regras e princípios que o limite, como proteção contra o risco de exercício arbitrário do poder político (MARQUES NETO, 2010).

Dois são as maneiras encontradas nos vários ordenamentos jurídicos para se efetivar o controle da Administração Pública. A solução francesa, observada em países como Alemanha, Suécia e Portugal, adotou um sistema de jurisdição dual, caracterizado por uma jurisdição ordinária ou comum e uma jurisdição administrativa, formada por um conjunto de juízes ou tribunais administrativos, a quem cabe o controle dos atos do Poder Executivo (MARQUES NETO, 2010).

A solução encontrada em países anglo-saxônicos e em muitos países latino-americanos, como a Argentina e o Brasil, foi o estabelecimento de uma jurisdição una, na qual aos mesmos juízes e tribunais compete o julgamento dos litígios comuns e aqueles que envolvem a Administração Pública (MARQUES NETO, 2010).

Assim, em que pese tal sistemática relacionar-se ao controle exercido pelo Poder Judiciário, “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder” (MONTESQUIEU, 2006, p. 164), de forma que a Administração Pública se sujeita, ainda, ao controle por parte do próprio Poder Executivo, por meio de mecanismos de controle interno, e pelo Poder Legislativo.

O controle externo exercido pelo Legislativo dá-se a partir da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, com o auxílio, nos termos do art. 71, *caput* da Constituição Federal, dos Tribunais de Contas, aos quais compete realizar inspeções e auditorias (BRASIL, 1988).

No que tange as Cortes de Contas, Speck (2002) afirma que, até recentemente, eram instituições com reduzida visibilidade pública, sendo também limitada a literatura acadêmica dedicada ao seu estudo, tanto no Brasil, quanto nos demais países que contam com instituições similares e, com a recente reorientação metodológica das ciências sociais, houve um maior interesse entre os cientistas sociais em torno dos arranjos de controle sobre os agentes públicos.

Assim, o que se percebeu é que, desde a criação, em 1831, do Tribunal do Tesouro Público Nacional, que possuía função consultiva e se voltava à racionalidade gerencial e, com a primeira Constituição Republicana, a criação do Tribunal de Contas da União, em 1891, foi com a Constituição Federal de 1988 que se iniciou uma nova trajetória institucional dos Tribunais de Contas, com ampliação dos critérios de controle a serem empregados, contemplando, além da fiscalização formal das contas sob a ótica da legalidade, o controle da legitimidade e da economicidade das medidas adotadas pelos gestores. Tal alteração teria permitido ao Tribunal de Contas ir além do simples controle formalista, financeiro e contábil, inserindo em sua atuação a realização de auditorias próprias de avaliação (SPECK, 2002).

Como o funcionamento do Estado pressupõe a existência de uma atividade financeira responsável pela obtenção, gestão e aplicação dos recursos nos serviços públicos, a mera prestação de tais serviços por parte do Estado não é suficiente para que se dê como cumprida sua obrigação. Faz-se necessária a prestação com qualidade, de forma que o campo de atuação dos órgãos responsáveis pelo controle alargou-se.

Assim, a fiscalização realizada pelos Tribunais de Contas dá-se por meio de auditorias, que se classificam, segundo a natureza, em auditoria de regularidade e auditoria operacional. Nas primeiras, chega-se a conclusões “sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos” (Brasil, 2010, p. 13). As auditorias operacionais, por sua vez, referem-se a um exame “independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade”, “com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (Brasil, 2010, p. 11).

A economicidade diz respeito aos custos dos meios utilizados para atingir determinados fins, avaliando-se “se não existiriam outros meios de obter o mesmo produto ou serviço com custos mais baixos” (LIMA; DINIZ, 2018, p. 402) o que se relaciona com a eficiência. Esta, por sua vez, também se refere a custos, mas incorpora com mais ênfase o fator tempo, de forma que determinada atividade ou programa será mais eficiente se entregar certo produto ou serviço com o menor custo possível e no menor tempo. Assim, “ambas trazem o conceito de produtividade aos programas, às atividades e às ações dos órgãos auditados, de forma a associar os resultados alcançados pela política pública aos insumos utilizados” (LIMA; DINIZ, 2018, p. 403).

