

# Depois do desmonte

Balanço do Orçamento Geral da União 2022





# Depois do desmonte

Balanço do Orçamento Geral da União 2022

Brasília, 2023

# Expediente

## EQUIPE INESC

### Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento  
Júlia Alves Marinho Rodrigues  
Marcia Anita Sprandel  
Pedro de Carvalho Pontual  
Roseli Faria

### Conselho Fiscal

Iliana Alves Canoff  
Lucas de Alencar Oliveira  
Mário Lisbôa Theodoro

### Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro  
José Antônio Moroni  
Nathalie Beghin

### Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

### Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves  
Thayza Benetti

### Equipe de Comunicação

Gabriela Alves  
Mara Karina Sousa-Silva  
Silvia Alvarez  
Thays Puzzi

### Assessoria Política

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cássio Cardoso Carvalho  
Cleo Manhas  
Gabriela Nepomuceno  
Leila Saraiva  
Livi Gerbase  
Tatiana Oliveira  
Thallita de Oliveira

### Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

### Educador Social

Markão Aborigine

### PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

### Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

### Assistente Financeiro

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

Camila Beda  
Juami Aquino  
Yan Nogueira da Silva

## APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation  
CLUA – Climate and Land Use Alliance  
ETF – Energy Transition Fund  
Fastenaktion  
Fundação Ford  
Fundação Heinrich Böll  
Fundar  
ICS – Instituto Clima e Sociedade  
KNH – Kindernothilfe  
Malala Fund  
Misereor  
OSF – Open Society Foundations  
Oxfam Brasil  
PPM – Pão para o Mundo  
Rainforest Foundation Norway

## Ficha Técnica

**Coordenação Política**

Cristiane Ribeiro  
José Antônio Moroni  
Nathalie Beghini

**Coordenação técnica**

Livi Gerbase  
Nathalie Beghin  
Sílvia Alvarez

**Autoras**

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cleo Manhas  
Leila Saraiva  
Livi Gerbase  
Luiza Pinheiro  
Nathalie Beghin  
Thallita Oliveira

**Revisão ortográfica**

Paulo Henrique de Castro e Faria

**Projeto Gráfico**

Thais Vivas

**Diagramação**

Gabriela Alves

**Foto da capa**

Thiago S. Araújo

*É permitida a reprodução total ou parcial do presente texto, de forma gratuita, desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.*

*As fotografias utilizadas neste relatório foram licenciadas para uso restrito pelo Inesc, de modo que a reprodução fora desta publicação é vedada pelos Licenciantes.*



# Lista de siglas

<b>ADPF</b>	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
<b>AE</b>	Auxílio Emergencial
<b>Ater</b>	Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>BC</b>	Banco Central
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BPC</b>	Benefício de Prestação Continuada
<b>Carf</b>	Conselho de Administração de Recursos Fiscais
<b>CEB</b>	Câmara de Educação Básica
<b>CFCC</b>	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
<b>CIT</b>	Comissão Intergestores Tripartite
<b>CMB</b>	Casa da Mulher Brasileira
<b>CNDM</b>	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CNPCT</b>	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais
<b>CNPIR</b>	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
<b>CNS</b>	Conselho Nacional de Saúde
<b>Conanda</b>	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>Conaq</b>	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
<b>Consea</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>Cras</b>	Centro de Referência de Atendimento Social
<b>Creas</b>	Centro de Referência Especializado de Atendimento Social
<b>DIEESE</b>	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>Fiocruz</b>	Fundação Oswaldo Cruz
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNCA</b>	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
<b>Funasa</b>	Fundação Nacional de Saúde
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>Incra</b>	Instituto de Colonizao e Reforma Agrária
<b>Inesc</b>	Instituto de Estudos Socioeconômicos
<b>IPCA</b>	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
<b>Ipea</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>Iphan</b>	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
<b>IST/HIV-Aids</b>	Infecções sexualmente transmissíveis/ <i>Human Immunodeficiency Virus-Acquired Immunodeficiency Syndrome</i>
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informao
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
<b>MEC</b>	Ministério da Educaço
<b>MGI</b>	Ministério da Gestão e Inovao em Serviços Públicos
<b>MIR</b>	Ministério da Igualdade Racial
<b>MMFDH</b>	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>MPI</b>	Ministério dos Povos Indígenas
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>OGU</b>	Orçamento Geral da União
<b>OPAS</b>	Organizao Pan-Americana da Saúde
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PCF</b>	Programa Criança Feliz
<b>Peti</b>	Programa de Erradicao do Trabalho Infantil
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PFPB</b>	Programa Farmácia Popular do Brasil
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PLOA</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentao Escolar
<b>PNAISAJ</b>	Política Nacional de Ateno Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens
<b>PNAISC</b>	Política Nacional de Ateno Integral à Saúde da Criança
<b>PNI</b>	Programa Nacional de Imunizações
<b>PNMA</b>	Política Nacional de Meio Ambiente
<b>PNPM</b>	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
<b>PO</b>	Plano Orçamentário
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>Rami</b>	Rede de Ateno Materna e Infantil

<b>RCL</b>	Receita Corrente Líquida
<b>RTID</b>	Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação
<b>SAN</b>	Segurança Alimentar e Nutricional
<b>SBP</b>	Sociedade Brasileira de Pediatria
<b>Secadi</b>	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
<b>Seppir</b>	Secretaria de Promoção de Políticas da Igualdade Racial
<b>Sinapir</b>	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
<b>Sinase</b>	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
<b>SINDH</b>	Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos
<b>SNDCA</b>	Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>SNPIR</b>	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
<b>SPM</b>	Secretaria de Políticas para as Mulheres
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TI</b>	Terra Indígena
<b>TST</b>	Tribunal Superior do Trabalho
<b>Unicef</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância



# PARA LER O ORÇAMENTO

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**.

## 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.

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

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

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.

## VAMOS CONSTRUIR UMA ESCOLA?

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

ETAPA 1

### **Despesa autorizada (quanto o Congresso liberou para gastar)**

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

ETAPA 2

### **Despesa empenhada (quanto o Executivo reservou para gastar)**

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.

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.

## OUTROS TEMAS ORÇAMENTÁRIOS IMPORTANTES

### REGRAS FISCAIS

Atualmente, os gastos públicos são limitados por três regras fiscais, que são:

#### O Teto de Gastos (EC 95/2016)

Limita as despesas da União à reposição da inflação por duas décadas, começando em 2016. Há poucas exceções, como o pagamento de juros da dívida pública e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

#### A Meta de Resultado Primário

Definida nas LDOs, fixa anualmente limites para o déficit primário da União, isto é, para a relação entre as receitas e as despesas governamentais. A cada dois meses o governo precisa readequar seus gastos à arrecadação de impostos, taxas e contribuições.

#### A Regra de Ouro

Diz que a União só pode se endividar para pagar despesas de capital, não despesas de consumo e de custeio. Ela 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.).

### TIPOS DE DESPESA

É importante conhecer algumas diferenças entre as despesas realizadas pela união:

#### Despesa financeira

aquelas decorrentes da atividade financeira do governo. É exemplo o pagamento de juros da dívida pública.

ou

#### Despesa primária

aquelas decorrentes da atividade fiscal do governo. São exemplos as receitas tributárias, de transferências recebidas de outros entes públicos e royalties.

#### Obrigatórias

O governo é obrigado segundo a Constituição Federal ou outros textos legais.

ou

#### Discricionárias

O governo não é obrigado a pagar e, a cada ano, pode alocar mais ou menos recursos nesta despesa.

### Exemplos:

*Gastos com pagamento de juros da dívida são despesas financeiras obrigatórias.*

*Gastos com salário de professores são despesas primárias obrigatórias.*

*Gastos com pagamento de conta de luz do posto de saúde são despesas primárias discricionárias.*

# COMO O INESC LÊ O ORÇAMENTO

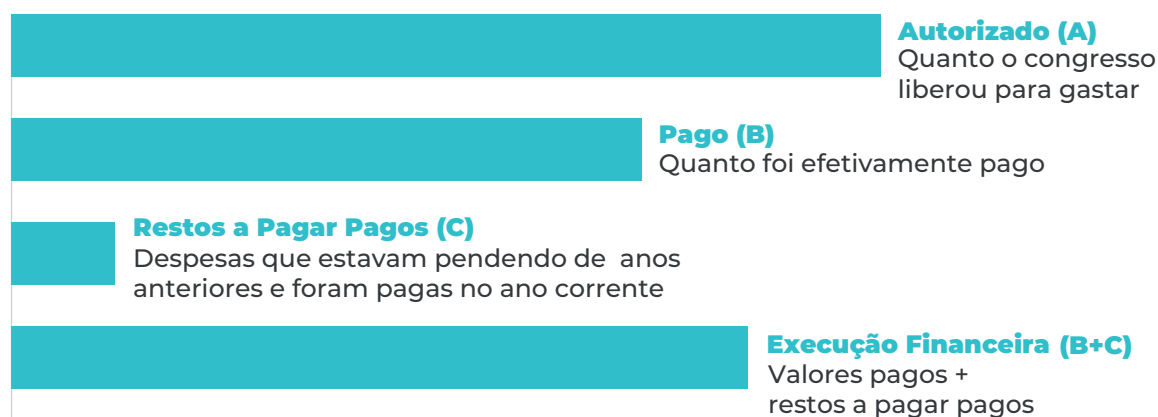
## COMO INTERPRETAR UM GRÁFICO DESTA PUBLICAÇÃO?

É importante entender os seguintes conceitos:

### GRÁFICO 1

#### Execução Financeira do MEC | 2022

(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



## 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:

### O financiamento do Estado com justiça social.

Ou seja, quem ganha mais, paga mais.

### A mobilização 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.

### A realização progressiva dos direitos humanos.

Nenhum direito a menos, sob qualquer circunstância.

**A não discriminação e a promoção de igualdade.** Especialmente de mulheres, população LGBTQIAP+, negros, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas.

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?*

# NOTA METODO- LÓGICA

O Balanço do Orçamento Geral é uma publicação do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Todos os dados orçamentários deste 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.

# Prefácio

Com esta nova edição do monitoramento do Orçamento Geral da União (OGU), que tem ênfase no ano de 2022, mas também analisa os quatro anos do governo Bolsonaro, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) busca contribuir com o debate público sobre o papel do Estado na garantia dos direitos humanos. Para nós, que lutamos há 43 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 econômica, social, ambiental e racial, assim como para a promoção da equidade de gênero.

Esta publicação apresenta os gastos federais, gerais e para áreas específicas e busca evidenciar como contribuem (ou não) para a efetivação dos direitos sociais e ambientais. Procuramos responder à pergunta: em que medida o esforço fiscal da União resulta em justiça econômica, social, ambiental, climática, racial e de gênero? Pois esse deveria ser um dos objetivos centrais da atuação do Estado. 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 do governo Bolsonaro e de seus aliados no Congresso Nacional de fragilizar o Estado, destruindo as suas estruturas e, conseqüentemente, subfinanciando-o de forma sistemática, além de prendê-lo à armadilha do ajuste fiscal, leva a marca da sua incompetência para dinamizar a economia e cumprir seu papel redistributivo e estabilizador.

Em 2022, o quadro social continuou dramático: a miséria, a pobreza, o desemprego e a informalidade afetaram importantes setores da população. Ficamos sabendo que 33 milhões de pessoas, o que equivale a toda a população do nosso vizinho Peru, encontravam-se em situação de insegurança alimentar grave. A última vez em que alcançamos tão vergonhoso patamar de pessoas passando fome foi há 30 anos, em 1992. Na área ambiental, não foi diferente, com o desmonte dos setores de fiscalização e as inúmeras flexibilizações da legislação. Em 2022, a Amazônia teve o maior desmatamento dos últimos 15 anos. Andamos para trás com Bolsonaro.

Felizmente, com a contribuição da mobilização de organizações, movimentos, coletivos e todas as pessoas do campo progressista do País, a democracia venceu! Uma ampla aliança de partidos, da direita à esquerda, liderada por Luiz Inácio Lula da Silva, ganhou as eleições presidenciais de outubro de 2022. Voltamos a ter esperanças. O clima em Brasília mudou. Na transição, entre os meses de novembro e dezembro, dezenas de pessoas representando diversas organizações e movimentos sociais participaram dos debates e das propostas que alimentaram o Relatório de Transição, entregue ao Presidente Lula. O ápice foi a posse no

primeiro dia de janeiro de 2023, quando Lula subiu a rampa do Palácio do Planalto acompanhado de pessoas que expressavam a diversidade do povo brasileiro: criança, jovem, idoso, mulher, população negra e indígena, trabalhador e trabalhadora. Foi uma mulher negra, liderança do movimento de catadores/as de materiais recicláveis, que passou a faixa presidencial para Lula.

Mas os desafios são muitos. A extrema direita continua viva e atuante. Foi o que ela nos mostrou no dia 8 de janeiro de 2023, exatamente uma semana depois da festa da posse. Uma horda raivosa de bolsonaristas radicais atacou e danificou as sedes dos Três Poderes em Brasília: o Congresso Nacional, o Palácio do Planalto e o Palácio da Suprema Corte. Ainda que a resposta das autoridades tenha sido rápida e efetiva, há uma tensão presente na sociedade, que se refletiu no resultado apertado das eleições presidenciais. Não podemos nos esquecer de que o grande mérito da aliança liderada por Lula foi retirar Bolsonaro do Executivo Federal e reestabelecer a democracia.

Outro desafio relevante é o de remontar as instituições do Executivo Federal que foram dilapidadas nos últimos quatro anos. E isso num ambiente de baixo crescimento e com um Congresso extremamente conservador, se não clientelista. Neste contexto, mais do que nunca, faz-se necessário retomar a liderança do Estado na condução da economia, com a implementação de políticas anticíclicas que abram espaço para a expansão do investimento público e dos gastos crescentes, eficientes e redistributivos.

Assim, convidamos as pessoas interessadas neste assunto a percorrer conosco uma reflexão sobre as despesas federais dos últimos quatro anos, assim como as perspectivas para os gastos deste ano, tanto de uma forma geral quanto no que se refere a nove áreas específicas, que são aquelas que fazem parte da agenda política do Inesc. São elas: saúde, educação, direito à cidade, meio ambiente, indígenas, quilombolas, igualdade racial, mulheres, crianças e adolescentes. Esperamos que as informações sejam úteis tanto para uma maior compreensão sobre as políticas fiscais e a justiça social e ambiental quanto para alimentar as lutas por democracia e direitos.

Boa leitura!

Cristiane Ribeiro, José Antônio Moroni e Nathalie Beghin  
Colegiado de Gestão

# Introdução

O ano de 2022 foi difícil para a absoluta maioria da população brasileira. As consequências da pandemia da Covid-19, associadas à desastrosa gestão do governo Bolsonaro, resultaram em um crescimento pífio, estimado em cerca de 3%, além de uma inflação da ordem de 6%, apesar das sucessivas (e inúteis) elevações da taxa básica de juros pelo Banco Central.

Com isso, o País conviveu com a realidade de quase 700 mil pessoas mortas pelo Sars-CoV-2, 10 milhões de desempregados, 40 milhões de trabalhadores desempregados, desalentados ou na informalidade e 33 milhões de pessoas passando fome. As políticas públicas foram sucateadas, quando não desmontadas, além da prática generalizada do assédio institucional contra críticos da gestão Bolsonaro.

Foi também um ano muito difícil para o meio ambiente e a sociobiodiversidade brasileira, com grande expansão do desmatamento (especialmente na Amazônia), o aumento da grilagem de terras públicas e a invasão de territórios indígenas e quilombolas, com a consequente violência perpetrada contra esses povos. A expressão mais dramática dessa situação foi a fome, a desnutrição e outras doenças que afetaram profundamente o povo Yanomami, cujas imagens avassaladoras circularam o mundo no começo de 2023.

As eleições presidenciais tomaram conta do debate público num ambiente de extrema tensão. A campanha de Bolsonaro atuou disseminando falsas notícias, inundando de recursos públicos a base aliada no Congresso Nacional, ameaçando dar um golpe, desqualificando sistematicamente o sistema eleitoral, promovendo a violência política e utilizando de forma abusiva a máquina governamental.

Para enfrentar esse quadro dramático, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), construiu uma ampla aliança, que envolveu partidos de esquerda, do centro e da direita: “Vamos juntos pelo Brasil”. Lula também contou com o apoio do movimento sindical, de movimentos sociais, de movimentos artísticos e culturais, bem como de outras organizações da sociedade civil. Tratou-se de um pleito entre a barbárie (liderada por Bolsonaro) e a democracia (defendida pela aliança formada em torno de Lula). Felizmente, em outubro de 2022, com 50,90% dos votos válidos, Luiz Inácio Lula da Silva venceu Jair Bolsonaro e foi eleito Presidente do Brasil pela terceira vez.

Inconformado com o resultado da eleição, Bolsonaro não reconheceu a vitória de Lula. E mais: seus apoiadores, ricamente financiados por setores empresariais e provavelmente por movimentos de extrema direita internacionais, promoveram bloqueios de rodovias e acampamentos na frente de quartéis militares, o que demandou intervenção militar. Além disso, em 8 de janeiro de 2023, cerca de 4 mil bolsonaristas invadiram o Palácio do Planalto, o



Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal numa tentativa de dar um golpe. Tentativa mal sucedida, ainda que tenham vandalizado de maneira violenta esses prédios públicos. A sucessão de atos antidemocráticos evidencia a atual força da extrema direita no Brasil, cujos seguidores, associados ao antipetismo, bastante disseminado na sociedade brasileira, apontam para dificuldades que o governo eleito irá enfrentar no próximo período.

Apesar desse contexto adverso, foi restaurado o necessário espaço para que a jovem democracia brasileira continue sendo debatida e construída a muitas mãos. É nesse cenário que divulgamos mais uma edio do Balço Geral do Orçamento da União, que analisa os gastos federais dos quatro anos do governo Bolsonaro e sinaliza perspectivas para 2023. Na primeira edio do Balço Geral do Orçamento da União, que refletiu sobre os gastos do governo em 2019, alertamos que a política de austeridade fiscal dos últimos anos deixou o Brasil sem imunidade para enfrentar a pandemia, que já se anunciava. Com o Balço seguinte, intitulado “Um País Sufocado”, mostramos que a situao de crise econômica e perda de direitos alcançou outro patamar em 2020, quando a gestão Bolsonaro deixou de gastar mais de R\$ 129 bilhões do orçamento destinado ao enfrentamento da Covid-19 e de seus efeitos devastadores na economia. No ano passado, nós nos debruçamos sobre 2021, mas, também, sobre três anos do governo Bolsonaro (de 2019 a 2021), quando revelamos a enorme operao de desmonte das políticas públicas operada pelo Executivo com a cumplicidade do Legislativo. Na presente edio, fazemos um diagnóstico de toda a gestão Bolsonaro (de 2019 a 2022) e apontamos as primeiras medidas tomadas pela aliança democrática conformada em torno de Lula.

Além de fazer um balanço das despesas federais do referido quadrinio,  possível traçar linhas avaliativas dele, que pode ser considerado um dos piores governos da história do País. Ao alimentar uma falsa dicotomia entre vida e economia, mas sem “salvar” nenhuma delas, o mandato de Jair Bolsonaro: 1) deixou milhares de pessoas morrerem de Covid-19 (sendo que boa parte dessas mortes era evitável); 2) jogou milhões de pessoas na extrema pobreza, na insegurança alimentar e no desemprego; e 3) baixou consideravelmente o poder de compra das(os) trabalhadoras(es), ao deixar a inflao descontrolada, especialmente a de alimentos. Na leitura dos capítulos deste Balço, pode-se depreender que a gestão Bolsonaro foi um projeto deliberado de desmonte das instituies públicas federais. Boa parte dessa desestruturaco pode ser explicada pelo teto de gastos, medida fiscal que, em 2016, congelou o Orçamento da União em termos reais até 2036.

Mas não  só isso. Houve a inteno de deturpar a máquina pública para justificar processos de privatizao, de apropriao privada de bens e serviços públicos e de reformas que resultassem em menor interveno do Estado. Houve, também, estratégias para esvaziar a agenda de direitos humanos, negar o racismo e o patriarcado e perseguir povos indígenas e comunidades tradicionais.

A gigantesca e rápida operao de desmonte das políticas públicas só foi possível porque as forças defensoras de interesses privatistas, como o agronegócio, as mineradoras, as empresas de logística e as das áreas de saúde e educaço, entre tantas outras, encontraram fortes aliados tanto no Legislativo quanto no Executivo. Por outro lado, as pessoas mais afetadas

por essas medidas (as empobrecidas, desempregadas ou subempregadas, mulheres, negros, indígenas e quilombolas, entre outras), apesar de toda a resistência e dos enfrentamentos para evitar retrocessos, não encontraram representatividade suficiente nos poderes da República para garantir suas pautas.

Em 2023, graças às negociações lideradas por Lula com o Parlamento em torno da chamada PEC da Transição, recursos adicionais foram liberados, permitindo começar o ano com certa folga, ainda que muito aquém do necessário. Além disso, o novo Ministério, empossado em janeiro, composto por 37 pastas, é integrado por 11 mulheres, 11 pessoas que se declaram negras e uma indígena. A representatividade poderia ser bem maior, mais fidedigna ao perfil da população brasileira, mas destaque-se que é o Ministério mais diverso da história do Brasil.

Os desafios a serem enfrentados são consideráveis diante do cenário de terra arrasada, deixado pela gestão Bolsonaro, mas há, por parte da população, um desejo de que dê certo, de que a democracia se consolide e de que o País cresça com justiça econômica, social, ambiental, racial e equidade de gênero.

O presente Balanço está dividido em mais onze seções. A seguinte contextualiza o ambiente econômico e social no qual os gastos públicos federais aconteceram, especialmente em 2022. As demais nove seções abordam a execução financeira para o quadriênio de 2019 a 2022 e os gastos previstos para 2023 de políticas públicas garantidoras de direitos regularmente acompanhadas pelo Inesc: saúde, educação, direito à cidade, meio ambiente, indígenas, quilombolas, igualdade racial, mulheres e crianças e adolescentes. Cada seção começa por um panorama geral, seguido das especificidades da área; apresentam-se as previsões de gastos para 2023 e conclui-se com uma agenda de recomendações. Por fim, na última seção, alinham-se as considerações finais.





**BOLSOCARO**

**GÁS DE COZINHA**

**RS 105**  
**BUTLJÃO 13 KG**

**TÁ MUITO CARO**

**TÁ NA CONTA DO BOLSONARO**  
\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$

**BOLSOCARO**

\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$

**ESSA CONTA NÃO É NOSSA**  
**O BRASIL NÃO MERECE ISSO**

**BOLSOCARO**

**ARROZ** RS **40** PACOTE 5KG  
**CARNE** RS **70** /KG  
**GÁS DE COZINHA** RS **105** BUTLJÃO 13 KG  
**GASOLINA** RS **5,50** POR LITRO  
**CESTA BÁSICA** RS **654**

**ESSA CONTA NÃO É NOSSA**

**ARO**

**TÁ MUITO CARO**

**TÁ NA CONTA DO BOLSONARO**  
\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$

**BOLSOCARO**

\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$

**ESSA CONTA NÃO É NOSSA**  
**O BRASIL NÃO MERECE ISSO**

**BOLSOC**

**ARR**  
**RS 4**  
PACOTE 5KG

**ESSA CONTA NÃO**

# Panorama econômico



## 1. Panorama geral

Com a eleição, em outubro de 2022, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que realizou uma campanha focada em políticas sociais e, na área orçamentária, prometeu “colocar o pobre no orçamento e o rico no imposto de renda”, as esperanças em prol da justiça fiscal e da retomada do dinamismo na economia foram reacendidas no Brasil. Trata-se de um avanço significativo em relação ao governo anterior, que não tinha o controle orçamentário e a execução de políticas sociais como prioridades e utilizava o orçamento principalmente como instrumento de barganha para negociar apoio do Congresso em suas agendas de interesse.

Este cenário positivo foi corroborado por um movimento regional e internacional em prol de reformas fiscais progressistas tanto na área de receitas quanto na de despesas. Por exemplo, no âmbito internacional, uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada no fim de 2022, convocou os Estados para a construção de uma convenção tributária, com o propósito de eliminar a evasão e a elisão fiscais, bem como outros abusos praticados por transnacionais. Por sua vez, a América Latina vive uma conjuntura favorável, na medida em que diversos países elegeram governos dispostos a pôr em marcha reformas tributárias mais progressivas, como é o caso do Chile e da Colômbia. Ademais, recentemente, no Fórum Econômico Mundial de Davos (Suíça), o governo colombiano convocou a realização de uma cúpula regional, intitulada: “em direção a uma tributação global inclusiva, sustentável e equitativa”, a ser realizada em Cartagena das Índias, em julho de 2023.

Por outro lado, o cenário econômico internacional continua desafiador e os dados do desempenho da economia brasileira no ano que passou mostram o tamanho dos obstáculos: a inflação não foi de todo contida e a informalidade no mercado de trabalho e a fome continuam em níveis alarmantes. A manutenção de altos juros, que retrai a demanda e o acesso ao crédito no País, contribuiu para a não retomada contundente da economia brasileira, que cresceu menos em 2022 do que em 2021.

Esta seção tem como objetivo apresentar o panorama econômico e social no qual está inserido o orçamento da União destinado a políticas para a garantia dos direitos humanos, que será o tema dos próximos capítulos. Neste sentido, iniciamos com uma análise dos cenários internacional e nacional e, a seguir, destrinchamos as principais movimentações da política fiscal brasileira em 2022. Ao final, delineamos expectativas para 2023 e o novo governo do presidente Lula.

## 2. Cenários global e brasileiro

Em 2022, a economia mundial perdeu seu dinamismo, devido aos efeitos da guerra na Ucrânia, da desaceleração do crescimento na China e da elevação das taxas de juros em muitos países, a fim de conter a escalada inflacionária. Neste sentido, a promessa de retomada da economia e da reorganização do comércio internacional após o abrandamento da pandemia de Covid-19 não foi de todo concretizada. No mais recente [cenário desenhado pelo Fundo Monetário Internacional \(FMI\)](#), a estimativa de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) global para 2022 corresponde à metade daquela de 2021, enquanto o ano de 2023 deve ser marcado por uma evolução ainda mais fraca. Espera-se que cerca de 43% dos países registrem recessão técnica (dois trimestres seguidos com queda do PIB) até o final do próximo ano, o que representa 1/3 do PIB global sob esse risco.

No Brasil, após um crescimento maior em 2021 (5%), devido à recuperação econômica provocada pela flexibilização do isolamento social e pela injeção de recursos governamentais na economia, principalmente pela via do Auxílio Emergencial, o ano de 2022 não manteve o ritmo e mostrou crescimento moderado. A estimativa mais atual de crescimento para 2022, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ([Ipea, 2022](#)), é de 3,1%. O cenário é mais preocupante para 2023: a previsão para a expansão foi revisada pelo Instituto (de 1,6% para 1,4%) e continua acima das expectativas de mercado, que giram em torno de 0,7%.

Uma das principais causas do baixo dinamismo da economia brasileira é a adoção de uma política monetária de contenção da demanda, que eleva os juros e inibe a expansão do crédito e do investimento. A perda de fôlego da demanda interna também afeta o desempenho do setor industrial, que, após se recuperar dos gargalos de oferta impostos pela crise sanitária, se depara com o desaquecimento da demanda ([Ipea, 2022](#)).

Segundo [dados](#) divulgados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), 58,1% dos domicílios brasileiros convivem com algum tipo de insegurança alimentar. Em termos populacionais, são 125,2 milhões de pessoas residentes em domicílios com insegurança alimentar e mais de 33 milhões em situação de fome (insegurança alimentar grave).

Em relação ao mercado de trabalho, ainda que a desocupação tenha caído e a renda tenha melhorado em 2022, a informalidade continua alta, afetando 39,4% da população ocupada. O número de trabalhadores informais chegou a 39,1 milhões ([Dieese, 2022](#)), isto é, são milhões de pessoas sem acesso aos direitos atrelados ao trabalho, como seguro-desemprego, licença-maternidade e aposentadoria, entre outros.

Após encerrar o primeiro semestre de 2022 com taxa de variação acumulada de 11,9% em doze meses, a inflação brasileira, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), caiu e fechou o ano com alta acumulada de 5,79%, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os preços administrados, que são serviços e produtos com reajustes definidos por contratos ou regulados pelo setor público, como combustível e energia elétrica, foram o maior fator que explicou tal retração. Em novembro de 2022, no acumulado

em doze meses, o referido conjunto de preços apresentou deflação de 4,0%, repercutindo não só na desoneração dos combustíveis e da energia, mas também na queda das cotações internacionais das *commodities* energéticas. Por outro lado, em relação à cesta básica de alimentos, a comparação de seus valores, entre outubro de 2022 e outubro de 2021, mostrou que todas as capitais tiveram alta de preços, com variações que oscilaram entre 5,4%, em Vitória (ES), e 15,3%, em Salvador (BA).

O cenário mundial em 2022 exacerbou incertezas, dada a continuidade da guerra entre a Rússia e a Ucrânia, a crise energética na Europa e as políticas monetárias contracionistas adotadas em muitos países. Tais fatores, que permanecem em 2023, trazem pressões para o Brasil, dada a instabilidade dos preços da energia e considerando-se a retração econômica global provocada pelas altas dos juros. A possibilidade de reorientação da política econômica brasileira com o novo governo pode fazer frente a este cenário desafiador; porém, novos caminhos devem ser seguidos. O atual modelo econômico, baseado na alta dos juros e na exportação de *commodities*, que acarreta exploração desenfreada do meio ambiente, desindustrialização, concentração de renda e precarização do mercado de trabalho, precisa ser substituído por um projeto de desenvolvimento sustentável e baseado na garantia de direitos.

### **3. Política fiscal em 2022: do orçamento secreto à “PEC da Transição”**

As contas públicas do governo central brasileiro fecharam o ano de 2022 com *superávit* primário, algo que não ocorria desde 2013. O resultado, de R\$ 54,1 bilhões, é o mais alto desde 2013, o que significa que as receitas ultrapassaram as despesas (excetuando-se os juros) neste valor. O *superávit* resultou de uma combinação de expansão real robusta da receita total (decorrente do aumento das receitas não administradas pela Receita Federal, como *royalties* do petróleo) e do processo contínuo de contenção dos gastos totais.

O processo de corte de despesas para a obtenção do *superávit* não é recente e tem implicações na garantia dos direitos humanos, como veremos nos próximos capítulos. Além disso, um *superávit* significa, na prática, que o Estado utilizou menos recursos do que os disponíveis para promover políticas públicas, violando o princípio da máxima utilização de recursos para a garantia de direitos<sup>1</sup> e direcionando mais recursos para o pagamento da dívida pública. Utilizar este indicador como principal ferramenta para avaliar o desempenho da economia ou mesmo da política fiscal é desresponsabilizar o Estado de sua obrigação de promover e garantir direitos e de reduzir as desigualdades.

O *superávit* também reflete a diminuição de recursos alocados para o enfrentamento da pandemia. Note-se que, em 2021, o pior ano da Covid-19 no Brasil, quando perderam a vida, em decorrência da doença, mais de 411 mil pessoas, o governo Bolsonaro alocou cerca de quatro vezes menos recursos do que os do ano anterior (ver gráfico 1), revelando o profundo descaso em relação às milhares de vidas perdidas e aos seus impactos nas famílias afetadas.

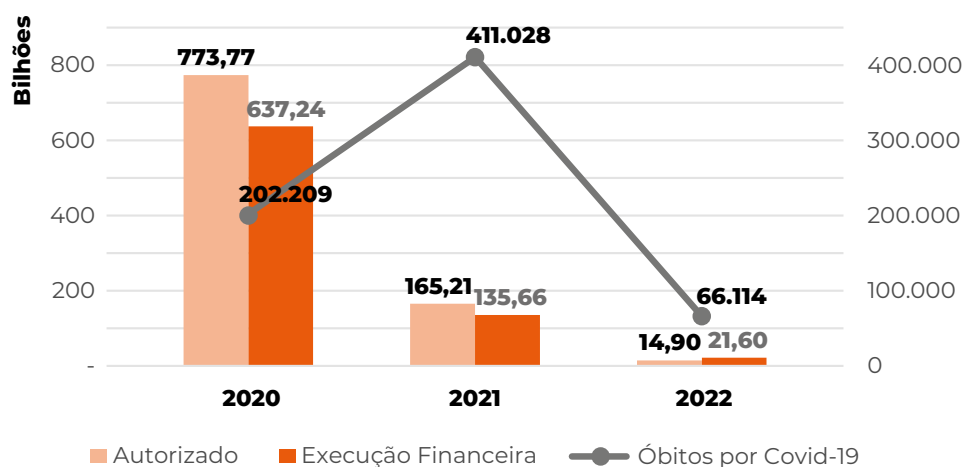
1 Para mais informações sobre a utilização do máximo de recursos disponíveis, veja o Princípio 10 dos [Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal](#).

Além disso, em 2022, o programa de transferência de renda deixou de ser contabilizado como despesa relacionada à Covid-19, dada a transição do Auxílio Emergencial para o Auxílio Brasil. Dos R\$ 21,6 bilhões gastos com a pandemia em 2022, a compra de vacinas, a assistência aos estados para a garantia de acesso à *internet* e o [Auxílio Emergencial Residual](#) corresponderam a cerca de 70% dos gastos do período, enquanto os outros 30% estão espalhados em ações orçamentárias menores.

## GRÁFICO 1

### Orçamento da Covid-19 e número de óbitos por ano | de 2020 a 2022

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil e [UOL notícias](#). Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

Dois destaques merecem atenção em relação à política fiscal em 2022. Primeiro, o orçamento secreto, muito criticado pelo Inesc no [Balço Geral do Orçamento](#) do ano passado e em [nota técnica específica](#), foi julgado como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O segundo destaque foi a aprovação da “PEC da Transição” no final do ano, transformada em Emenda Constitucional nº 126/2022, que disponibilizou recursos adicionais para 2023 e abriu espaço para a discussão acerca das regras fiscais que hoje regem o País, principalmente a do teto de gastos.

## O ORÇAMENTO SECRETO NÃO MORREU

No que diz respeito ao orçamento secreto, em dezembro de 2022, o STF, atendendo às Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1014, por seis votos contra cinco, julgou-o como inconstitucional. De acordo com o entendimento do Tribunal, as emendas de relator, também conhecidas como RP-9, foram criadas apenas para a correção de erros e omissões do processo de votação do orçamento; porém, foram deturpadas pelo Congresso Nacional. Isso ocorreu a partir de 2020, quando as RP-9 foram expandidas para acomodar indicações políticas de membros da base do Congresso.

Assim, as emendas de relator, que praticamente não apresentaram gastos em 2019, alcançaram valores médios anuais de R\$ 11,3 bilhões entre 2020 e 2022. Tais despesas são um pouco maiores dos que as das emendas individuais para o mesmo período, que foram da ordem de R\$ 11 bilhões por ano. A combinação entre a impositividade das emendas individuais e de bancada com o orçamento secreto ratificou o maior controle do Congresso no orçamento federal: o gasto federal com emendas parlamentares cresceu 115,7% entre 2019 e 2022<sup>2</sup>.

