



Inesc

NOTA TÉCNICA

**Reflexões sobre
o PLOA 2024**

Brasília, outubro de 2023

EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor

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

Conselho Fiscal

Augustino Veit (*suplente*)
Enid Rocha
Ribamar Araújo

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

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin
Colegiado de Gestão do Inesc

Coordenação técnica

Nathalie Beghin

Livi Gerbase
Tatiana Oliveira
Thallita de Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine
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

Estagiária

Eduarda R. Aguiar Figueiredo

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott
Foundation

CLUA – Climate and Land Use
Alliance

ETF – Energy Transition Fund

Fastenaktion

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

Fundo Canadá

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

Kindernothilfe

Malala Fund

Misereor

OSF – Open Society
Foundations

Oxfam Brasil

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

Autoras

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Leila Saraiva
Livi Gerbase
Thallita Oliveira

Revisão ortográfica

Paulo Henrique de Castro e Faria

Capa e diagramação

Gabriela Alves

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
Página Eletrônica: 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.*

Sumário

Introdução.....	4
1. Educação.....	6
2. Direito à cidade.....	9
3. Meio ambiente e clima.....	14
4. Povos indígenas.....	22
5. Quilombolas.....	28
6. Igualdade racial.....	31
7. Mulheres.....	32
8. Crianças e adolescentes.....	34
9. Energia e transição energética.....	38

Introdução

No dia 31 de agosto, o Executivo Federal encaminhou para o Legislativo o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024, que está adaptado ao novo arcabouço fiscal, aprovado pela Lei Complementar nº 200/2023, sancionada pelo presidente Lula também no mesmo dia.

O novo arcabouço fiscal, além de manter a *regra de ouro*, perpetuou a lógica da EC nº 95/2016 (também chamada de Teto de Gastos) e manteve severas restrições ao orçamento público, apesar de aumentar a flexibilidade do novo teto de despesas, condicionada ao aumento de receitas.

A recém-aprovada regra fiscal possui duas travas ao crescimento da despesa, que devem ser combinadas entre si: ela limita o aumento dos gastos a 70% da variação da receita do ano anterior (ou 50%, caso o governo não cumpra as metas de superávit primário). Além disso, estabelece um piso e um teto para a oscilação desses gastos: em momentos de maior crescimento da economia, a despesa não poderá elevar-se em mais de 2,5% ao ano acima da inflação. Já em períodos de contração econômica, o gasto não poderá crescer menos do que 0,6% ao ano acima da inflação. O objetivo do novo arcabouço é zerar o déficit fiscal em 2024 e produzir, a partir de 2025, resultados positivos, isto é, superávits primários. Tais metas terão um intervalo de cumprimento em percentual do PIB. O texto prevê um superávit de 0,5% do PIB em 2025 e de 1% em 2026. A meta estará cumprida se oscilar 0,25 pontos percentuais do PIB para cima ou para baixo.

De acordo com o PLOA 2024, o teto de despesas para o ano que vem é de R\$ 2,060 trilhões, valor que representa um aumento de R\$ 96 bilhões em relação ao orçamento de 2023, provocado pela correção da inflação (R\$ 62 bilhões) e pela expansão do gasto proporcionada pelo aumento de arrecadação tributária (R\$ 32 bilhões). É importante observar que a correção da inflação permite um aumento de gastos muito maior do que o provocado pelo aumento de arrecadação, o que demonstra os limites da solução proposta pelo governo para expandir os gastos acima da inflação.

Na tentativa de aumentar a arrecadação, o governo tem buscado diversas soluções, tais como, por exemplo, a [Recuperação de Créditos no CARF](#) e a tributação de ativos financeiros de pessoas físicas no exterior, o que, na estimativa do governo, levará a um aumento de R\$ 168,5 bilhões em receitas. Por outro lado, o PLOA demonstra que a maior parte deste esforço arrecadatório (52,1% ou R\$ 87,8 bilhões) irá para o pagamento dos (ainda muito altos) juros da dívida pública, que são detidos, na maior parte, por grandes instituições financeiras, o que demonstra a necessidade de alinhar a política fiscal com a monetária para a redução das desigualdades.

Observa-se, ainda, um esforço para diminuir os incentivos fiscais, considerados como parte do problema para a falta de receitas. Porém, ainda não foram concretizados esforços mais significativos de revisão e redução dos subsídios, que consomem mais de R\$ 500 bilhões por ano.

Com o fim do Teto de Gastos (EC 95), aumentam os montantes mínimos para a saúde e a educação, que voltam a ser regulados pela Constituição. Assim, no caso da educação, deve-se aplicar 18% da receita líquida de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), enquanto 15% da receita corrente líquida destina-se para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Isso equivale a um valor mínimo de R\$ 108,7 bilhões para 2024. Na saúde, o valor mínimo é de R\$ 218,4 bilhões. Note-se, contudo, que o aumento dos gastos em saúde e educação pode levar a um desfinanciamento de outras áreas, dado que todas as despesas, com exceção do Fundeb, estão incluídas no teto do novo arcabouço fiscal. Tal fenômeno pressiona o governo a acabar com os pisos de saúde e educação, [como consta da nota](#) da Coalizão Direitos Valem Mais. Infelizmente, as previsões estavam corretas e, recentemente, o governo está procurando apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) para não pagar o piso da saúde em 2023.

Vale destacar o papel das emendas parlamentares nesta nova lei orçamentária. No PLOA 2023, os recursos previstos para atender a emendas individuais foram de R\$ 11,7 bilhões, enquanto aqueles destinados às emendas de bancada estadual foram de R\$ 7,7 bilhões. Já no PLOA 2024, os valores subiram para R\$ 25,1 bilhões e R\$ 12,6 bilhões, respectivamente. Trata-se de um aumento que reflete um fato: o orçamento secreto, organizado a partir das emendas de relator no governo Bolsonaro, foi extinto pelo Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto os recursos do relator foram redirecionados para as demais emendas.

Com efeito, se forem considerados todos os tipos de emendas (individuais, coletivas e de relator-geral), constata-se que o valor global das emendas parlamentares sofreu uma queda de R\$ 1,1 bilhão, passando de R\$ 38,8 bilhões na previsão de 2013 para R\$ 37,7 bilhões no PLOA 2024. Mesmo com essa pequena queda, o Congresso manteve os valores inflados do orçamento secreto. Portanto, é possível concluir que, embora o orçamento secreto tenha acabado oficialmente, o controle que o Congresso Nacional possui sobre o orçamento da União segue forte, condicionando a atuação do Executivo aos recursos orçamentários disponíveis para o Legislativo, uma inversão da lógica da separação de poderes.

Como destaca Élidea Graziane, em seu [artigo para o Conjur](#): “a austeridade fiscal — tratada como um fim em si mesmo — enseja um círculo vicioso de desigualdades crescentes, em que resta limitado o acesso da maioria da população a serviços públicos de qualidade”. Infelizmente, mesmo com o novo arcabouço fiscal em vigor, as leis orçamentárias demonstram que ainda nos manteremos conectados à lógica da austeridade em curto e médio prazos.

A seguir, apresentamos uma análise do PLOA 2024 para as áreas que fazem parte da agenda política do Inesc. São elas: educação, direito à cidade, meio ambiente e clima, indígenas, quilombolas, igualdade racial, mulheres, crianças e adolescentes e energia. Em geral, com algumas poucas exceções, observamos um aumento dos recursos alocados, ainda que aquém do necessário para fazer face ao enorme déficit social que caracteriza o Brasil, associado ao amplo desmonte operado pela gestão Bolsonaro.

Esperamos que estas informações sejam úteis tanto para uma maior compreensão sobre as políticas fiscais e a justiça social e ambiental quanto para alimentar as lutas por mais recursos para a realização dos direitos humanos.

1. Educação

Na área de educação, com o novo Plano Plurianual (PPA 2024-2027), nós nos despedimos de seis programas, antes divididos por: 1) educação básica; 2) educação profissional e tecnológica; 3) educação superior; 4) educação especial, 5) educação infantil; e 6) estatísticas e avaliações educacionais. Assim, passamos a nos organizar, a partir do ano que vem, em três programas, a saber: 1) educação básica democrática, com qualidade e equidade; 2) educação profissional e tecnológica que transforma; e 3) educação superior: qualidade, democracia e sustentabilidade.

Consideramos a nova divisão melhor por alguns motivos. Após anos de trabalho para inserir crianças e adolescentes com transtornos do desenvolvimento nas salas de aula regulares da educação básica, onde devem estar, comemoramos o fato de que a referida iniciativa não esteja mais apartada da educação básica, em um programa específico. Com relação à educação infantil, percebe-se a mesma questão, pois se trata de uma etapa que faz parte da educação básica, que deve ser vista como um todo. E, mesmo quando ela estava em um programa em destaque, isso não garantiu que a meta do Plano Nacional de Educação (PNE) para a educação infantil (de atender a 50% da demanda por creches até 2024) chegasse próximo ao seu alcance. De acordo com [monitoramento realizado](#) pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a meta chegou a 37,3%, mas – com base em análise de dados desagregados – percebemos que esse atraso no atendimento do direito aprofunda desigualdades, como as territoriais, por exemplo, uma vez que estados mais ricos, como São Paulo, conseguiram atingir a meta, enquanto no Amapá, na outra ponta mais pobre, houve queda da oferta em relação a 2016, o que exige apoio diferenciado por parte do Governo Federal.

Havia, ainda, um programa específico para as avaliações, o que não impediu que a produção de dados se precarizasse, com furos no Censo Escolar, por exemplo, dificultando uma análise mais acurada das políticas.

O Programa de Aceleração do Crescimento e a infraestrutura nas escolas

Vale notar que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é parte da agenda prioritária do governo. E, nele, a educação está contemplada em três ações orçamentárias, dentro da função educação, conforme pode ser observado na tabela 1.