A eficácia relaciona-se à entrega propriamente dita do produto ou serviço, sendo um projeto ou atividade eficaz se conseguir prover bens ou serviços conforme foi planejado. Já a efetividade relaciona-se mais ao alcance dos objetivos governamentais. “Não se trata apenas do produto ou serviço entregue, mas do objetivo de política alcançado” (LIMA; DINIZ, 2018, p. 403).

As auditorias operacionais realizadas pelos Tribunais de Contas, por fim, não se limitam a apontar problemas, mas fazem recomendações e determinações aos responsáveis pela política pública. Como observam Lima e Diniz (2018), determinações quando dispositivos legais forem desobedecidos e recomendações quando, embora não haja obrigatoriedade legal para se realizar certo procedimento, o Tribunal de Contas avaliou a oportunidade de adotá-lo.

A introdução desse instrumento, inovador no sistema dos Tribunais de Contas, trouxe, tão logo após a promulgação da Constituição, dificuldades iniciais para a sua implantação, por se tratar, propriamente, de uma nova forma de proceder ao exame da ação pública. Assim, o desafio que se pôs aos Tribunais de Contas foi além de suas atribuições cotidianas da fiscalização de atos e contratos, como veículos de realização das despesas públicas, pois introduziu a competência própria para a avaliação de políticas públicas, sob o olhar conjunto da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (IOCKEN, 2017).

Iocken (2017), a partir da análise dos dados relativos às contas do Governo do Estado no exercício de 2015, em todos os 27 Tribunais de Contas do Estado e do Distrito Federal, concluiu, entretanto, que as avaliações das políticas públicas pelos órgãos de controle ainda são incipientes e muito pontuais, rematando que a necessidade de construção de relação dialógica em prol do exercício contínuo de legitimidade democrática impõe ao controle um novo modelo para a avaliação dos programas governamentais. Para a autora, “o controle do orçamento público não pode ser reduzido à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas” (IOCKEN, 2017, p. 181), devendo avançar para traduzir para a sociedade como ou se os recursos públicos foram utilizados no atendimento do interesse comum, “tornando imprescindível a

inserção do exame das políticas públicas, ou seja, dos programas governamentais” (IOCKEN, 2017, p. 181).

A partir de consulta ao termo “comunidade quilombola” na pesquisa integrada disponibilizada no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, verificou-se 192 aparições da expressão. Destas, apenas 48 tratam de relatórios de auditoria operacional. A análise desses processos, todavia, demonstra que em sua maioria a discussão sobre as políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas é apenas incidental, 12 deles tratando de obras e serviços de engenharia e outros 14 com foco na alimentação escolar (BRASIL, 2023).

Apenas três processos no TCU abordaram prioritariamente as comunidades quilombolas. Em 2014, uma auditoria operacional foi realizada no Programa Brasil Quilombola – PBQ e na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República - SEPPIR/PR. Em 2018, foi realizada outra auditoria operacional nas unidades de conservação federais, aplicando-se o Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA), e uma auditoria atendendo solicitação do Congresso Nacional para apurar possíveis irregularidades em atos administrativos, convênios firmados e nos processos de titulação de territórios quilombolas (BRASIL, 2023).

Nos Tribunais de Contas estaduais e municipais os dados encontrados são mais preocupantes. A busca pelo termo “comunidades quilombolas” à consulta de jurisprudência selecionada do Tribunal de Contas do Estado do Piauí não retornou resultados (PIAUÍ, 2023). Já a busca em todas as publicações do Diário Oficial Eletrônico do TCE/PI encontrou 3 resultados, todos referentes a um mesmo processo de prestação de contas da Secretaria Estadual da Agricultura Familiar, sem qualquer relação com a efetividade das políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas no estado (PIAUÍ, 2023).