Para além do problema dos altos valores direcionados a tais emendas, as RP-9 também sofriam de grande falta de transparência, tanto dos parlamentares beneficiados pelas indicações quanto dos destinos finais das verbas. E mais: não havia critérios equânimes de distribuição dos recursos. Todos estes fatores favorecem a corrupção e a desorganização do financiamento das políticas públicas.

O veredito do STF, porém, não acabou totalmente com o orçamento secreto. Isso ocorreu, pois, quando da decisão da Suprema Corte, já haviam sido alocados R\$ 19,4 bilhões para as emendas de RP-9 no orçamento de 2023. Dada a nova inconstitucionalidade destas despesas, durante a tramitação da PEC da Transição, foi negociado o destino dos recursos: 50,8% (R\$ 9,8 bilhões) foram transformados em despesas discricionárias do Executivo (RP-2), alocadas em ministérios de acordo com os destinos das RP-9, enquanto o resto foi destinado para as emendas individuais dos parlamentares.

Tal negociação teve como desfecho uma vitória parcial do Executivo, pois o Legislativo continuou a controlar grande volume de recursos. Segundo a PEC da Transição aprovada, a EC 126/2022, o relator-geral foi autorizado a apresentar emendas para a execução de despesas discricionárias do Executivo, classificadas como RP-2, enquanto as emendas individuais, que são gastos impositivos (isto é, o Executivo é obrigado a executá-las), praticamente dobraram de valor, de R\$ 11 bilhões para R\$ 21 bilhões. Com isso, cada deputado passou a controlar R\$ 32 milhões em emendas individuais em 2023, enquanto os senadores poderão apresentar emendas no valor de até R\$ 59 milhões. Ademais, daqui em diante, o valor global disponibilizado para emendas individuais também aumentará de 1,2% para 2% da receita corrente líquida (RCL) da União, com a observação de que metade desse valor será destinada a ações de serviços públicos de saúde. Isso significa que o Congresso conseguiu manter para si grande parte dos valores do orçamento secreto, embora eles não estejam mais assinalados como RP-9.

Outro indicativo de que o orçamento secreto não morreu foi a inscrição, em 2023, em “restos a pagar”, de recursos RP-9 de 2022. Os restos a pagar servem para adiar o pagamento de despesas de um ano para outro, caso não seja possível realizar o pagamento no ano de seu empenho. Foram inscritos em restos a pagar R\$ 15,5 bilhões oriundos do orçamento secreto. São recursos que vão concorrer com as despesas de 2023. Neste sentido, precisaremos continuar acompanhando os desdobramentos do orçamento secreto tanto para lutar pela transparência dos beneficiados e dos destinos dos recursos ao longo dos três anos de sua duração oficial (2020-2022) – pois, afinal, foram mais de R\$ 30 bilhões gastos com RP-9

2 Valores extraídos do portal Siga Brasil no dia 13 de março de 2023. Valores constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2023.



neste período – quanto para entender a extensão do poder do orçamento secreto em 2023, dados os restos a pagar inscritos e as negociações realizadas na PEC da Transição.

## PEC DA TRANSIÇÃO OU EC 126/2022: UM RESPIRO EM DIREÇÃO AO ATENDIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS

A EC 126/2022, para além de negociar o redirecionamento do orçamento secreto, foi importante para garantir recursos para o novo governo eleito. O PLOA 2023, enviado ao Congresso em 31 de agosto de 2022, previa para 2023 despesas da ordem de R\$ 2,3 trilhões, sendo o valor das despesas e das transferências sujeito ao teto de gastos e igual ao limite então previsto para o ano, de R\$ 1,8 trilhão. Terminado o ciclo eleitoral, havia relativo consenso de que, dadas as demandas sociais que impunham a manutenção de um patamar elevado de transferências sociais nos próximos anos, seria inevitável algum tipo de relaxamento do teto em 2023.

É nesse contexto que a equipe de transição lidera a discussão em torno da PEC da Transição, a fim de acomodar os aumentos de despesas defendidos pelo governo Lula, principalmente para o programa de transferência de renda, que volta a se chamar Bolsa Família ([Ipea, 2023](#)). Após a tramitação na Câmara e no Senado, graças à emenda constitucional aprovada, criou-se um espaço fiscal de R\$ 145 bilhões, válido somente para o exercício de 2023, o que permitiu principalmente a expansão do Bolsa Família.

Para além do redirecionamento do orçamento secreto e da expansão do Bolsa Família, vale a pena mencionar outras alterações provocadas pela PEC da Transição. Como exceções ao teto, foram adicionadas outras despesas relativas a gastos que têm suas próprias fontes de arrecadação independentes: despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações e despesas das instituições federais de ensino custeadas com receitas próprias, além de despesas da União com obras e serviços de engenharia custeadas com recursos transferidos por estados e municípios. Trata-se de mecanismos adicionais para contornar o teto de gastos, viabilizando certas despesas, enquanto se mantém a maior parte do orçamento congelado.

Por fim, talvez o mais importante avanço da PEC da Transição em prol da justiça fiscal seja a abertura de um caminho para o fim do teto de gastos e a elaboração de um novo regime fiscal no País. De acordo com o Art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022, o Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, um Projeto de Lei Complementar com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

Finalmente, abre-se um caminho para enterrar uma medida, o teto de gastos, que se revelou não somente inefetiva do ponto de vista econômico, pois a economia continua patinando, como violadora dos direitos da população brasileira.

## 4. De olho em 2023

O ano de 2023 começou com a promessa de uma forte agenda de reformas nas políticas fiscal e monetária. No início de seu mandato, Lula se comprometeu com o encaminhamento, ao Congresso Nacional, de propostas de um novo regime fiscal e de uma reforma tributária, além de se posicionar com duras críticas à atual política monetária de alta de juros perpetuada pelo Banco Central (BC). O presidente também defendeu, desde a sua campanha eleitoral, a elaboração de processos participativos para as leis orçamentárias que devem ser votadas neste ano, principalmente o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

Se o orçamento público é tradicionalmente um espaço de disputa política, a eleição de um governo caracterizado por uma frente ampla de diferentes movimentos e ideologias políticas e econômicas, mas que possui uma forte agenda de políticas sociais e de retomada de investimentos públicos, trouxe uma importância ainda maior para os debates sobre a política econômica. Uma das primeiras polêmicas dos dois primeiros meses do governo Lula foi sua crítica aberta à política monetária recessiva provocada pelo Banco Central. Devido à autonomia do BC, aprovada em 2021, o presidente eleito só poderá indicar a presidência do Banco no meio de seu mandato. O BC ganhou ainda mais liberdade para decidir a meta da taxa básica de juros, a Selic, que é a base para as outras taxas de juros da economia. A crítica do governo eleito é que as elevadas taxas de juros, praticadas desde 2021 como resposta à alta inflacionária, dificultam o acesso ao crédito e o investimento privado, prejudicando o dinamismo da economia, que está estagnada desde 2013. As altas taxas de juros não estão resolvendo o problema da inflação e também dificultam a garantia dos direitos humanos, pois geram o desemprego e o endividamento das famílias, como explicado pelo Inesc em seu [Guia de Inflação, Política Monetária e Direitos Humanos](#).

Em relação à política fiscal, o ministro Haddad anunciou, logo no início de janeiro, medidas com objetivo de melhorar o resultado primário. O pacote de R\$ 242,7 bilhões continha iniciativas para aumentar as receitas em até R\$ 192,7 bilhões e reduzir os gastos em R\$ 50 bilhões.

Do lado das receitas, uma das principais ações diz respeito a mudanças no Conselho de Administração de Recursos Fiscais (Carf), responsável por julgar casos de discordância entre a Receita Federal e os contribuintes. A proposta prevê o fim dos desempates a favor dos contribuintes, que foi estipulado durante o governo de Jair Bolsonaro. Em relação às despesas, a redução de R\$ 50 bilhões virará a metade de uma revisão de contratos e programas coordenada pelo Ministério do Planejamento, enquanto a outra metade resultará de um gasto menor dos valores autorizados no orçamento.

É muito acertada a decisão de melhorar a arrecadação, de maneira a fazer os mais ricos pagarem mais, especialmente considerando-se os elevados índices de benefícios fiscais, assim como os de evasão e elisão fiscais presentes no País. Contudo, a sinalização, nas primeiras semanas do governo, de cortes orçamentários não devidamente justificados demonstra as limitações do discurso eleitoral de Lula frente à força política dos argumentos conservadores em favor da contenção de gastos a qualquer custo.

A última movimentação do governo foi relacionada às desonerações dos impostos federais incidentes em combustíveis fósseis. O governo Lula, após dois meses de extensão das desonerações dos impostos federais, decidiu-se pela reoneração do PIS/Cofins para gasolina e etanol. Abrir mão dos impostos sobre os combustíveis, apresentada pelo governo anterior como a única solução para evitar preçs exorbitantes na gasolina, não resolveu o problema da inflação e beneficiou principalmente as empresas petrolíferas (e seus acionistas) e a classe média, que se locomove com carro individual. Portanto, as reoneraçes podem ser o incio de uma mudança necessária na política de preçs dos combustíveis fósseis, ainda que o governo deva garantir que tal medida não penalize os empobrecidos ([Inesc, 2023](#)).

Neste momento, o governo federal está em processo de elaboração de propostas para uma reforma tributária e uma nova âncora fiscal. Esta última deve alterar as regras fiscais vigentes – principalmente a regra de ouro, a meta de resultado primário, bem como o teto de gastos, conforme explicado na seção “Para Ler o Orçamento” deste relatório. São alterações profundas na política fiscal, que vão requerer meses de diálogo entre o Planalto, o Congresso e a sociedade. Dadas as implicações dessas regras na vida das pessoas, é fundamental que tais discussões também sejam realizadas de modo a envolver as organizações e os movimentos sociais, assim como os sindicatos, além de fazerem parte e estruturarem a elaboração das novas peças orçamentárias (PPA, LOA e LDO). A participação social no orçamento público é fundamental para assegurar que o orçamento seja direcionado para a garantia de direitos, para a luta contra iniquidades e para o bem-estar da população.

## Agenda necessária

Ao longo de 2023, iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para a construção de uma agenda econômica e fiscal do novo governo:

- 1.** Assegurar a efetiva participação social na elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 e das demais leis orçamentárias, com metas e indicadores claros, baseados em prioridades, bem como processos de avaliação.
- 2.** Alocar tanto no PPA 2024-2027 quanto na LDO e na LOA de 2023 recursos que garantam o princípio da mobilização máxima de recursos para a progressiva realização dos direitos humanos.
- 3.** Eliminar o teto de gastos e propor, em discussão com a sociedade, medidas fiscais que garantam prioritariamente a realização dos direitos humanos.
- 4.** Promover uma reforma tributária que tenha, em seu centro, o combate às desigualdades, especialmente as sociais, raciais, étnicas e de gênero.
- 5.** Participar ativamente das discussões regionais e internacionais sobre a cooperação tributária.
- 6.** Controlar o choque de juros para uma contração monetária menos recessiva.





# Saúde

Foto licenciada: Karime Xavier | Folhapress



## 1. Panorama geral

Durante o governo Bolsonaro, entre 2019 e 2022, a execução financeira com saúde diminuiu em termos reais quando são descontados os recursos gastos com a pandemia (gráficos 2 e 3): em 2019, foram dispendidos R\$ 157 bilhões e, em 2022, R\$ 145 bilhões, aos quais devem se adicionar R\$ 12,6 bilhões destinados à Covid-19. Isso corresponde a uma queda real de 8%, o que revela as consequências do teto de gastos e da irresponsabilidade do governo Bolsonaro. Trata-se de desfinanciamento da área da saúde, pois já existiam melhorias a serem feitas antes da pandemia da Covid-19 e as demandas só aumentam.

A partir de 2020, o orçamento da saúde foi marcado pela pandemia do Sars-Cov-2. Naquele ano, a execução financeira com a função saúde chegou a quase R\$ 196 bilhões, um incremento de 25% em relação ao ano anterior. Tal aumento deveria ter sido muito maior, se não fossem a postura negacionista e a negligência deliberada do Governo Federal na gestão da pandemia. A doença se estendeu e se agravou em 2021, ano em que foi iniciada a campanha de vacinação contra a Covid-19 no Brasil; porém, os recursos para o enfrentamento da pandemia se mantiveram semelhantes aos do ano anterior. Em 2022, os gastos recuaram novamente.

Como apontamos no [Balanço anterior](#), houve falta de planejamento adequado de recursos para combater a pandemia, pois considerou-se que ela desapareceria no dia 31 de dezembro de 2020. O governo adotou, ainda, uma estratégia de liberação de recursos “a conta gotas”, por meio da autorização de créditos orçamentários de acordo com a demanda emergencial, e não planejados de forma a conter a pandemia de forma efetiva. Tal estratégia evidencia o descumprimento da responsabilidade do Governo Federal de coordenar nacionalmente a resposta ao novo coronavírus, motivada por sua postura negacionista e de priorização da austeridade fiscal em detrimento da vida e da saúde. Na prática, o Sistema Único de Saúde (SUS) precisou lidar com a maior pandemia dos últimos tempos sem recursos adequados para a aquisição de insumos e vacinas para toda a população brasileira e enfrentando o desabastecimento de oxigênio e de medicamentos em diversos estados.

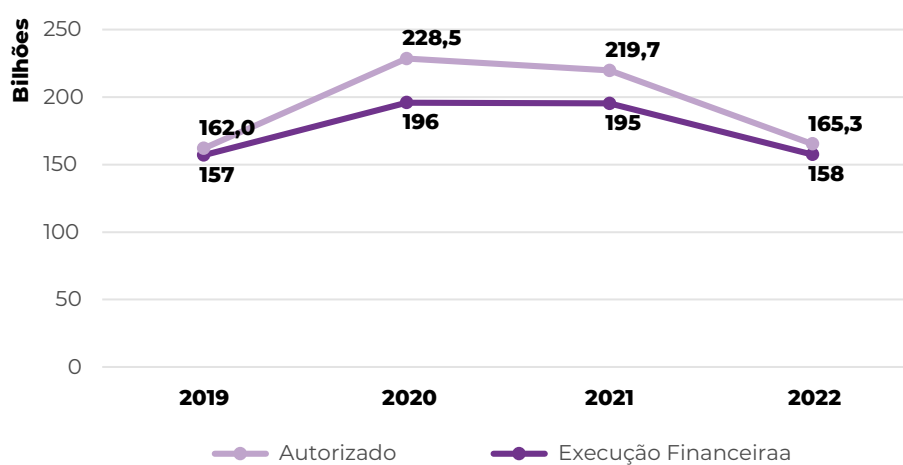
Tanto é assim que se observou uma diferença significativa na porcentagem de recursos autorizados na comparação com os efetivamente pagos. Historicamente, na área da saúde, os valores autorizados, em sua maior parte (mais de 95%), são efetivamente executados.

Todavia, nos anos da pandemia, viu-se um distanciamento entre esses valores: a execuão financeira em 2020 foi de 86% do autorizado e, em 2021, foi de 89%. Certamente, a situaão atípica e emergencial da pandemia impactou tais porcentagens. Mas trata-se de um dado que pode ser mais um indicador da má gestão – do governo Bolsonaro e dos seus diversos ministros da saúde – dos recursos disponibilizados para a área, que não os utilizou em sua totalidade ou não conseguiu operacionalizar a compra de insumos essenciais em tempo hábil e em quantidade suficiente.

## GRÁFICO 2

### Execução financeira da função saúde | de 2019 a 2022

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

A [crise do oxigênio em Manaus](#) é um exemplo da irresponsabilidade do governo Bolsonaro e, infelizmente, vidas foram perdidas de forma cruel, devido à falta desse insumo. A insuficiência de testes diagnósticos e a demora na compra de vacinas são outras evidências da política de morte praticada por Bolsonaro e sua equipe. A CPI da Covid demonstrou que houve indícios de fraude e corrupção nos processos de compra dos imunizantes.

## 2. O perfil dos gastos federais em saúde

### A CPI DA PANDEMIA

Instaurada em 27 de abril de 2021, a [CPI da Pandemia](#) teve como objetivo apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas, com a ausência de oxigênio para os pacientes internados e as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para a prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, valendo-se, para isso, de recursos originados da União Federal. Houve também outras ações ou omissões – cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais – no trato com a coisa pública durante a vigência da calamidade pública.

Com prazo inicial de 90 dias, seus trabalhos se estenderam por 6 meses, encerrando-se em 5 de novembro. O relatório final detalha a estratégia do governo Bolsonaro de disseminação de informações falsas, foco na imunidade de rebanho e em tratamentos sem eficácia, ao invés de medidas preventivas de isolamento social, uso de máscara e imunização da população. O relatório da CPI descreve, ainda, o funcionamento do gabinete paralelo, a crise no estado do Amazonas, o caso de corrupção na compra da vacina Covaxin, dentre outros episódios lamentáveis.

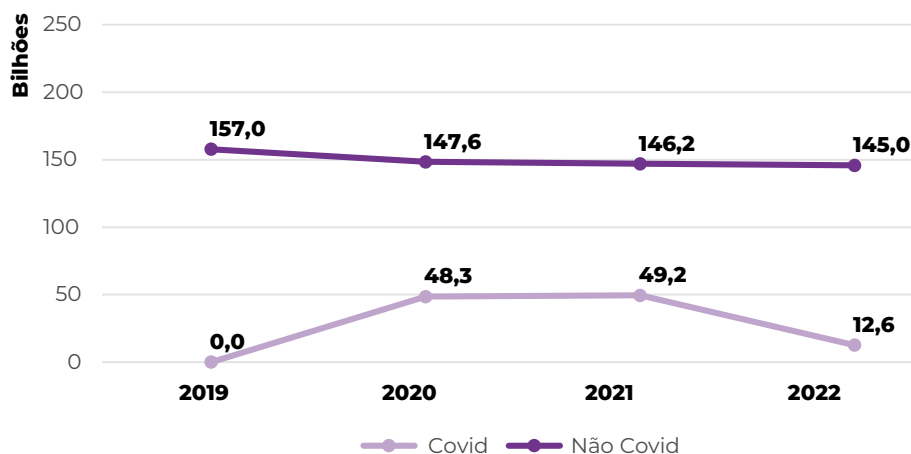
No seu relatório final, a CPI recomendou o indiciamento de 66 pessoas físicas, duas pessoas jurídicas, do Presidente Bolsonaro e de seus três filhos, que ocupam cargos eletivos (Carlos, vereador; Flávio, senador; e Eduardo, deputado federal); dois de seus ministros da saúde, bem como de assessores e parlamentares. Foram também indiciadas pessoas por disseminação de *fake news* sobre o vírus e as vacinas na *web* e nas redes sociais e por participarem de negociações ilícitas nas compras de vacinas. São indiciamentos que estão conectados: (I) ao negacionismo em relação ao vírus e às vacinas, o que teria aumentado o número de pessoas mortas no Brasil; (II) com as suspeitas de corrupção nas negociações para a compra de vacinas pelo Ministério da Saúde; e (III) com as mortes que teriam sido provocadas pelo uso de tratamentos contra a Covid-19 sem o devido respaldo científico.

## O ORÇAMENTO DA SAÚDE PARA ALÉM DA PANDEMIA

Quando são analisados em separado os gastos da saúde direcionados para a Covid-19 e comparados com aqueles voltados para todas as outras necessidades de saúde, vê-se claramente que, eliminando-se a situação emergencial, as despesas com a função saúde caíram 8% em termos reais entre 2019 e 2022 (gráfico 3). É um valor que corresponde a R\$ 12 bilhões a menos para a área, que já vinha sofrendo um problema crônico de desfinanciamento imposto pelo teto de gastos. Somam-se a isso as crescentes demandas de saúde por causa, dentre outros fatores, do envelhecimento da população e das altas taxas de desemprego, o que acarreta que os trabalhadores percam o acesso a planos de saúde privados e aumentem a fila de dependentes do SUS. Devem ser acrescidas, ainda, as demandas represadas durante a pandemia, já que diversos procedimentos eletivos foram suspensos ou os próprios pacientes não procuraram os serviços de saúde por medo do contágio com o novo coronavírus. Em 2020 e 2021, os gastos com o enfrentamento da pandemia corresponderam a um quarto do orçamento total destinado à saúde.

Faz-se mister destacar que, apesar das adversidades, o SUS salvou a vida de muitas pessoas, especialmente devido à atuação de estados e municípios. Também protegeu a população por meio da vacinação e da sua atenção integral à saúde. E, graças a esse sistema público, gratuito e universal, muitos trabalhadores e a população como um todo tiveram garantido o seu direito à saúde.



**GRÁFICO 3****Execução financeira da função saúde, excluídos os gastos com Covid-19 e aqueles não relacionados à Covid-19 | de 2019 a 2022***(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)**Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.***O IMPACTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO DA SAÚDE**

Durante o governo Bolsonaro, a fatia do orçamento da saúde oriunda das emendas parlamentares dobrou, saindo de R\$ 8,1 bilhões em 2019 para R\$ 16,5 bilhões em 2022 (gráfico 4). Como as despesas em saúde se mantiveram estagnadas em termos reais, elas passaram a representar 10% dos gastos dessa área, contra 5% no início do mandato.

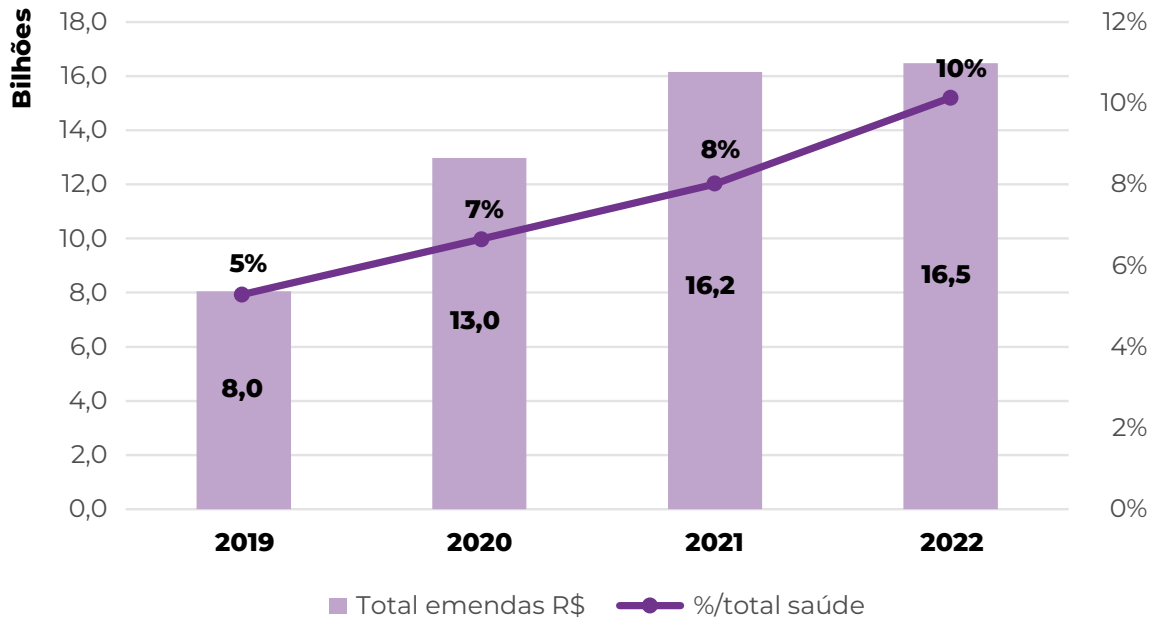
Os recursos provenientes de emendas atendem mais diretamente aos interesses eleitorais dos parlamentares e não necessariamente são compatíveis com as necessidades de saúde da população – uma vez que não são referendados pelos critérios de repasse pactuados e planejados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) ou aprovados pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS). No caso das emendas de relator, a decisão alocativa é do relator do orçamento, em diálogo com o governo, sem qualquer critério sanitário ou populacional ou transparência sobre a autoria dos pleitos.

As emendas de relator triplicaram entre 2020 e 2022 e chegaram a representar metade do total dos recursos aplicados por emendas na saúde (gráfico 5). É importante dizer que, no orçamento de 2019, definido no governo anterior ao de Bolsonaro, as emendas de relator nem existiam.

#### GRÁFICO 4

### Execução financeira das emendas parlamentares alocadas na função saúde | de 2019 a 2022

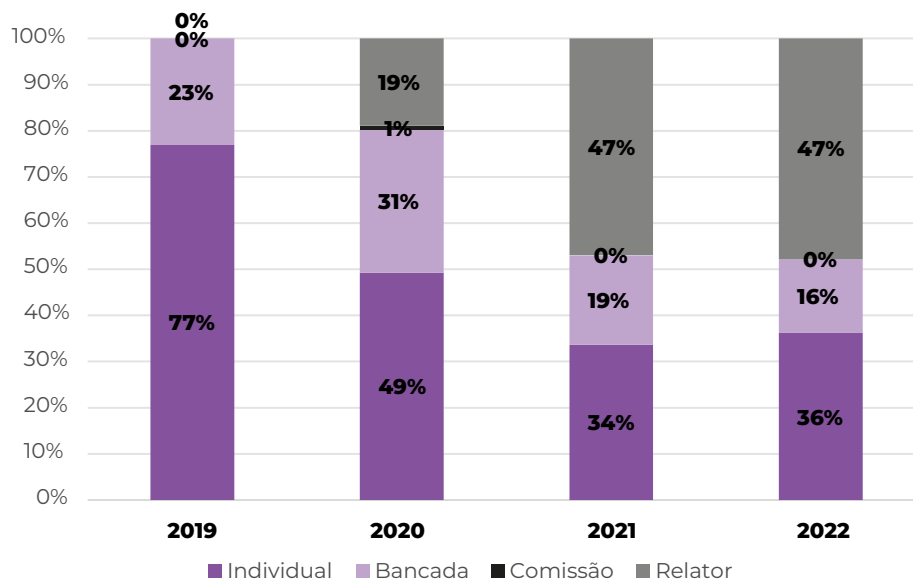
(valor total em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2023 e porcentagem correspondente da função saúde)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de março 2023.

#### GRÁFICO 5

### Execução financeira das emendas parlamentares alocadas na função saúde por tipo de emenda | de 2019 a 2022



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de março 2023.

## DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

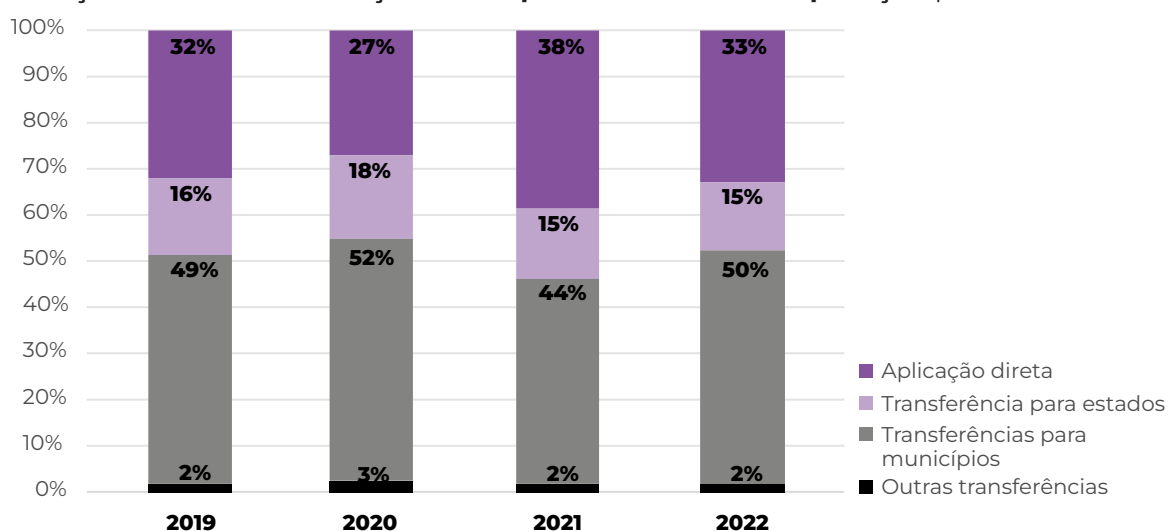
Em 2022, o governo aplicou a maior parte dos seus recursos direcionados à saúde por meio de transferência para estados (15%) e municípios (50%) (gráfico 6). Houve um aumento de seis pontos percentuais na proporção de recursos transferidos aos municípios, em detrimento da aplicação direta, que foi de 33%, o que corresponde a cinco pontos percentuais a menos do que em 2021. Naquele ano (2021), o aumento da aplicação direta pode ter sido devido à compra de vacinas (especialmente a de Covid-19) de forma centralizada, bem como de outros insumos de alto valor que são adquiridos pelo Ministério da Saúde para que depois sejam distribuídos aos demais entes da Federação.

Em 2020, houve menor aplicação de recursos por via da transferência direta. Isso pode ser reflexo da delegação, por parte do Governo Federal, das responsabilidades do enfrentamento da pandemia para estados e municípios. Com esse movimento, o Ministério da Saúde negligenciou sua responsabilidade legal de coordenação do enfrentamento da pandemia em nível nacional e prejudicou a orquestração de ações cuja eficiência era diretamente relacionada à sua aplicação ampla e síncrona no território, tais como os isolamentos sociais e *lockdowns*.

É importante considerar que, de acordo com dados do Tesouro Nacional, do total da carga tributária do Brasil, de 33,71% do PIB em 2022, 22,78% ficou com o Governo Federal, 8,59% com os estados e, apenas, 2,34% com os municípios. Sendo assim, a falta de financiamento adequado para a saúde por parte do Governo Federal tem enorme impacto sobre a saúde fiscal e a capacidade de ampliar investimentos em outras áreas nos estados e, principalmente, nos municípios, considerando-se sua baixa participação no bolo geral da arrecadação tributária.

### GRÁFICO 6

Execução financeira da função saúde por modalidade de aplicação | de 2019 a 2022



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

## ANÁLISE DOS GASTOS POR ÁREA

Na análise dos gastos por área, conhecida tecnicamente no orçamento por subfunção, a que teve maior aumento no período de 2019 a 2022 foi a de vigilância epidemiológica, que recebeu praticamente R\$ 7 bilhões a mais no período, fato mais uma vez relacionado à pandemia (tabela 1). Houve aumento de quase R\$ 4 bilhões nos investimentos em atenção básica e também em desenvolvimento científico e formação de recursos humanos.

Principalmente devido à necessidade de pesquisa advinda da pandemia, também houve aumento considerável (71%) nos recursos para desenvolvimento tecnológico, relacionado aos trabalhos do Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (Decit). Este promoveu o levantamento e sistematização das evidências científicas produzidas no mundo para informar a tomada de decisão dos gestores federais do SUS, e participou da análise técnico-científica de vacinas candidatas contra à Covid-19.

A subfunção de assistência hospitalar e ambulatorial historicamente recebe o maior volume de recursos, pois são serviços que requerem recursos especializados, somados ao impacto da alta do dólar, já que muitos dos insumos (em especial, os mais avançados tecnologicamente) são importados. Todavia, ela perdeu quase R\$ 6 bilhões entre 2019 e 2022, o que pode ser reflexo do deslocamento dos gastos da saúde para a Covid-19 (o que deixa outras áreas descobertas) e também de um represamento da demanda durante a pandemia, quando muitos procedimentos eletivos foram adiados.

### TABELA 1

#### Execução financeira da função saúde por subfunção | de 2019 a 2022

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)

Subfunção	2019	2020	2021	2022	Variação R\$	Variação %
Assistência hospitalar e ambulatorial	73,82	69,51	81,63	67,99	-5,83	-8%
Atenção básica	34,45	32,76	38,4	38,16	3,71	11%
Vigilância epidemiológica	10,67	10,07	17,93	17,62	6,95	65%
Suporte profilático e terapêutico	17,9	17,33	17,9	16,82	-1,08	-6%
Administração geral	11,75	57,86	31,2	9,28	-2,47	-21%
Formação de recursos humanos	1,4	1,5	2,14	1,94	0,54	39%
Assistência aos povos indígenas	1,82	1,76	1,71	1,67	-0,15	-8%
Outros encargos especiais	1,51	1,41	1,26	1,08	-0,44	-29%
Desenvolvimento científico	0,74	0,82	1,23	0,83	0,09	12%
Desenvolvimento tecnológico e engenharia	0,25	0,24	0,29	0,44	0,18	71%
Outras	2,6	2,57	1,61	1,64	-0,96	-1,71

Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

### 3. De olho em 2023

O [relatório do governo de transição](#) resumiu o quadro da saúde no Brasil. Desde 2016, observa-se a piora generalizada em indicadores de saúde, tais como: 1) redução da taxa de coberturas vacinais, com alto risco de reintrodução de doenças como a poliomielite; 2) queda acentuada de consultas, cirurgias, procedimentos diagnósticos e terapêuticos realizados pelo SUS na atenção básica, especializada e hospitalar, atrasando o início do tratamento de doenças crônicas, tais como cânceres e doenças cardiovasculares, entre outras; 3) retorno de internações por desnutrição infantil provocadas pela fome; 4) estagnação na trajetória de queda da mortalidade infantil; e 5) aumento de mortes maternas.

Mesmo programas bem-sucedidos foram prejudicados, como o Farmácia Popular, como parte da Assistência Farmacêutica do SUS; o estímulo ao desenvolvimento do Complexo Econômico e Industrial da Saúde; e a transformação digital do SUS. Da mesma maneira, é urgente a verificação das condições de suporte, insumos e contratos em geral, seriamente comprometidas na gestão Bolsonaro.

De acordo com o relatório de transição, a atual situação da saúde no Brasil decorre de um conjunto de retrocessos institucionais, orçamentários e normativos, que levaram ao desmonte das políticas de saúde. Um dos principais deles foi o abandono da autoridade nacional do Ministério da Saúde e do seu papel de principal coordenador e articulador da política sanitária. Foram afetadas diversas áreas e iniciativas do SUS, tais como o Programa Nacional de Imunizações (PNI), o programa Mais Médicos, o Farmácia Popular, o de IST/HIV-Aids, o de Saúde Indígena e a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Ademais, foram desestruturados serviços que compõem as redes assistenciais do SUS: atenção básica, saúde mental, saúde da mulher, atenção às urgências e emergências, pessoas com deficiência, entre outros.

Os impactos no orçamento foram devastadores e são a base a partir da qual se desenrola o desmonte do sistema público de saúde brasileiro. De acordo com o Relatório de Transição, de 2018 a 2022, estima-se que as perdas do SUS, em decorrência da EC 95/2016 (teto de gastos), chegaram a quase R\$ 60 bilhões, descontando-se os gastos autorizados por medida provisória relacionados à Covid-19. Além disso, é considerado altíssimo o risco de colapso dos serviços essenciais por falta de financiamento federal e por comprometimento da compra de insumos essenciais, incluindo vacinas e medicamentos em geral.

Propõe-se, então, um esforço concentrado nacional para reduzir as filas de espera para diagnósticos e tratamentos de doenças cardiovasculares, cânceres e cirurgias de baixa e média complexidade, fortemente afetadas pela pandemia. Tal esforço deve estar articulado a ações estruturantes para a reorganização da atenção básica resolutive e integrada nas diferentes regiões do País. Também é importante conferir prioridade à recuperação das áreas de saúde mental, da mulher, da criança e do adolescente e da população indígena, bem como priorizar a adoção de uma diretriz antirracista na Política Nacional de Saúde no Brasil.

