



Nota Técnica

**PPA 2024-2027: participação social voltou, mas regras fiscais ameaçam políticas sociais e ambientais**

Brasília, maio de 2023.

## Expediente

### EQUIPE DO 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  
Sílvia 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 Aborígine  
Sofia Ashley

#### 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

#### 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

#### Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17,  
13º Andar Cobertura – Edifício Márcia. 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)

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

## Introdução

Nos tempos recentes o planejamento da ação do Estado, especialmente em âmbito federal, perdeu relevância. Com efeito, o Plano Plurianual (PPA) elaborado pelo governo Bolsonaro foi uma peça de ficção. [Análise realizada pelo Inesc](#) em 2019 revelou tratar-se de documento gerencial, que simplificou a realidade brasileira, privilegiou a área econômica e os ricos, esvaziou a agenda de direitos humanos, invisibilizou mulheres, pessoas negras, agricultores familiares, adolescentes povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, e resumiu as agendas ambiental e climática ao agronegócio.

O resultado não poderia ser outro, conforme registrou o Inesc: um [Estado desmontado](#), sem rumo e recursos, contribuindo para agravar a recessão provocada pelas consequências da pandemia da Covid-19. Esse desmonte resultou em aumento do desemprego, subemprego e da informalidade, da pobreza e da fome. As condições de vida da população brasileira pioraram, uma vez que se observou deterioração generalizada na prestação de serviços públicos em saúde, educação, assistência social, previdência social, habitação, transporte público, fiscalização ambiental, entre tantos outros.

O governo liderado pelo presidente Lula vem manifestando interesse em retomar as funções de planejamento do Estado com a recriação de ministério específico. E mais: recentemente o Executivo federal lançou processo de consulta da população em relação ao Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Serão realizadas plenárias com a participação de ministros e ministras em todos os estados da Federação, entre os meses de maio e junho. Além disso, é possível se manifestar por meio da [Plataforma virtual de participação social](#).

O principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA). Ele define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital por exemplo, os investimentos) e as despesas correntes. O PPA é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos. Ele se inicia no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor.

A elaboração do PPA começa a partir de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, que deve ser submetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato do presidente. O novo Plano é então avaliado e votado pelos congressistas para, em seguida, ser devolvido ainda no mesmo ano para sanção do presidente. Durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA.

A seguir apresentamos reflexões do Inesc em relação às primeiras informações disponíveis do PPA 2024-2027 para políticas sociais e ambientais que acompanhamos. Faz-se mister destacar que o que o governo divulgou é apenas uma pequena parte e ainda bastante vaga do Plano: são os programas e seus enunciados, não mais do que isso.

## Limites impostos pelas regras fiscais

É importante entender que o Plano Plurianual está sendo elaborado de maneira apartada das discussões propostas pelo governo sobre o novo regime fiscal. Tal distanciamento preocupa, pois não é possível saber quais serão os limites de despesas do PPA. Já são sete anos de Teto de Gastos com seus efeitos nefastos na violação dos direitos humanos. Além de alterar os mínimos alocados para saúde e educação, que levaram a uma queda dos recursos para estas áreas, o Teto afetou principalmente as despesas discricionárias relacionadas as políticas sociais e ambientais, destruindo o orçamento de áreas essenciais como fiscalização ambiental, assistência social e combate ao trabalho infantil.

O novo arcabouço fiscal ainda não foi votado, mas ele mantém em grande parte as amarras fiscais que levaram ao desfinanciamento das políticas sociais e ambientais, dado que há um novo teto permanente de 2,5% de aumento real das despesas primárias, valor menor que a média da gestão Bolsonaro (4,5%), e só atingível se houver um maior incremento da arrecadação. As alterações propostas pelo relator no Congresso pioraram o texto, pois reintroduziram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o piso da enfermagem no teto, que além de serem limitados pelo Teto vão pressionar outras despesas sociais. Também criaram gatilhos que paralisam os gastos da União caso as metas não sejam cumpridas, além de manter os contingenciamentos bimestrais obrigatórios, que impedem uma boa gestão dos recursos governamentais.

Em suma, se as discussões do PPA não se conectarem com o novo arcabouço fiscal, como está ocorrendo agora, essa peça orçamentária tão importante corre o risco de se transformar em um instrumento vazio e estimular uma briga por migalhas no orçamento público.

## Educação

A educação, antes com seis programas, tem como proposta para o novo PPA apenas dois, divididos entre educação básica e educação superior. O que fica melhor organizado, pois até o momento temos, por exemplo, programa de educação básica e outro de educação infantil, como se esta não fosse parte daquela. No entanto, haverá maior concentração de ações por programa, exigindo mais metas e indicadores, que esperamos, sejam construídos de forma a facilitar o controle popular da execução do Plano Plurianual.