Os Tribunais de Contas devem deixar de lado, pois, “o mero exame de papéis e voltar sua atenção para as situações da vida vivida, da vida real, da vida empírica, da vida do ser humano comum, para garanti-lo e ampará-lo” (OLIVEIRA, 2012, p. 148), pois “o que vale é o olhar social sobre as situações da vida para que se afirmem as condições de execução das políticas públicas” (OLIVEIRA, 2012, p. 147).

Nessas circunstâncias, os Tribunais de Contas no Brasil têm passado por reestruturações, com a criação de unidades especializadas em auditorias com o viés operacional. Um exemplo disso é o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, que em 2018 criou a Diretoria de Fiscalizações Especializadas, posteriormente renomeada para Diretoria de Fiscalização de Políticas Públicas – DFPP. Essa Diretoria é composta pelas Divisões de Fiscalização da Educação, da Saúde, da Segurança Pública e Tecnologia da Informação, e da Assistência Social e Outras Políticas Públicas, a elas competindo, dentre outras funções, fiscalizar a gestão das políticas públicas por meio de auditorias, inspeções ou quaisquer outras modalidades processuais, fiscalizar as políticas públicas em relação à governança, à qualidade do planejamento e aos aspectos operacionais da gestão e acompanhar os resultados dos indicadores das políticas públicas (PIAUÍ, 2022).

A DFPP, portanto, ao propor a avaliação da efetividade de políticas públicas, como aquelas destinadas às comunidades quilombolas, tem o condão de medir “os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção”, não se limitando a aferir apenas os níveis de despesas, senão a qualidade do serviço, apontando “se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa” (BRASIL, 2012, p. 22). Esse aspecto,

segundo o Manual sobre Orientações aplicadas à Gestão Pública (2012) “é o que realmente importa para efeitos de transformação social” (BRASIL, 2012, p. 22).

Assim, a DFPP vai além da avaliação da eficácia e eficiência, medindo a efetividade das ações do governo, esclarecendo se aquele objetivo alcançado (eficácia), utilizando-se aqueles insumos (eficiência), “trouxe melhorias para a população visada” (CASTRO, 2006, p. 5).

4 CONCLUSÃO

Este artigo abordou a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização de políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas, tendo como ponto de partida o dever estatal de implementar políticas afirmativas para esses grupos originários, em especial pós Constituição de 1988. Desejava-se identificar como os órgãos de controle podem auxiliar para garantir a efetividade dessas políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 ao reconhecer aos remanescentes das comunidades de quilombos seus pleitos por títulos fundiários, a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras e o tombamento de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o direito étnico, reconhecendo a existência de grupos culturalmente diferenciados.

A definição dos quilombolas como sujeitos do direito criou para o Estado a obrigação de promover direitos sociais destinados a esse grupo, que começaram a ser implantadas no Brasil a partir dos anos 2000, com a instituição da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 2003, a expedição do Decreto Federal nº 4.887/2003 e a criação do Programa Brasil Quilombola, pelo Governo Federal, em 2004.

Apesar desses avanços, muitas comunidades quilombolas brasileiras sofrem com baixa renda per capita, elevados índices de analfabetismo, condições sanitárias precárias e prática de agricultura rudimentar para sobrevivência, exigindo especial atenção estatal para políticas públicas mais afirmativas, que preservem seus territórios, suas tradições e a sua autonomia.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas no Brasil devem agir além do simples controle formalista, financeiro e contábil, inserindo em sua atuação a realização de auditorias próprias de avaliação, as auditorias operacionais, que têm o condão de avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública. Considerar somente os níveis de gastos revela-se uma análise apenas do ponto de vista da eficiência da política – os métodos e insumos utilizados para a concretização dos objetivos governamentais, inapropriada, portanto, para se revelar a qualidade dos serviços prestados às comunidades quilombolas.