Para viabilizar, em 2023, a progressiva reconstituição do orçamento da saúde, recursos da [PEC da Transição](#) foram destinados ao MS, que foi o [segundo a receber o maior volume](#)

[de recursos, de R\\$ 22,7 bilhões](#), ficando atrás apenas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que foi contemplado com R\$ 75 bilhões para o Bolsa Família. [De acordo com a Ministra da Saúde, Nísia Trindade](#), graças à EC 126/2022, haverá recursos para a Farmácia Popular, o Programa de Saúde Mental, o aumento da cobertura vacinal e a redução de filas de atendimento.

Com esses recursos adicionais, a dotação inicial de 2023 é 10% maior do que a execução financeira de 2022, totalizando R\$ 174,6 bilhões.

## Agenda necessria

Ao longo de 2023, iremos monitorar e pressionar para a implementao das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritrias para a construo de uma agenda na rea de sade do novo governo:

- 1.** Recomporm o orçamento da sade com os valores perdidos devido ao teto de gastos, estimados em cerca de R\$ 60 bilhes.
- 2.** Resgatar a autoridade sanitria do Ministrio da Sade e sua capacidade tcnica para a coordenao nacional, tripartite e participativa da gesto do SUS.
- 3.** Conferir total transparncia alocao de recursos para a sade por meio de emendas parlamentares, para que possam ser fiscalizados pelo controle social.
- 4.** Criar mecanismos para que as emendas parlamentares sejam atreladas ao Plano Nacional de Sade e s recomendaes da Conferncia Nacional de Sade.
- 5.** Aprimorar o planejamento orçamentrio para a rea da sade e a execuo financeira ao longo do ano.
- 6.** Dar continuidade aos trabalhos da CPI da Pandemia e punir os culpados.





# Educação

Foto licenciada: Karime Xavier | Folhapress



## 1. Panorama geral

Ao longo dos quatro anos do governo Bolsonaro, o Inesc acompanhou a execução financeira da área de educação em âmbito federal, uma das que mais sofreu com a falta de prioridade e com a invasão “moralista”, quando religião e Estado se misturaram.

A educação foi o principal instrumento utilizado para a guerra ideológica instalada pelo governo passado. A escolha dos ministros foi sintomática, já que nenhum deles foi selecionado por suas habilidades na área, ao contrário: vieram porque satisfaziam a sanha fundamentalista. O primeiro é professor das Forças Armadas; o segundo, olavista<sup>3</sup>; em seguida, veio um pastor presbiteriano, alvo de denúncias por corrupção, que envolve outros pastores.

Políticas consagradas foram esquecidas e nada foi proposto, a não ser o modelo de escolas cívico-militares, cuja presença de militares – sem conhecimento do cotidiano e das políticas de educação – não se resumiu à área da disciplina, o que interferiu também no processo pedagógico, indicando um caminho para a consolidação da escola sem partido<sup>4</sup>, ideologia da qual o ministro olavista foi porta-voz.

O desfinanciamento veio como consequência. Muito já foi dito, ao longo dos quatro anos, sobre a queda de recursos para o financiamento da educação como um todo e do ensino superior em particular, visto que é a etapa de ensino sob a responsabilidade do Governo Federal, com pouca participação dos entes subnacionais.

Todavia, quando se olha para trás e se analisa o percurso em perspectiva, tem-se a dimensão do retrocesso e do caminho a ser novamente percorrido para, minimamente, se chegar à meta de onde se partiu desde o golpe sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Fato que representou um marco importante para a educação, pois foi o governo que a substituiu o responsável por propor uma reforma do ensino médio que perpetua desigualdades abissais entre escolas públicas e privadas, especialmente nesta etapa de ensino, dificultando ainda mais o acesso ao ensino superior.

3 Olavista: adepto das ideias de Olavo de Carvalho, defensor de ideias fascistas para a educação.

4 Sobre o tema, leia o artigo: <<https://www.geledes.org.br/nada-mais-ideologico-do-que-uma-escola-sem-partido/>>.

Em 2021, o Inesc, em parceria com o Vox Populi, realizou uma [pesquisa](#) inédita com adolescentes de todo o Brasil, estudantes do ensino médio. E o que se encontrou foi um cenário trágico, com defasagem da rede pública em relação à rede privada, além de abandono das escolas públicas. Então, além do passivo deixado pela pandemia da Covid-19, há a introdução de uma reforma nada participativa, sendo implementada exatamente no momento pós-pandêmico, sem tratar as sequelas deixadas e provocando novas.

O [Plano Nacional de Educação](#) (PNE), com vigência de 2014 a junho de 2024, passou por uma avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), mas o balanço não foi nada alvissareiro. Faltando um pouco mais de um ano para o término, muitas metas não foram atingidas, e outras, consideradas como conquistas, já estavam em processo quando o Plano foi aprovado.

Algumas dessas metas merecem destaque. No caso da educação infantil, apenas a meta de cobertura da faixa etária de 4 a 5 anos está bem atendida (94%). A de 0 a 3 anos, público acolhido pelas creches, tem uma cobertura que está em apenas 37%, bem longe da meta de 50%, a ser alcançada dentro de um ano. No ensino fundamental, nos anos de 2020 e 2021, afetados pela pandemia do novo coronavírus, o índice de conclusão foi menor do que em 2013 e até 16 anos (ou na “idade recomendada”) foi de 81%, distante da meta de 95%.

Já o ensino médio, que tem como meta alcançar 85% da população de 15 a 17 anos até 2024, está com apenas 74% de cobertura, aquém do previsto, situação que é agravada com a implementação da reforma do ensino médio, que mesmo o atual governo, recém-eleito, insiste em manter, sem ouvir as pessoas envolvidas, como gestores da educação, escolares e professores, entre outras.

As matrículas em instituições públicas de ensino superior deveriam crescer 40% no período de vigência do PNE; no entanto, aumentaram apenas 3,6%. Um dos motivos certamente é a falta de investimentos e a retirada gradual de recursos dessa etapa de ensino durante os últimos quatro anos. Entre 2019 e 2021, houve queda nas matrículas de pós-graduação (tanto de mestrado quanto de doutorado), corroborada pela queda da oferta de bolsas de estudo para pesquisadoras/es.

Por fim, a meta 20, a de financiamento, que garante que as outras sejam atendidas, que deveria chegar, em 2024, ao equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) (incluindo os três entes da Federação), está em 5,1%, sendo que a maior participação vem dos municípios, o ente que menos arrecada, o que indica que o Governo Federal precisa aportar mais recursos e com urgência.

## 2. O perfil dos gastos federais com educaço

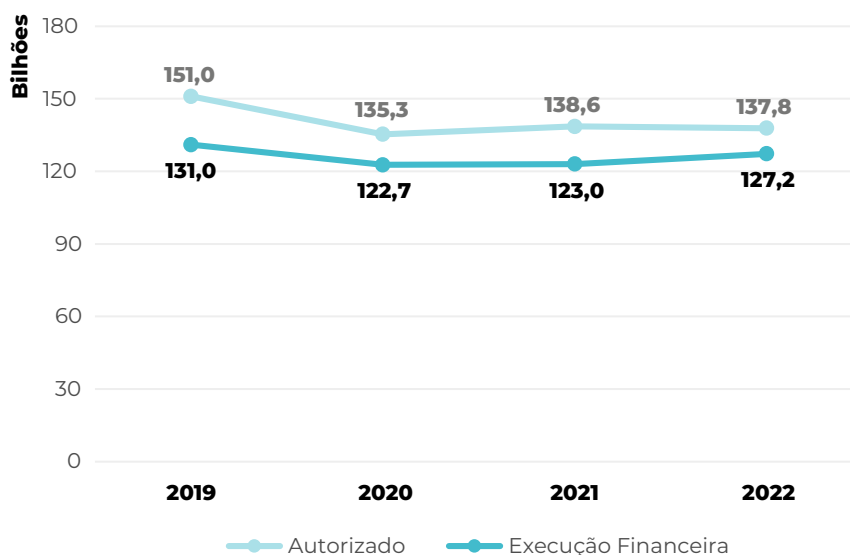
Como o PNE propõe a ampliaço do financiamento com base no PIB, a participaço da União caiu de 1,5% em 2015 para 1,1% em 2021, mesmo com os acréscimos da complementaço do Fundo de Manutenço e Desenvolvimento da Educaço Bsica (Fundeb).

O gráfcico 7 apresenta a execuçao financeira da Uniào da funço educaço, que agrega as açoes diretamente ligadas à área. Observa-se que, mesmo com um Plano a ser cumprido, visto que é lei, os recursos foram caindo em termos reais ao longo dos quatro anos, passando de R\$ 131 bilhões em 2019 para R\$ 127 bilhões em 2022, mesmo com a aprovaço da lei do “novo Fundeb”<sup>5</sup>, que prevê, até 2026, aumentos graduais na complementaço da Uniào para o Fundo.

### GRÁFCICO 7

#### Execuçao financeira da funço educaço | de 2019 a 2022

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extraço dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboraço prpria.

## EDUCAÇO BSICA

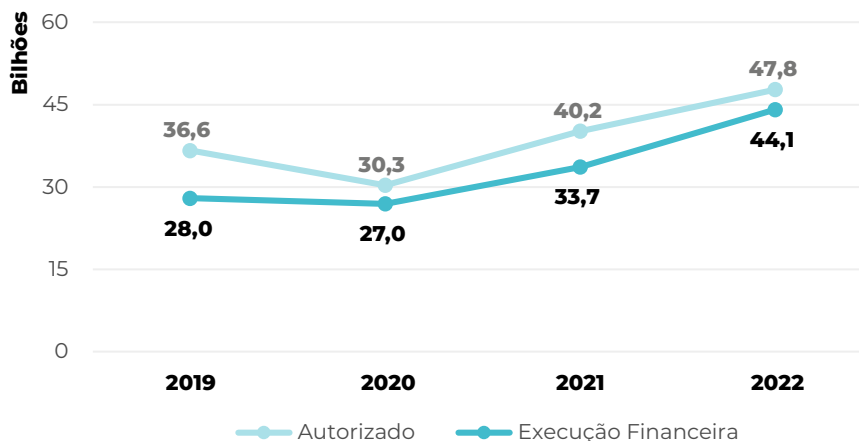
A ampliaço de recursos entre 2020 e 2022 na Educaço Bsica deve-se ao novo Fundeb (gráfcico 8). Ou seja, nã há aportes de recursos federais além das obrigaçoes legais. O Inesc vem demonstrando, em seus relatórios anuais, que a educaço sofreu cortes e descaso ao longo do governo passado, nã sendo priorizada nem sequer durante a pandemia.

5 A contribuço da Uniào para o novo Fundeb sofrerá um aumento gradativo, até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o Fundo em 2026. Passará de 10% do modelo do extinto Fundeb, cuja vigência se encerrou em 31 de dezembro de 2020, para 12% em 2021; em seguida, para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; e 21% em 2025, até alcanar 23% em 2026 (FNDE).

### GRÁFICO 8

#### Execução financeira da educação básica | de 2019 a 2022

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



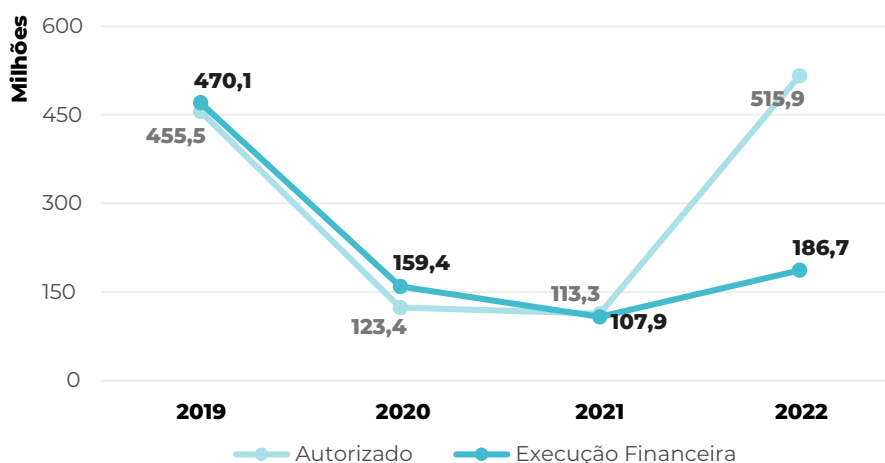
Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

Quando são analisadas as metas do PNE, constata-se que a primeira etapa da Educação Infantil, que atende crianças de 0 a 3 anos nas creches e está longe de atingir sua meta de 50% de cobertura até 2024, teve os seus recursos minguados. Em 2019, foram R\$ 470 milhões, chegando a R\$ 107 milhões em 2021, com discreto aumento para R\$ 186 milhões em 2022 (gráfico 9). Impressionam o descaso e o descompromisso com algo que foi aprovado pelo Congresso Nacional, com base em discussões intensas nas conferências nacionais.

### GRÁFICO 9

#### Execução financeira da subfunção Educação Infantil | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

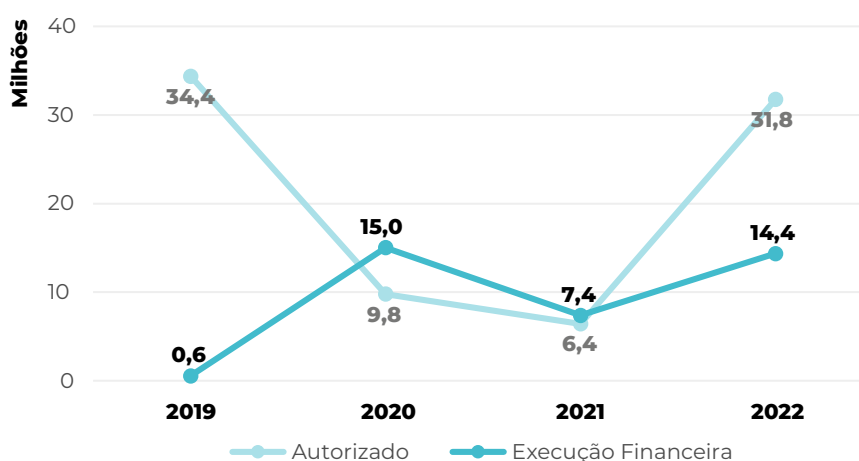
A Educação de Jovens e Adultos (EJA) foi totalmente desconsiderada ao longo dos últimos quatro anos (gráfico 10), o que impede que o Estado cumpra com as metas de alfabetização de adultos e com a profissionalização no ensino médio. Os recursos executados, em sua maior parte, foram de restos a pagar. Em 2020, nada foi executado, apenas ações de anos anteriores, mesmo sendo ano de pandemia, quando todas as atividades escolares tiveram que migrar para o virtual. Houve uma recuperação em 2022, insuficiente para reduzir os efeitos do descaso ao longo do tempo.

Não se pode deixar de constatar que a referida política tem, como público majoritário, pessoas empobrecidas, que não tiveram condições de se dedicar apenas à escola ou sequer puderam frequentá-la. É uma política que resgata a possibilidade de sonhar com uma vida digna, com melhor renda. Então, não priorizá-la significa grave violação de direitos e a manutenção intencional de pessoas com baixa ou nenhuma escolaridade.

### GRÁFICO 10

#### Execução financeira da subfunção Educação de Jovens e Adultos | de 2019 a 2022

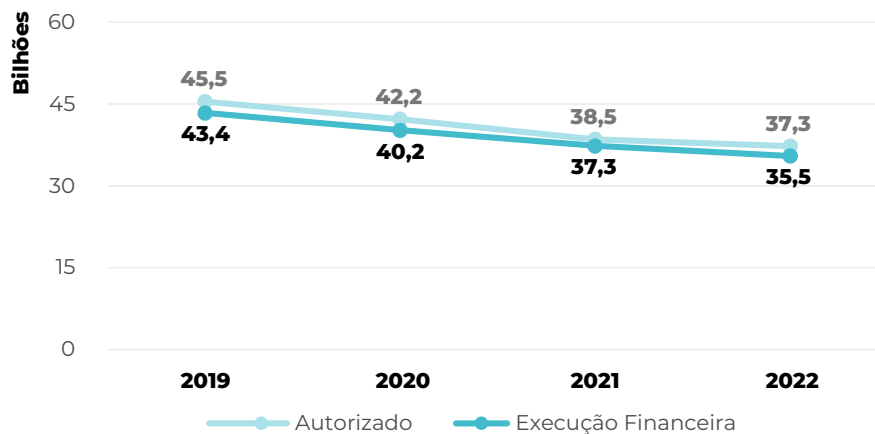
(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



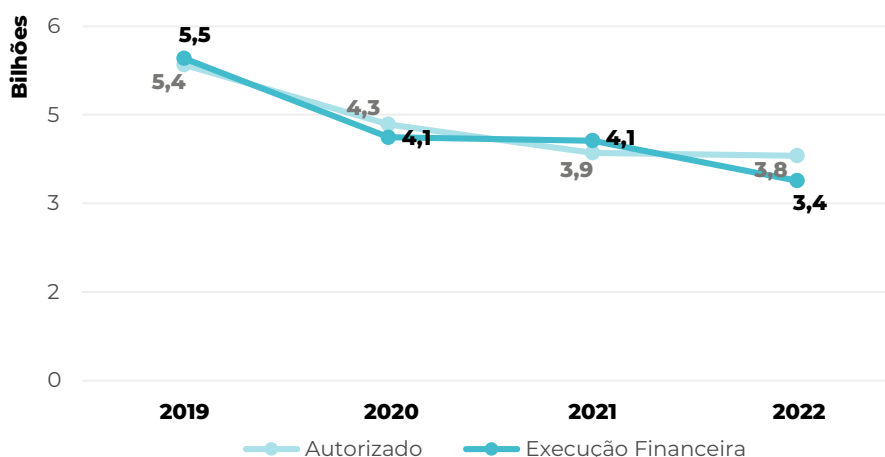
Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

## ENSINO SUPERIOR

A etapa de ensino sob a responsabilidade do Governo Federal foi uma das mais prejudicadas ao longo dos últimos quatro anos. O gráfico 11 apresenta o resultado decrescente da execução financeira do Ensino Superior entre 2019 e 2022, que passou de R\$ 43,3 bilhões para R\$ 35,4 bilhões. Há efeitos da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos para toda a educação, como já se discutiu exaustivamente neste e nos relatórios anteriores, mas o descaso do governo passado foi determinante para o descalabro, juntamente com o discurso de ódio contra universidades, pesquisadoras/es, professoras/es, além da entrada forte das igrejas na educação. Tudo isso, somado, deixa uma trilha de desmonte, com a qual o atual governo precisa lidar.

**GRÁFICO 11****Execução financeira da subfunção Ensino Superior | de 2019 a 2022***(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)**Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.*

Veja-se no gráfico 12 que a principal instituição de fomento à pesquisa, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ao longo desse período, também perdeu muitos recursos em termos reais, saindo de R\$ 5,4 bilhões em 2019 para R\$ 3,3 bilhões em 2022. Foi uma perda brutal de verbas, que já eram insuficientes. Resultado: conforme dito anteriormente, nos últimos dois anos, a concessão de títulos de mestrado e doutorado foi reduzida. Pode-se colocar tal realidade na conta da pandemia? Não apenas, porque a falta de bolsas foi crucial e afetou o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro.

**GRÁFICO 12****Execução financeira da Capes | de 2019 a 2022***(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)**Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.*

### 3. De olho em 2023

O final de 2022 no Congresso Nacional foi agitado em funçõ da votaçõ da chamada PEC da Transiçõ, que, caso nã fosse aprovada, faria com o que o atual governo tivesse muitas dificuldades com o orçamento pùblico, que estava completamente desmantelado, conforme [análise realizada pelo Inesc, quando da apresentaçõ do Projeto de Lei Orçamentária Anual \(PLOA\)](#).

Aprovada a PEC, recursos foram redistribuídos pelas rubricas, o que deu um fôlego para a educaçõ, garantindo um total de R\$ 143,4 bilhões ou R\$ 12 bilhões adicionais ao proposto pelo governo anterior. Valor insuficiente, dado o tamanho do desmonte dos últimos quatro anos; porém, foi o possível, levando-se em consideraçõ que o PLOA foi elaborado ainda pelo governo passado e há limites de recursos em todas as políticas. Espera-se, contudo, que tal valor seja executado na íntegra, com maior participaçõ da sociedade e com o retorno das instâncias de controle social.

De acordo com [Nota Técnica](#) da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, a má gestão – associada ao teto de gastos – motivou que as despesas discricionárias de educaçõ despencassem pela metade em termos reais entre 2015 e 2021, passando de R\$ 41,3 bilhões para R\$ 20,7 bilhões no período. E as obrigatórias, se nã fosse pelo novo Fundeb, que impõe a ampliaçõ do repasse entre 2021 e 2026, permaneceriam no mesmo patamar.

Houve, por parte do governo passado, uma utilizaçõ da educaçõ como arma na guerra cultural instalada por eles. Conforme citado anteriormente, a militarizaçõ de escolas e a concepçõ da escola sem partido contribuíram para retrocessos e para o desprezo por pesquisa e ciênci. Tudo isso, somado à falta de recursos e à pandemia, permitiu que a situaçõ ficasse calamitosa.

A equipe de transiçõ do novo governo encontrou cenário de terra arrasada. Veja-se uma síntese do que a equipe percebeu registrado no Relatório de Transiçõ:

De 2019 a 2022, o Ministério da Educaçõ (MEC) e suas autarquias sofreram retrocessos institucionais, orçamentários e normativos, observando-se falta de planejamento; descontinuidade de políticas relevantes; desarticulaçõ com os sistemas de ensino estaduais e municipais e da rede federal de ensino; incapacidade de execuçõ orçamentária; e omissões perante os desafios educacionais. Além disso, houve indícios graves de corrupçõ que precisam ser investigados.

O descaso com a educaçõ atingiu diversos programas, como os de alimentaçõ escolar, construçõ de creches e escolas, organizaçõ curricular, ampliaçõ do tempo integral, iniciaçõ à docênci, entre outros. As poucas iniciativas adotadas foram tardias, beneficiaram um limitado número de estudantes e estiveram desconectadas das necessidades reais, como no caso da estratégia de formaçõ de professores por meio de plataformas de educaçõ a distância, sem coordenaçõ nacional, incentivo e valorizaçõ dos educadores.<sup>6</sup>

6 Relatório Final da Transiçõ.



Sabe-se das dificuldades de se governar com base em um Plano Plurianual (PPA) do governo anterior, com uma LOA remendada e melhorada a partir da aprovação da Emenda Constitucional da Transição, mas ainda insuficiente para os enormes desafios em todas as áreas. Entretanto, é preciso monitorar a elaboração do novo PPA e o que virá como proposta para a nova versão do PNE a partir do próximo ano.

Há prioridades aos montes, como a melhoria na infraestrutura das escolas, a construção de novas salas de aula, o retorno do investimento em novas universidades descentralizadas, além de recursos para a educação indígena, quilombola e a educação do campo, que foram as mais penalizadas pela pandemia e pelo descaso do governo Bolsonaro.

Com o aporte de recursos advindos da Emenda da Transição, algumas áreas foram priorizadas, como a recuperação dos valores das bolsas de graduação e pós-graduação. A dotação autorizada para o ensino superior saiu de R\$ 34 bilhões propostos para R\$ 39 bilhões aprovados.

Outro exemplo foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que não adquiria reajuste desde 2016. Para 2023, o governo anterior propôs R\$ 3,9 bilhões, mas – a partir da aprovação da Emenda da Transição – o autorizado ficou em R\$ 5,4 bilhões, um aumento de 38%, o que possibilita a elevação do valor por estudante para a alimentação escolar.

Mais uma área digna de nota e acompanhamento é a subfunção Educação Infantil, para a qual o governo anterior previu R\$ 5 milhões e o atual alocou R\$ 356 milhões para a construção, o apoio e a manutenção de escolas para Educação Infantil (creches e pré-escola).

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) saiu de R\$ 16 milhões propostos para R\$ 57 milhões aprovados. A ação de infraestrutura nas escolas saiu de R\$ 3 milhões para R\$ 917 milhões. E, por fim, têm-se, agora, R\$ 45 milhões, mesmo que insuficientes, para a valorização da diversidade, o respeito aos direitos humanos e a inclusão, esquecidos durante os últimos quatro anos.

O retorno da participação social é urgente. Esperamos que o novo governo ouça a comunidade escolar, que tem muito a dizer sobre as condições das escolas em todas as etapas de ensino e as universidades. São importantes as medidas iniciais de aumento real das bolsas de iniciação científica e pós-graduação, além da bolsa-permanência, que estavam sofrendo com falta de reajustes e com cortes, permitindo que a meta para a pós-graduação no PNE retrocedesse em número de mestres/as e doutores/as. Porém, para que o Brasil tenha, de fato, uma educação pública que eleve a escolaridade de sua população com qualidade, a participação da União no seu financiamento precisa ser maior e mais efetiva.

E participação não só no financiamento, mas na construção do Sistema de Educação, previsto na Constituição Federal e no PNE, que não foi cumprida ainda, apesar de existirem projetos em tramitação avançada no Congresso Nacional. Além disso, precisa ocorrer a revogação da reforma do ensino médio, que, em curto prazo, ampliará as desigualdades entre estudantes das escolas públicas e privadas. É necessário que se faça uma reforma de fato, mas que seja construída com estudantes, professores e movimentos sociais pela educação.



## Agenda necessária

Ao longo de 2023, iremos monitorar a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para a construção de uma agenda para a área de educação do novo governo:

- 1.** Revogar a reforma do ensino médio.
- 2.** Recompôr os recursos para o ensino superior, com atenção à bolsa-permanência, que atende estudantes de baixa renda, negros/as, indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais.
- 3.** Ampliar os recursos para a educação já no próximo ano.
- 4.** Ampliar em mais de 50% os recursos para a educação infantil.
- 5.** Propor um novo Plano Nacional de Educação, com ampla participação da sociedade.



# Direito à cidade



Foto licenciada: Bruno Santos | Folhapress

## 1. Panorama geral

As políticas de cidades sofreram com a displicência do governo nos últimos quatro anos. Pouco ou nenhum recurso foi destinado a dirimir o déficit habitacional, que cresceu no período. Também houve poucas verbas para melhorar a qualidade do transporte público, que, do jeito que está hoje, dificulta o ir e vir das pessoas, até mesmo para acessar o trabalho, os postos de saúde, as escolas, a cultura e o lazer.

Na mobilidade urbana, há uma crise de modelo. A remuneração por tarifa provoca o círculo vicioso de aumentos constantes, com perda de demanda pela dificuldade que os usuários têm de arcar com tais aumentos. Essa crise foi agravada pela pandemia da Covid-19, oportunidade na qual o Governo Federal, como ente que mais arrecada, poderia liderar uma proposta perene para a política, se assim o desejasse.

Uma das soluções de curto prazo encontradas foi a Emenda Constitucional nº 123/2022, aprovada há menos de três meses das eleições, que destinou R\$ 2,5 bilhões para os sistemas de transportes, com o objetivo de garantir a gratuidade aos idosos.

Contudo, a emenda ficou pior do que o soneto, pois propagou a ideia de que o direito dos idosos está atrapalhando o funcionamento do sistema. Contudo, isso não é verdade, pois os custos são produzidos pelos quilômetros rodados e não pelo número de passageiros, embora as empresas garantam contratos que as remuneram por passageiros. Esse é um dos motivos de não se ter maior número de veículos trafegando e garantindo maior conforto aos usuários, que transitam em ônibus superlotados.

Além disso, não foram previstos na emenda mecanismos de transparência sobre os repasses aos municípios, que não precisarão demonstrar onde e como estão aportando os recursos, que provavelmente irão para as empresas, como subsídios, de forma bastante obnubilada.

Seguindo a mesma tendência, a subvenção para os programas habitacionais caiu consideravelmente ao longo do período, não contando com praticamente recurso algum para novos empreendimentos, pois o gasto foi quase todo em restos a pagar ou obras iniciadas em anos anteriores. Isso aconteceu mesmo diante da crise pandêmica, quando se soube que as condições de moradia e saneamento afetam diretamente os cuidados necessários para a não

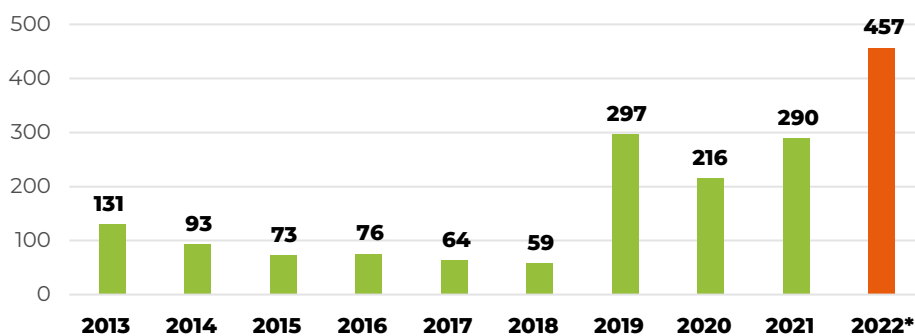
propagação do vírus. De acordo com dados do Ipea, [a população em situação de rua no Brasil cresceu 38% entre 2019 e 2022, quando atingiu 281.472 pessoas](#). E mais: segundo os cálculos mais recentes da [Fundação João Pinheiro](#), o déficit habitacional é de 5,9 milhões de domicílios.

Os balanços anteriores realizados pelo Inesc demonstraram as consequências do fim do Ministério das Cidades, razão pela qual suas atribuições foram pulverizadas pela Esplanada dos Ministérios, o que enfraqueceu as políticas urbanas típicas. Percebeu-se isso na habitação, no saneamento e no transporte público. Com relação ao saneamento urbano, tanto a oferta de água potável quanto o recolhimento e o tratamento de esgoto, bem como os resíduos sólidos, não foram cuidados pelo governo passado.

A falta de políticas para habitação, saneamento e redução das consequências das mudanças climáticas transforma cada período de chuvas em uma catástrofe, com cada vez mais mortes. De acordo com dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a partir de 2019, houve um aumento significativo no número de mortes (gráfico 13) em decorrência das chuvas, muitas delas evitáveis, caso houvesse investimento em prevenção.

### GRÁFICO 13

#### Número de mortes por excesso de chuva no Brasil



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (CNM)/Defesas Civis  
\*até 31/05/2022

E nos dois primeiros meses de 2023 não foi diferente, especialmente com a tragédia de São Sebastião, em São Paulo, onde se escancararam mais uma vez as enormes desigualdades. A falta de fiscalização do poder público com a invasão dos mais abonados em áreas de proteção ambiental deixou em risco a população de baixa renda, provocando inúmeras mortes também evitáveis, além de deixar um sem-número de desabrigados.

## 2. O perfil dos gastos federais com políticas urbanas

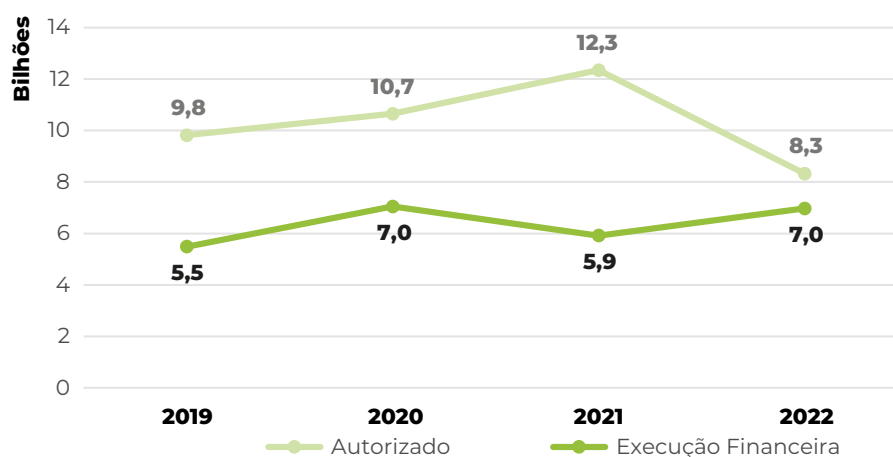
As políticas urbanas são inúmeras e não se concentram apenas no Ministério das Cidades ou mesmo no Governo Federal, até porque boa parte delas é de responsabilidade dos entes subnacionais. No entanto, aqui apresentam-se algumas áreas relevantes, que merecem destaque, como habitação e transporte, além de uma mirada panorâmica nas funções urbanismo e habitação, por concentrarem muitas ações relevantes para as cidades, incluindo o transporte coletivo urbano.

Como se constata no gráfico 14, para a função urbanismo, desde 2019, o executado esteve sempre abaixo do autorizado, com altos e baixos, mas sempre aquém das necessidades, com valores gastos da ordem de R\$ 6 bilhões por ano. E as ações voltadas para prevenção e erradicação em assentamentos precários não tiveram recursos nos quatro anos passados, mesmo com o aumento dos riscos em função da crise climática.

#### GRÁFICO 14

##### Execução financeira da função urbanismo | de 2019 a 2022

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

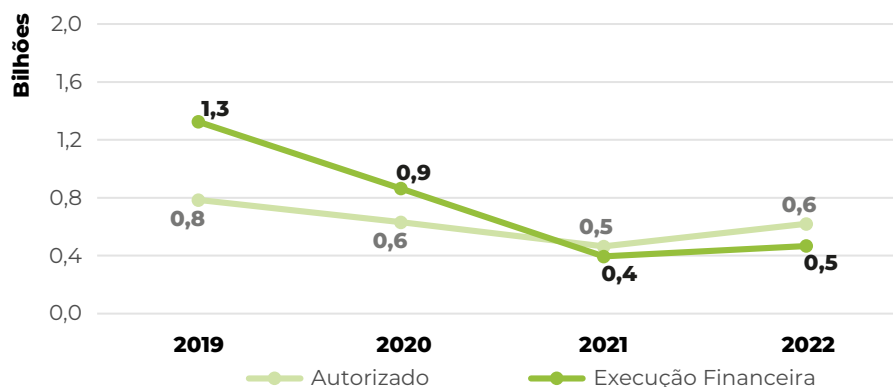
## TRANSPORTE PÚBLICO URBANO

O gráfico 15 demonstra o desfinanciamento da subfunção transporte coletivo, que, mesmo com uma leve ampliação em 2022, em função do aporte de recursos, sofreu uma queda de 65%, passando de uma execução financeira de R\$ 1,3 bilhão em 2019 para R\$ 468 milhões em 2022.