Para a Educação básica, anunciam elevar a qualidade e promover a equidade, no entanto, o projeto de novo arcabouço fiscal insere o Fundeb dentro do limite para aumento das despesas, o que nos traz a preocupação de que o financiamento da educação não será ampliado conforme a necessidade repesada. Há um déficit de salas de aula em várias unidades da Federação e o governo federal precisa aportar mais recursos para infraestrutura.

Para a educação superior o mesmo se observa, a proposta é a ampliação do acesso e permanência, até porque, estamos há tempos sem crescimento das universidades públicas. Contudo, esperamos que a nova regra fiscal não dificulte a retomada de programas equivalentes ao programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), por exemplo, que expandiu significativamente os *campus*, de forma descentralizada, criando novas vagas em locais onde antes não havia ensino superior disponível.

## Direito à Cidade

Há dois programas sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, um para mobilidade urbana e outra para habitação. O programa Mobilidade Urbana visa tornar sustentáveis, acessíveis e seguros os deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades, priorizando o transporte não motorizado e o transporte público coletivo. E, o programa Moradia Digna tem por objetivo promover moradia digna às famílias residentes em áreas urbanas e rurais com a garantia do direito à cidade, associado ao desenvolvimento urbano e econômico, à geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população.

Uma das ações importantes na área foi a recriação do Ministério das Cidades, deixando mais nítidas as políticas que juntas promovem ou violam o direito à cidade. Com relação ao programa de Mobilidade Urbana, não temos como aprofundar a análise com o enunciado, pois é o que diz a Política Nacional de Mobilidade Urbana, a priorização de modais não motorizados e transporte coletivo, no entanto, isso precisa ser traduzido em recursos públicos, especialmente para o transporte público, não para manutenção do que se tem hoje, mas visando a criação de um Sistema Único de Mobilidade, com tarifa zero.

Com relação à habitação, o que temos a ressaltar é a importância do retorno dos subsídios para população de baixa renda, além da preocupação de se pensar em habitações, mas também com os equipamentos públicos associados tais como escolas, postos de saúde e transporte próximo das moradias.

## Meio ambiente

No caso da agenda ambiental, a história recente demonstra que a desconstrução de políticas públicas não encontrou freios nos objetivos e metas traçados e registrados no PPA passado. Mas é também verdade que esta peça legal, apesar das suas fragilidades, deve ser produto de forças sociais atuantes e de compromissos formais assumidos pelos governos. Sendo assim, a participação e disputa do PPA segue sendo estratégica.

Por enquanto, o que temos é apenas um programa “Enfrentamento da Emergência Climática”. No enunciado consta que seu objetivo é “Fortalecer a ação nacional frente às alterações do clima, enfrentando os desafios da redução de impactos climáticos e adaptação; e promovendo a resiliência aos eventos climáticos extremos, viabilizando de forma transversal as oportunidades da transição para a economia de baixo carbono”.

Em síntese, como na maioria dos outros programas e na linha do que foi divulgado até agora, um enunciado vago, o novo PPA na área ambiental pode vir a se mostrar consistente. Somente saberemos disso quando tivermos acesso aos demais requisitos dos programas, em especial suas metas e indicadores.

## Povos indígenas

A área possui um programa intitulado “Direitos Pluriétnicos-Culturais e Sociais para a cidadania e o bem viver dos Povos Indígenas” que tem por objetivo reconhecer e efetivar os direitos pluriétnico-culturais e sociais dos Povos Indígenas, assegurando a preservação e a valorização dos seus saberes, culturas, tradições, línguas e memórias, bem como o pleno exercício da cidadania e o acesso culturalmente adequado às políticas e serviços públicos de garantia dos direitos sociais, respeitando sua autodeterminação, sua pluralidade étnico-cultural e seu protagonismo na gestão das políticas públicas que lhes são afetas.

O objetivo proposto para o programa é fundamental para pensar as políticas indigenistas de forma global e pautada pela autodeterminação dos povos. Trata-se de uma política de garantia das singularidades dos povos indígenas, respeitando seus modos de existência e tradições, tal como garantido pela Constituição Federal e atacado de forma veemente pela última gestão federal. Versa ainda sobre a garantia da participação indígena não apenas como beneficiária da política pública, mas também como formuladora, gestora e avaliadora da mesma. Esse movimento, em particular, representa uma virada na forma como as políticas indigenistas foram pensadas na história do Brasil: pela primeira vez, são indígenas que estão em seu comando e o objetivo expresso na proposta do governo se soma à formação do Ministério dos Povos Indígenas e da nova configuração da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e Secretaria de Saúde Indígena (Sesai).