Nem mesmo a eficácia, enquanto concretização dos objetivos inicialmente planejados dentro da organização deve ser avaliada isoladamente na concretização dessa política, tendo em vista que o atingimento dos objetivos nem sempre é acompanhado de elevação na qualidade de vida da população visada.

Assim, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios podem auxiliar na efetividade das políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas por meio de processos de fiscalização do tipo auditoria operacional, permitindo a avaliação de aspectos relacionado à governança, ao planejamento e ao acompanhamento dos resultados dos indicadores das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília: Planalto. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.887**, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para a 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 2003a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em 20 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.678**, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 2003b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.678.htm#:~:text=LEI%20No%2010.678%2C%20DE%2023%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Cria%20a%20Secretaria%20Especial%20de,Rep%C3%ABlica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em 20 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações básicas aplicadas à gestão pública**: Indicadores. Brasília: MP, 2012. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/indicadores_orientacoes_basicas_aplicadas_a_gestao_publica.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **STF rejeita ADI 3239**: vitória se torna uma referência histórica dos direitos quilombolas. Brasília: 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/2018/02-fevereiro-1/vitoria-no-julgamento-da-adi-3239-se-torna-uma-referencia-historica-dos-direitos-quilombolas-1. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Programa Brasil Quilombola**. Brasília: 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/programa-brasil-quilombola>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa Integrada do TCU**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/todas-bases/%2522comunidades%2520quilombolas%2522?pb=acordao-completo>. Acesso em: 30 mar. 2023.

CASTRO, R. B. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE

PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30, 2006, Salvador – BA. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Quilombolas no Brasil**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21311-quilombolas-no-brasil.html>. Acesso em: 25 mar. 2023.

IOCKEN, S. N. **O controle compartilhado das políticas públicas: uma nova racionalidade para o exercício democrático na sociedade da desconfiança**. 2017. 279 f. Doutorado - Direito, Florianópolis, 2017. Orientação de: Luiz Carlos Cancellier de Olivo.

LEITE, I. B. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia**, v. 4, n. 2, p. 333-354, 2000.

LIMA, E. C. P.; DINIZ, G. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SACHSIDA, A. **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: Ipea, 2018.

MARQUES NETO, F. de A. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=66621>. Acesso em: 5 set. 2022.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Editora Martin Claret: São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, R. F. **Gastos Públicos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PIAUI. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Busca Avançada de Diários Oficiais**. Teresina, PI: 2023a. Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/diario-oficial-externo/index.xhtml>. Acesso em: 30 mar. 2023.

PIAUI. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Consulta de Jurisprudência Selecionada**. Teresina, PI: 2023b. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/legislacao/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia-selecionada/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

PIAUI. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Resolução TCE/PI nº 40/2022**, de 15 de dezembro de 2022. Dispõe sobre o Regulamento da Secretaria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Teresina, PI: 2022. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/resolucao-no-40-2022-de-15-de-dezembro-de-2022/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

SANTOS, D. M.; LIMA, S. O. Movimento Quilombola do Piauí: participação e organização para além da terra. **Espacialidades**. Natal, v. 6, n. 5, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/espacialidades/article/view/17606/11477>. Acesso em: 15 mar. 2023.

SILVA, A. R. F. da. Políticas públicas para comunidades quilombolas: uma luta em construção. **Política & trabalho**, n. 48, p. 128, 2018.

SIMEÃO, A. V. **O Direito dos quilombolas aos seus territórios como direito fundamental. Brasília, 2010.** 196 f. - Dissertação (Mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público. 2010.

SOARES, L. F. *et al.* Aspectos socioeconômicos e de condições de saúde em populações quilombolas no estado do Piauí, Brasil. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 2, p. e73922091-e73922091, 2020.

SPECK, B. W. **Caminhos da transparência.** Análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. 1 ed. Campinas: Editora Unicamp, 2002.