#### GRÁFICO 15

##### Execução financeira da subfunção transporte coletivo | de 2019 a 2022

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

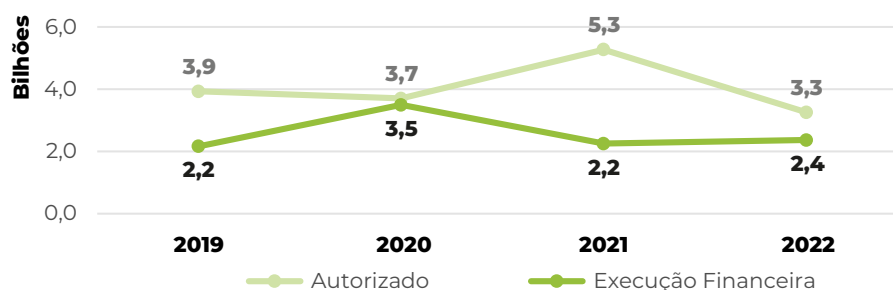


A subfunção infraestrutura urbana (gráfico 16), que complementa o transporte coletivo com ações como sistema de transporte coletivo urbano, apoio à construção de corredores exclusivos, além de urbanização de assentamentos precários, mesmo sendo de grande relevância para o cotidiano das cidades, teve uma baixa execução, visto que os recursos, em sua maior parte, foram gastos em restos a pagar ao longo dos quatro anos. Mesmo em 2020, quando se percebe uma execução maior, dos R\$ 3,4 bilhões executados, apenas R\$ 78 milhões (ou cerca de 2,3%) referem-se ao ano corrente. O restante (R\$ 3,34 bilhões) é composto por gastos com despesas realizadas em anos anteriores ou em andamento. E a referência é o primeiro ano da pandemia, quando a melhoria da qualidade do transporte público e dos assentamentos precários era fundamental para a garantia da vida.

### GRÁFICO 16

#### Execução financeira da subfunção infraestrutura urbana | de 2019 a 2022

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



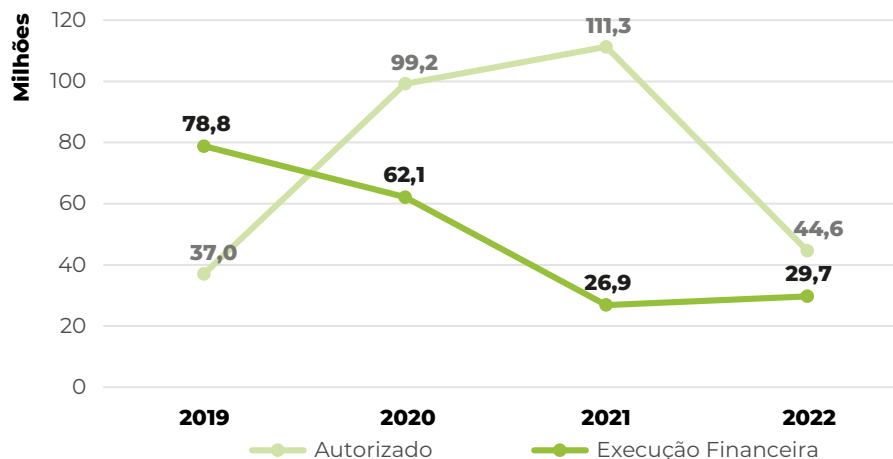
Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

## HABITAÇÃO

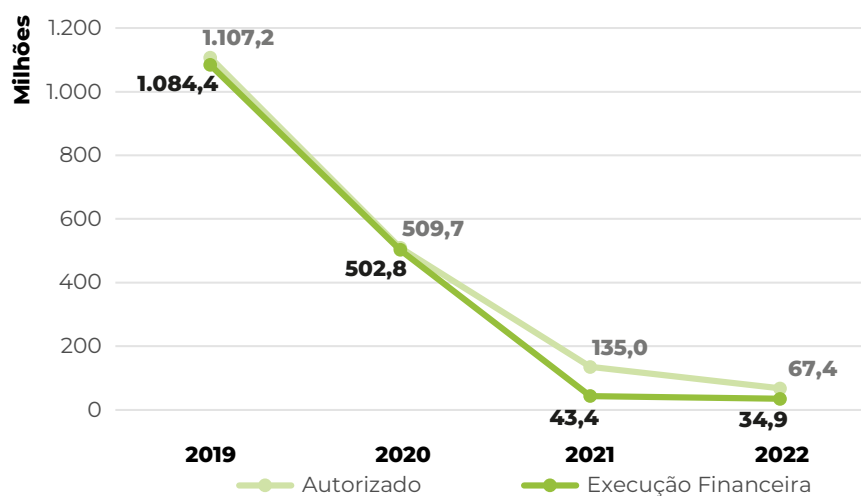
Há um enorme déficit habitacional no Brasil<sup>7</sup>, agravado pela pandemia, pelos efeitos das mudanças climáticas e pelo descaso do governo passado com as políticas sociais de um modo geral. E com habitação particularmente, pois, ao trocar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pelo Casa Verde e Amarela, dificultou o acesso das pessoas com as menores faixas de renda para a aquisição de imóveis. Ao longo dos quatro anos, houve uma queda considerável nos recursos para subvenções, de acordo com a lei que criou o PMCMV.

A execução financeira da função foi caindo ao longo do governo passado, conforme comprova-se no gráfico 17. Além disso, nos últimos dois anos, ficou abaixo de R\$ 30 milhões, valores muito baixos para qualquer política de habitação em um país com as dimensões do Brasil. Aliás, trata-se de valor próximo aos gastos em dinheiro vivo pela família Bolsonaro em seus imóveis, com ampla [divulgação na mídia](#).

7 A última pesquisa da Fundação João Pinheiro aponta que o Brasil tinha um déficit habitacional de 5.876 milhões de moradias em 2019, mas esses dados ainda não preveem o período da pandemia, em que houve aumento no número de pessoas despejadas. Conforme o levantamento da [Campanha Despejo Zero](#), entre agosto de 2020 e maio de 2022, aumentou em 393% o número de famílias despejadas no Brasil.

**GRÁFICO 17****Execução financeira da função habitação** | de 2019 a 2022*(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)**Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.*

A queda também ocorreu para as compensações feitas pelo Governo Federal aos juros subsidiados da casa própria até 2021 (com base na lei do Minha Casa Minha Vida) e a partir de 2021 (com a lei do programa Casa Verde e Amarela) (gráfico 18). Em 2019, a execução foi de R\$ 1 bilhão; todavia, especialmente a partir de 2021, os recursos caíram significativamente para patamares da ordem de R\$ 35 milhões ou cerca de 3% do gasto em 2019, mesmo com o aumento da demanda por habitações e com o aumento do número de pessoas em situação de rua ou abaixo da linha da pobreza.

**GRÁFICO 18****Execução financeira das ações de subvenção contidas nos encargos especiais** | de 2019 a 2022*(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)**Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.*



### 3. De olho em 2023

O governo Lula fez um diagnóstico de todas as áreas, incluindo as políticas urbanas. A constatação é de abandono e desleixo. No caso da habitação, mesmo tendo-se criado um programa substituto, não se aportaram recursos para habitação de interesse social ou mesmo recursos para subsídio de juros para as faixas de renda mais baixas.

A mobilidade urbana foi abandonada à própria sorte, com quase recurso algum do Governo Federal, o que deixou todo o peso da crise do transporte coletivo urbano com os usuários (que pagam tarifas cada vez mais altas) e os municípios (já muito onerados com o excesso de obrigações e poucos recursos). E quando se aprovou recurso complementar, com a emenda eleitoreira, não foram previstos mecanismos de prestação de contas, o que contribuiu para o fortalecimento de empresas, em detrimento do direito das pessoas usuárias do transporte público.

Não houve política para saneamento, mesmo diante da maior pandemia vivida pelo país e pelo mundo. Não houve política para prevenção de acidentes naturais ou para conter as questões climáticas em meio urbano. Em resumo, o Governo Federal abdicou de contribuir com as políticas urbanas.

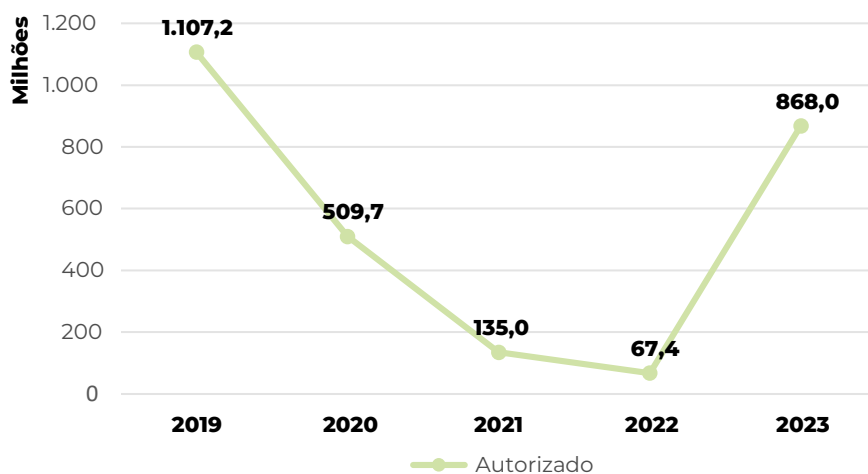
Então, diante de tamanho descalabro, espera-se que o novo governo Lula dê especial atenção à montagem do Ministério das Cidades, não apenas com relação à alocação de recursos, mas na escolha daqueles e daquelas que irão fazer as ações propostas acontecerem. Faz-se necessário ter um quadro que defenda o direito à cidade para todas as pessoas, facilitando o acesso a equipamentos urbanos. E que tais equipamentos de saúde, educação e assistência social, entre outros, sejam descentralizados e com transporte público adequado e acessível.

Espera-se a recomposição do Conselho das Cidades, com ampla participação de movimentos e organizações sociais de habitação, mobilidade urbana, defensoras e defensores do direito à cidade, visto como acesso livre, especialmente para os mais vulnerabilizados.

Com o esforço de aprovação da Emenda Constitucional 126/2022, conhecida como PEC da Transição, já é perceptível que, para 2023, ter-se-á um pouco mais de recursos. Note-se no gráfico 19 que o autorizado para 2023 para habitação é bem maior do que em todos os anos do governo anterior.

**GRÁFICO 19****Valores autorizados para a função habitação | de 2019 a 2023***(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)**Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.*

Isso também é perceptível para os valores autorizados para as subvenções voltadas para o Programa Minha Casa Minha Vida, que ficou acima dos R\$ 800 milhões, o que ainda é pouco, mas já representa um respiro após anos de descaso (gráfico 20).

**GRÁFICO 20****Valores autorizados para subvenções para o programa de habitação | de 2019 a 2023***(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)**Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.*

## Agenda necessária

Ao longo de 2023, iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para a construção de uma agenda para o direito à cidade:

- 1.** Criar fundo de financiamento do transporte público urbano rumo à tarifa zero.
- 2.** Ampliar os recursos para um programa de habitação para a menor faixa de renda.
- 3.** Recriar o Conselho das Cidades.





# Meio ambiente

Foto licenciada: André Villas-Bôas | ISA

## 1. Panorama geral

A partir de 2016 e com maior intencionalidade no período de 2019 a 2022, assistimos ao desmantelamento da política ambiental no Brasil. Isso ocorreu por meio de mudanças de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica, que resultaram em cortes de orçamentos, enfraquecimento institucional dos órgãos ambientais<sup>8</sup> e dos instrumentos da política de meio ambiente, além de bloqueios às instâncias de participação social.

No caso da política ambiental, o desmantelamento foi amplamente visibilizado por meio da sucessão de medidas legais e infralegais – portarias, instruções normativas e decretos. O controle do órgão ambiental, pela primeira vez na sua história, foi explicitamente funcional ao seu desmonte, convertendo-se em uma máquina de edição de normas que, entre outros propósitos, objetivaram o enfraquecimento da responsabilização administrativa para a punição dos infratores ambientais<sup>9</sup>.

O orçamento para o meio ambiente, que foi acompanhado de perto pelo Inesc durante a gestão Bolsonaro, foi parte do desmantelamento e está, por sua vez, intimamente relacionado com o aumento do desmatamento, da grilagem de terras, do crime organizado, das tragédias ambientais e da violência.

Nos últimos quatro anos, as taxas de desmatamento na Amazônia e no Cerrado atingiram picos comparados aos do período de 15 anos anteriores. Na Amazônia, houve aumento de 60% do desmatamento, a maior alta percentual que já ocorreu em um mandato presidencial, desde o início das medições por satélite, em 1988<sup>10</sup>.

---

8 “Houve efetivo aparelhamento e ocupação de cargos gerenciais e de direção sem capacidade técnica e política de atuação na área de proteção e gestão ambiental. São contundentes os casos de perseguição e assédio aos servidores dos órgãos” (Relatório Final – Gabinete de Transição, 2022).

9 Disponível em: <[https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Dando-nome-aos-bois\\_corrigido.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Dando-nome-aos-bois_corrigido.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2023.

10 Disponível em: <<https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>>. Acesso em: 25 mar. 2023.



Agora, passados quatro anos de gestão Bolsonaro, os desafios para a política ambiental no Brasil são enormes. E não se trata somente de reconstrução, porque o avanço da fronteira agrícola/pecuária/mineral/energética sobre a floresta e sobre direitos territoriais, assim como o avanço do crime organizado e do desmatamento em todos os biomas, impõe soluções nem sempre conhecidas.

A política ambiental, embora amparada por legislação sólida, sempre foi muito frágil. Isso se expressa de forma mais visível na pequenez do orçamento da União destinado à Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o que sempre impediu sua efetiva implementação nas suas diversas escalas – federal, estadual e municipal. Parte da falta de recursos deve ser endereçada ao teto de gastos, que, desde 2016, impossibilita o crescimento real das despesas por 20 anos, reduzindo gastos e investimentos públicos em setores fundamentais.

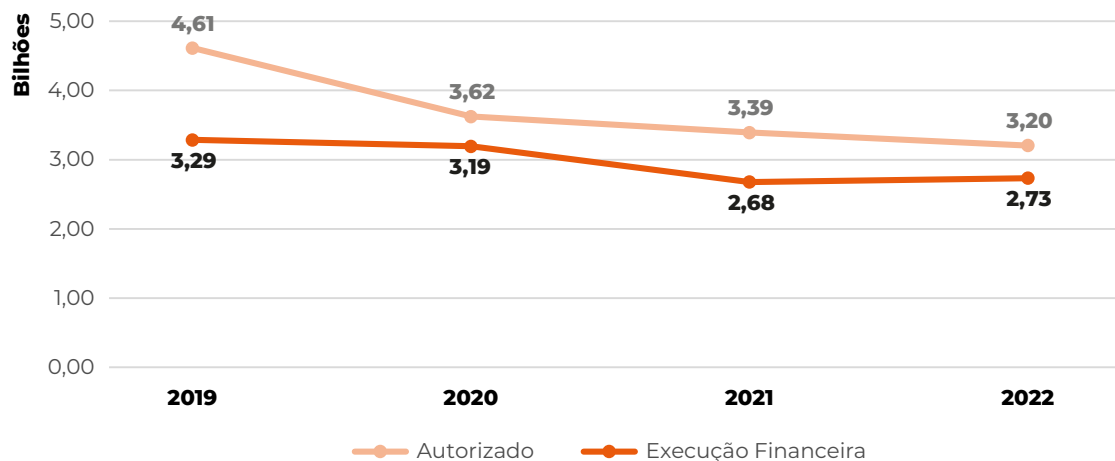
A mudança de gestão do Governo Federal em 2022 e o seu compromisso com a proteção ambiental desafiam os poderes públicos para a construção de caminhos para o financiamento da política ambiental que garantam a efetiva implementação da PNMA. Nesse sentido, para o meio ambiente, assim como para as demais políticas públicas, a revisão do teto de gastos é um passo importante, mas não é o único.

É preciso ousar na construção de uma arquitetura de financiamento para a política ambiental cujos diversos e principais fundos voltados para o meio ambiente sejam mais funcionais, efetivos e convergentes com as políticas ambiental e climática do País. É fundamental que a questão da repartição de recursos públicos entre os entes da Federação seja mais coerente com as responsabilidades compartilhadas na implementação da PNMA. A presente análise, assim como as demais [produzidas pelo Inesc com o tema do financiamento](#), é uma contribuição para que esse caminho possa ser trilhado.

## 2. O perfil dos gastos federais da área de meio ambiente

### MEIO AMBIENTE EM GRANDES NÚMEROS

O quadro mais geral do orçamento dos órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) evidencia como o dismantelamento se objetivou em uma perda progressiva de recursos e de capacidade de execução financeira ao longo dos quatro anos da gestão Bolsonaro, como mostram os números da tabela 2. Entre 2019 e 2022, a área perdeu, em termos reais, 18% de seus recursos. Em 2019, a execução financeira foi de R\$ 3,3 bilhões, passando para R\$ 2,7 bilhões em 2022.

**GRÁFICO 21****Execução financeira total do Ministério do Meio Ambiente (MMA) | de 2019 a 2022***(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)**Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.***TABELA 2****Execução financeira dos órgãos ambientais | de 2019 a 2022***(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)*

Unidade orçamentária	Autorizado	Execução financeira	Autorizado	Execução financeira	Autorizado	Execução financeira	Autorizado	Execução financeira
	2019		2020		2021		2022	
Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)	66,09	2,38	41,08	4,09	33,33	1,33	34,89	0,01
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	10,59	0,42	7,69	3,81	0,72	1,00	0,57	0,38
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	2.615,12	1.846,71	2.185,79	2.018,60	2.121,38	1.646,11	1.881,89	1.691,37
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	1.149,28	1.103,58	879,43	845,81	822,59	740,17	787,62	744,26
Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)	101,46	88,68	94,46	90,16	88,99	84,86	83,16	81,02
Ministério do Meio Ambiente (administração direta)	672,04	244,08	414,91	230,28	325,69	204,85	416,28	216,31
<b>Total do MMA</b>	<b>4.614,58</b>	<b>3.285,85</b>	<b>3.623,36</b>	<b>3.192,75</b>	<b>3.392,70</b>	<b>2.678,31</b>	<b>3.204,41</b>	<b>2.733,34</b>

*Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.*

Os números carregam sentidos que precisam ser, contudo, desvelados pela trajetória das distintas unidades orçamentárias (UO) no período.

O **Instituto Chico Mendes (ICMBio)**, que, em 2019, executou R\$ 1,8 bilhão, chegou a 2022 com uma execução de R\$ 744 milhões, uma perda, em termos reais, de 32% em um órgão com um orçamento historicamente muito baixo. Por trás dos números está o cenário de redução do quadro de funcionários e da escolha de entrega de parte da gestão das unidades de conservação ao setor privado, por meio da iniciativa “Adote um Parque”, como apontado pelo Inesc.

O **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama)**, que, diferentemente das demais unidades orçamentárias (UO), é aparentemente o que menos perde, com uma queda de execução de 8% em 2022, se comparada à execução de 2019. Contudo, algumas qualificações devem ser feitas: I) a execução de 2020 foi elevada em decorrência do repasse de recursos oriundos do Acordo da Lava-Jato, que não foram, na prática, executados diretamente pelo Ibama; II) a pressão nacional e internacional impediu que seu orçamento fosse severamente cortado; III) o desmantelamento infralegal e da capacidade institucional do órgão para atuar no comando e no controle do desmatamento acarretou uma grande perda de efetividade da execução dos poucos recursos autorizados.

O **Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)** é uma tragédia à parte na política ambiental brasileira. O FNMA, que recebe, por lei, 20% das multas pagas ao Ibama, foi totalmente desmontado ao longo do tempo e não somente pela gestão Bolsonaro. Como é sabido no ativismo contra a “indústria da multa”, o recebimento dessa fonte de recursos foi restringido. Contudo, ainda que pequeno, o principal problema do FNMA é que a quase totalidade do seu recurso acaba sendo capturada pela chamada “Reserva de Contingência”. [O tema tem sido amplamente analisado e denunciado pelo Inesc](#). A execução orçamentária do FNMA no período é, assim, uma triste expressão da morte em vida desse Fundo.

O **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima/FC)** é outro com execução problemática, que piorou nos últimos quatro anos. Uma pequena parcela desse Fundo é administrada pelo MMA; já a parcela maior é transferida ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A parte que cabe ao MMA (como mostra a tabela 2), tanto a destinação quanto a execução, foi reduzida nos últimos quatro anos. O Fundo Clima, por seu potencial como instrumento de financiamento da política climática brasileira e por sua triste história de fracasso ao longo dos seus 13 anos de existência, merece um debate e uma reforma específica. Para isso, o Inesc tem produzido análises e participado do debate público para defendê-lo como instrumento potencialmente chave para uma política que construa uma transição energética com justiça socioambiental<sup>11</sup>.

A **administração direta (MMA)** teve sua execução financeira oscilando entre R\$ 244 milhões em 2019 e R\$ 204 milhões em 2021, subindo um pouco (para R\$ 216 milhões) em 2022. Como denunciado em [publicação anterior](#), na gestão Bolsonaro, o órgão foi “aparelhado” para a sua

11 Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/en/serie-caminhos-fundo-clima/>>.

destruição por dentro, para a qual a sua baixa dotação de recursos não foi um empecilho, dado que o poder de deixar “passar a boiada” estava concentrado “no parecer e na caneta”.

Contudo, a notória fragilidade orçamentária da administração direta do MMA e dos órgãos vinculados reflete uma histórica falta de prioridade à política ambiental no Brasil, que ultrapassa toda a gestão Bolsonaro.

Os dados da tabela 3 apresentam os mesmos números da execução do período sob a ótica do tipo de despesa (resultado primário).

### TABELA 3

#### Distribuição do orçamento para o meio ambiente entre tipos de despesa (%) | de 2019 a 2022

(valores em % a partir de dados corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)

Tipo de despesa	2019	2020	2021	2022
Despesa financeira	5,8%	5,8%	6,5%	6,1%
Despesa primária obrigatória	68,0%	63,8%	67,7%	60,0%
Despesa primária discricionária	26,1%	25,4%	24,6%	32,6%
Despesa primária discricionária (emendas individuais)	0,4%	0,1%	0,3%	1,1%
Despesa discricionária decorrente de emendas		0,2%	0,1%	0,1%
Despesa discricionária decorrente de emenda de relator		4,7%	0,7%	0,1%

Fonte: *Siga Brasil*. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria. (\*) Dados referentes ao indicador de resultado primário (RP), classificação de RPO (despesas financeiras) a RP9 (emendas de relator). O resultado primário é um termo utilizado em contas públicas que mostra a diferença entre as receitas e despesas no exercício, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida.

Os dados da tabela 3 mostram um orçamento para o meio ambiente fortemente comprometido com despesas primárias obrigatórias, sendo estas em grande parte relativas às despesas com pessoal. O número merece qualificação, tendo-se em vista que reflete uma fragilidade estrutural da política ambiental, expressa no seu quadro crítico de servidores. O relatório final do gabinete de transição governamental resume a situação:

O quadro de servidores do Ibama, ICMBio, SFB e MMA encontra-se com 2.103 cargos existentes vagos. Enquanto o Ibama tinha 1.800 servidores atuando na fiscalização ambiental em 2008, agora são apenas cerca de 700, nem todos em campo (Relatório Final – Gabinete de Transição).

Isso significa que o percentual de gastos com pessoal (em torno dos 60%) reflete o quadro de absoluta insuficiência do orçamento da política ambiental brasileira. Evidencia, ainda, a necessidade de ampliação dos recursos destinados ao MMA e aos seus órgãos, dada a urgência de recomposição do quadro de pessoal e frente ao patamar já elevado dos gastos com despesas obrigatórias.

As despesas discricionárias, que alcançaram, em 2022, 32% das despesas gerais do MMA, correspondem (em termos de valor) a apenas R\$ 890 milhões para toda a política ambiental brasileira, em todo o País.

Analisando-se mais detalhadamente o comportamento das despesas discricionárias com programas finalísticos, quer dizer, aquelas despesas que significam entregas em ações “de ponta”, o quadro de fragilidade orçamentária da política de meio ambiente fica mais nítido. Os dados são apresentados na tabela 4 para o período de 2020 a 2022. Optamos por não compará-los com os de 2019, tendo em vista tratar-se de outra estrutura de programas formulados no Plano Plurianual 2016-2019.

Em 2022, as despesas discricionárias do meio ambiente totalizaram R\$ 890 milhões. Deste valor, foram gastos R\$ 637 milhões com políticas “na ponta”, como revela a tabela 4. A atuação em ações de combate ao desmatamento e aos incêndios, por sua vez, respondeu por R\$ 428 milhões, ou seja, 67% do total gasto com toda a política de meio ambiente no Brasil.

Já outros programas perderam recursos ou desapareceram do orçamento do meio ambiente no período.

#### **TABELA 4**

##### **Execução financeira dos programas finalísticos do meio ambiente | de 2020 a 2022**

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)

<b>Programas</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais	184,56	153,54	174,40
Qualidade ambiental e qualidade ambiental urbana	293,92	9,31	28,38
Mudança do clima	8,56	1,53	1,41
Ciência, tecnologia e inovação	0,28	0,00	0,00
Desenvolvimento regional e territorial	0,01	0,01	0,00
Oceanos, zona costeira e Antártica	0,73	0,08	0,00
Segurança alimentar e nutricional	19,83	0,00	0,00
Educação de qualidade para todos	0,42	0,04	0,00
Recursos hídricos	9,86	1,46	1,79
A hora do turismo	0,11	0,37	1,41
Educação superior (graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão)	0,53	1,21	0,91
Prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios nos biomas	157,46	241,77	428,40
Planejamento urbano	0,00	0,37	0,35
<b>Total de programas com despesas discricionárias</b>	<b>676,26</b>	<b>409,69</b>	<b>637,04</b>

Fonte: *Siga Brasil*. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.



A exceção é do programa “A Hora do Turismo”, que despontou como prioridade na gestão Bolsonaro e na sua articulação com o Centrão, por meio da execução de emendas parlamentares, em especial das chamadas emendas de relator.

### 3. De olho em 2023

Na gestão de Lula, o Ministério passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMC), órgão que também incorporou (ou obteve de volta) o serviço florestal brasileiro e a Agência Nacional de Águas (ANA).

Do ponto de vista orçamentário, o MMC conseguiu uma pequena, mas importante e simbólica, recomposição do orçamento para o ano de 2023. É preciso lembrar, como mostra a análise do Balanço do Orçamento Geral da União de 2021, que as negociações ao redor da PEC da Transição foram intensas e que foi notadamente reduzido o espaço (de negociação) fiscal para a recomposição do orçamento público brasileiro após o governo Bolsonaro.

No geral, a pequena folga de recursos para políticas setoriais em 2023 foi negociada entre o Gabinete de Transição, parlamentares aliados ao governo recém-eleito e o relator do orçamento. Para o meio ambiente, houve ganhos, conforme os números apresentados na tabela 5.

**TABELA 5**  
**Meio ambiente no orçamento de 2023**

(Valores correntes)

Unidade orçamentária	PLOA 2023	Dotação inicial
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (administração direta)	441,83	729,42
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	1.689,76	1.868,87
Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)	80,10	79,41
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	711,89	834,62
Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)	36,52	36,52
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	3,50	3,50
Serviço Florestal Brasileiro	65,14	80,00
Agência Nacional de Águas (ANA)	501,35	500,18
<b>Total</b>	<b>3.530,09</b>	<b>4.132,53</b>

Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

No **Ibama**, o aumento se deve à ampliação de recursos para as duas ações orçamentárias de combate ao desmatamento e queimadas.

- A ação de Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias (214M) passou de R\$ 38 milhões para R\$ 83 milhões.
- A ação de Controle e Fiscalização Ambiental (214N) passou de R\$ 231,5 milhões para R\$ 361,5 milhões.

No **ICMBio**, houve incremento de verbas para a principal ação orçamentária do órgão, que é a de “Apoio à criação, gestão e implementação das unidades de conservação (UCs) federais” (20WM), que passou de R\$ 145,5 milhões para R\$ 225,7 milhões. Outra ação que recebeu aportes adicionais foi a de “Fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais” (214P), que passou de R\$ 70 milhões para R\$ 114 milhões.

Por fim, no **MMC**, a novidade é a volta de recursos para a retomada do chamado Programa Bolsa Verde. Vale lembrar que o programa foi criado em 2013 e destinava um benefício trimestral de R\$ 300,00 às famílias em situação de extrema pobreza que viviam em áreas socioambientais prioritárias. Embora ele não fosse assumido formalmente como um pagamento por serviços ambientais (PSA), na prática, com o benefício, o programa pretendia atender pessoas empobrecidas que trabalhassem na proteção ambiental das áreas protegidas, o que o equivaleria a um “PSA focalizado”. O Bolsa Verde foi interrompido em 2018, sob a justificativa de não haver condições de manutenção do programa, devido às restrições orçamentárias sofridas pelo Ministério do Meio Ambiente. O Bolsa Verde tem os recursos alocados na ação “Apoio à conservação ambiental e à erradicação da extrema pobreza – Bolsa Verde (20VP)”. As negociações durante a transição asseguraram a destinação de R\$ 200 milhões para o orçamento de 2023 para essa ação.

A retomada está politicamente amparada na visão de que, ao lado da forte atuação do Estado contra o crime organizado na Amazônia, é fundamental garantir que a população em situação de pobreza encontre caminhos para sobreviver e preservar a floresta. Nesse sentido, o retorno dessa ação, ainda que com recursos escassos e institucionalidade ainda indefinida, deve ser comemorado e acompanhado com atenção.

Outra mudança relevante com potencial impacto sobre a política ambiental é a previsão, na EC de Transição, de que as doações internacionais para políticas socioambientais ficarão fora do teto de gastos. A medida foi inicialmente pensada para evitar que doações do Fundo Amazônia ao Ibama sofressem limitação de execução em função da restrição orçamentária que incide sobre todo o órgão. Contudo, a medida é mais ampla e abre a possibilidade de que doações internacionais possam ser direcionadas à política ambiental não só pela via das doações do Fundo Amazônia, mas, também, com recursos ingressando no MMC e em seus órgãos para alimentar programas e ações orçamentárias, a exemplo do Bolsa Verde.

Para além de 2023, cabem breves considerações sobre os desafios para o médio prazo para o fortalecimento da política ambiental brasileira.

Como tem sido analisado pelo Inesc, o Brasil conta com diversos instrumentos de financiamento, comumente denominados fundos: Fundo Amazônia (FA), Fundo Clima (FC), Fundo Verde para o Clima (GCF) e Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA). Ou seja, há uma miríade de instrumentos de financiamento e, embora todos apresentem fragilidades e desafios, entendemos que são importantes e precisam ser retomados e aperfeiçoados. Contudo, seus papéis devem ser complementares e auxiliares nos marcos da implementação de uma Política Nacional de Meio Ambiente, que supõe, ainda, forte capacidade institucional de financiamento dos entes subnacionais.

Aos estados e aos municípios cabem papéis centrais, dado que as políticas de proteção e fiscalização ambiental, de licenciamento e de ordenamento socioterritorial são responsabilidades compartilhadas entre os três níveis da Federação. Do ponto de vista da legislação, avançou-se a duras penas com a construção de diretrizes, instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação para uma política ambiental nacional. O marco foi dado em 1981, com a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), sendo consolidado a partir da Constituição de 1988, com a descentralização da política ambiental e a consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente.

Contudo, os estados brasileiros, com poucas exceções, sofrem de crônica falta de recursos para suas políticas públicas. A situação é ainda mais crítica para a política ambiental e de proteção territorial, cujos desafios são enormes no País.

Em síntese, pode-se afirmar que a situação fiscal-orçamentária dos estados brasileiros torna muito difícil uma maior alocação de recursos à área socioambiental, incluindo aí os necessários à formação de capacidades institucionais, de gestão e proteção territorial, de combate a ilícitos ambientais e de licenciamento ambiental, para ficar em algumas medidas sabidamente necessárias e hoje precárias. Se analisarmos a situação fiscal-orçamentária dos municípios, a situação mostra-se ainda mais crítica.

Sem desconsiderar a histórica baixa prioridade política de todos os entes na destinação de orçamento para o meio ambiente, a falta de recursos para o fortalecimento das instituições e das políticas ambientais nos estados e municípios tem como um de seus fundamentos a desigual repartição de recursos entre o governo federal e os demais níveis de governo.

## Agenda necessària

Frente à análise orçamentària do meio ambiente e aos desafios traçados para o ano de 2023 e para a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, parece-nos urgente pôr em marcha uma estratégia mais ambiciosa para a efetivação das políticas nacionais de meio ambiente e de clima. Para tanto, é preciso:

- 1.** Construir estruturas de financiamento baseadas em recursos adicionais e em uma repartição mais equitativa das receitas tributárias que estão notadamente mais concentradas no nível federal.
- 2.** Estruturar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), conforme aprovada pela Lei nº 14.119/2021. Neste sentido, recomenda-se que:
  - 1) o Governo Federal regulamente a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), com processos de participação social;
  - 2) os recursos destinados ao Bolsa Verde (“Apoio à conservação ambiental e à erradicação da extrema pobreza – Bolsa Verde (20VP)”) sejam executados com celeridade e que a dotação de recursos destinados à PNPSA seja ampliada ainda em 2023;
  - 3) o Governo Federal crie um espaço de diálogo com a sociedade civil para a construção de um novo marco de financiamento da PNMA, de forma que assegure repasse regular e substancial de recursos aos entes subnacionais, mediante metas de cumprimento da PNMA.





FORA  
GARIMPO

**Indígenas**



## 1. Panorama geral

“[Foiçada no pescoço da Funai](#)” e “[nenhum centímetro de terra demarcada](#)” são expressões proferidas por Jair Bolsonaro antes mesmo de ser eleito presidente. Promessas de campanha que foram cumpridas com esmero ao longo dos últimos quatro anos. Se é bem verdade que diversos setores da sociedade brasileira estiveram na mira do governo anterior, sem dúvida os povos indígenas e seus aliados estavam entre os seus alvos principais. O compromisso do Executivo Federal com o esgarçamento dos direitos territoriais indígenas se deu em diversas frentes e seus efeitos são ainda difíceis de dimensionar.

Em junho de 2022, em parceria com a Indigenistas Associados (INA), lançamos o dossiê “[Fundação Anti-Indígena: Um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro](#)”. Nele, analisamos o resultado de três anos de monitoramento das práticas e medidas infralegais adotadas pela gestão bolsonarista do principal órgão indigenista do País para fazê-lo funcionar contra a sua missão institucional. O dossiê foi divulgado em meio a mais um desdobramento trágico dessa política: o [desaparecimento e assassinato do indigenista Bruno Pereira e do jornalista Dom Phillips](#) na Terra Indígena (TI) do Vale do Javari.

As mortes de Bruno e Dom provocaram ainda uma [forte mobilização das/os servidoras/os da Funai](#) em busca de justiça, melhores condições de trabalho e do direito de exercerem a função para a qual foram efetivamente contratadas/os, a saber, a proteção e a garantia dos direitos indígenas. À luta das/os servidoras/os somou-se [a longa lista de batalhas travadas pelo movimento indígena](#) e pelas comunidades ao longo dos quatro anos em que foram reiteradamente atacados.

Se no dossiê analisamos em detalhes os procedimentos da política anti-indígena implementada pelo governo Bolsonaro, agora – nesta nova edição do Balço Geral do Orçamento da União – temos a possibilidade de refletir sobre o quadro geral dos recursos destinados à política indigenista naquela gestão. Temos argumentado nas publicações anteriores que é preciso avaliar com atenção os números da política indigenista, de forma a não cair no jogo de inversões adotado pela gestão bolsonarista. Entre 2019 e 2022, a política indigenista se fez a partir da distorção, capturando as estruturas, os vocabulários e os orçamentos de seus órgãos para trabalhar contra os interesses dos povos indígenas.

