

O Brasil com baixa imunidade

Balanço do Orçamento
Geral da União 2019



Expediente

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Luiz Gonzaga de Araújo
Márcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual

Conselho Fiscal

Ervino Schmidt
Iliana Alves Canoff
Romi Márcia Bencke
Suplente: Lucas de Alencar oliveira

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antônio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

Assistente da Direção

Adriana Silva Alves
Ana Paula Felipe
Andreia Crispim Rodrigues
Marcela Coelho M. Esteves

Equipe de Comunicação

Silvia Alvarez
Ana Carolina Soares
Thaís Vivas

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleomar Manhas
Leila Saraiva Pantoja
Livi Gerbase
Luiza Pinheiro
Márcia Acioli
Tatiana Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Educador/a Social

Thallita de Oliveira
Marcus Silva

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Walisson Braga da Costa
Gabrielle Christina Alves Inocência

Apoio Institucional

BIC – Bank Information Center
CLUA – Climate and Land Use Alliance
Charles Stewart Mott Foundation
Christian Aid
Fastenopfer
Fundação Ford
Fundação Heinrich Böll
Fundar
IBP – International Budget Partnership
ICS – Instituto Clima e Sociedade
KNH – Kindernothilf
Misereor
OSF – Open Society Foundations
Oxfam Brasil
Pepsico do Brasil
PPM – Pão para o Mundo
Prêmio Itaú-Unicef

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17,
13º Andar Cobertura - Edifício Márcia
CEP 70. 3037-900 - Brasília/DF
Telefone: + 55 61 3212-0200
E-mail: inesc@inesc.org.br
Página Eletrônica: www.inesc.org.br

Foto da Capa: Denniz Futalan
www.pexels.com

Diagramação: Gabriela Alves



O BRASIL COM BAIXA IMUNIDADE
BALANÇO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO 2019

BRASÍLIA, ABRIL DE 2020

Sumário

LISTA DE SIGLAS	6
PREFÁCIO	10
INTRODUÇÃO	12
O orçamento público como instrumento político	12
Os direitos humanos como objetivos do orçamento	13
O Estado como ator central para a garantia dos direitos humanos	14
A análise do orçamento público na perspectiva dos direitos: a metodologia do Inesc	15
O orçamento da União de 2019 foi reprovado no teste dos direitos	17
Um país despreparado para enfrentar a Covid-19	22
PARA LER O ORÇAMENTO	26
PANORAMA GERAL	30
Panorama geral da economia e política fiscal em 2019	31
Política fiscal em 2019: entre a Previdência e os contingenciamentos	34
Mais um ano sem justiça tributária no Brasil	37
Gastos orçamentários em 2019	40
Gastos sociais	43
Um 2020 ainda mais sombrio?	46
SAÚDE	49
Panorama geral	50
Novo financiamento da atenção básica	53
Política de assistência farmacêutica	55
O orçamento da saúde e o teste da metodologia do Inesc	57

De olho em 2020	58
Élida Graziane: Regressivo custeio federal em saúde e o “Estado de Coisas Inconstitucional” no SUS.....	61
EDUCAÇÃO.....	63
Panorama geral	64
Educação superior é a mais afetada.....	66
Educação de Jovens e Adultos (EJA).....	70
Plano Nacional de Educação (PNE) não está sendo cumprido.....	72
Covid-19 trouxe a demanda da EaD. Mas é possível?	74
É preciso garantir a continuidade do Fundeb	74
De olho em 2020	76
O orçamento da Educação e o teste da metodologia do Inesc	77
Catarina de Almeida Santos: Direito à educação de qualidade: o investimento como condição	78
DIREITO À CIDADE	81
Panorama Geral.....	82
Conselho das Cidades (Concidades).....	87
Mobilidade urbana e trânsito	88
Cultura também é direito à cidade	90
De olho em 2020	92
O orçamento do direito à cidade e o teste da metodologia do Inesc	93
POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS	94
Panorama Geral.....	95
Um olhar orçamentário para o problema do desmatamento na Amazônia	98
De olho em 2020	105
O orçamento das políticas socioambientais e o teste da metodologia do Inesc	106
Adriana Ramos: Intenção do governo é esvaziar a política ambiental.....	107

CRIANÇA E ADOLESCENTE	109
Panorama Geral.....	110
Educação Infantil também é direito humano de crianças.....	116
Atenção integral à saúde de crianças e adolescentes	118
O Plano Decenal terá chegado a quais resultados em 2021?.....	120
Trabalho infantil: os números demonstram o descaso com o tema	122
Violência contra crianças e adolescentes	124
Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).....	127
De olho em 2020	129
Como a Covid-19 vai afetar crianças e adolescentes?.....	130
O orçamento para crianças e adolescentes e o teste da metodologia do Inesc	131
Perla Ribeiro: O descaso do Estado brasileiro com a infância e a adolescência.....	133
IGUALDADE RACIAL	135
Panorama geral	136
O desmonte da política de promoção da igualdade racial	138
Orçamento e a violência contra a população negra	147
De olho em 2020	149
Racismo como política de governo.....	149
O orçamento da Igualdade Racial e o teste da metodologia do Inesc	151
Cida Bento: Nunca fomos uma democracia racial, e o orçamento é uma das provas disso	152
MULHERES	154
Panorama geral	155
Orçamento para as mulheres: série histórica.....	156
A Casa da Mulher Brasileira.....	161
Ligue 180.....	163
Mulheres do campo	164
De olho em 2020	166
O orçamento de políticas para as Mulheres e o teste da metodologia do Inesc.....	167

INDÍGENAS	169
Panorama Geral	170
O orçamento da Funai em grandes números	173
A penúria das coordenações regionais	175
Indígenas Isolados: também sob ataque orçamentário	181
Participação Social	182
Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento	184
De olho em 2020	185
Regressão de direitos e o “fim” do PPA	185
O orçamento da saúde indígena em 2019	187
O orçamento da política indigenista e o teste da metodologia do Inesc	190
Joenia Wapichana: Povos indígenas precisam disputar o orçamento e incidir para a realização de direitos	191
CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
Desafios para 2020	195

LISTA DE SIGLAS

ABRASCO - Associação Brasileira de Saúde Coletiva

AC - Acre

ACO - Ação Civil Ordinária

ADAPS - Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AL - Alagoas

AM - Amazonas

AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

AP - Amapá

APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

ASPS - Ações e Serviços Públicos de Saúde

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

BA - Bahia

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAPES - Coordenação de Pessoal de Nível Superior

CAQ - Custo Aluno Qualidade

CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CE - Ceará

CEAF - Componente Especializado da Assistência Farmacêutica

CEBAF - Componente Básico da Assistência Farmacêutica

CEDECA - Centro de Defesa da Criança e do Adolescente

CESAF - Componente Estratégico de Assistência Farmacêutica

CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros

CF - Constituição Federal

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNPI - Conselho Nacional de Política Indigenista

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONCIDADES - Conselho das Cidades

CONDISI - Conselhos Distritais de Saúde Indígena

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito

DF - Distrito Federal

DHESCA - Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DPF - Dívida Pública Federal

DRU - Desvinculação de Receita da União

DSEI - Distritos Sanitários Especiais Indígenas
DST/AIDS - Doenças Sexualmente Transmissível/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Acquired Immune Deficiency Syndrome, na sua sigla em inglês)

EaD - Educação à Distância

EC - Emenda Constitucional

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EPI - Equipamento de Proteção Individual

FCP - Fundação Cultural Palmares

FENAFISCO - Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FINEDUCA - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz

FLACSO - Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNMA - Fundo Nacional de Meio Ambiente

FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

FPCONDISI - Fórum de Presidentes dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena

FPE - Frentes de Proteção Etnoambiental

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNCAFÉ - Funcafé - Fundo de Defesa da Economia Cafeeira

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INA - Associação dos Servidores da Funai

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPi - Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPF - Imposto de Renda Pessoa Física

JBRJ - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LGBTQIA+ - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Queer, Intersexo, Assexuado

LOA - Lei Orçamentária Anual

MA - Maranhão

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDH - Ministério dos Direitos Humanos

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

ME - Ministério da Economia

MEC - Ministério da Educação

MG - Minas Gerais

MINC - Ministério da Cultura

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MME - Ministério de Minas e Energia

MP - Ministério Público

MPCSP - Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

MS - Mato Grosso do Sul

MS - Ministério da Saúde

MT - Mato Grosso

OCA - Orçamento da Criança e do Adolescente

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU - Orçamento Geral da União

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OTMED - Orçamento Temático de Acesso a Medicamentos

PA - Pará

PAB - Piso da Atenção Básica

PB - Paraíba

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PIB - Produto Interno Bruto

PIDESC - Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

PNE - Plano Nacional de Educação

PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PNMA - Programa Nacional do Meio Ambiente

PNPM - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PO - Planos Orçamentários

PPA - Plano PluriAnual

PPCAM - Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PPG7 - Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil

PPP - Parceria Público Privada

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

RFB - Receita Federal do Brasil

RO - Rondônia

RP - Restos a Pagar

RR - Rondônia

RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

SASISUS - Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas

SC - Santa Catarina

SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SEPPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SESAI - Secretaria Especial de Saúde Indígena

SIMCAQ - Simulador de Custo-Aluno Qualidade

SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal

SIPIA - Sistema de Informações para Infância e Adolescência

SNDCA/MDH - Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SP - São Paulo

SPM - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

SPRN - Subprograma de Política de Recursos Naturais

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria Nacional do Tesouro

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Terra Indígena

TO - Tocantins

TPU - Transporte Público Urbano

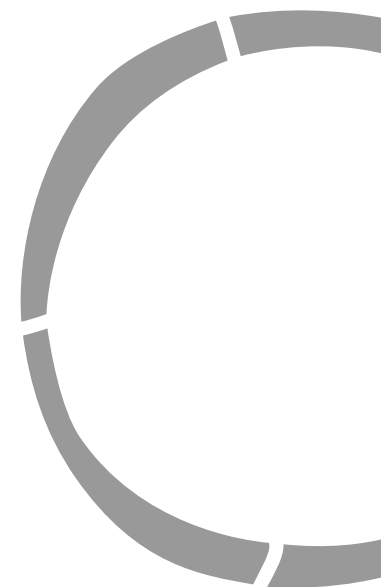
TRENSURB - Empresa de trens urbanos de Porto Alegre

UC - Unidade de Conservação

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

USP - Universidade de São Paulo

UTI - Unidade de Terapia Intensiva



PREFÁCIO

O Inesc vem a público apresentar a execução financeira do Orçamento Geral da União (OGU), com ênfase no ano de 2019, ainda que outros anos também sejam levados em consideração na análise, na perspectiva de uma contextualização histórica.

Para o Instituto, que vem lutando há mais de 40 anos na defesa da democracia e dos direitos humanos, o orçamento público é peça central para o combate às desigualdades e para a promoção da justiça socioambiental. Por esse motivo, vimos produzindo e divulgando análises e informações orçamentárias, bem como realizando formações, com o intuito de fortalecer os sujeitos nas suas lutas por direitos.

Esta publicação é inédita, pois apresenta a relação dos gastos federais, gerais e para áreas específicas, com os direitos humanos. Procuramos responder à pergunta: em que medida o esforço fiscal da União contribui para promover justiça, pois esse deveria ser um dos objetivos centrais da atuação do Estado. Diferentemente de dogmas hegemônicos, o Inesc faz parte do campo de organizações que acreditam que cabe ao poder público assegurar o bem-estar da população. Nesta perspectiva, a política fiscal deve estar subordinada aos direitos humanos e não o contrário, como vem acontecendo nos últimos anos no Brasil.

A opção política do atual governo federal de fragilizar o Estado, destruindo as suas estruturas e, conseqüentemente, subfinanciando-o, além de prendê-lo à armadilha do ajuste fiscal, leva a sua incompetência para dinamizar a economia e cumprir seu papel redistributivo e estabilizador. Em 2019, o crescimento foi novamente pífio, a pobreza e a

fome aumentaram, o desemprego e a informalidade não melhoraram. Essa incompetência ficou ainda mais evidente com a crise advinda das consequências da pandemia do novo coronavírus que eclodiu em março de 2020, quando as respostas iniciais apresentadas pelo Executivo foram incipientes, muito aquém do que é preciso para dar conta de enfrentar a grave e longa depressão que temos pela frente.

Mais do que nunca, se faz necessário retomar a liderança do Estado na condução da economia, com a implementação de políticas anti-cíclicas, que abram espaço para a expansão do investimento público e dos gastos crescentes, eficientes e redistributivos.

Convidamos o leitor a percorrer conosco uma reflexão sobre os gastos públicos ocorridos em 2019, tanto de uma forma geral, como no que se refere a oito áreas específicas, que são aquelas que fazem parte da agenda política do Inesc. São elas: saúde, educação, direito à cidade, meio ambiente, criança e adolescente, igualdade racial, mulheres e povos indígenas.

Esperamos que as informações sejam úteis tanto para uma maior compreensão sobre políticas fiscais e justiça socioambiental como para alimentar as lutas por democracia e direitos.

Boa leitura!

Iara Pietricovsky

José António Moroni

Colegiado de Gestão do Inesc

INTRODUÇÃO

O orçamento público como instrumento político

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, não partidária, não confessional e com sede em Brasília. Desde sua criação em 1979, a instituição defende a democracia e os direitos humanos, bem como combate qualquer tipo de discriminação e de desigualdade.

Para o Instituto, um dos principais instrumentos para a promoção dos direitos e, conseqüentemente, da justiça e da igualdade, é o orçamento público. A depender de como é construído e implementado, pode aprofundar ou combater as desigualdades. Um orçamento financiado por um sistema tributário progressivo, que taxa proporcionalmente mais a renda e o patrimônio dos mais ricos – e que aloca recursos para respeitar, proteger e realizar direitos humanos – está na direção certa.

De maneira oposta, um orçamento que, por um lado, obtém suas receitas taxando proporcionalmente os mais pobres e, por outro, realiza seus gastos privilegiando os que menos precisam, contribui para acirrar as distâncias entre pobres e ricos, mulheres e homens, negros e brancos. Infelizmente, no Brasil, estamos mais próximos desse segundo cenário.

Assim, vê-se que o orçamento público está longe de ser uma peça técnica. Trata-se de um instrumento político, que expressa as relações de poder prevaletentes numa sociedade. No nosso país, onde as elites políticas, culturais e econômicas são majoritariamente masculinas, brancas, ricas e cristãs não é de se estranhar que o fundo público esteja estruturado em torno de seus interesses. Pouca atenção é outorgada aos trabalhadores – do campo, das cidades e das florestas –, aos pobres, às mulheres, aos negros, aos quilombolas, aos jovens, aos indígenas e às comunidades LGBTQIA+, entre outros grupos populacionais estruturalmente excluídos do usufruto da riqueza nacional.

O orçamento público é, portanto, o resultado do embate político, daí que a sociedade tem o direito, e a obrigação, de interferir na sua elaboração e execução para assegurar a inclusão dos grupos populacionais sistematicamente apartados.

Os direitos humanos como objetivos do orçamento

O conceito de direitos humanos, forjado após a Segunda Guerra Mundial, incorporou valores de igualdade, justiça, liberdade, sustentabilidade, solidariedade e dignidade que a humanidade construiu por séculos. Esses valores foram sistematizados e incorporados no conceito de direitos humanos, constituindo não apenas um discurso político ou uma ideia, mas sim um sistema de direito positivo, que cria obrigações para os Estados nacionais e para a comunidade internacional.

Nesse sentido, direitos humanos são valores que, uma vez assumidos institucional e culturalmente, impactam a vida das pessoas e das comunidades. As declarações e os tratados internacionais elencaram, ao longo do tempo, um conjunto de direitos à que todo ser humano deveria ter acesso a fim de gozar de vida livre e digna. São eles: direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal, à propriedade, a votar e a ser votado, ao trabalho, ao lazer, à saúde, à alimentação, à habitação, à seguridade social, à educação, à cultura, ao transporte e ao meio ambiente, à nacionalidade, entre outros.

Esses direitos são os chamados direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sexuais e reprodutivos, e ambientais que inspiram a concepção de diversas constituições e as legislações de inúmeros países. Os direitos estão em constante elaboração, expressando a contínua necessidade de nossas sociedades de construir estratégias para superar as injustiças e as desigualdades. Para se ter uma ideia, no Brasil, a alimentação foi entendida como direito humano somente em 2010, por meio da Emenda Constitucional N° 64, isto é, 22 anos depois da promulgação da Constituição, que estabeleceu o Estado Democrático de Direito no país. No caso do transporte público, somente em 2015 foi incluído como um direito constitucional, e ainda não foi regulamentado (Emenda Constitucional N° 90)¹.

¹ A esse respeito, veja a campanha liderada pelo Inesc para a regulamentação do transporte como direitos social: <https://www.inesc.org.br/campanhas/embarque-por-direitos/>

Os direitos são universais, interdependentes e indivisíveis. São **universais**, porque se estendem para todos e todas, não importando a origem, identidade étnica, racial, cultural, religiosa, de gênero e de classe que o indivíduo possui. São **interdependentes**, porque dependem uns dos outros. Não há hierarquias entre eles. São **indivisíveis**, pois não há como parcelar ou dividir um direito. A cada direito corresponde um conjunto de atributos que devem ser usufruídos como um todo. Ter direito à educação não significa apenas ter acesso a uma escola, mas também a um ensino de qualidade, onde não haja discriminação, com transporte público para chegar até lá etc. Se as pessoas não podem votar, os direitos humanos estão sendo violados, mesmo que exista acesso à saúde universal.

Os direitos humanos são garantidos em nossos sistemas jurídicos, internacionais e nacionais (tanto nas constituições como nas diversas leis), e se expressam por meio de uma institucionalidade jurídico-normativa que os indivíduos, os governos e a comunidade internacional devem proteger, respeitar e promover.

Nesse sentido, se os direitos humanos são a referência central para a estruturação das nossas sociedades, como manda a Constituição Federal, o orçamento público deve ser pautado por eles.

O Estado como ator central para a garantia dos direitos humanos

O Estado, como único ator capaz de regular, redistribuir e estabilizar a economia, tem a obrigação de assegurar o cumprimento dos direitos. Todos os seus órgãos e poderes (Governo Federal, Estados, Municípios, Congresso Nacional, Legislativos locais, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias, etc.) devem atuar em conjunto com o objetivo de garantir uma vida com dignidade para todos e todas. O Estado Democrático de Direito tem obrigações muito específicas de proteger, respeitar, promover e reparar os direitos humanos.

O Estado deve **proteger** os direitos das cidadãs e dos cidadãos da violação provocada por terceiros. O Estado é o responsável por fazer com que as leis sejam respeitadas e por garantir que um indivíduo, um grupo, uma comunidade ou uma empresa respeitem os direitos individuais e coletivos.

O dever de **respeitar** significa que o Estado não pode ser o agente perpetrador da violação de direitos. Isso quer dizer que os agentes públicos não devem, em hipótese alguma, praticar tortura, execuções sumárias (só para citar as violações mais explícitas de direitos), como também não podem, em desacordo com a lei, manter alguém sob custódia ou desenvolver projetos em áreas integralmente protegidas por lei. Não podem ainda reproduzir discriminações contra determinados grupos da sociedade. O Estado não pode interferir na vida privada e na intimidade das pessoas e das comunidades, a menos que tenha explícita disposição legal para tal.

Um terceiro e fundamental dever do Estado, especialmente com relação aos direitos econômicos, sociais, culturais, sexuais e reprodutivos, e ambientais, é **promover ou realizar** os direitos por meio da elaboração e implementação de políticas públicas.

Por fim, é obrigação do Estado **reparar e indenizar** as pessoas ou grupos que de alguma forma têm seus direitos violados em razão da ação ou omissão estatal.

Como a responsabilidade central pela garantia dos direitos é do Estado, cidadãos e cidadãs, assim como grupos populacionais e comunidades, precisam ter acesso a mecanismos de exigibilidade dos seus direitos humanos, caso estes sejam violados. Esses mecanismos podem ser administrativos, por exemplo, uma ouvidoria; legais – a judicialização para garantir acesso a medicamentos ou vaga na escola; ou, ainda, políticos – conselhos de políticas públicas, petições, denúncias, manifestações, etc. Mas, para acontecer isso, é necessário que a população conheça os seus direitos. É por esse motivo que é atribuição do Estado **informar** sobre os direitos que a população tem, bem como assegurar a **participação social**.

A análise do orçamento público na perspectiva dos direitos: a metodologia do Inesc

O Inesc desenvolveu ao longo dos anos um método de análise do fundo público intitulado “**Orçamento & Direitos**” levando em consideração o arcabouço dos direitos humanos. Nessa perspectiva, entende-se que as políticas públicas e seus respectivos orçamentos promovem direitos humanos quando atendem simultaneamente a **cinco requisitos ou pilares**, a saber: financiamento com

justiça fiscal, mobilização máxima de recursos disponíveis, realização progressiva dos direitos, não discriminação e participação social.

O primeiro pilar é o **financiamento do Estado com justiça fiscal**. Para tal, o sistema tributário deve ser progressivo, isto é, a carga tributária deve ser distribuída entre os indivíduos de uma nação de maneira equitativa, tributando menos os que ganham menos e tributando mais os que ganham mais.

O segundo pilar é a **mobilização máxima de recursos disponíveis**, que avalia a obrigação dos Estados nacionais em arrecadar, bem como aplicar a maior quantidade possível de recursos em políticas que promovam os direitos humanos.

O terceiro pilar é a **realização progressiva dos direitos humanos**, no sentido de que os direitos devem, ano a ano, ser progressivamente realizados por meio de políticas públicas universais e inclusivas.

A seguir vem o quarto pilar, o da **não discriminação**, que afere o combate às desigualdades e às segregações existentes em nossas sociedades, que fazem com que determinados grupos e populações historicamente discriminados tenham mais dificuldades de acesso aos seus direitos.

Finalmente, o quinto pilar, a **participação social**, que deve estar presente no desenho de todas as políticas e no orçamento para assegurar a transparência e o controle social. A participação permite que a sociedade tome parte da deliberação, do planejamento e da formulação de programas, projetos e ações a ela destinados, potencializando sua ação e permitindo que os outros pilares da Metodologia Orçamento e Direitos se realizem.

O orçamento da União de 2019 foi reprovado no teste dos direitos

Nos capítulos a seguir desta publicação, apresentamos um balanço da execução do orçamento da União (OGU) de 2019, de uma maneira geral, e para oito conjuntos de políticas públicas, a saber: saúde, educação, direito à cidade, socioambiental, criança e adolescente, igualdade racial, mulheres e povos indígenas.

Como poderá ser observado ao longo deste relatório, o OGU 2019 foi reprovado no teste da metodologia do Inesc, “Orçamento e Direitos”.

No que diz respeito ao pilar de **financiamento com justiça fiscal**, o OGU é financiado por meio de uma carga tributária extremamente regressiva, que incide proporcionalmente mais sobre os mais pobres. Segundo a Oxfam Brasil², os 10% mais pobres gastam 32% de sua renda em tributos, enquanto os 10% mais ricos comprometem apenas 21%. E mais: estudo do Inesc revela que as mulheres negras são as que proporcionalmente pagam mais impostos³.

A maneira mais usual de medir a promoção da justiça de um sistema tributário é analisar o peso das três principais formas de cobrar tributos: sobre a renda, sobre o consumo e sobre o patrimônio. Enquanto os gravames sobre a renda e o patrimônio tendem a ser mais progressivos, aqueles sobre o consumo são regressivos, pois todos os contribuintes pagam o mesmo valor para os bens e serviços consumidos, independentemente da renda e do patrimônio. A título de comparação, no Brasil 50% da carga tributária advém do consumo, enquanto a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 32,4%. Os impostos sobre a renda e o patrimônio somam 45,9% no Brasil, enquanto na OCDE esse percentual é de 62,1%.

² A esse respeito, ver Oxfam, *A distância que nos une*, 2017. Disponível em: <https://oxfam.org.br/publicacao/a-distancia-que-nos-une-um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/>

³ A esse respeito ver Evilásio Salvador, *As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda*. Inesc: Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/as-implicacoes-do-sistema-tributarios-brasileiro-nas-desigualdades-de-renda/>.

Vê-se, pois, que o sistema tributário brasileiro contribui para violação de direitos, pois promove desigualdades ao invés de cumprir sua função redistributiva e, assim, assegurar justiça fiscal.

O segundo pilar, de **mobilização máxima de recursos disponíveis**, não vem sendo atendido por diversos motivos. Em primeiro lugar, porque os esforços dos poderes Executivo e Legislativo para realizar uma reforma tributária não são no sentido de liberar recursos adicionais para a realização de direitos, são apenas para simplificar tributos, especialmente tributos indiretos que, como se sabe, são essencialmente regressivos. Em segundo lugar, porque continuam sendo concedidas isenções fiscais que resultam em gastos tributários que correspondem a pouco mais de 4% do PIB, sem qualquer avaliação da sua efetividade. Esses recursos, da ordem de R\$ 300 bilhões em 2019, poderiam, parcialmente ou totalmente, contribuir para aumentar a cobertura de políticas públicas.

Outro motivo que limita a máxima mobilização de recursos disponíveis é a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Atualmente, o mecanismo desvincula 30% das receitas das contribuições sociais, das contribuições de domínio econômico e das taxas da União. Trata-se de um instrumento de gestão fiscal para contingenciamento de recursos orçamentários, com a finalidade de assegurar temporariamente superávit primário durante o ano, limitando os gastos das áreas sociais aos previstos constitucionalmente. No Orçamento de 2019, a DRU alcançou R\$ 92 bilhões. São recursos que deixaram de ir para a saúde e educação, entre outras áreas relevantes para a realização de direitos humanos.

As regras fiscais implementadas pelos governos, assim como os contingenciamentos, são fatores adicionais de diminuição de recursos destinados às políticas públicas. Essas medidas visam, sobretudo, conter os gastos para proteger a dívida pública.

AS REGRAS FISCAIS

As três regras são: a regra do teto de gastos, a regra de resultado primário e a “regra de ouro”. A primeira, que é um dispositivo constitucional, limita o gasto à reposição da inflação por duas décadas, com exceção do pagamento de juros da dívida pública. A segunda, definida nas LDOs, fixa anualmente limites para o déficit primário da União, isto é, para a relação entre as receitas e as despesas governamentais, que desde 2014 está deficitária. Por fim, a “regra de ouro”, que também consta da Constituição Federal de 1988, diz que a União só pode se financiar para pagar despesas de capital, não despesas de consumo e de custeio. A “regra de ouro”, em síntese, tem o objetivo de evitar que governos se endividem para financiar despesas correntes (salários de servidores públicos, benefícios previdenciários e assistenciais, funcionamento e manutenção da administração pública etc.).

A estratégia de contenção das despesas vem atingindo o objetivo fiscal do governo, pois o déficit primário encolheu, passando de 1,8% do PIB para 1% no ano passado, fechando 2019 em R\$ 95,1 bilhões. Contudo, o preço pago pela população, especialmente os grupos mais vulneráveis, vem se revelando bem alto, como veremos ao longo da presente publicação.

Assim, a aplicação das regras fiscais associadas ao contingenciamento de recursos fez com que a execução financeira dos investimentos públicos e de grande parte das políticas caísse em relação aos anos anteriores, apesar de um leve crescimento econômico (1%) acompanhado de um pequeno aumento das receitas federais (1,7%) entre 2019 e 2018. E mais: em muitas situações a diferença entre os recursos autorizados e os efetivamente gastos no ano foi grande.

Os *investimentos públicos* sofreram cortes expressivos tanto no orçamento fiscal e da seguridade quanto no das estatais entre 2018 e 2019. Em relação ao primeiro, a queda, em termos reais, foi de 11,8%, finalizando o ano com R\$ 38 bilhões de gasto orçamentário, menor valor desde 2015. Quanto ao orçamento das estatais, a queda foi de 65%, alcançando apenas R\$ 59 bilhões ao final do ano passado. Com esse nível de investimento, não há qualquer chance da economia poder decolar.

No que diz respeito a áreas que serão analisadas nesta publicação, na *educação*, por exemplo, os recursos autorizados em 2019 foram da ordem de R\$ 123 bilhões; contudo, a execução financeira acabou ficando em R\$ 107 bilhões. Em comparação com o ano anterior, a queda em termos reais da execução financeira foi de 3%. Na *saúde* observou-se estabilidade dos gastos, o que na prática equivale a uma redução das despesas per capita uma vez que a população cresceu no período, sem mencionar que a área vem há anos sendo sistematicamente subfinanciada. Em apenas um ano, a execução financeira do *Ministério do Meio Ambiente* encolheu 8%. E, em 2019, os recursos gastos corresponderam a 71% dos autorizados. No que diz respeito à área de *urbanismo*, a execução financeira de 2019 foi um pouco maior que a de 2018, mas a proporção do gasto em relação ao autorizado foi de 56%.

Quanto ao terceiro pilar, o da **realização progressiva dos direitos**, a nota também é baixa. À diminuição dos valores gastos, decorrentes de não atendimento do pilar anterior, associa-se o desmonte de diversas políticas, o que vem resultando em importantes retrocessos de direitos. Este é o caso, por exemplo, da desestruturação de programas e ações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia que, em 2019, acabou alcançando níveis alarmantes.

A Fundação Nacional do Índio (Funai) vem igualmente sendo desmontada. No começo do governo Bolsonaro, em janeiro de 2019 suas atribuições saíram do Ministério da Justiça e foram repartidas entre o Ministério da Agricultura e o da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Depois de muita pressão social, voltaram para a Justiça. Como se não bastasse, a direção do órgão foi entregue a um delegado da Polícia Federal, que é simpatizante do agronegócio. E mais: a Funai passou de um orçamento autorizado de R\$ 870 milhões em 2013 para um orçamento de R\$ 673 milhões em 2019, o que representa uma queda de 23% em termos reais. Considerando que a Funai é extremamente enxuta e com reduzida capacidade de atuação nos territórios, a perda de orçamento autorizado e a queda dos valores pagos tiveram expressivos impactos na vida dos povos indígenas.

A educação superior é outra área que foi afetada pelos desmontes. A partir de 2014, os recursos começaram a diminuir e houve uma perda, em cinco anos, de pouco menos de R\$ 4 bilhões, mesmo com o aumento da demanda por vagas. O valor pago em 2019 foi menor que o de 2013. Aparentemente, os recursos de 2018 para 2019 aumentaram, mas quando se leva em consideração apenas os recursos pagos no ano, sem restos a pagar de anos anteriores, percebe-se que o valor é menor.

Outro setor fortemente afetado foi o de fomento à pesquisa. Os recursos da Coordenação de Pessoal de Nível Superior (Capes) que, junto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), é responsável pela maioria das bolsas de graduação e pós-graduação, caíram pela metade entre 2015 e 2019, passando de R\$ 9 bilhões para R\$ 4,5 bilhões.

Quanto ao pilar da **não discriminação**, o ano de 2019 deu continuidade ao desmonte das políticas voltadas para a promoção da igualdade de gênero e raça. Como foi visto anteriormente, a Funai está sendo progressivamente sucateada e os recursos para a saúde indígena no âmbito do Ministério da Saúde estão minguando, alcançando R\$ 1,5 bilhão em 2019, menor valor dos últimos anos. A execução financeira das políticas para as mulheres vem caindo sistematicamente desde 2014, uma queda real de 75% entre 2014 e 2019. O mesmo acontece com o programa de promoção da igualdade racial, cujos recursos gastos no mesmo período diminuíram em 81%.

O Ministério da Educação extinguiu em 2019 a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). A Secadi tinha por objetivo fomentar a valorização das diferenças e da diversidade sociocultural e promoção da educação inclusiva e direitos humanos. O seu fim é mais um indicador do desinteresse do governo federal com o combate ao racismo e a outras formas de exclusão.

Por fim, no que diz respeito ao último pilar, o da **participação social**, houve forte ataque à sua efetivação. Com efeito, em 2019, o governo do Presidente Bolsonaro publicou o Decreto 9.759/2019 que eliminou boa parte dos conselhos de políticas públicas. Sobraram os que foram criados por lei, como é o caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e do Conselho Nacional dos direitos das Mulheres (CNDM). Contudo, mesmo esses passaram por profundas modificações, como a diminuição do número de representantes da sociedade civil do Conama. Além disso, várias conferências nacionais, previstas para serem realizadas no ano passado foram canceladas, como a da Assistência Social e a de Segurança Alimentar e Nutricional.

A participação social, que tem respaldo na Constituição de 1988, tornou o Brasil referência internacional em democracia participativa, sendo objeto de interesse e inspiração para vários países. Isto porque são positivos os resultados apresentados pela inclusão de processos participativos na atividade governamental. Destaque-se a democratização da implementação das políticas

públicas, incluindo seus orçamentos, por meio da incorporação de uma pluralidade de atores sociais nos processos decisórios, não se restringindo apenas aos grupos sociais com influência sobre os atores políticos tradicionais. Menciona-se, ainda, o combate à corrupção e à melhora dos serviços prestados. Outro resultado importante tem a ver com correlações entre as deliberações produzidas nas conferências nacionais e a agenda legislativa do Congresso Nacional, sugerindo a importância desses processos participativos na tomada de decisões sobre políticas públicas em nível nacional.

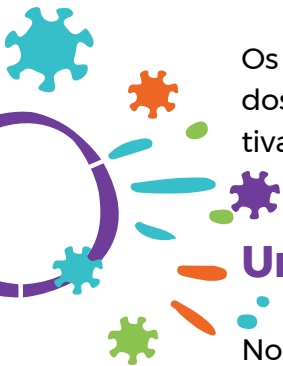
A redução ao mínimo da participação social representa um ataque aos princípios democráticos, reforça processos autoritários e torna a atuação do Estado cada vez mais opaca.

Os retrocessos recentes observados nos gastos públicos federais, além de dificultar a efetivação dos direitos humanos fragilizaram, e muito, a capacidade do governo federal responder tempestivamente às consequências da pandemia do novo coronavírus.

Um país despreparado para enfrentar a Covid-19

No primeiro trimestre de 2020, o país, assim como o resto do mundo, foi surpreendido pela pandemia da Covid-19. É uma crise que se origina na saúde, mas que se estende por toda a sociedade, pois as medidas necessárias para a contenção da pandemia, essencialmente o isolamento social, resultam na paralisação da esfera produtiva, o que irá gerar profunda recessão, por um longo tempo. Estima-se uma expressiva queda do PIB que virá acompanhada de desemprego, diminuição da produtividade e, até, falência de empresas, especialmente as de médio e pequeno portes.

A crise chega num país fragilizado, com altos níveis de desigualdade, crescimento baixo, elevado desemprego e número elevado de trabalhadores na informalidade. Além disso, as políticas públicas voltadas para os mais pobres vêm sendo solapadas nos últimos anos, o que dificulta respostas rápidas e efetivas. Soma-se a isso a existência de regras fiscais anacrônicas, que impossibilitam a liberação imediata de recursos para conter os danos oriundos da crise da Covid-19. Os efeitos da recessão irão agravar as desigualdades de gênero e raça, pois são as mulheres, os negros e os indígenas os que estão entre os mais pobres.



O Inesc defende a implementação tempestiva de um plano de contenção, promovido pelo Executivo e o Legislativo, com medidas de curto, médio e longo prazos, por intermédio de uma forte expansão fiscal, financiada pela dívida pública, entre outros mecanismos.

De imediato, recomenda-se a ampliação da **Renda Básica de Cidadania Emergencial** aprovada final de março pelo Congresso Nacional, pois três meses não serão suficientes para tirar grande parte da população da miséria. A proposta recebeu apoio de um conjunto de organizações da sociedade civil, dentre as quais o Inesc⁴. Devem, ainda, ser revogada a Emenda Constitucional 95, o teto de gastos, e alterada a meta de resultado primário, de modo a disponibilizar os recursos necessários para o plano de contenção. Ademais, é preciso liberar recursos para o Ministério da Saúde na medida das necessidades impostas para a contenção da pandemia. Além disso, são imperativas medidas de postergação de impostos e contribuições, de concessão de crédito subsidiado para socorrer o setor privado, especialmente as médias e pequenas empresas, entre outras ações de proteção dos empregos e dos salários.

No médio e longo prazos, urge a recomposição dos orçamentos do Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização do direito à saúde – universal, integral, pública – e da Educação, bem como dos órgãos voltados para a inclusão dos grupos populacionais, como as mulheres, os negros e os povos e comunidades tradicionalmente apartados do usufruto dos recursos públicos. Urge, ainda, a implementação de uma reforma tributária que não apenas simplifique a estrutura de impostos e contribuições, mas que contribua para o financiamento justo do Estado. É preciso rever a política de incentivos fiscais, buscando avaliar sua efetividade. Faz-se necessário retomar os investimentos públicos e ao mesmo tempo fortalecer os órgãos ambientais de fiscalização, de modo a promover a retomada sustentável do crescimento.

Os próximos capítulos da presente publicação nos levarão a refletir sobre como as decisões dos gastos públicos realizados em 2019 afetaram os direitos de uma maneira geral e, mais especificamente em áreas como saúde, educação, direito à cidade, meio ambiente, criança e adolescente, igualdade racial, mulheres e povos indígenas. Essas áreas correspondem às linhas de trabalho do Inesc.

⁴ A esse respeito, ver: Inesc. *Renda Básica Emergencial é Possível e Necessária: Entenda em 5 pontos*. 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/renda-basica-emergencial-e-possivel-e-necessaria-entenda-em-5-pontos/>

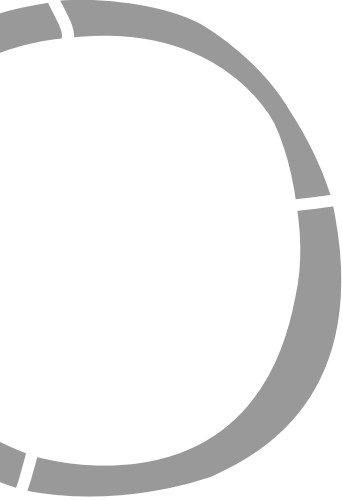
NOTA METODOLÓGICA

O Balanço Geral do Orçamento é uma publicação do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Todos os dados orçamentários desse relatório foram extraídos do SIGA Brasil, um sistema de informações criado pelo Senado Federal sobre orçamento público.

Os motivos para a escolha dessa fonte são: 1) A parceria consolidada do Inesc com a equipe do SIGA Brasil; 2) A deflação permanente dos dados, pelo IPCA, o que permite a comparação entre valores reais dentro de uma série histórica.

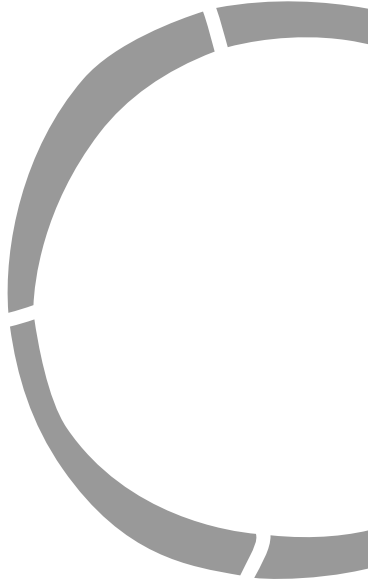
Os dados foram extraídos em fevereiro de 2020, com a correção inflacionária automática do Siga Brasil referente a janeiro de 2020. Outras bases de dados foram utilizadas para análises pontuais, sempre aparecerá na fonte do dado sua procedência. Todas as análises foram realizadas até dia 13 de março de 2020. Devido ao surgimento do novo coronavírus, foram incorporados pequenos textos sobre os novos cenários frente à pandemia entre os dias 30 de março e 13 de abril de 2020.

Note-se que vários capítulos estão acompanhados de comentários de especialistas, o que tem por objetivo ampliar olhares sobre a execução financeira do Orçamento da União, bem como interagir com múltiplos campos interessados no tema. Assim, a advogada Élide Grazine Pinto, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPC-SP) e titular da 2ª Procuradoria de Contas, tece considerações ao capítulo sobre saúde. A doutora em educação e professora da



Universidade de Brasília (UnB), Catarina de Almeida Santos analisa a seção sobre educação. A especialista em políticas públicas do Instituto Socioambiental (Isa), Adriana Ramos, reflete sobre os gastos na área de meio ambiente.

A cientista política Perla Ribeiro, com ampla experiência como gestora pública da área da criança e do adolescente, apresenta reflexões sobre o capítulo voltado para esse público. Cida Bento, considerada pela revista “The Economist” em 2015, uma das 50 profissionais mais influentes do mundo no campo da diversidade, comenta o capítulo sobre igualdade racial. Por fim, a única parlamentar indígena, a deputada federal Joênia Wapichana, apresenta suas considerações no capítulo sobre povos indígenas.



PARA LER O ORÇAMENTO

Para ajudar a leitora e o leitor, apresentamos um resumo dos principais termos orçamentários adotados em nossas análises.

Primeiro, é preciso saber quais são as **leis do ciclo orçamentário**:

Projeto de Lei Orçamentária Anual

Precisa ser aprovado pelo legislativo até **22 de dezembro**.

PLOA

Lei Orçamentária Anual

Estima as receitas e programa as despesas de **cada ano**.

A **LOA** é regida pelo **PPA** e pela **LDO** →

PPA

Plano Plurianual

Define estratégias, diretrizes e metas da administração pública para os próximos **4 anos**.

LDO

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Traz regras para elaborar e executar o orçamento do **ano seguinte**, definindo prioridades e metas do governo.

DEPOIS, É IMPORTANTE IDENTIFICAR ONDE SE DEU O GASTO PÚBLICO E OS RESPONSÁVEIS PELA SUA EXECUÇÃO.

Neste relatório, utilizamos os termos oficiais do Manual Técnico Orçamentário (MTO):

Órgão é a entidade pública responsável pela execução daquela despesa e pela efetivação das ações planejadas.

Unidade orçamentária é uma subdivisão dentro do órgão responsável pela despesa.

Função é a classificação da área temática da despesa (saúde, educação, previdência, etc.)

Subfunção é um detalhamento das funções

Programa se refere ao programa temático definido no PPA para a despesa.

Ação são as atividades pelas quais se pretende concretizar os programas do PPA.

Plano orçamentário é um maior detalhamento da ação.

Agora, vamos conhecer as etapas da execução orçamentária a partir de um exemplo prático



VAMOS CONSTRUIR UMA ESCOLA?

ETAPA 1

Despesa autorizada

Recurso para a ação foi inicialmente aprovado na LOA (Dotação Inicial) e recebeu eventuais Créditos Adicionais.

ETAPA 2

Despesa empenhada

Ministério da Educação faz processo de licitação e contrato de realização da obra. Com o contrato assinado, se separa uma verba para o pagamento.

ETAPA 3

Despesa liquidada

Com a escola entregue e verificada, é encaminhado o pagamento.

ETAPA 4

O pagamento final ao realizador da obra será contabilizado em **Despesas Pagas**. Se for necessário estender o pagamento para o ano posterior, ele entra no orçamento com a rubrica **Restos a Pagar**.

Contingenciamento é o bloqueio temporário de valores para ajustar receitas e despesas do governo, que se transforma em corte se não houver até o final do ano o descontingenciado.

Quanto foi gasto no ano com essa política? O Inesc utiliza o conceito de **Execução Financeira**, que são os valores pagos + restos a pagar pagos.

Execução Financeira:

valores pagos + restos a pagar pagos

Utilizamos o conceito de Execução Financeira porque a maior parte das políticas públicas da União são plurianuais e os desembolsos financeiros tendem a extrapolar o limite temporal de um ano.

Execução Orçamentária

pago ÷ autorizado

A Execução Orçamentária é um recorte anual do que foi gasto em relação ao planejado, o que nos permite entender as prioridades do governo após a aprovação da Lei Orçamentária Anual.



METODOLOGIA

ORÇAMENTO & DIREITOS

Desenvolvemos uma metodologia para analisar o orçamento público tendo em vista a defesa e promoção dos direitos humanos. Nela, cinco pilares são fundamentais para promover a cidadania plena:

QUAL É A NOSSA FONTE?

Todos os dados orçamentários desse relatório foram extraídos do SIGA Brasil, um sistema de informações sobre orçamento público com acesso facilitado aos dados, por meio da Internet.

- 1 O financiamento do Estado com justiça social.** *Ou seja, quem ganha mais, paga mais.*
- 2 A aplicação do máximo de recursos disponíveis.** *A maior parte das despesas públicas tem que ir para investimentos sociais, ambientais e climáticos – e não para pagamento da dívida.*
- 3 A realização progressiva dos direitos humanos.** *Nenhum direito a menos, sob qualquer circunstância.*
- 4 A não discriminação e a promoção de igualdade,** *especialmente de mulheres, população LGBTQ+, negros, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas.*
- 5 E a participação social,** *que deve estar presente no desenho de todas as políticas e do orçamento para assegurar a transparência e o controle social.*

*Por fim, cabe questionar: **os recursos arrecadados pela União estão servindo para garantir direitos ou violá-los?** É o que vamos analisar neste balanço.*

PANORAMA GERAL



Panorama geral da economia e política fiscal em 2019

Entramos em 2019 com grandes expectativas do mercado e do governo para a economia brasileira. As promessas do novo presidente eleito Jair Bolsonaro, e seu ministro da economia Paulo Guedes, eram de aprofundar a austeridade fiscal e a liberalização da economia, consolidando a mudança de paradigma da política econômica governamental implementada desde 2015. Estimava-se um crescimento de 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB), além da retomada do emprego e dos investimentos.