TABELA 1 A EDUCAÇÃO NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

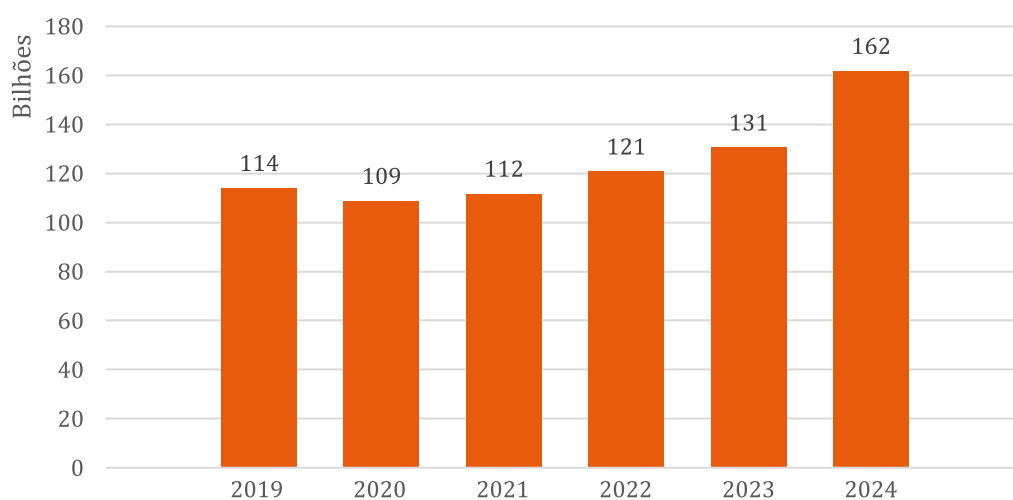
Ação orçamentária	
Educação, Ciência e Tecnologia – Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	R\$ 2,2 bilhões
Educação Profissional e Tecnológica – Apoio à Expansão, Consolidação, Reestruturação das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	R\$ 800 milhões
Educação Superior – Apoio à Consolidação, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	R\$ 525 milhões

Fonte: Proposta de PPA 2024/2027 (Ministério do Planejamento e Orçamento).

Em análises anteriores, denunciávamos o problema, agravado com a pandemia, que é a falta de estrutura adequada de escolas públicas em vários locais do País, especialmente as mais periféricas, rurais, indígenas, quilombolas. Portanto, os recursos para melhorar a infraestrutura para a educação básica são bem-vindos, mas exigem-se prioridades. Após 2016, muitas obras foram abandonadas nas universidades, que vinham em um processo de expansão dos seus *campi*. Então, ter recursos para a continuidade dessas obras é importante; no entanto, o acompanhamento social é mais importante ainda, para sabermos quais são os critérios dos gastos e quais territórios e públicos serão atendidos.

Analisando o que foi encaminhado pelo Executivo ao Legislativo para a função educação com as subfunções, os programas e as ações que a compõem, percebemos que os recursos aumentaram com relação aos PLOA anteriores, com o acréscimo de 24% em comparação a 2023, alcançando R\$ 162 bilhões, maior valor dos últimos seis anos em termos reais (gráfico 1). Note-se que, no ano passado, o valor autorizado acabou sendo maior, com a inclusão de recursos oriundos da Proposta de Emenda Constitucional da Transição.

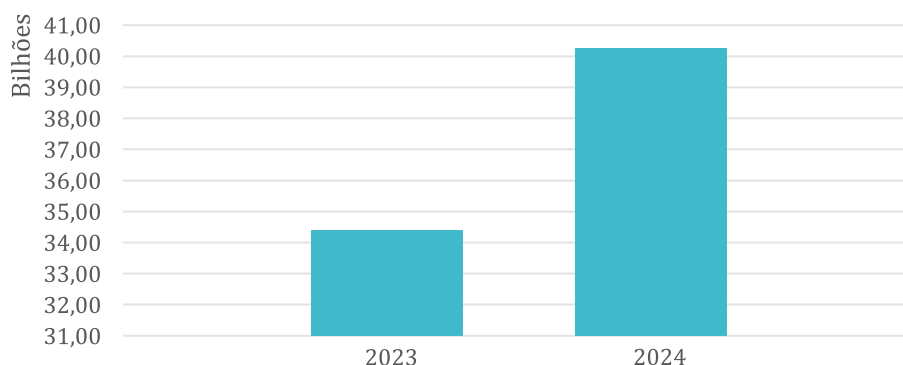
GRÁFICO 1 FUNÇÃO EDUCAÇÃO: VALORES APRESENTADOS NOS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO, DE 2019 A 2024*



* Valores constantes em 1º de setembro de 2023.
Fonte: Siop. Elaboração: Inesc.

O ensino superior, que perdeu recursos ao longo dos últimos quatro anos, teve os valores ampliados desde 2023, com a PEC da Transição, e segue com mais recursos em 2024, pois foram alocados R\$ 40,3 bilhões para o próximo ano (gráfico 2).

GRÁFICO 2 SUBFUNÇÃO EDUCAÇÃO SUPERIOR: VALORES APRESENTADOS NOS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO, DE 2019 A 2024*



* Valores constantes em 1º de setembro de 2023.
Fonte: Siop. Elaboração: Inesc.

Vale destacar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tão comentado no final do governo passado, pelo descaso de ficar os quatro anos sem reajuste, nem mesmo pelo índice inflacionário do período, embora o País esteja passando por uma crise alimentar de grandes proporções. O proposto para 2023 foi de R\$ 3,9 bilhões. A PEC da Transição garantiu R\$ 5,4 bilhões. O mesmo valor foi alocado para 2024, o que representa um acréscimo de 38%.

2. Direito à cidade

Com a recriação do Ministério das Cidades (MCidades), as políticas urbanas ficaram mais centralizadas e ganharam mais estrutura. Além disso, possibilitou-se que elas se tornassem mais articuladas, o que é necessário e urgente, diante do tamanho do desafio, pois 35% da população vive em domicílios sem saneamento adequado, sendo que, segundo dados de 2019, apenas 52% dispõe de rede de esgoto e 30% reside em moradias consideradas inadequadas.

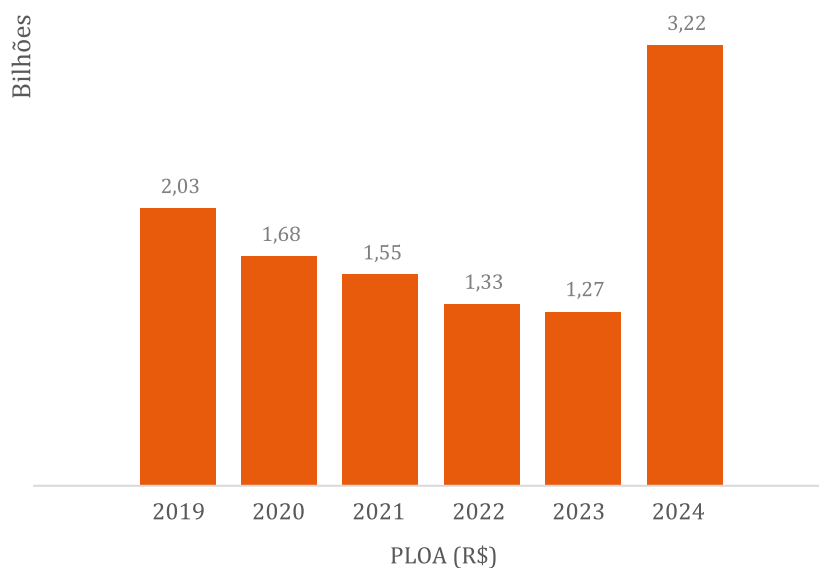
Se fizermos uma análise pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil ficou em 87º lugar, comparado a 191 países. Além disso, quando se trata de desigualdade, o Brasil vai para a 107ª posição no *ranking*. Tais dados dizem respeito não só às cidades, mas – considerando que cerca de 84% da população vive em meio urbano – as cidades precisam ser consideradas nos planejamentos, especialmente com relação à emergência climática, já que moradias precárias, em locais insalubres ou de risco aumentam os agravos ambientais, além de todos os riscos sociais, como saúde, por exemplo.

A proposta orçamentária apresentada ao Congresso Nacional apresenta grandes mudanças não apenas em relação à concentração dos programas urbanos, tais como moradia digna e mobilidade urbana, mas também no tocante a novidades, como o programa “*Periferia Viva*”, que, de acordo com o governo, terá o objetivo de reduzir desigualdades socioterritoriais, ao integrar políticas nos territórios periféricos, com o protagonismo da população local. No entanto, precisamos ficar atentos ao poder de articulação da Secretaria Nacional de Periferias do MCidades, para acompanhar se, de fato, as políticas estão chegando às periferias, com a participação das populações locais, de forma coordenada.

A iniciativa “*Cidades Melhores*” é outra novidade, que, assim como o Periferia Viva, vai ao encontro das questões relacionadas à emergência climática, aos eventos extremos que afetam cada vez mais as cidades. Também tem como objetivo reduzir as desigualdades socioterritoriais, de acordo com o descrito, promovendo o desenvolvimento urbano integrado, democrático, acessível, inclusivo e sustentável. Os dois programas têm a função de articulação com outros órgãos e políticas públicas, para que cheguem aos territórios de maneira conectada.

Em relação ao orçamento para 2024, os valores previstos para a função urbanismo, da ordem de R\$ 3,2 bilhões, são duas vezes maiores do que o alocado no ano anterior (gráfico 3). Note-se que as políticas para as cidades não foram valorizadas no governo passado, a começar pela extinção do MCidades, pela pulverização de suas políticas para outros ministérios e pela diminuição sistemática dos recursos. Não por acaso, observa-se uma queda real de 45% entre 2019 e 2023, quando os recursos previstos nos projetos de lei orçamentária passaram de R\$ 2,03 bilhões para R\$ 1,27 bilhão.