Com o fim do ciclo Bolsonaro, temos também a possibilidade de nos depararmos com os dados globais da execução financeira da Fundação Nacional do Índio (Funai) e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai). Surgem, assim, novos elementos para entender os impactos dos últimos quatro anos para os direitos indígenas.

Além disso, há uma nova informação fundamental para nortear as reflexões que aqui compartilhamos: trata-se da divulgação do balanço parcial do Censo 2022, iniciado em setembro daquele ano e ainda em processo de conclusão. Segundo dados coletados até janeiro de 2023, a população indígena saltou de 900 mil em 2010 para 1,6 milhão em 2022 – vale ressaltar, em coleta ainda inconclusa. Trata-se de expressivo crescimento populacional de 78% em pouco mais de 10 anos, o que deveria ser acompanhado de aumento proporcional do orçamento investido em políticas públicas específicas. O que constatamos, no entanto, é o oposto.

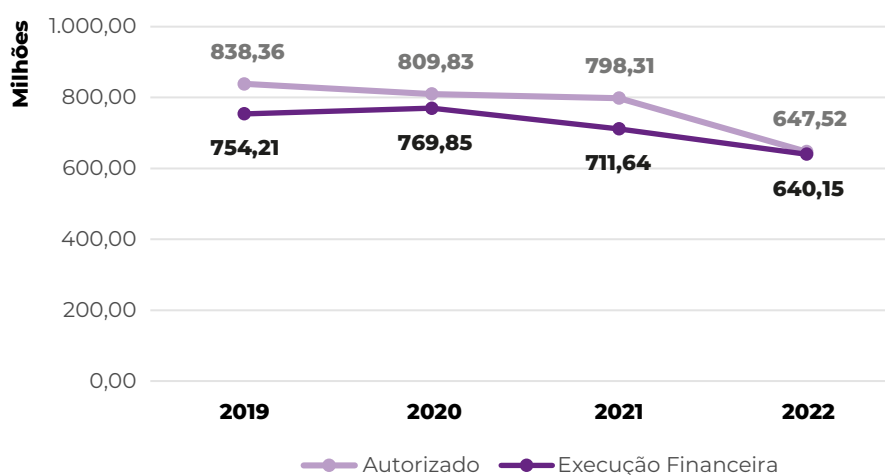
## 2. O perfil dos gastos federais

“Sob o governo Bolsonaro, a Fundação Nacional do Índio (Funai) tem implementado uma política que cabe chamar de anti-indigenista” – é o que argumentamos nas primeiras linhas do dossiê sobre a Funai, publicado em parceria com a INA. Em edições anteriores do Balanço Geral do Orçamento da União, procuramos desvendar o que significava a “eficiência em gastos” da Funai, propagada por Marcelo Xavier, então presidente do órgão e artífice fundamental de sua captura. Argumentamos, por exemplo, acerca da defasada estrutura da Funai para dar conta de sua missão institucional ou, ainda, como boa parte dos recursos de proteção territorial foi destinada a pagamentos de indenização por benfeitorias, sem que isso necessariamente viesse a significar o andamento dos processos demarcatórios. Com o fim do ciclo Bolsonaro/Xavier, podemos também visualizar como a execução orçamentária do órgão foi caindo ao longo dos anos da gestão, até chegar ao patamar de R\$ 640 milhões (gráfico 22).

### GRÁFICO 22

#### Execução financeira da Funai | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

Tanto o orçamento autorizado quanto a execução financeira da Funai caíram sob o governo Bolsonaro – ainda que tenhamos vivido, ao menos entre 2020 e 2021, momentos dramáticos, com a chegada da pandemia do novo coronavírus nas aldeias e, junto com ela, a chegada de créditos extraordinários para o órgão. Sob o governo Bolsonaro, a Funai saiu dos insuficientes R\$ 838 milhões autorizados em 2019 para R\$ 647 milhões em 2022, uma queda, em termos reais, de 23%.

A diminuição do recurso autorizado para o órgão tem efeito perverso e vicioso: a Funai, sem a estrutura necessária para realizar as políticas pelas quais é responsável, com poucos recursos autorizados, tampouco consegue remontar sua estrutura, incorrendo em uma execução financeira que decresceu no período Bolsonaro. A queda da execução financeira é utilizada como argumento para diminuir ainda mais os valores executados pelo órgão, o que, por sua vez, impede qualquer reestruturação dele. Adiciona-se a isso a declarada política de fragilização dos direitos indígenas adotada pelo governo anterior e o resultado não poderia ser outro: entre 2019 e 2022, a execução financeira do órgão caiu de R\$ 754 milhões para poucos R\$ 640 milhões – são R\$ 114 milhões a menos ou uma queda, em termos reais, de 15% entre o início e o final do mandato.

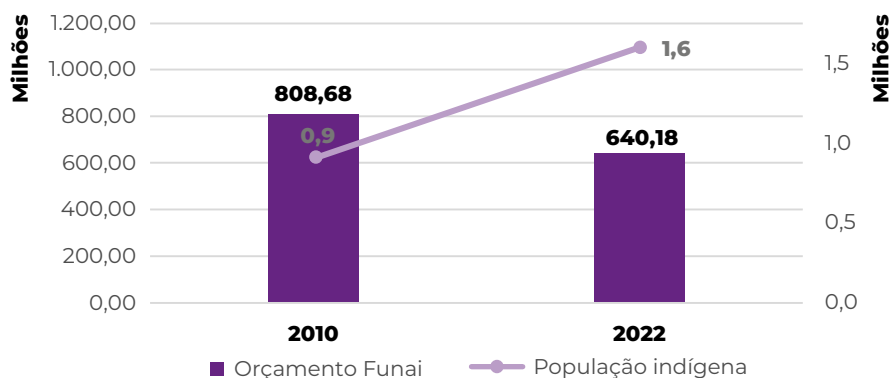
## A POPULAÇÃO INDÍGENA CRESCE, ENQUANTO A FUNAI DIMINUI

Os números da Funai se tornam ainda mais dramáticos se considerarmos o crescimento populacional indígena. Enquanto, em 2010, [para atender uma população de 900 mil indígenas](#), a execução financeira do órgão chegou à casa de R\$ 808,68 milhões (números atualizados pelo IPCA de janeiro de 2023), em 2022, para uma população estimada de 1,6 milhão de indígenas, a execução financeira foi de R\$ 640,18 milhões. Ou seja, a população indígena cresceu 78%, enquanto a execução financeira do principal órgão indigenista caiu 21% em termos reais no mesmo período. Em poucas palavras, isso significa dizer que o orçamento *per capita* da Funai caiu para menos da metade entre 2010 e 2022, como demonstramos no gráfico 24.

### GRÁFICO 23

#### Orçamento da Funai e população indígena | de 2010 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



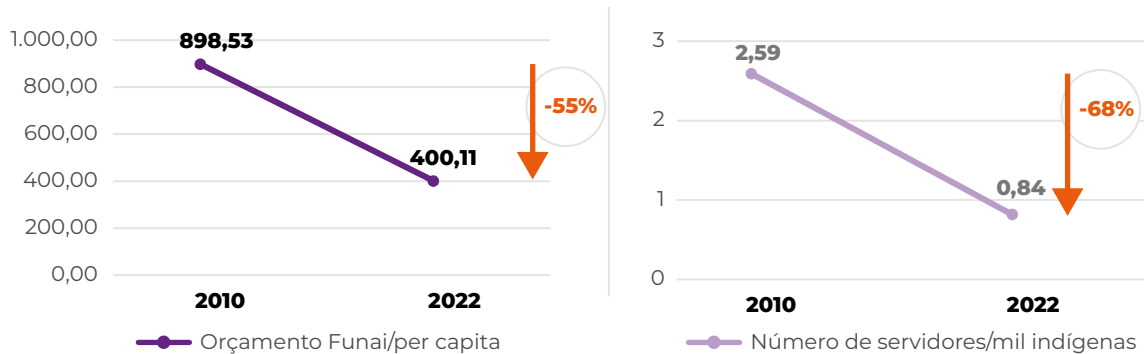
Fontes: IBGE, Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

Soma-se ao estrangulamento orçamentário o esvaziamento do quadro de servidoras(es) do órgão. De acordo com [Nota Técnica da Funai](#), em 2010 a média de servidores por mil indígenas era de 2,59. Ao atualizarmos os dados a partir da prévia do Censo e do [número de servidores ativos no órgão em 2023](#), a média caiu para 0,84 servidor para cada mil indígenas. Ou seja, em termos proporcionais, o número de servidores da Funai para cada mil indígenas caiu 68% no período, como demonstramos no gráfico a seguir.

### GRÁFICO 24

#### Funai: queda do orçamento per capita e do número de servidores por mil indígenas | de 2010 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fontes: Funai, IBGE, Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

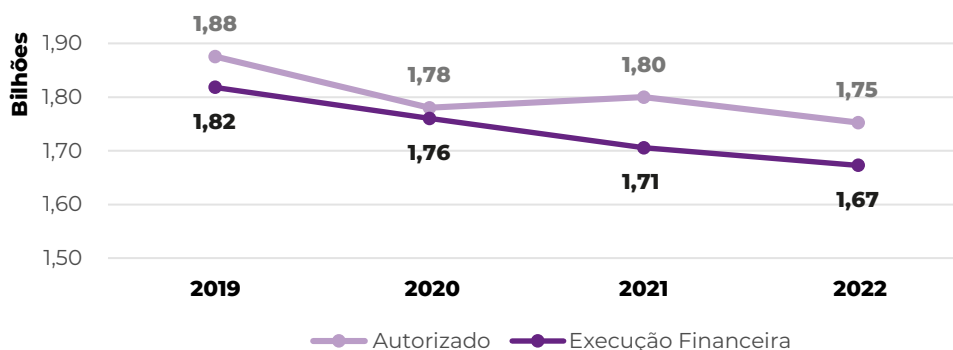
## SAÚDE INDÍGENA

Também a saúde indígena sofreu ao longo da gestão Bolsonaro. Comandada sucessivamente por militares, a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) do Ministério da Saúde, mesmo com o advento da pandemia do novo coronavírus, teve seus recursos diminuídos entre 2019 e 2022. O gráfico 25 demonstra a execução financeira da principal ação finalística do órgão (20YP).

### GRÁFICO 25

#### Execução financeira da saúde indígena | de 2019 a 2022

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

Entre o primeiro e o último ano do governo Bolsonaro, a principal ação orçamentária da saúde indígena teve queda de cerca de R\$ 123 milhões em seus valores autorizados e de cerca de R\$ 66 milhões em sua execução financeira.

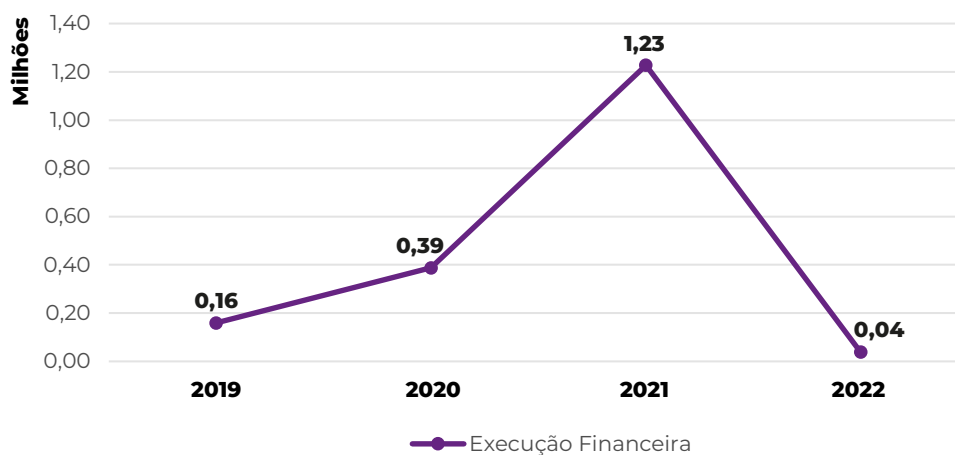
Como a Secretaria Especial de Saúde Indígena foi criada em 2010, é mais complexo construir um paralelo entre os investimentos da política e o crescimento populacional indígena anunciado pela prévia do Censo de 2022. Ainda assim, a título de aproximação, vale pensarmos que, entre 2013 e 2022, seu orçamento finalístico caiu 11%, enquanto a população indígena estava em ritmo de crescimento.

A queda da execução financeira da saúde indígena produz efeitos nefastos e de longo prazo, especialmente se considerarmos o quadro geral de corrosão dos direitos indígenas vivenciado nos últimos anos. Além do novo coronavírus, que [atingiu 162 povos em todo o País](#), o incentivo à invasão das terras indígenas por grupos econômicos provoca epidemias diversas, da desnutrição ao aumento de doenças contagiosas. Neste sentido, o caso do genocídio Yanomami é emblemático.

## GENOCÍDIO YANOMAMI: TRAGÉDIA ANUNCIADA

Em janeiro de 2023, imagens do abjeto genocídio Yanomami passaram a ser veiculadas com constância pelos telejornais. Ganham especial destaque quando, acompanhado do Secretário Especial da Saúde Indígena, da Ministra dos Povos Indígenas e da Presidente da Funai (todos indígenas), [o Presidente Lula se deslocou a Roraima](#) e declarou emergência sanitária na região. Se a ampla divulgação do massacre em curso na TI Yanomami foi fundamental, é também verdade que o que se vivenciava ali não era novidade. Os [estudos sobre os graves quadros de desnutrição das crianças Yanomami](#) e os efeitos da entrada massiva do garimpo na TI vêm sendo alardeados por diversas organizações indígenas e indigenistas pelo menos desde 2019, [tendo sua expansão em 2021 detalhadamente diagnosticada em relatório](#).

Para além do já comentado caráter sistêmico do massacre contra os Yanomami, vale analisarmos o orçamento investido pela Sesai na região (gráfico 26). Ao destrincharmos a execução financeira do Distrito Sanitário Yanomami (DSEI-Y) ao longo da gestão Bolsonaro, por exemplo, chegamos a dados chocantes sobre os gastos com material farmacológico no período.

**GRÁFICO 26****Execução financeira do Distrito Sanitário Yanomami (DSEI-Y) com material farmacológico na gestão Bolsonaro | de 2019 a 2022***(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)**Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.*

A discrepância entre os gastos ano a ano causa, no mínimo, estranheza. Chama a atenção, em primeiro lugar, o ritmo de crescimento entre 2019 e 2020, quando o recurso dobrou; e, mais ainda, entre 2020 e 2021, quando o gasto mais do que triplicou. Um olhar generoso poderia supor que se trataria de investimento maciço do DSEI no enfrentamento da crise sanitária no território, o que contrastaria com a situação atualmente vivida pelos Yanomami. No entanto, o que vemos entre 2021 e 2022 é, justamente, a queda de 97% dos gastos com medicamentos e outros materiais farmacológicos.

O que justificaria tamanho corte, quando a crise sanitária Yanomami já estava mais do que deflagrada? O que poderia explicar que tais gastos tenham saído da casa dos R\$ 1,22 milhão para menos de R\$ 40 mil? Destaque-se, ainda, que os altos gastos em 2021 tampouco querem dizer que o recurso transformou-se em medicamentos entregues aos indígenas: em novembro de 2022, o [Ministério Público Federal chegou a recomendar a intervenção no DSEI-Y](#), justamente por conta de denúncias de altos gastos com remédios que não chegavam, de fato, às aldeias.

A inconstância dos gastos aponta, por um lado, para a necessidade de uma investigação profunda dos procedimentos adotados pelo DSEI-Y entre 2019 e 2022. Por outro, serve-nos como mais um indício do caráter planejado do genocídio contra os Yanomami.



### 3. De olho em 2023

Não satisfeita com o cenário de terra arrasada construído na política indigenista entre 2019 e 2022, a gestão Bolsonaro trabalhou para expandir seus impactos também em 2023. No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado pelo Executivo, o orçamento proposto para a Funai foi de R\$ 595,32 milhões, ou seja, 8% menor do que o insuficiente orçamento autorizado para o órgão em 2022. Trata-se de uma queda de 28%, caso o comparemos com o orçamento autorizado do órgão no primeiro ano de mandato de Bolsonaro, em 2019. O corte proposto no PLOA de Bolsonaro para a principal ação da saúde indígena foi ainda mais radical: 59% (ou R\$ 926 milhões).

Os tempos apontam, no entanto, para outras direções.

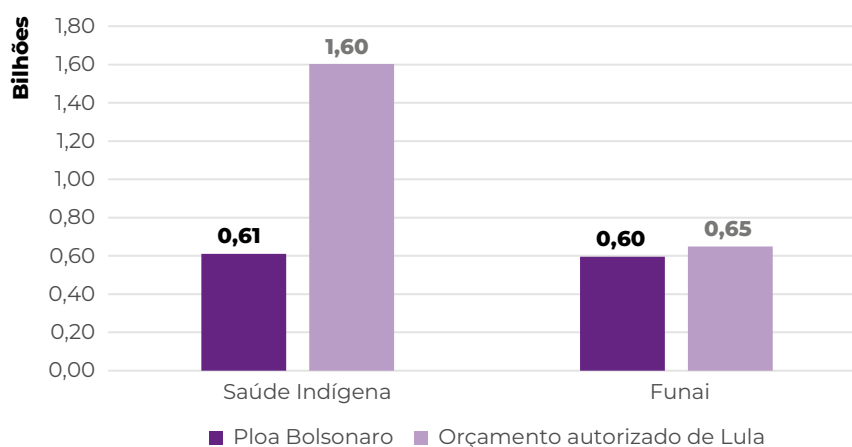
Tendo-se configurando enquanto uma das principais vozes de oposição ao bolsonarismo, o movimento indígena e suas demandas ganharam destaque inédito na corrida presidencial. O comprometimento com a retomada da política indigenista ocupou espaço importante na campanha de Luiz Inácio Lula da Silva. Em diversas ocasiões, Lula reconheceu publicamente a importância dos povos indígenas e de seus direitos no enfrentamento da crise climática, [assumindo o compromisso de defendê-los, inclusive internacionalmente](#).

Ao invés da “foiçada no pescoço da Funai”, Lula prometeu – e cumpriu – criar o Ministério dos Povos Indígenas (MPI). No lugar dos militares que comandaram os órgãos indigenistas, ativistas indígenas passaram a ocupar a chefia das instituições responsáveis pela política: Sônia Guajajara (MPI), Weibe Tapeba (Sesai) e Joênia Wapixana (Funai). No mesmo sentido, houve recomposição do orçamento da Funai e da Sesai para 2023, após negociações decorrentes da EC da Transição e de emendas parlamentares, como demonstramos no gráfico 27.

#### GRÁFICO 27

##### Funai e Sesai: o PLOA de Bolsonaro versus o orçamento autorizado de Lula | 2023

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de Extração: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

A recomposição orçamentária da Sesai foi fundamental, especialmente se considerarmos que o orçamento proposto por Bolsonaro teria simplesmente paralisado o órgão. Situações como as enfrentadas pelos Yanomami, no entanto, demonstram que o quadro sanitário vivido pelos indígenas pode ser mais grave do que o imaginado, razão pela qual se faz eventualmente necessária a alocação de créditos extraordinários para crises semelhantes.

No caso da Funai, o pequeno acréscimo está longe de ser suficiente, o que deixa o órgão em situação equivalente à enfrentada em 2022. Como argumentamos anteriormente, o orçamento autorizado no ano passado para a Funai compõe um ciclo vicioso de inoperância da política indigenista, especialmente se considerarmos o aumento da população indígena no País. A missão de desfazer os estragos feitos na gestão Bolsonaro e, além disso, avançar na garantia de direitos torna-se tarefa hercúlea com esse orçamento e com o quadro de servidores defasado e desvalorizado.

Há, assim, muito o que fazer para que os compromissos assumidos por Lula ganhem contornos reais. Além da criação de um novo ministério dedicado à questão indígena, é necessário prover sua estrutura para que o MPI, a Funai e a Sesai efetivamente funcionem. Além de possibilitar que as lideranças finalmente ocupem o lugar de protagonismo na gestão e na elaboração das políticas que as afetam, é necessário destinar recursos e quadro adequado de funcionários para tirar os direitos indígenas do papel.

Avançamos, mas – em termos orçamentários – há ainda longas batalhas a serem travadas.

## Agenda necessária

Ao longo de 2023, iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para a construção de uma agenda para a defesa dos direitos dos povos indígenas:

- 1.** Recompôr o orçamento da Funai, considerando o crescimento populacional indígena e os retrocessos de direitos vividos nos últimos quatro anos.
- 2.** Recompôr o quadro de servidores dos órgãos indigenistas.
- 3.** Aprovar e implementar o [Plano de Carreira Indigenista](#).
- 4.** Reestruturar as instâncias de controle social da saúde indígena.
- 5.** Responsabilizar os agentes públicos envolvidos na política anti-indígena do governo Bolsonaro.
- 6.** Construir o Plano Plurianual para a política indigenista com base nas discussões e recomendações do movimento indígena e dos servidores especializados.
- 7.** Retomar e incrementar o financiamento de políticas garantidoras de direitos indígenas pela via da cooperação internacional e dos fundos climáticos.





# Quilombolas

Foto licenciada: José Aldenir | Folhapress



## 1. Panorama geral

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que existam quase 6 mil localidades quilombolas no Brasil, presentes em todos os estados<sup>12</sup>, mas infelizmente o dado ainda não capta o número de pessoas que vivem nessas comunidades, o que será revelado com o lançamento do novo Censo. Os quilombolas foram incluídos no Censo 2022 pela primeira vez na história com [perguntas específicas](#), e os dados que serão divulgados em 2023 contribuirão para o planejamento das políticas públicas na próxima década. A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) calcula a existência de 6 mil comunidades e 16 milhões de pessoas<sup>13</sup>.

As comunidades quilombolas passaram a ter seus direitos reconhecidos apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, cujo Artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos”.

A citada previsão constitucional foi regulamentada por meio do [Decreto nº 4.887/2003](#), que define as competências específicas atribuídas aos órgãos governamentais para concretizar esse direito, em especial ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mas também ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), à Fundação Cultural Palmares e ao *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (Iphan), entre outros. Infelizmente, desde então, pouco se avançou na regularização fundiária efetiva desses territórios, o que prejudicou o acesso a outras políticas públicas de garantia de direitos a tal população. O Artigo 19 do Decreto nº 4887/2003 determinava, à época de sua publicação, que ficaria “instituído o comitê gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento destinado aos remanescentes das comunidades dos

12 Localidade, como conceito do IBGE, é diferente de comunidade: a localidade abarca territórios quilombolas oficialmente delimitados pelos órgãos responsáveis (ou seja, que podem ter várias comunidades dentro de seus limites) e os agrupamentos de domicílios ocupados por quilombolas, considerando-se o princípio da autoidentificação, assim como outras localidades que não atendam aos critérios anteriores definidos pelo órgão, mas que sejam ocupados por quilombolas. Disponível em: <[Nota\\_Tecnica\\_Base\\_indigena\\_quilombola \(ibge.gov.br\)](#)>. Acesso em: 25 mar. 2023.

13 Disponível em: <[Quilombolas: a luta pelo direito de existir - CONAQ](#)>. Acesso em: 25 mar. 2023.



quilombos”, comitê este que deveria ser integrado por 16 ministérios. A referida determinação culminou, posteriormente, no lançamento do Programa Brasil Quilombola, por meio do [Decreto nº 6.261/2007](#), que estipulava a criação de uma política pública intersetorial e integrada para as comunidades.

Entre 2002 e 2015, avanços se fizeram sentir, com a formulação e a implementação de políticas públicas específicas nas áreas de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento rural. Os/as quilombolas passaram a compor os Planos Plurianuais como sujeitos de direitos. Assim, muitas de suas demandas apresentadas em conferências nacionais integraram os citados planos. No entanto, tais avanços ficaram muito aquém do que determinam a Constituição Federal e as legislações subsequentes. Em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Decreto nº 4887/2003 [constitucional](#), em resposta a uma [ação ajuizada](#) pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas, para derrubá-lo.

O governo de Jair Bolsonaro retirou as comunidades quilombolas do Plano Plurianual (PPA) 2020–2023, em um flagrante ato de racismo institucional, coadunando com os atos de racismo contra essa população [perpetrados](#) enquanto candidato à Presidência. Ainda assim, a Secretaria de Promoção de Políticas da Igualdade Racial (Seppir) continuou a existir no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), assim como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR) e o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). A exclusão desses públicos do PPA tem algumas consequências, pois não há planejamento para a implementação dessas políticas públicas, nem programas orçamentários específicos para a promoção dos direitos da população negra e quilombola. Isso pode gerar os efeitos descritos a seguir.

- (1) A alocação de recursos passou a ser definida de maneira discricionária pelos gestores públicos durante o ano fiscal, dando a tais gestores poderes para contemplar ou não a população negra e quilombola nos programas orçamentários.
- (2) Uma vez que não há desenho de política pública para a promoção da igualdade racial no PPA, também não existem metas e indicadores que tornem o orçamento mais eficaz, eficiente e efetivo para a garantia de direitos e a proteção desses públicos.
- (3) A ausência de planejamento, metas, indicadores e orçamento específico acarreta prejuízo para o monitoramento por parte dos próprios gestores públicos para avaliar as ações e aperfeiçoá-las e para corrigir possíveis distorções, além de definir prioridades no gasto.
- (4) O controle social fica comprometido, pois há pouca transparência na forma como é feita a decisão de alocação de recursos.

Nos últimos quatro anos, além da invisibilização imposta pelo Governo Federal, as comunidades enfrentaram os efeitos da pandemia da Covid-19. Fatores como o racismo estrutural e institucional afetaram as comunidades quilombolas, acarretando maior grau de vulnerabilidade

no contexto da crise sanitária. Em dezembro de 2020, a Conaq foi surpreendida com a exclusão dos quilombolas dos grupos prioritários de vacinao. Em março de 2021, o STF acatou a Arguio de Descumprimento de Preceito Fundamental n 742 (ADPF/742), apresentada pela Conaq, determinando a aprovao de um plano específico de enfrentamento da pandemia para essas comunidades. O Tribunal determinou, ainda, a criao de um grupo de trabalho paritário entre a sociedade civil e o governo para a elaborao, a implementao e o monitoramento do referido plano.

Algumas aoes presentes no plano avançaram, como a vacinao das comunidades quilombolas – mais de 1 milhão de doses foram aplicadas, contabilizando dose única, primeira, segunda, terceira e quarta doses –; no entanto, outras políticas públicas permanecem subfinanciadas, como o apoio ao fomento da produo local, que efetivamente pode gerar segurança alimentar e nutricional e garantir a soberania e autonomia dos territórios. Algumas aoes orçamentrias para esse público continuaram existindo, mas tiveram pouco ou nenhum recurso.

A atuao da sociedade civil, por meio do GT ADPF 742, tem sido fundamental para o controle social e a busca por transparência, já que o governo também não produz bases de dados adequadas sobre a referida populao. O orçamento de 2021 foi aprovado com muito atraso, o que se tornou mais uma desculpa para a execuo ineficaz das políticas públicas voltadas para quilombolas. Em fevereiro de 2023, o Governo Federal lançou um plano de vacinao da dose bivalente; entretanto, a ausência de uma campanha e a falta de aoes efetivas em nível local têm dificultado o acesso às doses, em especial nos quilombos, que, em muitos casos, ficam distantes dos centros urbanos. É importante mencionar que, mesmo com o arrefecimento da pandemia de Covid-19, a Conaq continua a cobrar a implementao das medidas no âmbito do GT, tendo em vista que os impactos continuam a se fazer presentes nas comunidades.

No novo governo Lula, os quilombolas voltaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e, como tais, dignos de participar do processo de construo e execuo de políticas que interfiram em suas realidades. Neste sentido, representantes do movimento quilombola têm assumido cargos no Executivo Federal, com destaque para os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Igualdade Racial, com instâncias específicas nas estruturas dos rgos. Além disso, foi recriada a Secretaria de Educaço Continuada, Alfabetizao, Diversidade e Inclusão (Secadi) do Ministério da Educaço (MEC), que contará com uma diretoria e uma coordenao, que terão a missão de atuar na temática quilombola.

No dia 21 de março de 2023, Dia Internacional pela Eliminao da Igualdade Racial, o Governo Federal lançou sete medidas de enfrentamento ao racismo, envolvendo diversos órgãos, ocasião em que o Presidente da República assinou cinco títulos de territórios quilombolas e o decreto de criao do Programa Aquilomba Brasil. O Decreto n 11.447/23 (Programa Aquilomba Brasil) institui o programa com três eixos: acesso à terra e ao território quilombola; infraestrutura e qualidade de vida quilombola; inclusão produtiva e etnodesenvolvimento local de direitos e cidadania. O comitê gestor do programa, também definido no decreto, é composto pelo Ministério da Igualdade Racial (coordenao), pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Cultura, pelo Ministério do

Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, pelo Ministério da Educação, pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, pelo Ministério de Minas e Energia, pelo Ministério das Mulheres, pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

São passos importantes, considerando-se a profundidade do retrocesso, mas será fundamental que o Governo Federal abrace tal agenda com mais vigor – principalmente pautando o tema nas políticas de saúde, educação e meio ambiente –, no sentido de garantir direitos às comunidades quilombolas, que há tanto tempo esperam por reparação histórica das mazelas da colonização e da continuidade do racismo institucional, ainda não efetivamente combatido.

## 2. O perfil dos gastos federais

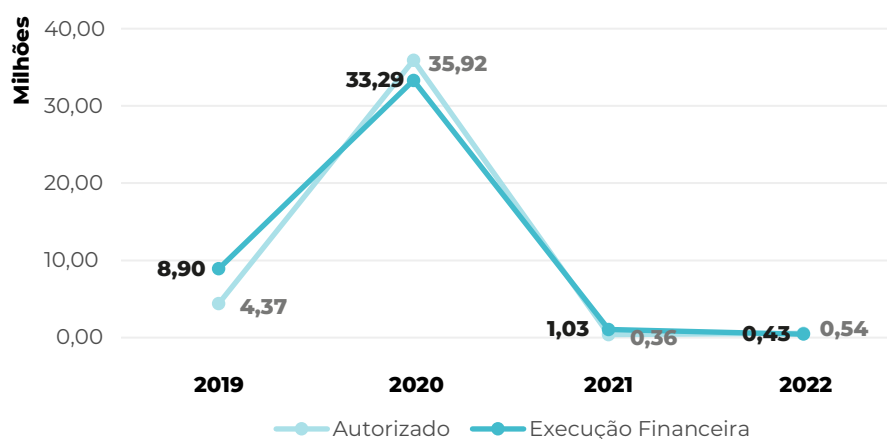
### REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A política de regularização fundiária para territórios quilombolas foi completamente desmontada. As superintendências do Incra nos estados têm funcionado com pouco ou nenhum orçamento para a realização das atividades voltadas para o referido público. O gráfico 28 apresenta a evolução da execução financeira para a Ação 210Z (“Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas”) nos últimos quatro anos.

#### GRÁFICO 28

#### Execução financeira da política de regularização de territórios quilombolas | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

Em 2019, foram executados R\$ 8,9 milhões, metade em restos a pagar de anos anteriores. Em 2021, a maior parte do recurso foi destinada à indenização das benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis em áreas reconhecidas para comunidades quilombolas (da Superintendência Estadual da Bahia/Incra/SR-05), ou seja, para o pagamento de indenização no âmbito de decisão judicial para a devida desintrusão de ocupantes não quilombolas.

O mesmo aconteceu em 2020, o que gerou uma linha fora da curva no gráfico 28, pois ações judiciais dessa natureza levaram a desembolsos, por parte da União, de R\$ 33,2 milhões. Ainda que seja fundamental que o Estado retire os ocupantes irregulares dos territórios para finalizar a sua regularização, é questionável que a política pública tenha se reduzido a isso e esteja condicionada à atuação do Judiciário, uma vez que a Administração deve cumprir com outras responsabilidades, como a elaboração dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID) e outros procedimentos administrativos necessários, além do monitoramento e da avaliação da implementação da política. Em 2022, a execução ficou em apenas R\$ 432,8 mil, de um montante autorizado de apenas R\$ 537 mil, recurso a ser repartido entre os setores do Incra responsáveis de todos os Estados do Brasil.

A referida política deverá ser redesenhada a partir de agora, com estimativas reais de implementação para a titulação dos territórios e recursos orçamentários correspondentes para o alcance de resultados. No Balço das Ações de Regularização Fundiária, publicado pelo Incra, atualizado em dezembro de 2022, constam 307 processos abertos e 45 territórios titulados, sendo que 5 deles ocorreram entre 2019 e 2022<sup>14</sup> (nos quatro anos anteriores, foram 14 títulos). A estimativa é que menos de 7% dos territórios existentes no País estejam regularizados 35 anos depois que o direito foi garantido pela Constituição Federal.

## SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é definida como a alimentação em quantidade suficiente, com qualidade. Já a soberania alimentar é o direito que os povos têm de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos. Para a população quilombola, só é possível alcançar a segurança e a soberania alimentar a partir da combinação de políticas públicas intersetoriais e integradas, a saber:

- Regularização fundiária, para que as comunidades tenham segurança para produzir no marco da agricultura familiar e da agroecologia, além dos formatos tradicionais de extração e produção.
- Apoio ao desenvolvimento produtivo, ou seja, políticas de incentivo à produção local.
- Acesso à assistência técnica e à extensão rural (Ater), para aperfeiçoar as técnicas e melhorar a produtividade.
- Crédito rural, para viabilizar a compra de insumos e equipamentos.
- Fomento à comercialização por meio de subsídios ou da compra direta pelo poder público.
- Ações emergenciais de combate à fome, como transferência de renda e distribuição de cestas básicas adaptadas aos hábitos alimentares das comunidades quilombolas.

Infelizmente, nos últimos quatro anos, a única política de SAN que chegou para as comunidades foi a emergencial, a saber, a entrega de cestas básicas. O desmonte das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para o fomento ao desenvolvimento sustentável local impacta diretamente esse grupo populacional. O desmonte vem ocorrendo desde 2016, com o teto de gastos e o racismo institucional deliberado, que têm retirado progressivamente os

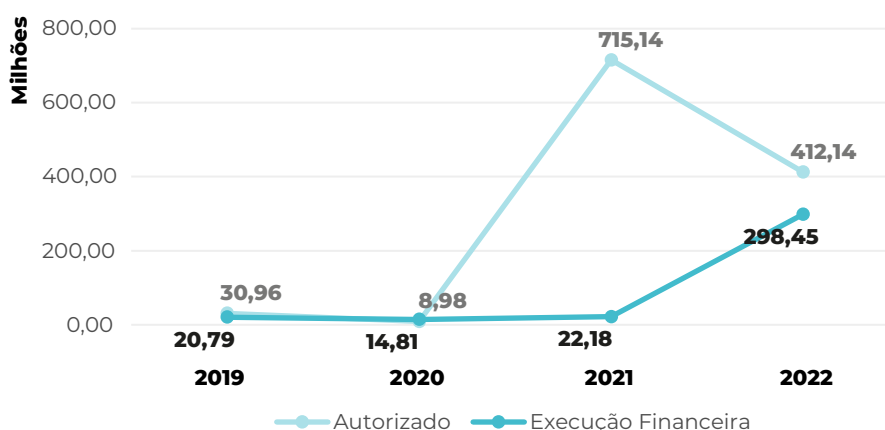
14 Disponível em: <[acompanhamentodosprocessosderegularizapquilombola\\_31.12.2022.pdf](http://acompanhamentodosprocessosderegularizapquilombola_31.12.2022.pdf) ([www.gov.br](http://www.gov.br))>. Acesso em: 25 mar. 2023.

recursos para quilombolas dessas ações. Entre 2019 e 2022, a situação se agravou e nem a decisão favorável do STF na ADPF 742 tornou o governo mais responsável neste tema. No entanto, a partir do trabalho do GT ADPF 742, com a pressão da sociedade civil organizada e do Ministério Público Federal, pelo menos o recurso para a distribuição emergencial de cestas básicas foi incrementado. O gráfico 29 apresenta a execução financeira da Ação 2792 (“Distribuição de alimentos para grupos populacionais específicos”).