Contudo, o crescimento do PIB de 2019 foi de apenas 1,1% - resultado pior do que dos anos de 2018 e 2017, quando a economia cresceu 1,3% (ver tabela 1). O PIB de 2019 está, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no mesmo patamar do primeiro trimestre de 2013. Confirmou-se, portanto, mais um ano sem retomada efetiva da economia brasileira, ainda que se se tenha superado a trajetória de queda do PIB dos anos de 2015 (-3,5%) e 2016 (-3,3%)⁵.

O pouco crescimento econômico atingido se deu por meio do aumento do consumo das famílias, seguido pela expansão do agronegócio. O estímulo ao consumo deu-se por meio da expansão de crédito, com uma política pontual sendo fundamental para esse resultado: a liberação de quase R\$ 45 bilhões do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) dos trabalhadores. O agronegócio, por sua vez, tem sido nos últimos anos um dos principais motores do PIB brasileiro. Outros setores que apresentaram crescimento no ano foram a extração mineral, principalmente em função da retomada da produção da Vale após o crime ambiental de Brumadinho; a construção civil e a produção de petróleo e gás. Tivemos, portanto, um crescimento impulsionado pelas economias do trabalhador e pela expansão do nosso modelo econômico agroexportador e extrativista, que é concentrador de renda e gerador de impactos e violências socioambientais.

⁵ IBGE. PIB cresce 1,1% e fecha 2019 em R\$ 7,3 trilhões. 04 de março de 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27007-pib-cresce-1-1-e-fecha-2019-em-r-7-3-trilhoes>.

TABELA 1

Indicadores econômicos do biênio

2018 a 2019

Indicador	2018 (%)	2019 (%)	Fonte / Recorte Temporal
Crescimento do PIB	1,3%	1,1%	IBGE
Inflação	3,8%	4,3%	IBGE
Taxa de desemprego	11,6%	11,0%	IBGE / 4º TRI
Taxa de Juros Selic	6,5%a.a	4,5%a.a	Banco Central/ Dezembro

Elaboração: Inesc

Alguns indicadores de emprego apresentaram melhora em 2019. Houve elevação dos níveis de ocupação e aumento real dos rendimentos do trabalho em 2,6% no ano. Porém, essa melhora, que ainda representa 11,6 milhões de desempregados no Brasil⁶, é marcada pela expansão do trabalho informal e do subemprego. O ano de 2019, nesse sentido, foi o primeiro em que o crescimento do emprego por conta própria superou o do emprego com carteira assinada⁷. É a consolidação no Brasil da “uberização”, que promete autonomia em troca da negação de direitos trabalhistas e da superexploração do trabalho. Além disso, o número de empregados sem carteira assinada no setor privado chegou a 11,9 milhões, novo recorde desde 2012⁸.

A série de reformas aprovadas nos últimos anos, como a trabalhista e a previdenciária, continha a promessa de retomada dos investimentos privados. A redução da taxa de juros a níveis historicamente baixos pelo Banco Central ao longo do ano foi outra política que teve o mesmo objetivo.

6 IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Divulgação Especial. Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil. 4º trimestre de 2019. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnadc_201901_trimestre_novos_indicadores.pdf

7 Ipea. Carta de Conjuntura. Seção X: Visão Geral da Conjuntura. 4 trimestre de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191219_cc_45_visao_geral.pdf

8 Boletim de Conjuntura do DIEESE, número 20. Dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2019/boletimConjuntura020.html>

O investimento, porém, obteve crescimento de apenas 3%, carregado principalmente pelas demandas da construção civil, e ainda se encontra abaixo dos níveis de 2014⁹. As expectativas do empresariado para a economia permanecem pessimistas¹⁰, o que significa que uma retomada mais expressiva dos investimentos não deve acontecer em 2020.

Outro indicativo da apreensão do empresariado, tanto nacional quanto internacional, foi o registro em agosto de 2019 da maior fuga de capitais do Brasil em, pelo menos 23 anos. As saídas totalizaram R\$ 10,79 bilhões¹¹. Esse fator, entre outros, levou o governo a vender U\$ 36 bilhões de nossas reservas internacionais¹², com o objetivo de conter a subida do dólar. A desconfiança empresarial ao novo governo e ao cenário internacional está maior que a credibilidade no Paulo Guedes e nas reformas e ajustes fiscais propagados.

Se, por um lado, observou-se o crescimento do agronegócio e da construção civil e uma leve retomada do investimento privado, por outro lado, a indústria continuou sofrendo em 2019, sem grandes perspectivas de melhora num cenário que já é estrutural da economia brasileira. Segundo o IBGE, a produção industrial em 2019 acumulou queda de 1,1% frente a igual período de 2018, interrompendo dois anos consecutivos de crescimento, 2017 e 2018. Os bens de capital¹³ foram o que apresentaram maior queda, de 8,8%, seguido pelos bens de consumo duráveis¹⁴ (-2,7%)¹⁵.

Essa queda da produção industrial em setores estratégicos é ainda mais preocupante em um ano de desvalorização do real, o que demonstra os limites da política cambial quando não combinada

9 Boletim de Conjuntura do DIEESE, número 20. Dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2019/boletimConjuntura020.html>.

10 Ipea. Carta de Conjuntura. Seção X: Visão Geral da Conjuntura. 4º trimestre de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portall/images/stories/PDFs/conjuntura/191219_cc_45_visao_geral.pdf.

11 Valor Econômico. Saída mensal de capital externo na bolsa é recorde. 04 de setembro de 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2019/09/04/saida-mensal-de-capital-externo-na-bolsa-e-recorde.ghtml>.

12 Secretaria do Tesouro Nacional. Dívida Pública Federal: Relatório Anual. 2019. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/31542:1064336:inline:28082283733871>.

13 Bens de capital: bens que servem para a produção de outros, como máquinas, equipamentos, materiais de construção e instalações industriais.

14 Bens de consumo duráveis: aqueles que podem ser usados várias vezes e durante longos períodos de tempo, como um carro, uma geladeira ou uma máquina de lavar.

15 IBGE. Produção industrial recua 0,7% em dezembro e fecha 2019 com queda acumulada de 1,1%. 04 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26780-producao-industrial-recua-0-7-em-dezembro-e-fecha-2019-com-queda-acumulada-de-1-1>.

com uma política industrial. Em outras palavras, a indústria não conseguiu responder à desvalorização do real e a elevação do consumo das famílias com aumento da produção. A demanda por produtos industrializados foi, assim, resolvida com o aumento das importações.

Política fiscal em 2019: entre a Previdência e os contingenciamentos

Equilibrar as contas foi a prioridade da política econômica do governo em 2019, assim como vem sendo desde 2015. Discutiremos aqui três medidas adotadas em prol do ajuste fiscal em 2019: a reforma da previdência, os contingenciamentos e a obtenção de receitas extraordinárias¹⁶.

A política mais discutida pela mídia e pela sociedade em geral foi a aprovação da reforma da previdência pelo Congresso Nacional, que promete economizar R\$ 855 bilhões nos próximos dez anos. Em uma reforma onde quase todas (os) devem ser impactados, serão os pobres e a classe média os que mais sofrerão as consequências da Nova Previdência, principalmente devido aos 40 anos de trabalho necessários para o recebimento de 100% dos benefícios a que se têm direito. E nada garante que a economia de recursos anunciada será direcionada ao investimento ou à garantia de direitos.

¹⁶ *Receitas Extraordinárias: são receitas públicas não permanentes/usuais (logo, não tributárias) que ocorrem, por exemplo, no caso de guerras, doações e venda de ativos da União.*

DESCONSTRUINDO TABUS ECONÔMICOS: E SE O DINHEIRO NÃO ACABASSE?

Teorias econômicas alternativas vêm ganhando força no debate político brasileiro. É o caso da Teoria Moderna da Moeda (Modern Monetary Theory no inglês) que propõe mudança de paradigma para a política fiscal, ao enfatizar a diferença entre o orçamento público e o orçamento privado, e analisar as implicações dessa disparidade.

Em resumo, o governo brasileiro, como a maioria dos governos no mundo, não possui as mesmas barreiras de acesso às receitas do que as famílias, pois fabrica seu próprio dinheiro, nunca podendo ter uma dívida impagável. As barreiras aos gastos do governo, portanto, devem ser apenas os recursos materiais disponíveis na sociedade.

A Moderna Teoria Monetária tem trazido outra compreensão para o debate econômico e um horizonte mais positivo para a luta por direitos. Nesta perspectiva, o verdadeiro entrave ao desenvolvimento são as regras autoimpostas pelos governos, em especial o teto de gastos e as metas de superávit primário.

Outra medida fiscal digna de nota foi o expressivo contingenciamento¹⁷ de recursos que ocorreu no início do ano: foram cortados em março mais de R\$ 31 bilhões em áreas como educação, direitos humanos, defesa e habitação. Os contingenciamentos foram ao final do ano em grande parte revogados¹⁸. Entretanto, a demora da revogação atrasou e impossibilitou gastos e desorganizou a gestão dos ministérios, que em parte não conseguiram, assim, entregar as políticas públicas planejadas no orçamento anual. Esta estratégia proposital, que tem como objetivo atingir a meta de resultado primário mostrou-se exitosa em termos fiscais, com o déficit primário reduzindo de

17 Carmela Zigoni, Cleo Manhas, Leila Saraiva e Livi Gerbase. *Contingenciamento: quais setores sofreram cortes de orçamento?* 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/>.

18 Ipea. *Carta de Conjuntura. Seção X: Visão Geral da Conjuntura. 4 trimestre de 2020. p.13* Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191219_cc_45_visao_geral.pdf.

1,8% para 1% do PIB e fechando o ano em R\$ 95,1 bilhões¹⁹. Por outro lado, revelou-se desastrosa em termos sociais, como veremos nas análises por área deste relatório.

O descontingenciamento só foi liberado pelo governo devido a terceira frente de ajuste fiscal deste ano, a criação de receitas extraordinárias ao Tesouro. O Leilão da Cessão Onerosa, que se constituiu na venda de duas áreas petrolíferas na região do pré-sal, descobertas pela Petrobrás, arrecadou R\$ 69,90 bilhões, e a escolha pelo alto bônus de entrada significou uma elevada injeção de liquidez no Tesouro e nas contas dos estados e municípios brasileiros²⁰. Além disso, os planejamentos de privatizações, como da Eletrobrás e dos Correios, já estão sendo sentidos na prática, com essas e outras estatais sofrendo altos cortes de investimentos por parte do governo federal. Em prol do cumprimento de metas fiscais, o Estado vende seus bens e seus recursos naturais, em detrimento de uma estratégia de desenvolvimento e crescimento de longo prazo.

Por fim, é importante destacar o que aconteceu com a Dívida Pública Federal²¹ (DPF) em 2019. Com o rebaixamento das taxas de juros, diminuiu o custo da dívida contraída no ano. A instabilidade econômica nacional e internacional, porém, levou o governo ao resgate líquido de títulos prefixados e à emissão líquida de títulos a taxas de juros flutuantes²² – uma tendência que vem ocorrendo desde 2015²³. O que isso significa na prática? Que os detentores da dívida estão apostando que a baixa de juros não veio para ficar, e vão ganhar muito se o cenário se confirmar.

Além disso, o estoque da DPF cresceu 10% de 2018 para 2019, principalmente devido à apropriação de juros. Os maiores detentores da dívida em 2019 foram os fundos de investimento (26,7%),

19 Ministério da Economia. Governo Central registra déficit primário de R\$ 95,1 bilhões em 2019. 2020 Disponível em: <http://www.economia.gov.br/noticias/2020/01/governo-central-registra-deficit-primario-de-r-95-1-bilhoes-em-2019>.

20 Agência Brasil. Leilão da Cessão Onerosa arrecada R\$ 69,960 bilhões em bônus. 06 de novembro de 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/leilao-da-cessao-onerosa-arrecada-r-69960-bilhoes-em-bonus>.

21 Dívida Pública Federal: É a dívida contraída pelo governo federal com entidades financeiras ou pessoas da sociedade. Ela é separada em Dívida Pública Mobiliária Federal interna, contraída em reais, com a Dívida Pública Federal externa, realizada com divisas.

22 Dívida Pública Mobiliária Federal interna pode ser contraída, simplificada, por meio de títulos pré-fixados e pós-fixados, ou flutuantes. Enquanto nos primeiros a taxa de juros a ser paga pelo governo é fixada no momento da venda do título de dívida, no último o montante de juros a ser pago se alterará com as oscilações nas taxas de juros ao longo do período de amortização.

23 Secretaria do Tesouro Nacional. Dívida Pública Federal Relatório Anual 2019. 2020. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/31542:1064336:inline:28082283733871>.

seguido pelos fundos de previdência (24,9%) e os bancos (24,7%)²⁴. Em 2019, foram pagos R\$ 278 bilhões em juros aos detentores da DPF, segundo dados do Siga Brasil. A título de comparação, esse valor é 2,5 vezes maior que o gasto total do governo federal com educação.

Mais um ano sem justiça tributária no Brasil

Ao analisarmos as receitas federais, verificamos a retomada da arrecadação de impostos desde 2018, após dois anos seguidos de queda, 2016 e 2017. Em 2019, houve aumento de 1,71% da receita tributária federal, puxada principalmente pelos aumentos de arrecadação do Imposto de Renda de Pessoa Física e Pessoa Jurídica, ambos de 11%²⁵. É sempre importante lembrar também da receita financeira²⁶, que complementa a receita tributária no financiamento ao gasto público: em 2019, ela representou 45,1% do total da receita federal.

Não é suficiente, porém, somente analisar as receitas e a arrecadação, é preciso, ainda, avaliar os impactos dos impostos nas desigualdades. Trata-se de verificar se está sendo aplicado o princípio de quem tem mais, paga mais. Infelizmente, 2019 foi mais um ano em que esse princípio não se concretizou, com nossa carga tributária permanecendo altamente regressiva e injusta.

No Brasil, não há taxação de lucros e dividendos de sócios e acionistas, deixando o mercado financeiro praticamente livre da cobrança de impostos. O único tributo federal significativo nesse âmbito é o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), que representou em 2019 apenas 2,65% do total arrecadado federalmente²⁷. Os dados da Receita Federal divulgados nos últimos anos demonstraram a injustiça desse cenário: os super-ricos (definidos aqui como aqueles que ganham

24 Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal Relatório Anual 2019. 2020*. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/31542:1064336:inline:28082283733871>.

25 Receita Federal. *Análise da Arrecadação das Receitas Federais. Dezembro de 2019*. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/dezembro2019/analise-mensal-dez-2019.pdf>

26 As receitas financeiras são aquelas não incluídas no cálculo do resultado primário, se constituindo predominantemente as receitas adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das aplicações financeiras da União, entre outras.

27 Receita Federal. *Análise da Arrecadação das Receitas Federais. Dezembro de 2019*. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/dezembro2019/analise-mensal-dez-2019.pdf>

mais de 320 salários mínimos por mês) pagam menos de 2% de alíquota efetiva do Imposto de Renda (IR), pois a maioria dos seus rendimentos estão no mercado financeiro.

Em 2019, a publicação de novos dados confirmou uma injustiça fiscal já denunciada pelo Inesc²⁸: a de gênero. Um estudo inédito do Instituto de Justiça Fiscal a partir das informações da Receita Federal concluiu que por não estarem nesses estratos mais ricos da população, e estarem sobre representadas nas faixas de renda que pagam mais impostos proporcionalmente aos seus proventos, as mulheres pagam mais IR do que os homens no Brasil²⁹.

O reconhecimento sobre a importância da justiça tributária ganhou espaço no debate brasileiro e internacional em 2019. Na área internacional, em um artigo publicado este ano, a diretora-geral do Fundo Monetário Internacional (FMI), Kristalina Georgieva, enfatizou a importância da tributação para a diminuição das desigualdades. Para uma instituição que sempre defendeu a centralidade do equilíbrio fiscal, surpreendeu a ênfase outorgada tanto à questão das desigualdades quanto à política fiscal como mecanismo de enfrentamento das injustiças sociais.

O QUE AFIRMOU GEORGIEVA

“A solução para combater as desigualdades é repensar as políticas fiscais e a tributação progressiva. A tributação progressiva é um componente essencial de uma política fiscal eficaz. Nossos estudos mostram que é possível elevar as alíquotas tributárias marginais no topo da distribuição de renda sem sacrificar o crescimento econômico”. Kristalina Georgieva, diretora-geral do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Disponível em: <https://blogs.imf.org/2020/01/07/reduce-inequality-to-create-opportunity/>

28 Inesc. *As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda. Brasília, setembro de 2014. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/as-implicacoes-do-sistema-tributarios-brasileiro-nas-desigualdades-de-renda/>*

29 Instituto de Justiça Fiscal. *Mulheres pagam mais IRPF do que homens no Brasil. 2020. Disponível em: <http://ijf.org.br/mulheres-pagam-mais-irpf-do-que-homens-no-brasil/>*

No Brasil, cresceu tanto na mídia quanto no debate político o entendimento de que nosso sistema tributário precisa ser reformado. Contudo, as propostas de reforma tributária em discussão hoje não se dispõem a enfrentar a regressividade da nossa carga tributária, focalizando somente na simplificação tributária. As duas propostas de reforma tributária que foram mais debatidas em 2019 no Congresso Nacional, a PEC 45 da Câmara dos Deputados e a PEC 110 do Senado, reconhecem essa regressividade, mas preferiram não enfrentá-la. Uma reforma contundente esbarra nos interesses das elites no poder, que se beneficiam do nosso atual sistema.

Todavia, alguns projetos de emenda constitucional apresentados propuseram mudanças mais substantivas. A Reforma Tributária Justa e Solidária³⁰ foi o mais relevante deles, por contar com o apoio dos governadores do nordeste e de todos os partidos que compõe a Liderança da Minoria na Câmara dos Deputados. Baseada em propostas da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), com apoio de outros parceiros, entre eles o Inesc, essa emenda prevê a elevação da tributação sobre a renda e patrimônio, com redução equivalente na tributação sobre o consumo. Isso se realizaria por uma série de medidas, como alterações nos impostos sobre herança e sobre propriedade rural.

Está faltando vontade política, porém, para a consideração de propostas de reformas tributárias que combatam as injustiças do nosso atual sistema. Com o andamento das discussões em 2020, ainda há espaço para uma reforma tributária que promova justiça fiscal.

30 PT no Senado. Emenda Substitutiva Global número 184. 2019. Disponível em: <https://ptnosenado.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Emenda-Substitutiva-Global-Minoria-VF-29.08-autenticada-3-1.pdf>

Gastos orçamentários em 2019

A execução orçamentária do governo federal em 2019 foi de R\$ 2,4 trilhões de reais³¹, o que representou um aumento de 0,41%, em relação ao ano anterior. Não houve retração, porém, as despesas não acompanharam o crescimento do PIB, pois ficaram achatadas pela meta de resultado primário. A tendência é esse cenário se aprofundar ao longo dos próximos anos, devido ao teto de gastos, que proíbe por 20 anos a equiparação das despesas pelo menos ao crescimento econômico ou ao crescimento da população.

Dois cortes orçamentários merecem destaque inicial. Primeiro, houve uma forte redução de gastos de alguns fundos. Programas de subsídios à produção agrícola, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), sofreram quedas expressivas em suas despesas, de 85,1% e 44,2% respectivamente³². O engessamento das despesas vinculadas a fundos foi uma justificativa do governo em 2019 para encaminhar uma Proposta de Emenda à Constituição, batizada de PEC dos Fundos, que liberaria essas despesas para outros gastos.

A segunda queda de gasto relevante diz respeito aos investimentos públicos que sofreram cortes significativos, tanto no orçamento fiscal-seguridade quanto no das estatais. Em relação ao primeiro, a queda dos investimentos³³, em termos reais, foi de 11,8%, finalizando o ano com R\$ 38 bilhões de gasto orçamentário. Em relação ao orçamento das estatais, que contém tanto gastos com investimentos quanto com despesas correntes, depois de uma recuperação dos gastos com as empresas públicas em 2018, em 2019 voltamos aos níveis baixos de 2017. Apesar da centralidade do investimento para a retomada do crescimento econômico, ele não esteve nas prioridades do governo em 2019 (ver gráfico 1).

31 Inclui Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social. Esse valor não inclui o referente ao refinanciamento da dívida pública.

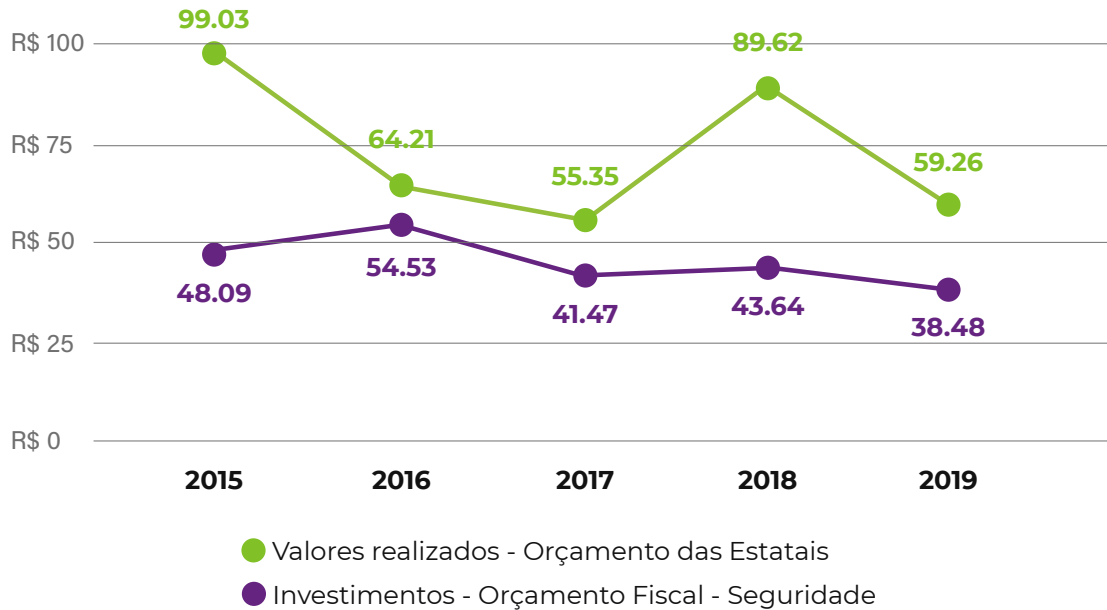
32 Tesouro Nacional Transparente. Resultado Fiscal do Governo Central - Série Histórica. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal#item-dados-abertos>.

33 Os investimentos são gastos para a expansão da máquina pública. São despesas orçamentárias, como softwares e o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Se diferem das despesas correntes, necessárias para o custeio da máquina pública.

GRÁFICO 1

Evolução dos investimentos públicos

2015 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Inesc

Em relação às despesas por órgão, a mudança de governo dificulta uma visão geral de realocações orçamentárias, pois foram extintos dez ministérios em 2019. Analisando as despesas dos ministérios que permaneceram, nota-se que a realocação de recursos deu-se de acordo com as prioridades de campanha do governo: por um lado, a queda de recursos para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e o Ministério do Meio Ambiente reflete a agenda anticientífica e antiambientalista; por outro, o aumento de despesa no Ministério da Defesa, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e no Ministério de Minas e Energia traduz a prioridade na segurança pública, no agronegócio e no setor extrativista (ver tabela 2).

TABELA 2

Execução do orçamento de ministérios selecionados

Comparação entre 2018 e 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Órgão	2018 (bilhões)	2019 (bilhões)	Var. 18-19 (%)
Ministério do turismo	R\$ 0,78	R\$ 0,69	-12,5%
Ministério da ciência, tecnologia, inovações e comunicações	R\$ 9,70	R\$ 8,76	-9,7%
Ministério do meio ambiente	R\$ 2,93	R\$ 2,68	-8,5%
Ministério da justiça e segurança pública	R\$ 14,39	R\$ 15,21	5,7%
Ministério da defesa	R\$ 102,61	R\$ 114,23	11,3%
Ministério da agricultura, pecuária e abastecimento	R\$ 10,40	R\$ 15,67	50,7%
Ministério de minas e energia	R\$ 8,07	R\$ 40,90	406,8%

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Gastos sociais

Os gastos sociais são despesas que proporcionam o bem-estar social e possibilitam a realização dos direitos humanos. Elas são divididas pelo Tesouro Nacional em oito áreas: Saúde; Educação; Assistência Social; Habitação e Saneamento; Cultura; Trabalho; Organização Agrária; Previdência Social. Existem exceções: por exemplo, as altas aposentadorias do setor Judiciário, incluídas nos gastos da Previdência, aumentam a desigualdade social ao invés de combatê-la. Todavia, estes dispêndios nos indicam as diretrizes básicas de gastos do governo em setores estratégicos para a promoção de justiça social.

O FIM DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO?

Quando completou 100 dias de governo, o presidente Jair Bolsonaro assinou o decreto 9.759, que objetivou diminuir de 700 para menos de 50 o número de conselhos ligados à administração pública federal. Além de conselhos, o decreto encerrou comitês, comissões, grupos, juntas, fóruns e quaisquer outros colegiados estabelecidos por decretos ou mencionados em lei. O STF, porém, limitou o alcance dessa medida, ao avaliar que um decreto não tem o poder de extinguir colegiados previstos em lei.

As instâncias de interação entre governo e sociedade são instrumentos fundamentais de participação social e têm como uma de suas atribuições a discussão sobre o orçamento e sua alocação. A extinção deles foi um afronte direto à democracia e à participação social em assuntos tão fundamentais para a garantia dos direitos humanos, como trabalho escravo, combate à discriminação de LGBTQIA+, segurança alimentar e nutricional, política indigenista, mobilidade urbana e gestão da internet.

A política fiscal implementada desde 2015 vem penalizando fortemente a área social, resultando na violação de direitos de grande parte da população brasileira. Se no período de 2002 a 2015 o Tesouro verificou aumento de despesas sociais em todas as áreas³⁴, o cenário nos últimos cinco anos é de cortes nos gastos sociais, principalmente quando olhando para os gastos que não são obrigatórios ao governo, e que logo são os mais afetados pelas metas fiscais, os chamados discricionários. Áreas como educação, trabalho e cultura perderam cerca de 50% de seus recursos discricionários quando comparamos 2019 com 2014, o ano anterior ao início da austeridade. A organização agrária, área mais afetada desde o começo da crise, chegou a perder mais de 90% de seus gastos não-obrigatórios³⁵.

Em 2019, especificamente, os gastos sociais discricionários³⁶ diminuíram em 8,55% quando comparado com o ano anterior. As áreas mais afetadas por cortes foram a organização agrária, a cultura, educação e trabalho. Os setores de assistência social, saneamento, habitação e a previdência social foram os que apresentaram algum aumento de despesa discricionária (ver tabela 3).

³⁴ Tesouro Nacional Transparente. *Gastos Sociais do Governo Central - Classificação dos Gastos Tributários*. 2015. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/gastos-sociais-do-governo-central-dados-anuais>

³⁵ Organização Agrária: Os gastos com essa função estão associados principalmente à agricultura familiar, à reforma agrária e ao desenvolvimento regional.

³⁶ As despesas governamentais podem ser obrigatórias ou discricionárias. O primeiro são gastos que o governo é obrigado por lei a realizar, como folha de pagamento, benefícios da previdência, benefícios assistenciais e subsídios. As despesas discricionárias, por sua vez, podem ser cortadas, "ajustadas" sem a necessidade de alteração em lei. São despesas do poder executivo, legislativo e judiciário e formam cerca de 10% do total das despesas governamentais.

TABELA 3

Despesas discricionárias (não obrigatórias) com gastos sociais

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Área de gasto social	2018 (milhões)	2019 (milhões)	variação 2018-2019 (%)	variação 2014-2019 (%)
Organização agrária	R\$ 801,77	R\$ 656,97	-45,46%	-91,97%
Cultura	R\$ 1.064,42	R\$ 580,55	-18,06%	-51,27%
Educação	R\$ 26.691,93	R\$22.416,67	-16,02%	-47,06%
Trabalho	R\$ 653,43	R\$ 552,15	-15,50%	-48,45%
Saúde	R\$ 31.361,44	R\$29.961,47	-4,46%	37,19%
Previdência social	R\$ 3.482,21	R\$ 3.977,39	1,99%	-26,16%
Habitação	R\$ 1.887,62	R\$ 1.925,13	6,14%	-69,33%
Saneamento	R\$ 60,70	R\$ 64,42	12,95%	-49,65%
Assistência social	R\$ 1.039,37	R\$ 1.174,01	14,22%	-45,39%
Total	R\$ 67.042,87	R\$61.308,77	-8,55%	-28,93%

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Um 2020 ainda mais sombrio?

Em 2019, o orçamento esteve longe de ser uma peça central para assegurar a realização dos direitos humanos no Brasil. Foi **financiado de forma injusta**, taxando proporcionalmente mais os que têm menos. Não **mobilizou o máximo de recursos disponíveis**, pois além de ter sido limitado à regra do teto de gastos, sofreu cortes expressivos que afetaram os mais vulneráveis. Pelos mesmos motivos, não assegurou a **realização progressiva dos direitos humanos**, pois os recursos não acompanharam o crescimento da população nem a magnitude dos problemas que afetam o Brasil. Tampouco assegurou a **participação social**, na medida em que a maior parte das instâncias de interlocução entre governo e sociedade foram desmontadas. Por fim, não atendeu à dimensão da **não discriminação**, uma vez que instituições e recursos destinados à população negra, quilombola, mulheres e comunidade LGBTQIA+, entre outros públicos historicamente excluídos, foram desmantelados. Conforme mencionado anteriormente, nos próximos capítulos, o relatório nos levará a refletir como as decisões de gastos em 2019 impactaram em áreas fundamentais para a promoção de direitos humanos, como saúde, educação, direito à cidade e meio ambiente, entre outras.


Se as perspectivas para o ano de 2020 já não eram alvissareiras, sem nenhuma esperança de real melhora na qualidade de vida das pessoas e diminuição das desigualdades, a pandemia da Covid-19 tornou tudo ainda mais difícil.

Supondo que o novo coronavírus não tivesse chegado ao Brasil, um eventual crescimento econômico mais expressivo, se existisse, não seria acompanhado da retomada dos investimentos ou do emprego formal, e poderia aprofundar as violências de caráter socioambiental.



Na política fiscal, a agenda econômica do governo priorizaria a diminuição das despesas obrigatórias, como vem sendo desenhado. Tratadas muitas vezes apenas como grandes regalias a servidores com altos salários, nestas despesas também estão incluídas o pagamento de salários de professoras e enfermeiras e do piso da saúde e da educação. Em vez de uma revisão aprofundada das despesas obrigatórias em prol da justiça social, as PECs enviadas pela equipe do Ministro da Economia³⁷ ao Senado Federal propõem cortes generalizados. O aumento dos gastos sociais e dos investimentos, no discurso governamental, só seria possível após essas reformas³⁸.

A pandemia da Covid-19 alterou um cenário de altas expectativas do governo de crescimento econômico. É estimada uma queda expressiva do PIB, que virá acompanhada de desemprego, queda de produtividade, crise no sistema de saúde e falência de empresas. Ainda não sabemos o tamanho da crise e quais serão as políticas do governo na saúde e na economia para combater a pandemia, mas até a publicação deste balanço é possível destacar:

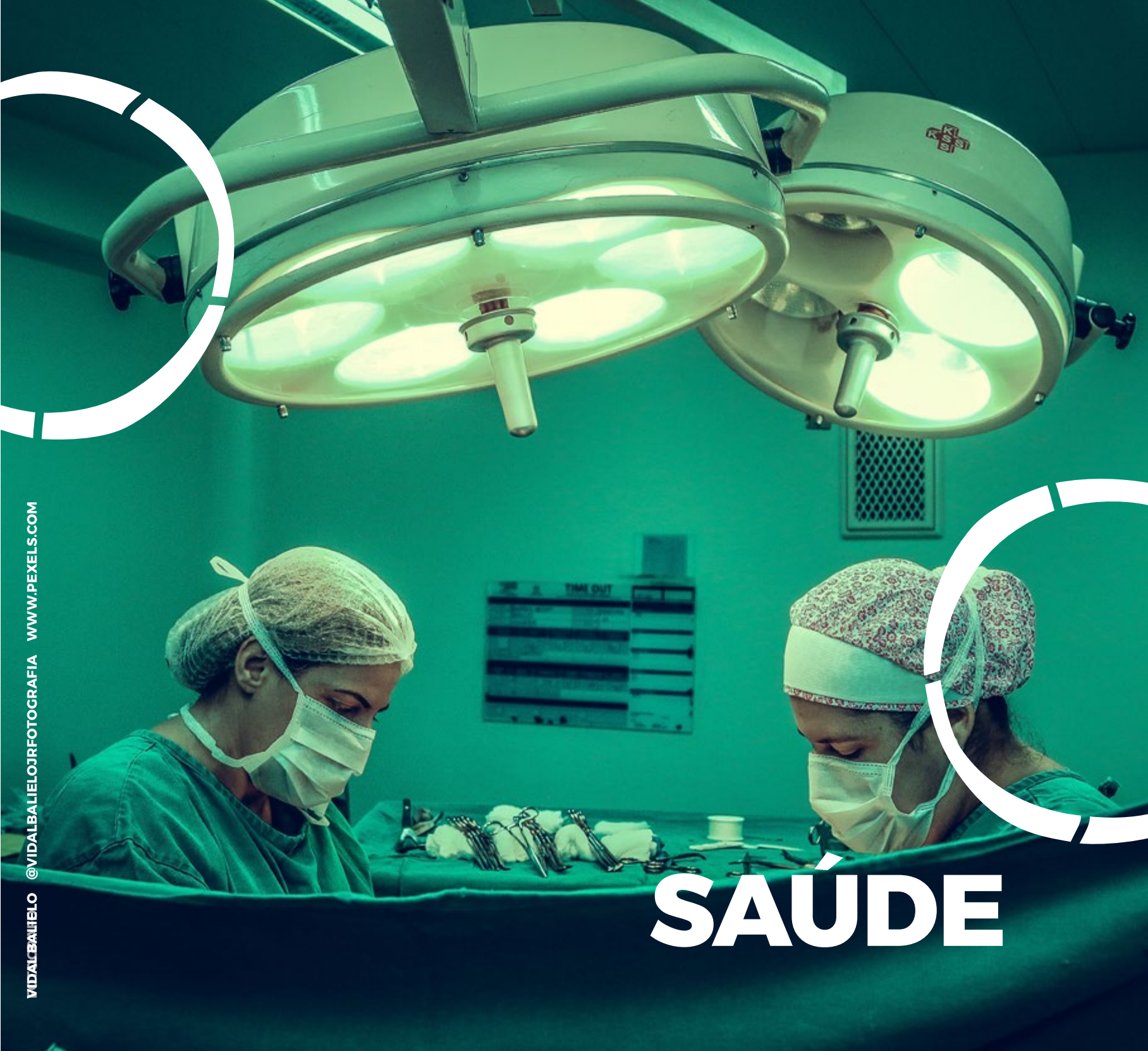
- 
1. As ações do governo até agora, de maneira geral, foram tímidas em relação à injeção de dinheiro na economia.
 2. É possível a articulação política no Legislativo para a aprovação de medidas urgentes a fim de garantir a subsistência das populações mais vulneráveis à estagnação econômica provocada pelas medidas de contenção à pandemia, como no caso da Renda Básica Emergencial.
 3. Por outro lado, precisamos ficar atentas (os) às tentativas do Legislativo de utilização da crise para o encaminhamento de políticas de redução das despesas obrigatórias e de congelamento de gastos. Devemos utilizar esse momento para repensarmos o financiamento do setor público em prol da justiça fiscal, porém, não é o momento de reduzir despesas do governo, principalmente quando envolve o corte de salário de servidores públicos que estão na linha de frente do enfrentamento da crise - das enfermeiras aos gestores.

³⁷ Inesc. Plano de Guedes constitucionaliza drenagem de recursos dos pobres para os ricos. Novembro de 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/plano-de-guedes-constitucionaliza-drenagem-de-recursos-dos-pobres-para-os-ricos/>

³⁸ Ipea. Carta de Conjuntura. Seção X: Visão Geral da Conjuntura. 4º trimestre de 2020. p.13 Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191219_cc_45_visao_geral.pdf

É necessário utilizar o momento de instabilidade das nossas estruturas políticas e sociais para fomentar uma mudança radical no olhar da sociedade sobre o papel do Estado na economia e na promoção de bem-estar. A pandemia apenas evidencia o que muitos estão apontando há anos: a escolha pela manutenção do Teto de Gastos e da austeridade fiscal tem como consequência direta a penalização dos mais vulneráveis da sociedade. Em um contexto histórico brasileiro de violências constantes aos negros, às mulheres, aos camponeses, aos indígenas e aos pobres, a dívida social com esses povos se ampliará enquanto mantivermos a austeridade fiscal acima das necessidades reais da nossa população.

Nesse sentido, as lutas pelo financiamento com justiça social e pela priorização da garantia dos direitos humanos no gasto governamental continuarão a ser bandeiras constantes, tanto do Inesc quanto das organizações e movimentos sociais do campo democrático e popular.



VIDALCABALLELO @VIDALCABALLELOFOTOGRAFIA WWW.PEXELS.COM

SAÚDE

Panorama geral

Em 2019, a execução do orçamento da função Saúde se manteve no mesmo patamar em relação ao ano anterior, tendo sido pagos R\$ 128,7 bilhões, um crescimento real de 0,2%. O orçamento do Ministério da Saúde, que inclui outras despesas, também permaneceu praticamente o mesmo e correspondeu a R\$ 138,4 bilhões (crescimento de 0,9% em relação ao ano anterior).

Essa estagnação é bastante preocupante, dado o histórico de insuficiência de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e as crescentes demandas de saúde. Mas já era esperada, devido à política de austeridade adotada pelo governo federal, em especial a EC 95/2016, que estabeleceu um teto de gastos e mudou a forma de correção do valor mínimo a ser aplicado (piso) em saúde.

O valor mínimo de gastos na área estava vinculado a uma porcentagem da receita corrente líquida³⁹. Pela emenda EC 86/2015, o congelamento do piso da saúde em 15% só iria acontecer em 2020 e de forma gradual. Com o teto de gastos, essa porcentagem de receita foi fixada em 2018, determinando um valor base que passa a ser corrigido pela inflação do ano anterior (acumulada em 12 meses até junho).

Assim, o orçamento da saúde decresce a partir de 2014, volta a crescer em 2018 e, em 2019, estaciona (ver gráfico 2), quando o gasto se assemelha aos patamares de 2014. No mesmo período, a população do Brasil aumentou em 7 milhões de habitantes⁴⁰ e as demandas em saúde só cresceram.

O desfinanciamento da saúde limitou a capacidade de uma resposta rápida e eficiente à pandemia da Covid-19, prejudicando principalmente as populações mais vulneráveis, que dependem exclusivamente do SUS. Se este fosse corretamente financiado, talvez tivéssemos uma quantidade adequada de leitos de UTI, respiradores, equipamentos de proteção individual e testes para lidar

³⁹ *Receita Corrente Líquida*: indica os recursos que o governo dispõe a cada exercício para fazer frente às suas despesas. É o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Deste valor, são subtraídos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União.

⁴⁰ IBGE. Estimativas de população enviadas ao TCU. Ano de 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>

com a situação, além de mais profissionais de saúde, em especial os não médicos, como enfermeiros, fisioterapeutas e agentes comunitários de saúde, bem remunerados.

De acordo com o Conselho Nacional de Saúde⁴¹, se em 2019 o governo tivesse aplicado a mesma porcentagem que utilizou em 2017 (15% da receita corrente líquida de cada ano), a saúde teria um orçamento R\$ 20,2 bilhões maior. Com o orçamento congelado por 20 anos, o prejuízo ao SUS pode ultrapassar R\$ 400 bilhões. O Conselho ainda alerta para a queda do valor anual aplicado pelo Estado na saúde da população dividido pelo número de cidadãos. O valor investido por pessoa, que chegou a R\$ 595 em 2014, passou a ser de R\$ 555, em 2020. Ao invés de se financiar adequadamente o SUS para atender as demandas cada vez mais crescentes, opta-se por encolher o orçamento. A Secretaria do Tesouro Nacional indica que o envelhecimento populacional exigirá investimento adicional de R\$ 50,7 bilhões em saúde até 2027⁴².

Considerando as subfunções da Saúde, o principal gasto federal em saúde é com assistência hospitalar ou ambulatorial, que em 2019 correspondeu a 43,4% da execução do orçamento do Ministério. Em seguida, estão os gastos com: atenção básica (20,3%), suporte profilático e terapêutico (10,5%), previdência do regime estatutário (7,4%), administração geral (6,9%) e vigilância epidemiológica (6,3%).

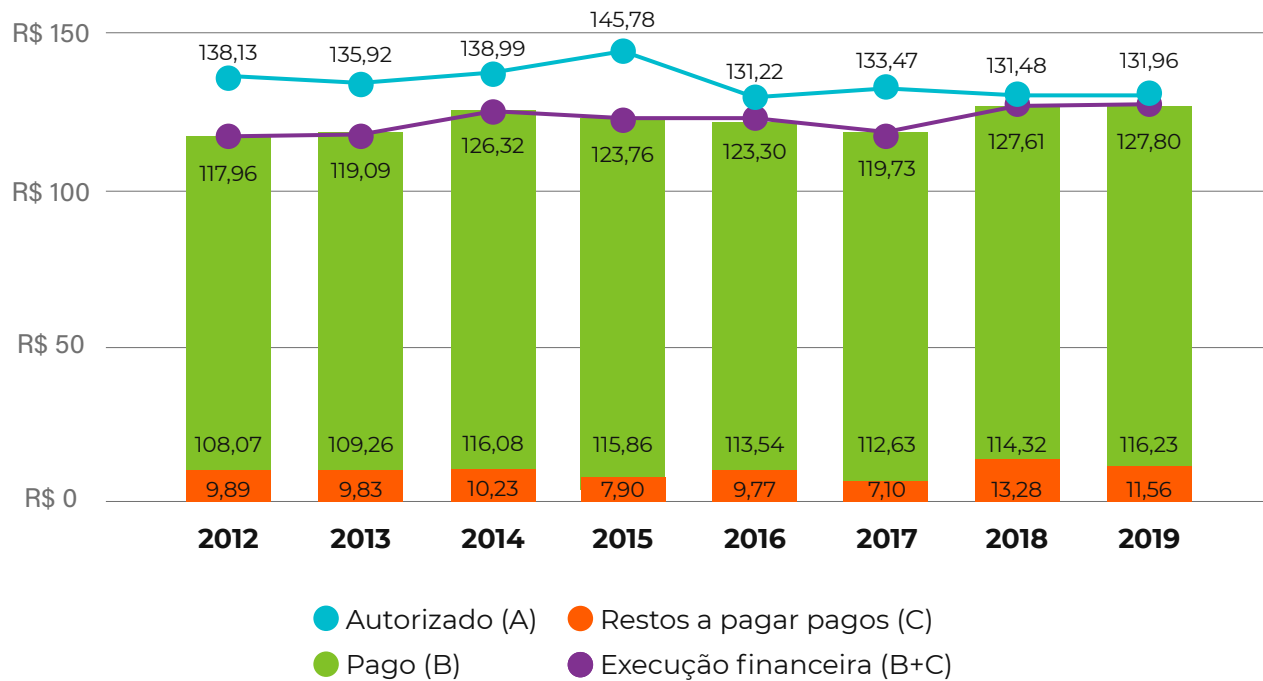
41 Conselho Nacional da Saúde. Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016. 2020. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>.

42 Tesouro Nacional. Relatório de Riscos Fiscais da União. Dezembro de 2019. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/31398:1048186:inline:9041459168213>

GRÁFICO 2

Execução do orçamento da função saúde

2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Fonte: Siga Brasil
 Elaboração: Inesc

Novo financiamento da atenção básica

Em 2019, o Ministério da Saúde publicou a portaria nº 2.979, que altera as regras de financiamento da atenção básica ou atenção primária, o primeiro nível de atendimento que acontece geralmente no posto de saúde. As novas regras começam a valer em 2020.

O financiamento era composto por um valor fixo (Piso da Atenção Básica (PAB) Fixo), determinado por alguns parâmetros (PIB per capita, percentual da população com plano de saúde, percentual da população com Bolsa Família, percentual da população em extrema pobreza e densidade demográfica), multiplicado por toda a população do município. Além dele, era pago um valor variável (PAB Variável) para estimular a implementação e expansão da Estratégia de Saúde da Família e outros programas, por exemplo, as Equipes de Saúde da Família, Saúde Bucal e Consultório na Rua, Agentes Comunitários de Saúde, dentre outros.

Já o novo modelo é composto por captação ponderada, pagamento por desempenho e incentivo para ações estratégicas. Ou seja, o financiamento será feito a partir do número de usuários cadastrados nas equipes de saúde, com foco nas pessoas em situação de vulnerabilidade social (ao exemplo das que recebem auxílio financeiro do programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada ou benefício previdenciário no valor máximo de dois salários mínimos), com o pagamento baseado no alcance de indicadores e adesão a projetos do governo federal, como Saúde na Hora, de informatização, dentre outros.