GRÁFICO 3 FUNÇÃO URBANISMO: VALORES APRESENTADOS NOS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO, DE 2019 A 2024*



* Valores constantes em 3 de setembro de 2023.
 Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Mobilidade urbana

A crise do transporte público e a disputa por recursos são questões que ocupam regularmente a agenda pública. Defendemos a aprovação da PEC 25/2023, que abre caminhos para a não tarifação do transporte público, além de dar condições para a regulamentação da legislação, com a aprovação do Sistema Único de Mobilidade (SUM), com foco na mobilidade urbana como um todo.

Enquanto a PEC não é aprovada, a novidade no tema foi a destinação, no PLOA 2024, de R\$ 945 milhões para a ação “Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano”, que tem como objetivo apoiar a infraestrutura para o transporte coletivo urbano, a exemplo de corredores exclusivos de ônibus, ou contribuir para a aquisição de novos veículos (tabela 2).

TABELA 2 AÇÕES DE MOBILIDADE URBANA INTEGRANTES DA FUNÇÃO URBANISMO, PLOA 2024*

Ano	Ações	Subfunções	Funções	Programas	PLOA (R\$)
2024	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano	Urbanismo – transportes coletivos urbanos	Urbanismo	Mobilidade urbana	944.579.881,00
2024	Apoio ao transporte não motorizado	Urbanismo – infraestrutura urbana	Urbanismo	Mobilidade urbana	4.500.000,00

* Dados correntes.
 Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

No tocante à ação “Apoio ao transporte não motorizado”, desde 2019, quando foram previstos somente R\$ 650 mil, não eram destinados recursos para a referida ação. Ou seja, não foi apenas o transporte público que ficou à deriva, mas toda a política de mobilidade urbana. O governo passado abriu mão de ser parte desta política e deixou os municípios à própria sorte. Contudo, para 2024, estão previstos R\$ 4,5 milhões para modais ativos.

Periferia Viva

O novo programa Periferia Viva conta com a previsão de recursos da ordem de R\$ 681 milhões e se divide em cinco ações orçamentárias, conforme podemos verificar na tabela 3.

TABELA 3 PROGRAMA PERIFERIA VIVA E SUAS AÇÕES NO PLOA 2024*

Ano	Ação	Subfunção	Função	Programa	PLOA (R\$)
2024	Apoio à implementação de Soluções Baseadas Natureza (SBN) para adaptação inclusiva das periferias urbanas às mudanças climáticas	Urbanismo - Infraestrutura Urbana	Urbanismo	Periferia Viva	22.000.000,00
2024	Apoio à regularização fundiária urbana	Administração - Ordenamento Territorial	Urbanismo	Periferia Viva	100.000.000,00
2024	Apoio à urbanização de assentamentos precários	Urbanismo - Infraestrutura Urbana	Urbanismo	Periferia Viva	484.572.803,00
2024	Apoio à urbanização de assentamentos precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	Urbanismo - Infraestrutura Urbana	Urbanismo	Periferia Viva	15.848.019,00
2024	Apoio ao desenvolvimento e implementação de ações estratégicas do Programa Periferia Viva	Encargos Especiais - Outras Transferências	Urbanismo	Periferia Viva	58.290.742,00
Total					680.711.564,00

* Dados correntes.

Fonte: Siga Brasil (elaboração Inesc).

As ações vão desde questões voltadas às mudanças climáticas, passando por regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários. No entanto, levando-se em consideração as infinitas periferias brasileiras, que estão em situação de precariedade, com a ausência do Estado na oferta de políticas sociais e a presença intimidadora, com o uso excessivo de força e a opressão da população periférica pobre e negra, os recursos são insuficientes. Mas podem ser potencializados, caso haja, de fato, trabalho de articulação entre agendas governamentais e escuta ativa nos territórios.

Cidades Melhores

Outra novidade é o programa Cidades Melhores, que tem orçamento previsto para 2024 de R\$ 116 milhões (tabela 4). O programa é composto por ações-meio ou por capacitação para o desenvolvimento urbano, apoio a projetos de acessibilidade e apoio ao planejamento. Da mesma forma que o projeto Periferia Viva, o Cidades Melhores terá um papel articulador entre ações importantes para as idades. Então, a ideia é interessante, mas precisamos seguir monitorando para ver como acontecerá na prática.

TABELA 4 PROGRAMA CIDADES MELHORES, PLOA 2024*

Ano	Ações	Subfunções	Funções	Programas	PLOA (R\$)
2024	Apoio à capacitação de gestores e agentes sociais para o desenvolvimento urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades	Urbanismo – serviços urbanos	Urbanismo	Cidades Melhores	5.000.000,00
2024	Apoio a projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e modernização tecnológica em áreas urbanas	Urbanismo – infraestrutura urbana	Urbanismo	Cidades Melhores	100.000.000,00
2024	Apoio ao planejamento e à gestão urbana municipal e interfederativa	Administração – planejamento e orçamento	Urbanismo	Cidades Melhores	11.000.000,00
	Total				116.000.000,00

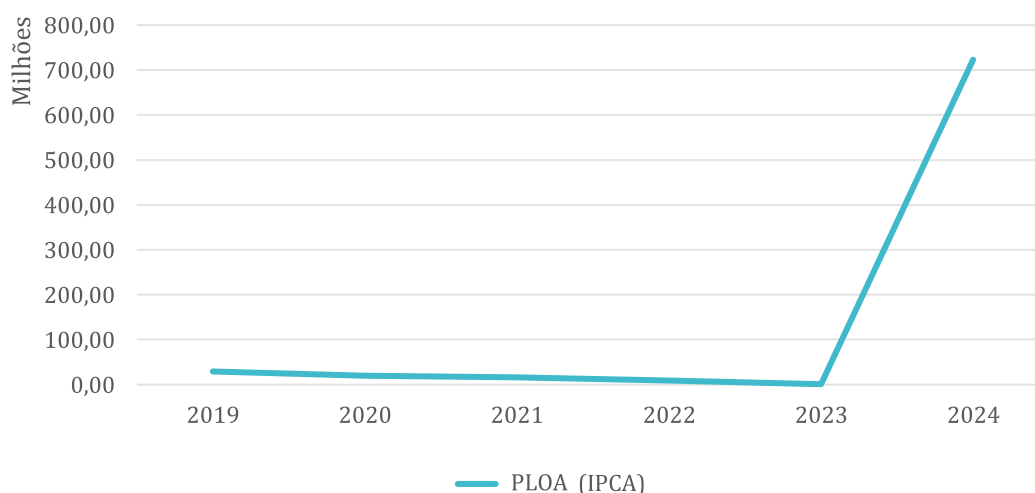
* Dados correntes.

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Habitação

O gráfico 4 é bem explícito quanto ao montante de recursos sugeridos para a função habitação para 2024, pois o maior aporte dos últimos cinco anos foi em 2019, quando foram propostos R\$ 29,4 milhões, passando por praticamente nada para 2023 ou menos de R\$ 1 milhão. Então, são alvissareiros os ventos para 2024, com previsão de recursos de R\$ 723 milhões para o investimento em moradias de interesse social e a promessa de integração de políticas nos territórios mais vulnerabilizados, além de mais subsídios para a habitação de interesse social.

GRÁFICO 4 FUNÇÃO HABITAÇÃO: VALORES APRESENTADOS NOS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO, DE 2019 A 2024*



* Valores constantes em 3 de setembro de 2023.
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Os programas incluídos na função habitação foram reduzidos, de modo a concentrar as ações em moradia digna e fazer intersecção com o Periferia Viva, que será implantado nas periferias urbanas (tabela 5). O cenário é otimista, com mais recursos para as políticas urbanas e a criação de dois programas que propõem a integração entre as políticas urbanas nos territórios.

TABELA 5 FUNÇÃO HABITAÇÃO: PROGRAMAS E AÇÕES NO PLOA 2024*

Ano	Ações	Subfunções	Funções	Programas	PLOA R\$
2024	Apoio à melhoria habitacional e urbana	Habitação urbana	Habitação	Periferia Viva	100.000,00
2024	Apoio à produção habitacional de interesse social	Habitação urbana	Habitação	Moradia Digna	700.005.000,00
2024	Apoio ao fortalecimento institucional dos agentes integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)	Habitação urbana	Habitação	Moradia Digna	22.000.000,00
2024	Subvenção econômica destinada à habitação de interesse social em cidades com menos de 80.000 habitantes – oferta pública (Lei nº 14.620/2023)	Habitação – habitação urbana	Habitação	Moradia Digna	1.000.000,00
Total					723.105.000,00

* Dados correntes.
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

3. Meio ambiente e clima

Na área de meio ambiente e clima, observamos que os valores contidos no PLOA 2024 são 16% menores do que o atual orçamento da pasta: em 2023, foram autorizados R\$ 4,3 bilhões e, para o ano que vem, estão previstos R\$ 3,6 bilhões. É um dado que gera certa frustração, especialmente se levarmos em consideração que se parte de um patamar de recursos historicamente e reconhecidamente muito baixo e insuficiente para que o País tenha uma política ambiental à altura dos enormes desafios nacionais e frente a um quadro cada vez mais dramático de crise climática global.

O número geral é pouco animador, mas precisa ser analisado com alguns cuidados e destaques. Listaremos três pontos que demonstram que o orçamento seguirá estagnado, mas estável. Primeiro, porque é preciso lembrar que, em 2023, o orçamento destinado aos órgãos conseguiu algum respiro, por meio da PEC de Transição, que adicionou cerca de R\$ 500 milhões para as ações vinculadas ao meio ambiente, principalmente em virtude da abertura de recursos adicionais para o combate ao desmatamento. Isso ocorreu, em especial, em duas ações orçamentárias do Ibama (Prevenção e Controle de Incêndios e Controle e Fiscalização), que, juntas, ganharam em 2023 um reforço de R\$ 153 milhões e contam no ano com um orçamento atualizado de R\$ 422 milhões. Para o ano de 2024, a previsão para as duas ações é de R\$ 383,5 milhões, o que equivale a uma redução de R\$ 38 milhões ou 9%.