Por fim, ao menos de acordo com as informações disponíveis, não há menção ao principal desafio aos direitos indígenas no país, a saber, a garantia e proteção dos seus territórios. Apesar da recente assinatura da demarcação de seis terras indígenas no país, o déficit da regularização das Terras Indígenas segue enorme, especialmente em territórios fora da Amazônia. Além disso, a violência segue vitimando as aldeias em todo país, como evidenciam o caso do cacique Lúcio Tembé, no Pará, ou as ameaças sofridas pelos Xokleng em Santa Catarina e o ainda em andamento genocídio Yanomami. Somam-se a isso as iniciativas ruralistas que tentam instituir a tese do Marco Temporal via PL 490 no Congresso Nacional.

Assim, pensar a retomada da política indigenista requer priorização da demarcação de terras por parte do governo Lula, enfrentando seus opositores, para garantir o bem-viver das comunidades indígenas e o efetivo compromisso da gestão do enfrentamento da emergência climática.

## Quilombolas

Infelizmente, entre os programas apresentados pelo Governo Federal que integram o PPA 2024-2027, nenhum menciona as comunidades quilombolas, nem os povos e comunidades tradicionais. Esta invisibilidade é muito preocupante. Os PPAs dos governos Lula e Dilma sempre apresentaram estes povos nos objetivos, metas e ações orçamentárias, sendo que o governo Jair Bolsonaro excluiu estas populações do PPA 2020-2023.

É de suma importância que, durante o detalhamento da visão temática e programática do PPA, os quilombolas sejam visibilizados, principalmente nas seguintes políticas: Educação, Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome, Agricultura Familiar e Agroecologia e Direito à Cultura. A visibilidade do público fortalece o controle social, e facilita a alocação de recursos focalizados para estas comunidades, para com as quais o Brasil tem uma dívida histórica e necessita implementar políticas de reparação e promoção de direitos sociais.

A reforma agrária também não aparece de forma nítida nos programas apresentados até o momento, ao passo que a regularização fundiária quilombola está prevista na Constituição Federal de 1988, sendo, portanto, necessário garantir uma ação orçamentária específica para acesso a terra e território dessas comunidades.

## Igualdade racial

A área conta com um programa: Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo, a ser executado pelo Ministério da Igualdade Racial. Seu objetivo é o de promover a igualdade racial e combater o racismo, por meio da formulação, execução, articulação, monitoramento, governança interfederativa e avaliação de políticas públicas transversais, intersetoriais e afirmativas de reconhecimento e de acesso a bens e direitos, com vistas a assegurar o bem-viver, instituições antirracistas e uma sociedade justa, equitativa e democrática.

É extremamente positivo que o governo Lula tenha retomado a pauta do enfrentamento ao racismo no PPA 2024-2027, uma vez que as pessoas negras sequer foram citadas no plano do governo anterior, em um flagrante ato de racismo institucional. Isso se refletiu na baixíssima

alocação orçamentária para este objetivo. Para 2023, o governo de Jair Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional proposta orçamentária com dotação zero, o que tem sido progressivamente revertido pelo governo Lula.

Agora, além de inserir a política de promoção da igualdade racial no PPA 2024-2027 de forma estruturada, intersetorial, com metas e indicadores nítidos e monitoráveis, é recomendável propiciar que o programa desenhado neste plano esteja refletido nas ações orçamentárias. Tais ações devem explicitar 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. Por exemplo, criar uma ação orçamentária específica para o fortalecimento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), que já conta com 188 entes federados, de forma a aumentar a sua abrangência nacional. Além disso, é de suma importância alocar recursos específicos para efetivar a Lei nº 10.639/2003, com o objetivo de educar a população para o antirracismo desde a escola.

## Mulheres

O programa Mulher: Viver sem Violência, sob responsabilidade do Ministério das Mulheres, tem por objetivo enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, baseadas em gênero, classe, raça e etnia, em toda a sua diversidade, nas esferas públicas e privadas, por meio da formulação, articulação, monitoramento, coordenação, governança interfederativa e avaliação de políticas transversais, intersetoriais, visando o pleno exercício da cidadania, livres de violências e ameaças.

O Mulher: Viver sem Violência traduz a retomada de uma política pública que considera as mulheres em sua diversidade sociocultural e nas interseccionalidades geradoras de desigualdades: classe, raça e etnia. O PPA 2020-2023 trazia uma visão genérica sobre as mulheres, invisibilizadas no âmbito da noção de promoção de direitos da família e dos direitos humanos de todos, ignorando as desigualdades ainda profundas entre homens e mulheres em nossa sociedade, além de um explícito posicionamento contra os direitos sexuais e reprodutivos. A não priorização das mulheres em uma política de Estado com metas claras, se refletiu na execução ineficaz do orçamento nos 4 anos de governo.