Essa mudança é preocupante, pois a atenção básica é a porta de entrada para o sistema público de saúde e pode atender mais de 80% das necessidades de saúde de um indivíduo ao longo de sua vida. Considerar o conjunto da população, e não somente as pessoas cadastradas, como proposto pela atual gestão do Ministério da Saúde, é importante para se planejar e implementar estratégias que beneficiam a todas as pessoas. Limitar o financiamento ao cadastro pode diminuir a ação do SUS pondo em risco o princípio da universalidade do sistema. O cadastramento é importante e deve ser estimulado, mas a restrição de recursos pode prejudicar a ação comunitária, o planejamento territorial e a vigilância em saúde - ações que valem para a população como um todo e vão muito além das pessoas cadastradas. Como a maior parte dos usuários do SUS é de baixa renda, a proposta é de um SUS para os pobres, em vez de um SUS para todos.

Houve também outras mudanças na atenção primária em 2019, como a criação do programa Médicos pelo Brasil pela Medida Provisória nº 890, em substituição ao Mais Médicos. Esta mesma MP instituiu uma agência de direito privado, a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS), para realizar serviços de responsabilidade do Estado com orçamento público, e parcerias com a iniciativa privada. É o governo apontando novamente para uma lógica de privatização e de saúde como mercadoria, no lugar do fortalecimento do serviço público - que quando bem financiado e organizado, é indispensável para garantir o direito à saúde, universal e, principalmente, gratuita.

Política de assistência farmacêutica

A assistência farmacêutica é a política pública por meio da qual o Estado disponibiliza medicamentos à população, visando seu acesso e uso racional. O Inesc analisa uma série histórica de dez anos da execução do orçamento federal com essa atividade, em seu Orçamento Temático de Acesso a Medicamentos (OTMED)⁴³.

Em 2019, o gasto federal com assistência farmacêutica cresceu cerca de 10%, passando de R\$ 18,4 bilhões em 2018 para R\$ 20,2 bilhões. Os medicamentos pesam no orçamento do Ministério da Saúde devido ao seu alto custo, principalmente os mais novos e tecnológicos. Além disso, há um gasto expressivo com judicialização, onde são pagos valores mais elevados, já que a compra é feita de forma emergencial para atender decisões judiciais. Como seu gasto cresce muito mais que o do Ministério, os medicamentos são um dos itens que pressionam o orçamento da saúde. (ver gráfico 3)

A assistência farmacêutica é organizada em componentes de acordo com as características dos medicamentos. O componente estratégico (CESAF) teve aumento de recursos e seguiu sendo o de maior participação, correspondendo a 47% da execução do OTMED em 2019. Ele financia medicamentos para doenças de perfil endêmico, como as vacinas, com importante impacto epidemiológico e socioeconômico. A ação orçamentária 20YE “Aquisição e distribuição de imunobiológicos e insumos para prevenção e controle de doenças”

⁴³ Inesc. Orçamento temático de acesso à medicamentos: análise de 10 anos de recursos federais destinados à assistência farmacêutica. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/em-10-anos-despesas-do-ministerio-da-saude-com-medicamentos-dobraram/>

teve, sozinha, um acréscimo de R\$ 1,2 bilhão. De acordo com o Ministério da Saúde⁴⁴, o aumento de orçamento se deu em função do crescimento da demanda da vacina tríplice e dupla viral, causada pelos surtos de sarampo ocorridos no ano, e da incorporação da vacina meningocócica conjugada quadrivalente.

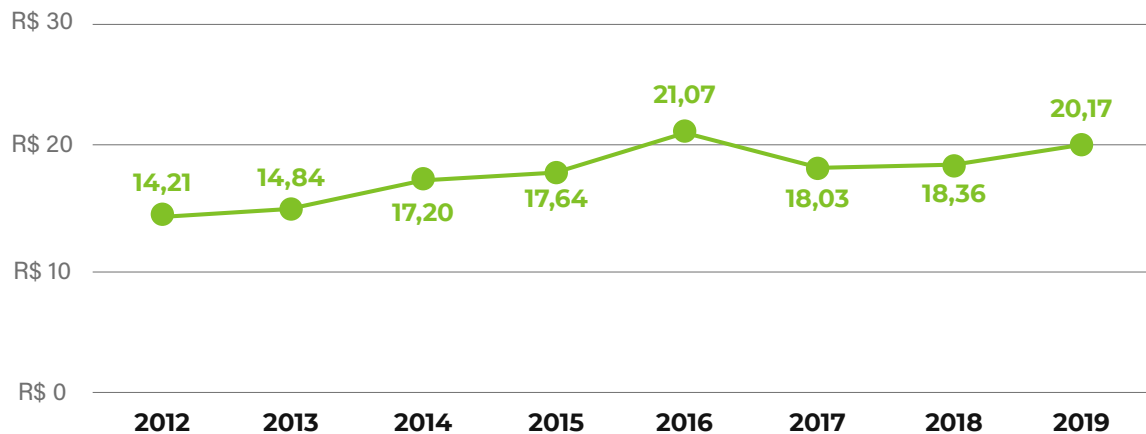
O componente básico (CBAF), que financia medicamentos e insumos essenciais, e o especializado (CEAF), que inclui medicamentos de custo mais elevado e os gastos com judicialização, mantiveram sua participação no OTMED, com 8% e 33% respectivamente. O programa Farmácia Popular, que assim como o CBAF financia medicamentos essenciais por meio de copagamentos à rede privada, apresentou queda e correspondeu a 12%.

GRÁFICO 3

Execução do orçamento temático de acesso a medicamentos

2015 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

44 Resposta dada via Lei de Acesso à Informação (LAI).

O orçamento da saúde e o teste da metodologia do Inesc

Dado o desfinanciamento crônico do SUS, agravado agora pela deterioração do piso da saúde, o pilar **mobilização do máximo de recursos disponíveis**, que consta na metodologia desenvolvida pelo Inesc, não foi atendido, tanto em 2019, como nos anos anteriores. Apesar de ter subido recentemente, a execução do orçamento foi semelhante à de 2014, enquanto a população do país e as necessidades em saúde cresceram. Assim, outro pilar, o da **realização progressiva de direitos**, também ficou comprometido, já que é impossível aumentar as ações e serviços para realização de direitos em um cenário de escassez de recursos.

Felizmente, o pilar da **participação social** foi preservado, diferente de outras áreas em que os conselhos e instâncias de participação foram extintos pelo decreto presidencial 9.759/2019. Como os conselhos de saúde foram instituídos por lei, eles foram mantidos, e agora resistem às medidas de austeridade e outros ataques ao sistema público de saúde. Destaca-se no ano de 2019 a realização da 16ª Conferência Nacional de Saúde, momento no qual desemboca uma série de conferências municipais e estaduais, sendo a principal instância de participação social e definindo as diretrizes para as políticas de saúde dos próximos anos. No total, mais de 20 mil pessoas participaram das conferências locais e a etapa nacional contou com quase 3 mil participantes.⁴⁵

⁴⁵ Conselho Nacional de Saúde. Relatório Nacional Consolidado da 16ª Conferência Nacional de Saúde. 2019. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/16cns/assets/files/relatorios/Relatorio_Nacional_Consolidado.pdf

De olho em 2020

Covid-19

Uma parte significativa do orçamento da saúde neste ano estará comprometida no combate à pandemia da Covid-19. O Ministério da Saúde vem realizando diversas ações, não só para garantir insumos necessários, como compra centralizada de equipamentos de proteção individual (EPIs), bem como repassando recursos para que os estados possam organizar suas respostas ao novo coronavírus.

Desde o início, o ministro e seus secretários afirmam que todos os gastos serão publicados com transparência no site do ministério. É necessário avaliar se isto está de fato acontecendo bem como monitorar a sua aplicação. Para além do gasto, é imperativo que o ministério detalhe quais regras especiais foram criadas durante o estado de emergência e qual sua validade, por exemplo, a flexibilização de regras para licitação e assinatura de contratos.

Estas várias medidas implementadas para preparar o sistema de saúde neste novo e grave cenário podem impactar sua organização e sustentabilidade no longo prazo. Assim, é necessário avaliar os efeitos. Por exemplo, no contexto da crise, parcerias com entes privados são importantes, pois toda a capacidade de atendimento do país deve ser mobilizada no seu enfrentamento. Mas passada a pandemia, será deixado um legado para que a iniciativa privada atue de forma complementar ao sistema público, como deveria ser, ou será ampliado o processo de privatização do SUS, ineficaz e iníquo, alimentando uma relação predatória que retira recursos do sistema público?

Ainda, as instituições científicas e tecnológicas da área da saúde, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e os laboratórios públicos são essenciais não só para produção de medicamentos e vacinas, mas também a de diagnósticos e a execução dos testes. Estas instituições terão seus orçamentos reforçados ou continuarão a ser desmontadas pelas medidas de austeridade e desacreditadas por gestores que negam evidências científicas?



Novo financiamento da Atenção Básica

É necessário acompanhar a execução do orçamento para avaliar o impacto do novo modelo de financiamento da atenção básica, bem como suas implicações práticas no cuidado e no combate à pandemia da Covid-19. Como dito anteriormente, a continuidade da estratégia da saúde da família foi ameaçada com este novo modelo, já que não se tem a garantia de incentivo financeiro para sua implementação e manutenção das equipes multidisciplinares. E essa estratégia é fundamental no combate à epidemia da Covid-19. Primeiro, porque a recomendação é que os pacientes se dirijam inicialmente aos postos de saúde, para que casos leves sejam atendidos ali, de modo a racionalizar a sobrecarga do sistema. Além disso, os agentes comunitários de saúde são fundamentais, pois eles conseguem chegar às casas dos pacientes em isolamento domiciliar, em especial os idosos. Assim, é fundamental valorizar este nível de atenção e os profissionais que nele atuam.

Reforma administrativa

Na reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro, no âmbito da PEC do Pacto Federativo (188/2019), existe uma proposta de eliminar a obrigatoriedade de alocação de porcentagem mínima de gastos em saúde ou de unificar os mínimos para saúde e educação, fazendo com que estas duas áreas briguem entre si por recursos. Isso pode ter um impacto muito grave nos já insuficientes orçamentos do SUS e da educação.

PEC Emergencial

A PEC Emergencial (186/2019) traz propostas de alteração no funcionalismo público, como redução de carga horária em até 25% com consequente redução salarial ou o veto à promoções e abertura de novos concursos. Se aprovadas, essas medidas têm impacto direto na saúde, pois muitos profissionais e serviços trabalham no limite da sua capacidade, com escassez de pessoal ou sem condições adequadas, devido à falta de equipamentos e baixos salários. Considerando que eles são a linha de frente no combate à pandemia e aos demais agravos de saúde, deveriam ter suas carreiras valorizadas e seus quadros repostos – e não o contrário.

Mudanças do PPA 2020 - 2023

Como em 2020 começa a valer o novo Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 proposto pelo governo Bolsonaro, os programas sofreram alterações. No PPA anterior, os recursos para saúde estavam principalmente em um programa temático, referente ao SUS, e em um programa de gestão, que



diz respeito ao MS⁴⁶. A partir de 2020, estes foram detalhados em sete programas: assistência farmacêutica, atenção especializada, atenção primária, desenvolvimento científico, tecnológico e produtivo, gestão e organização do SUS, saúde indígena e vigilância em saúde⁴⁷.

Mas as ações orçamentárias relativas a eles permaneceram praticamente as mesmas. Das 85, apenas 4 são novas, e referem-se a: Formação e provisão de profissionais para a atenção primária à saúde (relacionado ao programa Médicos pelo Brasil); Pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em saúde; Modernização e adequação do parque fabril de Farmanguinhos; e Reforço da vigilância em saúde mediante aquisição e distribuição de insumos e imunobiológicos. Na LOA 2020, o orçamento autorizado da saúde aumentou 8%, passando de R\$ 108,2 bilhões em 2019 para R\$ 117,0 em 2020.

46 Em detalhe: "2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)" e "2115 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde."

47 Em detalhe: 5017 - Assistência Farmacêutica no SUS; 5018 - Atenção Especializada à Saúde; 5019 - Atenção Primária à Saúde; 5020 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde; 5021 - Gestão e Organização do SUS; 5022 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena; 5023 - Vigilância em Saúde"

Élida Graziane: Regressivo custeio federal em saúde e o “Estado de Coisas Inconstitucional” no SUS

O Inesc nos propõe uma reflexão sobre a execução orçamentária do gasto federal em saúde em pleno momento de decretação de calamidade pública por força da pandemia da Covid-19.

Vivemos agora sob iminente risco de colapso do Sistema Único de Saúde (SUS), com estimativa de milhares de mortes, contexto que clama debatermos, em particular, o seguinte trecho da análise do Inesc:

a execução do orçamento [de 2019] foi semelhante à de 2014, enquanto a população do país e as necessidades em saúde cresceram. Assim, a realização progressiva de direitos também ficou comprometida, já que é impossível aumentar as ações e serviços para realização de direitos um cenário de escassez de recursos, pelo contrário.

Tal constatação não diz respeito a apenas 2019, porque – desde a redação originária da Constituição de 1988 – ocorreram sucessivas mudanças interpretativas e/ou normativas que impuseram retrocesso nominal e regressividade proporcional ao patamar federal de gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) em face dos entes subnacionais:

1. Descumprimento do art. 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previa a alocação mínima de 30% do orçamento da seguridade social para o “setor de saúde”. Tal dispositivo nunca foi executado na prática e, se estivesse em vigor, dobraria o patamar mínimo de gastos da União em saúde (cerca de R\$ 271,5 bilhões, ao invés de R\$ 125,234 bilhões);
2. Piso federal na EC 29/2000 desatrelado do comportamento da arrecadação da União e federativamente discriminatório em relação aos pisos estadual e municipal em ações e serviços de saúde, o que fez com que a participação federal no volume total de recursos públicos vertidos ao SUS tenha caído proporcionalmente quase 1/3 desde a década de 1990⁴⁸;

48 Como debatido em: Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass). Nota conjunta - Conasems/Conass. Financiamento da saúde. 2017. Disponível em: <https://www.conasems.org.br/juridico/nota-conjunta-financiamento-da-saude/>.



3. Constitucionalização do subfinanciamento federal na saúde, por meio dos subpisos previstos no art. 2º da EC 86/2015 e da perda do caráter de fonte adicional de custeio para o SUS dos recursos do pré-sal (art. 3º da aludida Emenda), o que tem sido alvo de debate no Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5595;
4. Garantia de mera correção monetária aos pisos em saúde e educação de 2018 a 2036, por meio do art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), trazido pela Emenda 95/2016, o que tende a implicar – ao longo do tempo – abrupta queda do piso federal em valores per capita.

São consequências nefastas desse redesenho normativo francamente regressivo do piso federal em saúde tanto (i) a flagrante falta de definição clara das responsabilidades federativas de cada qual dos entes políticos (na forma do art. 198, §3º, II da CR/88 e do art. 17 da Lei Complementar nº 141/2012), quanto (ii) o adensamento das demandas ao Poder Judiciário, sobretudo individuais, que clamam pela eficácia imediata do direito fundamental à saúde.

Ao nosso sentir, a única solução capaz de situar o problema em seu devido patamar estrutural seria a decretação de um “Estado de Coisas Inconstitucional no SUS”, porque hábil a reconhecer que as medidas necessárias à sua resolução devem levar em conta, na forma da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, “uma multiplicidade de atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, incluídos os de natureza normativa, administrativa e judicial.”

Sem o reconhecimento da omissão estrutural da União quanto ao arranjo federativo do SUS e ao seu financiamento adequado, não se viabilizará alternativa possível para fazer face ao “quadro de violação massiva e persistente” do direito fundamental à saúde.

Élida Graziane Pinto é pós-doutora em Administração pela EBAPE/FGV e doutora em Direito pela UFMG. Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo e professora da EAESP/FGV.

A EDUCAÇÃO PÚBLICA
MUDOU A HISTÓRIA DE
VIDA DE TODA MINHA
FAMÍLIA!

EDUCAÇÃO

Panorama geral

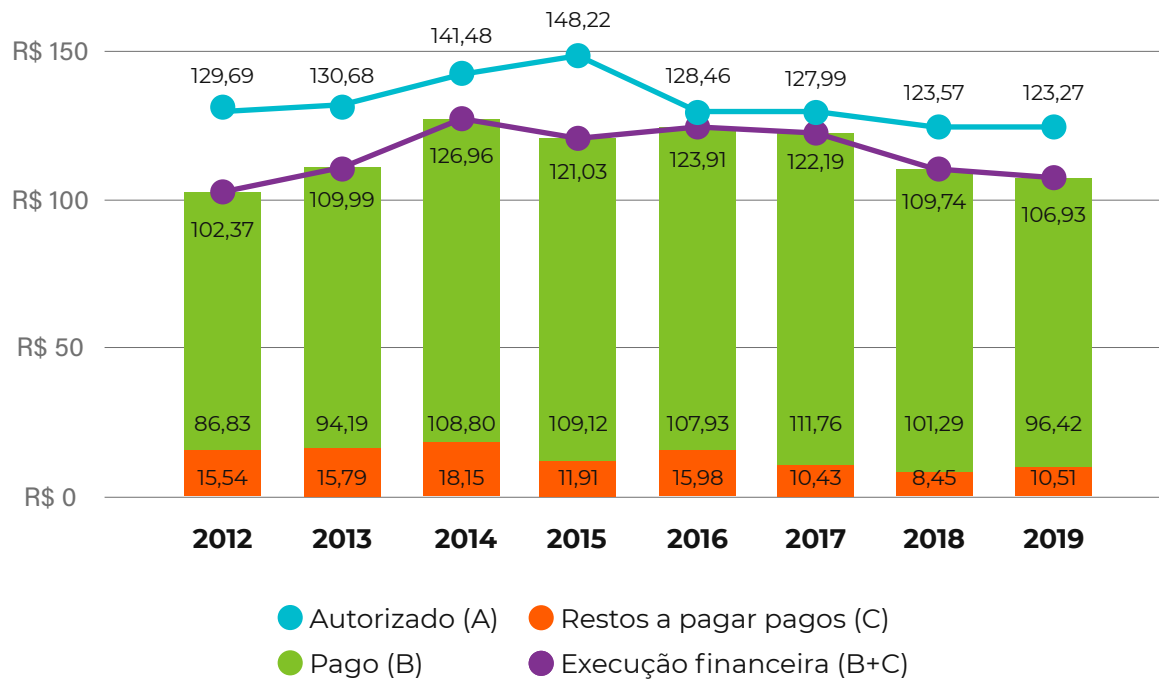
Para analisarmos o orçamento da educação é preciso explicitar o que entendemos por *educação de qualidade*, em nome da qual fazemos análises e incidimos politicamente, para garantir a realização progressiva de direitos. Nos referimos à educação inclusiva, para todas as pessoas, até mesmo as que o sistema não situa como estando na idade adequada; à educação que oferece as condições de permanência, pensando as diferenças entre aqueles (as) que a acessam; e que considera o combate às desigualdades, mesmo que para isso sejam necessárias ações afirmativas.

Feita essa consideração, o que vamos analisar aqui é se orçamento da política foi aplicado no sentido da efetivação dessa qualidade, incluindo os ausentes e consolidando os presentes, evitando evasões e garantindo ambiente de conhecimento, pesquisa, curiosidade, aprendizagem, imaginação para crianças, adolescentes e jovens, do infantil ao superior e pós-graduação.

GRÁFICO 4

Execução do orçamento da função educação 2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Na linha do tempo do gráfico 4, contendo os dois últimos Planos Plurianuais (PPAs) é possível perceber, para a função Educação⁴⁹, a queda, em termos constantes, de recursos entre 2014 e 2019.

49 Compõem a função 12 - Educação as seguintes subfunções: 361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial.

Nesse intervalo, houve perda de R\$ 20 bilhões, recaindo, especialmente sobre as políticas discricionárias, porém, não menos importantes que as obrigatórias. Entre 2018 e 2019, se considerarmos apenas o pago, sem restos a pagar, temos uma perda de cerca de R\$ 7 bilhões, que é quase duas vezes o recurso pago no orçamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Educação superior é a mais afetada

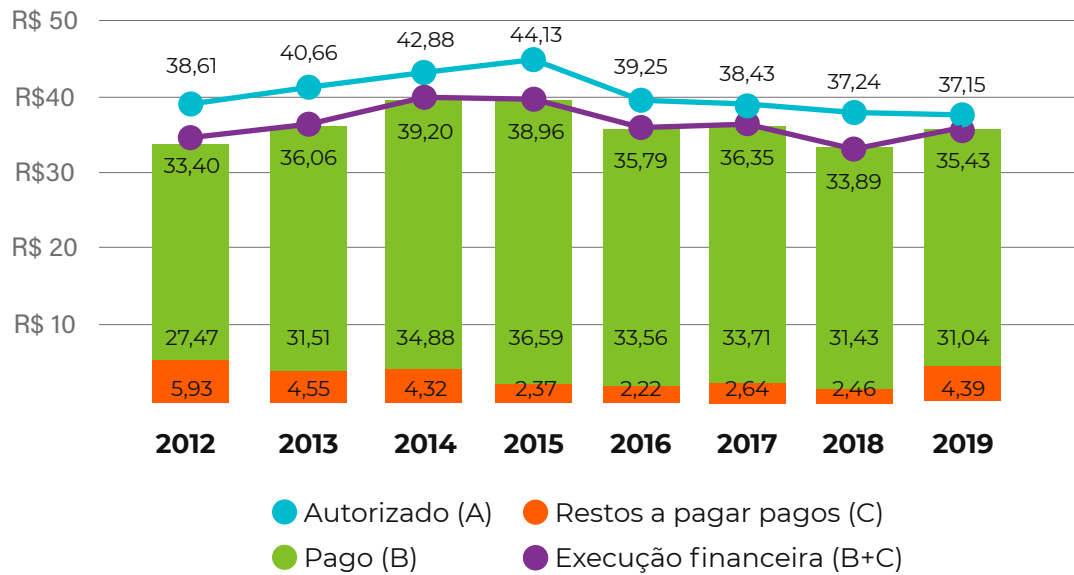
A educação superior, de responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), abrangendo fomento à pesquisa, é um dos alvos preferenciais dos cortes, principalmente por decisão política da atual gestão, que alega estarem as universidades e a pesquisa, especialmente as ciências humanas, entregues ao “marxismo cultural”. Soma-se a esse quadro crítico, a política de austeridade⁵⁰ e a Emenda Constitucional 95, conhecida como teto de gastos, que drenaram recursos e dificultaram a vida das instituições públicas, conforme verificado no gráfico 5.

⁵⁰ Austeridade, o corte de gastos orçamentários, é um conceito herdado da filosofia moral e no campo da economia é neologismo, que vem com toda a carga moral, levando para a seara pública o que é da seara privada. E que teria traços religiosos, pregando a redenção por meio de sacrifícios. De acordo com Rossi, Oliveira, Arantes e Dweck. *Austeridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil*. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302019000100328&script=sci_arttext&tlng=pt

GRÁFICO 5

Execução do orçamento do ensino superior 2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

A partir de 2014, os recursos começaram a cair e houve uma perda, em cinco anos, de R\$ 3,76 bilhões para o ensino superior, mesmo com aumento da demanda por vagas, como se pode constatar no Censo Escolar de 2016. O valor pago em 2019, considerando a atualização pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi menor que o pago em 2013. Aparentemente, os recursos de 2018 para 2019 aumentaram, mas quando consideramos apenas o pagamento no ano, sem restos a pagar de anos anteriores, percebemos que o valor é menor.

Acerca do contingenciamento, é necessário dizer que o efeito provocado foi grande e sentido como corte orçamentário de fato, pois apesar de o recurso ter sido liberado em, boa parte aconteceu já no final de 2019, deixando, por exemplo pesquisadores sem bolsa na maior parte do ano e prejudicando, assim, o tripé do ensino superior, a saber, ensino, pesquisa e extensão.

Além do total de recursos destinados à política pública, é preciso analisar também a forma como a atual gestão pensa em executá-los, pois o que temos visto são propostas tais como “*vouchers*” para a educação infantil; Parceria Público Privada (PPP) para as universidades, com o programa “*Future-se*”; e inclusão de critérios de desempenho para recebimento de mais recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), privilegiando os privilegiados, uma vez que os dados mostram que as regiões mais pobres apresentam piores índices de rendimento. E, ainda, a disputa por recursos entre saúde e educação, caso o Congresso Nacional aprove a Proposta de Emenda Constitucional do Pacto Federativo.

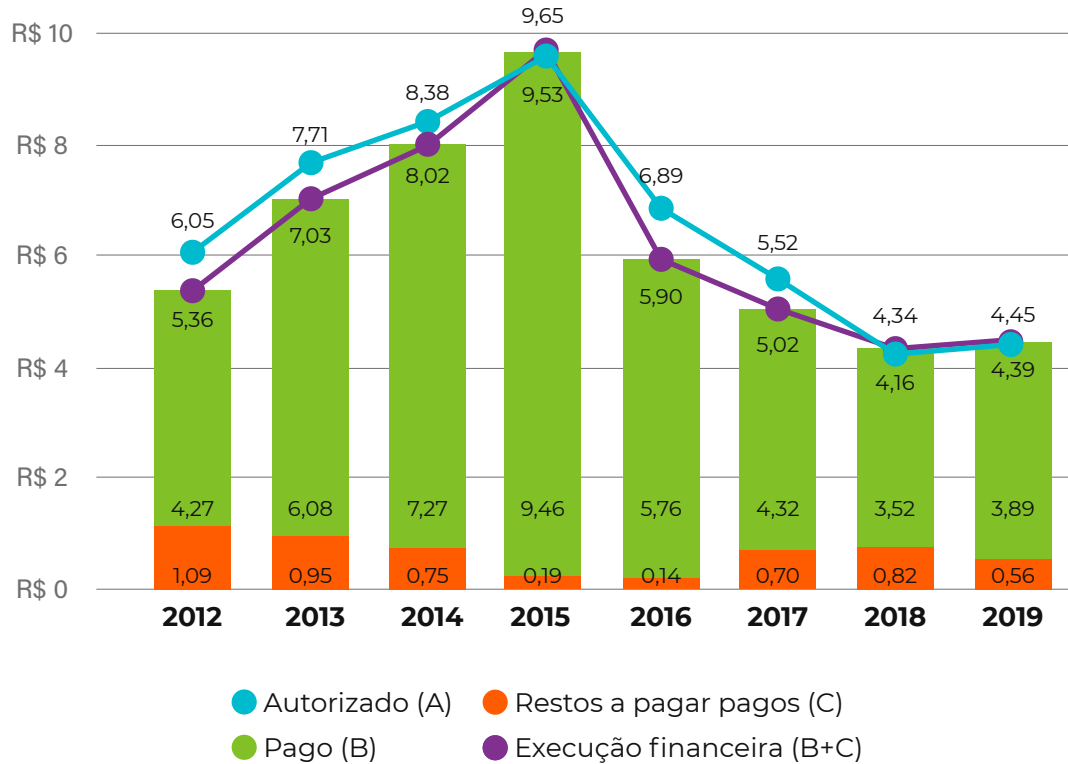
E não por acaso, as maiores mobilizações em 2019 foram promovidas por estudantes e profissionais da educação. A onda intitulada “*Tsunami da educação*” levou milhares de pessoas às ruas e praças do Brasil em três ocasiões, duas em maio e uma em agosto. Reivindicando o fim do contingenciamento orçamentário, dizendo não ao corte de bolsas de pesquisa e ao programa *Future-se*. Apenas em uma delas, cerca de 2 milhões de pessoas foram para as ruas em todos os estados brasileiros. O que deu início a essa movimentação foi o fato de o ministro da educação dizer que cortaria verba das universidades por serem elas espaço de *balbúrdia*, o que fez com que a comunidade estudantil se unisse contra a política praticada nesta gestão.

O gráfico 6 traz o fomento à pesquisa, ou recursos para a Capes, órgão que junto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), é responsável pela maioria das bolsas de graduação e pós-graduação. Até 2015, houve aumento progressivo de recurso, mas a partir de 2016 começou a cair, reduzindo, entre 2015 e 2019, à metade, ou seja, de R\$ 9 bilhões para R\$ 4,5 bilhões. Não analisaremos aqui o CNPq, por ser vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, mas o órgão também teve seus recursos reduzidos à metade. A pesquisa no Brasil está em risco, especialmente na área de ciências humanas, pelos motivos citados anteriormente.

GRÁFICO 6

Execução do orçamento da Capes 2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Quando da aprovação da Emenda Constitucional do teto de gastos, em defesa do projeto, o governo apresentou uma versão de que os gastos com saúde e educação não iriam sofrer com a medida, visto que são vinculados, no entanto, na prática, isso não se realizou.

Educação de Jovens e Adultos (EJA)

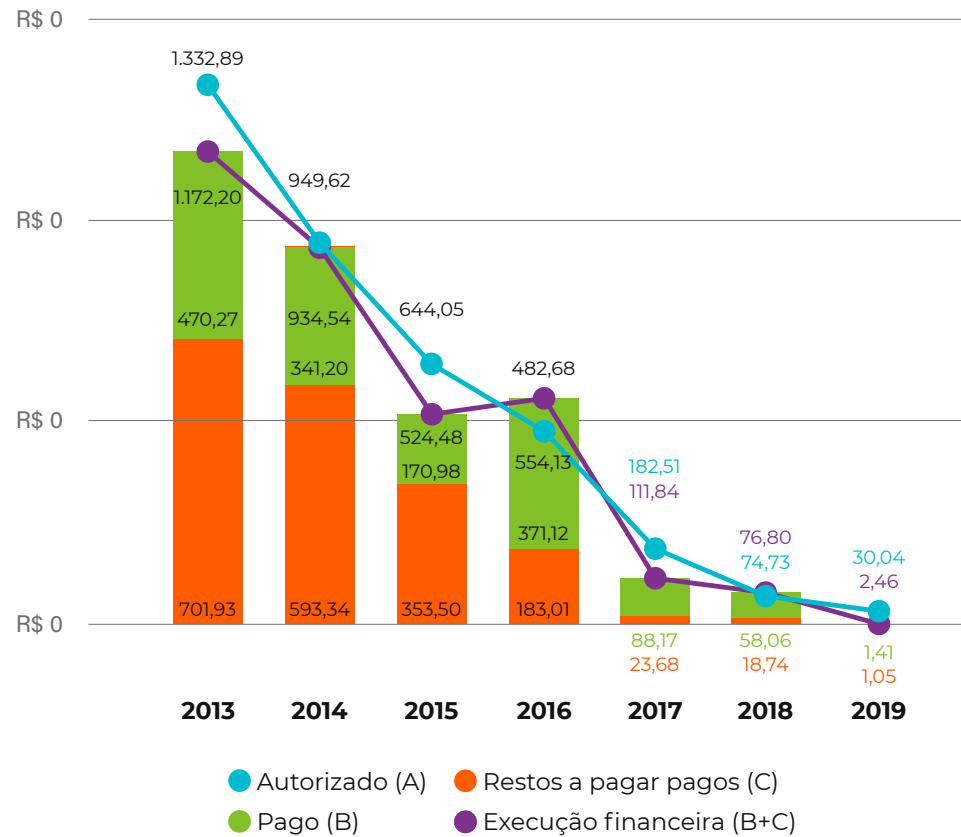
Segundo o Censo Escolar 2019, as matrículas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), diminuíram em 7,7% com relação ao ano anterior. No entanto, não há pesquisas que analisem se de fato a demanda está diminuindo, ou se caiu por conta da falta de ofertas de vagas. Até porque, os recursos para esta etapa de ensino sob a responsabilidade do governo federal têm sofrido constantes e consideráveis cortes. Por exemplo, entre 2013 e 2019, os recursos gastos com EJA passaram de R\$ 1,17 bilhão para R\$ 2,4 milhões. Uma perda de 80% (ver gráfico 7). Diante disso, é oportuno questionar: como estará a oferta de salas de aula para a EJA com tal queda orçamentária?

GRÁFICO 7

Execução do orçamento da educação de jovens e adultos (EJA)

2013 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Plano Nacional de Educação (PNE) não está sendo cumprido

O PNE, aprovado em 2014 e com vigência até 2024, é o planejamento a longo prazo, ao qual os PPAs deveriam se ancorar para cumprir com o dispositivo da lei que o instituiu. No entanto, o último PPA que vigeu até 2019 não foi executado pelo governo que o elaborou, mas sim por outros dois que o sucederam. E o que teremos a partir de 2020 é ainda mais distante do proposto no plano decenal.


Além da mudança de concepção política frente às metas aprovadas pelo Congresso Nacional, com intensa participação de toda a comunidade educacional, estudantes, professores, pesquisadores e população em geral, há, conforme comprovado anteriormente, um profundo e gradual corte de recursos, ou desinvestimento em educação.

Sendo assim, a meta da educação infantil de 100%⁵¹ da demanda entre 4 e 5 anos na pré-escola atendida até 2016, e 50% da demanda por creche atendida até o final da vigência do PNE, não foi alcançada - parte ficou no caminho e parte está atrasada. Para as crianças de 4 e 5 anos, apenas a parcela da população com maior renda está próxima de atingir a meta, na parcela mais pobre ainda há 10% fora da escola, numa meta que deveria ter se concretizado em 2016. Os estados brasileiros mais próximos de cumpri-la são Rio Grande do Norte, Ceará e Bahia. Com relação à creche, ainda falta 15% de atendimento à demanda em relação ao previsto no PNE. Contudo, a saída apresentada pelo governo é o *voucher*, privatizando o direito à educação.

Como visto, os recursos para a EJA desabaram e com eles a execução das metas de redução do analfabetismo funcional, aumento da escolaridade da população adulta, erradicação do analfabetismo total. As metas estão estagnadas, de acordo com relatório elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁵².

51 Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Plano Nacional de Educação: 5 Anos de Descumprimento. 2019. Disponível em: https://campanha.org.br/wpcontent/uploads/2019/05/RelatorioMetasEstrategias_PNE_5Ano_Campanha_2019-1.pdf

52 *Ibidem*.

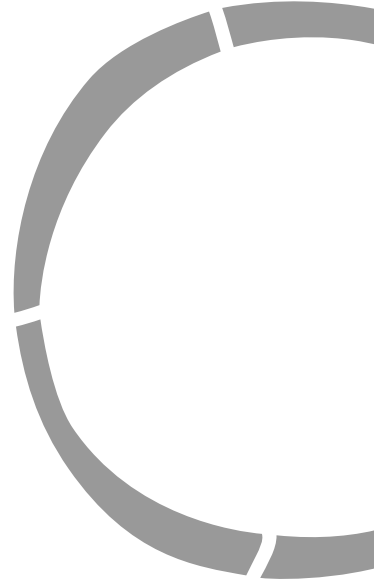


O proposto para o ensino superior provavelmente não será alcançado. A ampliação das novas matrículas na rede pública para 40% do total de estudantes estava em 11,9% em 2017 (último dado disponível), ou seja, até 2024 terá de ampliar quase 30% em um cenário de encolhimento de investimento.

Com relação à formação de professores (as) adequada às áreas que lecionam em todas as etapas da educação básica, além da implantação da política continuada de formação de educadores (as), ou a formação de 50% dos professores (as) da educação básica em pós-graduação, provavelmente serão metas inalcançáveis, por desinteresse da atual gestão do MEC e por falta de recursos, pelo desinvestimento contínuo.

A participação social está ceifada, com o fim da maioria dos conselhos de políticas públicas e com a destituição do Fórum Nacional de Educação. Desta maneira, não será possível assegurar condições de efetivação da gestão democrática, conforme preconiza uma das metas do PNE. Além do cerceamento dos espaços de participação, há ainda o programa eufemístico “gestão compartilhada”, que significa a militarização das escolas e a imposição da “ordem” em detrimento da criatividade e espontaneidade das crianças e adolescentes. Saem educadores, entram militares.

Quanto à meta de financiamento, que indicava 7% do PIB em 2019 e 10% em 2024, está bem longe de ser cumprida, visto que os recursos estão, ao contrário, diminuindo. Em 2018, estávamos em cerca de 5%, e é possível que em 2019 não se alcance nem mesmo esta porcentagem visto que o aporte do governo federal foi menor que anos anteriores. A tendência é de baixa e dificilmente, nesta toada, conseguiremos os 10% do PIB em 2020.





Covid-19 trouxe a demanda da EaD. Mas é possível?

Especialmente no atual cenário, com a pandemia de Covid-19, que exige esforços orçamentários extras, a educação tende a ser cada vez mais desfinanciada, principalmente porque a crise reforça os argumentos propostos pela PEC do Pacto Federativo, de ter uma vinculação conjunta entre saúde, educação, para que o gestor utilize mais onde julgar necessário.

O MEC quer que, no período de isolamento social, as escolas ofereçam educação à distância (EaD), mas como fazê-lo? Quem não tem como política a EaD, não pode de um momento para o outro oferecê-la, sem que professores estejam preparados, estudantes adaptados a uma determinada plataforma. Isso não se viabiliza como mágica. Portanto, a recuperação certamente acontecerá no retorno às aulas, com um esforço maior, tanto técnico, quanto financeiro.

É preciso garantir a continuidade do Fundeb

Em 2020, há um grande desafio a ser enfrentado: aprovar o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Os efeitos do Fundo, desde a sua aprovação em 2006 e regulamentação em 2007, foram bastante positivos, acrescentando a educação infantil e ensino médio em seu bojo, fazendo com que tivéssemos ampliação de matrículas nestas fases de ensino – apesar de serem necessários mais recursos para que de fato sejam de qualidade, conforme cálculos



por meio do indicador Custo Aluno Qualidade(CAQ), criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e incorporado ao Plano Nacional de Educação ora em vigor.

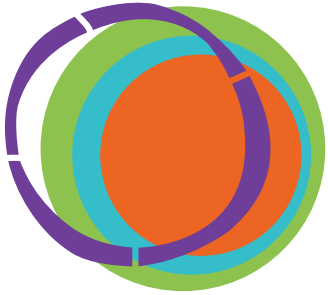
O que significa isso: o valor médio do custo aluno, com base em insumos considerados no CAQ no momento, desde creche até Educação de Jovens e Adultos, é de R\$ 7.150, enquanto que o valor apresentado pelo MEC, analisando as diferentes etapas de ensino e as diferenças entre as redes municipais e estaduais, a média é de R\$ 4.215.

Um exemplo do que seria necessário para termos educação de qualidade, em oposição ao que temos, é o valor/aluno creche em tempo integral, que é uma das etapas mais onerosas, visto que exige mais insumos. Atualmente, a discrepância é enorme, pois enquanto o cálculo do CAQ é R\$ 19.741, o realizado é R\$ 4.210 ao ano, por criança matriculada, de acordo com o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (Simcaq).

Ao contrário do que possa parecer, não se trata de recursos financeiros apenas. Com eles, vêm vários elementos que pavimentam o caminho para a educação de qualidade, tais como, tamanho das turmas, infraestrutura adequada, formação de professores, salários compatíveis com outras carreiras de nível superior, profissionais especializados em inclusão. “O cálculo leva em conta as condições mínimas que uma escola deve assegurar, independentemente de onde ela esteja”, afirma José Marcelino de Rezende Pinto, professor da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (USP) de Ribeirão Preto⁵³, um dos responsáveis pelo cálculo do CAQ.

Por isso é tão importante aprovar a continuidade do Fundeb, que tem vigência até dezembro de 2020. Se for rejeitado pelo Congresso Nacional, toda a educação básica estará em risco, já que o Fundo é responsável por cerca de 40 milhões de matrículas, desde a educação infantil até o ensino médio, passando pela EJA. E a vigilância terá de ser maior, pois no retorno do isolamento social com os efeitos da crise econômica, que já existia antes, agora agravados, os neoliberais que ocupam o governo farão o possível para privilegiar o mercado em detrimento da população.

53 Lais Semis. Quanto custa uma Educação de qualidade por aluno? 07 de junho de 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/11840/quanto-custa-uma-educacao-de-qualidade-por-aluno>.



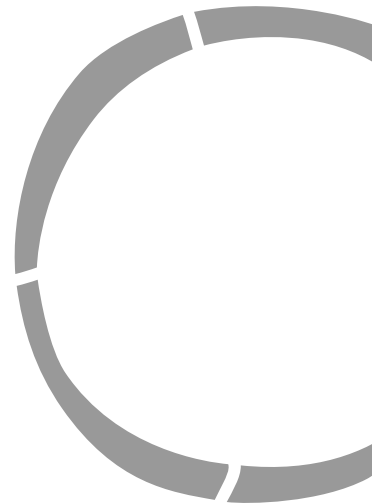
De olho em 2020

O recurso autorizado em 2019 era R\$ 123,2 bilhões e o pago, ao final, foi R\$ 106,9. Para 2020, o autorizado, ainda na dependência da aprovação de crédito suplementar de R\$ 10,2 bilhões, é R\$ 108,8 bilhões, ou seja, R\$ 14,4 bilhões a menos que o autorizado no ano anterior.

E o que foi efetivamente pago em 2019, foi R\$ 16,3 bilhões a menos que o autorizado, ou cerca de 13% não executado. Se a lógica se mantiver, em 2020 os R\$ 108,8 podem virar R\$ 94,8 bilhões, o que significará uma queda de mais de 10% com relação ao ano anterior, que já foi abaixo de 2018.

Para o ensino superior, o autorizado é 13% menor que em 2019, o que significa uma perda de mais R\$ 4 bilhões em um orçamento que já perdeu, em cinco anos, outros R\$ 3,7 bilhões.

Com relação ao PPA 2020/2023, os programas foram pulverizados novamente, a educação básica é um programa, mas educação infantil, especial, profissional e tecnológica, avaliações educacionais, ensino superior são programas independentes. No entanto, todos possuem a mesma diretriz, mesmo o ensino superior, a saber, “Dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho”. E o ensino superior tem como objetivo a inovação conectada ao setor produtivo. Ou seja, a gestão da educação está totalmente voltada ao setor privado e suas demandas. E todo o investimento proposto para ampliação da rede está sujeito aos efeitos da EC 95 de 2016.



O orçamento da Educação e o teste da metodologia do Inesc

Com relação à política de educação, ao longo da análise fica nítido a não **realização progressiva de diretos**, seja pela redução do financiamento, seja porque os governos municipais, estaduais e Federal estão distantes de atingir as metas do Plano Nacional de Educação. A sonhada educação de qualidade parece estar distante.

Com a política de austeridade aprofundada pelos efeitos do teto de gastos, o financiamento recuou, como pudemos ver anteriormente, em cerca de R\$ 20 bilhões, fazendo com que não avançássemos no preceito da **máxima mobilização de recursos disponíveis** para realização de direitos, como recomendado pela metodologia Orçamento & Direitos, elaborada pelo Inesc.

O Fórum Nacional de Educação, criado a partir da Conferência Nacional de Educação, responsável pelo diálogo entre sociedade civil e governo, além da organização das conferências, foi destituído de suas funções, dificultando a **participação da sociedade** nas decisões e acompanhamento da política de educação. Além disso, há uma perseguição aos grêmios estudantis nas escolas onde se implantou a “gestão compartilhada”, que vem a ser a militarização desses espaços, deixando boa parte das responsabilidades, especialmente disciplinares, com as polícias militares que não foram preparadas para desempenharem tais atividades.

Com o fim da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) as políticas educacionais voltadas para indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais acabaram ou estão dentro da lógica conservadora do atual governo, que não reconhece as diversidades culturais e suas especificidades. Algumas das funções da secretaria eram alfabetização de adultos e educação de jovens e adultos, que, como pudemos ver anteriormente, estão à beira do abismo, por não ter recursos suficientes. A Secadi foi pensada para fomentar a valorização das diferenças e da diversidade sociocultural e promoção da educação inclusiva e direitos humanos. Com isso, outros dois princípios da metodologia do Inesc foram desrespeitados: o da **não discriminação** e o da **realização progressiva dos direitos humanos**.

Catarina de Almeida Santos: Direito à educação de qualidade: o investimento como condição

Ao definir a educação como direito, na Constituição de 1988, o legislador definiu também as condicionalidades para sua garantia. Assim, cabe ao Estado e à família a obrigação da garantia, assim como cabe à sociedade como um todo, a obrigação de cooperar para a sua oferta.

A Carta magna, além de estabelecer como finalidade da educação o desenvolvimento pleno da pessoa, a formação para cidadania e para o mundo do trabalho, vinculou recursos e estabeleceu princípios para o alcance das finalidades.

Assim, o art. 206 define o conjunto dos princípios que devem nortear o ensino no país e define a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola como o primeiro deles, mas destacando também a garantia de padrão de qualidade, sem o qual o direito à educação não se efetiva.

A vinculação de percentuais mínimos de recursos definidos no art. 212 da Constituição Federal (CF) de 1988, demonstra a necessidade do financiamento para viabilizar o direito, que a Emenda Constitucional nº 59 de 2009 amplia, ao alterar o art. 208, tornando obrigatória a educação dos 4 aos 17 anos de idade, e reiterando que deve ser assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. A Constituição demonstra, assim, que o Estado brasileiro precisa ampliar cada vez mais o direito à educação de todos os cidadãos e cidadãs residentes no país e garantir as condições para que o preceito seja garantido.

Mas a citada emenda fez mais ao definir no art. 214 que a lei deveria estabelecer o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, que articulasse sistema nacional de educação que definisse de forma colaborativa as diretrizes, objetivos, metas e estratégias, que ao serem implementadas, garantisse a educação em todos os níveis e modalidades. Sendo o PNE o instrumento que deveria prognosticar as metas para consecução do direito, nenhum outro instrumento poderia ser melhor para prever os recursos necessários ao alcance das metas estabelecidas. Não por acaso, o último inciso do último artigo do capítulo da educação é o que define que o Plano deveria estabelecer a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto.