### GRÁFICO 29

#### Execução financeira da distribuição de cestas básicas para grupos populacionais específicos\* | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

\*Grupos específicos: comunidades quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais e populações específicas urbanas

Os recursos apresentados no gráfico 29 são provenientes da alocação da LOA 2022 para a Ação 2792 e também de planos orçamentários criados a partir de leis e medidas provisórias decorrentes da pandemia:

- POCV20: Covid-19 – Lei nº 14.225, de 19 de outubro de 2021.
- POCV30: Covid-19 – Medida Provisória nº 1.087, de 29 de dezembro de 2021.
- POMP10: Medida Provisória nº 1.092, de 31 de dezembro de 2021.

Tais recursos foram destinados a atender as comunidades quilombolas, mas também outros povos e comunidades tradicionais e populações específicas urbanas. O aumento na alocação de recursos em 2022 decorre do fato de as medidas provisórias terem sido aprovadas em 2021 sem tempo hábil para a execução, o que se tornou restos a pagar para o ano seguinte: ou seja, aparece a alocação em 2021, mas a execução ocorre em 2022. A incidência do GT ADPF 742 foi decisiva para que fossem alocados mais recursos nessa área, tendo sido enviadas comunicações aos órgãos competentes.



## FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL

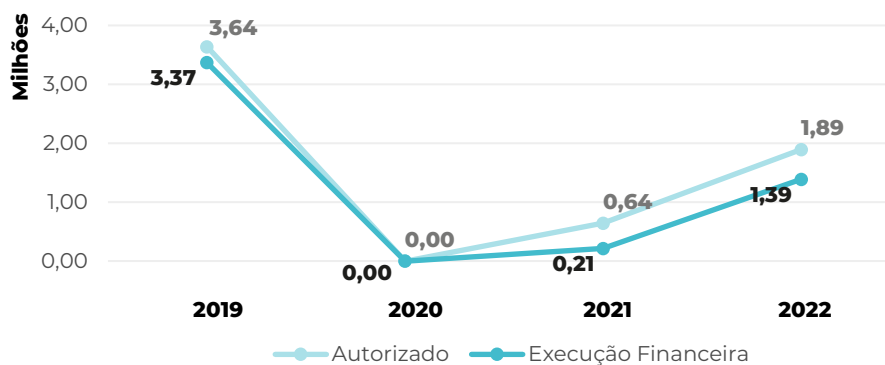
Para o fomento ao desenvolvimento local, foram autorizados, em 2019, R\$ 3,6 milhões, dos quais foram executados R\$ 3,3 milhões (gráfico 30). Naquele ano, a política ainda estava no marco do Programa 2034 (“Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial”), que contava com duas ações orçamentárias específicas: 6040 (“Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais”, que corresponde ao valor autorizado) e 210Y (“Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais”, que não teve nenhuma alocação orçamentária).

Em 2020, não foram destinados recursos para a política de fomento no âmbito do MMFDH. Em 2021, dentro da Ação 21AR, foram alocados R\$ 641,9 mil no Plano Orçamentário PO0003 (“Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais”), no âmbito da Ação 21AR (“Promoção e defesa de direitos para todos”). Isso significa menos de R\$ 650 mil para atender todas as comunidades quilombolas do Brasil com ações de fortalecimento da agricultura familiar e outras atividades produtivas. Deste recurso, foram executados R\$ 213,8 mil, apenas 33,2% do disponível. Em 2022, foram autorizados R\$ 1,8 milhão, com execução de R\$ 1,3 milhão.

### GRÁFICO 30

#### Execução financeira de fomento ao desenvolvimento local | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

Outra política que deveria ser implementada em paralelo com ações emergenciais de combate à fome e ações estruturantes de fomento à produção sustentável é a de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). O objetivo da Ater é prestar serviços para o desenvolvimento rural e a agropecuária, levando orientações e tecnologias para os agricultores. De 2019 a 2023, existiu um considerável recurso para a implementação da Ater (R\$ 368,3 milhões autorizados e R\$ 109,1 milhões executados), mas não existem ações orçamentárias específicas para os quilombolas e não foi encontrado nenhum plano orçamentário que os descrevesse; logo, não é possível saber quanto foi para as comunidades.

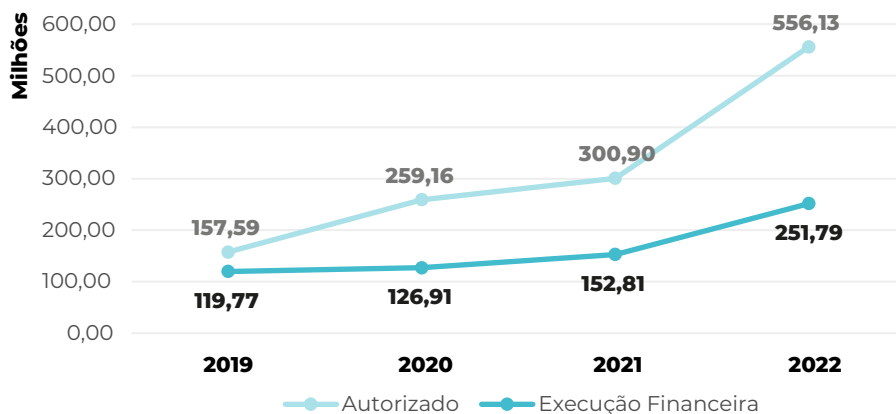
## SANEAMENTO

O saneamento básico em comunidades quilombolas é uma política pública prioritária, pois garante o direito à água potável e um conjunto de outros serviços essenciais à saúde e ao desenvolvimento socioeconômico local. Não existem dados oficiais sobre cobertura e demanda por saneamento básico em comunidades quilombolas no Brasil; no entanto, há diversas referências acadêmicas em campos como engenharia de saneamento e saúde que atestam que a maioria das comunidades obtém água por meio de poços ou nascentes, destina seus esgotos a fossas rudimentares e não possui coleta de lixo. O gráfico 31 apresenta a execução financeira da Ação 7656 (“Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades e comunidades remanescentes de quilombos”) e da Ação 21C9 (“Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos)”)), executadas pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), do Ministério da Saúde.

### GRÁFICO 31

#### Execução financeira do saneamento básico em pequenas comunidades rurais ou comunidades tradicionais | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

Como pode-se observar, há uma alocação de recursos consistente, com melhor execução em 2019, de 76%. O recurso autorizado cresceu ano a ano, chegando a um aumento de 254% em termos reais em 2022 em relação a 2019. Uma das razões para este aumento podem ser os restos a pagar, no valor de R\$ 103,8 milhões (2020), R\$ 121 milhões (2021) e R\$ 217,3 milhões (2022).

**TABELA 6****Execução financeira do saneamento básico em pequenas comunidades rurais ou comunidades tradicionais** | de 2019 a 2022*(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)*

	<b>Autorizado</b>	<b>Executado</b>	<b>Execução (%)</b>
<b>2019</b>	157,59	119,77	76,0
<b>2020</b>	259,16	126,91	48,9
<b>2021</b>	300,90	152,81	50,7
<b>2022</b>	556,13	251,79	45,2

*Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.*

Para que o recurso seja executado, estados e municípios precisam acionar a Funasa por meio de projetos, que, uma vez aprovados, destinam a verba para os demandantes. A Fundação, por sua vez, deve publicar editais para que os entes federados participem, criando o mecanismo concreto de acesso aos recursos. Um dos impeditivos da efetividade desse modelo refere-se aos conflitos agrários que ocorrem no plano local, em que interesses políticos atuam para que a política de saneamento não chegue às comunidades, seja porque um projeto semelhante implica o reconhecimento do território, contribuindo para a sua titulação, seja porque a vulnerabilidade social gera dinâmicas de controle dessas populações no plano local. Fato é que foram investidos, em quatro anos, R\$ 651,2 milhões para “Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais (Localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos)”, o que é positivo.

**3. De olho em 2023**

No que concerne à regularização fundiária (Ação 210Z), em 2023, a dotação inicial foi de R\$ 753,6 mil, recurso que foi integralmente autorizado. Note-se, porém, que deve atender às atividades do Incra sede e de todas as superintendências estaduais, pois todas têm processos abertos para titulação dos territórios que precisam andar.

Para cestas básicas, não houve recursos na dotação inicial, mas há R\$ 68,7 milhões autorizados, ou seja, o governo Lula destinou recursos para a referida ação. Já para o fomento ao desenvolvimento local, nenhum recurso foi alocado.

Para o saneamento das comunidades, a dotação inicial para 2023 foi de R\$ 239,6 milhões, que foram autorizados; além disso, já existem recursos executados no valor de R\$ 16,1 milhões.

Em relação, portanto, aos direitos das comunidades quilombolas a serem garantidos por meio de políticas públicas, é urgente que o governo Lula: (1) priorize a regularização fundiária dos territórios conforme o previsto constitucionalmente, atuando para reduzir conflitos e a vulnerabilização decorrente das múltiplas violências que ocorrem no plano local; e (2) realize investimentos para o fomento à produção local, de maneira a estimular mecanismos de comercialização, para garantir a efetiva segurança e soberania alimentar. Além disso, é necessário viabilizar o acesso às demais políticas públicas, como as de saúde e educação, em modelos construídos com a participação das comunidades quilombolas.

## Agenda necessária

Ao longo de 2023, iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para a construção de uma agenda para a defesa dos direitos das comunidades quilombolas:

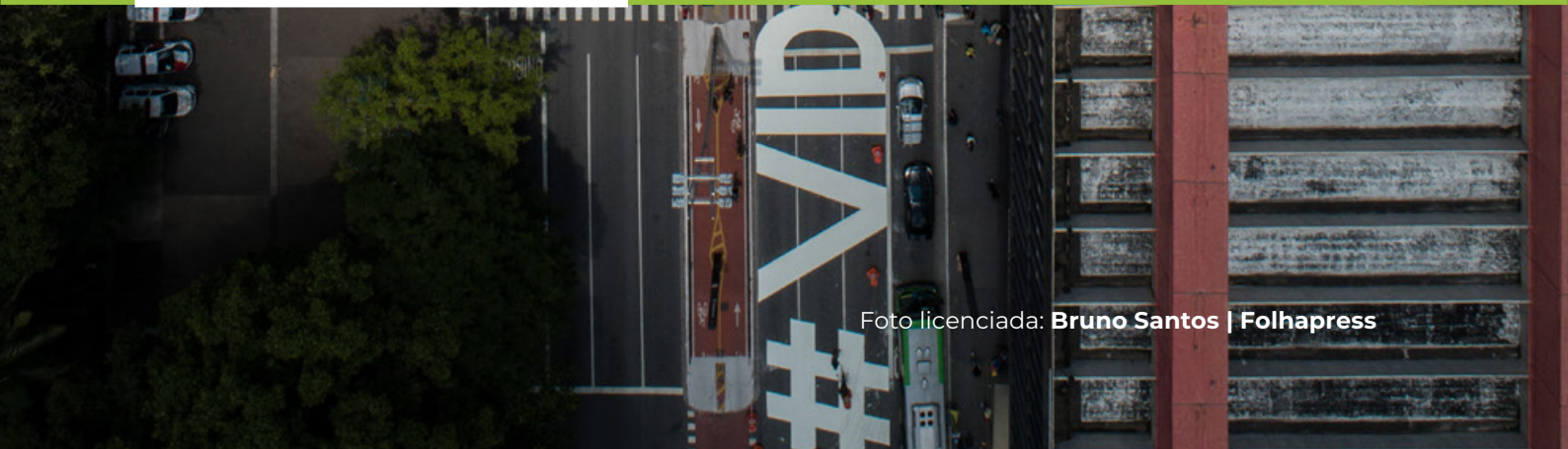
- 1.** Inserir as comunidades quilombolas na LDO nos moldes do Orçamento Mulher e do Orçamento da Igualdade Racial, com a obrigatoriedade de prestação de contas anual por parte do Executivo, na qual estarão presentes as ações e o orçamento para os territórios quilombolas.
- 2.** Inserir a política para os territórios quilombolas no PPA 2024-2027 de forma estruturada, intersetorial, com metas e indicadores nítidos e monitoráveis – Programa Aquilomba Brasil.
- 3.** A política intersetorial deve considerar que o orçamento pode promover ou violar direitos; portanto, é necessário que esteja em articulação com as políticas de educação, saúde, assistência social, meio ambiente, regularização fundiária, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento agrário, emprego e renda, segurança pública e justiça fiscal, entre outras políticas públicas.
- 4.** Propiciar meios para que as ações e os programas desenhados no PPA 2023-2027 estejam refletidos na programação orçamentária, preferencialmente com um programa orçamentário específico ou, no mínimo, com ações orçamentárias que descrevam os quilombolas como público, para os quais serão alocados os recursos, de forma a executar o monitoramento da política pública e tornar o controle social mais efetivo.
- 5.** Garantir o cumprimento das decisões da ADPF 742/2021 com relação à saúde da população quilombola, com a priorização de ações de vacinação e o monitoramento do acesso aos serviços de saúde, bem como outras decisões constantes na ação relativas à segurança alimentar e nutricional, ao saneamento e à água e à proteção dos territórios.
- 6.** Retomar as políticas de regularização fundiária dos territórios quilombolas e de promoção dos direitos das comunidades, conforme o preconizado no Programa Aquilomba Brasil (intersetorialidade, integração, monitoramento e controle social).
- 7.** Aumentar expressivamente os recursos para a regularização fundiária, considerando a diversidade regional e populacional das comunidades e fortalecendo os setores das coordenações regionais do Incra responsáveis pela temática, com o objetivo de efetivar os processos de titulação.

- 8.** Aumentar expressivamente os recursos para o fomento ao desenvolvimento local sustentável, visando à soberania alimentar e à autonomia das comunidades.
- 9.** Retomar as funções da Fundação Cultural Palmares e fortalecer o órgão para o cumprimento de sua missão institucional e a criação de instâncias de participação e controle social, com a participação de representantes quilombolas.
- 10.** Implementar as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica (Resolução CNE/CEB n 8, de 20 de novembro de 2012).
- 11.** Possuir instrumentos efetivos de monitoramento dos estados e municípios para a verificação do seu cumprimento da obrigação de aquisição de, no mínimo, 30% de gneros alimentícios de produtores da agricultura familiar, com prioridade para indígenas, quilombolas e assentados, nas compras institucionais no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
- 12.** Promover a participação de acadmicos e professores quilombolas na implementação das políticas de educação quilombola.
- 13.** Alocar recursos específicos para efetivar a Lei n 10.639/2003, com o objetivo de educar a população para o antirracismo desde a escola, onde estejam presentes a valorização da cultura da resistência e as contribuições das comunidades quilombolas para a formação do Brasil.
- 14.** Garantir recursos para a bolsa-permanência dos estudantes quilombolas universitários e da pós-graduação.
- 15.** Criar um sistema único de monitoramento da política de cotas para quilombolas nas universidades públicas, de maneira que possibilite aferir o alcance e a abrangência dos resultados, incluindo dados sobre a permanência e os egressos.
- 16.** Criar um programa específico de formação para servidoras/es públicas/os para reduzir o racismo institucional nos serviços que atendem a população quilombola diretamente, evitando, assim, o acesso enviesado aos direitos e a revitimização em casos de violência.





# Igualdade racial



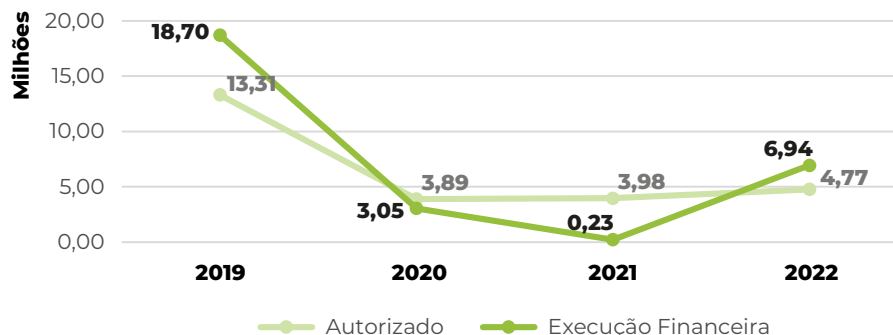
## 1. Panorama geral

A política de promoção da igualdade racial e de enfrentamento ao racismo foi completamente desmontada no governo de Jair Bolsonaro. Já no Plano Plurianual (PPA) 2019-2023, o governo deixou bem claro seu viés racista, ao excluir os negros do documento, bem como as comunidades quilombolas. A exclusão desses públicos do PPA tem consequências, pois extingue o planejamento para a implementação das políticas públicas e dos programas orçamentários específicos para a promoção dos direitos da população negra e quilombola.

A partir da retirada da temática no PPA, o Programa 2034 (“Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial”) foi extinto e as iniciativas neste tema foram incorporadas em planos orçamentários dentro de ações orçamentárias do Programa 5034 (“Proteção da vida, fortalecimento da família, promoção e defesa de DH para todos”). Os planos orçamentários são instrumentos de gestão que possibilitam alocar recursos para uma determinada atividade, mas não estão previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) como programas e ações orçamentárias, o que implica a perda de garantia em lei de recursos para áreas específicas.

Ainda que o governo tenha mantido a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), a atuação tímida e o baixo recurso alocado comprometeram a efetividade do que preconiza a Constituição Federal de 1988 e o [Estatuto da Igualdade Racial \(Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010\)](#) no que concerne à promoção da equidade e à redução das desigualdades à luz da superação do racismo. O gráfico 32 apresenta a evolução da execução financeira no período de 2019 a 2023, em que se pode observar a radical perda de investimentos na citada política. Em 2019, o recurso autorizado para a referida política era de R\$ 13,3 milhões, ainda no marco do PPA anterior, mas em 2020 o valor autorizado foi de R\$ 3,8 milhões, um corte de R\$ 9,5 milhões (70,7% a menos), com execução de apenas R\$ 3 milhões. Já em 2021, a alocação se manteve quase a mesma do que a do ano anterior (R\$ 3,9 milhões), mas a execução financeira foi absurdamente pequena, apenas R\$ 231,1 mil (5,81% do recurso autorizado). Em 2022, houve um pequeno aumento no recurso autorizado, que saltou para R\$ 4,7 milhões, com uma execução financeira ainda maior, no valor de R\$ 6,9 milhões, sendo que R\$ 3,1 milhões foram de restos a pagar.



**GRÁFICO 32****Execução financeira da igualdade racial | de 2019 a 2022***(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)*

Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

\*Ano de 2019: todos os recursos são do Programa 2034 (Igualdade racial e PCTs/Quilombolas).

Anos de 2020, 2021 e 2022: Planos Orçamentários 0001, 000J, 0003 da Ação 21AR e 0007, 0RO7 da Ação 21AT (Igualdade racial e PCTs/Quilombolas).

Enquanto o governo desfinanciou a política de igualdade racial, o Brasil seguiu com os piores indicadores para a população negra, que, com o passar dos anos, não têm melhorado. A população negra representa 75% no grupo dos 10% mais pobres<sup>15</sup>, sendo que compõe 56% da população total; tem 2,7 mais chances de morrer por homicídio do que brancos<sup>16</sup>; ganha muito menos do que a população branca: 46,9% da população preta ou parda está na informalidade, quando o percentual entre brancos é de 33,7%; e o trabalhador branco recebeu, em média, 72,5% a mais do que um profissional preto ou pardo em 2017<sup>17</sup>. Os índices de letalidade são mais cruéis quando se trata da juventude: mata-se em nome do combate ao tráfico de drogas mais de 20 mil jovens negros ao ano. O racismo também aprofunda outras violências, como no caso do aumento de 54% na taxa de feminicídio de mulheres negras, enquanto a de mulheres brancas caiu 9,8% em 2020<sup>18</sup>.

Na pandemia, o racismo novamente operou, gerando uma estatística lamentável: os negros morreram quatro vezes mais do que os brancos em decorrência do novo coronavírus. Como [alertamos no Balanço do Orçamento Geral da União do ano passado](#), a péssima gestão da pandemia da Covid-19, operada pelo governo Bolsonaro, permitiu que bilhões de reais não fossem gastos com o Auxílio Emergencial (AE). Isso impactou fortemente mulheres negras empobrecidas, que poderiam ter sido atendidas e não foram. Com efeito, o [AE contribuiu para que 4,2 milhões de mulheres negras saíssem da extrema pobreza nos meses em que foi pago](#), mas outras milhões de mulheres poderiam ter sido atendidas, caso o governo tivesse executado todo o recurso autorizado.

15 Disponível em: <[Divulgação mensal | IBGE](#)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

16 WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2016. FLACSO, 2016.

17 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>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

18 [Homicídio contra negras aumenta 54% em 10 anos, aponta Mapa da Violência 2015 – ONU Mulheres](#).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva iniciou seu mandato com sinalizações para a retomada do enfrentamento ao racismo, a começar pela simbologia da posse presidencial, no dia 1º de janeiro de 2023, quando uma criança negra, Francisco Carlos, a liderança indígena Raoni Metuktire Kayapó e uma mulher negra catadora de materiais recicláveis, Aline Souza, que colocou a faixa presidencial em Lula, subiram a rampa do Palácio do Planalto. Foi uma mensagem importante, considerando-se que o ex-presidente Jair Bolsonaro chegou a ser [processado por crime de racismo](#) e se manifestou publicamente diversas vezes contra os direitos da [população negra](#) e [indígena](#). Além disso, foi nomeado para a pasta de direitos humanos o intelectual Silvio de Almeida, que qualificou e popularizou o conceito de racismo estrutural. Também foi nomeada Anielle Franco, irmã da vereadora assassinada em 2014, Marielle Franco, para chefiar o Ministério da Igualdade Racial, além de Sônia Guajajara para o Ministério dos Povos Indígenas. O Ministério da Justiça também integrou aos seus quadros pessoas comprometidas com a luta antirracista, o que pode gerar mudanças na forma como a segurança pública tem focalizado suas práticas, que recorrentemente vitimizam a população negra. Por meio de pressão popular, as nomeações têm sido foco de escrutínio e, por isso, o governo tem buscado integrar mais diversidade nos quadros.

Com a criação do Ministério da Igualdade Racial (MIR), iniciou-se o caminho para a retomada programática do orçamento sensível à raça, ou seja, de programas e ações específicos. O MIR possui como [competências](#) os seguintes assuntos:

- I) políticas e diretrizes destinadas à promoção da igualdade racial e étnica;
- II) políticas de ações afirmativas e combate e superação do racismo;
- III) políticas para quilombolas, povos e comunidades tradicionais;
- IV) políticas para a proteção e o fortalecimento dos povos de comunidades tradicionais de matriz africana e povos de terreiro;
- V) articulação, promoção, acompanhamento e avaliação da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, destinados à implementação da promoção da igualdade racial e étnica, de ações afirmativas e de combate e superação do racismo;
- VI) coordenação e monitoramento da implementação de políticas intersetoriais e transversais de igualdade racial, de ações afirmativas, de combate e superação do racismo;
- VII) auxílio e proposição, aos órgãos competentes, na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária para atender, de forma transversal, à promoção da igualdade racial, de ações afirmativas, de combate e superação do racismo; e
- VIII) coordenação das ações no âmbito do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir).

No dia 21 de março de 2023, Dia Internacional de Combate à Discriminação Racial, o governo lançou sete medidas de enfrentamento do racismo, envolvendo diversos órgãos:

**Decreto nº 1.442/23 – GT Programa Nacional de Ações Afirmativas:** institui Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Programa Nacional de Ações Afirmativas. A partir da primeira reunião, o GT terá 180 dias para a apresentação do relatório final. Além do MIR (coordenador do comitê) e do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), participam do GT o Ministério da Cultura, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministério da Educação, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério das Mulheres, o Ministério dos Povos Indígenas, o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho e Previdência.

**Decreto nº 11.443/23 – Cotas em cargos e funções comissionadas:** dispõe sobre o preenchimento, por pessoas negras, de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da Administração Pública Federal. O percentual deverá ser cumprido até 31 de dezembro de 2025.

**Decreto nº 11.444/23 – GT Juventude Negra Viva:** institui o Grupo de Trabalho Interministerial, no âmbito do Ministério da Igualdade Racial (MIR) e da Secretaria-Geral da Presidência da República, com a finalidade de elaborar proposta do Plano Juventude Negra Viva, com vistas à redução da violência letal e das vulnerabilidades sociais contra a juventude negra e ao enfrentamento do racismo estrutural. O GT terá sete meses para apresentar a proposta.

**Decreto nº 11.445/23 – GT Cais Valongo:** o Grupo de Trabalho Interministerial tem a atribuição de propor políticas públicas no âmbito federal para garantir a salvaguarda e a promoção do sítio arqueológico do Cais do Valongo. Integram este GT o Ministério da Cultura, o Ministério da Igualdade Racial, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Fundação Cultural Palmares, o Instituto Brasileiro de Museus e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. A prefeitura do Rio de Janeiro é convidada permanente, sem direito a voto.

**Decreto nº 11.446/23 – GT Combate à Intolerância Religiosa:** institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de apresentar proposta para o desenvolvimento de Programa de Enfrentamento do Racismo Religioso e Redução da Violência e Discriminação contra Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Povos de Terreiros no Brasil. É coordenado pelo MIR e conta com a participação do Ministério da Cultura e do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

**Decreto nº 11.447/23 – Programa Aquilomba Brasil:** institui o programa, que possui três eixos: acesso à terra e ao território quilombola; infraestrutura e qualidade de vida quilombola; inclusão produtiva e etnodesenvolvimento local, de direitos e cidadania. O Comitê Gestor do Programa, também definido no decreto, é composto pelo Ministério da Igualdade Racial (coordenação), pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Cultura, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e



Agricultura Familiar, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, pelo Ministério da Educação, pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, pelo Ministério de Minas e Energia, pelo Ministério das Mulheres, pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Um passo importante daqui para a frente será a construção participativa do novo PPA 2024-2027, com metas e indicadores alcançáveis, para mitigar os impactos decorrentes dos retrocessos do governo anterior e efetivar as novas políticas públicas que serão construídas a partir dos decretos. O PPA deverá ser espelhado no orçamento público para que as ações se concretizem na prática. Em períodos anteriores, mesmo com a existência da Seppir com status de Ministério, o orçamento destinado para o enfrentamento do racismo e para a promoção da igualdade racial era insuficiente. O racismo é um problema estrutural e, portanto, exige medidas de impacto capazes de alterar a estrutura. Para tanto, o investimento público é fundamental.

## 2. O desmonte da política de igualdade racial e de enfrentamento do racismo

O período de 2019 a 2022 abarca dois planos plurianuais, pois em 2019 ainda estava vigente o PPA 2016-2019. Portanto, para o primeiro ano dessa série histórica, serão considerados os recursos de todo o Programa 2034 (“Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial”), que contava com as seguintes ações:

- 20T1 e 210Z – Reconhecimento, delimitação, desintrusão e titulação de territórios quilombolas.
- 210H – Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial.
- 210Y, 8936 e 6440 – Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

**0859:** Indenização das benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis em áreas reconhecidas para as comunidades quilombolas.

**8362:** Apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial.

Além da extinção do programa 2016, também foram extintas as ações orçamentárias específicas para este tema. Assim, de 2020 a 2023, duas ações orçamentárias do Programa 5034 (“Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e direitos humanos para todos”) contemplaram a pauta racial, por meio de planos orçamentários.

- 21AR – Promoção e defesa de direitos para todos.

**PO0001:** Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.

**PO000J:** Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial.

**PO0003:** Fomento ao desenvolvimento e outras iniciativas para povos e comunidades tradicionais.

- 21AT – Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos.

**PO0007 e POR007:** Apoio no funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR) e do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTC).

O mesmo programa também seguiu pagando restos a pagar da Ação 6440 (“Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais”).

Em 2019, o Programa 2034 (“Promoção da igualdade racial e superação do racismo”) ainda teve recursos autorizados no valor de R\$ 13,3 milhões – foram executados R\$ 18,2 milhões, sendo R\$ 11,5 milhões de restos a pagar. Em 2020, houve recurso autorizado de R\$ 3,8 milhões (o que representou um corte de 70% em relação ao autorizado do ano anterior) e foram executados R\$ 3 milhões. Em 2021, o recurso autorizado foi de R\$ 3,9 milhões, sendo que foram executados apenas R\$ 231,1 mil. Em 2022, o autorizado ficou em R\$ 4,7 milhões e a execução foi de R\$ 6,9 milhões.

Destaca-se que tais recursos devem atender às ações de: (I) fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais de enfrentamento do racismo e de promoção da igualdade racial – considerando-se que somente no Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SinapiR) integram-se 20 estados e 71 municípios; (II) fomento a ações afirmativas (em todo o Brasil); e (III) funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR), que divide o mesmo recurso com o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTC).

### 3. De olho em 2023

Para 2023, a dotação inicial para a promoção da igualdade racial foi **zero**, pois o governo Jair Bolsonaro não previu recursos na PLOA para tal agenda e o Congresso Nacional não aportou recursos na LOA. No entanto, existem verbas autorizadas no valor de R\$ 2,6 milhões, ou seja, o novo governo já alocou orçamento para o tema, por meio de planos orçamentários no âmbito da Ação 21AR (“Promoção e defesa de direitos humanos para todos”):

**PO000J:** Fortalecimento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), no valor de R\$ 1 milhão;

**PO0001:** Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial, no valor de R\$ 1,6 milhão.

Foi destinado, ainda, nessa mesma Ação 21AR, um orçamento de R\$ 1,6 milhão no PO0003 (“Fomento ao desenvolvimento e outras iniciativas para povos e comunidades tradicionais”). Para o Conselho Nacional, não houve dotação inicial, mas há recurso autorizado no valor de R\$ 305,7 mil no âmbito da Ação 21AT (“Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos”).

É um tanto quanto óbvio que tais recursos são muito insuficientes para dar conta da agenda de promoção da igualdade racial e de enfrentamento do racismo em todo o território nacional. Por exemplo, atualmente, existem [188 entes federados que integram o Sinapir](#). Fazendo-se uma média simples, sem considerar as diferenças de população e extensão do problema em cada ente federado, o recurso autorizado seria de cerca de R\$ 5 mil em 2023 para o apoio do Governo Federal a cada um deles que compõem o sistema. O mesmo ocorre com o fomento a ações afirmativas e outras iniciativas, bem como o recurso para fomento nas comunidades tradicionais, que devem complementar recursos municipais e estaduais e impulsionar projetos em todos os estados do Brasil.

## Agenda necessária

Considerando o racismo estrutural brasileiro e suas expressões violentas que impactam diretamente a população negra, mas que também repercutem na conformação de uma sociedade desigual e excludente de forma mais abrangente, ao longo de 2023, iremos monitorar a execução das medidas a serem implementadas sob a orientação dos decretos lançados em 2021.

Além disso, serão monitoradas medidas que julgamos que deveriam ser prioritárias para a construção de uma agenda para a promoção da igualdade racial:

- 1.** Inserir a política de promoção da igualdade racial no PPA 2024-2027 de forma estruturada, intersetorial, com metas e indicadores nítidos e monitoráveis. Propiciar que as ações e os programas desenhados no PPA 2023-2027 estejam refletidos na programação orçamentária, preferencialmente com um programa orçamentário específico, com ações orçamentárias que descrevam os públicos para os quais serão alocados os recursos, de maneira a efetivar o monitoramento da política pública e tornar o controle social mais efetivo.
- 2.** Aumentar expressivamente os recursos para a promoção da igualdade racial e o enfrentamento do racismo, de modo a fortalecer a pauta na União, nos estados e nos municípios.
- 3.** Investir no Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), de forma a aumentar a sua abrangência nacional.
- 4.** Inserir na LDO, nos moldes do Orçamento Mulher, o Orçamento da Igualdade Racial, com a obrigatoriedade de prestação de contas anual por parte do Executivo.
- 5.** Elaborar e implementar políticas públicas de promoção da igualdade racial e de enfrentamento do racismo de acordo com o previsto no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010).
- 6.** Alocar recursos específicos para efetivar a Lei nº 10.639/2003, com o objetivo de educar a população para o antirracismo desde a escola.
- 7.** Criar um sistema único de monitoramento da política de cotas nas universidades públicas, de maneira que possibilite aferir o alcance e a abrangência dos resultados, incluindo dados sobre permanência e egressos.

- 8.** Retomar a política de regularização fundiária dos territórios quilombolas e de promoção dos direitos das comunidades, criando uma versão atualizada do Programa Brasil Quilombola (intersectorialidade, integração, monitoramento e controle social).
  
- 9.** Criar um programa específico de formação para servidores/as públicos/as para reduzir o racismo institucional nos serviços que atendem a população negra diretamente, evitando, assim, o acesso enviesado aos direitos e a revitimização em casos de violência.



Foto licenciada: Lucas Neves | Agência Enquadrar, Folhapress

# Mulheres





## 1. Panorama geral

As políticas públicas de combate à violência contra as mulheres são concebidas e implementadas a partir da lógica intersetorial (articulação de diversas políticas públicas, como saúde, assistência social e justiça) e intergovernamental (pacto federativo). Cabe ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) realizar o controle social dessas ações. De forma a fortalecer essa agenda, fruto da luta dos movimentos de mulheres durante décadas, a partir de 2003, foram implementadas políticas públicas e programações orçamentárias específicas para mulheres, à época executadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão ligado à Presidência da República, que também foi responsável por realizar conferências locais e nacionais, que alcançaram a participação de milhares de mulheres de todo o Brasil e que culminaram na elaboração das edições [I, II e III do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres \(PNPM\)](#).

Tais edições do PNPM trazem as diretrizes para a elaboração de políticas para as mulheres; entre elas, o enfrentamento da violência com promoção de autonomia, além de considerar a pluralidade das mulheres, fruto das desigualdades sociais e da diversidade regional. Assim, estão contempladas no Plano as mulheres urbanas e rurais, indígenas, quilombolas, ribeirinhas e pertencentes a outros povos e comunidades tradicionais, bem como as particularidades interseccionais que afetam de forma diferente mulheres brancas e negras, com deficiência, mulheres lésbicas e trans, entre outras.

A partir de 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República e a nomeação de Damara Alves para coordenar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), observa-se uma radical mudança no conceito dessa política pública, que antes partia da pluralidade e do entendimento das desigualdades que afetam as mulheres. O PPA 2020-2023 trouxe uma visão genérica sobre as mulheres e um explícito posicionamento contra os direitos sexuais e reprodutivos – consta, na descrição do Programa 5034 (“Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa de direitos humanos para todos”), o indicativo de “defesa da vida desde a concepção”. Essas mudanças foram feitas sem participação social, ou seja, das mulheres, usuárias dos serviços públicos, beneficiárias das políticas e trabalhadoras da rede de proteção social.