É fundamental, agora, dar um passo adiante: além da recuperação da concepção da política pública sob a ótica dos direitos das mulheres, na próxima fase de elaboração do PPA, sugere-se que o governo apresente ações orçamentárias dentro deste programa que *nomeiem* especificidades raciais, regionais, do campo e da cidade, bem como da dimensão do trabalho.

Seria desejável, por exemplo, uma ação específica para mulheres negras, o que seria inédito e benéfico tanto para maior assertividade na alocação de recursos, quanto para o monitoramento dos impactos na vida das mulheres que experimentam os piores indicadores sociais em nosso país. Nunca é demais lembrar que entre 2005 e 2015, aumentou 54% o número

de feminicídios contra mulheres negras, e reduziu em 9,8% os feminicídios de mulheres brancas. Ações orçamentárias específicas também potencializam o próprio controle social, na medida em que é possível monitorar o destino dos recursos.

## Crianças e Adolescentes

O Inesc vem denunciando como o PPA vigente (2020-2023) invisibilizou crianças e adolescentes nas peças orçamentárias ao inserir apenas um programa voltado para crianças e que é exclusivo para a primeira infância. Ou seja, desconsiderou o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente que tinha vigência até 2021 e não realizou novo planejamento participativo para a construção das diretrizes nesta área para os anos seguintes.

Para o próximo PPA, é essencial priorizar programas que se direcionem à infância e adolescência e que considerem as especificidades regionais, raciais, étnicas e de gênero em seus objetivos e metas. O ideal seria levar em conta as propostas construídas em conferências, no entanto, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente será realizada apenas no final deste ano e tem como tema: “A situação dos direitos humanos de crianças e adolescentes em tempos de pandemia de Covid-19: violações e vulnerabilidades, ações necessárias para reparação e garantia de políticas de proteção integral, com respeito à diversidade”. Muito importante que o governo já leve em conta as propostas elaboradas pelos estados e faça revisão do PPA no próximo ano considerando as que virão da etapa nacional.

Até o momento não se vislumbra no PPA em construção um programa especificamente voltado para crianças e adolescentes, o que não se coaduna com o princípio de prioridade absoluta. O governo precisa, urgentemente, criar estratégias de ação que não só priorizem, mas que, de fato, alcancem meninos e meninas negras, indígenas, quilombolas, LGBTQIAPN+, do campo e das periferias das cidades, que têm sido públicos mais afetados pelas violências estruturais do Brasil como insegurança alimentar e nutricional, trabalho infantil e abuso e exploração sexual, entre outras.

## Considerações finais

Valoriza-se o esforço federal de levar o PPA para a população, tanto por meio de audiências nos estados como por intermédio da Plataforma Brasil Participativo. São também mecanismos de divulgação desse importante instrumento de planejamento, oferecendo maior transparência das ações do governo central.

Subsistem, contudo, algumas dúvidas. É difícil comentar a elaboração do Plano sem conhecer quais são os grandes objetivos estratégicos que o governo federal se propõe a alcançar em 4 anos, especialmente sabendo que a austeridade fiscal deverá continuar. A ausência de objetivos e metas para cada programa apresentado na plataforma do PPA é um problema adicional, pois impede uma participação efetiva da população, que não sabe exatamente o que a política está se propondo a alcançar. Espera-se que quando o governo divulgar novas informações sobre o plano, a sociedade possa novamente opinar sobre o mesmo.

Também não se vislumbra como serão tratadas políticas transversais, que envolvem diversos ministérios e que são extremamente relevantes para combater as desigualdades e promover a inclusão como, por exemplo, o combate ao aquecimento global, a promoção da segurança alimentar e nutricional e a implementação de uma política nacional de cuidados. Existe ainda o desafio de visibilizar no Plano distintos públicos que geralmente não costumam aparecer nas políticas, como é o caso de crianças, adolescentes e jovens, negros e negras, mulheres e povos e comunidades tradicionais, entre outros.

Muito embora seja inegável a importância de um planejamento plurianual, a história de décadas de governos federais, de todos os matizes políticos, demonstra a fragilidade destas peças legais para a articulação e indução de políticas e de orçamentos públicos para garantir direitos. Em sua grande maioria, os orçamentos e as políticas setoriais seguem seu curso ano após ano descoladas das intenções e compromissos políticos materializados nos PPAs e, como temos visto nos últimos anos, instrumentalizada por forças políticas do Centrão que capturaram boa parte do orçamento público e colocaram mais uma pá de cal no planejamento do governo federal.

A discussão do PPA com a sociedade pode contribuir para mitigar esses riscos e conferir ao Plano uma legitimidade que irá auxiliar na sua implementação e efetividade. Essa também é a aposta do Inesc.