É a partir desse cenário e com essa lupa que olhamos para a pertinente e concisa análise do Inesc sobre o orçamento da educação, assim como sua execução, nos anos de 2012 a 2019. Os dados consolidados pelo Instituto demonstram, que na contramão da EC 59/2009, que prevê a universalização da educação obrigatória até 2016, o que implicaria em um montante maior de investimento, além das metas do PNE, aprovado por meio da Lei 13.005 de 2014, não só tivemos redução orçamentária com cortes drásticos ano após ano, como caiu também a execução do que o país conseguiu orçar.

A incidência da sociedade civil, notadamente da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em conjunto com outras entidades científicas e sindicais, conseguiu um feito inédito que foi incidir e conseguir convencer o parlamento a aprovar numa peça legislativa, uma proposição feita pela sociedade, no caso a Campanha, que inverteu a lógica de financiamento existente no país. Esse proposição é o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ), que ao invés do recurso disponível definir o tanto e a qualidade da educação ofertada aos cidadãos e cidadãs, é a qualidade e a quantidade de educação que os e as estudantes do país necessitam que define o quantitativo de recurso a ser investido.

Como previsto na EC 59 de 2009, a meta 20 do PNE definiu como sendo 10% do PIB o mínimo a ser investido até o final do decênio do Plano, além de definir na estratégia 20.6, o prazo de dois anos da vigência deste PNE, para a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), tendo como referência o conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de

ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ), a ser implementado no terceiro ano do PNE.

Mas o PNE 2014-2024 é, sem dúvida, o plano de educação mais sistêmico que tivemos no Brasil até o momento, que tem o direito como objetivo e a qualidade como norte, abrangendo todos os níveis, etapas e modalidades, incluindo a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, remuneração e carreira, passando pela gestão e culminando na definição dos recursos necessários para o alcance das demais metas.

O que a análise do orçamento feita pelo Inesc demonstra, no campo da educação, é descumprimento do arcabouço legal na aplicação dos recursos e conseqüentemente na negação do direito. É certo que a Emenda do teto de gastos colabora, e muito, para a redução dos recursos alocados para a educação, mas os dados demonstram que, para além do contingenciamento decorrente da emenda, os diferentes governos que estiveram à frente do país até o momento, incluindo o atual, investiram menos que o teto permite e executaram abaixo do previsto.

É ocioso lembrar que, pelo menos a complementação da União ao Fundeb ficou fora da emenda do teto de gastos. Isso significa que, apesar da alteração no teto de investimento nos gastos primários, não há impedimento legal de aporte maior de recursos para a educação básica, por parte do governo federal, nem no Fundeb atual e muito menos no que está em discussão no Congresso.

Catarina de Almeida Santos é doutora em educação e professora da Universidade de Brasília (UnB).



ENTRADA-ENTRANCE

222046

DIREITO À CIDADE

Panorama Geral

O Brasil possui 5.570 municípios distribuídos em 26 estados e o Distrito Federal, que abrigam 84% da população nas áreas urbanas e apenas 16% nas áreas rurais, de acordo com o Censo do IBGE 2010. Com a intensificação do êxodo rural, desde a década de 1970, o país passou a ter uma ebulição de movimentos sociais pela reforma urbana, que reuniam desde acadêmicos até ativistas. A mobilização social resultou em pressão junto ao Congresso Nacional Constituinte, pautando o tema na Constituição de 1988 e, posteriormente, regulamentando com o Estatuto das Cidades. Dessa atuação da sociedade civil, nasceu o Ministério das Cidades em 2003.

Ao Ministério competiria tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, de forma integrada. Por meio da Caixa Econômica Federal, operadora de parte dos recursos, o Ministério trabalharia (trabalhava) de forma articulada e solidária com os estados e municípios, além dos movimentos sociais, organizações não governamentais, setores privados e demais segmentos da sociedade. De acordo com a professora Ermínia Maricato, uma das criadoras da pasta e primeira secretária executiva, entre 2003 e 2005:

A proposta do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral, havia a ausência de marcos institucionais ou regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas(...). O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito⁵⁴.

Ao mesmo tempo em que várias administrações municipais democráticas e populares traziam inovação em áreas como mobilidade urbana, com os corredores exclusivos para ônibus; participação,

⁵⁴ Ermínia Maricato. *O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados*. 2007. In: **Revista AU – Arquitetura e Urbanismo**, nº 156. São Paulo: PINI, pp. 64-65.

com o orçamento participativo; e desenvolvimento urbano, com a urbanização das favelas, começamos a operar também com políticas regressivas, ao dar incentivo para aquisição de automóveis, com a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), lotando nossas cidades de carros. Ou, ainda, criando conjuntos habitacionais em territórios forjados artificialmente, sem ampliação das linhas de transporte público urbano (TPU), de vagas nas escolas, de mais postos de saúde. Produzindo mal estar no entorno de tais condomínios, como os garantidos pelo programa Minha Casa, Minha Vida.

Ou seja, com relação às pautas urbanas, de direito à cidade, há algum tempo temos convivido com políticas equivocadas, que privatizam as cidades e contribuem para gentrificação⁵⁵ de locais ocupados por população de baixa renda, empurrando-as cada vez mais para periferias distantes, dependentes de um transporte dispendioso e sem qualidade.

E o que já era problemático, ficou pior em 2019 com o fim do Ministério das Cidades, pulverizando pautas em outros ministérios e secretarias, tirando a centralidade dos municípios e a representatividade dos movimentos de reforma urbana e direito à cidade. Os recursos também se pulverizaram e não há apoio para aperfeiçoamento das gestões, para planejamento urbano, para o transporte coletivo urbano. Temos, ao contrário, assistido aos incentivos para o fim de leis de trânsito que salvaram e salvam vidas.

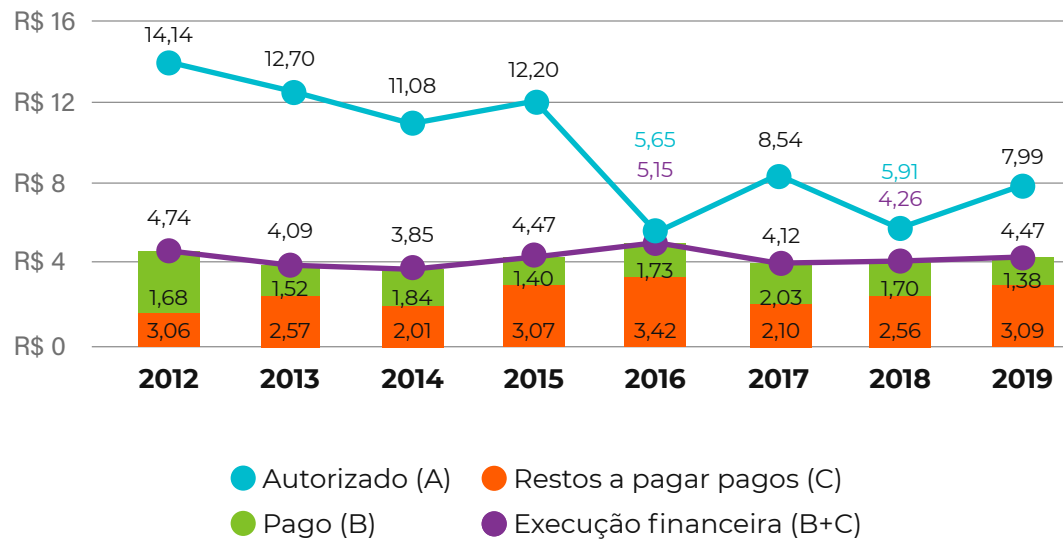
Grande parte dos programas voltados aos municípios está dentro da função orçamentária “Urbanismo”, que agrega infraestrutura urbana, serviços urbanos e transporte coletivo urbano. Então, parte expressiva das ações e programas do antigo Ministério das Cidades está dentro desta função. Conforme podemos notar no gráfico 8, entre 2015 e 2016, os recursos orçamentários autorizados tiveram queda significativa, sem que o pequeno ganho em 2017 pudesse recompor a perda. E chegamos em 2019 com recursos autorizados 50% menores que em 2012, nosso ponto de partida nesta análise. Com relação à execução financeira, pagos + restos a pagar, entre 2016 e 2019 há uma queda de 12%, o que certamente podemos incluir na conta da Emenda Constitucional 95 de 2016, de teto de gastos.

⁵⁵ *Gentrificação: fenômeno que afeta uma região ou bairro de uma cidade, pela alteração das dinâmicas da composição do local, tal como novos pontos comerciais ou construção de novos edifícios, valorizando a região, aumentando o valor do metro quadrado, afastando a população de baixa renda, que muitas vezes foi pioneira na ocupação desses locais.*

GRÁFICO 8

Execução do orçamento da função urbanismo

2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

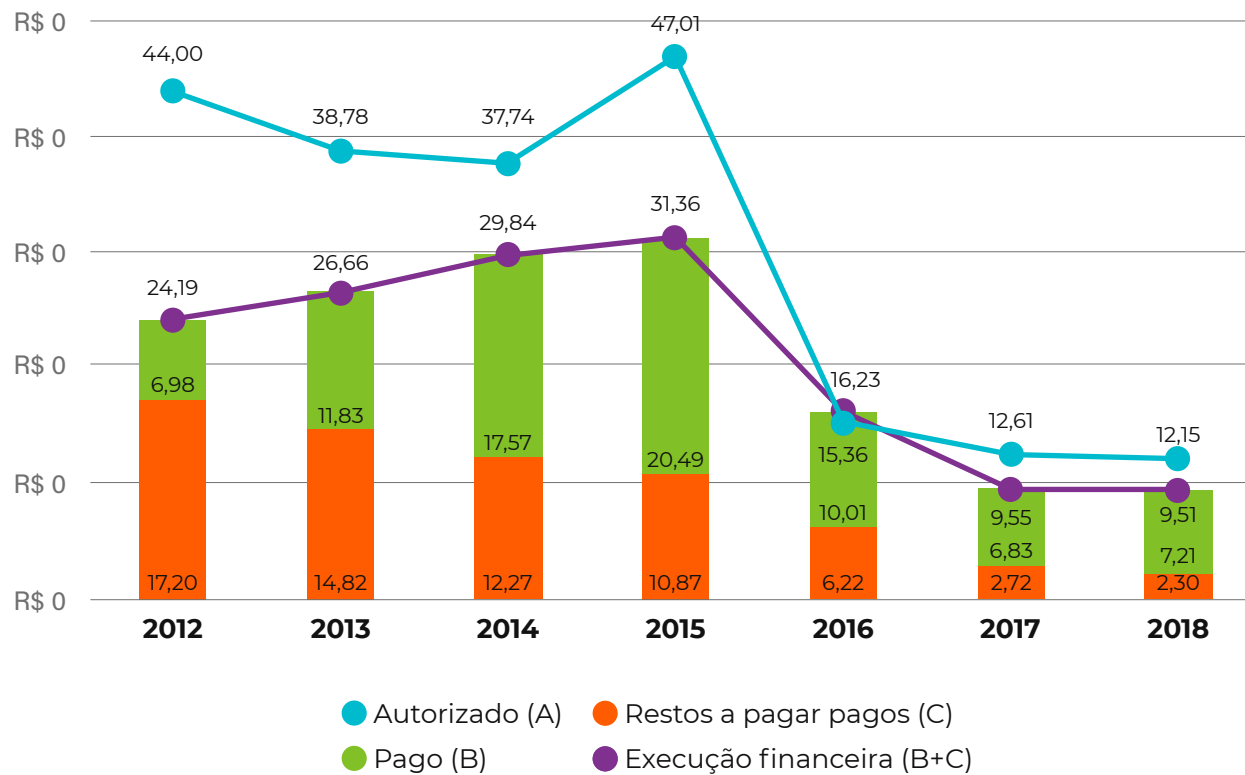
O Ministério das Cidades, além dos recursos da Função Urbanismo, concentrava, ainda, os montantes voltados para moradia e saneamento. As suas secretarias eram Mobilidade, Moradia, Saneamento, Programas Urbanos, além da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e do Departamento Nacional de Trânsito (Denatram). Conforme dados constantes no gráfico 9, também entre 2015 e 2016 os recursos foram reduzidos em cerca de 70%. E foi exatamente o ano de 2016 que serviu de base para a Emenda Constitucional 95/2016, que congelou os recursos orçamentários para os 20 anos seguintes. O gráfico segue até 2018, último ano de funcionamento do Ministério das Cidades.

Outra questão que deve ser ressaltada é a sempre baixa execução orçamentária e financeira do órgão. Como os projetos eram majoritariamente de execução descentralizada, boa parte dos municípios brasileiros, que não tem capacidade técnica para elaborar projetos, não acessavam os recursos.

GRÁFICO 9

Execução do orçamento do Ministério das Cidades 2015 a 2018

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)

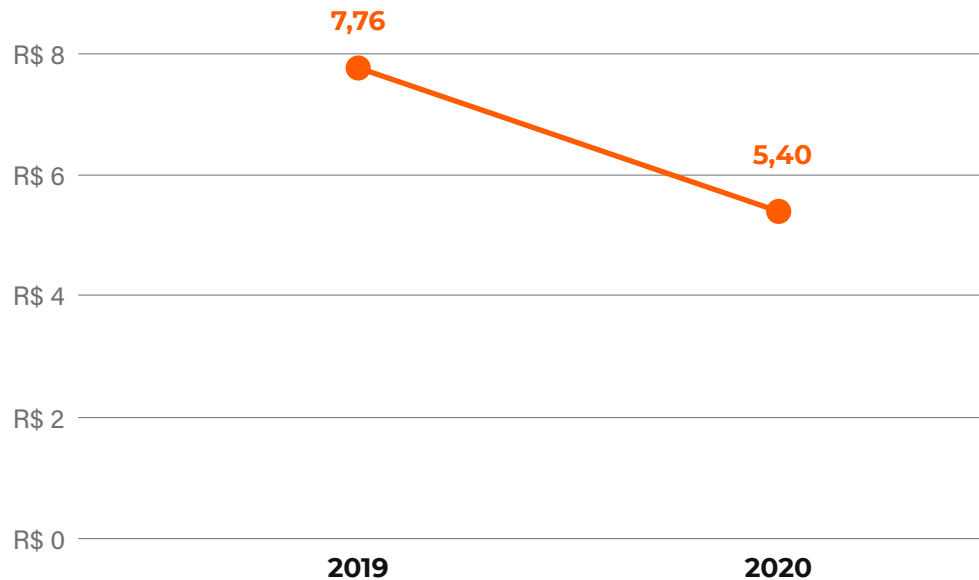


Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Analisando os programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Regional, separando o que seria do antigo Ministério das Cidades, é perceptível a tendência de queda do investimento em políticas urbanas. Vejamos o gráfico 10 com os valores autorizados para 2019 em comparação com 2020.

GRÁFICO 10**Orçamento autorizado para ações do
Ministério do Desenvolvimento Regional
2019 e 2020**

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Inesc

É preciso reforçar que as ações constantes do gráfico 3 não são todas as executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, mas somente aquelas sob a responsabilidade, anteriormente, do extinto Ministério das Cidades, tais como mobilidade, saneamento, moradia, resíduos sólidos etc.

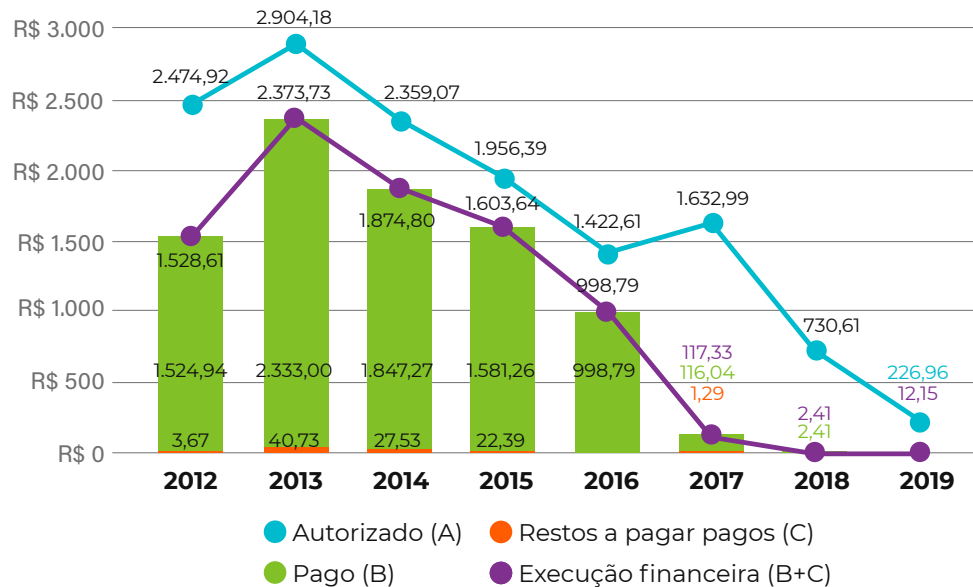
Conselho das Cidades (Concidades)

Era o órgão deliberativo e consultivo, criado em 2004 em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a criação do Ministério das Cidades, organizador da Conferência das Cidades. Junto com várias instâncias de participação, foi extinto na atual gestão. Conforme demonstra o gráfico 11, os recursos autorizados para o funcionamento do Conselho iniciaram um processo de queda em 2014, chegando a 2018 com praticamente nada de execução e encerrando atividades em 2019, quando foi extinto. Ainda no governo de Michel Temer, em 2017, as atribuições do conselho foram transferidas para o também extinto Ministério das Cidades, e a realização da Conferência das Cidades foi adiada para 2019, inviabilizando os espaços de participação antes mesmo de eleita a atual gestão.

GRÁFICO 11

Execução do orçamento do Conselho das Cidades 2012 a 2019

(valores em milhares de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

É explícito que o atual governo não dá a devida importância à participação, haja vista o aniquilamento da maior parte dos conselhos, em destaque o Concidades que era composto por 86 representantes de diversos órgãos e movimentos, responsável pela formulação de diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, além da tentativa de integração entre políticas fundiárias, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana.

Então, se com a existência de um órgão centralizador de políticas urbanas, com instâncias de participação fortes e legítimas, como o conselho e a conferência, o direito à cidade já era negligenciado, agora, com desrespeito deliberado aos marcos legais existentes e a desintegração das políticas, certamente estaremos ainda mais distantes da realização desse direito coletivo.

Mobilidade urbana e trânsito

O programa orçamentário Mobilidade Urbana e Trânsito (2048) passou a conter as ações que anteriormente faziam parte de outros programas, a saber, segurança no trânsito, trilhos urbanos e acessibilidade. Esta mudança ocorreu no período coincidente com a promulgação da Lei nº 12.587 de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana e definiu o conceito de Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, bem como os objetivos, diretrizes e princípios para as ações no setor.

No PPA 2012/2015 era possível notar um avanço em termo de concepção de mobilidade devido aos indicadores propostos, tais como, “tempo de deslocamento” e “distribuição modal”, além do índice de mobilidade urbana e do índice de vítimas de acidentes de trânsito, sendo que o tempo de deslocamento é fundamental para medir a efetividade da política de mobilidade. Contudo, a intenção ficou na teoria, pois há pouquíssimas pesquisas origem/destino, até porque são caras e a maior parte dos municípios não tem condições técnicas para fazê-la.

Desde 2017, foi criado o projeto Avançar Cidades, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para auxiliar os municípios de pequeno e médio portes, sem capacidade técnica, a elaborarem seus planos de mobilidade, já que a inexistência deles impede que acessem recursos federais para a mobilidade. Todavia, não surtiu o resultado esperado, já que o governo apresentou a Medida Provisória 906 em dezembro de 2019, ampliando o prazo para elaboração dos planos até abril de 2021, visto que está vencido desde abril de 2019. É preciso entender onde está o problema.

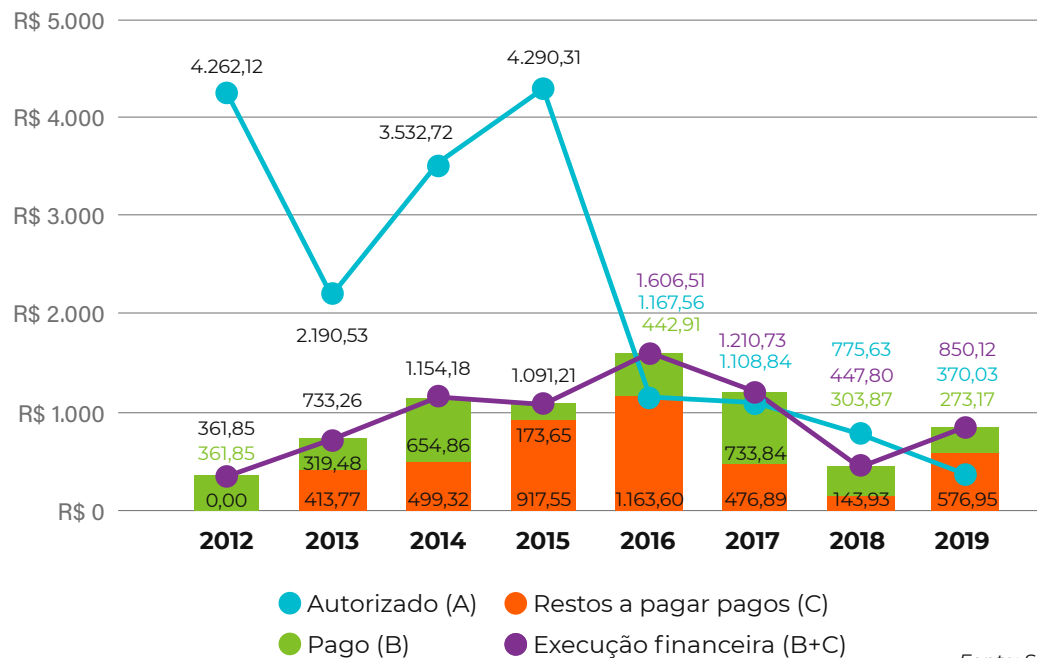
Uma das consequências está registrada no gráfico 12, com a baixa execução dos recursos orçamentários voltados para a mobilidade urbana e trânsito, apesar da realidade cada vez mais caótica de nossas cidades, com trânsito sobrecarregado, com veículos individuais motorizados e transporte público urbano incapaz de atender a todas as pessoas com qualidade. Entre 2015 e 2019 o orçamento autorizado caiu de R\$ 4,2 bilhões para R\$ 370 milhões, ou 11 vezes menor em quatro anos; a execução financeira (pagos+ restos a pagar) foi de R\$ 1,6 milhão em 2016 para R\$ 850 mil e 2019, queda de quase 50% em três anos. A falta de incentivo por parte do governo federal para viabilizar um sistema de mobilidade eficaz, produz assimetrias entre cidades e atraso na implantação de políticas já existentes.

GRÁFICO 12

Execução do orçamento do programa mobilidade urbana e trânsito

2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Cultura também é direito à cidade

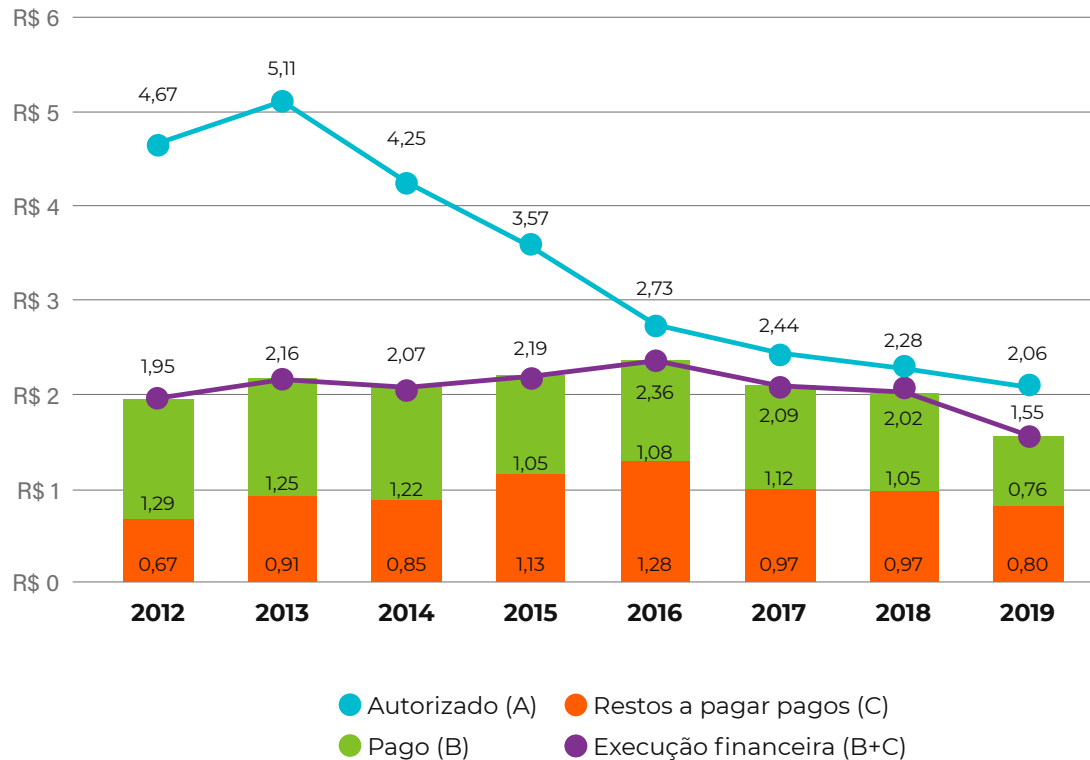
Como estamos abordando o direito à cidade, mesmo que concentrando a análise nos programas do extinto Ministério das Cidades, não podemos deixar de apresentar a execução orçamentária da política de cultura – mesmo que apenas a função, ou nível mais agregado do orçamento –, que é intimamente ligada à democratização ou não dos espaços urbanos.

É nítida a perda de recursos desde 2014, e acentuando após 2015, especialmente com relação à execução financeira (ver gráfico 13). Apenas entre 2018 e 2019 a perda foi de aproximadamente 25%. Porém, o que temos visto na atual gestão, que extinguiu o Ministério da Cultura e segregou a pasta em uma secretaria, são propostas fundamentalistas e voltadas para valores religiosos, não respeitando o Estado laico. Favorecendo uma parcela em detrimento de toda a população. Ou seja, não apenas a falta de recursos é preocupante, mas principalmente como são utilizados, em que políticas e com que critérios.

GRÁFICO 13

Execução do orçamento da função cultura 2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

A cultura já vinha perdendo recursos desde as gestões anteriores, posto que não é priorizada nunca, mas aqui não se trata de mais ou menos recursos, mesmo que a não oferta demonstre desinteresse da gestão. Neste caso, como não há democracia nesta distribuição, além de ser bastante ideológica, é possível que a luta da cultura seja por liberdade e editais isentos, antes de mais recursos.

De olho em 2020

Conforme demonstrado anteriormente, o recurso autorizado para as ações do antigo Ministério das Cidades está cerca de 30% menor que em 2019. E ainda há contingenciamento, dificuldades de execução, inviabilizando uma política efetiva de Mobilidade Urbana, ou de Moradia, já que antigos programas foram extintos e ainda não apresentaram propostas para a população de baixa renda, por exemplo. Os recursos para a cultura também tiveram queda em 2020 de cerca de 10%.

PPA 2020/2023

Com relação à política de mobilidade urbana há uma grande perda, visto que trânsito saiu desse programa e está junto com transporte terrestre no Ministério da Infraestrutura. Ou seja, será pensado apenas no âmbito das grandes obras e não como um sistema de mobilidade integrado. Além disso, o indicador para a mobilidade também é ampliação da taxa de infraestrutura. Ao que tudo indica, retornamos aos anos de 1970.

Covid-19

Além de todas as questões expostas, como análise do que passou e notas sobre o que está por vir, precisamos falar de orçamento para políticas garantidoras do Direito à Cidade em tempos de pandemia de Covid-19. Com um problema de saúde pública dessa gravidade fica mais escancarada a nossa desigualdade, explicitada nas diferenças de condições de habitabilidade para as distintas parcelas da população. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água potável e 100 milhões não possuem coleta de esgoto.

Então, como fazer com tal realidade tendo uma pandemia se alastrando e a necessidade de isolamento social urgente? As pessoas que vivem em favelas, com casas pequenas, coladas umas nas outras, super-habitadas, sem acesso ao saneamento básico, se preservam como? A saúde pública e as políticas de habitação e saneamento darão conta de resolver os problemas gritantes? O que se pode fazer de imediato são apenas medidas paliativas, para uma situação que se perpetua. Contudo, ao final da pandemia, precisamos falar de execução de políticas para as cidades que enfrentem as desigualdades de acesso às condições de vida dignas, que permitam que, tanto na favela quando

no asfalto, a expectativa de vida seja próxima, pois hoje a diferença é gigante. Pelo Mapa das Desigualdades da cidade de São Paulo, elaborado pela Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope, a expectativa de vida no bairro de Moema, zona central e de alta renda, é de 80 anos, enquanto que na cidade Tiradentes, bairro periférico da zona leste da cidade, de baixa renda, ela cai para 57,3 anos.

A pandemia vem ressaltar a necessidade de políticas públicas estáveis, de médio e longo prazos, que priorizem as obras de infraestrutura urbana e mobilidade para que se reduzam os tristes níveis de desigualdades existentes em todos os cantos do país, mais explicitamente nas grandes cidades onde vive a maior parte da população.

O orçamento do direito à cidade e o teste da metodologia do Inesc

Com relação às lentes que utilizamos para analisar o Orçamento Geral da União, identificamos que o cenário é bastante negativo. As políticas são muito regressivas e não detectamos a **realização progressiva de direitos**, visto que o direito à cidade está sendo atacado, seja por não termos uma política de mobilidade urbana que humanize as cidades, com sistema de transporte público acessível e de qualidade, seja porque não temos política de moradia digna, especialmente, para populações de baixa renda.

O mesmo com relação à **mobilização máxima de recursos disponíveis**. Conforme evidenciamos ao longo da disposição dos gráficos, os recursos caem, até por conta da Emenda Constitucional 95 de 2016, do teto de gastos.

Não conseguimos identificar os públicos nos desenhos das políticas. Não há investimento em movimentos culturais periféricos. O que está subentendido é que a população periférica, jovem, negra, está negligenciada. Portanto, conclui-se que não há preocupação com o princípio da **não discriminação**.

E com relação à **participação social**, nem precisamos nos estender, basta reafirmar a extinção do Conselho das Cidades, do qual participavam 86 organizações, além do fim da Conferência Nacional das Cidades.



POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS

Panorama Geral

É possível analisar o orçamento público federal na perspectiva dos direitos socioambientais? É possível, necessário e é também um desafio que articula outros dois temas complexos: as políticas públicas e as legislações que as amparam; e a interface entre direitos sociais e ambientais. Somados à questão orçamentária, conformam a definição do que chamamos direitos socioambientais.

O termo socioambiental é aqui referido como a junção do social com o ambiental em um sentido mais restrito. Falar em direitos socioambientais implica referir-se a uma rede complexa de direitos sociais, mais amplos, que vão da saúde, educação, assistência social e segurança, até às políticas de infraestrutura. Toda a nossa existência como seres humanos pode e deve ser vista desde a perspectiva social e ambiental. Somos parte da natureza. O conceito é, assim, uma chave de leitura que permite juntar temas que conformam uma perspectiva política e espacial para a análise do orçamento público à luz dos direitos, que assim denominamos socioambientais.

Em resumo, a ideia de socioambiental apresentada está circunscrita às legislações e políticas públicas que foram construídas para preservar o meio ambiente e, também, para assegurar e garantir que grupos, comunidades, povos que vivem em terras e territórios de floresta ou no meio rural possam usufruir de políticas públicas que lhes garantam as condições de lá viverem, com base em seus modos de vida e cultura, além de tirarem seu sustento. Mas esta definição aponta para um recorte espacial que é a **Amazônia brasileira**. Nela, como parte da Pan-Amazônia, estão concentrados os maiores estoques florestais e de biodiversidade do planeta.

No Brasil, a Amazônia concentra a maior parte de áreas protegidas, das terras indígenas, das comunidades ribeirinhas, dos povos extrativistas, dos assentamentos agroextrativistas. Outra característica é que ela é responsável por 70 % das chuvas que caem na região Sudeste do Brasil.

O orçamento destinado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e todos os seus órgãos vinculados⁵⁶ é uma primeira aproximação ao orçamento orientado às políticas socioambientais e como parte delas têm sofrido nos últimos anos com uma progressiva escassez de recursos. Isto se explica pelo congelamento das despesas primárias em função da Emenda Constitucional 95, do teto de gastos, que começa a vigorar a partir de 2017. A esta restrição, contudo, se adiciona a falta de prioridade política com o orçamento do MMA, o qual na última década não ultrapassou 0,15% do Orçamento Geral da União (OGU), chegando em 2019 a apenas 0,11%.

Em outras palavras, a política ambiental brasileira, embora tenha sido fortalecida na sua base legal desde os anos de 1980, sempre foi frágil do ponto de vista do seu lugar dentro das estruturas do Estado e, logo, do orçamento público, que é seu instrumento financeiro.

Como pode ser observado no gráfico 14, o orçamento autorizado e executado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), caiu fortemente em 2014 e, a partir de 2017, a execução do orçamento piora ainda mais. Considerando despesas contratadas e pagas no ano e também as despesas pagas oriundas de compromissos assumidos em anos anteriores, os chamados restos a pagar, 2019 foi o ano com menor execução orçamentária na série, foram R\$ 2,68 bilhões executados.

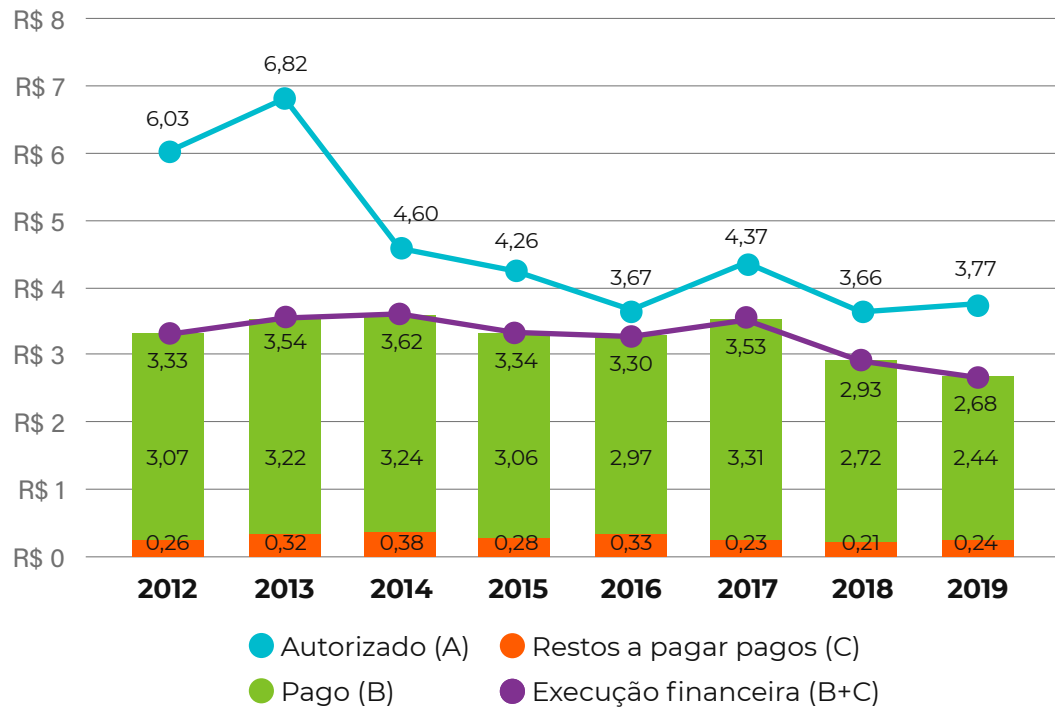
Entre os órgãos vinculados ao Meio Ambiente, o Ibama detém a maior parte do orçamento autorizado, 57% do valor autorizado em 2019. Na sequência está o ICMBio, que neste ano ficou com 25%. Já o Ministério do Meio Ambiente administrou diretamente 15% do total autorizado.

⁵⁶ Órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA; Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC; Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ.

GRÁFICO 14

Execução do orçamento do Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos vinculados 2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Um olhar orçamentário para o problema do desmatamento na Amazônia

Nesta publicação, será feita a análise de uma parte da política e orçamento socioambiental, mais especificamente aquela orientada a um problema que em 2019 voltou a adquirir níveis alarmantes: **o desmatamento ilegal na Amazônia Brasileira**⁵⁷. Analisar este fenômeno na perspectiva dos direitos socioambientais permite trazer para a reflexão um conjunto de políticas, de programas e de ações orçamentárias orientado ao enfrentamento de suas manifestações e causas e à busca de sua superação.

O desmatamento ilegal⁵⁸ é um fenômeno social, cultural, econômico e político. Ele se relaciona, em um nível mais amplo, com a própria insignificância do orçamento para o meio ambiente e do orçamento para as políticas indigenistas⁵⁹, quilombolas, para povos ribeirinhos, para extrativistas que residem em Unidades de Conservação, para grupos que habitam em assentamentos rurais. Enfim, populações que vivem em áreas de floresta, em sua maior parte sob regimes de proteção, mas em situação de alta vulnerabilidade. Áreas onde o problema do desmatamento ilegal tem aumentado, em grande medida, não por atos destes grupos, mas em função de ações de grilagem e de cobiça por terras e recursos, em especial de madeireiros. Uma análise mais específica do orçamento endereçado ao combate ao desmatamento ajuda na compreensão da fragilidade das políticas orientadas ao enfrentamento deste problema.

O principal documento que deveria orientar a alocação de recursos públicos para o tema em foco é o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm),

57 A retomada do desmatamento para níveis críticos e alarmantes no ano de 2019 foi acompanhada de eventos marcantes como a desqualificação do trabalho do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) pelo governo; os efeitos colaterais da fumaça sentidos na grande São Paulo; os insistentes, irresponsáveis e vexaminosos comentários do presidente; a comoção nas redes sociais; e a repercussão internacional, incluindo ameaça de boicote seguida de anúncios transfronteiriços de ajuda financeira e até de intervenção.

58 Aquele não amparado por base legal o que implica dizer: 1) nas áreas privadas o desmatamento não autorizado pelo Código Florestal; 2) nas áreas públicas, com ou sem destinação, o desmatamento não autorizado pelas legislações que as regem, por exemplo, não se pode desmatar dentro de Unidades de Conservação, dentro de Terras Indígenas; 3) em qualquer área em casos de empreendimentos que geram impacto ambiental, sem que haja estudo do impacto e sem que haja autorização do órgão ambiental licenciador, federal ou estadual.

59 Veja também esta publicação do INESC de uma análise específica da política indigenista. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/orcamento-2018-funai-respira-mas-nao-se-recupera/>

criado em 2004. Especialistas convergem na avaliação de que o Plano foi fundamental para a redução do desmatamento na Amazônia, principalmente por meio da expansão das áreas protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) e da implementação do sistema de monitoramento por satélite (Sistema Deter), juntamente com ações de fiscalização, amparadas pelas chamadas medidas de comando e controle. Há, igualmente, um consenso de que um elemento chave do sucesso do PPCDAm no seu início foi a coordenação pela Casa Civil da Presidência da República, a qual agregou 13 ministérios, levando uma política ambiental a uma importância nunca antes vista e transformando o PPCDAm, em uma intervenção inter-setorial⁶⁰. Vale dizer que esta coordenação, contudo, foi alterada pelo Decreto N° 7.957 de 12 de março de 2013, passando a ser atribuição do Ministério do Meio Ambiente.

Em resumo, executado desde 2004, e já na sua quarta fase (2016-2020), o Plano chega em 2019 à beira da morte por inanição. Um dos atos sintomáticos deste estado foi a revogação do referido Decreto pelo atual governo, por meio do decreto N° 10.179 de 18 de dezembro de 2019.

No chamado Plano Operativo⁶¹ da quarta e atual fase foram definidos **quatro eixos**: Ordenamento Fundiário e Territorial; Monitoramento e Controle; Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; Instrumentos Econômicos, Fiscais e Tributários.

Estes quatro eixos foram desdobrados em nove objetivos, trinta resultados, dezenas de linhas de ação, atores-chave e parceiros. Enfim, uma complexa construção que perpassa diferentes ministérios, secretarias, diretorias e que tinha na sua estrutura de governança uma Comissão Executiva, sob coordenação do MMA.

Foram também identificadas áreas prioritárias por serem as principais frentes de expansão do desmatamento: Rondônia (tríplice fronteira entre Rondônia, Amapá e Acre), Mato Grosso/Amazonas e Pará. Nessas regiões críticas, concentram-se também as unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos, glebas e municípios com maior desmatamento, que são alvo prioritário

60 A este respeito ver: Souza, Rodrigo Antônio. *Inovações da política pública de combate ao desmatamento da Amazônia-PPCDAM*. Enap, Brasília, 2018.

61 O Plano operativo da quarta fase está disponível em: Ministério do Meio Ambiente. *Plano Operativo do PPCDAM*. Sem data. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/Anexo%20II%20-%20PLANO%20OPERATIVO%20DO%20PPCDAM%20-%20GPTI%20_%20p%20site.pdf.

para o Plano. Por fim, foram identificados nove programas temáticos no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019⁶² com a intenção de fazer a essencial conexão entre os dois planos e o orçamento público.

Este breve resumo sobre o PPCDAm é importante na análise do orçamento porque evidencia que o desmonte do Plano expressa, sobretudo, a falta de prioridade política demonstrada no primeiro ano do atual governo.

Nesta primeira análise do Orçamento Público Federal à luz do PPCDAm, o foco de atenção são os programas e ações orçamentárias orientadas ao eixo “Monitoramento e Controle”⁶³. Sob esta ótica, os recursos estão distribuídos em três programas e cinco ações orçamentárias. Uma destas ações está vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI), as demais ao MMA e seus órgãos. São elas:

No Programa Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (2078):

Ação 214P – Fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais (ICMBio).

No Programa Mudança do Clima (2050):

A Ação 20VU – Políticas e estratégias de prevenção e controle do desmatamento (MMA).

A Ação 214M – Monitoramento ambiental, prevenção e controle de incêndios florestais (Ibama).

A Ação 20V9 – Monitoramento da cobertura da terra e do risco de queimadas (MCTI).

No Programa Qualidade Ambiental (2083):

A Ação 214N – Controle e fiscalização ambiental (Ibama).

Contudo, e esta é uma grande fragilidade do PPCDAm, do PPA 2016-2019 e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), não é possível especificar quais recursos são objetivamente destinados ao “**monitoramento e controle**” do desmatamento na Amazônia em específico.

62 São eles: “Fortalecimento e dinamização da Agricultura Familiar (2012)”, “Desenvolvimento Regional e Territorial (2029)”, “Pesquisa e inovações para a Agropecuária (2042)”, “Mudança do Clima (2050)”, “Reforma Agrária e Governança Fundiária (2066)”, “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (2065)”, “Agropecuária Sustentável (2077)”, “Conservação e uso da biodiversidade (2078)”, “Qualidade Ambiental (2083)”.

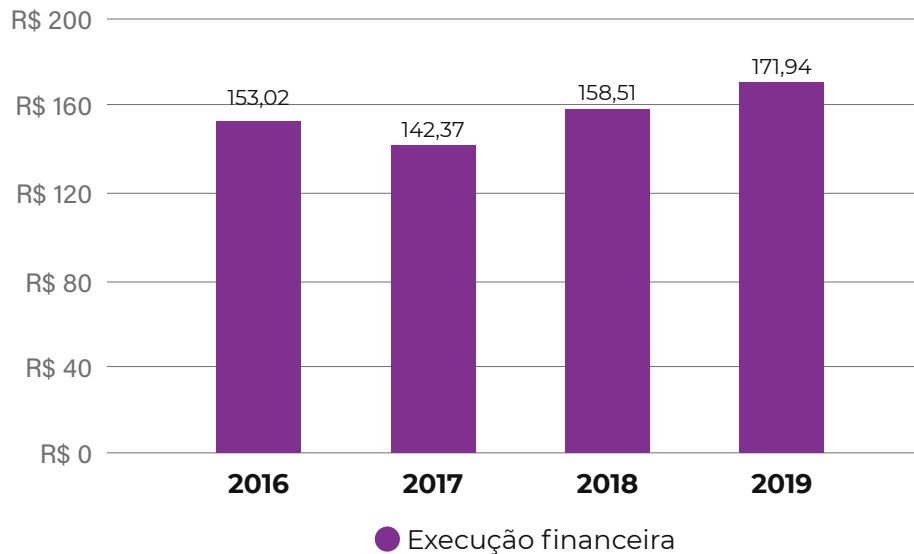
63 Outros estudos sobre o PPCDAm considerando seus quatro eixos estão em elaboração pelo Inesc.

E, avaliadas as ações em conjunto, não se tem evidências de cortes severos no orçamento no período de 2016 a 2019. Ao contrário, as execuções financeiras passam, em termos reais, por um leve aumento entre 2018 e 2019, como pode ser observado no gráfico 15.