As alterações se fizeram sentir, também, no orçamento. Além das modificações na programação orçamentária, com perda de especificidade, o que dificultou a alocação e o controle social, o governo oscilou, em seus quatro anos de duração, entre baixa alocação ou baixa execução dos recursos.

O orçamento público é a ferramenta que torna reais as políticas públicas. Ele pode promover direitos para a população, mas também pode violá-los quando é utilizado para financiar políticas que aumentam as desigualdades ou mesmo quando não é executado. É o caso, por exemplo, da péssima gestão da pandemia de Covid-19 operada pelo governo Bolsonaro, que deixou de gastar volumosos recursos disponíveis para enfrentar as consequências do Sars-Cov-2 em 2020. Grande parte desses recursos tinha como destino o financiamento do Auxílio Emergencial, que retirou mais de 4 milhões de mulheres negras da extrema pobreza. Se o governo tivesse gasto todo o recurso neste programa pago, outras milhões de mulheres poderiam ter sido atendidas.

Além disso, Damares Alves deixou “sobrarem” 70% dos recursos voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres em 2020, pior ano da pandemia, mesmo com a suspensão das regras fiscais e a flexibilização das normas para contratos e licitações decorrentes do Decreto de Calamidade Pública. Esse percentual correspondia a um montante de R\$ 103,1 milhões (dado corrigido pela inflação), que não chegou aos estados e municípios para financiar a rede de atendimento às mulheres. A má gestão não passou despercebida pelo sistema de justiça e pelos órgãos de controle, que – provocados pelas denúncias de pesquisadoras e dos movimentos sociais de mulheres – desencadearam uma série de ações, das quais cabe destacar o seguinte: um [requerimento](#) de investigação junto à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados e a [abertura de um inquérito pelo Ministério Público Federal \(MPF\) para investigar a baixa execução](#) do Ministério nos anos anteriores.

Se, por um lado, a principal política de acolhimento emergencial das mulheres vítimas de violência (o Ligue 180) funcionou durante os últimos quatro anos, por outro as demais políticas públicas tiveram desempenho muito aquém do necessário. É o que demonstra, por exemplo, o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Femicídio no Distrito Federal, que apurou como a complexa rede de atendimento às mulheres – que envolve a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Judiciário, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assim como a área de educação – não está atingindo seus objetivos. Um dos motivos para a inoperância é justamente o fato de que os recursos federais não chegaram ou chegaram aos estados e municípios com atraso e em quantidade insuficiente.

A recuperação institucional de uma política pública promotora de direitos das mulheres, retomada em 2023, pelo governo Lula, com a recriação do Ministério das Mulheres, é uma oportunidade para a reconstrução dessa política, para a qual a recomposição orçamentária será fundamental. O Plano Plurianual 2024-2027 será elaborado em 2023 e deve apresentar de forma objetiva as metas e os indicadores a serem alcançados, bem como recuperar o sentido da rede de proteção social das mulheres como um direito. Trata-se de um PPA que deve ser construído com a participação das mulheres, tanto as beneficiárias das políticas públicas quanto os movimentos sociais organizados e as trabalhadoras da rede de proteção. Espera-se,

ainda, que sejam retomadas boas práticas, como o Observatório Brasil de Igualdade de Gênero, que tinha como objetivo produzir dados, monitorar indicadores e disseminar informações para a sociedade sobre igualdade de gênero e políticas para as mulheres.

## 2. Perfil dos gastos da área

Neste item são apresentadas as informações da execução financeira das políticas públicas específicas para o enfrentamento da violência contra as mulheres no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), implementadas nos quatro anos do governo Bolsonaro, ou seja, de 2019 a 2022. Os dados se relacionam a dois Planos Plurianuais (PPA): o último ano do PPA 2016-2019 e todo o período do PPA 2020-2023. Note-se que a área passou por inúmeras mudanças, conforme detalha-se a seguir.

Em 2019, a execução das despesas estava a cargo da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), ligada à Presidência da República, com status de Ministério. No mesmo ano, as ações estavam dentro de um programa orçamentário específico para o tema – Programa 2016 (“Políticas para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência”), com as seguintes ações orçamentárias:

- 2C52: Serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência.
- 8843: Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres.
- 210A: Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres.
- 210B: Atendimento às mulheres em situação de violência.
- 4641: Publicidade de utilidade pública.
- 8843: Incentivo a políticas de autonomia das mulheres.
- 8831: Central de Atendimento à Mulher.
- 14XS: Construção da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres nas regiões de fronteira seca.
- 218B: Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres.

Nos dois anos seguintes, a institucionalidade foi modificada: a execução dos gastos ficou a cargo do MMFDH. As ações a serem executadas faziam parte do Programa 5034 (“Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos”), que incluía as seguintes ações:

- 14XS: Construção da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres em regiões de fronteira seca.
- 14XS (ajustada): Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres.
- 00SN: Apoio à implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres.
- 218B: Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres (também aloca recursos para o Ligue 180 e a manutenção da Casa da Mulher Brasileira).
- 21AU: Operacionalização e aperfeiçoamento do sistema integrado NAC (PO – Central de Atendimento à Mulher, Disque 100/Ligue 180).

- 21AR: Promoção e defesa de direitos humanos para todos (PO 000F – Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres; 000G: Atendimento às mulheres em situação de violência; 000H – Incentivo a políticas de autonomia das mulheres).
- 21AT: Funcionamento dos conselhos e das comissões de direitos.

As ações analisadas neste documento, portanto, abarcam os dois programas: 2016 (na integralidade) e 5034 (ações e planos orçamentários específicos para mulheres).

A partir de 2023, a execução passa a ser do Ministério das Mulheres, recém-(re)criado, mas com as mesmas programações orçamentárias anteriores, uma vez que a LOA foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2022 e ainda está vigente o PPA 2019-2023.

É importante salientar que todas as políticas públicas que tiveram cortes nos últimos anos têm impacto na vida das mulheres, principalmente das pobres e negras, em aspectos como saúde, educação, assistência social, transferência de renda etc. Por isso, a redução do gasto também resulta no aumento da violência doméstica e de outras violências de gênero, na medida em que a vulnerabilidade cresce com a ausência ou a precariedade dos serviços e benefícios sociais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021 estabeleceu que o governo devesse publicar, até 31 de janeiro de cada exercício, o relatório anual, referente ao exercício anterior, da execução orçamentária do Orçamento Mulher, determinação que foi atendida pela publicação oficial “A Mulher no Orçamento de 2022”. A metodologia adotada pelo referido relatório considera políticas universais e estruturantes que impactam as mulheres, somando “79 ações, distribuídas em 27 programas do PPA 2020-2023 e 11 órgãos orçamentários distintos, abarcando as áreas de saúde, educação, proteção social, autonomia econômica, enfrentamento da violência contra mulheres e acesso a direitos como moradia, transporte, cultura e lazer” (pág. 9). Tudo isso somou, conforme o relatório publicado em 2022 e referente a 2021, R\$ 236 bilhões. No entanto, o próprio relatório faz a ressalva (pág. 12) de que, em muitos casos, não é possível identificar quanto do recurso foi especificamente destinado às mulheres, dado que as políticas em geral ainda são desenhadas sem considerar especificidades de gênero, ou seja, são feitas para homens e mulheres. É o caso, por exemplo, da inclusão da Ação 21BM (“Desenvolvimento de políticas de segurança pública, prevenção e enfrentamento à criminalidade na composição do Orçamento Mulher”): se, por um lado, a política de segurança pública impacta as mulheres, por outro ela não é uma ação específica, o que torna difícil mensurar que parte do recurso efetivamente impactou a vida das mulheres. De todo modo, registram-se o avanço da determinação da LDO e o esforço de elaboração do relatório pelo governo.

Considerando-se, portanto, as políticas do MMFDH que nomeiam o público “mulheres” na programação orçamentária, o quadro observado é de desmonte dessa política, como detalharemos a seguir.



## ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA E PROMOÇÃO DA IGUALDADE E DA AUTONOMIA DAS MULHERES

A tabela 7 e o gráfico 33 apresentam a evolução do recurso considerando todas as ações e os planos orçamentários já descritos que – no período de quatro anos – foram destinados especificamente aos temas do enfrentamento da violência e da promoção da igualdade e da autonomia das mulheres.

### TABELA 7

#### Execução financeira das ações de enfrentamento da violência e de promoção da igualdade e da autonomia das mulheres | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)

	Autorizado	Executado	Execução (%)
2019	76,56	56,62	73,87
2020	141,34	38,21	29,45
2021	64,11	44,54	70,88
2022	43,79	56,65	72,91

Fonte: Portal Siga Brasil, fevereiro de 2022. Valores em reais constantes. Elaboração: Inesc.

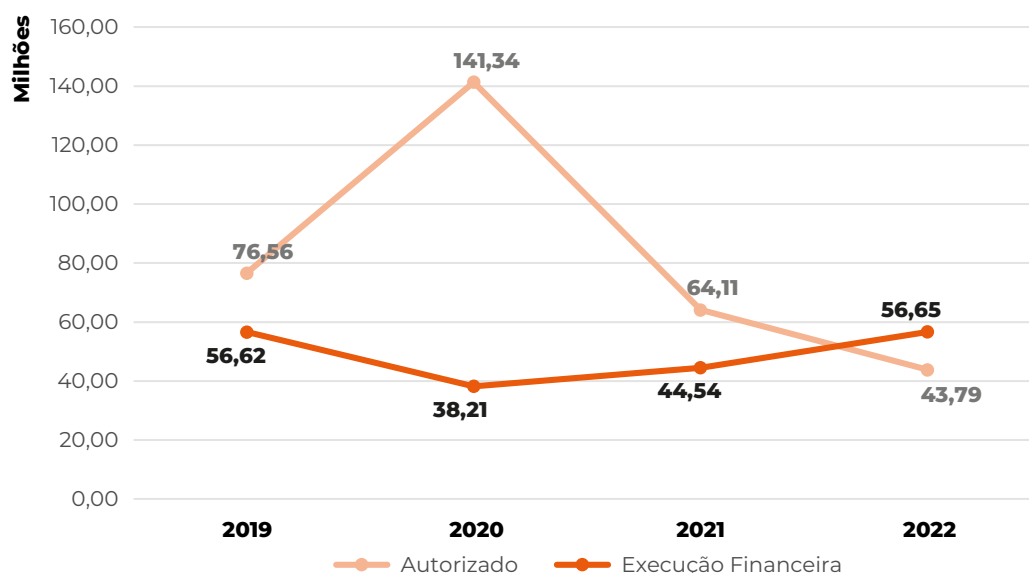
\* Para o ano de 2019, incluem-se todas as ações orçamentárias do Programa 2016 (2C52, 8843, 210A, 210B, 4641, 8843, 8831, 14XS, 218B).

\*\* Para os anos de 2020 a 2023, incluem-se todas as ações orçamentárias e os planos orçamentários específicos presentes no Programa 5034 (14XS, OOSN, 218B, 21AU, 21AR, 21AT, PO 000F, 000G, 000H).

### GRÁFICO 33

#### Execução financeira das ações de enfrentamento da violência e de promoção da igualdade e da autonomia das mulheres | de 2019 a 2022

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

\* Para o ano de 2019, incluem-se todas as ações orçamentárias do Programa 2016 (2C52, 8843, 210A, 210B, 4641, 8843, 8831, 14XS, 218B).

\*\* Para os anos de 2020 a 2023, incluem-se todas as ações orçamentárias e os planos orçamentários específicos presentes no Programa 5034 (14XS, OOSN, 218B, 21AU, 21AR, 21AT, PO 000F, 000G, 000H).

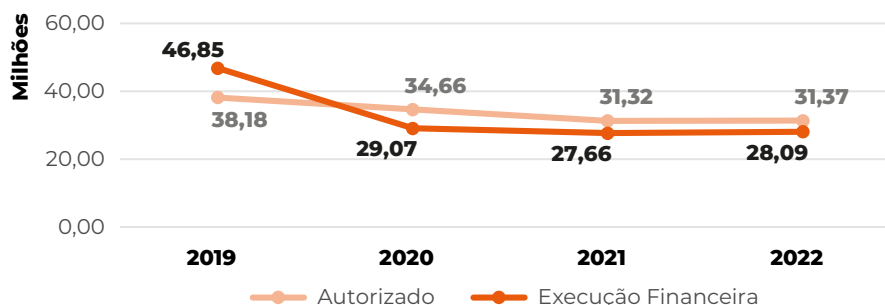
Os principais achados são mostrados a seguir.

- A melhor execução foi em 2022 e a pior em 2020. Com efeito, os recursos gastos no enfrentamento da violência e na promoção da igualdade e da autonomia das mulheres em 2020 totalizaram R\$ 38,2 milhões, valor 33% inferior ao de 2019. Em 2022, a execução orçamentária foi de R\$ 56,7 milhões, 48% maior do que em 2020 (tabela 7).
- No ano mais grave da pandemia de Covid-19, em 2020, quando as regras para licitações e contratos foram flexibilizadas (MP nº 961/20 e Decreto de Calamidade Pública), o Ministério só gastou 29,45% dos recursos autorizados (tabela 7). Na ocasião, as mulheres, mais do que nunca, precisavam do apoio do Estado, uma vez que suas condições de vida pioraram de um modo geral e também porque a violência doméstica aumentou, já que muitas mulheres tiveram que fazer o isolamento social com os agressores.
- De 2021 para 2022, a queda do orçamento autorizado foi de 32%
- É importante destacar que o PLOA 2023 encaminhado pelo governo Bolsonaro ao Congresso Nacional previa apenas R\$ 13 milhões para todas essas ações. Houve, contudo, aumento do recurso autorizado no Congresso, chegando a R\$ 33,1 milhões, valor ainda muito insuficiente e muito abaixo dos recursos alocados em anos anteriores. Assim, a diminuição de recursos inicialmente alocados para as mulheres entre 2022 e 2023 foi de 24%, considerando o autorizado, mas teria sido de 70% se fosse considerada a proposta de Jair Bolsonaro.

## LIGUE 180

A Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) é um serviço que objetiva acolher denúncias de violência por meio de ligação gratuita e confidencial. Funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana, no Brasil e em outros 16 países. Além de registrar denúncias de violações contra mulheres, encaminhá-las aos órgãos competentes e realizar seu monitoramento, o Ligue 180 também dissemina informações sobre os direitos da mulher, o amparo legal e a rede de atendimento e acolhimento. O serviço pode ser considerado a “porta de entrada” da política pública, ou seja, é por meio dele que uma mulher vítima de violência entra em contato com a rede de proteção.

O gráfico 34 apresenta a execução do Ligue 180 nos últimos quatro anos. Como é um serviço que se materializa por meio da contratação de uma empresa terceirizada – o que implica um contrato realizado após a licitação e desembolsos, mediante a comprovação do serviço prestado –, a tendência foi de execução efetiva dos recursos. Houve uma queda significativa no período entre 2019 e 2022, de 41%, mas não é possível aferir o motivo ou o impacto no serviço, uma vez que este foi mesclado ao serviço do Disque 100 e não estão sendo publicados os relatórios do Ligue 180 (com as estatísticas, os perfis etc.). Infelizmente, na gestão de Jair Bolsonaro, os relatórios do Ligue 180 deixaram de ser disponibilizados ao público, como pode ser atestado na [página](#) do MMFDH. Tais relatórios eram de suma importância para pesquisadoras e gestoras públicas e também primavam pelo princípio da transparência e do controle social.

**GRÁFICO 34****Execução financeira do Ligue 180 | de 2019 a 2022***(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)*

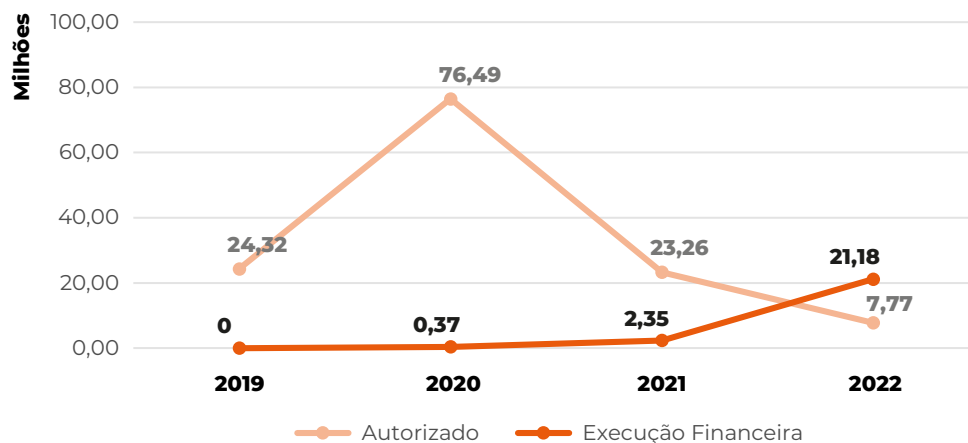
Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

\* Dados do Plano Orçamentário (PO) Central de Atendimento de Direitos Humanos e à Mulher – Disque 100/Ligue 180, na Ação 218B (de 2019 a 2022) e na Ação 21AU – Sistema NAC (em 2020, 2021 e 2022).

**CASA DA MULHER BRASILEIRA**

A Casa da Mulher Brasileira (CMB) é um equipamento público que concentra serviços especializados e multidisciplinares para o atendimento às mulheres em situação de violência. Trata-se de um serviço de acolhimento de mulheres vítimas, que pode reunir, em um mesmo espaço físico, [diferentes serviços](#), com o objetivo de promover atendimento integral e humanizado. A partir do atendimento multidisciplinar das mulheres neste espaço, elas são encaminhadas à rede de saúde, à rede socioassistencial, aos serviços de abrigo e aos órgãos de medicina legal, quando necessário, garantindo a integração com os serviços existentes de atendimento a vítimas de violência contra as mulheres. O Governo Federal oferece dois tipos de ação para que esta política pública se materialize: a construção das unidades da Casa da Mulher Brasileira e a sua manutenção (recursos de custeio).

Apesar de se terem criado diversas [diretrizes](#) para a sua implementação, nos últimos quatro anos, a Casa da Mulher Brasileira foi negligenciada pelo Governo Federal do ponto de vista da execução financeira, como pode ser verificado no gráfico 35.

**GRÁFICO 35****Execução financeira para a construção da Casa da Mulher Brasileira | de 2019 a 2022***(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)*

Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.  
 \* Dados: Ação 14XS (anos de 2019, 2020, 2021 e 2022).

Em 2019, nenhum recurso foi gasto da Ação 14XS (construção), ainda que existissem R\$ 24,3 milhões autorizados para a construção e R\$ 1,1 milhão para a manutenção dos equipamentos, dos quais foram gastos R\$ 76 mil. Tais recursos estavam disponíveis para execução pelo MMFDH, disponibilizados pela LOA 2019, elaborada no governo anterior. Foi empenhado no mesmo ano um valor de R\$ 23,7 milhões para a construção das casas.

Em 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, as unidades da Casa da Mulher Brasileira não funcionaram presencialmente, somente com atendimento virtual – decisão questionável, dado o caráter de emergência e essencialidade do acolhimento de mulheres em situação de violência. Para a construção, foram autorizados R\$ 76,4 milhões, dos quais foram executados apenas R\$ 80 mil, embora tenham sido empenhados R\$ 74,6 milhões. Para a manutenção das unidades, foram executados apenas R\$ 145,2 mil de restos a pagar de anos anteriores. Podemos inferir que a pandemia limitou a capacidade de realização de obras públicas. No entanto, o recurso para a manutenção poderia ter sido incrementado, considerando-se as necessidades múltiplas das unidades da Casa da Mulher Brasileira nos municípios, ainda mais em ano de pandemia. Em 2020, foi feito novamente um empenho para a construção, no valor de R\$ 74,6 milhões.

Em 2021, dos R\$ 23,2 milhões disponíveis para a construção, foram pagos R\$ 1,1 milhão; já para a manutenção, nenhum recurso novo foi autorizado e foram pagos R\$ 124,4 mil de restos a pagar de anos anteriores. O empenho para a construção naquele ano foi de R\$ 21,9 milhões.

Já em 2022, foram executados R\$ 104 mil para a manutenção das unidades, por meio da Ação 218B. Foram autorizados, ainda, R\$ 7,7 milhões de apoio à implementação (Ação 00SN), mas nada foi executado. Além disso, a execução de recursos para as obras foi a melhor dos quatro anos (R\$ 21 milhões), fruto dos empenhos realizados nos dois anos anteriores, mas muito abaixo dos valores acumulados dos empenhos.

A tabela 8 detalha os valores empenhados pelo MMFDH entre 2019 e 2022 para a construção das unidades da Casa da Mulher Brasileira.

### TABELA 8

#### Empenho e execução financeira para a construção das unidades da Casa da Mulher Brasileira | de 2019 a 2020

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)

	Autorizado	Execução financeira	RPP	Empenhado
2019	24,32	0,00	0,00	23,79
2020	76,49	0,08	0,00	74,64
2021	23,26	1,17	1,17	21,91
2022	0,00	21,07	21,07	0,00

Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 10 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

\* Dados: Ação 14XS (anos de 2019, 2020, 2021 e 2022).

De acordo com o Governo Federal, no ano passado, [existiam 30 unidades da Casa da Mulher Brasileira em implementação, sendo nove já em fase de construção e sete em funcionamento](#). Trata-se de um número muito aquém do necessário, considerando-se que, em 2014, quando tal ação foi criada no orçamento, a meta de implementação era de 27 unidades, uma em cada capital do Brasil. Passados oito anos desde a inauguração da primeira unidade (2015), é inadmissível que os recursos disponibilizados para a construção e a manutenção deixem de ser gastos quando disponibilizados na lei orçamentária.

## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) é a instância de controle social das políticas públicas para as mulheres, ou seja, onde a sociedade civil organizada tem assento, ao lado de gestoras públicas, para discutir temas de interesse das mulheres brasileiras. É um órgão colegiado consultivo, criado em 29 de agosto de 1985, por meio da Lei Federal nº 7.353. De acordo com o [regimento interno](#), o Conselho tem o objetivo de “formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero”.

Em 2019, nenhum recurso foi gasto para as atividades do Conselho, embora houvesse a módica quantia de R\$ 26,8 mil autorizados para serem gastos, o que também ocorreu em 2020, com R\$ 38,5 mil autorizados para essa atividade que não foram executados. Em 2021 e 2022, nenhum recurso foi autorizado para o Conselho. Os dados apontam para o enfraquecimento da instância de controle social (que deve auxiliar e monitorar a gestão pública) e para o desmonte da capacidade de participação das organizações da sociedade civil, de mulheres, no âmbito da política pública.



### 3. De olho em 2023

No Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2023, o governo Bolsonaro enviou o pior orçamento já visto para as mulheres. No âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, nenhum recurso foi destinado à Ação 218B (“Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres”). Para a Casa da Mulher Brasileira, estavam previstos R\$ 13 milhões (Ação 00SN). Isso significava que só saberíamos se algum recurso seria alocado para a área, além do já previsto para a CMB, quando a gestão de 2023 fosse iniciada, pois é possível, por meio de planos orçamentários (instrumento de gestão/classificação orçamentária não previsto na LOA), alocar recursos em ações genéricas, como a Ação 21AR (“Promoção e defesa de direitos humanos para todos”) (que continha previsão de R\$ 37,9 milhões) e a Ação 21AS (“Fortalecimento da família”) (com previsão de R\$ 4,7 milhões). Também não era possível identificar os recursos que seriam destinados ao Ligue 180, por ser um plano orçamentário. A Ação 21AU (“Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos”) tinha previsão de R\$ 33 milhões.

Com o início do novo governo, a Casa da Mulher Brasileira (14XS + 00SN) teve dotação inicial de R\$ 27,1 milhões, que foram autorizados. Já está com execução de R\$ 562,9 mil até a publicação destes dados (fevereiro/2023). A Central de Atendimento à Mulher (Disque 100/Ligue 180) teve recurso de R\$ 2,9 milhões, autorizados por meio do PO 0003 na Ação 21AU. A Ação 218B (“Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres”) teve R\$ 2,1 milhões de recursos autorizados. Dentro da ação genérica 21AR (“Promoção de direitos humanos para todos”), foram autorizados R\$ 1,6 milhão para a promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres (PO000F), R\$ 4 milhões para políticas de enfrentamento da violência e R\$ 1 milhão para políticas de incentivo à autonomia das mulheres.

Ou seja, houve um pequeno incremento de recursos, mas insuficiente, dada a abrangência nacional dessa política e considerando-se os enormes desafios referentes ao tema da violência de gênero.

## Agenda necessria

Ao longo de 2023, iremos monitorar e pressionar para a implementao das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritrias para a construo de uma agenda para a defesa dos direitos das mulheres:

- 1.** Inserir a poltica de promoo dos direitos das mulheres no PPA 2024-2027 de forma estruturada, intersetorial, com metas e indicadores nítidos e monitorveis, baseando-se na construo coletiva dos planos nacionais. A poltica intersetorial deve considerar que o orçamento pode promover ou violar direitos; portanto, é necessrio que esteja em articulao com as polticas pblicas de educao, sade, assistncia social, meio ambiente, regularizao fundiária, segurana alimentar e nutricional, desenvolvimento agrário, emprego e renda, segurana pblica e justia fiscal, entre outras polticas pblicas.
- 2.** Propiciar os meios para que as aes e os programas desenhados no PPA 2023-2027 estejam refletidos na programao orçamentria, preferencialmente com um programa orçamentrio especfico, com aes orçamentrias que descrevam os pblicos para os quais sero alocados os recursos, de forma a efetivar o monitoramento da poltica pblica e tornar o controle social mais efetivo.
- 3.** Garantir mecanismos de participao de movimentos de mulheres na elaborao do PPA 2024-2027.
- 4.** Garantir um programa orçamentrio especfico para as mulheres, objetivando maior transparncia dos recursos pblicos.
- 5.** Criar programas e aes que fortaleam as novas legislaes de defesa e proteo das mulheres, a exemplo da Lei nº 13.642/18, conhecida como Lei Lola, que permite a investigao de quaisquer casos de misoginia na internet pela Polcia Federal.
- 6.** Aumentar expressivamente os recursos para o enfrentamento da violncia contra as mulheres, de modo a reestruturar as polticas pblicas da rede de proteo às mulheres em todo o territrio nacional.
- 7.** Implementar unidades da Casa da Mulher Brasileira, com participao social, em todos os estados do Brasil, com diretrizes de atendimento orientadas pelos direitos das mulheres como sujeitos plenos e autnomos.
- 8.** Criar aes orçamentrias especficas em polticas pblicas (sade, educao, assistncia social, entre outras), identificando o pblico “mulheres” nas aes orçamentrias das polticas universais, para que seja possvel realizar o controle social e ampliar a transparncia.

- 9.** Criar marcadores de gênero em diagnósticos, acesso de beneficiárias e resultados, de modo a mensurar o impacto do gasto público na vida das mulheres.
- 10.** Criar bases de dados com informações sobre raça/cor, etnia, gênero, idade, pessoa com deficiência, gênero e orientação sexual, para que seja possível identificar o alcance do atendimento para mulheres indígenas, quilombolas, jovens, idosas, trans, com deficiência e outros grupos de mulheres em políticas como as de educação, saúde e assistência social.
- 11.** Voltar a tornar público o relatório do Ligue 180.
- 12.** Fortalecer o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, como órgão colegiado capaz de opinar sobre diretrizes, prioridades e o aperfeiçoamento da política pública.
- 13.** Criar campanhas de conscientização sobre desigualdades de gênero, de modo a combater fake news sobre o tema, que impactam o acesso de meninas e mulheres aos seus direitos.





# Crianças e adolescentes

Foto licenciada: Zanone Fraissat | Folhapress



## 1. Panorama geral

A realidade socioeconômica em que se encontram crianças e adolescentes no Brasil é vexami-nosa para um país que é referência no mundo em legislações voltadas à garantia de direitos desse grupo da população. Além de termos aderido aos principais documentos normativos internacionais de direitos infantojuvenis, como a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), temos alguns dos mais completos e avançados marcos legais nacionais que competem a esse público: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Marco Legal da Primeira Infância, a Lei nº 13.431/2017 (que esta-belece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), entre outros.

No entanto, a despeito de toda essa legislação, que objetiva garantir e proteger direitos, e apesar também dos avanços em termos de acesso a direitos que alcançamos nos últimos 30 anos, estamos bem distantes de conquistar a universalidade desse acesso e de erradicar as violências vivenciadas por crianças e adolescentes, principalmente as meninas, as mais empobrecidas, as negras, as indígenas e as com deficiência. E a gestão do Governo Federal desde 2019 serviu para o aprofundamento das desigualdades e das violações de direitos de crianças e adolescentes, em decorrência do desmonte de várias políticas públicas e da alocação irrelevante de recursos para a manutenção das ações voltadas para este grupo da população.

Já vínhamos denunciando, nos [relatórios anteriores](#), o desmantelamento tanto da concepção da política de crianças e adolescentes nas peças orçamentárias, que foi construída a muitas mãos nos processos institucionais de participação social (conferências, conselhos de direitos, fóruns de direitos), quanto das ações e dos recursos específicos para esses sujeitos. Os Planos Plurianuais (PPA) das gestões anteriores, até 2019, dialogavam com o [Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente](#), considerando, portanto, metas para a promoção, a proteção e a defesa dos seus direitos.

Contudo, o PPA para o período 2020-2023, elaborado no governo de Bolsonaro, além de ter esvaziado a área, apresentou um único programa para a infância, que se restringe ao Programa Criança Feliz (PCF) e se limita ao atendimento de gestantes e crianças de 0 a 6 anos que inte-gram programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Auxílio



Brasil e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O esvaziamento teve impacto direto nas dotações e execuções das ações orçamentárias direcionadas para crianças e adolescentes, o que não foi diferente em 2022.

O Siga Brasil inseriu um filtro de análise do orçamento geral da criança e do adolescente de acordo com a [metodologia do Unicef e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada \(Ipea\), intitulada Gasto Social com Crianças e Adolescentes](#), que analisa o orçamento tanto para despesas específicas quanto ampliadas<sup>19</sup>. De acordo com a metodologia, em 2022, foi gasto somente 3% de todo o orçamento da União com o grupo infantojuvenil, mesmo que crianças e adolescentes representem 33% da população.

No entanto, nossa análise se restringe a programas e ações que, no orçamento, são direcionadas exclusivamente para crianças e adolescentes, ou seja, rubricas nas quais há menção do direcionamento da política para a referida população, o que difere da metodologia do Ipea e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que inclui políticas como o programa Bolsa Família e saneamento básico, que também atingem crianças e adolescentes, mas seu orçamento não especifica o valor gasto com esse grupo e são nomeadas como ampliadas. Nesse sentido, observamos que os programas e as ações exclusivos para infância e adolescência, além de estarem cada vez mais restritos, também passaram por mudanças recorrentes em sua classificação funcional e programática dentro de uma mesma gestão – o que prejudica substancialmente a transparência e o monitoramento.

Diferentemente das outras áreas analisadas até aqui, não há uma categoria orçamentária mais abrangente que pudesse oferecer um panorama geral do orçamento voltado para o atendimento de crianças e adolescentes. Assim, iremos analisar sete ações que estavam distribuídas em três ministérios e um órgão do Judiciário: Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e Tribunal Superior do Trabalho.

## 2. Perfil dos gastos da área

### ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Em 2022, o orçamento federal na área da assistência social direcionado especificamente para crianças e adolescentes foi praticamente todo voltado para o programa Criança Feliz. Com efeito, em 2022, dos R\$ 458 milhões executados da subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, somente R\$ 1 milhão (ou 3% do total) foram referentes às ações pagas pelo Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA). Os demais 97% eram relativos ao Criança Feliz (gráfico 36). Note-se que a execução financeira incluiu restos a pagar de anos anteriores da Ação 14UF (“Construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento especializado – socioeducativo”) no valor de R\$ 13,3 milhões de emendas individuais. Isso significa que as obras ou os contratos de compras de equipamento ou material permanente iniciadas em outros anos tiveram sua execução finalizada em 2022.

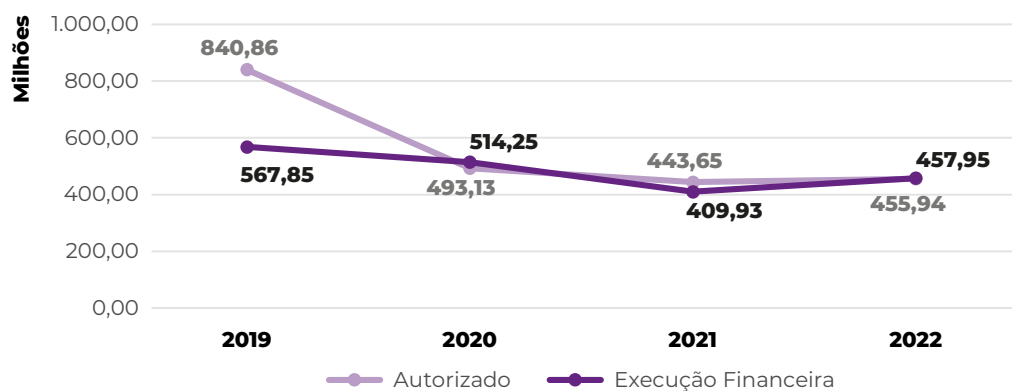
<sup>19</sup> Despesas ampliadas: programas e iniciativas voltados para grupos populacionais mais amplos, nos quais estão incluídos crianças e adolescentes e programas e iniciativas dirigidos às famílias ou a outros agentes em que, necessariamente, estejam presentes crianças e adolescentes (ex.: transferência de renda para famílias).

No gráfico 36, podemos observar uma queda em termos reais de 19,4% entre 2019 e 2022 dos recursos executados para a subfunção assistência à criança e ao adolescente. Essa queda é consequência da extinção de ações associada à diminuição efetiva dos gastos. Os valores pagos de restos a pagar, de R\$ 82,7 milhões, explicam o fato de que a execução em 2022 tenha sido maior do que o recurso autorizado.

### GRÁFICO 36

#### Execução financeira da subfunção assistência à criança e ao adolescente | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)

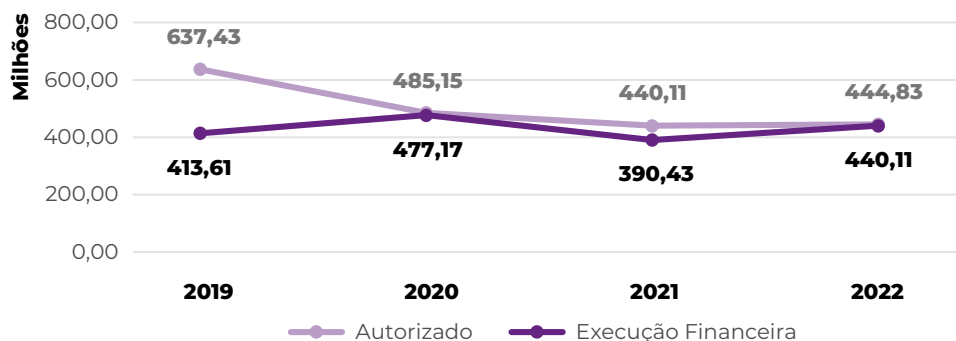


Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

O gráfico 37 mostra a execução específica da Ação orçamentária 217M (“Desenvolvimento integral na primeira infância”), que diz respeito ao Programa Criança Feliz e tem sido prioridade no orçamento federal desde 2017, nascendo com o objetivo de responder ao Marco Legal da Primeira Infância, aprovado em 2016. No entanto, o PCF está muito distante de atender às reais necessidades das crianças no Brasil e, na verdade, é uma forma de atuação que remonta a uma concepção higienista presente no antigo Código de Menores e à visão conservadora do governo Bolsonaro, que vê as famílias pobres como incapacitadas para a educação de seus filhos (CAMPOS, 2020)<sup>20</sup>.

Além disso, o PCF representa um retrocesso, pois passa o entendimento de que somente famílias mais empobrecidas não sabem promover o desenvolvimento integral e a educação de seus filhos, pela sua condição de pobreza. Além disso, individualiza a responsabilidade por esse cuidado quando sugere que o programa vai ensinar as famílias a criarem seus filhos, sem considerar outras dimensões das vulnerabilidades que vivenciam. Seria uma iniciativa adequada, se fizesse a articulação efetiva com as políticas de saúde e de educação, alinhada a políticas de geração de renda, de modo a se atentar às múltiplas dimensões do desenvolvimento da criança. Para isso, é necessária capacidade técnica e financeira, para que se faça importante no sentido de ampliar o número de famílias atendidas.

20 CAMPOS, Rosânia. Programa Criança Feliz: Um salto histórico para o passado. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 15, e2015445, p. 1-22, 2020. Disponível em: <[v.15 \(2020\): Publicação contínua | Práxis Educativa \(uepg.br\)](#)>. Acesso em: 31 mar. 2023.

**GRÁFICO 37****Execução financeira do Programa Criança Feliz\* | de 2019 a 2022***(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)*

Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

\* Ação orçamentária 217M (“Desenvolvimento integral na primeira infância do Programa Atensão Integral à Primeira Infância”).

Em [avaliação qualitativa do programa](#) (BORGES, 2022)<sup>21</sup>, encomendada pelo Ministério da Cidadania, fica explícita a falta de capacitação dos visitantes que são responsáveis pelo acompanhamento direto das crianças e de suas famílias. Isso ocorre, em parte, pela falta de formação, mas também pela alta rotatividade ocasionada, por vezes, pelos baixos salários ofertados. Aparece também a falta de recursos materiais e de equipamentos para a realização do trabalho. Portanto, mesmo que o PCF tenha um aporte financeiro maior do que o de outras ações voltadas para crianças, ainda assim não é suficiente para atender a demanda. O ano de 2020 registrou a maior execução financeira do programa (R\$ 477 milhões) e a de 2022 foi 7,8% inferior em termos reais. Ademais, faltaram ser executados R\$ 4,7 milhões dos recursos autorizados.

Ainda no que tange às políticas de assistência social, no segundo semestre de 2022, a Presidência da República emitiu uma medida provisória (mais tarde aprovada pelo Congresso Nacional) que aumentou o valor do Auxílio Brasil de R\$ 400,00 para R\$ 600,00 até o final do ano, o que beneficiou milhões de famílias com crianças e adolescentes. Contudo, essa medida não foi suficiente para tirar da condição de miséria o grupo infantojuvenil pertencente a famílias empobrecidas. De acordo com o [Unicef](#), em 2021, 13,7 milhões de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos estavam privados de renda familiar necessária para uma alimentação adequada. Já segundo dados da [Penssan](#), em 2022, 37% de todas as famílias com crianças de até 10 anos passavam fome.

O governo Bolsonaro, ao instituir o Auxílio Brasil (aprovado em 2021, mas vigente em 2022), em substituição ao Bolsa Família, também inseriu na lei outros benefícios para crianças e adolescentes como “incentivo ao esforço individual e à emancipação produtiva”, intitulados: Auxílio Esporte Escolar, Auxílio Criança Cidadã e Bolsa de Iniciação Científica Júnior. Os dois primeiros tiveram recursos autorizados em 2021 e 2022, sendo que somente o Auxílio

21 BORGES, Júlio César. Programa Criança Feliz: Estudo de caso sobre sua institucionalização. Revista Brasileira de Avaliação, vol. 11, n. 3, spe, e111222, 2022.

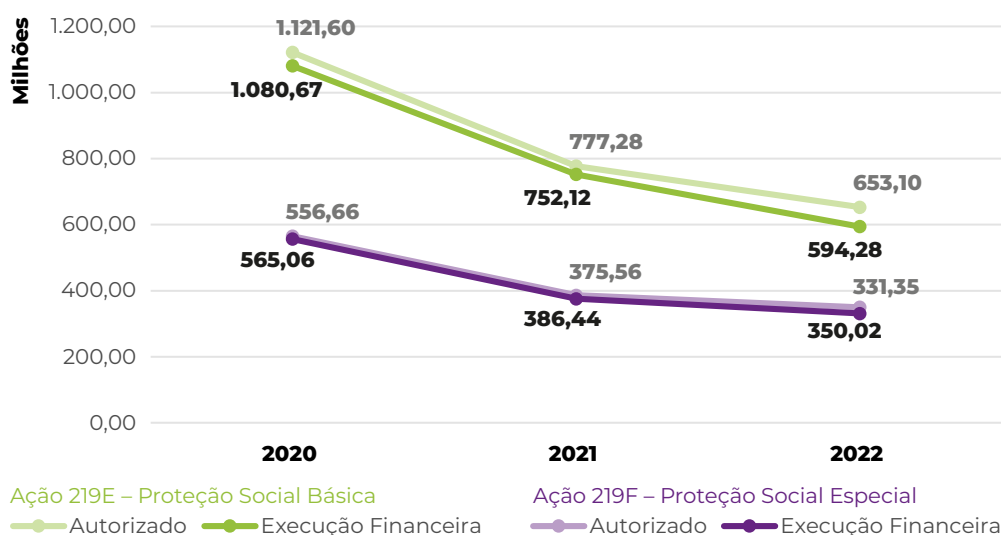
Esporte teve execução financeira, que, em 2022, foi de apenas 23% do autorizado. O auxílio atendeu estudantes de 12 a 17 anos com uma concessão financeira no valor de R\$ 100,00 mensais por 12 meses, mais uma parcela única de R\$ 1.000,00 para a família como incentivo ao desempenho esportivo. Para isso, os adolescentes deveriam ser beneficiários do Programa Auxílio Brasil e ser atletas escolares.

No que se refere às políticas de proteção social básica e proteção social especial do Ministério da Cidadania, elas perderam, em termos reais, de 2020 para 2022, 45% e 40,4% respectivamente dos recursos executados, ou seja, uma perda de mais de R\$ 700 milhões (gráfico 38). Já nos estados, nos municípios e no Distrito Federal, está calamitosa a situação dos Centros de Referência de Atendimento Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializados de Atendimento Social (Creas)<sup>22</sup>.

### GRÁFICO 38

#### Execução financeira das ações de proteção social básica e especial no âmbito do SUAS | de 2020 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

\* Ação referente ao Programa Orçamentário 5031 – Proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Trouxemos esses dados, mesmo não sendo de ações que atingem apenas crianças e adolescentes, para mostrarmos um panorama mais amplo da política de assistência. O Cras é a porta de entrada para as famílias de meninas e meninos receberem benefícios como o Bolsa Família e o BPC, assim como para que crianças e adolescentes acessem o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e a medida socioeducativa de meio aberto em muitos municípios, além de outras políticas voltadas para este público. É também onde o PCF se articula para a realização das suas atividades. Ou seja, o desmonte das políticas de assistência social tem impactos negativos na vida de meninos e meninas e aprofundou as desigualdades sociais e raciais,

22 O exemplo do Distrito Federal é emblemático, confira em: <<https://www.brasildefatodf.com.br/2022/06/14/entenda-por-que-a-assistencia-social-esta-tao-caotica-no-distrito-federal/>>.

considerando-se que, em 2020, por exemplo, 79% das crianças negras inseridas no Cadastro Único recebiam o PBF, de acordo com [Observatório do Marco Legal da Primeira Infância](#).

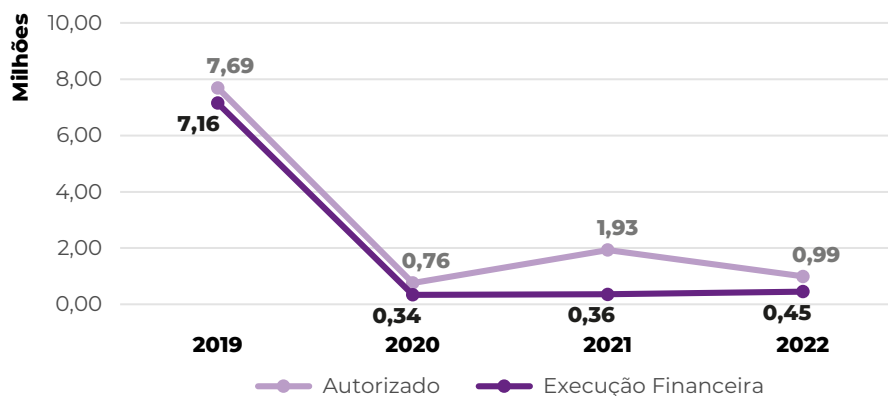
## ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Livrar crianças do trabalho infantil não foi considerado relevante pelo governo Bolsonaro: entre 2019 e 2022, os recursos gastos com essa área diminuíram 94% (gráfico 39). As ações só não foram totalmente extintas porque há gestores e servidores compromissados com a temática e que mantêm o programa mesmo com poucos recursos. São informações que assustam, considerando-se que existem no Brasil [1,8 milhão de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade em situação de trabalho infantil](#) e, dentre elas, 337 mil estão na faixa de 5 a 13 anos.

### GRÁFICO 39

#### Execução financeira das ações referentes ao enfrentamento do trabalho infantil\* | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

\* Planos orçamentários (PO) que integram a tabela: Combate ao Trabalho Infantil e Estímulo à Aprendizagem, integrante da Ação 4256 – Apreciação de causas na Justiça do Trabalho (Tribunal Superior do Trabalho) e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, integrante da Ação 219F – Ações de proteção social especial (Ministério da Cidadania).

A execução de R\$ 452,3 mil em 2022, constante do gráfico 39, diz respeito ao programa Combate ao Trabalho Infantil e Estímulo à Aprendizagem, do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e tem como objetivo principal sensibilizar e mobilizar a sociedade, os profissionais que atuam com crianças e adolescentes e a mídia contra o trabalho infantil, por meio de campanhas, pesquisas e formação. Uma ação que é importante, mas está longe de ser suficiente para erradicar o trabalho infantil, mazela que nos mostra o tamanho das nossas desigualdades, considerando que crianças ricas não trabalham e nem são estimuladas para tal.

Autoridades federais tanto do Executivo quanto do Legislativo vieram a público defender que crianças tinham que trabalhar para contribuir com o sustento da família e se tornar cidadãs. No entanto, o trabalho infantil hoje não atinge todas as classes e raças, pois, ainda de acordo com o IBGE, mais de dois terços das crianças e dos adolescentes nesta situação são negros e a maior parte das famílias encontra-se em situação de pobreza, o que mais uma



vez confirma a existência do racismo institucional, tanto pela falta de recursos quanto pelo incentivo à violação de direitos de grupos específicos.

Mesmo com recursos autorizados da ordem de R\$ 400 mil por ano, desde 2020 não foi gasto um centavo com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que tem como objetivo contribuir com a retirada de meninos e meninas da situação de trabalho. Isso é prova material de uma decisão política de investir na violação de direitos. Só na capital paulista, o número de denúncias de trabalho infantil aumentou em 130% em 2022, de acordo com dados do Ministério do Trabalho divulgados pela Folha de São Paulo. Em 2019, ano em que ainda havia recursos para o Peti, foram gastos, no total, com todas as ações de enfrentamento do trabalho infantil, R\$ 7,1 milhões, ou seja, uma queda brutal de 93,6% do gasto em 2022, quando comparado com o de 2019.

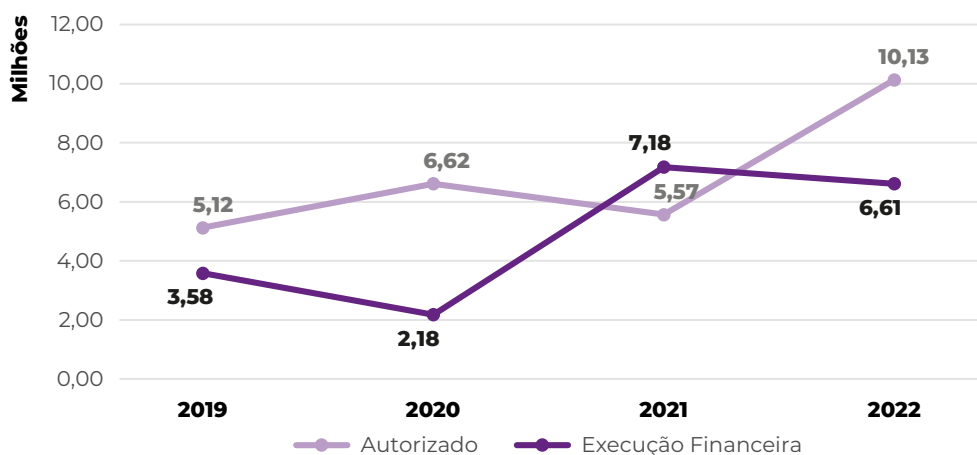
## SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A execução financeira do Plano Orçamentário (PO) referente à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança<sup>23</sup> (PNAISC) foi, em 2022, de R\$ 6,5 milhões, o que corresponde a um aumento de 86% em relação a 2019. Contudo, essa execução foi 8% menor do que a observada em 2021, mesmo tendo-se autorizado quase 50% a mais de recursos (gráfico 40). O aporte maior de recursos em 2022 se deu pela renovação da parceria com a [Cooperação Técnica da Organização Pan-Americana da Saúde \(OPAS\)](#), que gastou mais de R\$ 4 milhões no mesmo ano, ou seja, 64% do total da rubrica (como pode ser visualizado na tabela 9).

### GRÁFICO 40

#### Execução financeira da Política de Atenção Integral à Saúde da Criança\* | de 2019 a 2022

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023)



Fonte: Siga Brasil. Data de extração dos dados: 13 de fevereiro de 2023. Elaboração própria.

\* Plano orçamentário: Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança, integrante da Ação 20YI – Implementação de Políticas de Atenção Primária à Saúde.

23 Art. 2º A PNAISC tem por objetivo promover e proteger a saúde da criança e o aleitamento materno, mediante a atenção e os cuidados integrais e integrados da gestação aos 9 (nove) anos de vida, com especial atenção à primeira infância e às populações de maior vulnerabilidade, visando à redução da morbimortalidade e a um ambiente facilitador à vida com condições dignas de existência e pleno desenvolvimento (PNAISC, 2015).

Na tabela 9, é possível visualizar com mais detalhamento a descrição das despesas e a porcentagem do gasto em 2022. Os recursos têm sido direcionados mais para sensibilização e formação técnica de profissionais e gestores da política do que para ações diretas com as crianças e suas famílias no que tange ao seu pleno desenvolvimento, como prevê a PNAISC.

**TABELA 9****Gastos com saúde da criança em 2022, por elemento de despesa\***

Elemento da despesa	Gasto total (%)
<b>Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)</b> <b>Ações:</b> Apoiar gestores e profissionais de saúde para a criação de planos de implementação de ações voltadas para a atenção integral à saúde da criança na primeira infância (conforme preconizado pela PNAISC) e de estratégias de promoção, prevenção e assistência no âmbito das políticas, das redes, dos planos e dos programas que compõem os ciclos de vida implementados.	60,3%
<b>Demanda judicial</b>	7,3%
<b>Termo de Execução Descentralizada – TED nº 51/2022, celebrado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)</b> <b>Ação:</b> Desenvolvimento, atualização e adaptação de materiais da saúde do homem e da saúde da criança para a construção de trilhas de formação e qualificação no SUS.	27,9%
<b>Termo de Execução Descentralizada – TED nº 62/2017, celebrado com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)</b> <b>Ações:</b> Capacitação das equipes de saúde da família na promoção do desenvolvimento infantil integral e no aperfeiçoamento da linha de cuidado da criança, em ações integradas com a assistência social, a educação e a cultura, além de ampliação do uso da Caderneta da Criança.	4,5%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

\* Informações fornecidas pelo Ministério da Saúde, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Note-se que o orçamento voltado para a saúde da criança não está alocado apenas no referido PO (intitulado: “Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança”), pois está distribuído no orçamento geral da saúde, como é o caso da atenção básica, das internações, da vacinação, dentre outras. Para poder identificar os recursos voltados para distintos públicos, seria importante a existência, no orçamento, de marcadores referentes a quais sujeitos estão sendo beneficiados pelos recursos, a fim de acompanharmos melhor a execução das políticas e de seus efeitos nas populações específicas.

Outra política de saúde importante para crianças é a [Rede Cegonha](#), que consiste em cuidados voltados para assegurar à mulher o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, bem como à criança o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e ao desenvolvimento saudáveis. A Rede Cegonha é estruturada a partir do cofinanciamento entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Em 2022, tal iniciativa foi substituída pela Rede de Atenção Materna e Infantil (Rami) (já revogada pelo novo governo em 2023), muito criticada pelos conselhos e movimentos de saúde, por ter uma [concepção mais hospitalocêntrica e medicocêntrica](#), ao invés de priorizar os saberes das mulheres e uma atuação mais multiprofissional e territorial.

Em 2021, os recursos da União para a Rede Cegonha foram 76,1% inferiores aos executados em 2019, passando de R\$ 56 milhões para R\$ 13 milhões. E, em 2022, a execução da Rami foi inferior em 43,3% em relação ao recurso da Rede Cegonha em 2019, passando de R\$ 55 milhões para R\$ 32 milhões. Não por acaso, [a razão de mortalidade materna aumentou em 37% nos últimos anos](#), segundo dados do Ministério da Saúde, sendo de 107,5 (razão de morte materna por 100 mil nascidos vivos) em 2021 e 55,3 em 2019. A mortalidade infantil também tem sido alta e [as taxas aumentaram no período pandêmico](#), segundo o Observatório de Saúde na Infância, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o que se relaciona com o desfinanciamento das políticas de saúde, a baixa cobertura vacinal e o aumento da fome no governo Bolsonaro.

Além disso, houve aumento da desnutrição infantil, que responde à insegurança alimentar vivenciada pelas famílias com baixa ou nenhuma renda. O caso dramático das crianças Yanomami é a expressão mais violenta desse descaso por parte do Estado. No geral, a proporção de crianças de até 5 anos internadas por motivos relacionados à desnutrição mais do que dobrou entre 2012 e 2022, passando de 8% para 18%, respectivamente, [conforme estudo da Sociedade Brasileira de Pediatria \(SBP\), com dados do Ministério da Saúde](#).

As políticas de saúde voltadas para adolescentes são ainda mais rarefeitas e têm menos financiamento. No que tange ao fortalecimento da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens (PNAISAJ), o recurso executado em 2022 foi no valor de R\$ 3 milhões, repassados para a Organização Pan-Americana da Saúde, que realizará suas ações apenas em 2023 (conforme resposta do Ministério da Saúde para a solicitação feita, mediante a LAI, para saber o objetivo do gasto). Ou seja, em 2022, não houve qualquer ação efetivamente realizada no âmbito da referida política para adolescentes.

## SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: ESTADOS E MUNICÍPIOS SOLITÁRIOS NO FINANCIAMENTO

O orçamento da União para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) nos últimos quatro anos se resumiu praticamente a investimentos para a construção ou a reforma de unidades de restrição ou privação de liberdade. Ou seja, focado numa concepção mais restritiva e punitiva do que nos processos formativos educativos. Para termos informações mais precisas sobre tal orçamento, foi necessário solicitar dados por meio da LAI, pois as rubricas referentes ao sistema socioeducativo são diversas: mudaram no decorrer dos últimos quatro anos, tendo sido incluídos valores expressivos em restos a pagar, o que dificulta – e muito – a sua compreensão. Portanto, apresentamos a informação tal qual o que nos foi enviado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

O último ano contou com maior aporte orçamentário para rubricas relacionadas ao sistema socioeducativo. Foi em 2019 quando foram autorizados e empenhados R\$ 100,2 milhões para a Ação 14UF (“Construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento especializado”) e pagos R\$ 35,6 milhões. O restante que faltou ser pago é referente à parceria público-privada intitulada Novo Socioeducativo, que tem Santa Catarina e Minas Gerais como primeiros polos do projeto. Ainda estão sendo feitas discussões sobre o modelo, pois há muitas críticas sobre a construção de novas unidades sem que haja demanda para

isso e sobre a transferêcia da responsabilidade da gestão das unidades para a organizaçãõ privada. Nos anos posteriores, de 2020 a 2022, não houve gasto algum referente às ações do ano, apenas pagamentos de restos a pagar de períodos anteriores: R\$ 6,7 milhões, R\$ 4,6 milhões e R\$ 1,7 milhão, respectivamente. A informação enviada pelo Ministério não traz os restos a pagar pagos referentes a emendas parlamentares, mas no Siga Brasil<sup>24</sup> consta um valor de R\$ 13,3 milhões em 2022.

### 3. De olho em 2023

Mesmo com o aporte adicional de R\$ 75 bilhões para o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), feito pelo governo Lula no PLOA enviado pelo governo Bolsonaro, os valores aprovados na LOA 2023 para assistência à criança e ao adolescente, representada pelo Programa Criança Feliz (PCF), foram bem inferiores aos dos anos anteriores: 37,5% a menos do que o autorizado em 2022. No entanto, os valores autorizados para as ações de proteção social básica e especial do SUAS elevaram-se em 47,3% e 57,4%, respectivamente, comparados aos de 2022. Espera-se que as ações do PCF sejam revistas e fortalecidas financeiramente, de modo a responder aos princípios dos direitos humanos, da proteção integral e do desenvolvimento das crianças e de suas famílias na relação interseccional com as pastas da Educação e da Saúde.

Outro aspecto importante na área da Assistência Social para crianças e adolescentes, considerando-se os primeiros dois meses do novo governo Lula, foi a aprovação do Programa Bolsa Família, garantido pela Emenda Constitucional nº 126, conhecida como PEC da Transição, por estar fora do limite da regra fiscal do teto de gastos. A medida provisória ([MP nº 1.164/2023](#)) que recriou o Bolsa Família, em substituição ao Auxílio Brasil, prevê, além dos R\$ 600,00 de transferência de renda mensal para as famílias cadastradas no programa, um adicional de R\$ 150,00 por criança de até 6 anos de idade e R\$ 50,00 para a gestante e para cada pessoa de 7 a 18 anos da família. Tal medida – associada à recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) – constitui um passo importante para diminuir a fome entre meninos e meninas. Mas tanto a medida quanto a recriação precisam vir acompanhadas de outras ações de promoção de direitos e proteção das crianças. Em termos orçamentários, ainda não houve aporte maior para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e nem para a fiscalização, apesar de constar como prioridade no Relatório de Transição.

Houve aumento de 55,2% na dotação inicial para a educação infantil em 2023, comparada com a de 2022. No entanto, ainda é um valor muito inferior diante do déficit de creches públicas pelo Brasil. Até 2014, a União contribuía com valores na casa dos bilhões de reais para tal política e para 2023 a previsão é de apenas R\$ 357 milhões.

O Relatório de Transição também apresentou como prioridade a recuperação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança. Por tal razão, o Ministério da Saúde já revogou a portaria que instituía a Rede de Atenção Materna Infantil, para retomar a Rede

24 Número obtido pelo filtro “subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente” – Ação 14UF (“Construção, reforma, equipagem e ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes”).

Cegonha. Os recursos autorizados aumentaram em comparação com 2022, assim como os recursos para a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens. No entanto, a rubrica que corresponde especificamente à PNAISC permaneceu no mesmo patamar daquela dos anos anteriores.

Ainda em 2022, no final do ano, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) conquistou uma vitória importante, que foi a aprovação da [Resolução nº 233/22](#), que estabeleceu recomendações no atendimento socioeducativo às adolescentes privadas de liberdade no Sinase. O tema estava em discussão há algum tempo e enfrentava resistência na gestão Bolsonaro. Mas a eleição de Lula contribuiu para fortalecer representantes da sociedade civil e adolescentes participantes do Comitê de Adolescentes, o que ocasionou a aprovação da resolução. Foi um passo importante para garantir direitos de meninas em unidades de medidas socioeducativas, tanto em relação à gestação quanto no tocante a outras especificidades de adolescentes cis ou transgêneros. A resolução objetiva também a prevenção e a proteção contra qualquer tipo de violência que possa vir a acontecer nas unidades.

É importante mencionar a relevância da nomeação de pessoas engajadas na luta pelos direitos de crianças e adolescentes para a pasta mais importante do País na área da infância, que é a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), lotada no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. O secretário, Ariel de Castro (da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB), tem atuação de mais de três décadas em movimentos pela infância. Foram nomeados, ainda, para a coordenação geral: Diego Alves, integrante do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e ex-presidente do Conanda; e, para coordenações específicas, como a do Sinase, Mayara Silva, membro da Coalizão pela Socioeducação. São profissionais que conhecem bem a temática e a realidade dessas políticas públicas.

Diversas propostas foram ventiladas pelo novo governo para a área da infância, como, por exemplo, o benefício para órfãos da Covid-19, que, de acordo com levantamento da Fiocruz, totalizam 40,8 mil crianças e adolescentes, bem como uma proposta de censo de meninos e meninas em situação de rua. Espera-se que a SNDCA fortaleça o Conanda e faça girar os recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, que, para 2023, tem um aporte de R\$ 15,8 milhões. Para o sistema socioeducativo, há R\$ 11,5 milhões autorizados. E a urgência é retomar as políticas de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, alocando orçamento específico, além da necessidade de revisar os planos nacionais existentes, de modo a: 1) combater o racismo institucional que resulta na violação de direitos de crianças, especialmente das negras, das mais diversas formas, que muitas vezes são mortas antes mesmo de nascer, por conta das políticas de “não” saúde<sup>25</sup>; 2) considerar as especificidades de crianças e adolescentes trans, pois – de acordo com [pesquisa realizada pela Coordenação Nacional da Área de Proteção e Acolhimento a Crianças, Adolescentes e Famílias LGBTI+, com apoio da Unesco](#), sobre as vivências de meninas e meninos trans no contexto educacional –, só no ambiente escolar, 77,5% delas (entre 5 e 17 anos) já foram vítimas de transfobia; e 3) inserir a abordagem de gênero, considerando que as meninas são as que mais sofrem violências sexuais e domésticas.

25 Ler o livro: “Necropolítica e as crianças negras: ensaios na pandemia”, organizado por Ellen de Lima Souza, Cleriston Izidro dos Anjos e Núbia Cristina Sulz Lyra Correa (2022). Editora Dandara.



Para se avançar, de fato, na garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes, é necessário priorizar políticas de promoção de direitos, a ponto de que as medidas de proteção e de defesa deixem de ser centrais. Enquanto permitirmos a perpetração de violações contra meninas e meninos, não erradicaremos as desigualdades e os recursos públicos não serão suficientes para mudar a realidade que vivemos. A lógica precisa ser pautada pela proteção integral desde a gestação da mãe, para que nenhuma criança seja exposta a violências, sejam de ordem interpessoal, institucional ou estrutural. Mas, para isso, a elaboração e a execução de todas as políticas e de seus orçamentos precisam considerar as especificidades do referido público-alvo, como as de raça, gênero, sexualidade e território das infâncias e adolescências brasileiras, assim como incluir meninos e meninas nos processos participativos de construção e monitoramento das políticas.

## Agenda necessária

Ao longo de 2023, iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para a construção de uma agenda para a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes:

- 1.** Ampliar os programas específicos para crianças e adolescentes no PPA 2024-2027, considerando os eixos do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente: promoção, proteção e defesa dos direitos.
- 2.** Inserir na LOA 2024 ações orçamentárias com dotações suficientes para o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, para a erradicação do trabalho infantil e referentes às políticas de saúde das crianças e dos adolescentes.
- 3.** Inserir nas rubricas de saúde da criança e do adolescente todo o gasto da atenção básica com esse público, de modo a tornar transparente a execução das ações, pois hoje aparecem apenas as ações de divulgação e formação dos servidores sobre as políticas.
- 4.** Realizar a avaliação externa do Programa Criança Feliz e promover amplo debate sobre as políticas para a primeira infância, de modo a construir propostas que, de fato, gerem resultados positivos no desenvolvimento das crianças e na diminuição das desigualdades.
- 5.** Ampliar a destinação de recursos para o Sinase, de modo que não se resuma a investimento em construção ou reforma de unidades de restrição ou privação de liberdade.
- 6.** Aportar recursos para a fiscalização do trabalho infantil e para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, de maneira que este seja articulado com os programas de transferência de renda e a política de educação.
- 7.** Inserir rubricas orçamentárias específicas para a infância e a adolescência nas pastas das políticas de cultura, esporte e lazer.
- 8.** Desenvolver mecanismos de identificação (marcadores) dos recursos orçamentários destinados a crianças e adolescentes.
- 9.** Levantar em conta, tanto no PPA quanto na LDO e na LOA, as [propostas da Agenda 227](#), movimento integrado por vários coletivos e organizações, que elaboraram um Plano País para a Infância e Adolescência, que considera os eixos do ECA e os objetivos de desenvolvimento social.

# Considerações finais

O que se depreende da análise de quatro anos do governo Bolsonaro é um quadro devastador para a população brasileira. Confirma-se o cenário de desmonte articulado em torno de quatro movimentos observados no Balço Geral do Orçamento da União que divulgamos no ano passado: 1) o de desestruturação do Executivo Federal e de sua entrega para forças privatizantes ou fundamentalistas; 2) o de eliminação física daquelas pessoas, das comunidades e dos povos que não interessam ao projeto fascista e  sua base política (pessoas empobrecidas, mulheres, negros, indígenas, quilombolas, adolescentes e jovens periféricos, adolescentes que cumprem medidas socioeducativas, entre outros); 3) o de drenagem de recursos orçamentários para alimentar as eleições dos aliados; e 4) o de incompetência, devido a equipes totalmente despreparadas para os cargos que ocupam.

Um dos indicadores que expressa a perversidade da gestão Bolsonaro é o governo ter apresentado, em 2022, um *superávit* primário de R\$ 54 bilhões, o que não acontecia desde 2013. Esse resultado fiscal foi alcançado  custa das mortes por Covid-19, da fome, da pobreza e do desemprego.

É esse cenário de terra arrasada que a equipe de transição encontrou no final de 2022. Felizmente, o desejo de reconstruir o País anima grande parte do funcionalismo público. Um desejo que também está presente entre representantes de organizações e movimentos sociais que lutaram arduamente pela democracia nestes últimos quatro anos e que agora podem participar das políticas públicas graças à reconstrução e  ampliação dos mecanismos de participação social (conselhos, conferências e interlocuções específicas nos ministérios, entre outros).

Em decorrência da negociação liderada por Lula junto ao Congresso Nacional em torno da chamada PEC da Transição, que se transformou na Emenda Constitucional (EC) não 126/2022, recursos adicionais foram disponibilizados para 2023, direta e indiretamente. Indiretamente porque programas importantes, como o Bolsa Família, ficaram fora do teto de gastos, o que possibilita que o programa amplie sua cobertura e o valor dos benefícios. E diretamente porque o Parlamento aumentou o orçamento deste ano em R\$ 145 bilhões. Não é muito, diante do enorme déficit social que caracteriza o País, mas é um começo para retomar as políticas públicas.

Assim, será possível para o Ministério da Saúde (MS) reerguer o Programa Nacional de Imunizações (PNI), o *Programa Farmácia Popular* do Brasil (PFPPB) e o Programa Mais Médicos, diminuindo as filas de espera para diversos tipos de procedimentos. O Ministério da Educação poderá aumentar as bolsas e os valores *per capita* da alimentação escolar e contribuir com a

construção de creches em todo o País, além de ampliar a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e recompor o orçamento do ensino superior. O recém-criado Ministério das Cidades poderá retomar programas de habitação popular e buscar soluções sustentáveis rumo à tarifa zero do transporte público urbano. O Ministério do Meio Ambiente e Clima poderá fortalecer as atividades de combate ao desmatamento e implementar o Programa Bolsa Verde.

Foi criado, em caráter inédito, o Ministério dos Povos Indígenas, liderado por uma indígena, assim como a Funai e a Sesai são dirigidas por indígenas, que deverão estruturar políticas, programas e ações a partir das demandas e concepções dos próprios povos indígenas. Os Ministérios da Mulher e da Igualdade Racial foram reinstalados, devendo pôr em marcha medidas que contribuam para combater o racismo e o patriarcado, assim como para implementar ações específicas para comunidades quilombolas. Talvez a área que mereça mais atenção é a da infância e adolescência, que – por ter programas e ações espalhados em diversas pastas (assistência social, saúde, educação e direitos humanos, entre outras) – perde visibilidade.

Há, ainda, a promessa de que haverá participação social na elaboração das leis que integram o ciclo orçamentário, especialmente o Plano Plurianual 2024-2027. Isso é particularmente importante para a construção coletiva e negociada de qual país queremos construir nos próximos quatro anos.

Tais medidas alimentam a esperança de um Brasil mais justo, mas é sabido que os desafios não são de pequena monta. Um governo é o resultado de uma ampla aliança que envolve diversos tipos de interesses, por vezes antagônicos. O Congresso Nacional, predominantemente conservador e com fortes segmentos clientelistas, tensionará continuamente o Executivo Federal, pressionando pela liberação de emendas parlamentares ou pela nomeação de apadrinhados nos ministérios.

Soma-se a isso a predominância de uma visão econômica, mesmo entre aqueles que se dizem progressistas, que favorece o equilíbrio fiscal em detrimento da vida e do bem-estar da população. São exemplos disso: 1) cortes de gastos públicos, como os R\$ 50 bilhões recentemente anunciados pelo Ministério da Fazenda; 2) manutenção de elevada taxa de juros para combater uma inflação que, na atualidade, nada tem a ver com a demanda aquecida; 3) propostas de reforma tributária que privilegiam a eficiência do sistema, em detrimento de sua progressividade; e 4) propostas de regras fiscais restritivas, ao invés da ousadia de defender o planejamento de longo prazo das despesas para que, de forma responsável, realize progressivamente os direitos humanos.

Neste contexto, para cada uma das áreas analisadas neste Balanço, identificamos um conjunto de medidas que julgamos prioritárias. Assim, ao longo de 2023, iremos monitorar e pressionar, em conjunto com outras organizações e movimentos sociais, os poderes públicos para a implementação dessas medidas, que acreditamos serem essenciais para a construção de uma agenda para a defesa e a garantia dos direitos humanos no Brasil.



**Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos**

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17 - Ed. Márcia,  
13º Andar, Cobertura. CEP 70.307-900 - Brasília - DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: [inesc@inesc.org.br](mailto:inesc@inesc.org.br)

Página Eletrônica: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)