É importante ressaltar que, no caso do combate ao desmatamento, a dimensão orçamentária é um importante indicativo do reforço na capacidade do Ibama de retomar ações de comando e controle, mas não é o único. A rápida retomada e a célere atualização do [Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento \(PPCDAM\)](#) para o período de 2023 a 2027, ao lado da mudança de postura do governo em relação ao desmatamento, com ações firmes de combate aos ilícitos ambientais, já apresentam resultados importantes. Nos primeiros sete meses de governo, a queda no desmatamento do bioma da Amazônia foi de 42%, além da estabilização do desmatamento no Cerrado e da redução de mais de 50% no desmatamento na Mata Atlântica.

Em segundo lugar, porque a queda de 16% no PLOA 2024 representa um valor de R\$ 697,5 milhões, dos quais R\$ 520,6 milhões de perda resultam da ida da Agência Nacional de Águas (ANA) para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), sendo que, para a ANA, há a previsão orçamentária de R\$ 534 milhões no PLOA 2024.

Por fim, em terceiro, porque a redução esconde detalhes que são importantes, ainda mais em um orçamento diminuto. Em especial, vale destacar que parte da perda acaba sendo

compensada com uma redução na reserva de contingência¹ dos órgãos ambientais, o que, na prática, reduz a zona de sacrifício fiscal na agenda ambiental. No Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), a reserva de contingência cai de R\$ 255 milhões para R\$ 197 milhões. No Ibama, a reserva de contingência também cai de R\$ 77 milhões para R\$ 13 milhões.

Em síntese, para o meio ambiente, o PLOA 2024 – se lido em conjunto com o cenário fiscal trazido pelo novo arcabouço fiscal e reforçado pela previsão de déficit zero – deixa explícito que há, dentro do Governo Federal, fortes limites para uma mudança estrutural do orçamento para a política ambiental. Ele seguirá muito marginal dentro do orçamento público e, com isso, dois gargalos precisarão ser enfrentados.

O mais urgente é a precária estrutura de pessoal, ainda mais debilitada durante o governo Bolsonaro. [Levantamento recente](#) mostra que, em 2015, o Ibama, o ICMBio e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro somavam mais de 6,1 mil vínculos profissionais permanentes. Em 2022, eram menos de 4 mil. A situação melhorou marginalmente nos primeiros sete meses do atual governo, passando para 4,7 mil servidores. É ilustrativa a fala da ministra Marina Silva em evento de lançamento do PAC 3, que prevê dezenas de obras com elevados impactos socioambientais, que passarão por processo de licenciamento: “Temos cerca de 3.400 processos de licenciamento ambiental para 200 servidores. Estamos em um processo para dar conta. Para ter agilidade, sem perder a qualidade”. A mesma matéria alerta que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima solicitou ao Ministério da Gestão e da Inovação a abertura de 2.408 vagas, o que basicamente faz a situação retornar ao patamar de 2015, quando a estrutura de pessoal era precária. O cenário de forte aperto fiscal tornará essa demanda da pasta ambiental, que também é nossa, um bom parâmetro para avaliar o quanto o governo Lula transitará do discurso à ação na política de meio ambiente e clima.

Outro desafio, ainda mais complexo, é como lidar com o subfinanciamento da Política Nacional de Meio Ambiente, em especial na dimensão da quase ausência de solidariedade do Governo Federal no apoio aos demais entes, para que consigam melhorar suas capacidades de implementação na área. Como sabemos, uma boa parte dos processos de licenciamento, de autorização de supressão de vegetação nativa e de fiscalização ambiental, dentre outros, passa pelos estados. E estes, em sua maioria, em especial na região amazônica, estão muito longe de reunir as condições institucionais e financeiras necessárias para dar conta da sua responsabilidade compartilhada na condução da política ambiental. Em situação de fragilidade ainda maior estão os municípios. É um problema que ainda está longe de ser resolvido.

Há uma luz no fim do túnel, que merece ser comemorada. Trata-se da [destinação de R\\$ 600 milhões do Fundo Amazônia para os municípios](#), para apoiar 69 municípios prioritários no controle do desmatamento e de incêndios florestais. A iniciativa funcionará como um pagamento por resultado de redução do desmatamento, na linha da Estratégia Nacional para

¹ Reserva de contingência é uma espécie de “fundo de reserva”, direcionado às incertezas financeiras. Contudo, na prática, ela serve de instrumento para o ajuste fiscal e, mais recentemente, para alimentar o crescimento de emendas parlamentares, como demonstrado pelo Inesc (<https://www.inesc.org.br/reserva-de-contingencia-sua-acao-silenciosa-e-suas-conexoes-com-o-orcamento-secreto/>). Por isso, ao ser colocada nos diferentes órgãos como parte da sua dotação, ela funciona como uma espécie de “sacrifício fiscal”.

REDD+ (ENREDD+). Os municípios receberão recursos proporcionais à redução do desmatamento e dos incêndios, medidos segundo dados do sistema Prodes/Inpe. A previsão é de transferência de até R\$ 150 milhões em 2023 (mediante os resultados do Prodes, divulgados em novembro), até R\$ 200 milhões em 2024 e até R\$ 250 milhões em 2025.

A iniciativa é inovadora em vários sentidos, inclusive no arranjo institucional, que prevê o envolvimento de atores políticos que são chaves no processo. Para receberem os recursos, os municípios deverão ter o apoio formal do prefeito, do presidente da câmara de vereadores, de um deputado estadual, de um deputado federal e de um senador de seu estado. Além disso, os parlamentares devem estar comprometidos com emendas orçamentárias. Em síntese, para além das amarras orçamentárias, é louvável que o governo esteja se movimentando para encontrar saídas para apoiar municípios no enorme desafio de combater o desmatamento e caminhar rumo ao prometido desmatamento zero.

Dito isso, a visão geral do orçamento para cada órgão pode ser observada na tabela 6.

TABELA 6 ORÇAMENTO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS EM 2023 E NO PLOA 2024*

Unidades orçamentárias	PLOA 2023	Dotação inicial	Dotação atual	PLOA 2024	PLOA 2024/ dotação atual
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	441.826.787	729.422.358	734.459.730	628.421.204	-14%
44102 – Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	0	0	80.323.126	100.132.074	25%
44201 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	1.689.762.968	1.868.874.079	2.004.816.813	1.885.587.956	-6%
44205 – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	0	0	520.671.839		-100%
44206 – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)	80.104.028	79.409.949	81.375.439	86.828.054	7%
44207 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	711.888.431	834.620.024	882.088.705	875.637.268	-1%
44901 – Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)	36.520.580	36.520.580	36.529.580	64.578.280	77%
44902 – Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	3.500.000	3.500.000	3.491.000	5.026.243	44%
Total dos órgãos ambientais		3.552.346.990	4.343.756.232	3.646.211.079	-16%

* Valores correntes.

Fonte: Siop. Elaboração: Inesc.

Alguns destaques adicionais:

- No Fundo Nacional para o Meio Ambiente (FNMA), o orçamento passa de R\$ 36 milhões em 2023 para R\$ 64 milhões em 2024. O crescimento deve-se à previsão do incremento da sua fonte de recurso, que consiste dos pagamentos de multas por infração ambiental. Mas é lamentável que o Fundo siga sendo quase todo ele sacrificado pela reserva de contingência, como demonstrou o Inesc na análise realizada na [Série Caminhos para o Financiamento da Política Socioambiental](#). Em 2023, ficarão represados R\$ 33 milhões. O sacrifício aumenta em 2024 para R\$ 59 milhões. Os poucos R\$ 4,8 milhões que o governo prevê gastar de fato estarão no programa “Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade”, que será analisado adiante.
- No Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), a pequena parcela a ser aplicada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima passou de R\$ 3,4 milhões para R\$ 5 milhões. A desigual divisão do Fundo entre os recursos não reembolsáveis (aplicados pelo Ministério) e os reembolsáveis (geridos pelo BNDES), que foi mostrada em detalhes na análise do Inesc, na [Série Caminhos para o Financiamento da Política Socioambiental](#), seguirá sendo um dos grandes gargalos em 2024.
- A previsão no PLOA 2024 para a parte reembolsável do FNMC é de R\$ 10,29 bilhões, frente aos R\$ 634 milhões disponíveis no orçamento para 2023. Essa mudança radical para empréstimos reembolsáveis por intermédio do BNDES se dá com a previsão de uma nova fonte, que consiste das “Aplicações Autorizadas para Recursos Oriundos de Títulos do Tesouro Nacional”, também denominadas como “Títulos Soberanos Sustentáveis do Tesouro”. O futuro desse Fundo – que teve problemas de execução ao longo dos seus mais de 13 anos de existência, além de problemas de transparência e governança, como mostrou a análise do Inesc – adquire agora novos contornos, que serão acompanhados pelo Inesc.

PLOA 2024: o que muda nas ações orçamentárias e para onde a mudança aponta?

Se, por um lado, os recursos para o meio ambiente pouco mudaram, por outro, a distribuição entre programas e ações orçamentárias foi alterada, revelando escolhas políticas e apostas para a política ambiental nos próximos anos e, também, mudanças de estrutura dos órgãos ambientais. Sobre este último ponto, vale destacar a criação da Secretaria Nacional de Mudança do Clima, da Secretaria Nacional de Bioeconomia e da Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental. Embora com poucos recursos, tais secretarias desempenham um papel estratégico de coordenação de políticas, medidas e iniciativas-chave dentro da agenda ambiental.

Neste sentido, as ações orçamentárias do meio ambiente estarão concentradas em quatro programas finalísticos: “Enfrentamento da Emergência Climática (1158)”; “Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios (6114)”; “Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo (1190)” e “Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade (1189)”. A tabela 7 reúne os programas e as ações orçamentárias finalísticas do meio ambiente no PLOA 2024. De novo, aqui também aparece um orçamento estagnado, com uma pequena queda em linha com os números gerais.

TABELA 7 PROGRAMAS E AÇÕES FINALÍSTICAS NOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS – PLOA 2024*

Unidades orçamentárias	Programas	Ações	PLOA 2024 (R\$)
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	1158 – Enfrentamento da Emergência Climática	20VY – Implementação de Ações de Cidadania e Educação Ambiental	5.053.874
44902 – Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	1158 – Enfrentamento da Emergência Climática	20G4 – Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	4.986.243
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	1158 – Enfrentamento da Emergência Climática	21E4 – Implementação e Monitoramento da Política Nacional sobre Mudança do Clima	4.062.244
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	1189 – Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade	20VP – Apoio à Conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza – Bolsa Verde	155.000.000
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	1189 – Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade	21F2 – Gestão Socioambiental dos Recursos Naturais em Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares	14.136.286
44901 – Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)	1189 – Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade	00UD – Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável e Conservação do Meio Ambiente	4.893.393
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	1189 – Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade	21F1 – Desenvolvimento da Bioeconomia	4.705.610
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	1190 – Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo	21A9 – Implementação de Programas, Planos e Ações para Melhoria da Qualidade Ambiental	17.980.015
44201 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	1190 – Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo	6925 – Licenciamento Ambiental Federal	5.626.170

Unidades orçamentárias	Programas	Ações	PLOA 2024 (R\$)
44201 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis(Ibama)	1190 – Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo	20WH – Controle de Substâncias, Produtos, Resíduos e Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais	3.120.000
44201 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	1190 – Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo	21AB – Avaliação e Gestão de Substâncias, Produtos Químicos e Biológicos para Proteção da Biodiversidade	1.880.000
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	1190 – Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo	10TT – Monitoramento da Recuperação Ambiental da Bacia Carbonífera de Santa Catarina	495.000
44201 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	214N – Controle e Fiscalização Ambiental	317.850.000
44207 – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	20WM – Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais	219.628.643
44207 – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	214P – Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais	112.700.000
44201 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	214M – Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias	65.700.000
44102 – Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	21F5 – Gestão de Florestas	28.050.000
44201 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	214O – Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade e Recuperação Ambiental	24.000.000
44207 – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	20WN – Execução de Pesquisa, Monitoramento e Conservação de Espécies e do Patrimônio Espeleológico	9.600.001

Unidades orçamentárias	Programas	Ações	PLOA 2024 (R\$)
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	21F3 – Implementação de Políticas para Biodiversidade, Vegetação Nativa e Áreas Protegidas	5.979.466
44206 – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	219K – Gestão da Coleção Viva, do Patrimônio Histórico-Cultural e das Atividades de Disseminação do Conhecimento no Jardim Botânico do Rio de Janeiro	5.910.000
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	20W2 – Enfrentamento dos Processos de Desertificação, Mitigação e Adaptação aos Efeitos da Seca	5.000.000
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	21F4 – Formulação e Implementação de Políticas, Estratégias e Iniciativas para o Controle do Desmatamento, Incêndios Florestais e o Ordenamento Ambiental Territorial	4.852.805
44201 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	218R – Monitoramento Ambiental e Gestão da Informação sobre o Meio Ambiente e Educação Ambiental	4.500.000
24101 – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – Administração Direta	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	20V9 – Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)	3.988.000
44206 – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	20WK – Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Flora Brasileira	2.800.000
44101 – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – Administração Direta	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	2E87 – Implementação da Agenda Nacional de Proteção, Defesa, Bem-Estar e Direitos Animais	1.800.000
44207 – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	6114 – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios	212H – Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)	1.000.000
Total de programas e ações finalísticas			1.035.297.750

* Valores correntes.

Observação: a Ação 20V9 do Programa 6114 está vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Fonte: SIOP. Elaboração: Inesc.

Uma novidade a ser destacada é a criação do programa ligado à bioeconomia, que nasce carregado de expectativas de que haja uma ação mais coordenada e assertiva do governo no estímulo e na alavancagem de diversas economias da sociobiodiversidade, a qual é definida, em linhas gerais, como um “sistema integrado, constituído por atores interdependentes e por uma sucessão de processos de educação, pesquisa, manejo e produção, beneficiamento à distribuição, comercialização e consumo de produtos e serviços da sociobiodiversidade, com identidade cultural e incorporação de valores e saberes locais, que asseguram a distribuição justa e equitativa dos seus benefícios”².

O programa de bioeconomia conta com quatro ações, que totalizam R\$ 178 milhões para 2024, dos quais R\$ 155 milhões são para a execução do “Bolsa Verde”. Houve, portanto, uma redução importante, frente aos R\$ 200 milhões negociados ainda durante a transição e disponíveis no orçamento de 2023, como mostrou a [análise do Inesc](#) sobre os gastos da União em 2023.

A reativação do Bolsa Verde, também chamado de Programa de Apoio à Conservação Ambiental, se deu por meio do [Decreto nº 11.635/2023](#), com a previsão de pagamentos trimestrais de R\$ 600,00 a famílias de baixa renda, identificadas por meio do Cadastro Único, que vivem em unidades de conservação de uso sustentável, em assentamentos ambientalmente diferenciados da Reforma Agrária e em territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais, como ribeirinhos, extrativistas, indígenas, quilombolas e outros. Uma mudança relevante no desenho do programa é a possibilidade de adesão das famílias à modalidade coletiva, representada pela associação comunitária.

Espera-se que, além de executar os reduzidos recursos destinados a esta agenda, que contarão com um pequeno reforço do FNMA, como já mostrado, a nova secretaria consiga cumprir seu papel de articuladora de iniciativas inovadoras de apoio e fomento à inclusão socioprodutiva de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares.

2 Disponível em: <<https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/entenda-conceito-sociobiodiversidade/>>.

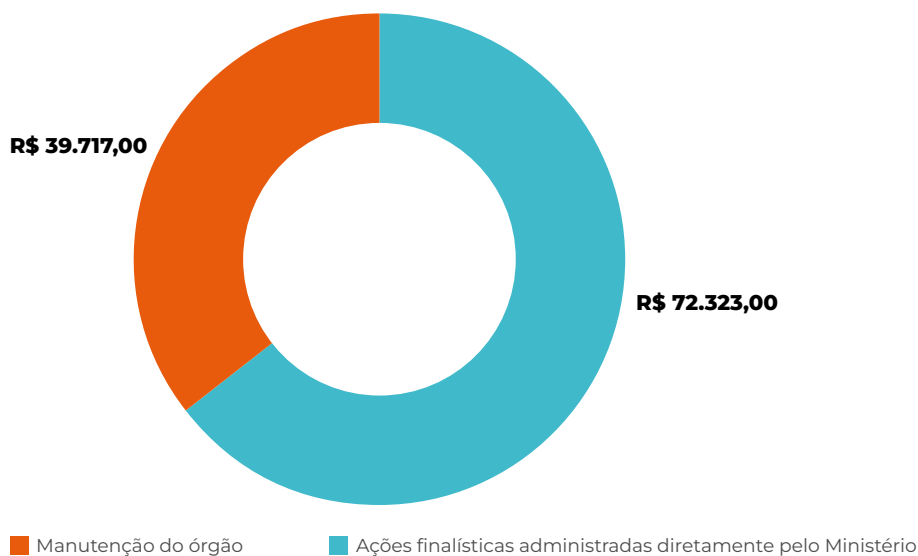
4. Povos indígenas

A agenda indígena ganhou um destaque notável no governo Lula, com a criação de pasta específica – o Ministério dos Povos Indígenas (MPI) –, comandada por liderança indígena (Sônia Guajajara) e por ser considerada tema transversal. Para executá-la, foram criados dois programas orçamentários: “Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem Viver, a Sustentabilidade e o Enfrentamento da Emergência Climática” (1617) e “Direitos Pluriétnicos-Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas” (5838), além do “Saúde Indígena” (5122). Ademais, há ações que contemplam os povos indígenas em outros 32 programas orçamentários. Concentraremos esta análise nos programas específicos para os povos indígenas.

Ministério dos Povos Indígenas (MPI) no PLOA 2024

Originalmente, o MPI foi pensado para coordenar toda a política indigenista. Sofreu, no entanto, com a atuação ruralista no Congresso Nacional, que acabou por retirar a demarcação das terras indígenas de suas atribuições, devolvendo-a ao Ministério da Justiça. Neste formato, além de atuar conjuntamente com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), o MPI também executará diretamente ações finalísticas relacionadas ao programa “Direitos Pluriétnicos-Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas” (5838). No PLOA 2024, o orçamento total previsto para o MPI é de R\$ 112,04 milhões, sendo 65% para a manutenção do órgão e 35% para a ação finalística: “Gestão de Políticas para Povos Indígenas” (21FL), como se vê no gráfico 5. A distribuição dos recursos entre ação-meio e ação finalística segue padrão semelhante ao da Funai; porém, vale destacar que o Ministério não possui o mesmo espraiamento territorial da Fundação.

GRÁFICO 5 MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS NO PLOA 2024*



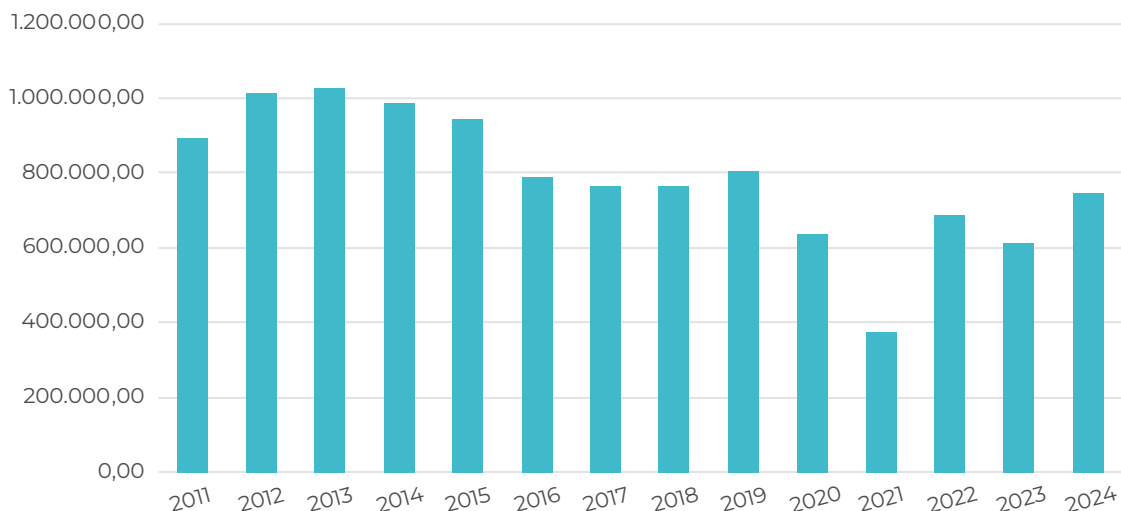
* Valores correntes.

Fonte: Siga Brasil (elaboração própria).

A Funai no PLOA 2024

O PLOA 2024 atribui à Fundação Nacional dos Povos Indígenas um orçamento total de R\$ 744,22 milhões, divididos entre os dois programas finalísticos 1617 e 5838 e a manutenção do órgão. Trata-se de um aumento de 18% em relação ao proposto no PLOA 2023. O acréscimo é importante, mas não é suficiente para dar conta do estrangulamento orçamentário do órgão e recompor sua estrutura. Além disso, o orçamento previsto no PLOA 2024 segue muito abaixo de PLOA anteriores, como podemos ver na série histórica organizada no gráfico 6. Chega a ser 27% menor do que o orçamento atribuído para o órgão em 2021.

GRÁFICO 6 A FUNAI NO PLOA, DE 2011 A 2024*



* Valores constantes (IPCA, setembro de 2023).

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Entre os R\$ 744,22 milhões atribuídos para a Funai, R\$ 173,60 milhões são destinados para a execução dos dois programas finalísticos, enquanto o restante vai para a manutenção do órgão. O recurso atribuído para a execução dos programas finalísticos é 52% maior do que no PLOA 2023 e chega a ser 73% maior do que o PLOA 2021, na gestão Bolsonaro.

A maior parte dos recursos é destinada ao programa “Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem Viver, a Sustentabilidade e o Enfrentamento da Emergência Climática” (1617), com R\$ 141,938 milhões, enquanto o programa “Direitos Pluriétnicos-Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas” (5838) fica com R\$ 31,657 milhões.

Recursos finalísticos na Funai

O Programa 1617 tem por ação finalística a “Regularização Fundiária, Proteção e Gestão dos Territórios Indígenas” (20UF), destinando-se às ações da Diretoria de Proteção Territorial e das Coordenações de Gestão Ambiental, Licenciamento e de Etnodesenvolvimento. Ao analisarmos os recursos atribuídos a essas instâncias no PLOA anterior, vemos que houve um acréscimo de 60% para elas no atual Projeto de Lei Orçamentária. Destaca-se aqui, principalmente, o aumento para a execução da ADPF 709, que saiu de R\$ 6 milhões para R\$ 60 milhões, cujos recursos serão empregados primordialmente para a desintrusão e a fiscalização de terras indígenas. Na Diretoria de Proteção Territorial, os recursos cresceram 45% em relação ao PLOA 2023. O aumento foi mais discreto para a Coordenação de Gestão Ambiental (cerca de 22%).

Já o Programa 5838 possui duas ações finalísticas: uma já citada, a ser executada pelo Ministério dos Povos Indígenas, e outra sob responsabilidade da Funai: a 21BO. Esta ação destina-se às atividades das Coordenações de Direitos Sociais e de Promoção da Cidadania da autarquia. Trata-se de 31% a mais de recursos para as duas coordenações em relação ao proposto no PLOA 2023, somados, ainda, aos recursos executados pelo MPI.

Recursos para a manutenção do órgão: valorização da carreira indigenista

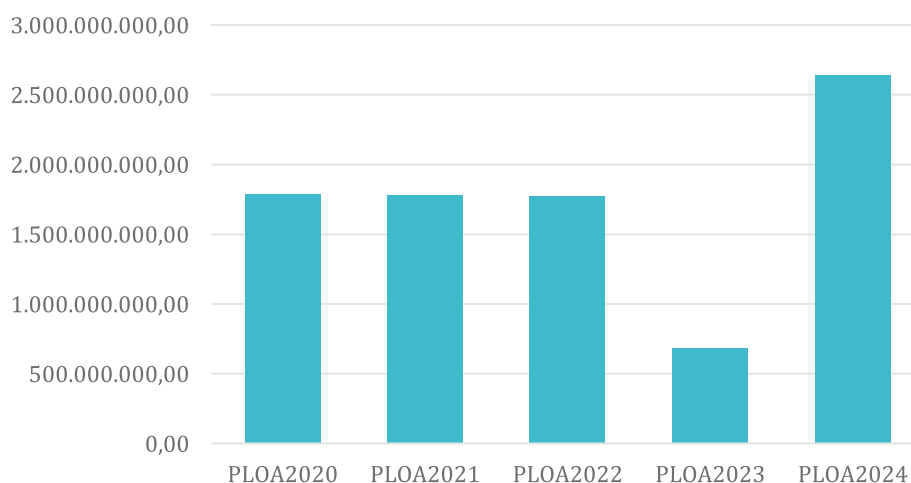
Desde junho de 2022, quando houve o desaparecimento e a morte do indigenista Bruno Pereira no Vale do Javari, os/as servidores/as da Funai encontram-se em mobilização por justiça ao indigenista e pela melhoria de suas condições de trabalho. Para tal, além da recomposição orçamentária do órgão para o efetivo cumprimento de sua missão institucional, também se encontra na pauta dos/as servidores/as a instituição do Plano de Carreira Indigenista (PCI), com a equiparação da carreira a outras carreiras ambientais e o acréscimo de gratificações como as de qualificação. O presidente Lula chegou a declarar apoio ao PCI no Acampamento Terra Livre (ATL), dizendo que os servidores da Funai não poderiam ser mantidos como trabalhadores de segunda classe do Estado brasileiro.

Ao analisarmos o PLOA 2024, vemos que há um aumento de recursos para o programa “Gestão e Manutenção do Poder Executivo”, que saiu de R\$ 521,18 milhões na LOA 2023 para R\$ 570,40 milhões no PLOA 2024 (um aumento de R\$ 49 milhões). Os recursos destinados diretamente ao pagamento de pessoal e aos encargos sociais cresceram R\$ 21,95 milhões, que devem ser aplicados no começo da implementação do Plano de Carreira Indigenista, ainda que o valor esteja distante do necessário para atender às reivindicações dos/as servidores/as.

A saúde indígena no PLOA 2024

Os recursos propostos para a saúde indígena, de R\$ 2,6 bilhões, cresceram consideravelmente na atual proposta orçamentária para o ano de 2024. Trata-se de um crescimento de 32% em relação ao PLOA 2020 e de 33% na comparação com o PLOA 2021, quando a pandemia já estava alastrada nos territórios indígenas (gráfico 7). No que diz respeito à proposta elaborada no último ano do governo Bolsonaro, o crescimento é de 74%. É importante salientar que o PLOA 2023, apresentado pelo governo Bolsonaro, inviabilizaria a saúde indígena e, por isso, a mobilização indígena foi fundamental para recompor o orçamento da Secretaria de Saúde Indígena, que, por fim, teve dotação elevada para R\$ 1,79 bilhão. Ainda assim, o orçamento proposto pelo governo Lula é 32% maior do que a dotação de 2023.

GRÁFICO 7 SAÚDE INDÍGENA NO PLOA, DE 2020 A 2024*



* Valores constantes (IPCA, setembro de 2023).

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

O crescimento considerável dos recursos para a saúde indígena, se efetivamente executados, será fundamental para enfrentar o desastre sanitário vivido em diversas comunidades indígenas, resultado direto do incentivo às invasões de seus territórios por setores predatórios, como o garimpo. O caso Yanomami é emblemático dessa situação, com altas taxas de morte, desnutrição infantil e malária. Mas, como temos dito, não é o único.

Observações finais

A análise dos direitos indígenas no PLOA 2024 traz algumas esperanças. O crescimento constatado do orçamento destinado às políticas indigenistas contribuirá para a reconstrução de políticas que foram vilipendiadas nos governos anteriores. Trata-se de um crescimento que é especialmente notável na saúde indígena e virá em boa hora para enfrentar as tragédias sanitárias vividas por comunidades indígenas invadidas por setores neoextrativistas.

A entrada do Ministério dos Povos Indígenas na Lei Orçamentária também significa um avanço. Os recursos administrados diretamente pelo MPI apoiaram a Funai na implementação de políticas relacionadas aos direitos sociais e culturais dos povos indígenas.

Já em relação à própria Funai, embora importante, o aumento do orçamento está muito aquém do necessário para reestabelecer o órgão, seja com a reconstrução de sua estrutura, seja para efetivar as políticas públicas. O orçamento finalístico seguramente não dará conta de atender a todas as demandas represadas nos últimos anos, especialmente as referentes à demarcação, como o pagamento de indenização por benfeitorias de boa fé. O quadro

pode se agravar ainda mais, caso propostas espúrias (como o pagamento prévio por terra nua) sejam incluídas no processo demarcatório, tal como tem sido aventado no Congresso Nacional e no próprio Supremo Tribunal Federal. Neste caso, as demarcações estariam completamente inviabilizadas em 2024. No que tange à estrutura do órgão, há indícios de que as reivindicações pela implementação do Plano de Carreira Indigenista serão parcialmente atendidas. Resta saber em que termos.

5. Quilombolas

A política de promoção dos direitos quilombolas desapareceu no governo Bolsonaro, em flagrante racismo institucional. Algumas ações orçamentárias foram mantidas naqueles quatro anos, em função de institucionalidades mais estruturadas (a exemplo do Instituto de Colonização e Reforma Agrária – Incra) e da luta dos movimentos sociais, especialmente no período da pandemia de Covid-19, o que se materializou na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 742.

O governo Lula prevê ações específicas para as comunidades, a serem executadas por diversas pastas. Assim, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) terá o desafio maior de avançar na regularização fundiária dos territórios, na política pública prevista na Constituição Federal e na dívida histórica com o povo negro brasileiro e, para isso, previu R\$ 137 milhões.

O Ministério da Igualdade Racial (MIR) contará com uma ação que atenderá os quilombolas ao lado de outros grupos (os de matriz africana, de terreiros e os ciganos), ou seja, R\$ 40 milhões, a serem distribuídos em atividades para estes quatro públicos. No mesmo ministério, a principal iniciativa de promoção dos direitos quilombolas é o Programa Aquilomba Brasil, que coordena e prevê diversas ações, integradas em 10 ministérios diferentes, organizadas em quatro eixos principais: acesso à terra e ao território, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e etnodesenvolvimento local, além de direito e cidadania.

Para o próximo ano, a proposta do Governo Federal, enviada ao Congresso Nacional, para despesas com atividades de promoção dos direitos quilombolas está apresentada na tabela 8.

TABELA 8 AÇÕES VOLTADAS PARA QUILOMBOLAS, PLOA 2024*

Ações orçamentárias/programas	PLOA 2024
Ação 21FE – Apoio à Implementação de Políticas para Quilombolas, Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiro e Ciganos <i>*Ação do Programa 5802 – Políticas para Quilombolas, Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Povos Ciganos</i>	40.000.000,00
Ação 210Z – Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas <i>*Ação do Programa 5136 – Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais</i>	137.000.000,00
Ação: 21GB – Apoio e Fortalecimento ao Etnodesenvolvimento e Acesso à Terra e ao Território dos Povos e das Comunidades Tradicionais e Quilombolas <i>*Ação do Programa 1191 – Agricultura Familiar e Agroecologia</i>	7.400,00

Ações orçamentárias/programas	PLOA 2024
Ação: 21C9 – Apoiar a Implantação, Ampliação ou Melhoria de Ações e Serviços de Saneamento Básico em Comunidades Rurais (Localidades de Pequeno Porte) ou em Comunidades Tradicionais *Ação do Programa 2322 – Saneamento Básico	212.700.000,00

* Valores correntes.

Fonte: Quadro 6C – Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Programa, Volume 1; Volume 2; Volume 4, Tomos 1 e 2, [PLOA 2024](#). Elaboração: Inesc.

O valor de R\$ 137 milhões para a regularização fundiária (Ação 210Z) é uma conquista, considerando-se que praticamente não teve recursos na gestão Bolsonaro, que enviou uma proposta ao Congresso Nacional de apenas R\$ 400 mil para 2023. Atualmente, existem mais de 300 processos no Incra que precisam tramitar no sentido da regularização dos territórios.

No que se refere ao Programa 5133, de Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, três ações poderão impactar positivamente as comunidades quilombolas, se forem implementadas de forma a considerar as especificidades locais dos públicos, como parte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Cisternas (tabela 9).

TABELA 9 TABELA 9. PROGRAMA 5133: SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E COMBATE À FOME NO PLOA 2024*

Ações	Recursos do PLOA 2024	Metas físicas
Ação 2798 – Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	401.821.639,00	Famílias agricultoras beneficiadas (unidade): 21.056
Ação 8948 – Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural	463.403.149,00	Tecnologias sociais de acesso à água implantadas (unidade): 38.000
Ação 2792 – Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública.	68.000.000,00	Famílias beneficiadas (unidade): 196.500

* Valores correntes.

Fonte: Quadro 6C – Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Programa, Volume 1; Volume 2; Volume 4, Tomos 1 e 2, [PLOA 2024](#). Elaboração: Inesc.

Note-se que os referidos programas não identificam o público quilombola nas ações, o que torna o controle social e a garantia do enfrentamento do racismo institucional mais difíceis. Por isso, é recomendável que os públicos sejam contemplados nas classificações orçamentárias, especialmente aqueles mais vulnerabilizados e com baixo acesso aos seus direitos. Será fundamental que os gestores estejam atentos na hora de elaborar os planos orçamentários (instrumentos de gestão do orçamento que podem ser mais detalhados, inclusive explicitando públicos e localidades onde os recursos serão alocados).

Outros programas poderão contribuir para melhorar as condições de vida das comunidades quilombolas, tais como o Programa 5636 – Abastecimento e Soberania Alimentar (MDA), o Programa 5801 – Pesca e Aquicultura Sustentáveis, o Programa 5135 – Juventude: Direitos, Participação e Bem Viver (MDS) e o Programa 5113 – Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade (MEC), mas também não apresentaram ações orçamentárias específicas para as comunidades quilombolas. Caberá aos gestores pensar na implementação a partir desse recorte e realizar boas descrições nos planos orçamentários.

A Fundação Cultural Palmares, cujo recurso está dentro do Programa 5125 – Direito à Cultura, não destinou ação orçamentária específica para os quilombolas e terá apenas R\$ 7,4 milhões em 2024 para a preservação do patrimônio histórico, a instalação de equipamentos culturais e a disseminação da cultura brasileira – caso o PLOA 2024 seja aprovado sem cortes pelo Congresso Nacional.

6. Igualdade racial

A Política de Promoção da Igualdade Racial, extinta pelo governo Bolsonaro, foi retomada pela atual gestão, com a criação de três programas orçamentários. Assim, para o próximo ano, o PLOA 2024 conta com R\$ 110 milhões para despesas com atividades do Ministério da Igualdade Racial, conforme pode ser observado na tabela 10.

TABELA 10 AÇÕES VOLTADAS PARA A IGUALDADE RACIAL, PLOA 2024*

Programas	Descrições	PLOA 2024
5802	Políticas para Quilombolas, Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Povos Ciganos	40.000.000,00
5803	Juventude Negra Viva	7.800.000,00
5804	Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo	62.200.000,00

* Valores correntes.

Fonte: Quadro 6C – Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Programa, Volume 1; Volume 2; Volume 4, Tomos 1 e 2, [PLOA 2024](#). Elaboração: Inesc.

O Programa 5802 deverá investir os R\$ 40 milhões para apoiar ações de implementação de políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos e conta com a meta de atingir pelo menos 156 comunidades.

O Programa 5803 prevê que os R\$ 7,8 milhões sejam destinados ao fortalecimento de políticas públicas que atuem em prol da vida e do bem viver da juventude negra. Considerando-se o tamanho do desafio, é um recurso ainda muito pequeno, mas que pode ter impacto se alocado de forma eficiente e efetiva.

O Programa 5804 deverá distribuir os recursos em quatro ações: R\$ 9 milhões para políticas de ações de afirmativas, R\$ 28 milhões para ações do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), R\$ 17,2 milhões para o fortalecimento e para políticas de enfrentamento ao racismo e R\$ 8 milhões para o funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR).

Infelizmente, outros ministérios não destinaram recursos específicos para o combate ao racismo, a não ser pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com a nova política para comunidades quilombolas.

7. Mulheres

A política de mulheres foi reconstituída no atual governo, por meio da criação de três programas. Para o próximo ano, a proposta do Governo Federal, enviada ao Congresso Nacional, conta com cerca de R\$ 89,5 milhões para despesas com atividades do Ministério das Mulheres, conforme pode ser verificado na tabela 11.

TABELA 11 AÇÕES VOLTADAS PARA POLÍTICAS PARA AS MULHERES, PLOA 2024*

Programas	Descrições	PLOA 2024
5661	Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres	11.659.830,00
5662	Mulher Viver sem Violência	67.876.000,00
5663	Autonomia Econômica das Mulheres	10.000.000,00

* Valores correntes.

Fonte: Quadro 6C – Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Programa, Volume 1; Volume 2; Volume 4, Tomos 1 e 2, [PLOA 2024](#). Elaboração: Inesc.

O Programa 5661 deverá investir R\$ 10 milhões em 79 iniciativas de participação efetiva das mulheres nos espaços de poder e decisão, além de R\$ 1,6 milhão para o funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

O Programa 5662 tem o objetivo de financiar: 1) a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), serviço para o qual estão previstos R\$ 30,8 milhões; 2) as políticas de prevenção à violência e acesso à justiça, com R\$ 11 milhões; e 3) a implementação de cinco Casas da Mulher Brasileira, com investimento de R\$ 26 milhões. O Programa 5663 deverá investir R\$ 10 milhões para a promoção da autonomia econômica das mulheres.

Além das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, também haverá ações específicas no Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e no Ministério da Justiça e Segurança Pública. Assim, no MDA, o Programa 1191 – Agricultura Familiar e Agroecologia vai aportar R\$ 6,4 milhões para a Ação 210W – Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania e o Bem Viver de Mulheres Rurais. A meta é atender 10.550 mulheres em 2024. Por seu turno, no MJ, o Programa 5116 – Segurança Pública com Cidadania deverá garantir R\$ 45 milhões para a Ação 00UZ – Implementação de Iniciativas Voltadas ao Enfrentamento à Violência contra Mulheres.

Uma boa notícia é o investimento de R\$ 14,9 milhões para a estruturação da Política Nacional de Cuidados, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que deve discutir a reorganização das políticas sociais e do trabalho feminino de cuidados no País. O trabalho do cuidado – das crianças, dos idosos

e das pessoas doentes – é realizado majoritariamente pelas mulheres, sem remuneração, sem direitos previdenciários e sem reconhecimento social. De acordo com a [Oxfam](#), o valor monetário global do trabalho do cuidado não remunerado representa US\$ 10,8 trilhões por ano à economia global.

Faz-se mister destacar que o PLOA 2023 do governo Bolsonaro representou o pior orçamento já visto para as mulheres, o menor em 10 anos: apenas R\$ 13 milhões. O novo governo realizou uma recomposição para este ano, alcançando R\$ 120 milhões, valor superior ao que está sendo previsto para 2024, de R\$ 89,5 milhões. Daí a importância de que o Congresso Nacional mantenha ou mesmo aumente o referido valor e de que o recurso disponível seja inteiramente executado no próximo exercício.

Pode-se afirmar que o orçamento para as mulheres para 2024 é um recurso tímido, considerando-se a dimensão do problema a ser enfrentado em todo o território nacional, o que tem se agravado nos últimos anos, com estatísticas assustadoras de denúncias de agressão, estupros e feminicídios.

Entre 2012 e 2022, a maior alocação foi no ano de 2015: R\$ 381,6 milhões, com execução orçamentária de R\$ 163,2 milhões (43%). No mesmo período, a melhor execução foi em 2014: R\$ 232,4 milhões. Isso significa que o órgão já teve capacidade de execução, que precisa ser recuperada, após tantos anos de desmontes, para que as violências contra as mulheres nos municípios e nos territórios de fato sejam reduzidas.

Isso não é o caso, por exemplo, dos recursos previstos para as políticas de prevenção à violência e acesso à justiça. O montante de R\$ 11 milhões é muito pequeno para investir no fortalecimento da rede de enfrentamento da violência em todos os estados. Por isso, percebe-se a importância de que os demais entes federados garantam também recursos para a referida política. Mas é tarefa do Congresso Nacional assumir essa pauta de forma central. A realidade perversa no Brasil, hoje, é que as mulheres estão sendo assassinadas com as medidas protetivas na bolsa.

8. Crianças e adolescentes

No governo Lula, a agenda de crianças e adolescentes, além de ganhar maior visibilidade, vem sendo tratada como tema transversal; portanto, deve ser de responsabilidade de diversos órgãos, com coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). Foi criado um programa específico para esse grupo, de responsabilidade do MDHC, que compreende crianças e adolescentes como um todo e não somente a primeira infância, como ocorria até então.

Além disso, crianças e adolescentes aparecem explicitamente em alguns objetivos específicos de outros programas, como o de Educação Básica, Proteção Social, Bolsa Família, Direitos Pluriétnicos-Culturais e Sociais, Promoção do Trabalho Decente e Promoção do Acesso à Justiça. Agora, é importante verificar se tais programas contarão com recursos que possam, de fato, contribuir com a realização dos direitos desse grupo da população.

No PLOA 2024, há um programa direcionado exclusivamente para crianças e adolescentes, com apenas uma ação orçamentária: 21G0 – Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, ao qual foi alocado o valor de R\$ 76,2 milhões. Apesar de o programa possuir esta ação, o que prejudica a transparência das informações e o acompanhamento da execução do orçamento, é importante considerar os avanços trazidos no PLOA 2024 quando analisamos o seu conteúdo.

No PLOA anterior não havia planos orçamentários para: 1) Formação Continuada do Sistema de Garantia de Direitos; 2) Fortalecimento para a Primeira Infância; 3) Enfrentamento às Violências contra as Crianças e Adolescentes e Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos; e 4) Erradicação do Trabalho Infantil. Todos esses planos passarão a ter recursos em 2024, como pode ser visto na tabela 12.

TABELA 12 PROMOÇÃO E PROTEÇÃO INTEGRAL DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM ABSOLUTA PRIORIDADE, PLOA 2024*

Programa 5816 – Promoção e Proteção Integral dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes com Absoluta Prioridade		
Ação: 21G0 – Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes		
Unidades orçamentárias	Planos orçamentários	PLOA 2024
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0000 – Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes – Despesas Diversas	500.000,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	000A – Fortalecimento das Políticas Públicas Socioeducativas, por meio da Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos e da Cidadania de Adolescentes e Jovens em Atendimento e Pós-Atendimento no Sistema Socioeducativo	1.900.000,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	000B – Enfrentamento ao Trabalho Infantil	3.630.467,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0001 – Apoio ao Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	500.000,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0002 – Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte	30.000.000,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0003 – Apoio à Equipagem, Reforma, Construção e Melhoria das Estruturas Físicas e Arquitetônicas de Unidades Socioeducativas	6.450.059,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0005 – Formação Continuada do Sistema de Garantia de Direitos – Escolas de Conselhos, Sistema de Informação para Infância e Adolescência (Sipia), Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Endica)	2.500.000,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0006 – Fortalecimento para a Primeira Infância	1.160.047,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0007 – Promoção e Fortalecimento da Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes	3.630.467,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0008 – Enfrentamento às Violências contra as Crianças e Adolescentes	3.630.467,00
81101 – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0009 – Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos	5.000.000,00
81901 – Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA)	0000 – Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes	17.343.812,00

* Valores correntes.

Fonte: Siop. Elaboração: Inesc.

No que diz respeito ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, desde 2020, o Governo Federal não previa recursos nos PLOA. Neste ano, o Executivo alocou R\$ 3,6 milhões para o enfrentamento dessa violência, o que ainda é irrisório diante do tamanho da problemática. O mesmo recurso dividido entre cada criança e adolescente em situação de trabalho corresponde ao irrisório valor de R\$ 2,00 *per capita*, por ano. Ou, calculando-se de outra forma, equivale a R\$ 134.461,70 por estado e pelo Distrito Federal. Vê-se, pois, que muito pouco pode ser feito com a referida verba. No último ano em que o governo previu recursos para esta ação (2019), o valor foi de R\$ 12,3 milhões. Em 2016, chegou-se a gastar R\$ 83,9 milhões com o enfrentamento do trabalho infantil, que é uma violação que tem impactos negativos diversos no desenvolvimento, na aprendizagem e nos fatores relacionais da pessoa.

O mesmo valor foi previsto para o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, ação que não existia no governo anterior e agora ganha espaço na gestão do Lula. No entanto, podemos também questionar o montante, considerando que o número de ocorrências de violências contra esse público aumentou em todas as categorias dessa violação em 2022, conforme demonstrou o [Anuário Brasileiro de Segurança Pública](#), lançado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2023.

Portanto, é necessário que o Poder Legislativo analise com cuidado essas propostas de ações e recursos, assim como as transversais, e avalie se o planejamento como um todo responde à necessidade da população infantil e adolescente neste momento.

Informações adicionais referentes a crianças e adolescentes no PLOA 2024

O PLOA 2024 apresenta a proposta de uma ação específica para a primeira infância que está inserida em outro programa não exclusivo a esse público e que diz respeito à continuidade do Programa Criança Feliz. Trata-se da Ação 217M: Primeira Infância no SUAS – Criança Feliz, Programa 5131 – Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com proposta de recurso no valor de cerca de R\$ 445 milhões.

No âmbito do Programa 5838 – Direitos Pluriétnicos-Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas, Ação 21BO – Direitos Pluriétnico-Culturais e Sociais dos Povos Indígenas, do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), há um plano orçamentário intitulado Promoção, Proteção, Apoio e Qualificação das Políticas Públicas Voltadas à Primeira Infância, com recursos na faixa de R\$ 1 milhão. É um avanço haver tal ação no MPI, pois possibilita que sejam realizadas ações que considerem a especificidade das crianças indígenas.

O Projeto de Lei Orçamentária para 2024 prevê recursos importantes para a educação infantil: R\$ 872 milhões. No PLOA anterior, estavam alocados somente R\$ 5 milhões, mas, com a recomposição feita pelo governo Lula, a dotação inicial subiu expressivamente, mais de 70 vezes, alcançando R\$ 355 milhões (tabela 13).

TABELA 13 EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLOA, DE 2020 A 2024*

Anos	PLOA	Dotações iniciais
2020	R\$ 87.320.000,00	R\$ 86.795.418,00
2021	R\$ 279.744.393,00	R\$ 163.567.722,00
2022	R\$ 151.000.000,00	R\$ 171.000.000,00
2023	R\$ 5.090.183,00	R\$ 355.090.183,00
2024	R\$ 872.590.183,00	R\$ 0,00

* Valores constantes, IPCA de setembro de 2023.
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

9. Energia e transição energética

Os recursos orçamentários destinados à energia estão essencialmente alocados no Ministério de Minas e Energia (MME). Na análise do PLOA 2024, não se vislumbram grandes avanços em direção à transição energética com justiça socioambiental. Assim, por exemplo, no Programa Energia Elétrica (3101), a previsão orçamentária sofreu leve redução, se comparada à previsão do PLOA passado, saindo de R\$ 155,6 milhões em 2023 para R\$ 153,1 milhões em 2024, ou seja, um decréscimo de 1,6%. Ademais, houve a supressão da única ação que era destinada exclusivamente a esforços para a transição energética com justiça socioambiental, mais especificamente de incentivo à geração de eletricidade renovável (2E75). E as ações que permaneceram se tornaram um tanto quanto superficiais, tendo em vista que são recursos direcionados para estudos, regulação, outorgas, fiscalização e planejamento das mais diversas atividades do setor elétrico, sem conter algo específico para a transição energética.

Quanto ao Programa Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis, ele contou com pequeno aumento de recursos (1,71%), passando de R\$ 70,1 milhões no PLOA 2023 para R\$ 71,3 milhões no PLOA 2024. Note-se que há pouca transparência, uma vez que não estão discriminados os valores destinados para cada tipo de combustível, seja petróleo, gás natural fóssil ou biocombustíveis, mesmo que tais recursos orçamentários tenham como finalidade a elaboração de planejamento, regulação ou estudos.

Por fim, esperava-se que a proposta orçamentária para o próximo ano contasse com programas e ações que possibilitassem acelerar o progressivo abandono de combustíveis fósseis, o que não aconteceu. Muito embora seja uma pauta que coloca o Brasil como ator de relevo no cenário global e na qual o Governo Federal poderia despejar maiores esforços, como, por exemplo, financiando ações que promovam a geração distribuída de cunho social de energia elétrica, seja ela de maneira individual ou compartilhada.

E mais: quando analisamos os recursos não orçamentários, como isenções fiscais, por exemplo, observamos que o esforço do Governo Federal é bem maior para assegurar a expansão de fontes fósseis do que para investimentos em programas que viabilizam a construção de uma transição energética com justiça socioambiental (i. e, subsídios às energias renováveis, apoio à geração distribuída para comunidades locais e outros esforços que se somem para a erradicação da pobreza energética).