GRÁFICO 15

Execução financeira das ações orçamentárias correlacionadas ao PPCDAm 2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Considerando o total destas ações, se observa uma satisfatória capacidade de execução orçamentária: 93% em 2018 e 87% em 2019, o que, no contexto geral de fortes contingenciamentos, indica que estas cinco ações, no conjunto, tiveram sua execução preservada. A tabela 4 apresenta as etapas de despesa de cada uma das cinco ações orçamentárias selecionadas e oferece elementos para uma análise mais detida.

TABELA 4

Execução do orçamento de ações correlacionadas ao PPCDAm

2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Ano	Autorizado (A)	Pago (B)	Restos a pagar pagos (C)	Execução financeira (B+C)
214P - Fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais (ICMBIO)				
2016	R\$34,37	R\$27,89	R\$-	R\$27,89
2017	R\$27,40	R\$22,75	R\$4,11	R\$26,86
2018	R\$24,99	R\$19,44	R\$3,76	R\$23,20
2019	R\$38,50	R\$34,04	R\$4,05	R\$38,09
20V9 - Monitoramento da cobertura da terra e do risco de queimadas (MCTI)				
2016	R\$6,32	R\$2,89	R\$-	R\$2,89
2017	R\$4,79	R\$2,02	R\$0,45	R\$2,47
2018	R\$4,63	R\$2,21	R\$0,16	R\$2,38
2019	R\$3,36	R\$0,99	R\$1,15	R\$2,14
20UV - Políticas e estratégias de prevenção e controle do desmatamento (MMA)				
2016	R\$2,31	R\$0,19	R\$-	R\$0,19
2017	R\$4,27	R\$0,14	R\$-	R\$0,14
2018	R\$0,21	R\$0,19	R\$0,00	R\$0,19
2019	R\$0,32	R\$0,30	R\$-	R\$0,30

214M - Monitoramento ambiental, prevenção e controle de incêndios florestais (IBAMA)

2016	R\$63,97	R\$44,76	R\$-	R\$44,76
2017	R\$48,56	R\$23,18	R\$6,11	R\$29,30
2018	R\$41,43	R\$31,05	R\$9,05	R\$40,11
2019	R\$47,96	R\$34,76	R\$7,37	R\$42,13

214N - Controle e fiscalização ambiental (IBAMA)

2016	R\$89,45	R\$77,29	R\$-	R\$77,29
2017	R\$97,06	R\$82,16	R\$1,45	R\$83,61
2018	R\$99,31	R\$88,26	R\$4,38	R\$92,64
2019	R\$107,47	R\$85,09	R\$4,20	R\$89,29

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

A ação de fiscalização, de responsabilidade do ICMBio, (214P) alcança todas as Unidades de Conservação Federais em todos os biomas. Embora os recursos executados para esta ação tenham se mantido nos últimos quatro anos e até apresentado um pequeno crescimento, eles são notoriamente insuficientes, ainda mais em um contexto complexo de retomada do desmatamento, o qual é condicionado a uma série de fatores estimuladores, inclusive de ordem política. Os dados de aumento do desmatamento dentro de Unidades de Conservação (UCs) são evidência desta insuficiência orçamentária que é, ainda, potencializada no atual contexto. Segundo informações do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a taxa de crescimento do desmatamento nas UCs (federais e estaduais) entre agosto de 2018 e julho de 2019 foi de 35%, maior do que a taxa para todo o bioma, que chegou a 30%. Nas UCs federais, também de responsabilidade do ICMBio, a situação é muito pior: o desmatamento cresceu 84% no mesmo período.

Assim como no caso das demais ações de fiscalização e prevenção de incêndios florestais a cargo do Ibama (214M), e também na ação mais geral de fiscalização ambiental, onde apenas parte se refere ao controle do desmatamento (214N), a estabilidade da execução orçamentária pouco demonstra sobre a capacidade do governo controlar o problema do desmatamento que retoma patamares alarmantes.

Logo, os dados demonstram que, para além da insuficiência dos valores – cuja execução financeira para o conjunto das cinco ações não ultrapassa R\$ 170 milhões por ano – existe um grave problema de perda da capacidade do governo de orientar e coordenar ações para o enfrentamento do problema.

Ao contrário, o que se viu em 2019, ao lado da descontinuidade de políticas e planos foram discursos irresponsáveis vindos do governo que estimularam ações ilegais de queimada e derrubada da floresta⁶⁴. Por fim, a execução da ação “Políticas e estratégias de prevenção e controle do desmatamento” (20UV), sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, é elucidativa do desmonte do PPCDAm. Esta ação tem por objetivo a “*formulação e coordenação de políticas e estratégias de combate do desmatamento, manejo e recuperação florestal entre os órgãos e entidades da União e demais entes federativos para a conservação da biodiversidade e a mitigação da mudança do clima em todos os biomas brasileiros*”⁶⁵. Os recursos disponibilizados e executados para esta ação, de importância central para a experiência de sucesso do PPCDAm, em especial nas suas primeira e segunda fases, reforçam a leitura de que o plano perdeu um elemento que lhe era central, a coordenação de ações intersetoriais.

Covid-19

A este quadro de desmonte do PPCDAm e de seu orçamento soma-se o desafio de frear o desmatamento em um contexto de pandemia da Covid-19, que se instalou no mundo e também na Amazônia em 2020.

64 Para uma análise sintética do contexto político envolvendo o desmatamento na Amazônia em 2019 ver: <https://www.inesc.org.br/solucoes-para-as-queimadas-na-amazonia-ja-existem/>

65 Descrição da ação retirada do SIOP, disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>



Além do quadro de notória insuficiência do atendimento à saúde da população brasileira e, em particular, amazônica, soma-se o quadro de reduzidas alternativas de geração de renda na região. Este agrava-se dramaticamente no cenário de depressão econômica trazida pela pandemia. Ao mesmo tempo, o cenário evidencia a importância e a viabilidade de iniciativas e medidas de políticas públicas que associem a geração de renda com a proteção e fiscalização ambiental. Vale lembrar que entre os serviços essenciais decretados pelo governo em março de 2020 está a fiscalização ambiental que, não só não pode parar, como deve ser potencializada frente ao atual contexto.

De olho em 2020



A proposta enviada pelo governo ao Congresso Nacional para o PPA 2020-2023 é também elucidativa do seu baixo compromisso com a política de combate ao desmatamento, a qual também está fortemente vinculada à política de mudança climática. Na proposta de PPA do governo Bolsonaro foi considerada a manutenção do Programa de Mudança do Clima, com novo código (1058), com dotação anual prevista de R\$ 295,62 milhões.

A meta prevista no PPA é genérica e diz pouco: “Políticas, ações e medidas para enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos implementadas”. A atuação de parlamentares durante a tramitação do Plano no Congresso garantiu o registro de uma meta mais objetiva: “Reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 30% abaixo dos níveis de 2005”. No orçamento para 2020, o Programa aparece com uma dotação de R\$ 247 milhões.

As palavras “desmatamento” e “Amazônia” sequer são referidas na proposta de PPA enviada pelo governo. De novo, o problema foi contornado na tramitação do PPA no Parlamento onde foi inserido um novo Programa denominado “Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas (6014)”, com uma previsão orçamentária anual de R\$ 125,76 milhões e uma meta de redução do desmatamento e incêndios ilegais nos biomas em 90%. No orçamento para 2020, o Programa aparece com uma dotação de R\$ 120,49 milhões.

Embora tenha o caráter de lei, contudo, pouco se espera que as referidas metas sejam utilizadas como compromisso de execução de políticas e iniciativas efetivas.

O orçamento das políticas socioambientais e o teste da metodologia do Inesc

Analisar o orçamento a partir da lente dos direitos humanos permite chamar atenção para aspectos centrais da política pública e avaliar seu desempenho ano após ano. No caso da política socioambiental, a análise aqui feita torna evidente que o ano de 2019 foi marcado por graves retrocessos.

No lugar da **realização progressiva de direitos**, que estaria expressa no compromisso do governo de levar adiante o PPCDAm, programa considerado internacionalmente como uma experiência de sucesso no combate ao desmatamento, o que se tem é descontinuidade e desmonte.

No lugar da **mobilização máxima de recursos disponíveis**, o que se observa são recursos orçamentários que apesar de mantidos em linhas gerais permanecem em patamares insuficientes, situação que se agrava quando se tem um contexto onde atores têm seus atos ilegais justificados e até estimulados pelo atual governo.

No lugar da **não discriminação**, o que se tem são atos permanentes de criminalização de movimentos sociais e organizações que historicamente contribuíram para buscar, em conjunto com os governos, soluções para o controle do desmatamento e apoio a povos e comunidades tradicionais na Amazônia. A isto, adiciona-se a discriminação de caráter regional, a qual se expressa na imposição de um modelo de economia, de sociedade e de desenvolvimento que, além de destruir o meio ambiente, exclui modos de vida que não aqueles estabelecidos pelo padrão de reprodução social dominante.

No lugar da **participação social** o governo extingue por Decreto espaços de interação entre governo e sociedade civil. Entre as medidas cabe destacar o Decreto Presidencial 9.806, de 28/05/19 alterando a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Dentre as alterações, estão novas regras de escolha e de duração do mandato dos conselheiros, com redução de 22 para 4 representantes da sociedade civil⁶⁶.

⁶⁶ A esse respeito, ver: Ivan Carneiro Castanheiro e Juliana Cristina Mansano Furlan. *Conselhos ambientais: desenvolvimento sustentável e alterações legislativas*. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-26/conselhos-ambientais-desenvolvimento-sustentavel-alteracoes-legislativas>.

Adriana Ramos: Intenção do governo é esvaziar a política ambiental

As políticas ambientais nunca foram devidamente valorizadas na composição orçamentária federal. Desde que foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), sua importância variou de acordo com as correlações de poder da composição dos governos – como quando para garantir uma pasta para o então *Partido da Frente Liberal (PFL)* do Nordeste, o governo de Fernando Henrique Cardoso trouxe para o MMA os recursos de enfrentamento das secas na região, incorporando Recursos Hídricos no nome e o orçamento do hoje extinto Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS).

Mas a inexistência de recursos orçamentários não chegou a ser limitação para várias das políticas bem sucedidas, como as que antecederam o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDam) e prepararam o terreno para a redução dos desmatamentos. Isso porque o MMA sempre contou com significativos recursos de cooperação internacional, que por muitos anos apoiaram ações estruturantes, como as que contribuíram para a criação e organização das instituições estaduais de meio ambiente, objeto de projetos como o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN); do Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), ou mesmo o Fundo Amazônia, que chegou a flexibilizar regras para garantir apoio às ações de fiscalização ambiental na Amazônia.

Essa constatação só é importante para compreendermos que, havendo vontade política, a ausência de orçamento público não chegaria a ser um limite determinante para a ação do poder público nas questões ambientais no Brasil. 2019 foi o ano com menor execução orçamentária e de menor efetividade da política ambiental por vontade e decisão deliberadas do governo, presidente e ministro a frente.

Os recursos disponíveis para monitoramento e controle, que incluem o apoio à manutenção dos sistemas de monitoramento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e da fiscalização do Ibama, já não eram suficientes para garantir a manutenção das ações, que também dependem de recursos adicionais de programas de cooperação.

O que agrava significativamente o quadro é a manutenção, mesmo que de forma velada, da proposta original da campanha presidencial de 2018, de extinção do Ministério do Meio Ambiente. Embora o governo tenha recuado da ideia face às reações negativas, principalmente em âmbito internacional,

a intenção nunca deixou de ser a de esvaziar ações da política ambiental, especialmente às relacionadas a comando e controle.

Isso se reflete no aumento da ação criminosa, que implica invasão de Unidades de Conservação e Terras Indígenas. Há uma flagrante conexão entre os discursos do Presidente e do Ministro em defesa dos que agem ilegalmente na Amazônia e o aumento do desmatamento, essa é sem dúvida um importante vetor para o aumento das taxas no último ano.

O PPCDam é um caso paradigmático, porque foi uma política construída a partir do conhecimento de diversos segmentos (academia, sociedade civil, povos e comunidades, servidores públicos, setor privado); que inovou em métodos e ferramentas; e que demonstrou ser possível, havendo interesse e compromisso, reduzir os desmatamentos ilegais. Mas o plano não avançou no apoio às ações de valorização da produção sustentável no sentido de contribuir para a redução dos desmatamentos legais, por meio da promoção de modelos econômicos que não pressupõe a retirada da floresta.

Essa vertente da estratégia não chegou a ser adequadamente implementada, e as iniciativas existentes, seja para melhoria da qualidade da produção de commodities, seja no desenvolvimento de cadeias produtivas de base florestal, foram as desenvolvidas pela sociedade civil. A criação do Fundo Amazônia e a priorização da promoção do uso sustentável da floresta teve o potencial de suprir essa lacuna. Por isso, não surpreende que paralisar o Fundo Amazônia tenha sido uma das primeiras coisas que o Ministro do Meio Ambiente fez, tentando, inclusive, criminalizar as organizações da sociedade civil, acusando-as de má gestão dos recursos, o que não conseguiu comprovar.

O desmatamento na Amazônia é há tempos o principal indicador ambiental do Brasil perante a comunidade internacional, principalmente pela relevância da região no equilíbrio climático global. O Brasil assumiu compromissos com sua redução no âmbito do acordo de Paris. A questão é que, nesse compromisso, o governo se compromete a acabar com o desmatamento ilegal até 2030. Considerando a ausência das condições para manter políticas de controle dos desmatamentos, o mais próximo que chegamos da meta é o risco de tornar legal o que hoje é ilícito por meio de alterações na legislação, como algumas propostas relacionadas ao Código Florestal que tramitam no Congresso Nacional hoje.

Adriana Ramos é especialista em políticas públicas do Instituto Socioambiental (Isa).



CRIANÇA E ADOLESCENTE

Panorama Geral

Ao analisar o orçamento destinado às crianças e adolescentes é preciso levar em consideração alguns princípios que regem a Política dos Direitos da Infância e Adolescência, a saber: proteção integral, não discriminação, universalidade e prioridade absoluta⁶⁷. No que tange ao orçamento público, é importante pontuar que a prioridade absoluta de crianças e adolescentes compreende, conforme o artigo 4º, parágrafo único da lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA): “preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”. Diante disso, a questão a avaliar é se, de fato, o orçamento público tem sido destinado para a realização desses princípios.

O Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) perpassa diversas funções, subfunções, programas e ações⁶⁸, pois crianças e adolescentes são impactadas por todas as políticas públicas – ou pela falta delas – justamente porque é preciso garantir a proteção integral. E para isso todos os direitos devem ser efetivados de forma interdependente, não há hierarquia, todos se complementam. No entanto, neste relatório, optamos por priorizar a análise das políticas que têm rubricas voltadas especificamente para esse público.

Na organização orçamentária, em que se classificam as funções e programas de governo, a caracterização mais ampla das despesas com crianças e adolescentes é a da subfunção: Assistência à Criança e ao Adolescente, que apesar de não ser todo o OCA, nos dá um panorama geral das

67 Princípio da Proteção Integral: Compreende as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e garante que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Os princípios da não-discriminação e universalidade foram definidos na introdução deste relatório. Prioridade absoluta: para o Estatuto da Criança e do Adolescente, esse princípio significa, de acordo com o Artº4, parágrafo único: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. O Estatuto da Criança e do Adolescente está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

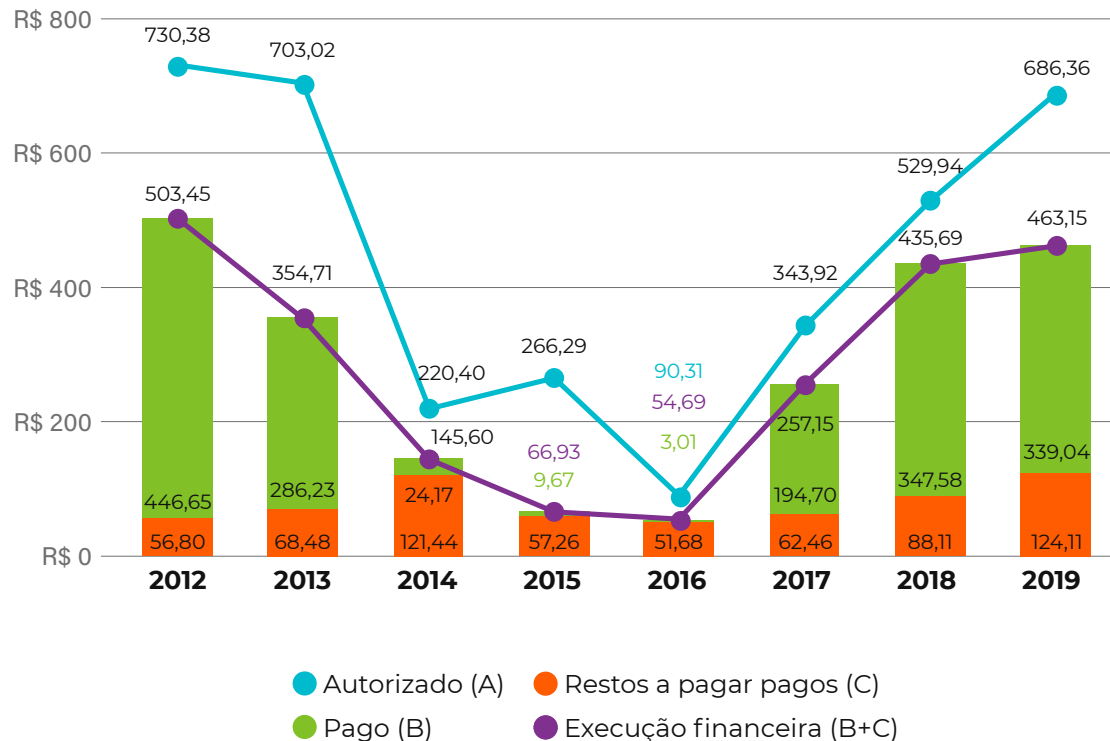
68 As funções, subfunções, programas e ações que integram o OCA dialogam com o Plano Decenal dos Direitos da Criança, com o objetivo de promoção de direitos – saúde, educação, assistência social, participação, saneamento básico, alimentação, entre outros; e proteção e defesa de direitos – justiça, acesso à defensoria pública, proteção a adolescentes ameaçados de morte, medidas socioeducativas, conselho tutelar, acolhimento, enfrentamento às violências, erradicação do trabalho infantil, entre outras.

políticas voltadas para a infância e juventude. Contudo, verifica-se que a sua execução orçamentária e financeira tem sido pouco efetiva, pois, como é possível visualizar no gráfico 16, a distância entre as despesas autorizadas e as pagas é enorme, isso é, a execução orçamentária é muito baixa. Em 2019, foram autorizados R\$ 686,36 milhões para esta subfunção e o total de despesa paga foi de apenas R\$ 339,04 milhões, o que significa menos da metade do total previsto.

GRÁFICO 16

Execução do orçamento da subfunção assistência à criança e ao adolescente 2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

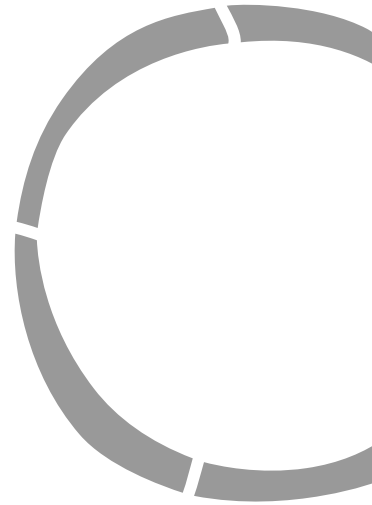
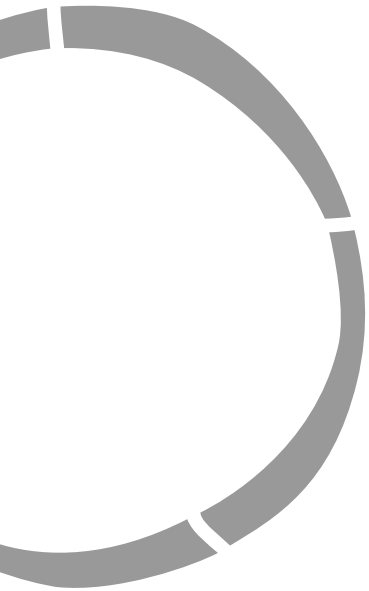


Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

O gráfico 16 mostra uma queda expressiva dos recursos alocados entre 2012 e 2016. O valor autorizado, por exemplo, caiu de pouco mais de R\$ 730 milhões em 2012 para cerca de R\$ 55 milhões em 2016. Já o pago no ano de execução do orçamento (pago) passou de R\$ 447 milhões em 2012 para R\$ 3 milhões em 2016.

No Plano Plurianual, PPA 2012-2015, havia ações mais específicas que respondiam ao Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tais como: Erradicação do Trabalho Infantil, Promoção da Cultura da Infância e Apoio aos Fóruns de Defesa dos Direitos, entre outras. Em 2019 essas estratégias desaparecem ou entram como Planos Orçamentários de ações mais amplas e com pouco recurso.

O quadro 1 apresenta ações orçamentárias que integram a subfunção em 2019:



QUADRO 1

Ações que integram a subfunção assistência à criança e ao adolescente

2019

Ações	Órgão Superior	Função
Desenvolvimento integral na primeira infância - Criança feliz	Ministério da cidadania	Assistência social
Apoio das forças armadas à inclusão social e à valorização da cidadania	Ministério da defesa	Defesa nacional
Apoio das forças armadas ao desenvolvimento do desporto militar e ao esporte nacional	Ministério da defesa	Defesa nacional
Apoio à estruturação e qualificação dos conselhos tutelares	Ministério da mulher, da família e dos direitos humanos	Direitos da cidadania
Promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente	Ministério da mulher, da família e dos direitos humanos	Direitos da cidadania
Construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento socioeducativo	Ministério da mulher, da família e dos direitos humanos / Ministério da justiça e segurança pública	Direitos da cidadania

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

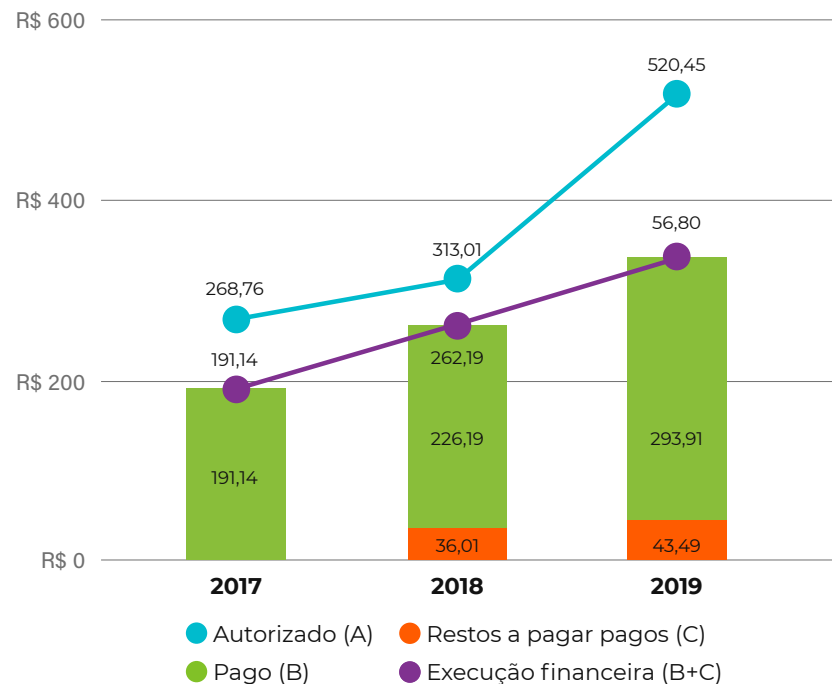
O gasto mais alto desta subfunção tem sido para o “Desenvolvimento Integral na Primeira Infância⁶⁹”, referente ao programa Criança Feliz lançado em 2016 pelo então presidente, Michel Temer. A informação pode ser confirmada no gráfico 17 com a previsão de gasto para esta ação de R\$ 520,45 milhões e as despesas pagas R\$ 293,91 milhões do orçamento anual, e mais R\$ 43,49 milhões de restos a pagar. Ou seja, considerando o valor pago em 2019, significa que se gastou, só com esta ação, 86,69% do valor executado de toda a subfunção de Assistência à Criança e ao Adolescente, restando 13,31% para as outras ações. Para ilustrar, o gráfico 18 mostra a Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente sem a ação Desenvolvimento Integral na Primeira Infância, para visualização da proporção entre recursos para o Programa Criança Feliz e as outras ações do governo.

GRÁFICO 17

Execução do orçamento da ação desenvolvimento integral da primeira infância “Criança Feliz”

2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

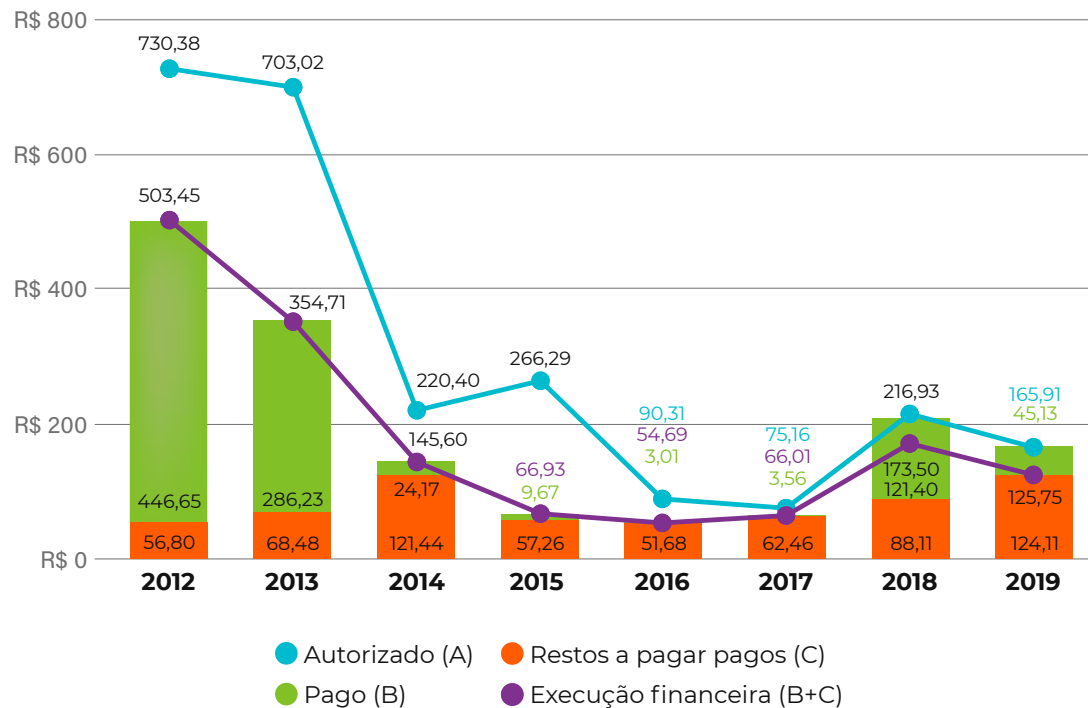
69 Ação referente ao programa: 2037-Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

GRÁFICO 18

Execução do orçamento da subfunção assistência à criança e ao adolescente sem o Criança Feliz

(ação desenvolvimento integral da primeira infância)

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Inesc

O programa Criança Feliz tem como objetivo atender crianças de 0 a 6 anos de idade por meio de visitas domiciliares feitas por profissionais da assistência social com o fim de estimular o

desenvolvimento saudável na primeira infância⁷⁰. O problema é que, além do recurso destinado a esse programa não ter sido gasto integralmente, a impressão é que tem sido priorizado a primeira infância, quando ainda se tem no Brasil muitas demandas para crianças maiores de 6 anos, bem como adolescentes. A atenção para a primeira infância não pode significar redução da atenção para as demais idades, incluindo a adolescência.

A conclusão é que abandona-se a prioridade em relação às políticas da infância e adolescência entre 2014 e 2016, sendo que em 2016 o gasto foi irrisório, e quando o recurso começa a entrar novamente, em 2017, é voltado para um recorte etário específico, a primeira infância, deixando as outras áreas desatendidas. Esse público também precisa de atenção, mas é importante considerar todas as faixas etárias para que o princípio da universalidade seja cumprido, afinal, muitos meninos e meninas estão em situação de violência ou de não proteção e passaram dos 6 anos.

Educação Infantil também é direito humano de crianças

Ao observar o orçamento para educação infantil, evidencia-se a contradição sobre o investimento prioritário na primeira infância, pois percebe-se uma redução drástica de recursos nos últimos anos. Em 2016, sua execução financeira foi de R\$ 1,22 bilhões, já em 2019 passou para R\$ 389,25 milhões, uma queda de 68%.

Conforme o artigo 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.” Ou seja, é uma política de muita relevância para o desenvolvimento integral das crianças, mas não tem sido tão valorizada quanto o Criança Feliz em termos de crescimento de recursos, o que demonstra uma preocupação parcial e não integral da efetivação dos direitos.

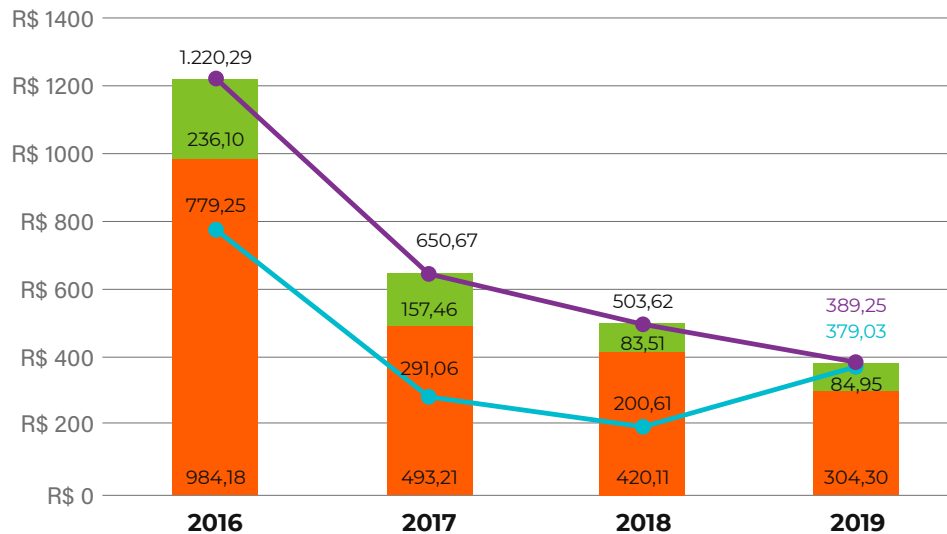
⁷⁰ Descrição completa da ação pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP): Promoção do desenvolvimento humano pela ação estratégica no período mais propício ao desenvolvimento de competências - 0 a 6 anos - que viabilizam a capacidade de aprendizagem, solução de conflitos, saúde, convivência pacífica e produtividade ao longo de toda vida. Por meio de visitas domiciliares o Programa oferecerá recursos (aconselhamento dos pais, informações sobre desenvolvimento infantil e sobre recursos da comunidade, suporte emocional, modelos educativos e lúdicos), para que estimulem o desenvolvimento saudável dos filhos na primeira infância, de maneira contínua e permanente da gestação aos 6 anos de idade. Serão realizados, também, estudos e pesquisas concernentes à ação. SIOP disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>.

Também é preciso levar em consideração que a educação tem papel estratégico na transformação da realidade, composta por vulnerabilidades impostas pelas desigualdades sociais. Ela é o meio pelo qual se constrói a emancipação dos sujeitos, resultado esse que, dificilmente um programa de assistência com visitas periódicas terá, pois não consegue acompanhar o dia-a-dia das crianças como as creches e escolas o fazem, uma vez que essa não é sua função. De todo modo, as duas políticas são importantes e devem caminhar juntas e, para isso, é necessário ter recursos públicos o suficiente para a gestão de ambas e que sejam plenamente executados. Vejamos no gráfico 19 a situação do orçamento para educação infantil:

GRÁFICO 19

Execução do orçamento da educação infantil* 2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



*Subfunção: Educação Infantil considerando o PPA-2016-2019

- Autorizado (A)
- Restos a pagar pagos (C)
- Pago (B)
- Execução financeira (B+C)

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Verifica-se também que a gestão dessa política não tem sido bem feita, pois ao passo que em 2019 deixou-se de executar 78% dos recursos autorizados para a subfunção Educação Infantil, o que significa o valor de R\$ 294,08 milhões não pagos, foram executados R\$ 304,30 milhões com restos a pagar (despesas de anos anteriores). Enquanto isso, em 2018, 64,4% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos estavam fora de creches⁷¹.

Atenção integral à saúde de crianças e adolescentes

O Artigo 7º do ECA garante que “A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.” É um tanto preocupante o valor que foi gasto em 2019 com saúde na atenção básica, considerando os Planos Orçamentários (POs): Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança e Implementação de Políticas de Atenção à Saúde do Adolescente e do Jovem (POs da função Saúde)⁷². A execução financeira desses POs juntos foi de R\$ 6,81 milhões e, levando em conta apenas a execução do ano em questão, foram pagos pouco mais de R\$ 2 milhões (ver gráfico 20). Como pensar o desenvolvimento integral da primeira infância e de todas as outras faixas etárias sem priorizar recursos para a saúde? Por isso, se faz necessário considerar o terrível impacto provocado pela Emenda Constitucional 95 (teto de gastos) nas políticas de saúde e de educação voltadas para a infância e a adolescência.

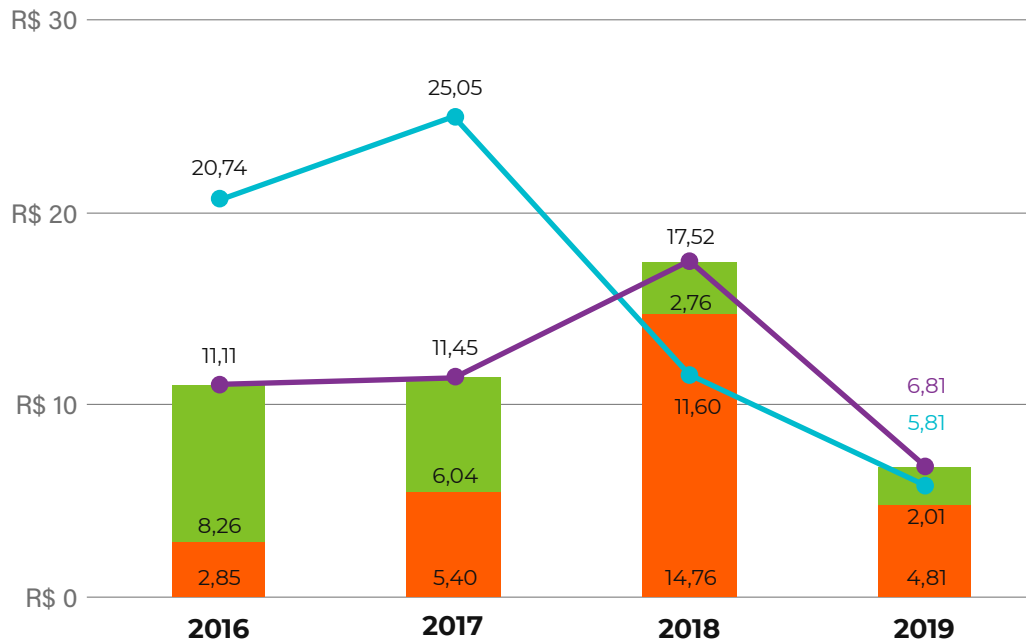
⁷¹ Todos pela Educação. Observatório do PNE. Educação Infantil. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/1-educacao-infantil/indicadores>.

⁷² Aqui considera-se a função: Saúde; subfunção: Atenção Básica; programa: “Fortalecimento do Sistema Único de Saúde”; Ação: “Implementação de Políticas de Atenção à Saúde”.

GRÁFICO 20

Execução do orçamento da política de atenção à saúde de crianças, adolescentes e jovens* 2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



*Filtro: Planos Orçamentários (PO): Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança e Implementação de Políticas de Atenção à Saúde do Adolescente e do Jovem dentro da Função: Saúde e Subfunção: Atenção Básica

- Autorizado (A)
- Restos a pagar pagos (C)
- Pago (B)
- Execução financeira (B+C)

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

O Plano Decenal terá chegado a quais resultados em 2021?

O programa 2062 tem como desafio consolidar a Política Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente promovendo e articulando a implementação de políticas, programas, ações e serviços de atendimento a crianças e adolescentes com direitos violados, envolvendo: o Sistema de Garantia de Direitos, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Sistemas de Informação (Sipia), Conselho Tutelar, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), Atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência sexual, Enfrentamento da violência letal – Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM), Direito à convivência familiar e comunitária, Atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e com direitos violados, ameaçados ou restritos e a Erradicação do trabalho infantil e Proteção ao adolescente trabalhador. É um programa que atua mais com os eixos da proteção e defesa do que com o eixo da promoção dos direitos.

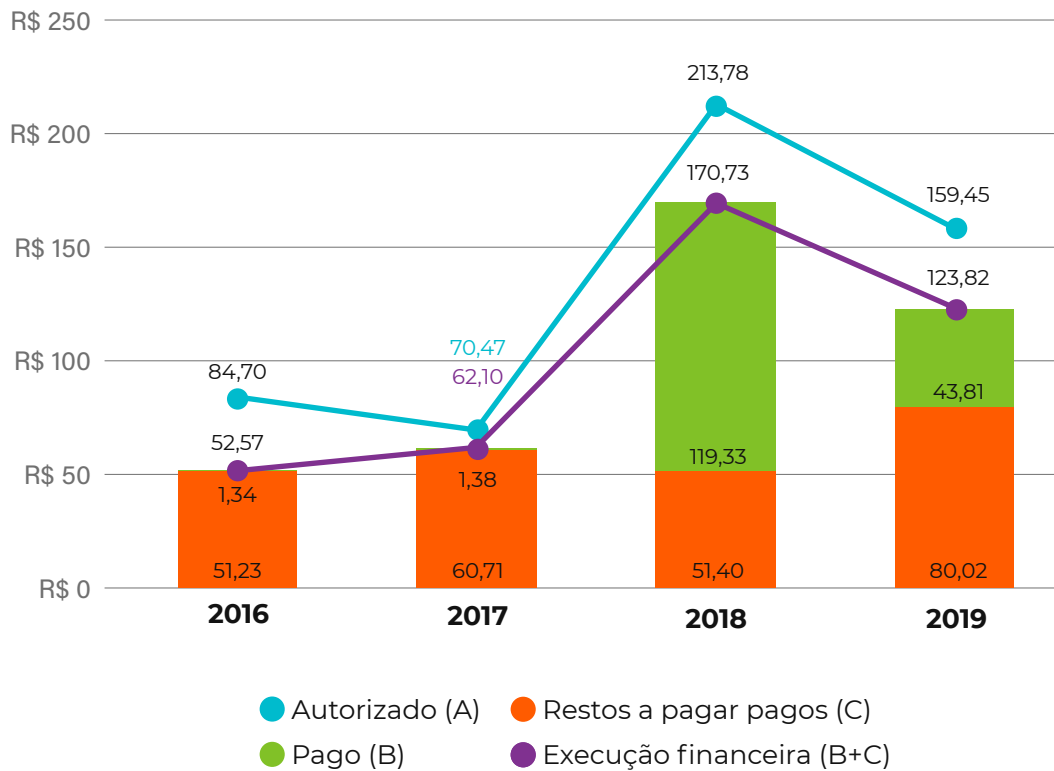
Em abril de 2011, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) aprovou o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes⁷³ com seus eixos, diretrizes e objetivos estratégicos. O Conanda conseguiu emplacar alguns desses objetivos nos dois PPAs subsequentes, principalmente no Programa 2062 (Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes). Em 2012, esse programa contava com 13 ações e, em 2019, com 4, o que demonstra que algumas estratégias deixaram de ser prioritárias no decorrer desse tempo, por exemplo, a ação: Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil.

Avaliando a execução financeira desse programa em 2019 e os números de crianças e adolescentes que ainda estão em situação de rua, de violência, de extrema pobreza, fora da escola, entre tantas outras violações, o questionamento que se faz é se teremos chegado ao menos próximos de cumprir o Plano Decenal em 2021. O gráfico 21 mostra que os valores pagos estão distantes do valor autorizado e se levarmos em consideração apenas a execução orçamentária (referente ao ano de 2019), foi executado somente 27% do total autorizado, que era de R\$ 159,45 milhões.

⁷³ Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Sem data. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano_decenal_conanda.pdf

GRÁFICO 21**Execução do orçamento do programa de promoção, de proteção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente**

2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

De todo modo, nos últimos quatro anos a execução do orçamento tem sido ínfima, com exceção do ano de 2018 que teve previsão e execução maiores que os outros anos. Os anos de 2016 e 2017 foram vergonhosos para esta política, com execução orçamentária inferior a 2% do autorizado. Isso se reflete na situação da infância e adolescência no Brasil que, em grande parte, continua sem acessar seus direitos. A baixa previsão orçamentária e a reduzida execução, portanto, contribuem para a manutenção das desigualdades e da injustiça social, pois a maioria das crianças e dos adolescentes que vivenciam violação de direitos é formada por meninas e meninos negras (os), de classe econômica baixa, moradores de periferia e do campo, ficando expostas (os) a diversos tipos de violência.

Trabalho infantil: os números demonstram o descaso com o tema

De acordo com a PNAD Contínua de 2016, cerca de 1,8 milhão de crianças e adolescentes (5 a 17 anos) estavam em situação de trabalho infantil e o Brasil assumiu o compromisso de erradicá-lo até 2025⁷⁴. Estamos a cinco anos do prazo previsto e a realidade é de gasto zero com a Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil. Nos últimos anos, 2018 e 2019, como se pode perceber na tabela 5, não teve sequer previsão orçamentária:

⁷⁴ Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação Do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf/view.

TABELA 5

Execução da fiscalização para erradicação do trabalho infantil*

2013 a 2019

(valores em milhares de reais constantes de janeiro de 2020)

Ano	Autorizado (A)	Pago (B)	Restos a pagar pagos (C)	Execução financeira (B+C)
2013	R\$7.821,94	R\$7.161,92	R\$7.161,92	R\$-
2014	R\$5.658,88	R\$5.012,96	R\$5.071,47	R\$58,50
2015	R\$5.139,63	R\$1.929,67	R\$1.986,88	R\$57,22
2016	R\$3.954,99	R\$316,29	R\$367,68	R\$51,38
2017	R\$3.503,01	R\$393,25	R\$393,48	R\$0,23
2018	R\$-	R\$-	R\$27,26	R\$27,26
2019	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-

*Filtro de análise: Plano Orçamentário (PO): fiscalização para erradicação do trabalho infantil dentro do Programa 2071 (Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária).
Ação: fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho.

Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Inesc

Se o Estado opta por não investigar e não combater o Trabalho Infantil, acaba legitimando ações que contribuem para perpetuação dessa e de diversas outras violações de direito, pois essa é uma situação de exploração, o que prejudica também o rendimento escolar, além de colocar meninas e meninos expostas (os) a outros tipos de violência.

Violência contra crianças e adolescentes

Dados do Disque 100 mostram que em 2018⁷⁵, 76.216 denúncias foram feitas de violência contra crianças e adolescentes e é importante considerar que esses dados ainda não são representativos da realidade da violência⁷⁶

Na tabela 6, fica evidente a redução drástica de recursos públicos ao longo dos últimos anos destinados especificamente ao **enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes**⁷⁷, chegando ao seu desaparecimento em 2019. Em 2016, a despeito de uma pequena previsão orçamentária, nada foi gasto, foram executados apenas os valores referentes a restos a pagar dos anos anteriores. Nos dois anos seguintes, não houve previsão de recursos, sendo que em 2019 o Plano Orçamentário não aparece mais.

TABELA 6

Execução do orçamento do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes 2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Ano	Autorizado (A)	Pago (B)	Restos a pagar pagos (C)	Execução financeira (B+C)
2016	R\$ 1,63	R\$ -	R\$ 1,01	R\$ 1,01
2017	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
2018	R\$ -	R\$ -	R\$ 1,09	R\$ 1,09
2019	————— não aparecem informações —————			

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

⁷⁵ Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Balanço - Disque 100. 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/ouvidoria/balanco-disque-100>.

⁷⁶ Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disque Direitos Humanos. 2019. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/ouvidoria/Disque_Direitos_Humanos.pdf

⁷⁷ Plano Orçamentário da ação: Promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

A tabela 7 mostra que a estratégia de enfrentamento à violência sexual mudou, estando o PO da violência sexual integrado a um PO mais amplo: **Enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes**⁷⁸, reduzindo a transparência das ações específicas. Além do valor autorizado ser insignificante para ações complexas em um país de tamanho continental, em 2019 não se executou recurso algum.

78 Caracterização desse PO conforme o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (SIOP): Apoiar, de forma integrada e articulada, a implantação de políticas de atendimento, proteção e defesa das vítimas, bem como a repressão e a responsabilização dos agentes violadores, por meio do fortalecimento das redes de enfrentamento; realizar, em âmbito nacional, ações conjuntas e de interface com outras políticas intersetoriais, que abordem o aspecto do enfrentamento às violências contra Crianças e Adolescentes, referentes à letalidade, à negligência, à violência física e à psicológica na família, nas instituições e na comunidade; realizar diagnósticos de base local; capacitar redes de atendimento; proteger e defender proteção e defesa da criança e do adolescente; promover o trabalho em rede; e fortalecer a sociedade civil; fortalecer o controle e a participação social na formulação e acompanhamento dos planos de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes; identificar, apoiar e disseminar projetos inovadores de enfrentamento da violência Sexual, especialmente contra meninas, adolescentes e jovens, por meio de parcerias com governos estaduais e municipais, com organismos internacionais e com a sociedade civil organizada; realizar atividades de formação e/ou capacitação locais/contextualizadas para gestores e profissionais da educação, assistentes e educadores sociais, agentes de justiça e segurança, profissionais de comunicação e estudantes e suas famílias por meio da realização de seminários, oficinas, audiências públicas, fóruns, encontros, palestras, trocas de experiências etc; apoiar a produção e difusão de materiais referentes à finalidade desta ação, especialmente voltados à educação básica. Fortalecimento de atividades educacionais para o enfrentamento das diversas formas de violência, risco e vulnerabilidade social em que se encontram crianças, adolescentes e jovens, decorrentes especialmente de exploração sexual, bullying, sexismo, homofobia, aliciamento ao tráfico, ao crime organizado ou a gangues, DSTs/Aids e gravidez na adolescência; coordenar ações com outros ministérios (Educação, Turismo, Saúde e Desenvolvimento Social), que são complementares à atuação da SDH e que promovem a transversalidade da política de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes; apoiar o mapeamento anual e operações de repressão de pontos rodoviários com exploração sexual de crianças e adolescentes e o repasse da metodologia às Polícias Rodoviárias Estaduais.

TABELA 7

Execução do orçamento do enfrentamento dos diversos tipos de violência contra crianças e adolescentes

2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Ano	Autorizado (A)	Pago (B)	Restos a pagar pagos (C)	Execução financeira (B+C)	Plano orçamentário
2016	R\$0,09	R\$0,00	R\$2,68	R\$2,68	Enfrentamento das violências psicológicas e físicas, da letalidade e da negligência contra crianças e adolescentes
2017	R\$1,76	R\$0,22	R\$0,30	R\$0,08	Enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes / Enfrentamento das violências psicológicas e físicas, da letalidade e da negligência contra crianças e adolescentes
2018	R\$2,27	R\$2,19	R\$3,43	R\$1,23	Enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes
2019	R\$0,94	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	Enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)

O Sinase é coordenado pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos (SNDCA/MDH) e foi instituído pela Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que regulamenta a execução das medidas socioeducativas previstas no ECA: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional⁷⁹. Na estrutura orçamentária, o Sinase aparece como PO⁸⁰ e é descrito pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) como: *Apoiar a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, a expansão e qualificação da rede de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa e a produção, disseminação e sistematização de conhecimento na área de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de adolescentes autores de ato infracional por meio da Escola Nacional de Socioeducação.*

A execução financeira desse PO nos últimos anos demonstra que o governo não tinha interesse em fazer com que o Sinase funcionasse. Em 2019 a previsão orçamentária foi de R\$ 5,42 milhões e a execução foi de apenas R\$ 213,79 mil de restos a pagar, pois as despesas pagas, referentes ao ano não existiram (ver gráfico 22).

⁷⁹ <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/sistema-nacional-de-atendimento-socioeducativo-sinase>

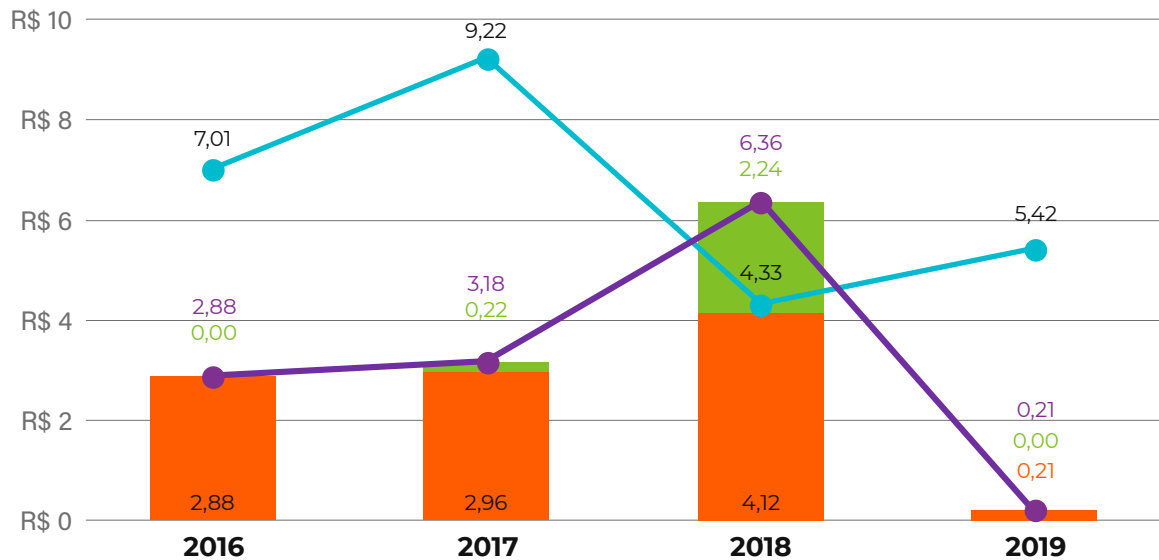
⁸⁰ Plano Orçamentário da ação: Promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

GRÁFICO 22

Execução do orçamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)*

2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



*Filtro: PO referente à ação: Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes


- Autorizado (A)
- Restos a pagar pagos (C)
- Pago (B)
- Execução financeira (B+C)

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

O descaso com essa política se relaciona com o projeto de parte dos parlamentares, de reduzir a idade penal e construir mais prisões e, conseqüentemente, de criminalizar a juventude pobre e negra. O baixo gasto revela também a impossibilidade de investimentos em ações pedagógicas, assim como em ações de acompanhamento aos egressos. Não investir na socioeducação significa o aumento da reincidência no ato infracional e usa-se esse dado para culpabilizar adolescentes pela violência no Brasil e justificar, mais uma vez, a criminalização desse grupo.

Ainda nesse tema, há outro PO – Apoio à Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidade de Atendimento a adolescentes em conflito com a lei referente à ação orçamentária: Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidade de Atendimento, mas que em 2019 também teve previsão zero e apenas execução de restos a pagar. Contudo, em 2018 foram pagos R\$ 68,9 milhões para esse PO, que considera transferências aos estados e municípios e ao exterior.

De olho em 2020



O PPA 2020-2023, elaborado pelo governo de Jair Bolsonaro, é a maior demonstração de que os princípios dos direitos humanos de crianças e adolescentes – prioridade absoluta, universalidade, proteção integral e não-discriminação – continuarão sem ser cumpridos nos próximos anos. No texto em que se apresentam os programas e metas de governo, a palavra adolescente não aparece. O Programa 2062 – Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes foi extinto. Esse programa era focalizado na proteção e defesa de direitos, sendo essencialmente voltado para o enfrentamento às violações já sofridas por meninas e meninos, portanto, além de ter sido um programa com pouca atenção das últimas gestões do governo, a política de proteção ficou ainda mais fragilizada.

O único programa específico para a infância é o 5024 – Desenvolvimento Integral à Primeira Infância, que abrange apenas o público de 0 a 6 anos e é, em sua maioria, destinado à execução do programa Criança Feliz, que além de ser restrito a uma faixa etária, não é interconectado com educação infantil. O orçamento autorizado desse programa para 2020 é de R\$ 487,85 milhões.

Ainda não conseguimos visualizar em quais programas foram alocadas as estratégias de enfrentamento do trabalho infantil, violências, ameaças de morte, Sinase, convivência familiar e comunitária, entre outras ações. Diante disso, avaliamos que a estratégia vigente é a de continuar criminalizando a adolescência e potencializar essa criminalização por meio da tentativa de reduzir a idade penal e discriminar crianças e adolescentes pobres, empurrando-os ao trabalho infantil e sujeitando-os às múltiplas violências sociais.

Em um país que violenta suas crianças e adolescentes e não prioriza políticas públicas para este público a fim de garantir seus direitos, é hipocrisia pedir a redução da idade penal. É querer fazer com que meninas e meninos continuem pagando o preço da violação de direitos cometida pelo Estado e pela sociedade. Esse por não efetivar ações públicas que garantam acesso aos direitos e esta por não cumprir seu dever de exigir que as políticas sejam efetivadas. As famílias, apesar de serem também responsáveis pela realização da proteção integral das crianças e adolescentes, têm sido igualmente vítimas desse sistema que não garante trabalho digno para elas, nem políticas públicas que contribuam para o seu desenvolvimento social e econômico.

Como a Covid-19 vai afetar crianças e adolescentes?

Neste ano fomos surpreendidos pela pandemia da Covid-19, que ameaça ainda mais as vidas de crianças e adolescentes, principalmente as que estão em situação de pobreza, de rua, de violência e que vivem em áreas de risco⁸¹. Meninas e meninos negros estão mais vulneráveis, pois são a maioria nesses grupos. A estratégia de isolamento e quarentena para o controle da pandemia levou a algumas medidas de proteção como cancelamento das aulas, funcionamento reduzido ou à distância de alguns equipamentos públicos como Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Conselhos Tutelares.

81 *Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Guia COVID-19: Educação e Proteção à Crianças e Adolescentes. 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/COVID-19_Guia2_FINAL.pdf?utm_source=Campanha+Nacional+pelo+Direito+%C3%A0+Educa%C3%A7%C3%A3o&utm_campaign=a930d0ec4f-EMAIL_CAMPAIGN_2020_03_26_02_40_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_763fb638d9-a930d0ec4f-355367305.*



As medidas de proteção são essenciais, mas, mesmo diante delas, é preciso considerar que o princípio da prioridade absoluta deve se manter e reverberar no orçamento público direcionado para esse público. Por exemplo, é necessário assegurar a proteção integral com funcionamento adequado do Sistema de Garantia de Direitos, mesmo em estado de emergência, até porque os efeitos da pandemia vão além das consequências estritamente relacionadas à saúde. O desemprego dos pais, a fome, a exploração do trabalho infantil e a violência são potencializados em momentos de crise social.

Portanto, o governo precisa garantir que todas as crianças e adolescentes sejam protegidas, alimentadas, tenham acesso à saúde e educação ainda mais em um período excepcionalmente tenso. E para isso é necessário assegurar renda para as famílias e organizar as instituições de saúde, assistência social e educação para apoiar as que mais precisarão de suporte nesse momento de modo a não colocar a saúde e a vida de ninguém em risco. Também é importante lembrar que o confinamento pode aumentar os casos de violências domésticas, sexuais, físicas e psicológicas e o Estado precisa levar esse fator em consideração, agindo para que a proteção seja garantida a todas as meninas e meninos.

O orçamento para crianças e adolescentes e o teste da metodologia do Inesc

Dialogando com a metodologia do Inesc, o OCA evidencia a não observação de alguns pilares no planejamento e na execução dos recursos públicos. A queda da previsão orçamentária no decorrer dos anos fere o princípio da **realização progressiva dos direitos**. A não execução completa dos recursos autorizados, que já é muito abaixo do necessário, vai na contramão do pilar da **mobilização máxima de recursos disponíveis**. Para que a prioridade absoluta, de fato, aconteça, é importante garantir, constitucionalmente, a obrigatoriedade de execução integral do OCA.

Em 2020, o governo desconsiderou totalmente a construção do Plano Decenal que foi participativa, de âmbito nacional e incluindo propostas de crianças e adolescentes, ferindo assim o pilar de **participação social**. A elaboração da nova lei orçamentária não levou em consideração a opinião da população e, muito menos, dos sujeitos mais interessados nessa política: crianças e adolescentes.

Ao contrário, a tentativa em 2019 foi de minar o funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), reduzindo o número de conselheiros e a participação da sociedade civil via o Decreto nº 10.003/19. No entanto, ainda em dezembro de 2019, o STF suspendeu parte do decreto que trata da quantidade de conselheiros.

O pilar da **não-discriminação** também não vem sendo atendido, uma vez que o governo não garante a universalidade do atendimento a todas às crianças e adolescentes do Brasil, contribuindo para a manutenção das violações que atingem mais fortemente meninas e meninos negras (os), indígenas, LGBTQIA+, moradores das periferias do país e do meio rural, entre outras.

Por fim, a baixa alocação de recursos e a pouca ou nenhuma execução é reveladora da real intenção dos governantes em não se comprometer com a proteção dos direitos de suas crianças e adolescentes. O orçamento da forma como tem sido construído e executado contribui para a manutenção da invisibilidade de meninas e meninos que ainda não são considerados sujeitos de direitos por parte da população, fortalecendo assim o racismo estrutural e as desigualdades sociais. Apesar de a Constituição de 1988, o entendimento de que elas e eles são sujeitos de direitos, ainda não foi incorporado pelas políticas. Portanto, se não priorizarmos com urgência a execução das políticas voltadas para infância e adolescência com seus respectivos orçamentos, nosso país entrará em colapso, sem desenvolvimento econômico, social, cultural e com aumento das desigualdades, violências e injustiças sociais.

Perla Ribeiro: O descaso do Estado brasileiro com a infância e a adolescência

Em 2020, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completa 30 anos. Seus princípios e diretrizes – já antecipados pela Constituição de 88 – são baseados na Convenção dos Direitos da Criança e inauguram um novo paradigma em relação ao tratamento dispensado a crianças e adolescentes no país: a doutrina da proteção integral.

Esse novo paradigma rompe com a lógica tutelar, meramente correccional e assistencialista, das antigas legislações brasileiras, e passa a reconhecer que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em fase peculiar de desenvolvimento, assegurando-lhes prioridade absoluta na garantia dos direitos fundamentais.

Passados 30 anos, é possível observar avanços importantes na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, como a organização de um sistema de garantia de direitos, que mesmo com muitos desafios para a sua estruturação e funcionamento, constitui-se como uma importante rede de atuação na promoção, proteção e controle social para aquela população.

Também o relatório dos 30 anos da Convenção dos Direitos da Criança, lançado pelo Unicef em 2019, aponta avanços importantes, como a redução significativa da pobreza monetária infantil e maior acesso à saúde e educação, porém, alerta sobre os desafios que o Brasil deve enfrentar para ampliar a garantia de direitos, pontuando os retrocessos em alguns indicadores nos últimos anos, como a queda da cobertura vacinal, o aumento de suicídio entre crianças e adolescentes de 10 a 19 anos e o aumento avassalador do número de homicídios entre adolescentes negros, dentre outros.

Em razão disso, em 2015, o Comitê dos Direitos da Criança estabeleceu uma série de recomendações para o Brasil superar as situações de violação de direitos. Dentre suas recomendações está o estabelecimento de estratégias concretas para a implementação efetiva dos objetivos estabelecidos pelo Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Para tanto, é necessário que se aloquem recursos de forma estratégica para promoção dos direitos, trazendo a dimensão da interseccionalidade que perpassa esta população, desde a primeira infância até a adolescência, compreendendo as suas especificidades para a redução das desigualdades.

É necessário investir em políticas de proteção ao enfrentamento das violências, especialmente a letalidade da juventude negra, a violência física e sexual, o trabalho infantil e proteção do trabalho do adolescente, o combate à tortura e implementação do Sinase. Por conseguinte, é preciso também instituir uma política de gestão e monitoramento destes programas e ações, coordenadas com ações de controle social, e que incentive a participação de crianças e adolescentes.

Infelizmente, e na contramão dessas proposições, o relatório do Inesc aponta que, nos últimos anos, o Brasil tem adotado um caminho diametralmente oposto àquele capaz de ampliar os direitos de crianças e adolescentes.

A Emenda Constitucional n° 95, que estabelece o teto de gastos públicos, é exemplar nesse sentido. Congelou por 20 anos o investimento em políticas sociais básicas, o que inviabilizou as ações estabelecidas pelo Plano decenal. Como consequência, tem-se a execução ínfima, nos últimos 4 anos, das ações do programa de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes e voltadas ao enfrentamento das violências.

As políticas destinadas à primeira infância, como a educação infantil e atenção à saúde da criança, têm recebido pouca ou nenhuma prioridade, se comparadas com a prevalência da ação de desenvolvimento da primeira infância (programa Criança Feliz), que ainda assim apresenta baixa execução. Some-se a isso a total invisibilidade de programas específicos voltados aos adolescentes e de crianças maiores de 6 anos no PPA 2020-2023.

Tudo isso mostra o descaso e o perigoso caminho de retrocesso que o Brasil começa a trilhar na garantia dos direitos humanos de Crianças e Adolescentes

É preciso, então, que o Estado brasileiro, por meio de seus diversos atores políticos, assuma a sua responsabilidade e garanta, por meio do financiamento das políticas públicas, a prioridade absoluta assegurada pela Constituição Federal e pelo ECA, a fim de que a Proteção Integral seja, de fato, uma realidade.

Perla Ribeiro é cientista política, com ampla experiência como gestora pública da área da criança e do adolescente.



IGUALDADE RACIAL

WEBERT DA CRUZ

Panorama geral

O Brasil está longe de superar as desigualdades históricas de caráter racista oriundas do colonialismo – onde a estrutura de divisão entre as raças era legalizada, organizando todas as relações sociais, principalmente a economia. Prova disso são as estatísticas negativas sobre a população negra em todos os setores: os negros representam 75% no grupo dos 10% mais pobres⁸²; os negros têm 2,7 mais chances de morrer por homicídio do que brancos⁸³; no mercado de trabalho, os negros ganham menos: 46,9% da população preta ou parda está na informalidade, quando o percentual entre brancos é 33,7%; e o trabalhador branco recebeu, em média, 72,5% a mais do que um profissional preto ou pardo em 2017⁸⁴.

Soma-se a estes números o fato de que os negros são menos representados na mídia e, quando aparecem, são frequentemente vítimas de violação de direitos humanos⁸⁵; têm baixíssima representação no Parlamento⁸⁶; e ainda pagam proporcionalmente mais impostos, principalmente as mulheres negras⁸⁷.

Neste momento em que, o país está vivendo uma crise profunda de saúde pública decorrente da Covid-19, e os impactos na população negra serão evidentes: nas periferias e favelas do país será muito mais difícil cumprir as medidas de isolamento social e higiene, pois nestes territórios há enorme precariedade sanitária e de acesso a políticas públicas de saúde. As mulheres negras,

82 IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=26959&t=o-que-e>

83 Julio Jaboco Waiselfisz. Mapa da Violência. 2016. FLACSO, 2016.

84 IBGE. Pretos ou pardos estão mais escolarizados, mas desigualdade em relação aos brancos permanece. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25989-pretos-ou-pardos-estao-mais-escolarizados-mas-desigualdade-em-relacao-aos-brancos-permanece>.

85 Suzana Varjão. Violações de direitos na mídia brasileira: ferramenta prática para identificar violações de direitos no campo da comunicação de massa. Brasília, DF: ANDI, 2015.

86 Inesc. Perfil do poder nas Eleições 2018: importantes conquistas, poucas mudanças. 2018. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/en/perfil-do-poder-nas-eleicoes-2018-importantes-conquistas-poucas-mudancas/>

87 Evilásio Salvador. As implicações do sistema tributários brasileiro nas desigualdades de renda. Inesc e Oxfam. 2014. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/as-implicacoes-do-sistema-tributarios-brasileiro-nas-desigualdades-de-renda/>.

muitas delas chefes de família, são as que mais precisam da Renda Básica Emergencial⁸⁸: a maioria delas trabalha na informalidade e não terá rendimentos neste momento. Outras terão que sair de suas casas para realizar tarefas do cuidado das famílias da classe média. Há, ainda, as que estarão lidando no dia-a-dia com o lixo contaminado pelos descartes doméstico e do sistema de saúde, como garfis e catadoras de materiais recicláveis. Elas também pagam impostos e o Estado precisa garantir a sua segurança e saúde, bem como de suas famílias, especialmente em momentos de pandemia.

Neste país marcado pelo racismo estrutural, institucional e pessoal, a promoção da igualdade racial sempre teve pouco recurso, em média 0,08% do Orçamento Geral da União (OGU), somando os montantes destinados à população negra e quilombola em diversos órgãos, como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Cultura (MinC), entre outros.

Além do pouco recurso, o público negro e quilombola sofreu um processo de invisibilização nos planejamentos de políticas públicas dos governos, até desaparecer. No Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, 18 programas citavam os públicos negro e quilombola; no PPA 2016-2019, este número caiu para 11 programas. Por exemplo, o Programa 2029: Desenvolvimento Regional e Territorial excluiu os quilombolas como público específico, como é o caso também do Programa 2019: Bolsa Família - neste, o público negro e quilombola passou a ser contemplado nos Planos Orçamentários (POs), uma peça de caráter gerencial (não constante da LOA), que pode ser elaborada ao “gosto do gestor”.

No PPA do governo Bolsonaro (2020-2023), não existe nenhuma menção ao público negro e quilombola ou ao racismo sofrido por eles.

⁸⁸ Até o fechamento deste texto, a Renda Básica Emergencial foi aprovada pela Câmara dos Deputados e Senado, e estaria aguardando assinatura do presidente, regulamentação e implementação.

CONCEITUANDO O RACISMO

O *racismo estrutural* é o conjunto de práticas institucionais, históricas, culturais e interpessoais que determinam a hierarquia de grupos sociais a partir da construção da ideia de raça, privilegiando alguns grupos e prejudicando outros – por exemplo, a naturalização da posição das mulheres negras como trabalhadoras domésticas;

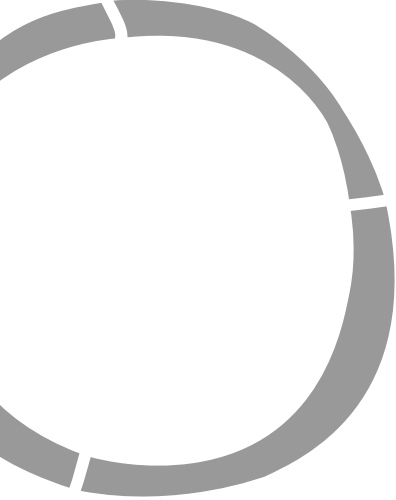
O *racismo institucional* é a expressão do racismo estrutural nas instituições, públicas e privadas, reforçando a estrutura social e reproduzindo privilégios e desigualdades – é o caso do judiciário, por exemplo, onde a maioria dos profissionais é branco, ou de programas de televisão que não contratam artistas negros;

O *racismo pessoal* é a prática do racismo no dia a dia, podendo ser caracterizado em lei como injúria racial, quando em relação a uma pessoa, ou crime de racismo, quando em relação a um grupo, uma comunidade.

O desmonte da política de promoção da igualdade racial

Em relação ao recurso autorizado para os públicos negro e quilombola, ainda em **2015** os cortes orçamentários da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) caíram em 56,3%, e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela implementação da regularização fundiária de territórios quilombolas, bem como de seu desenvolvimento sustentável, em 49,4%⁸⁹. No entanto, ainda era possível identificar a relação entre política pública, a institucionalidade e o orçamento, tríade que veio a ruir nos anos que se seguiram.

⁸⁹ Para mais informações ver: Carmela Zigoni. Quanto vale a igualdade racial? 2015. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/quanto-vale-a-igualdade-racial/>.



Em 2016, tem início o ataque institucional aos direitos da população negra e quilombola, com a perda de status de ministério da Seppir. Posteriormente, foi criado o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), que incorporou as agendas de igualdade racial, mulheres e juventude. É neste ano que se aprova a Emenda Constitucional 95, conhecida como Lei do Teto de Gastos, que intensifica a política de austeridade fiscal no país. Em 2017, sob a égide da EC 95, o recurso do Programa 2034: Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, é reduzido em 51% em relação ao ano anterior.

O Programa 2034 era aquele que financiava a política de regularização fundiária e sustentabilidade de territórios quilombolas, executadas pelo MDA e o Incra. O programa também abrigava ações para efetivar as atribuições da Seppir, a saber: formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas; cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial; coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial.

Se considerarmos uma série histórica um pouco mais larga, em termos reais, em 2019, o recurso deste programa representou somente 8% do recurso autorizado em 2012, ou seja, em oito anos, a redução foi de 92%. O gráfico 23 apresenta a série histórica, e a incapacidade do Estado em desenvolver uma política de igualdade racial que realizasse progressivamente os direitos.

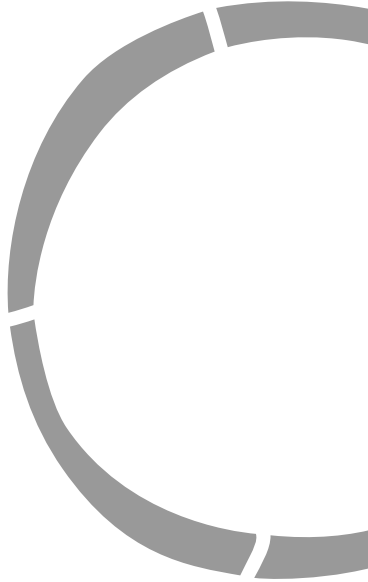
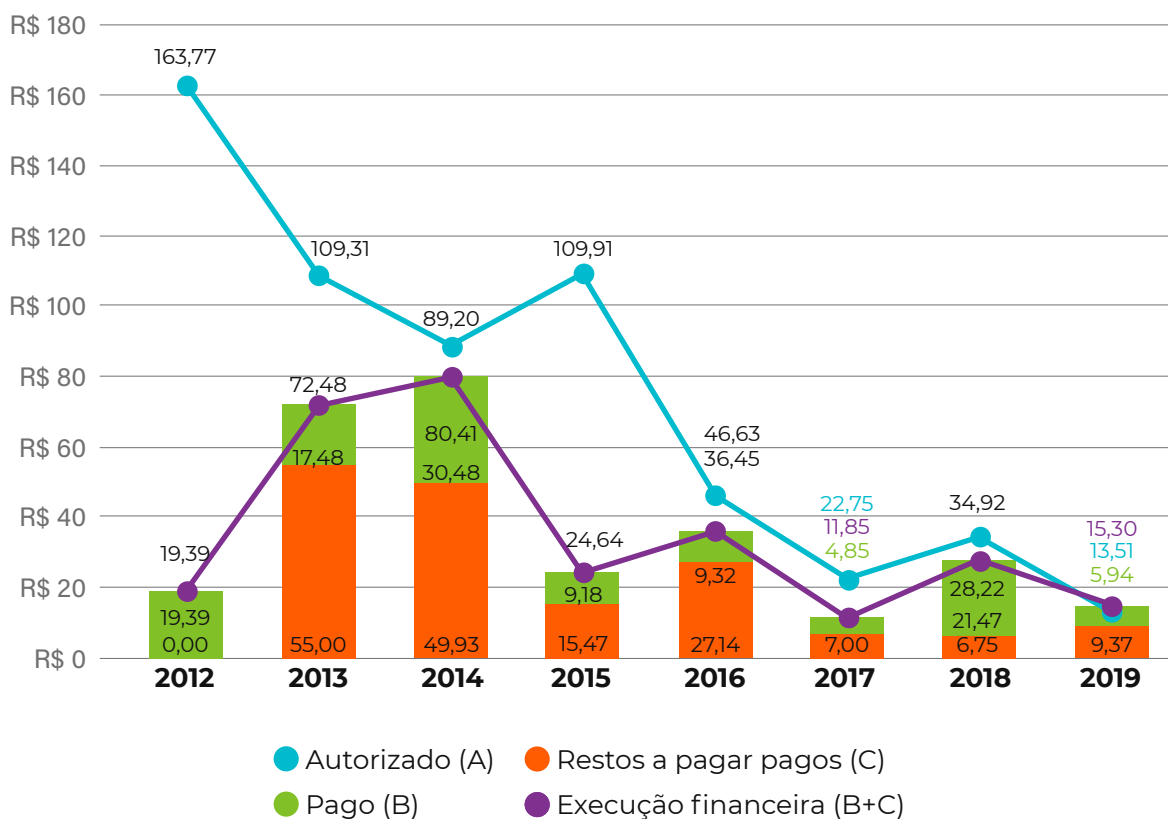


GRÁFICO 23

Execução do orçamento do programa 2034: enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial

2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

A tabela 8 traz os dados gerais do Orçamento Geral da União para o Programa 2034 no período do PPA 2016-2019. Considerando o valor autorizado, 2019 teve recurso 71% inferior em relação a 2016. Se observarmos comparativamente o recurso pago, podemos identificar uma realidade ainda mais dura para a população negra: temos uma execução baixa nos quatro anos orçamentários, exceto em 2018, quando o recurso pago foi maior que em todos os anos. Em geral, o recurso executado ficou muito abaixo do autorizado.

Se analisarmos a execução financeira, o quadro é um pouco melhor. Contudo, a situação piora se considerarmos que em 2016, 2017 e 2018 utilizou-se recurso novo para execução de compromissos firmados em anos anteriores, e ainda “sobrou” recurso. Em 2016, foi autorizado um gasto de cerca de R\$ 46,6 milhões, a execução financeira foi de R\$ 36,4 milhões, ou seja, cerca de 10 milhões de reais voltaram para o Tesouro Nacional, deixando de ser gastos com a política de igualdade racial. Em 2017, quase metade do recurso deixou de ser executado; e em 2018 deixou-se de gastar cerca de R\$ 6 milhões. Exceto por 2018, nos outros três anos o pagamento de restos a pagar pagos foi superior às despesas pagas.

TABELA 8

Execução do programa 2034: enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Ano	Autorizado (A)	Pago (B)	Restos a pagar pagos (C)	Execução financeira (B+C)
2016	R\$ 46,63	R\$ 9,32	R\$ 27,14	R\$ 36,45
2017	R\$ 22,75	R\$ 4,85	R\$ 7,00	R\$ 11,85
2018	R\$ 34,92	R\$ 21,47	R\$ 6,75	R\$ 28,22
2019	R\$ 13,51	R\$ 5,94	R\$ 9,37	R\$ 15,30

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Em relação aos quilombolas, duas ações orçamentárias específicas dentro do Programa 2034 podem ser destacadas, a Ação 210Z: Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas, executada pelo INCRA, e a Ação 210Y: Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais, executada pelo MDA. 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.

Em 2013 a Ação 210Z chegou a ter R\$ 70 milhões autorizados, mas a média de execução (pago + restos a pagar pagos) foi de 50% nos 4 anos. No Brasil, menos de 7% dos territórios quilombolas estão titulados⁹⁰: de 2005 a 2018, foram 127 territórios titulados e 287 RTIDs publicados no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação⁹¹. O gráfico 24 apresenta a discrepância entre o recurso autorizado e o pago no período 2012 a 2015. Esta ação deixou de existir no PPA 2016-2019, mas seguiu executando recursos de restos a pagar, pouco, cerca de R\$ 17 milhões foram pagos em 4 anos.

90 Débora Brito. *Menos de 7% das áreas quilombolas no Brasil foram tituladas*. Agência Brasil. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>.

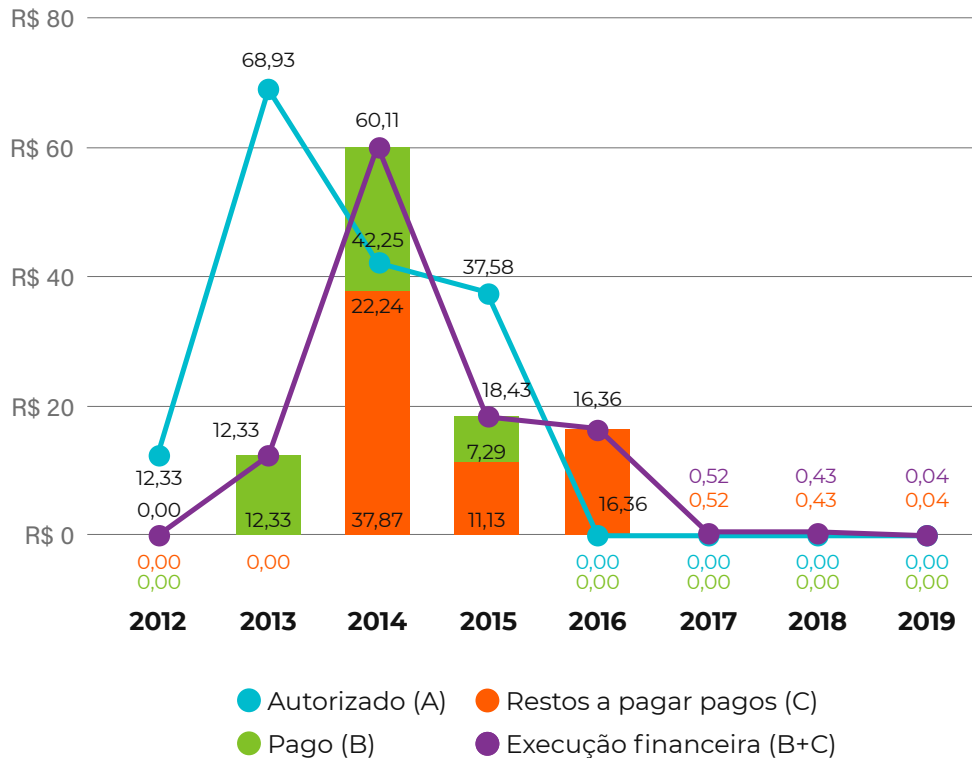
91 Incra. *Andamento dos Processos Quilombola - Quadro Geral*. Dezembro de 2019. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf.

GRÁFICO 24

Execução do orçamento da ação 210z: reconhecimento e indenização de territórios quilombolas

2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Inesc

A Ação 210Y, que deveria ser convertida em convênios e ações nos territórios, para projetos de produção sustentável das famílias quilombolas, teve pouquíssimo recurso autorizado em todos os anos, bem como execução igualmente baixa, como demonstra a tabela 9.

TABELA 9

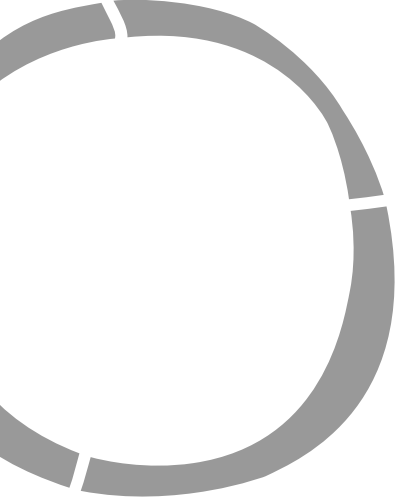
**Execução do orçamento da ação 210Y:
apoio ao desenvolvimento sustentável das
comunidades quilombolas, povos indígenas
e povos e comunidades tradicionais**

2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Ano	Autorizado (A)	Pago (B)	Restos a pagar pagos (C)	Execução financeira (B+C)
2012	não se aplica			
2013	R\$ 4,53	R\$ 0,00	R\$ -	R\$ 0,00
2014	R\$ 8,48	R\$ 2,06	R\$ -	R\$ 2,06
2015	R\$ 2,26	R\$ 0,37	R\$ 0,00	R\$ 0,37
2016	R\$ 1,53	R\$ -	R\$ -	R\$ -
2017	R\$ 1,16	R\$ -	R\$ 0,31	R\$ 0,31
2018	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
2019	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc



O Programa 2034 foi extinto no novo PPA 2020-2023, assim como todas as menções aos públicos negro e quilombola, bem como ao racismo. Atualmente, a Seppir ainda existe, dentro do MDH, e tem como secretária a indígena Sandra Terena. Em que pese a importância da discussão do racismo contra os povos indígenas, a ausência de um negro na chefia desta pasta é sintomática do apagamento simbólico das lutas dos movimentos negros no Brasil pela superação do racismo.

O Programa 2027: Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento abriga as ações voltadas para a cultura, como manutenção de museus, editais de fomento ao audiovisual e produção literária, funcionamento de equipamentos e espaços culturais, preservação do patrimônio, etc. É também fonte de recurso para a Fundação Cultural Palmares (FCP), uma importante conquista dos movimentos negros em nosso período democrático mais recente. Contudo, em 2019, o recurso da FCP representou menos de 3% do orçamento geral do Programa 2027, que contou com cerca de R\$ 1 bilhão.

O recurso autorizado em 2019 para as ações da Fundação Cultural Palmares foi de R\$ 5 milhões – uma redução de 83% em comparação a 2016, quando a fundação recebeu R\$ 29 milhões. A evolução do recurso da FCP pode ser visualizada no gráfico 25. A instituição tem como missão o fomento e a preservação das manifestações culturais negras bem como o apoio e difusão da Lei nº 10.639/03, que torna obrigatório o ensino da História da África e Afro-Brasileira nas escolas; além da emissão das certidões de reconhecimento de comunidades quilombolas.

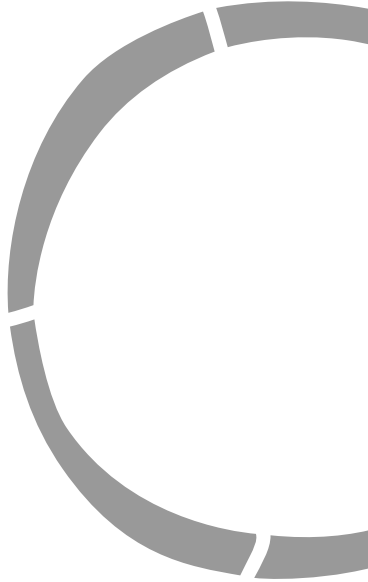
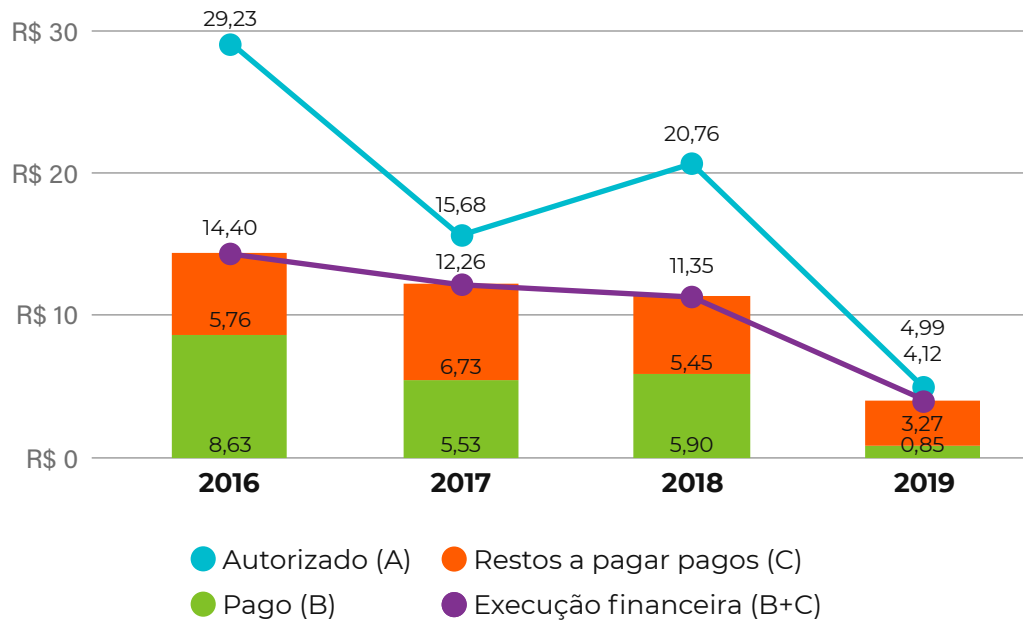


GRÁFICO 25

Execução do orçamento da fundação cultural palmares

2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Além disso, buscamos neste programa ações voltadas especificamente para a população negra, mas não encontramos nada, exceto os recursos da FCP. Ainda que ações como financiamento do audiovisual, implantação de centros de esporte, cultura e lazer, estímulo a redes e circuitos culturais, entre outras, tenham impacto na vida da população negra, não é possível identificar, pelo orçamento, quais são as prioridades em relação à juventude negra ou população negra urbana, ou realizadores negros e negras, etc. A política pública, neste caso, busca não ser discriminatória,

por meio do discurso da “igualdade de oportunidades”, mas acaba reproduzindo desigualdades – e reforçando o racismo institucional no campo da cultura –, ao não reconhecer a necessidade de ações afirmativas para gerar acesso real da população negra a determinados espaços e recursos.

Orçamento e a violência contra a população negra

A população negra é a mais impactada – negativamente – pelo modelo de segurança que temos hoje. Do ponto de vista histórico, a segurança pública sempre esteve a serviço da repressão e opressão das populações negras. A Polícia Militar, por exemplo, tem origem na Guarda Real criada no Século XIX, ou seja, no uso “legítimo” da força em um território colonial. Os quilombos, no período colonial, eram consideradas organizações ilegais, e os quilombolas foram criminalizados até a Constituição de 1988. Desde então, a polícia tem passado por reformulações, mas seu espírito permanece quase o mesmo. Nas palavras do chefe da polícia do Rio de Janeiro, Hélio Luz, no documentário *Notícias de uma Guerra Particular* (1997)⁹², a “A polícia foi feita pra fazer a segurança da elite (...) e na proteção ao patrimônio sempre foi permitida a violência”⁹³.

Neste cenário, temos uma população empobrecida, negra, que não acessa serviços públicos básicos (saneamento, educação, saúde, cultura, entre outros.), e tem que se sujeitar ao trabalho precarizado ou a atividades ilegais. O tráfico de drogas movimentava cerca de R\$ 17 bilhões por ano no Brasil⁹⁴ e, obviamente, o lucro deste mercado não fica nas favelas, majoritariamente negras.

Para fazer um exercício comparativo, decidimos lançar o nosso olhar sobre o orçamento do Programa: 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública, que no PPA 2016-2019 apresentou um indicador e uma iniciativa correlata que citam a população negra:

92 Direção: João Moreira Salles e Kátia Lundt.

93 Massa Falida Filmes. *Notícias de uma Guerra Particular - Entrevista com Hélio Luz*. 1997. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kBNIU3n4BDE>.

94 UOL. *Tráfico de drogas move R\$ 17 bi por ano, diz general que defende legalização*. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/12/21/trafico-de-droga-move-r-17-bi-por-ano-diz-general-que-defende-legalizacao.htm>

- Indicador: Taxa de Homicídio de pessoas negras do sexo masculino com idade de 15 a 29 anos; Taxa de referência: 1/100.000; Data de referência: 30/09/2013; Índice: 146,5900.
- Iniciativa: 04XE – Criação de estratégias para orientar e articular ações intersetoriais no sentido de reduzir os índices de violência letal contra jovens negros, crianças e adolescentes e mulheres.

No entanto, o PPA não traz a meta de redução da taxa de homicídios, e no orçamento não é possível visualizar este público, ou seja, não existe nenhuma ação ou plano orçamentário que “carimbe” o orçamento no sentido da iniciativa 04XE. No Brasil, a média de mortes de jovens negros é 25 mil ao ano.

No orçamento, o “Crédito Extraordinário para Intervenção Federal no Rio de Janeiro”, no valor de R\$ 1 bilhão (soma dos anos 2018 e 2019), teve 99% de execução (recurso pago + restos a pagar pagos). A intervenção federal no Rio de Janeiro, sob a justificativa de “garantir a ordem pública”, militarizou ainda mais as comunidades de favela naquela cidade, e gerou pouco impacto na redução da violência: pelo contrário, o que se observou foi uma série de violações de direitos humanos de mulheres, crianças e adolescentes por parte das forças de segurança pública.

Covid-19

Como se já não bastassem todos os problemas enfrentados pelos bairros periféricos e favelas em meio à crise da Covid-19, o ministro Sérgio Moro decidiu convocar a Força Nacional para garantir a segurança durante a crise da saúde: a Portaria 151, de 30 de março de 2020, gera preocupação nas entidades de direitos humanos, na medida em que pode significar autorização para violência quando o pico da curva da pandemia chegar ao seu máximo. Se, por um lado, é positivo o apoio da Força Nacional na distribuição de alimentos, por outro, a brutalidade policial pode vir a ocorrer em casos de repressão à circulação de pessoas. Outro fator preocupante é a situação da população carcerária, composta majoritariamente por pessoas negras: as condições dos presídios no Brasil não é a mais adequada em termos sanitários devido à super lotação, ao passo que em torno de 40% dos encarcerados estão presos sem sequer terem sido julgados⁹⁵.

⁹⁵ Luiz Felipe Barbieri. CNJ registra pelo menos 812 mil presos no país; 41,5% não têm condenação. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/17/cnj-registra-pelo-menos-812-mil-presos-no-pais-415percent-nao-tem-condenacao.ghtml>.



E mais: a Covid-19 tem se mostrado mais letal entre negros do que entre brancos, segundo dados divulgados pelo Ministério da Saúde na primeira semana de abril. Embora minoritários entre os registros de afetados pela doença, pretos e pardos representam quase **1 em cada 4 dos brasileiros hospitalizados** com Síndrome Respiratória Aguda Grave (23,1%) mas chegam a **1 em cada 3 entre os mortos por Covid-19** (32,8%)⁹⁶.

De olho em 2020



O novo PPA 2020-2023 excluiu os públicos negro e quilombola, e não menciona termos como racismo ou promoção da igualdade racial.

O Programa 2034 não existe mais no PPA.

Não há recursos para promoção da igualdade racial no orçamento do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Racismo como política de governo

A análise dos Planos Plurianuais e do Orçamento Geral da União a partir do olhar da promoção da igualdade racial demonstra que o racismo institucional é perene. Observa-se que, associada à insuficiência de recursos para enfrentamento ao racismo e promoção de direitos de negros e quilombolas, faltam estrutura adequada e capilaridade da institucionalidade, o que dificulta ainda mais a execução dos já escassos recursos. Em casos como o da cultura, a população negra não está representada como público, muito menos como público prioritário.

Agora, as importantes conquistas dos movimentos negros no período democrático estão desaparecendo. Se antes o racismo institucional estava em processo de discussão, por meio de conferências e conselhos de igualdade racial – o mínimo, considerando que os negros (pretos e

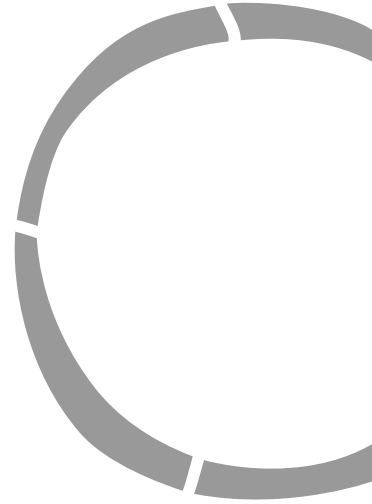
⁹⁶ Ver artigo da Folha/Uol de 10.04.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/coronavirus-e-mais-letal-entre-negros-no-brasil-apontam-dados-da-saude.shtml>



pardos) representam mais da metade da população e que o país tem para com eles uma dívida histórica de reparação pela escravidão a que foram submetidos –, agora, o racismo institucional tornou-se política de governo.

Tanto é que, em meio à pandemia da Covid-19, o governo publicou a Resolução nº 11 de 26 de março de 2020, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil, que determina a realocação de 800 famílias quilombolas de Alcântara, no Maranhão, para consolidação do Centro Espacial de Alcântara. Os quilombolas de Alcântara vivem e lutam pelo direito ao seu território desde o século XVII.

O Brasil é signatário da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê a consulta prévia, livre e informada sobre instalação e impactos de projetos em territórios tradicionalmente ocupados. Ainda que a Resolução nº 11/2020 determine a realização de uma consulta às comunidades, devemos nos perguntar como será possível realizá-la em um cenário de isolamento social e necessidade de proteção social das famílias. Outras deliberações do Grupo Técnico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro estão presentes na Resolução nº 11/2020, como identificação de vocações produtivas das famílias, elaboração de um plano de comunicação, bem como programas de saúde e educação. Dificilmente estas ações poderão ser de fato executadas em um cenário de pandemia e incertezas quanto ao funcionamento dos serviços públicos existentes, que dirá implantação de outros. A única ação possível, presente na referida resolução, é a remoção das famílias, que será realizada pelo Comando da Aeronáutica.



O orçamento da Igualdade Racial e o teste da metodologia do Inesc

As políticas de promoção da igualdade racial não passam no teste do primeiro pilar da metodologia Orçamento e Direitos do Inesc, que é o de **financiamento com justiça fiscal**, pois, como é a população pobre negra a que paga proporcionalmente mais impostos no Brasil, o mecanismo de redistribuição de recursos, esperado de um Estado justo, não acontece. Ao contrário, reforçam-se as desigualdades raciais.

No que se refere ao pilar da **mobilização máxima de recursos disponíveis**, o que se observou foi uma enorme desmobilização de recursos, uma vez que, entre os anos de 2014 e 2019, a execução do orçamento do programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial caiu mais de 80% em termos reais. Essa diminuição expressiva do financiamento da política impossibilita alcançar o terceiro pilar da metodologia, o de **realização progressiva do direito**.

Esse recuo contribuiu para que o orçamento da União adquirisse um caráter discriminatório, violando assim o quarto pilar da metodologia, o de **não discriminação**. Com efeito, além da queda do financiamento, a população negra, incluída a quilombola, sofreu um processo de invisibilização na atuação do Estado. Outro exemplo disso é que no PPA apresentado pelo Bolsonaro (2020-2023), não há qualquer menção ao público negro e quilombola ou ao racismo sofrido por eles.

Por fim, o quinto e último pilar, o da **participação social**, assim como muitas outras políticas, apesar do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial não ter sido extinto pelo governo Bolsonaro, perdeu dinâmica e expressão, deixando de exercer seu papel de propor ações e monitorar a atuação do Estado.

Cida Bento: Nunca fomos uma democracia racial, e o orçamento é uma das provas disso

O documento produzido pelo Inesc explicita o resultado da forte reação das lideranças institucionais brasileiras, que ocupam lugares de poder, diante dos avanços no campo da luta contra o racismo e pela equidade racial, em particular da última década e meia.

Setores ultraconservadores reagiram agressiva e deliberadamente no sentido de destruir os direitos conquistados e as ações afirmativas no campo da igualdade racial e de gênero que proliferavam por todo o país.

A intensa e árdua luta do movimento negro e do movimento das mulheres negras vinha mobilizando o Brasil! O reconhecimento de que nunca fomos uma democracia racial e de que a população negra era a maioria da população brasileira, mas ocupava os piores lugares sociais nos territórios da educação, saúde, moradia, segurança, trabalho etc., vinha provocando diferentes respostas de importantes instituições do país, particularmente no campo das políticas públicas.

É certo que as políticas de promoção da igualdade racial sempre tiveram pouco recurso (em média 0,08% do Orçamento Geral da União), como nos mostra o relatório do Inesc. Ainda assim, esta vinha se fortalecendo como uma política de Estado e os três poderes estavam, não sem pressão, avançando nesse processo. O Poder Executivo criou a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a Fundação Cultural Palmares, dentre tantas outras instâncias. O Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Igualdade Racial e o Supremo Tribunal Federal julgou as cotas raciais, por unanimidade, como constitucionais.

Na maioria das universidades públicas do Brasil, programas de cotas e ações afirmativas estavam sendo implantadas. Prefeituras, governos de estados e o governo federal assinaram decretos determinando cotas para o serviço público, que sob grande pressão e não poucas tentativas de fraudes, vinham avançando.

A presença negra se tornou mais visível na mídia televisiva, embora nem sempre do jeito que gostaríamos. O programa Saúde da População Negra vinha sendo instituído; a Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional (LDB) foi alterada pela lei 10.639/03 – que obriga o ensino da história e da cultura africana e dos afro-brasileiros, ainda que os resultados tenham sido aquém do que havia sido definido pelo Plano Nacional de Implementação da Lei.

Vozes das mulheres negras, das indígenas, de grupos LGBTQIA+ se tornaram mais fortes e era possível já encontrar estes segmentos circulando no que é considerado “mundo dos homens brancos”.

A concretização destas conquistas foi incomodando, porque as relações de poder e as hierarquias raciais e de gênero estavam sendo questionadas. E o estrangulamento dos órgãos que trabalhavam com equidade racial, seja pela sua simples extinção, esvaziamento ou corte de recursos, ocorreu de maneira acelerada.

Assim é que os públicos negros e quilombolas foram sendo invisibilizados até desaparecerem do planejamento das políticas públicas dos próximos anos, nos Planos Plurianuais (PPAs), como evidencia este relatório. Aliás, a Emenda Constitucional do “teto de gastos” só veio agravar a destruição da política de regularização fundiária e a sustentabilidade de territórios quilombolas.

A branquitude, a masculinidade e a cisgeneralidade são hegemônicas na liderança das instituições, constituindo-se numa construção histórica e social, que define quem são o “nós” – ou seja, os iguais; e quem são os “outros”, que devem ser perseguidos, ignorados, excluídos e aniquilados.

Neste sentido, frente ao amplamente discutido genocídio da juventude negra, que ceifa cerca de 25 mil vidas a cada ano, o orçamento não reservou recursos para a redução da violência letal.

Sim, branquitude não é transparência e neutralidade. Branquitude é posicionamento político e ideológico e a forte e intensa reação das instituições mostra isso. Ignorá-la é redobrar sua hegemonia e sua letalidade.

Cida Bento é colunista do jornal Folha de S.Paulo, considerada pela revista The Economist uma das 50 profissionais mais influentes do mundo no campo da diversidade em 2015.

MULHERES

Panorama geral

As políticas públicas para as mulheres no Brasil são fruto de conquistas históricas. Ainda no período de transição do regime ditatorial para o democrático, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985. Pouco depois, as mulheres participaram ativamente da Assembleia Nacional Constituinte, que deu origem à Constituição Federal de 1988, nossa Constituição Cidadã, onde foram previstos os direitos políticos e sociais das mulheres. O Estado passou a ter a obrigação de coibir a violência intrafamiliar, dando as bases para a criação de delegacias da mulher e, em 2006, é publicada a Lei Maria da Penha⁹⁷.

Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com status de ministério e atribuição de assessorar a Presidência da República nas ações de articulação para criação de programas voltados para esse público, em diversos órgãos, além de promover a cooperação internacional para a promoção de direitos das mulheres.

A questão das mulheres é central na atual conjuntura política. Em 2018, principais opositoras à candidatura de Jair Bolsonaro organizaram marchas por todo o Brasil em torno do #EleNão. A motivação era baseada no fato do então deputado federal proferir falas sexistas e racistas em diversos espaços, chegando ao ponto de agredir a deputada Maria do Rosário dizendo que não a estupraria porque ela não merecia, agressão pela qual foi condenado.

Em 2019, registrou-se um aumento de 7,3% no feminicídio no país em relação a 2018⁹⁸: em São Paulo⁹⁹, os casos aumentaram 44% no primeiro semestre, a maioria dos ataques ocorridos em casa. Agora, a violência doméstica aprofunda-se no cenário de Covid-19, na medida em que as mulheres em isolamento social são obrigadas a estarem confinadas com o agressor.

97 A esse respeito, ver: Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm

98 Carta Capital. Casos de feminicídio aumentam 7,3% em 2019, aponta levantamento. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/casos-de-feminicidio-aumentam-73-em-2019-aponta-levantamento/>.

99 Mariana Oliveira. Ministro do STF mantém decisão que mandou Bolsonaro indenizar Maria do Rosário em R\$ 10 mil. 2019. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/19/ministro-do-stf-mantem-decisao-que-mandou-bolsonaro-indenizar-maria-do-rosario.ghtml>.



Além da violência doméstica, as mulheres são afetadas pela situação de pandemia de maneira específica: é sobre elas que recai a responsabilidade pelo cuidado com as crianças e os idosos, bem como das tarefas de alimentação, limpeza e demais atividades domésticas. Elas também são maioria nos serviços relacionados ao cuidado no sistema de saúde, como a enfermagem. Se tomarmos o recorte de raça e classe, as mulheres negras são o grupo mais vulnerável: moradoras de territórios sem saneamento básico, trabalhadoras informais que não poderão trabalhar, como diaristas e vendedoras de rua, ficarão sem renda neste momento e terão maior dificuldade de seguir as orientações para evitar o contágio. As domésticas que mantiverem suas atividades poderão estar expostas ao vírus no trajeto para o trabalho. Há, ainda, as catadoras de materiais recicláveis, expostas a espaços de contaminação, como triagem para separação de descartes doméstico e de hospitais.

Orçamento para as mulheres: série histórica

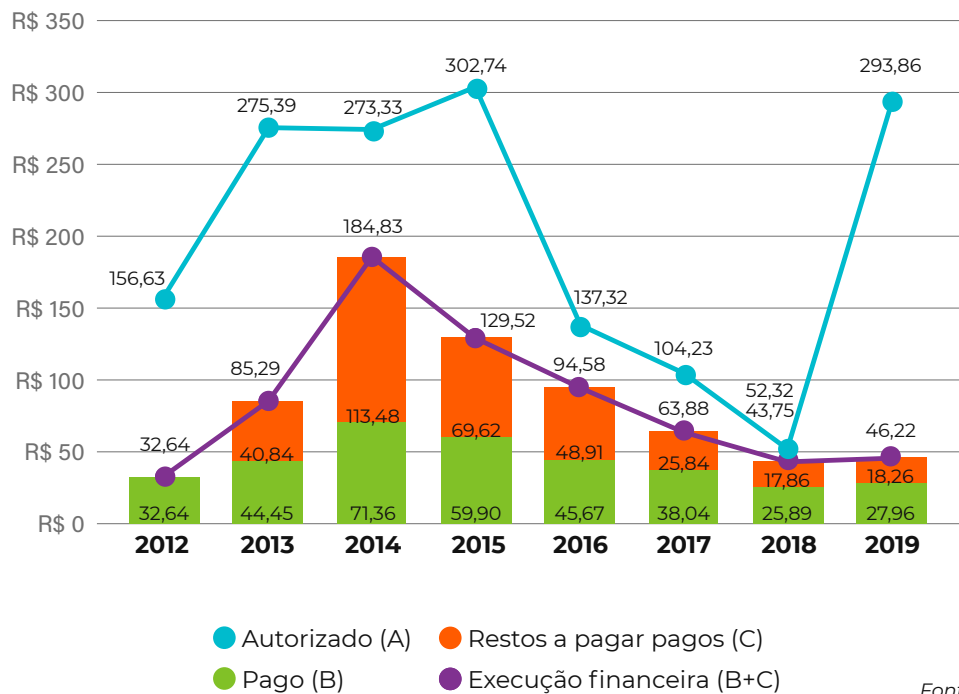
O gráfico 26 apresenta a série histórica do orçamento da SPM nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019. Observa-se uma queda brusca da execução financeira do Programa 2016: Políticas para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento a Violência nos últimos cinco anos: em 2014, a execução financeira foi da ordem de R\$ 185 milhões. Em 2019, esse valor caiu para apenas R\$ 46 milhões, uma redução de 75% em termos reais.

GRÁFICO 26

Execução do programa 2016 “políticas para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento a violência”

2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Os dados revelam ainda que, para além dos impactos da EC 95/2016, a promoção da igualdade de gênero deixou de ser prioritária em tempos recentes. Se destaca não só a perda orçamentária contínua, mas também a dificuldade da SPM de gastar seus recursos. Ao longo dos dois últimos PPAs, em nenhum dos anos, a SPM conseguiu alcançar 50% de execução orçamentária

no ano orçamentário vigente. Se considerarmos a execução financeira, isto é, também os restos a pagar pagos, a situação é um pouco melhor, a média de execução foi de 56% (ver tabela 10).

A dificuldade para realizar o gasto pode estar relacionada ao fato de ser uma política pública nova, que depende de uma rede local para se efetivar, pois as ações são executadas em grande parte por estados e municípios a partir de convênios com o governo federal.

TABELA 10

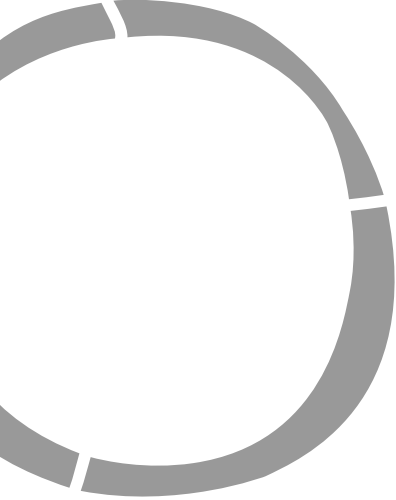
Execução do programa 2016 “políticas para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento a violência”

2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Ano	Autorizado (A)	Pago (B)	Valor pago em relação ao autorizado (%)	Restos a pagar pagos (C)	Execução financeira (B+C)	Execução financeira em relação ao valor autorizado (%)
2012	R\$156,63	R\$32,64	20%	R\$0,00	R\$32,64	20%
2013	R\$275,39	R\$44,45	16%	R\$40,84	R\$85,29	31%
2014	R\$273,33	R\$71,36	26%	R\$113,48	R\$184,83	68%
2015	R\$302,74	R\$59,90	20%	R\$69,62	R\$129,52	43%
2016	R\$137,32	R\$45,67	33%	R\$48,91	R\$94,58	69%
2017	R\$104,23	R\$38,04	36%	R\$25,84	R\$63,88	61%
2018	R\$52,32	R\$25,89	49%	R\$17,86	R\$43,75	84%
2019	R\$62,45	R\$27,96	45%	R\$18,26	R\$46,22	74%

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc



O Programa 2016, agora extinto no PPA 2020-2023, englobava diversas ações. Nota-se que nenhuma delas se refere especificamente aos públicos do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o que dificulta o monitoramento do recurso alocado para beneficiárias negras, indígenas, quilombolas ribeirinhas, do campo e da floresta.

A tabela 11 apresenta a soma dos valores autorizados e executados em oito anos de política pública (2012 a 2019). É importante destacar que muitas ações governamentais foram extintas ao longo do tempo. Esse é o caso das ações 2000, 8833, 8835 que desapareceram do PPA 2016-2019; da ação 218B que só existiu em 2018 e 2019; da 6245 que foi extinta a partir de 2017; da 6812 que só vigorou de 2012 a 2014; e, por fim, das ações 8834, 8838, 8844 que foram suprimidas em 2018.

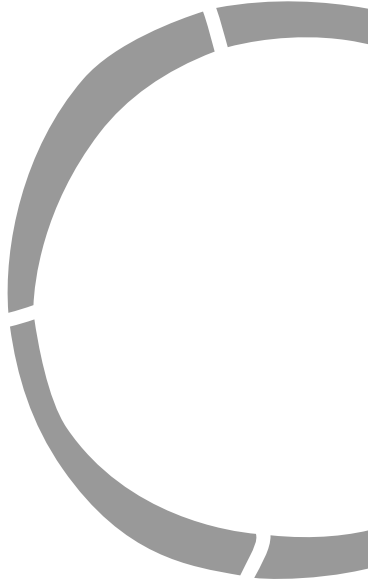


TABELA 11

Execução do orçamento do programa 2016 “políticas para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento a violência”

Por ação orçamentária, 2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Ação (cód.)	Ação ajustada	Autorizado (A)	Execução financeira
2C52	Serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência	R\$57,74	R\$30,37
14XS	Construção da casa da mulher brasileira	R\$189,80	R\$62,16
2000	Políticas culturais de incentivo à igualdade de gênero	R\$0,78	R\$0,74
210A	Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	R\$188,82	R\$54,80
210B	Atendimento às mulheres em situação de violência	R\$483,37	R\$214,71
218B	Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres	R\$92,84	R\$70,22
4641	Publicidade de utilidade pública	R\$55,74	R\$42,22
6245	Produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas sobre as mulheres	R\$3,82	R\$1,65
6812	Capacitação de profissionais para atendimento a mulheres em situação de violência	R\$4,52	R\$1,45

A Casa da Mulher Brasileira

A Casa da Mulher Brasileira tem sua primeira aparição no orçamento em 2014. No ano seguinte, com maior volume de recursos autorizados (em torno de R\$ 100 milhões), foram efetivamente executados cerca de R\$ 34 milhões, o que corresponde a uma execução financeira de 34%, se considerarmos também os restos a pagar pagos. Desde a criação desta ação, o governo prometeu entregar 27 casas, uma em cada estado do país, no entanto, somente três foram construídas, no Distrito Federal, no Mato Grosso do Sul e no Paraná, e a do Distrito Federal, por exemplo, ficou fechada por falta de recursos de custeio.

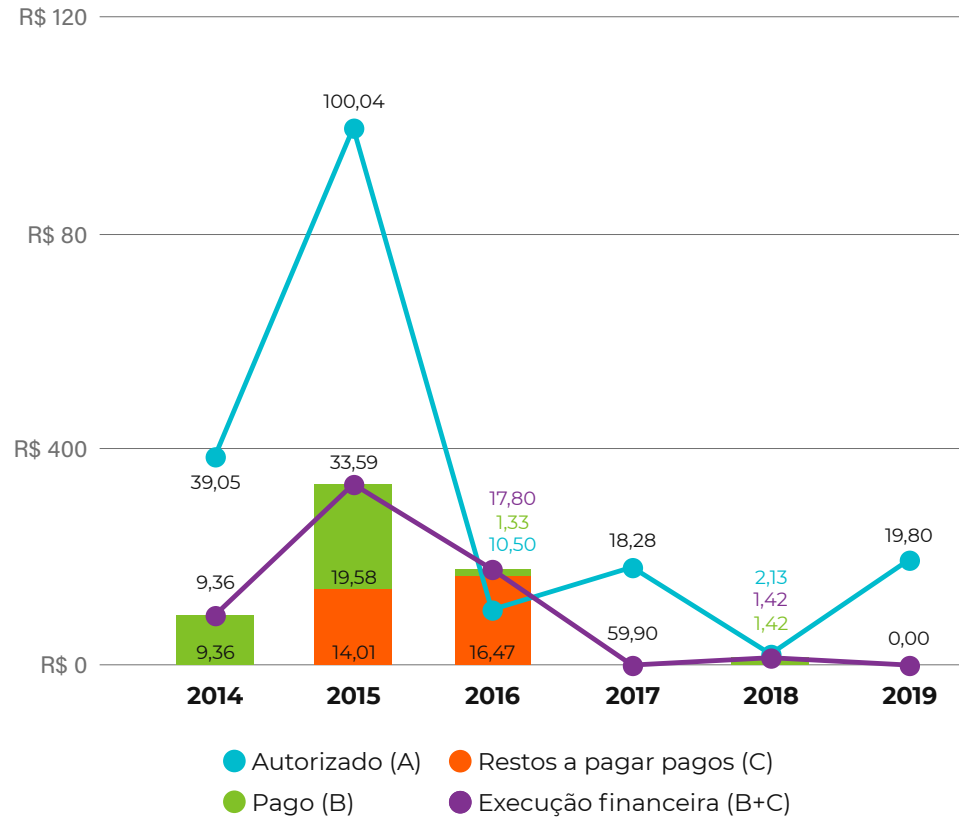
Conforme pode ser observado no gráfico 27, desde 2017 a Casa da Mulher Brasileira praticamente não executou qualquer recurso. Com isso, são anos perdidos em termos de atendimento especializado e multidisciplinar para mulheres em situação de alta vulnerabilidade.

GRÁFICO 27

Execução do orçamento da ação “casa da mulher brasileira”

2014 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Inesc

Ligue 180

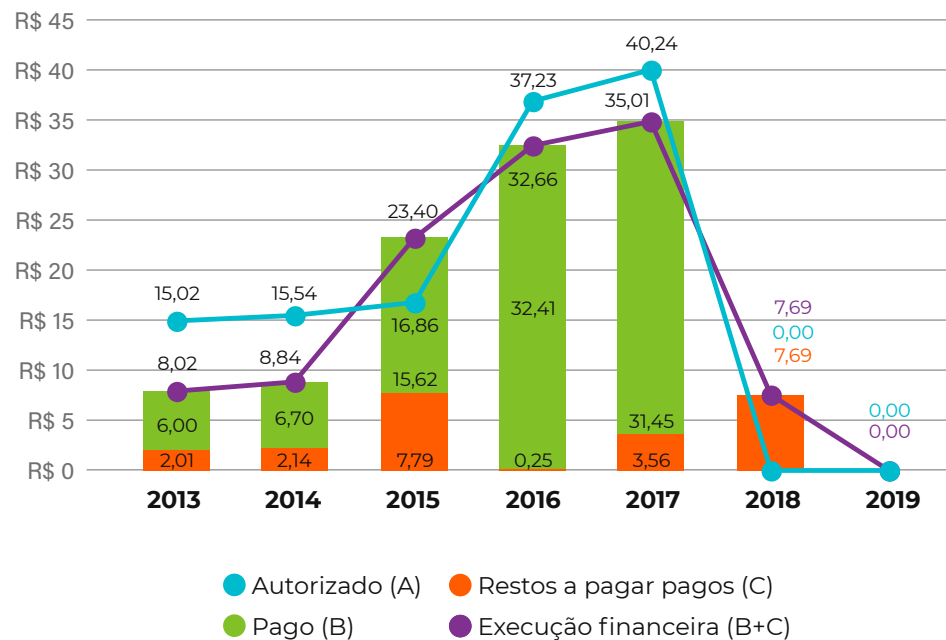
Em relação à Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, a execução financeira praticamente quintuplicou em termos reais entre os anos de 2013, quando o serviço foi criado, até 2017, conforme pode ser observado no gráfico 28. No entanto, em 2018, a execução financeira caiu 78% em relação a 2017. E mais: só foram executados restos a pagar, ou seja, nenhum real novo foi alocado para esta atividade. Em 2019, não houve recurso autorizado para esta ação, mas o serviço continuou funcionando, e foi realizada nova licitação para integrar este canal ao Ligue 100 – serviço de denúncias de violações de direitos humanos. Em 2020, as duas centrais de atendimento se tornaram um mesmo Plano Orçamentário, e tiveram recurso autorizado no valor de R\$ 35 milhões.

GRÁFICO 28

Execução do orçamento da central de atendimento à mulher – Ligue 180

2013 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Mulheres do campo

Conforme preconizou a SPM, as políticas para as mulheres devem ser descentralizadas, capilarizadas e territorializadas. Assim, diversos órgãos públicos iniciaram, a partir desta orientação, mas também pela pressão das mulheres em conferências temáticas (do meio ambiente, da saúde, da educação, do desenvolvimento agrário, cultura, assistência social, entre outras), a inserir o recorte de gênero em suas ações.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desenvolveu, por anos, ações voltadas às mulheres do campo, no entanto, a especificidade deste público começa a perder força na política pública a partir do PPA 2012-2019.

Ainda assim, entre 2012 e 2019, foram destinados R\$ 205 milhões a este público, principalmente alocados no Programa 2012: Agricultura Familiar, dos quais foram executados R\$ 128 milhões (62% do autorizado). Este recurso abarcou ações de promoção da cidadania, organização produtiva e assistência técnica e extensão rural para mulheres. É importante registrar que o MDA foi extinto em 2016, mas algumas ações orçamentárias continuaram a ter recursos alocados e executados em outros órgãos, como o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a Presidência da República.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) teve a última alocação orçamentária em 2012 no valor de R\$ 46 milhões e execução orçamentária de 70%. Programa premiado, o PNDTR chegou a realizar a emissão de mais de 200 mil documentos de identificação de mulheres rurais entre 2004 e 2014.

A Ação 8332: ATER Especializada para Mulheres Rurais teve seu último recurso autorizado em 2012, no valor de R\$ 18 milhões, dos quais foram executados R\$ 13 milhões entre os anos de 2012 a 2019. Infelizmente, esta ação foi excluída em 2012, o que restringiu a capacidade de monitoramento do recurso específico destinado a assistência técnica para mulheres trabalhadoras rurais.

O mesmo ocorreu com a Ação 210W: Apoio a Organização Econômica e Promoção da Cidadania de Mulheres Rurais, que sofreu forte desmonte. De 2012 a 2015, esta ação contou com R\$ 115 milhões

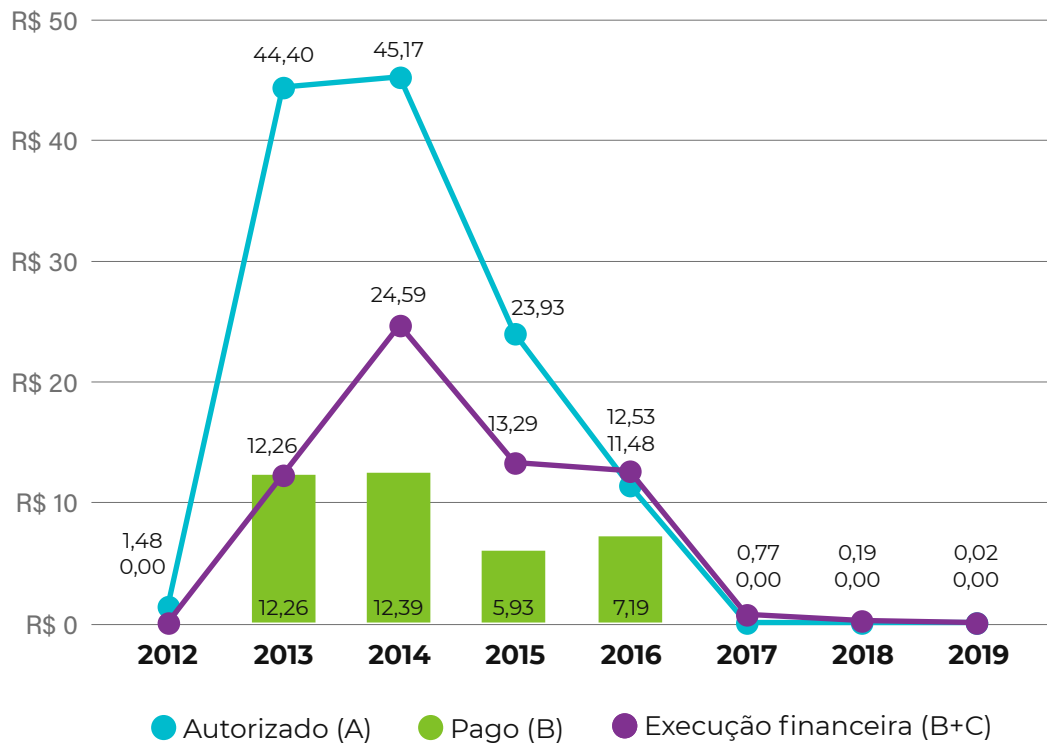
em recursos autorizados, dos quais 50% foram executados. Em 2016 observa-se um pequeno recurso autorizado, de R\$ 11 milhões, com 100% de execução, mas nos anos seguintes não recebe mais dotação orçamentária alguma, conforme pode ser observado no gráfico 29.

GRÁFICO 29

Execução do orçamento da ação “apoio à organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais”

2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

De olho em 2020



O novo Plano Plurianual 2020-2023, elaborado pelo Governo do presidente Jair Bolsonaro, excluiu o Programa 2016: Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento a Violência, e criou o Programa 5034: Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos. Se o Programa 2016 era destinado somente às mulheres, o novo Programa 5034 é um guarda-chuva para execução de políticas do Ministério, hoje chefiado por Damares Alves, destinadas às mulheres, aos idosos, e pessoas com deficiência.

No PPA que se inicia em 2020, o Programa 5034 tem o seguinte objetivo: “1179 – Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos”. O recado é bastante claro em relação ao tipo de política para as mulheres que será implementado até 2022. Ao retirar a violência do documento que planeja a política pública para as mulheres, focando somente na família, o governo esconde o fato comprovado de que a violência doméstica é sofrida por milhares de mulheres e meninas dentro de suas próprias casas, na maioria dos casos pelos próprios maridos e parentes.

Por outro lado, ainda que o novo plano plurianual invisibilize a questão da violência, o MDH priorizou o tema no orçamento. Dos mais de R\$ 96 milhões autorizados em 2020, voltados especificamente para as mulheres, quase R\$ 25 milhões estão carimbados para a “Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência”; mais de R\$ 71 milhões são para a “Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres em Fronteira Seca”; e, mais de R\$ 35 milhões para os dois canais de atendimento. Estas três ações somam cerca de R\$ 132 milhões. A questão, então, passa a ser: como estas políticas serão implementadas? Será respeitado o princípio de laicidade do Estado nos atendimentos, equipamentos e serviços?

Dentro do Programa 5034, a Ação 21AQ: Proteção do Direito à Vida, teve recurso autorizado em 2020 no valor de R\$ 41 milhões – no entanto, não há nenhum documento, até o presente momento, que apresente o desenho desta ação, ou seja, como será implementada.

A maior parte do recurso autorizado para o MDH foi para a Ação 21AR – Promoção e Defesa de Direitos para Todos, no valor de R\$ 159 milhões, sem detalhamento de como será gasto: por enquanto, o Plano Orçamentário desta ação ainda consta como “PO – 0000: Despesas Diversas”, podendo ser alterado durante o ano, mas convenhamos, é bastante recurso para ser manejado sem planejamento ou destinação específica.

Nos primeiros 4 meses de execução orçamentária, em meio à pandemia do novo coronavírus, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com orçamento de R\$ 400 milhões de reais, executou somente 0,13% dos recursos autorizados para 2020.

O orçamento de políticas para as Mulheres e o teste da metodologia do Inesc

O sistema tributário brasileiro onera proporcionalmente mais as mulheres pobres e negras. Diante disso, as políticas para as mulheres não atendem ao primeiro pilar da metodologia Orçamento e Direitos do Inesc, que é o de **financiamento com justiça**. As mulheres mais pobres deveriam pagar relativamente menos impostos e serem sujeitos de amplas políticas de promoção de equidade de gênero.

O que não acontece, pois os recursos para essa área diminuíram expressivamente em tempos recentes: uma queda em termos reais da ordem de 75% entre os anos de 2014 a 2019. Com isso, o segundo pilar, o de **mobilização máxima de recursos disponíveis**, também não é atendido.

Sem recursos e com o desmonte da institucionalidade que havia sido especificamente criada para essa área, não é possível atender ao terceiro pilar, o da **realização progressiva dos direitos humanos**. Ao contrário, o que se observou foram retrocessos, como a descontinuidade da Casa da Mulher Brasileira e da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180). Os retrocessos contribuíram para aumentar a violência contra as mulheres que pode ser observada pelo crescimento dos homicídios femininos no Brasil: em 2017, último ano disponível, foram cerca de 13 assassinatos



por dia. Ao todo, 4.936 mulheres foram mortas, o maior número registrado desde 2007¹⁰⁰, o que posiciona o Brasil no quinto lugar do ranking mundial de ranking global de feminicídio.

A piora de indicadores de gênero revela que o pilar da **não discriminação** também não foi atendido, pois quando analisamos a interseccionalidade entre gênero e raça, observamos a dramaticidade da situação das mulheres negras. O Atlas da Violência evidencia que dois terços de todas as mulheres assassinadas no país são negras¹⁰¹. O crescimento muito superior da violência letal entre mulheres negras em comparação com as brancas evidencia a enorme dificuldade que o Estado brasileiro tem de garantir a universalidade de suas políticas públicas.

No que diz respeito à **participação social**, quinto pilar da metodologia Orçamento e Direitos do Inesc, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher está em funcionamento, mas com pouca margem de manobra diante de um governo predominantemente machista, misógino e com forte influência das igrejas neopentecostais. Em novembro de 2020, está prevista a realização da 5a Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. Será da maior importância que as organizações e movimentos feministas continuem se mobilizando ativamente para denunciar: (i) as medidas retrógradas implementadas pelo governo Bolsonaro; (ii) as formas atuais de apropriação do trabalho das mulheres que impõem superexploração e informalidade, além de obrigar esse grupo da população a garantir o cuidado e a reprodução da vida; (iii) o patriarcado, o racismo e a lesbofobia; (iv) os impactos da crise climática que afetam muito mais as mulheres.

100 A esse respeito ver: IPEA. Atlas da Violência 2019. 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/6537-atlas2019.pdf>

101 *ibidem*.



WEBERT DA CRUZ

INDÍGENAS

Panorama Geral

O ano de 2019 foi dramático para os povos indígenas no Brasil. As promessas de campanha do então candidato Jair Bolsonaro se confirmaram como prática política, e o governo passou o ano articulando com grupos econômicos a estratégia de tentar abrir terras indígenas à mineração, à construção de hidrelétricas, à exploração de petróleo & gás e ao garimpo. Isto, no lugar de fortalecer a autonomia produtiva das comunidades indígenas, em consonância com suas tradições culturais, e em desrespeito à Constituição, que assegura a obrigação do Estado de reconhecer e garantir o direito destes povos às suas terras, culturas e modos de vida.

Em paralelo ao discurso, quase cotidiano, de desrespeito e de ameaça aos direitos indígenas, foram tomadas sucessivas medidas executivas para acelerar o desmonte da Fundação Nacional do Índio (Funai), a qual já passa por um processo de mais de uma década de redução do seu orçamento¹⁰².

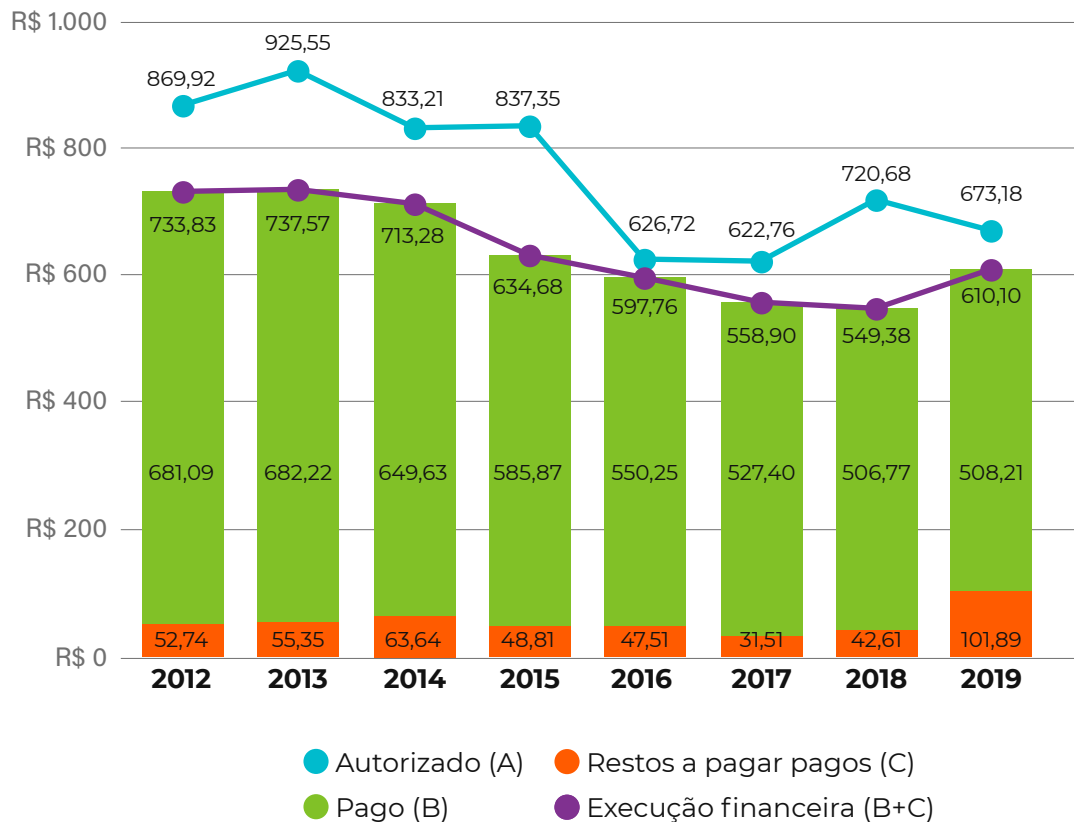
Como mostra o gráfico 30, o órgão passou de um orçamento autorizado de R\$ 870 milhões em 2013 para um orçamento de R\$ 673 milhões em 2019, o que representa uma queda de 23% em termos reais. Considerando que a Funai já é extremamente enxuta e com reduzida capacidade de atuação nos territórios, a perda de orçamento autorizado e a queda dos valores pagos tiveram pesados efeitos na vida dos povos indígenas.

¹⁰² Alessandra Cardoso. *Orçamento 2018: Funai respira, mas não se recupera*. 2018. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/orcamento-2018-funai-respira-mas-nao-se-recupera/>

GRÁFICO 30

Execução do orçamento da Funai

2012 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Inesc

É fundamental lembrar que uma das primeiras medidas do atual governo foi uma reforma administrativa, por meio de Medida Provisória (MP), que tinha como uma das estratégias centrais encerrar e reverter a política de demarcação de Terras Indígenas, colocando-a sob o comando do

Ministério da Agricultura e a serviço dos ruralistas. Adicionalmente, tentou-se transferir a Funai do Ministério da Justiça para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – pasta que seria mais adequada, na visão do governo, à orientação catequista e assimilacionista que tenta imprimir à política indigenista.

Esta foi, no entanto, uma das maiores derrotas do governo no Congresso Nacional em 2019. Uma forte mobilização do movimento indígena, das organizações indigenistas, da Associação dos Servidores da Funai (INA)¹⁰³ e das Frentes Parlamentares pela Defesa dos Direitos Indígenas e Ambientalista conseguiu impedir a mudança. A Funai retornou, inteira ao Ministério da Justiça. Logo depois de rejeitada a mudança, o governo editou uma nova Medida Provisória com o mesmo conteúdo. Desta vez, a ação foi julgada inconstitucional, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A derrota do governo, contudo, não impediu que houvesse ingerência dos ruralistas no destino do órgão. O ano de 2019 foi marcado pela intensa troca de nomes nas suas diretorias e coordenações regionais, juntamente com contratações de profissionais, para elaboração de laudos antropológicos, ideologicamente afinados à visão manifesta do governo de “não demarcar nenhum centímetro a mais de terra”.

A atuação no caso dos indígenas Kaingang é elucidativa do uso político do órgão para obstruir processos de demarcação e até mesmo questionar processos finalizados. Em setembro de 2019, o presidente da Funai, Marcelo Augusto Xavier da Silva, solicitou à Advocacia Geral da União (AGU) que o governo federal desistisse da ação, a qual foi movida pelo próprio órgão em defesa da Terra Indígena Palmas¹⁰⁴, do povo Kaingang, em Santa Catarina, Paraná.

Não só foram notórias as nomeações políticas afinadas à estratégia de desmonte dos direitos indígenas, como também as ações executivas para obstruir os trabalhos dos seus técnicos. Exemplo disto foram os despachos internos para que servidores só fizessem visitas e atendimentos às terras indígenas que já tivessem sido homologadas e regularizadas¹⁰⁵.

¹⁰³ Link para campanha: <https://indigenistasassociados.org.br/publicacoes/funai-inteira/>

¹⁰⁴ Instituto Socioambiental. O que mudou (ou sobrou) na Funai após 100 dias de gestão ruralista?. 2019. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-mudou-ou-sobrou-na-funai-apos-100-dias-de-gestao-ruralista>.

¹⁰⁵ Matheus Leitão. Restrição de deslocamento para terras indígenas preocupa servidores da Funai. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/12/02/restricao-a-deslocamento-a-terras-indigenas-preocupa-servidores-da-funai.ghtml>

A este quadro de desmonte deve ser adicionada a análise do orçamento público, pois ele expressa escolhas de política econômica e também de política indigenista. O orçamento deve estar subordinado a uma política indigenista que respeite a autonomia e não viole direitos. Por este motivo, a disputa por recursos públicos para a política indigenista é sempre parte da disputa mais ampla por uma política indigenista que respeite e garanta os direitos destes povos às suas terras, culturas e modos de vida.

O orçamento da Funai em grandes números

Há que se registrar que a Funai representa apenas 0,02% do orçamento da União, o que representa pouco mais de R\$ 600 milhões por ano, um valor irrisório que não só representa a baixa prioridade que o Estado brasileiro confere aos direitos destes povos, como contrasta fortemente com a importância política que o atual governo atribui à Funai. Diferentemente de outros órgãos onde o interesse político é controlar recursos públicos, no caso da Funai, fica patente que o interesse é interferir no órgão para que ele deixe de operar em favor dos direitos indígenas.

Em 2019, os **gastos com pessoal** da Funai representaram 70% do total das despesas do órgão. Este mesmo patamar tem sido observado ao longo dos anos, contudo, em termos reais, o gasto com pessoal encolheu quase 17% entre 2012 e 2019. Em outras palavras, para além do alinhamento ideológico do órgão, a fim de desconstruir a política indigenista anterior, houve uma redução na estrutura e gastos com pessoal que tornou ainda mais frágil a capacidade de cumprir sua missão. Vale lembrar que, entre as medidas tomadas pelo governo no começo de 2019, esteve o corte de estrutura e pessoal que atingiu todos os ministérios e órgãos, mas que foi ainda mais impactante em órgãos centrais à defesa de direitos.

Os gastos com **despesas correntes**¹⁰⁶ caíram mais. Em 2019, a redução foi de 27% em relação a 2012, corroborando a leitura de que junto à decisão política de sufocar a capacidade financeira do órgão, opera o congelamento dos gastos primários estabelecido pela EC 95/2016, de teto de

¹⁰⁶ *Despesas correntes: Despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc.*

gastos. Mas é na análise das despesas correntes endereçadas ao **programa finalístico** denominado “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (2065)” que o quadro de destruição da Funai adquire proporções ainda mais graves.

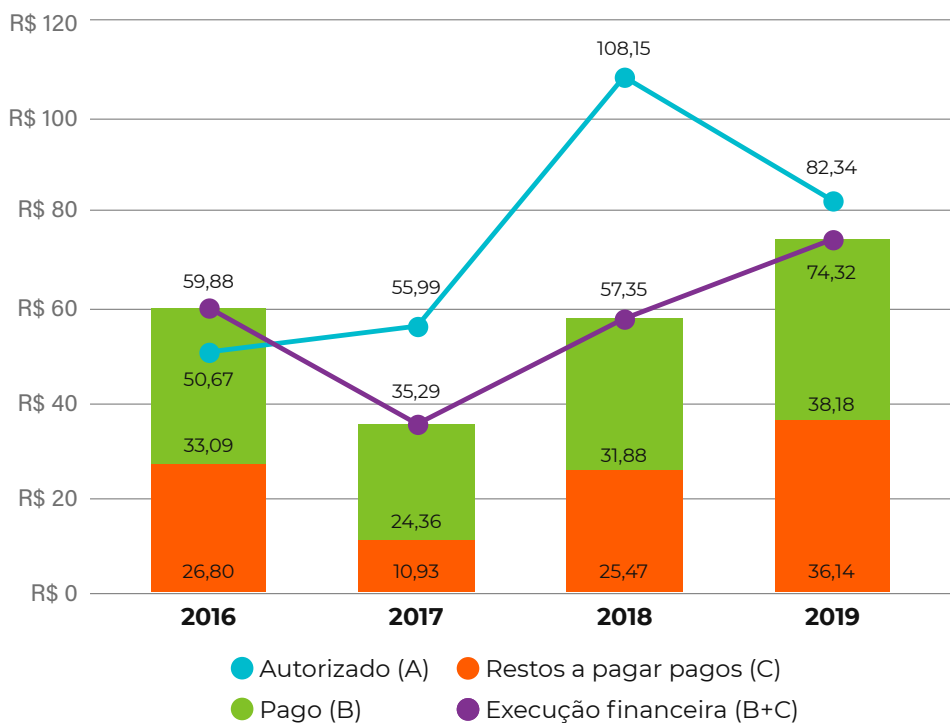
Este programa apresenta uma execução que pode, em uma primeira observação, indicar que houve até uma melhora nos dois últimos anos, com dotações mais elevadas e com execução também maior, como se observa no gráfico 31.

GRÁFICO 31

Execução do orçamento do programa 2065 “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas”

2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Em 2016 foram autorizados R\$ 50 milhões e, em 2019, R\$ 82 milhões. O desempenho aparentemente melhor dos valores autorizados em 2019, e também do executado, representa, no entanto, a continuidade da penúria orçamentária do órgão e um quadro progressivamente mais dramático.

A penúria das coordenações regionais

A Funai possui 39 coordenações regionais espalhadas pelo Brasil, elas são as pernas e os braços da instituição nos territórios. Em 2019, foi efetivamente gasto pelas coordenações regionais o valor de R\$ 51 milhões, conforme pode ser observado na tabela 12. Estes gastos referem-se a uma parte dos recursos do Programa “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” que, como visto no gráfico 31, foram de R\$ 74 milhões em 2019¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Como trata-se de execução descentralizada, os valores são autorizados pela sede e somente na execução financeira é possível verificar a execução financeira atribuídas às Coordenações como Unidades Gestoras Responsáveis.

TABELA 12

Valores gastos pelas coordenações regionais da Funai em 2019

Coordenações Regionais	Efetivamente gasto (R\$)
Coordenação Regional do Jurua/AC	R\$96.839,00
Coordenação Regional de Ji-parana/RO	R\$1.427.064,00
Coordenação Regional de Cacoal/RO	R\$758.526,00
Coordenação Reg. de Guajara Mirim/RO	R\$286.377,00
Coordenação Regional Alto Purus /AM	R\$626.897,00
Coordenação Regional Medio Purus/AM	R\$1.401.361,00
Coordenação Regional de Manaus/AM	R\$1.367.550,00
Coordenação Reg. do Vale Do Javari/AM	R\$1.038.289,00
Coordenação Regional do Rio Negro/AM	R\$1.387.640,00
Coordenação Reg. do Alto Solimoes/AM	R\$1.128.662,00
Coordenação Regional do Madeira/M	R\$836.856,00
Coordenação Regional Roraima/RR	R\$667.518,00
Coordenação Reg.amapa e Norte do Pará/AP	R\$1.270.772,00
Coord. Reg. Centro-leste do Para/PA	R\$1.257.160,00
Coordenação Regional Baixo Tocantins/PA	R\$200.177,00
Coordenação Regional Tapajós/PA	R\$136.104,00
Coordenação Reg. Kayapo Sul do Pará/PA	R\$3.280.014,00
Coordenação Reg.baixo São Francisco/BA	R\$874.589,00
Coordenação Regional Sul da Bahia/BA	R\$13.240.933,00
Coord.reg.de Minas Gerais e Espirito Santo/MG	R\$349.766,00
Coordenação Regional de Campo Grande/MS	R\$562.272,00
Coordenação Regional Dourados/MS	R\$411.758,00
Coordenação Regional de Ponta Pora/MS	R\$1.250.174,00
Coordenação Regional de Guarapuava/PR	R\$11.518,00

Coordenação Regional Passo Fundo/RS	R\$2.202.313,00
Coordenação Regional de Cuiaba/MT	R\$5.007.502,00
Coordenação Regional Xavante/MT	R\$558.574,00
Coordenação Regional Xingu/MT	R\$433.254,00
Coordenação Reg. Norte do Mato Grosso/MT	R\$1.133.533,00
Coord. Reg. Ribeirão Cascalheira/MT	R\$407.504,00
Coord. Reg. Noroeste do Mato Grosso/MT	R\$908.446,00
Coordenação Regional Araguaia Tocantins/TO	R\$1.429.324,00
Coordenação Regional Nordeste 2/CE	R\$327.045,00
Coordenação Reg. Litoral Sudeste/SP	R\$1.277.309,00
Coordenação Regional do Litoral Sul/SC	R\$252.676,00
Coordenação Regional Interior Sul/SC	R\$1.868.908,00
Coordenação Regional Maranhao/MA	R\$1.069.997,00
Coordenação Regional Nordeste 1/AL	R\$438.377,00
Coordenação Regional De João Pessoa/PB	R\$36.577,00
Total de Gastos - Programa 2065	R\$51.220.156,00

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Um entre muitos exemplos deste quadro é a execução do orçamento pela coordenação do Juruá, no Acre, a única no estado. Segundo a Funai, ela atende 29 Terras Indígenas, 12 povos indígenas e aproximadamente 134 aldeias. Em 2019, foram gastos pela coordenação apenas R\$ 96 mil. Além de recursos muito escassos, as coordenações regionais sofrem cotidianamente com os contingenciamentos¹⁰⁸ do orçamento ao longo do ano, o que contribui para que os poucos recursos disponíveis não sejam todos executados.

108 Carmela Zigoni, Cleo Manhas, Leila Saraiva e Livi Gerbase. Contingenciamento: quais setores sofreram cortes de orçamento? 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/>.

Evidencia-se, novamente, que os valores disponíveis para gasto pelas coordenações são tão reduzidos, que uma única execução, um único pagamento, representou 26% dos pagamentos totais das coordenações. É o caso dos R\$ 13 milhões que foram pagos pela coordenação regional do sul da Bahia.

Vale registrar que este gasto foi realizado pela Funai no final de 2019, como parte do pagamento de indenizações definidas judicialmente e incidentes sobre a Reserva Indígena Caramuru-Paraguassu, nos municípios de Pau Brasil e Itaju do Colônia, na Bahia. No julgamento do STF à Ação movida pela Funai, os títulos emitidos pelo governo do estado foram considerados nulos, porém de boa fé em relação aos proprietários, o que gerou a obrigação da indenização¹⁰⁹.

Trata-se, assim, de um gasto que é parte do processo legal de regularização fundiária de Terras Indígenas. Estes gastos são, recorrentemente, os mais elevados da principal ação orçamentária executada pela Funai: “Demarcação, Regularização e Fiscalização de Terras Indígenas (20UF)”. Em 2019, foram autorizados para esta ação R\$ 37,8 milhões, o que representou 46% do total dos recursos do programa finalístico da Funai (2065). A tabela 13 traz os valores para cada uma das ações finalísticas da Funai.

¹⁰⁹ - Conforme julgamento da Ação Civil Originária - ACO 312/STF, realizado em 2012.

TABELA 13

Execução orçamentária das ações finalísticas da Funai em 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Código	Ação orçamentária	Autorizado (A)	Pago (B)	Restos a pagar pagos (C)	Execução financeira (B+C)
15Q1	Aquisição de imóvel rural para estabelecimento de reserva indígena	R\$-	R\$-	R\$14,69	R\$14,69
20UF	Regularização, demarcação e fiscalização de terras indígenas	R\$37,81	R\$23,29	R\$7,10	R\$30,39
215O	Gestão ambiental e etnodesenvolvimento	R\$18,87	R\$6,65	R\$7,03	R\$13,67
215Q	Promoção dos direitos dos povos indígenas de recente contato	R\$1,80	R\$1,05	R\$0,38	R\$1,43
2384	Direitos sociais e culturais e a cidadania	R\$20,28	R\$6,82	R\$5,67	R\$12,49
8635	Preservação cultural dos povos indígenas	R\$3,58	R\$0,37	R\$1,28	R\$1,65

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

No caso da ação 20UF, dos R\$ 37,8 milhões autorizados, foram efetivamente gastos R\$ 30,39 milhões. Com isto, tem-se que os R\$ 13 milhões pagos em função de uma única ação judicial sobre a TI na Bahia representaram quase 43% do total gasto com a ação de Demarcação, Regularização e Fiscalização de Terras Indígenas (TIs) no ano de 2019.

Assim, o que se observa, é que parte importante desta execução está relacionada a processos de regularização fundiária que estavam em curso, e que não puderam ser alvo da orientação política do atual governo de paralisação das demarcações. Ademais, esta execução orçamentária evidencia como os valores destinados à referida ação são irrisórios frente aos seus objetivos. Por fim, reforça a importância de se olhar para a execução do orçamento como uma peça a mais na condução de uma política tão complexa quanto essencial, que é a de reconhecimento do direito originário às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas.

É também objetivo da ação orçamentária 20UF garantir recursos para a fiscalização das Terras Indígenas, tanto para efeito de proteção ambiental e combate ao desmatamento – que ocorre centralmente em função da ação ilegal de agentes econômicos, principalmente de madeireiros – quanto de proteção às comunidades alvo de constantes ameaças e violências. Para enfrentar estes dois problemas foram gastos em 2019 apenas R\$ 6 milhões. A fragilidade e, em muitos casos, a ausência de ações de fiscalização das Terras Indígenas guardam relação direta com o assassinato de sete lideranças indígenas, o maior índice em 11 anos. O Estado brasileiro está, por atos discursivos, de omissão e de deliberada ação, não só discriminando povos indígenas, como oferecendo provas cada vez mais contundentes da sua responsabilidade por crimes contra direitos humanos.

Chama atenção, ainda, como gasto individual isolado, a execução da ação de “Aquisição de imóvel rural para estabelecimento de Reserva Indígena (15Q1)”. O gasto de R\$ 14,6 milhões foi feito como “restos a pagar” e a aquisição refere-se à terra destinada ao estabelecimento da Reserva Indígena no município de Tuntum, no Maranhão¹¹⁰. Cabe registrar que se trata de uma luta antiga do Povo Krenyê e que o processo de aquisição já estava em curso, tendo sido o recurso autorizado e empenhado em 2018 e somente pago em 2019.

¹¹⁰ Funai. Entrega da escritura da reserva indígena krenyê, no Maranhão. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UG8hKEf6X6Y>

Indígenas Isolados: também sob ataque orçamentário

As cenas de grupos indígenas isolados¹¹¹ divulgadas pela Funai nos últimos anos, que circulam pela imprensa nacional e internacional, nos provocam, ou deveriam nos provocar, profunda indignação pela deliberada ação do governo de ampliar a pressão sobre as terras onde vivem estes grupos que são, não por acaso, as áreas mais preservadas do planeta.

Tal pressão torna-se ainda mais perigosa frente ao quadro de desmonte da capacidade orçamentária de atuação das Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE), unidades descentralizadas da Funai especializadas na proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato. São 11 FPEs responsáveis pela presença da Funai em uma área de mais de 60 milhões de hectares na Amazônia brasileira, o que representa 75% da área de terras indígena na região.

Em Carta¹¹² divulgada em 2019, os servidores lotados nas Frentes de Proteção Etnoambientais, evidenciaram o tamanho do problema:

O Brasil é o país que concentra o maior número conhecido de povos indígenas isolados do mundo, com 114 registros reconhecidos pelo Estado em toda a Amazônia Legal, dos quais 28 registros são confirmados. Indígenas Isolados são povos ou fragmento de povos que optaram por diferentes estratégias de “isolamento voluntário”, em geral fundamentadas pelas experiências traumáticas de contato no passado, comumente marcadas por processos de violência física e cultural que não raramente incorrem em genocídio e/ou etnocídio¹¹³.

111 “Povos indígenas isolados”: grupos indígenas com ausência total ou parcial de contato direto e/ou indireto com a sociedade nacional envolvente, seja esta constituída regionalmente por outros povos indígenas ou segmentos populacionais não-indígenas.

112 Carta aberta dos servidores lotados nas frentes de proteção Etnoambientais/Funai à sociedade brasileira e às autoridades competentes. Sem data. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/blog/pdfs/carta_fpes.pdf#overlay-context=pt-br/user.

113 Indígenas “de recente contato”: grupos que mantêm relações de contato permanente e/ou intermitente com segmentos da sociedade nacional e que, independentemente do tempo de contato, apresentam profundas singularidades em sua relação com a sociedade nacional, mantendo fortalecidas suas formas de organização social e suas dinâmicas sociais e políticas próprias, definidoras de sua relação com o Estado e a sociedade nacional, com alto grau de autonomia em relação a esta.

Ainda, segundo a Carta:

Os frequentes cortes e contingenciamentos orçamentários impostos à Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato impactam profundamente as ações promovidas pelas FPEs na qual enfrentamos uma escassez crônica de recursos humanos, agravada por sucessivas ameaças e ataques violentos à integridade física dos servidores e às Bases de Proteção, perpetrados por criminosos que insistem em invadir as Terras Indígenas protegidas.

Em 2019, na ação orçamentária destinada a garantir recursos para a “Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato”¹¹⁴ (215Q), foram autorizados R\$ 1,8 milhões e gastos R\$ 1,4 milhões, o que é notoriamente insuficiente, ainda mais sob um cenário de crescente pressão e ameaça às terras onde vivem tais grupos.

Participação Social

O desmonte da participação social também atingiu a política indigenista em 2019. O Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), órgão consultivo das políticas públicas para os povos indígenas, não se reunia desde 2016, mas em 2019 a situação piorou. O decreto N° 9.759/19 extinguiu os órgãos colegiados da esfera pública. Liminar concedida pelo STF em junho suspendeu o efeito da medida para instâncias criadas por lei, como é o caso CNPI, porém o Conselho permanece sem atividade.

O Conselho, ligado a Funai, deveria ter sua atuação orçamentariamente garantida por meio da ação “Direitos Sociais e Culturais e a Cidadania (2384)”, que tem entre seus objetivos garantir o funcionamento das instâncias de monitoramento, acompanhamento e participação nas políticas voltadas aos povos indígenas. Para 2019 foram autorizadas despesas de R\$ 20,2 milhões, das quais

¹¹⁴ *Índigenas “de recente contato”*: grupos que mantêm relações de contato permanente e/ou intermitente com segmentos da sociedade nacional e que, independentemente do tempo de contato, apresentam profundas singularidades em sua relação com a sociedade nacional, mantendo fortalecidas suas formas de organização social e suas dinâmicas sociais e políticas próprias, definidoras de sua relação com o Estado e a sociedade nacional, com alto grau de autonomia em relação a esta.

62% foram efetivamente gastas. No caso do CNPI, havia nesta ação um Plano Orçamentário com um valor de R\$ 495 mil reais para serem gastos com atividades do Conselho. Nenhum centavo foi dispendido. Nesta mesma ação também havia R\$ 2 milhões em emendas individuais, as quais também não foram executadas.

EMENDAS: ENTRE A BOA INTENÇÃO E A DIFICULDADE DE EXECUÇÃO

Deputadas (os) aliadas (os) dos direitos indígenas têm buscado, ano após ano, reforçar o escasso recurso da Funai por meio de emendas parlamentares. Contudo, a prática tem sido o represamento destas emendas, muitas vezes alvo preferencial de contingenciamentos. Em 2019, do total de R\$ 3,61 milhões em emendas aprovados no ano, foram gastos apenas R\$ 15 mil. Foram também feitos pagamentos de emendas de anos anteriores no valor de R\$ 2,1 milhões.

TABELA 14

Emendas apresentadas e pagas em 2019

(valores em reais constantes de janeiro de 2020)

Ano	Autorizado (A)	Pago (B)
2016	R\$ 4.194.875	R\$ 709.142
2017	R\$ 2.869.315	R\$ 435.350
2018	R\$ 4.147.882	R\$ 46.869
2019	R\$ 3.619.873	R\$ 15.896
2020	R\$ 3.770.227	R\$ 0

Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento

A principal ação orçamentária que destina recursos para a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), é denominada “Gestão ambiental e etnodesenvolvimento (2150)”. No orçamento de 2019, a ação possuía um valor autorizado de R\$ 18,8 milhões, tendo sido efetivamente gastos R\$ 13,67 milhões. Terras indígenas fortemente pressionadas por garimpeiros, madeireiros e por grupos econômicos interessados em explorar recursos minerais e hídricos em grande escala, conviveram em 2019 com recursos escassos não só para fiscalização, como já visto, mas também para o desenvolvimento de atividades econômicas baseadas na preservação ambiental e no respeito à cultura dos povos indígenas. No lugar de fortalecer a autonomia produtiva das comunidades indígenas, uma das primeiras medidas legislativas enviada pelo governo ao Congresso Nacional em 2020 foi a regulamentação de todas estas atividades econômicas a serem exercidas por terceiros em Terras Indígenas¹¹⁵.

Torna-se evidente que a fragilização e extinção de projetos econômicos onde as comunidades indígenas são protagonistas alternativos, como os promovidos pela Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em terras indígenas (PNGATI) são imprescindíveis a esse projeto de abertura das Terras Indígenas a grupos econômicos.

¹¹⁵ Inesc. Ao completar 400 dias de governo, Bolsonaro anuncia seu ataque mais duro aos povos indígenas. 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/em-400-dias-de-governo-bolsonaro-ataca-sistematicamente-povos-indigenas/>.

De olho em 2020



No orçamento de 2020, a Funai perde sob distintas óticas: o orçamento autorizado é menor: R\$ 625 milhões, contra R\$ 673 milhões em 2019. Parte do valor autorizado está, ainda, condicionado à aprovação de medida legislativa, porque o orçamento fiscal está sufocado pelo teto de gastos e pela regra de ouro: são R\$ 129,6 milhões que dependem desta medida legislativa, ou seja, o que se tem de fato aprovado até agora para a Funai é apenas R\$ 495,6 milhões.

As ações finalísticas da Funai também encolheram: em 2020 o orçamento previsto é de apenas R\$ 72,1 milhões, o que significou uma perda de R\$ 10 milhões.

Além dos recursos menores para ações finalísticas, elas foram alteradas e restringidas: foi mantida a ação 20UF (ver tabela de ações) e todas as demais foram transformadas em uma única ação denominada “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (21BO)”, o que fragiliza ainda a política indigenista e o monitoramento do orçamento.

Regressão de direitos e o “fim” do PPA

O orçamento de 2019 foi executado como parte do PPA 2016-2019, o qual possui uma série de objetivos e metas que dialogavam com desafios e compromissos da política indigenista conduzida pelo governo anterior, com participação e pressão dos povos indígenas. Era também compromisso do governo o monitoramento ativo e participativo do PPA pela sociedade civil. Nesse sentido, chegou a ser construída uma ferramenta com tal propósito¹¹⁶, que foi fragilizada entre 2017 e 2018 até ser abandonada em 2019. O PPA, que sempre foi frágil como expressão do compromisso com a realização progressiva de direitos, com a transparência e a prestação de contas, passou a ser francamente ignorado, sendo essa mais uma manifestação da disrupção política que se assistiu no Brasil.

¹¹⁶ PPA Cidadão. Agenda Povos Indígenas. Sem data. Disponível em: <https://ppacidadao.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/visao-geral-agenda-transversal.xhtml?agenda=251>.

TABELA 15

Exemplo de objetivo e metas do Programa Indígena no PPA 2016-2019

Objetivo

0418 - Ampliar a governança sobre a malha fundiária nacional, promovendo a regularização fundiária, qualificando a gestão, o uso da terra e dos recursos naturais.

Metas

03ZV - Cadastrar e georreferenciar 50 mil imóveis rurais em apoio à regularização fundiária executada pelos estados, ratificação em faixa de fronteira e titulação de imóveis rurais de domínio da União e/ou INCRA.

03ZS - Georreferenciar 10 milhões de hectares, na Amazônia Legal.

04JO - Auditoria e fiscalização dos processos de georreferenciamento de imóveis rurais certificados pelo Incra

03ZT - Promover a regularização fundiária por meio da destinação de 14,8 milhões de hectares de terras públicas federais e apoio aos estados na destinação das terras estaduais, na Amazônia Legal.

04JL - Desenvolvimento de sistema para titulação das áreas de regularização fundiária

04JP - Elaboração e implementação do Plano Nacional de Regularização Fundiária, adequado às diversidades regionais.

04JM - Expansão das parcerias com municípios e estados da Federação, visando à regularização fundiária.

07GJ - Revisão e atualização de instruções normativas de execução que disciplinam a regularização fundiária.

Fonte: Ministério do Planejamento
Elaboração: Inesc

A negação do PPA como peça de planejamento público ficou ainda mais evidente no PPA 2020-2023, elaborado pelo governo de Jair Bolsonaro. Assim como para outras políticas, o novo PPA formalizou a extinção de programas, de objetivos e de metas que expressam o compromisso do governo com a realização progressiva de direitos. No caso dos povos indígenas, extinguiu o Programa finalístico 2065 e, no seu lugar, criou o Programa Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (0617), com apenas um objetivo e uma meta, genéricos e sem materialidade alguma. Cabe registrar que na tramitação do PPA no Congresso Nacional foi incluída e aprovada uma emenda restituindo o Programa 2065. Com isto, ele deverá retornar como um Programa específico sob gestão da Funai, esvaziado, contudo, de metas e de prioridade política.

O orçamento da saúde indígena em 2019

A saúde indígena funciona por meio de um Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (SasiSUS), coordenado pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai). Articulado com o SUS, descentralizado, e com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, o SasiSUS é organizado em 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), distribuídos em todo o território nacional. Os DSEIs são responsáveis por prestar atenção primária em saúde aos povos que moram nas Terras Indígenas que se localizam dentro daquele território. Quando as pessoas precisam de outro tipo de atendimento, como cirurgias, exames ou outro procedimento, o SasiSUS precisa se articular com o SUS regional para garantir o atendimento dos indígenas em todas as suas necessidades. Em parceria com a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o Inesc produziu a Cartilha “Orçamento público e direito à saúde indígena”¹¹⁷, que além de trazer informações sobre o tema, visa fortalecer seu o controle social autônomo.

A política de saúde indígena foi um capítulo a mais na ofensiva aos direitos destes povos em 2019. O ano começou com a tentativa de extinção da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai)¹¹⁸, do modelo de contratação de profissionais da saúde indígena, além da fragilização do controle social

¹¹⁷ Inesc. Orçamento público e direito à saúde indígena. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/03/cartilha_or%C3%A7amento_indigena_v03_web_DB.pdf

¹¹⁸ Subordinar a Sesai à nova secretaria de atenção básica significava limitá-la a este nível de atenção e ameaçar a integridade do cuidado, que considera desde a atenção básica até a alta complexidade. Este retrocesso foi combatido e evitado pelos movimentos indígenas com apoio dos de saúde pública.

da saúde indígena com a extinção do Fórum de Presidentes dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (Condisi)¹¹⁹. Em outras palavras, medidas que expressam a determinação do governo em desmontar a política diferenciada de saúde indígena, fruto de uma luta histórica.

Os resultados são visíveis. Como noticiado na imprensa, entre janeiro e setembro de 2019, a mortalidade de bebês indígenas com até um ano de idade subiu 12% em relação ao mesmo período de 2018, foram 530 bebês. O fim do Programa Mais Médicos também impactou diretamente a saúde indígena. A saída dos médicos cubanos, que respondiam por quase 56% dos postos de atendimento a este público, resultou em piora nos serviços prestados e o programa substituto, o Médicos pelo Brasil, não foi capaz de suprir as vagas de modo a normalizar o atendimento.¹²⁰

O orçamento para saúde indígena segue esta deterioração, já que houve queda de 5% no valor autorizado da ação 20YP “Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena” e de 16% nos valores pagos, de 2018 para 2019.

Em 2019, a execução do orçamento desta ação foi de R\$ 1,48 bilhões contra R\$ 1,76 bilhões em 2018, cerca de R\$ 280 milhões a menos. O valor pago ultrapassa o autorizado porque parte do gasto refere-se a compromissos de anos anteriores, assim os restos a pagar representaram quase 20% da execução. Os recursos autorizados e pagos (excluídos os restos a pagar) desta ação decrescem desde 2017, como mostra o gráfico 32.

Isto certamente compromete o atendimento deste grupo da população, que tem diversos indicadores de saúde piores que a média brasileira, como suicídio, desnutrição e mortalidade infantil e algumas doenças infecciosas, como a tuberculose.

119 O controle social na Saúde Indígena possui três instâncias de participação: os Conselhos Locais, compostos pelos usuários da saúde indígenas nas aldeias e terras indígenas; os 34 Conselhos Distritais e o Fórum de Presidentes dos Conselhos – Condisi – que é a instância de controle social em âmbito nacional.

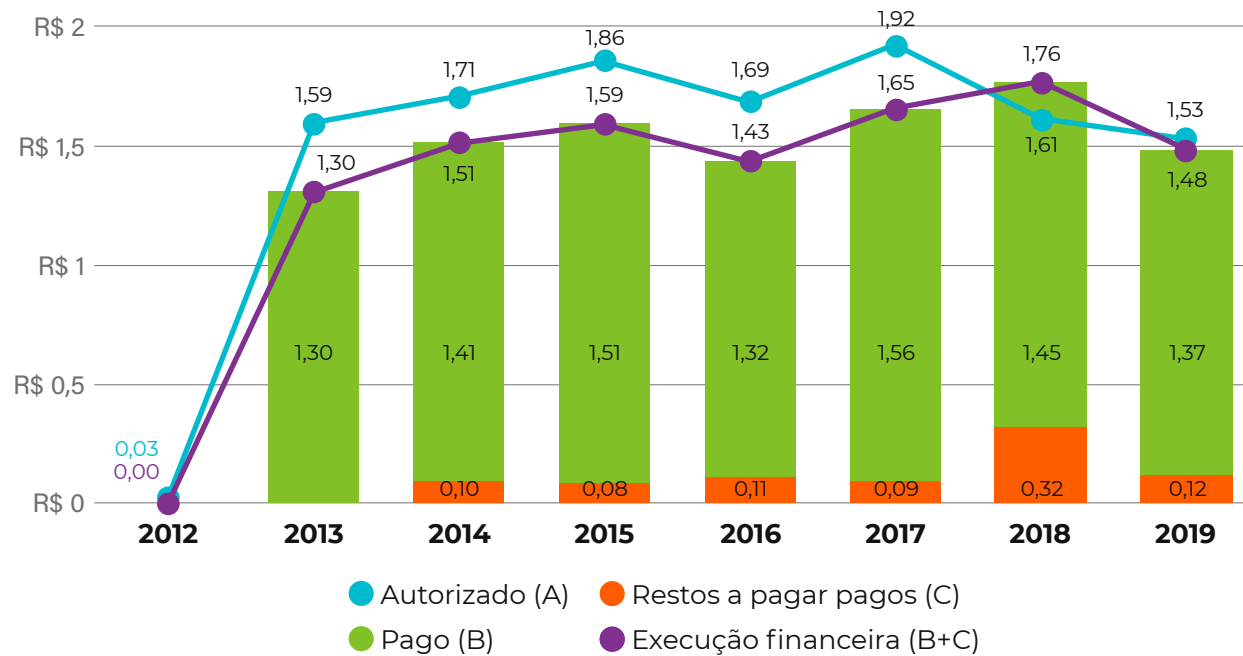
120 João Fellet. Após saída de médicos cubanos, mortes de bebês indígenas crescem 12% em 2019. BBC. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51593460>.

GRÁFICO 32

Execução do orçamento da ação 20YP "saúde indígena"

2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Inesc

O orçamento da política indigenista e o teste da metodologia do Inesc

Olhar o orçamento a partir da lente dos direitos permite chamar atenção para aspectos centrais da política pública e avaliar seu desempenho, ano após ano. No caso da política indigenista, a análise aqui feita torna evidente que o ano de 2019 foi marcado por graves retrocessos.

No lugar da **realização progressiva de direitos**, que estão fartamente expressos no texto constitucional, em leis, convenções e resoluções, o que se tem é a negação e a violação. Indicadores de saúde, casos de assassinatos, além de medidas legislativas e executivas de iniciativa do governo, demonstram que está em curso uma política de destruição intencional e sistemática dos modos de vida e da cultura dos povos indígenas.

No lugar da **mobilização máxima de recursos disponíveis**, o que se tem são recursos orçamentários ainda mais reduzidos e ainda com execução estrangulada por medidas de contingenciamento.

No lugar da **não discriminação**, o que se tem é uma discriminação intencional e criminosa na qual o governo opera com uma mão para negar direitos e destruir a política indigenista, fruto de lutas históricas, e, com a outra, tenta abrir terras indígenas a grupos econômicos.

No lugar da **participação social**, o governo extingue por decreto espaços de participação, como o Fórum de Presidentes dos Conselhos Distritais e o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI).

Joenia Wapichana: Povos indígenas precisam disputar o orçamento e incidir para a realização de direitos

É preciso enaltecer a intensa luta dos povos indígenas por reconhecimentos fundamentais que foram consagrados na Constituição Federal de 1988. A partir deste marco, tais garantias constitucionais passaram a ter um novo desafio, a implementação.

Um País onde paira a pluriétnica e as diferenças geográficas é desafiador, mas merecedor de construções de políticas públicas específicas para os povos indígenas.

Importante lembrar que foram construídas políticas públicas específicas para os povos indígenas na saúde, na educação, e na gestão territorial e ambiental. Outras políticas pré-existentes, como a previdenciária para trabalhadores rurais, foram estendidas aos povos indígenas, assim como a política de distribuição de renda, por meio do Programa Bolsa Família, gerando benefícios, mas também necessidade de aprimoramento. Pois como não nasceram da consulta aos povos indígenas, muitas vezes estas políticas acabam causando problemas, principalmente para os povos de recente contato, surtindo efeitos contrários aos objetivos desejados com a sua implementação.

A execução destas políticas públicas é realizada por meio de vários ministérios e depende do orçamento a elas destinado. Conhecer o orçamento da União e acompanhar a sua execução tem sido privilégio de especialistas. Louvável é o trabalho realizado pelo Inesc nas últimas décadas de decupar o orçamento e tornar esta análise disponível. No meu primeiro ano de mandato, no processo de elaboração de emendas parlamentares, busquei realizar uma parceria com a Instituição para levar para organizações indígenas do estado de Roraima, que represento na Câmara Federal, noções básicas sobre a importância de se conhecer o orçamento e acompanhar a sua execução. É um primeiro passo que precisa ser aprofundando e expandido.

As análises realizadas pelo Inesc evidenciam a diminuição de recursos destinados aos povos indígenas e revelam o reflexo das políticas dos últimos governos que, intencionalmente, desconhecem a riqueza sociocultural e o patrimônio imaterial que abrange o conhecimento dos povos indígenas sobre o meio ambiente, sobre a agricultura, sobre as paisagens que manejam, sobre as florestas

e outros ecossistemas. Ao invés de proteger e promover este conhecimento e esta riqueza cultural, o Estado incentiva as atividades do agronegócio e negligencia combater efetivamente atividades ilegais que avançam sobre as terras indígenas para explorar os seus recursos naturais, gerando violência, impacto sobre mulheres e crianças e o assassinato de lideranças.

A diminuição intencional de recursos para as políticas que beneficiam povos indígenas e o enfraquecimento dos órgãos públicos que as executam causam imensos danos que caracterizam violação de direitos indígenas, submetendo a população já vulnerável à situação pela qual o Estado deve responder perante a Justiça brasileira e os sistemas internacionais de defesa dos direitos humanos.

Compreender onde está o recurso, como ele é alocado e acompanhar esta execução é fundamental para que os direitos indígenas sejam plenamente realizados. Algumas políticas públicas contam com conselhos de controle social instituídos, são espaços de participação no acompanhamento de sua implementação, como os Conselhos Distritais de Saúde Indígena, os Conselhos de Educação e o Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena. A PNGATI é fundamental para que os vários órgãos governamentais atuem sobre diretrizes e princípios nela estabelecidos promovendo a autonomia e o protagonismo dos povos indígenas na gestão dos seus territórios. O Comitê da PNGATI, órgão com participação paritária entre governo e sociedade civil parou de se reunir no atual governo. Assim como parado também está o Conselho de Política Indigenista, apesar de ter tido em 2019 recursos aportados para o seu funcionamento, como aponta o Inesc.

É necessário que sejam reinstaurados os canais formais de diálogo entre o governo e as organizações indígenas e lideranças representativas, mesmo que tenhamos um governo que seja declaradamente contrário aos direitos indígenas. Nos conselhos em funcionamento é preciso formação específica sobre orçamento para que os conselheiros possam, de maneira qualificada, contribuir com a utilização dos recursos públicos de forma que eles sejam voltados para os fins a que se destinam. Importante a iniciativa do Inesc e da Articulação dos povos indígenas do Brasil (Apib) de produzir uma cartilha sobre o controle social na saúde indígena. Iniciativa que também precisa ser aprofundada e difundida.

Existem vários mecanismos de controle do uso dos recursos públicos que precisam ser disponibilizados e acessíveis para que organizações representativas e membros de comunidades indígenas, ao conhecer melhor o orçamento público, como ele é criado e como ele é executado, possam ter maior incidência política sobre ele. É lamentável que instrumentos como o construído pelo Ministério do Planejamento, que facilitava o controle social sobre políticas que beneficiam povos indígenas, tenham caído em desuso em razão das mudanças negativas realizadas neste governo.

O orçamento para políticas públicas para povos indígenas, disperso em diferentes ministérios, ficou invisibilizado com a mudança na forma de elaborar o planejamento do governo, que inclusive extinguiu várias ações existentes. Os povos indígenas, contudo, são persistentes, e têm hoje uma representante no Congresso Nacional que vem apresentando propostas de emendas para recomposição do orçamento destinado aos povos indígenas, e estes vão cada vez mais disputar o orçamento e incidir para que ele seja condizente com as reais necessidades da plena realização de direitos. E, para isso, precisam contar com as boas parcerias.

Joenia Wapichana é advogada e a única indígena na Câmara dos Deputados. Eleita deputada federal pelo estado de Roraima (Rede Sustentabilidade), é também coordenadora da Frente Parlamentar Mista de Defesa dos Povos Indígenas.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desafios para 2020

O ano de 2020 já está se mostrando bastante desafiador. Para além de pôr em marcha medidas abrangentes e coordenadas de enfrentamento das terríveis consequências da pandemia da Covid-19, será necessário ampliar as políticas públicas existentes para promover direitos humanos, buscando conter e combater o aumento das desigualdades no Brasil, a fim de dar sustentabilidade à retomada do crescimento econômico.

Um dos lados positivos da crise provocada pelo novo coronavírus é o fato de que ela contribui para desvelar a ineficácia das políticas neoliberais, evidenciando a centralidade do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar da população. Também mostra a dimensão política da economia, pondo fim à visão predominante, até recentemente, de que a economia é separada da política, de que é uma “ciência”, desprovida de “ideologia”. Com isso, vem crescendo o entendimento de que os seres humanos devem ficar no centro das preocupações das políticas fiscais, deixando de ser a elas subordinados, como vinha ocorrendo nos últimos anos.

Para que o orçamento público progressivamente contribua para respeitar, proteger e promover direitos, em 2020 recomenda-se aos poderes públicos implementar, imediatamente e pelo tempo que for necessário, ações que visem dar conta da Covid-19 e de seus distintos impactos na sociedade. Sugestões nessa direção foram apresentadas na introdução do presente relatório.

É necessário, ainda, desencadear uma série de medidas setoriais, conforme sugerido no quadro a seguir:



Propostas

Saúde

Recompôr o orçamento com os valores retirados pela EC 95/16 e alocar pelo menos 10% da receita corrente bruta da União ao SUS

Homologar e implementar tempestivamente as decisões do Conselho Nacional de Saúde

Tornar transparente o balanço das atividades de combate à Covid19, explicitando o detalhamento da execução do orçamento para a área.

Educação

Aprovar, em caráter de urgência, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb), perene, com aporte de no mínimo mais 15% da União, e que o recurso não venha do salário educação, pois dessa forma não é acréscimo, mas sim, descobrir algo para cobrir outro.

Implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme previsto no Plano Nacional de Educação (PNE), para cálculo do Fundeb.

Desenvolver as políticas de modo a atender as metas do PNE. Para isso, é necessário investimento maior, que deveria ser de 7% do PIB em 2019 e 10% do PIB em 2024.



Direito à cidade**Propostas**

Universalizar o saneamento básico: água e esgoto, por parte das concessionárias, que devem garantir a função social dessa política, especialmente para aqueles que não têm condições de pagar diretamente por ela. A universalização do saneamento inclui tarifas módicas, acessíveis, especialmente para moradores das favelas.

Devem ser consideradas, também, as pessoas em situação de rua, e trabalhadores que atuam nas ruas e que não dispõem de banheiros públicos para sua higiene pessoal.

Regulamentar o transporte como direito social e criar fundo de financiamento que arque com os custos do serviço, que não deve mais ser tarifado.

Desenvolver uma política de moradia voltada para as pessoas que vivem em assentamentos precários (palafitas, áreas ambientalmente sensíveis, ou com restrições, tais como áreas contaminadas, lixões etc) sem acesso a saneamento básico

**Socioam-
biental****Propostas**

Reforçar e ampliar as políticas de fiscalização ambiental. Estas políticas são de responsabilidade de diversos órgãos – Ibama, Funai, ICMBio, Mapa – e, para que sejam mais efetivas, necessitam de orçamento mais elevado e de mais coordenação.

Retomar e fortalecer a capacidade de articulação intergovernamental desenvolvida no âmbito do PPCDam, envolvendo também os governos estaduais, é medida central para conter o desmatamento e evitar que se repita em 2020 a tragédia que se viu em 2019, de aumento descontrolado do desmatamento.

Aumentar a efetividade da política socioambiental por meio das seguintes ações: i) a criação de amplas frentes de trabalho de fiscalização ambiental com prestação de serviços das comunidades, aliando preservação ambiental e garantia de renda; ii) retomada do Programa Bolsa Verde, que chegou a beneficiar 70 milhões de famílias e foi extinto por falta de orçamento e prioridade política.

Criança e adolescente**Propostas**

Ampliar o orçamento destinado a crianças e adolescentes para universalizar o atendimento da população infanto-juvenil no Brasil.

Detalhar e tornar transparentes as ações referentes às crianças e adolescentes no Orçamento Geral da União, de modo que seja possível visualizar com qual política, programa ou ação diversos grupos populacionais estão sendo atendidos (urbano, rural, indígena, quilombolas, socioeducativo, entre outros).

Igualdade racial

Recompôr o orçamento para este público, criando um programa orçamentário em 2021 que tenha o recorte de promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo, bem como nomear os sujeitos de direitos quilombolas em programas e ações orçamentários.

Criar um indicador para monitorar a redução da morte letal de jovens negros, e um instrumento para medi-lo que reflita o investimento orçamentário nesta medida.

Monitorar as políticas públicas implementadas para enfrentar a Covid-19 na perspectiva de raça, etnia e gênero, para que seja possível avaliar os impactos das medidas de urgência na vida das mulheres, dos povos indígenas e das populações negras, periféricas e quilombolas.



Propostas

Mulheres

Tornar transparentes os gastos destinados à política para as mulheres, pois recursos volumosos não contam com detalhamento no orçamento de 2020.

Destinar parte dos recursos ao combate à violência doméstica na crise da Covid-19, como fortalecimento da rede de proteção social nos municípios.

Indígenas

Garantir que a Funai cumpra seu papel de defesa dos direitos indígenas e ampliar seu orçamento visando: a retomada da política de demarcação, a ampliação da fiscalização e a proteção das Terras Indígenas, a implementação de uma efetiva política de etnodesenvolvimento indígena executando o que estabelece a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em terras indígenas (PNGATI).

Ademais, lista-se, a seguir, para cada um dos pilares da metodologia Orçamento e Direitos do Inesc, propostas essencialmente direcionadas ao Supremo Tribunal Federal e ao Congresso Nacional, uma vez que o Executivo, com raras exceções, não possui nem competência nem interesse em promover o bem-estar da maior parte da população brasileira.

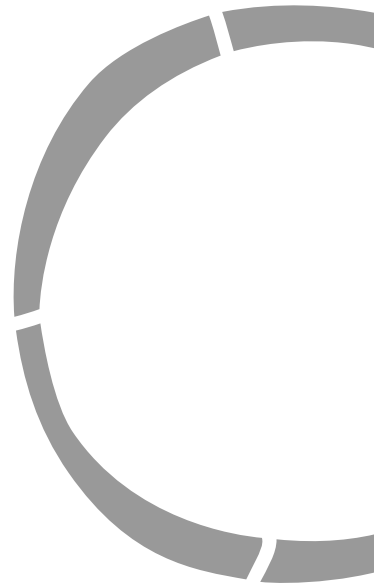
No que diz respeito ao **financiamento do orçamento público com justiça fiscal**, o Congresso Nacional deve ampliar as propostas de reforma tributária que estão em tramitação no Parlamento, incluindo medidas que tornem o sistema tributário mais justo e progressivo. Para tal, faz-se necessário levar em consideração a emenda substitutiva global à proposta de emenda à Constituição (PEC) 45/19, apresentada pelos partidos de oposição na Câmara dos Deputados. O texto defendido pelos partidos de oposição, PT, PCdoB, PDT, PSB, Psol e Rede, prevê, entre outras medidas, a elevação da carga tributária sobre a renda e patrimônio com redução equivalente nos

impostos sobre o consumo, em respeito “ao preceito constitucional de tributação conforme a capacidade econômica”.

Quanto ao segundo pilar, o de **mobilização máxima de recursos disponíveis** recomenda-se, em primeiro lugar, a revogação da Emenda Constitucional 95, do teto de gastos. Nesse sentido, organizações da sociedade civil protocolaram junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), em 18 de março de 2020, petição de suspensão imediata da referida emenda. A petição foi proposta por um conjunto de entidades que são *Amicus Curiae* (Amigos da Corte) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade da EC 95, a saber: Ação Educativa, Conectas, Cedeca Ceará, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Fineduca, com apoio de muitas organizações e redes, dentre as quais o Inesc. A peça jurídica foi elaborada pela advogada Eloisa Machado, do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (Cadhu). A iniciativa foi liderada pela Plataforma Dhesca como desdobramento da Campanha “Direitos Valem Mais, não aos Cortes Sociais”. Os principais argumentos que embasam a petição têm a ver com o fato das políticas públicas, em especial as sociais, viverem hoje um quadro de profunda deterioração com os cortes orçamentários, ao mesmo tempo em que a demanda por atendimento cresce com o aumento da população, bem como com o aumento acelerado da pobreza e da extrema pobreza decorrente da crise econômica e da precarização das relações de trabalho.

A mobilização máxima de recursos requer, ainda, a revisão dos gastos tributários, que atualmente representam cerca de 4% do PIB, sem qualquer evidência de sua efetividade. Faz-se necessário, também, retirar do Congresso Nacional a PEC do Pacto Federativo (PEC 188/2019). A proposta de unificação dos pisos mínimos de investimento em saúde e educação, ali contida, se mantida, irá contribuir não somente para o desfinanciamento das duas áreas como para provocar uma competição fratricida entre os dois setores.

Para o atendimento ao terceiro pilar, da **realização progressiva dos direitos**, urge retirar da pauta outra proposta de emenda constitucional de iniciativa do governo Bolsonaro, a PEC Emergencial (186/2019). As medidas sugeridas de redução temporária



da jornada de trabalho e de salários dos servidores públicos têm impacto direto nas políticas públicas, pois muitos profissionais e serviços trabalham no limite da sua capacidade, com escassez de pessoal, em geral mal remunerados. Esse é especialmente o caso das políticas de segurança pública, educação, previdência social, saúde e assistência social. O exemplo recente mais emblemático dessa situação é a fila de espera do INSS, de mais de um milhão de pessoas. Urge também a retomada dos gastos sociais, principalmente nas áreas mais atingidas pelos cortes dos últimos anos de austeridade: a cultura, o saneamento, a habitação e a organização agrária.

O atendimento ao quarto pilar, o de **não discriminação**, requer a recomposição imediata das instituições e dos orçamentos das políticas voltadas para as mulheres, para a promoção da igualdade racial e para os povos indígenas em patamares semelhantes aos de 2014.

Por fim, para atender o pilar da **participação social**, urge a revogação do decreto presidencial N° 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue colegiados da administração pública federal. Urge, ainda, a aprovação por parte do Congresso Nacional de mecanismo legal que torne obrigatórias as instâncias de participação social de modo a assegurar a implementação da dimensão da democracia participativa cunhada pela Constituição de 1988. E mais: é preciso que o Congresso Nacional exerça vigilância sobre o Executivo no que diz respeito à transparência diante dos esforços contínuos da equipe do presidente Bolsonaro de tornar as informações públicas cada vez mais opacas. Esse foi o caso da tentativa frustrada de publicação recente de medida provisória que desobrigava os órgãos da administração pública de dar respostas aos pedidos formulados por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os desafios são muitos, mas perfeitamente alcançáveis. A principal lição aprendida por causa da pandemia do novo coronavírus é a de que as políticas fiscais devem ter por objetivo central a promoção do bem estar das populações. Vamos, então, caminhar nessa direção!

Realização:



Apoio:

