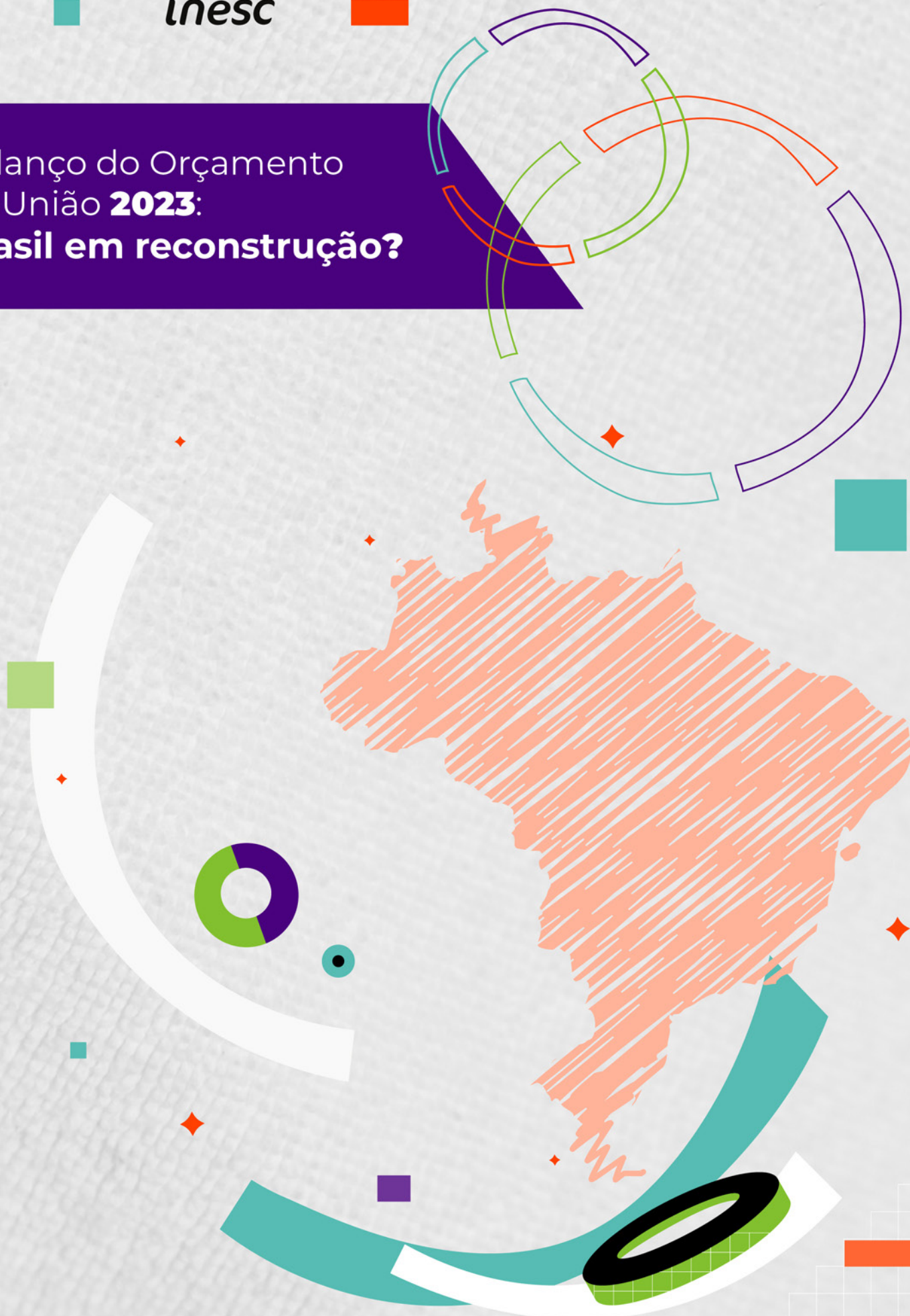


Balanço do Orçamento
da União **2023**:
Brasil em reconstrução?





Balanço do Orçamento da União **2023: Brasil em reconstrução?**

Brasília/DF, 2024

EQUIPE DO INESC

Abril/2024

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Márcia Anita Sprandel
Roseli Faria

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Mario Lisbôa Theodoro
Ribamar Araújo
Augustino Veit (suplente)

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antonio 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
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Leila Saraiva
Tatiana Oliveira
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborígine

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

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
Wellspring

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Revisão técnica

Nathalie Beghin
Cleo Manhas

Revisão ortográfica

Paulo Henrique de Castro e Faria

Revisão de gráficos

Caio Villela

Projeto gráfico e diagramação

Gabriela Alves

Foto montagem com imagens de:

freepik.com e Agência Brasil

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

Lista de Sigla	7
Para ler o orçamento	12
Prefácio	17
Introdução	21
1. Panorama econômico	25
Introdução	25
1.1. Cenários global e brasileiro	27
1.2. Análise da execução do Orçamento da União em 2023	28
1.3. Novo Arcabouço Fiscal (NAF) ou Novo Regime Fiscal Sustentável (NRFS): um obstáculo autoimposto	29
1.4. A Reforma Tributária sobre o consumo	31
1.5. De olho em 2024	32
1.6. Plano Plurianual 2024-2027	33
2. Saúde	36
Panorama geral	36
2.1. Perfil dos gastos em saúde	37
2.1.1. O aumento dos gastos federais em saúde em 2023	37
2.1.2. A redução das emendas parlamentares e do “orçamento secreto”	38
2.1.3. A aprovação do piso nacional da enfermagem	39
2.1.4. O fortalecimento do desenvolvimento produtivo nacional em saúde	40
2.1.5. Gênero e raça: ausência de prioridade político-orçamentária no direito à saúde	40
2.2. De olho em 2024	41
2.2.1. Fim das emendas parlamentares conhecidas como “orçamento secreto” na saúde	42
2.2.2. Consolidação do fortalecimento do complexo econômico industrial da saúde	43
2.2.3. PPA 2024-2027	44

3. Educação	47
Panorama geral	47
3.1. Perfil dos gastos federais com educação	50
3.1.1. Educação básica	52
3.1.2. Educação superior	55
3.2. De olho em 2024	56
3.2.1. Plano Plurianual 2024-2027	56
4. Direito à cidade	59
Panorama geral	59
4.1. Saneamento básico	60
4.2. Habitação	61
4.3. Gestão de risco e resposta a desastres	62
4.4. Transporte coletivo e mobilidade urbana	63
4.5. De olho em 2024	64
5. Energia: Geração Distribuída	68
Panorama geral	68
5.1. Geração distribuída	69
5.2. De olho em 2024	73
5.2.1. PPA 2024-2027	74
6. Meio Ambiente e Clima	79
Panorama geral	79
6.1. Perfil dos gastos federais com meio ambiente e clima em 2023	79
6.2. Financiamento da política ambiental: para além do orçamento público	85
6.3. De olho em 2024	87
6.4. Análise geral por programas e ações no Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima	88
6.5. PPA 2024-2027	90
7. Povos Povos Indígenas	93
Panorama geral	93
7.1. Gastos finalísticos da Fundação Nacional dos Povos Indígenas em 2023	95
7.2. Regularização fundiária e proteção territorial	96
7.3. A questão das indenizações por benfeitorias de boa fé	97
7.4. Saúde indígena	99
7.5. De olho em 2024	100

8. Quilombolas	103
Panorama geral	103
8.1. Gastos da área	105
8.1.1. Regularização fundiária	105
8.1.2. Segurança alimentar e nutricional	106
8.1.3. Fomento ao desenvolvimento local	107
8.1.4. Saneamento	108
8.1.5. Educação	109
8.2. De olho em 2024	113
9. Igualdade Racial	117
Panorama geral	117
9.1. Gastos da área	120
9.2. De olho em 2024	123
10. Mulheres	126
Panorama geral	126
10.1. Gastos da área	129
10.1.1. Ligue 180	129
10.1.2. Casa da Mulher Brasileira	130
10.1.3. Enfrentamento da violência e promoção da autonomia	131
10.1.4. Controle social e participação	133
10.2. De olho em 2024	134
10.2.1. Recuperação do orçamento para enfrentar a violência contra as mulheres	134
10.2.2. Orçamentos sensíveis ao gênero	135
11. Crianças e adolescentes	138
Panorama geral	138
11.1. Assistência à criança e ao adolescente	140
11.2. Trabalho infantil	144
11.3. Saúde	145
11.4. Outras ações	147
11.5. De olho em 2024	149
11.5.1. Sobre o PPA 2024-2027	149
11.5.2. O orçamento para 2024	151
Considerações finais	154

Lista de Sigla

ABRINQ	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BGU	Balanço do Orçamento da União
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
CADARA	Comissão Nacional para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CARF	Conselho de Administração de Recursos Fiscais
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CD	Câmara dos Deputados
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético
CEIS	Complexo Econômico Industrial da Saúde
CGERQ	Coordenação-Geral de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMB	Casa da Mulher Brasileira
CN	Congresso Nacional
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNPCT	Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COFIN	Comissão de Orçamento e Financiamento
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONAQ	Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONEC	Comissão Nacional de Educação do Campo
CONEEQ	Comissão Nacional de Educação Escolar Quilombola
COPOM	Comitê de Política Monetária
CPA	Comitê de Participação de Adolescentes

CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
CTPI	Câmara Técnica da Primeira Infância
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIPERQ	Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENDICA	Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FA	Fundo Amazônia
FAO	Fundo da Amazônia Oriental
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FC	Fundo Clima
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FDCA	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
FNMC	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GCF	Fundo Verde para o Clima
GD	Geração distribuída
GEE	Gases de efeito estufa
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMbio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
iCS	Instituto Clima e Sociedade
INA	Indigenistas Associados
INCRA	Instituto de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
IS	Imposto Seletivo
ISS	Imposto sobre Serviços
IVA	Imposto sobre Valor Adicionado
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MIR	Ministério da Igualdade Racial
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MM	Ministério das Mulheres
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MME	Ministério de Minas e Energia
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MPI	Ministério dos Povos Indígenas
MS	Ministério da Saúde
NAF	Novo Arcabouço Fiscal
NAI	Núcleos de Atendimento Inicial
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
NDC	Contribuição Nacional Determinada
NRFS	Novo Regime Fiscal Sustentável
NV	Nascidos vivos
OC	Observatório do Clima
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos
OGU	Orçamento-Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Projetos de Assentamentos Agroextrativistas
PAEFI	Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PBS	Programa Brasil Sorridente
PcD	Pessoa com deficiência
PCF	Programa Criança Feliz
PCT	Povos e comunidades tradicionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFAA	Programa Federal de Ações Afirmativas
PFPB	Programa Farmácia Popular do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PJNV	Plano Juventude Negra Viva
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAISC	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNE	Plano Nacional de Energia
PNGTAQ	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNPI	Plano Nacional para a Primeira Infância
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO	Plano Orçamentário
PPA	Plano Plurianual
PPCAAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PPCDAM	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite

PRODOC	Projetos de Cooperação Técnica Internacional
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PTE	Programa de Transição Energética
RASEAM	Relatório Anual Socioeconômico da Mulher
RC	Reserva de Contingência
RCL	Receita corrente líquida
RTID	Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação
SBN	Soluções baseadas na natureza
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão
SEPIIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESAI	Secretaria de Saúde Indígena
SETEQ	Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais
SF	Senado Federal
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SIN	Sistema Interligado Nacional
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SINDH	Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNAPI	Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SQPT	Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Terra Indígena
UFV	Usina solar fotovoltaica
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

PARA LER O ORÇAMENTO

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

Projeto de Lei Orçamentária Anual

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

PLOA

Lei Orçamentária Anual

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

PPA

Plano Plurianual

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

LDO

Lei de Diretrizes Orçamentárias

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

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

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

Utilizamos os termos oficiais do Manual Técnico Orçamentário (MTO)

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

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

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

Subfunção é um detalhamento das funções

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

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

Plano orçamentário é um maior detalhamento da ação.

VAMOS CONSTRUIR UMA ESCOLA?

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

ETAPA 1

Despesa autorizada (quanto o Congresso liberou para gastar)

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

ETAPA 2

Despesa empenhada (quanto o Executivo reservou para gastar)

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

ETAPA 3

Despesa liquidada

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

ETAPA 4

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

Contingenciamento é o bloqueio temporário de valores.

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

OUTROS TEMAS ORÇAMENTÁRIOS IMPORTANTES

REGRAS FISCAIS

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

Novo Arcabouço Fiscal ou “Regime Fiscal Sustentável” (Lei Complementar nº 200 de 2023)

Medida que estabelece novos controles e bloqueios à expansão das despesas da União em substituição ao teto de gastos. Com o novo regime as despesas primárias não devem se expandir para além de 70% da variação das receitas dos 12 meses anteriores e em nenhuma hipótese acima de 2,5% ao ano.

Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, 4 de mai. de 2000)

Regulamenta a atividade financeira do Estado. Tem como objetivos o controle dos gastos públicos e a transparência na gestão fiscal.

Regra de Ouro (art. 167, III da Constituição Federal de 1988)

Regra constitucional que determina que a realização de operação de crédito não pode superar as despesas de capital, ressalvada a autorizada mediante créditos adicionais suplementares ou especiais aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A avaliação do cumprimento da regra de ouro ocorre legalmente, conforme o art. 33, §3º da LRF, ao final de cada exercício fechado (janeiro a dezembro de cada ano).

TIPOS DE DESPESA

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

Despesa financeira

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

ou

Obrigatórias

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

ou

Despesa primária

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

Discricionárias

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

Exemplos:

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

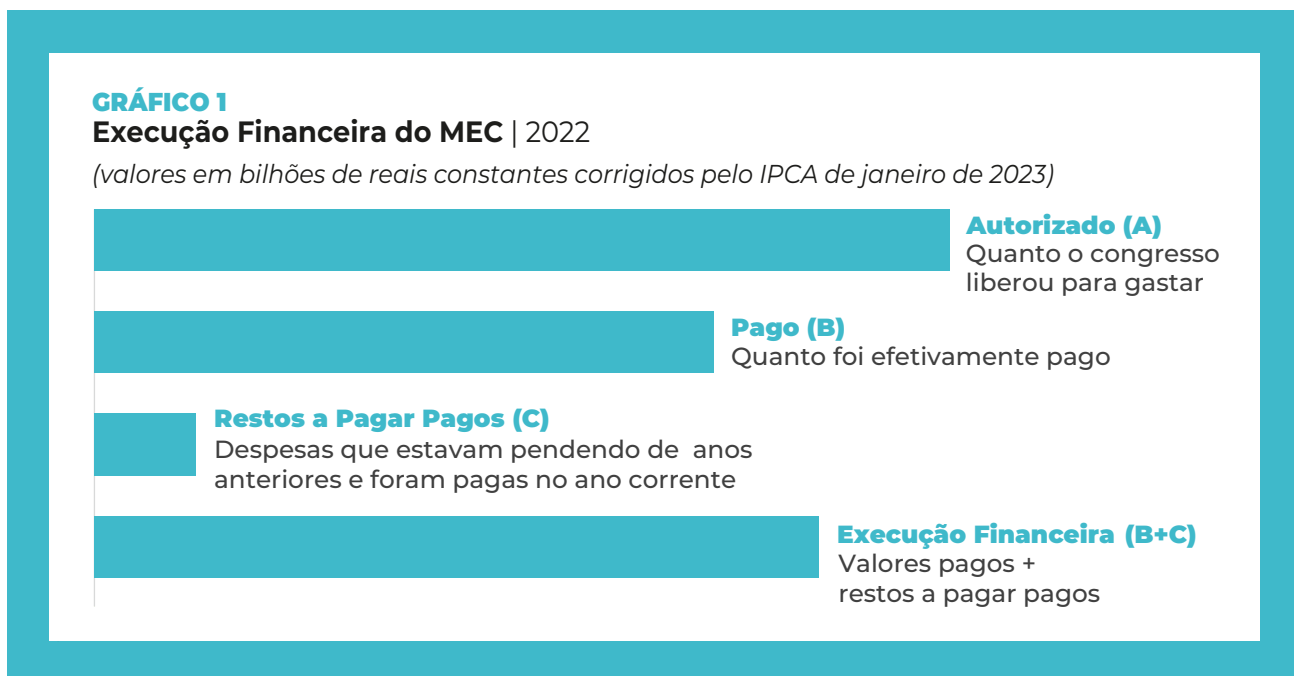
Gastos com salário de professores são despesas primárias obrigatórias.

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

COMO O INESC LÊ O ORÇAMENTO

COMO INTERPRETAR UM GRÁFICO DESTA PUBLICAÇÃO?

É importante entender os seguintes conceitos:



METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS

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

O financiamento do Estado com justiça social.

Ou seja, quem ganha mais, paga mais.

A mobilização do máximo de recursos disponíveis.

A maior parte das despesas públicas tem que ir para investimentos sociais, ambientais e climáticos – e não para pagamento da dívida.

A realização progressiva dos direitos humanos.

Nenhum direito a menos, sob qualquer circunstância.

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

E a **participação social**, que deve estar presente no desenho de todas as políticas e do orçamento para assegurar a transparência e o controle social.

Por fim, cabe questionar: os recursos arrecadados pela União estão servindo para garantir direitos ou violá-los?

NOTA METODO- LÓGICA

O Balanço do Orçamento Geral é uma publicação do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Todos os dados orçamentários deste relatório foram extraídos do SIGA Brasil, um sistema de informações criado pelo Senado Federal sobre orçamento público. Os motivos para a escolha dessa fonte são:

- 1) A parceria consolidada do Inesc com a equipe do SIGA Brasil;
- 2) A deflação permanente dos dados, pelo IPCA, o que permite a comparação entre valores reais dentro de uma série histórica.

Prefácio

Com esta nova edição do monitoramento do Orçamento-Geral da União (OGU), que tem ênfase no ano de 2023, isto é, o primeiro ano do terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) busca contribuir com o debate público sobre o papel do Estado na garantia dos direitos humanos. Para nós, que lutamos há 44 anos na defesa da democracia e dos direitos humanos, o orçamento público é peça central para o combate às desigualdades e para a promoção da justiça econômica, social, ambiental, climática e racial, assim como da equidade de gênero.

Esta publicação apresenta os gastos federais das áreas que o Inesc acompanha e busca evidenciar se contribuem (ou não) para a efetivação dos direitos sociais e ambientais. Procuramos responder à pergunta: em que medida o esforço fiscal da União resulta em justiça? Pois esse deveria ser um dos objetivos centrais da atuação do Estado. O Inesc faz parte do campo de organizações da sociedade civil que acreditam que cabe ao poder público assegurar o bem-estar da população. Nesta perspectiva, a política fiscal deve estar subordinada aos direitos humanos e não o contrário, como pregam as correntes econômicas e políticas hegemônicas.

Felizmente, as possibilidades de avanço da nossa “democracia” voltaram em 2023. Uma ampla aliança de partidos, da direita à esquerda, liderada por Lula, ganhou as eleições presidenciais de outubro de 2022. Voltamos a respirar. O clima em Brasília (DF), capital do País, mudou. Na transição de governos, que ocorreu entre os meses de novembro e dezembro de 2022, dezenas de representantes de diferentes organizações participaram dos debates e das propostas que alimentaram o relatório de transição, entregue ao presidente Lula. O ápice foi a posse no primeiro dia de janeiro de 2023, quando Lula subiu a rampa do Palácio do Planalto acompanhado de pessoas que expressavam a diversidade do povo brasileiro: criança, jovem, idoso, mulher, mulher negra, indígena, trabalhador e trabalhadora. Foi uma mulher negra, liderança do movimento de catadoras/es de materiais recicláveis, quem passou a faixa presidencial para Lula.

Tais momentos de esperança foram rapidamente ceifados, com uma tentativa de golpe de Estado, ocorrida em 8 de janeiro. Os violentos atos de vandalismo, perpetrados em Brasília contra os prédios-sede dos Três Poderes da República, revelaram a força da extrema-direita e a fragilidade da nossa democracia. Conforme mostramos na edição passada do [“Depois do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2022”](#), a gestão de Bolsonaro pôs em marcha uma verdadeira operação de desmonte da institucionalidade federal, deixando para o governo Lula um cenário de terra arrasada.

Assim, o ano de 2023 começou com um quadro social dramático: miséria, pobreza, desemprego e informalidade afetavam ainda mais fortemente importantes setores da população.

Ficamos sabendo que 33 milhões de pessoas, o equivalente a toda a população do país vizinho Peru, encontravam-se em situação de insegurança alimentar grave. A última vez em que alcançamos um patamar tão vergonhoso de pessoas passando fome foi 30 anos atrás, em 1992. Na área ambiental, não foi diferente, com o desmonte dos setores de fiscalização, as inúmeras flexibilizações da legislação e o estímulo às atividades ilegais. Em fevereiro, a Amazônia teve o maior desmatamento dos últimos 16 anos, segundo o [Imazon](#). Andamos para trás com Bolsonaro.

O novo governo começou o mandato com a dupla tarefa de reconstruir o que havia sido destruído e ir além, uma vez que os déficits sociais e ambientais eram enormes. Um acordo interessante construído pelo recém-eleito presidente Lula, no final de 2022, por meio da chamada PEC da Transição, possibilitou que o governo navegasse no seu primeiro ano de atuação com alguma folga orçamentária. Graças aos referidos recursos adicionais, foram desencadeadas medidas importantes para o enfrentamento da fome, da pobreza e das desigualdades. A estrutura do Executivo, além de incluir mulheres e pessoas negras, contou, pela primeira vez na história do País, com uma ministra indígena: Sônia Guajajara. Foram criadas pastas para atender a demandas da sociedade, como o Ministério das Cidades, o Ministério das Mulheres, o Ministério da Igualdade Racial, o Ministério dos Povos Indígenas e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, entre outros. As instâncias de participação social foram retomadas, com a reinstalação de muitos conselhos que haviam sido extintos no governo anterior.

Na área social, buscando-se recompor as políticas públicas que haviam sido desmontadas pelo governo Bolsonaro, foram retomados programas importantes, tais como, por exemplo: o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV); o Programa Mais Médicos; o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPPB); e o Programa Brasil Sorridente (PBS), além da demarcação de terras indígenas. Além disso, para enfrentar a fome, o Executivo aumentou os recursos alocados no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ampliou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e lançou o novo Plano Safra da Agricultura Familiar. O salário mínimo também aumentou, o que, além de contribuir para elevar a renda de milhões de trabalhadoras(es), também teve impacto direto nos benefícios previdenciários e assistenciais e naqueles atrelados ao trabalho, como o seguro-desemprego.

Em relação às desigualdades que são estruturantes da sociedade brasileira – gênero, raça e suas interseccionalidades –, ainda temos muito para avançar. Neste sentido, foram passos importantes a criação de ministérios, a construção de ações e programas voltados para esses grupos populacionais no novo Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, a elaboração da Política Nacional de Cuidados e a construção de uma política nacional de adaptação que tenha o racismo ambiental como um de seus pilares centrais. Contudo, ainda temos o desafio de visibilizar as mulheres e as pessoas negras e indígenas no PPA e no Orçamento da União, tanto na identificação dos públicos atendidos quanto no estabelecimento de metas setoriais de atendimento aos referidos grupos populacionais. Além disso, é preciso aumentar a presença de pessoas negras e indígenas nos espaços decisórios

da administração federal, inclusive do sistema de justiça e nos conselhos de políticas públicas, entre outras medidas.

No que se refere ao meio ambiente, foi nomeada uma ministra ambientalista com prestígio internacional: Marina Silva. Foram, ainda, reforçadas ações de fiscalização, além de ter sido retomada a atualização do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDAM) para o período de 2023 a 2027, o que contribuiu para a queda da destruição da floresta amazônica em 2023. Os efeitos são notáveis. No período de medição do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) (que compreende o intervalo de agosto a julho), houve uma redução de 22,37% (ou 9.001 km²) em relação à taxa de desmatamento do período anterior.

Do ponto de vista econômico, o Governo Federal cumpriu as promessas de encaminhar ao Congresso Nacional um novo Arcabouço Fiscal (em substituição ao desgastado Teto de Gastos) e a primeira parte da Reforma Tributária, que tratou, essencialmente, da simplificação dos impostos indiretos. Ambas as medidas foram aprovadas pelo Legislativo.

Internacionalmente, Lula vem contribuindo para reposicionar o Brasil na cena global. Para tanto, além de buscar fortalecer a América Latina e retomar as relações com os países africanos, visitou os principais parceiros comerciais do País – Estados Unidos, China e União Europeia – e participou das reuniões do G7, do BRICS e do G20. Em setembro, abriu a Assembleia Anual da Organização das Nações Unidas (ONU). Ademais, tem atuado intensamente em busca da paz para os conflitos entre a Rússia e a Ucrânia e para cessar fogo entre Israel e a Faixa de Gaza, na Palestina.

Apesar dos indiscutíveis avanços, ainda existem algumas preocupações, como as apresentadas a seguir.

- A regra fiscal aprovada limita em demasia o gasto público, tão necessário para impulsionar o crescimento econômico e fechar as enormes brechas sociais e ambientais existentes no Brasil.
- As medidas tomadas para aumentar a arrecadação, como a diminuição dos benefícios tributários ou a taxação dos super-ricos, encontram fortes resistências no Congresso Nacional.
- A economia não decola. Prevê-se um crescimento de menos de 2% para 2024, o que irá comprometer o aumento da arrecadação.
- A transição para uma economia de baixo carbono se vê comprometida com as propostas de expansão da exploração de petróleo na margem equatorial do País.
- Faltam recursos para uma efetiva transição energética com justiça socioambiental.

Do ponto de vista orçamentário, em 2023, alguns ministérios tiveram dificuldades para gastar recursos, especialmente os recém-criados, o que contribuiu para retardar processos essenciais para a realização dos direitos humanos no País. Soma-se a isso a dependência de um Congresso Nacional extremamente conservador e clientelista, que chantageia o

Executivo em troca de privilégios e favores. Em um contexto assim, mais do que nunca, faz-se necessário retomar a liderança do Estado na condução da economia, com a implementação de políticas anticíclicas e que abram espaço para a expansão do investimento público e dos gastos crescentes, eficientes e redistributivos.

Assim, convidamos as pessoas interessadas por este assunto a percorrer conosco a reflexão sobre as despesas federais ocorridas no primeiro ano do terceiro mandato do presidente Lula, bem como sobre as perspectivas para os gastos de 2024, tanto de forma geral quanto no que se refere às dez áreas que fazem parte da agenda política do Inesc. São elas: saúde, educação, direito à cidade, meio ambiente, energia, indígenas, quilombolas, igualdade racial, mulheres e crianças e adolescentes.

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 democracia e direitos. Boa leitura!

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

Introdução

O ano de 2023 começou com as contradições que atravessam o Brasil nestes tempos turbulentos. De um lado, no dia 1º de janeiro, uma posse concorrida e festiva do recém-eleito presidente Lula, que celebrava a “democracia” e a diversidade do povo brasileiro. De outro, uma semana depois, o terror de uma tentativa de golpe de Estado. Ainda que a resposta das autoridades tenha sido rápida e efetiva, há uma tensão presente na sociedade, que se refletiu no resultado apertado das eleições presidenciais (50,9% dos votos para Lula contra 49,1% para Bolsonaro) e que permaneceu ao longo do ano, uma vez que os índices de popularidade do governo eleito se mantiveram estáveis.

A ameaça constante da extrema direita se soma a um Congresso Nacional predominantemente clientelista, conservador e que atua, cada vez mais, para se apropriar do orçamento público para a satisfação de interesses particularistas, como é o caso do chamado “orçamento secreto” e dos seus desdobramentos. É em meio a um cenário assim que divulgamos mais uma edição do Balanço do Orçamento da União, que analisa os gastos federais do primeiro ano do terceiro mandato do presidente Lula em 2023 e sinaliza perspectivas para 2024.

Na primeira edição do Balanço do Orçamento da União, que refletiu sobre os gastos do governo em 2019, alertamos que a política de austeridade fiscal dos últimos anos tinha deixado o Brasil sem imunidade para enfrentar a pandemia, que se anunciava. Com o balanço seguinte, intitulado: “Um País Sufocado”, mostramos que a situação de crise econômica e perda de direitos alcançou outro patamar em 2020, quando a gestão Bolsonaro deixou de gastar mais de R\$ 129 bilhões do orçamento destinado ao enfrentamento da Covid-19, o que gerou efeitos devastadores para a economia e, sobretudo, se refletiu nas milhares de mortes evitáveis ocorridas. Em 2021, nós nos debruçamos sobre os três anos do governo Bolsonaro, de 2019 a 2021, quando revelamos a enorme operação de desmonte das políticas públicas empreendida pelo Executivo, com a cumplicidade do Legislativo. No ano passado, elaboramos um diagnóstico de toda a gestão Bolsonaro, de 2019 a 2022, no qual apontamos as primeiras medidas tomadas pela aliança em defesa da democracia conformada em torno de Lula. Na presente edição, apresentamos uma reflexão sobre os gastos federais do primeiro ano do terceiro mandato do presidente Lula.

É importante destacar que, ao iniciar seu terceiro mandato, em janeiro de 2023, o recém-eleito presidente encontrou uma administração federal destruída. Não é por outra razão que o bordão escolhido para marcar a nova gestão foi: “União e Reconstrução”. Era necessária a articulação de todas as forças que compunham o novo governo para reerguer um Executivo que estava aos pedaços.

Graças às negociações lideradas por Lula com o Congresso Nacional em torno da chamada PEC da Transição (Emenda Constitucional nº 32/2022), recursos adicionais, na ordem de R\$ 145 bilhões, foram liberados, o que permitiu começar o primeiro ano da gestão com certa folga. Além disso, o novo ministério, empossado em janeiro, era o mais diverso da história do País: dos 37 ministros e ministras, 11 são mulheres, 11 se declaram negros/as e uma é indígena.

O novo Plano Plurianual (PPA) para o período de 2024 a 2027 foi elaborado com orçamento previsto – para os quatro anos – de R\$ 13,3 trilhões. O PPA apresenta a seguinte visão de futuro: “Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades”. Para caminhar nessa direção, o PPA se articula em torno de três eixos: (I) desenvolvimento social e garantia de direitos; (II) desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e (III) defesa da democracia e reconstrução do Estado e da democracia. São previstos 88 programas e cinco agendas transversais, a saber: crianças e adolescentes, mulheres, igualdade racial, povos indígenas e meio ambiente. Foi desenvolvido um esforço de participação social, que envolveu debates nos estados, diálogos com os conselhos de políticas públicas e interações virtuais por meio da plataforma Brasil Participativo (consultas, votações e apresentação de propostas).

Os desafios enfrentados pela nova gestão foram consideráveis diante do cenário de terra arrasada deixado pelo governo Bolsonaro. Foi preciso recompor equipes e reerguer instituições que haviam sido sucateadas, o que dificultou a execução do orçamento de vários ministérios, especialmente os recém-criados. Apesar disso, programas relevantes para o combate à fome, à pobreza e às desigualdades foram retomados, novas ações foram criadas e a participação social foi retomada.

Os determinantes estruturais das desigualdades no Brasil, isto é, o racismo, o patriarcado e o classismo, continuam ativos. Por isso, o seu enfrentamento requer ações concretas para além da retórica. Alguns passos foram dados em 2023, como a criação de ministérios – MM, MIR e MPI –, a inclusão dessas pautas no novo PPA e a elaboração da Política Nacional de Cuidados. Mas tudo isso ainda está longe de ser suficiente.

Foram abertos múltiplos canais de diálogo com a sociedade, entre a reinstalação de conselhos de políticas públicas, a convocação de conferências nacionais e a implementação de instrumentos digitais, mas faltam ainda maior organicidade e maior efetividade do processo de participação social. Urge alocar recursos adicionais para o seu funcionamento e desenhar formatos e métodos mais inclusivos.

O Congresso Nacional continua bloqueando pautas indispensáveis para o enfrentamento das desigualdades e das consequências do aquecimento global, além de chantagear o Executivo quando demandas eleitoreiras não são atendidas, disputando o orçamento público como se não legislasse, mas sim executasse.

As perspectivas para 2024 não são muito promissoras. O crescimento estimado é baixo (menos de 2%) e o novo Arcabouço Fiscal encaminhado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo limita gastos indispensáveis para fechar as enormes brechas econômicas, sociais e ambientais que ainda persistem e não alavancam a economia. Os recursos orçamentários disponíveis são limitados, de um lado, pelo baixo crescimento econômico e, por outro, pela regra fiscal restritiva. Ademais, trata-se de um ano marcado por eleições municipais, que costumam paralisar a máquina pública no segundo semestre e, conseqüentemente, tornar a execução dos gastos mais morosa.

Nós, representantes de organizações do campo democrático e popular, continuaremos atuando na defesa do alargamento da democracia – de uma forma que inclua pessoas negras e indígenas, as periferias, trabalhadoras rurais, ribeirinhas e quilombolas, entre outras – e da progressiva realização dos direitos humanos. Apoiaremos medidas acertadas, mas iremos criticar aquelas que são insuficientes ou mal desenhadas. Também apontaremos quando se constatar a falta de uma intervenção pública mais assertiva e quando houver a captura privada das instituições públicas.

O presente balanço está dividido em mais 11 seções. A primeira contextualiza o ambiente econômico e social no qual os gastos públicos federais ocorreram. As demais abordam a execução financeira para 2023 e os gastos previstos para 2024 de políticas públicas regularmente acompanhadas pelo Inesc: saúde, educação, direito à cidade, energia, meio ambiente, indígenas, quilombolas, igualdade racial, mulheres, crianças e adolescentes. Cada capítulo começa por um panorama geral, seguido das especificidades da área. Apresentam-se, ainda, as previsões de gastos para 2024 e conclui-se com uma agenda de recomendações. Por fim, na última seção, delineiam-se as considerações finais.

Panorama Econômico



Introdução

A posse, em janeiro de 2023, do presidente Lula, eleito em outubro do ano anterior, após uma campanha calcada na retomada da justiça social, por meio da justiça fiscal, veiculada com a promessa de “colocar o pobre no orçamento e o rico no imposto de renda”, reacendeu a esperança da adoção de [políticas econômicas e fiscais inclusivas](#). Isto é, políticas que garantam direitos e priorizem a redução das desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira, em especial as iniquidades de raça, gênero e classe.

Diante desse cenário positivo, havia, contudo, dois desafios. De um lado, o orçamento do primeiro ano do novo governo, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2023 e o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2023 estavam sob a égide do Plano Plurianual (PPA) elaborado pelo governo anterior ([PPA 2020-2023](#)), que utilizava o orçamento como instrumento de barganha para obter apoio do Congresso. A partir das negociações lideradas pelo governo eleito com o Congresso Nacional em torno da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2022, a chamada PEC da Transição (agora, Emenda Constitucional nº 126/2022), recursos adicionais foram liberados. Com isso, foi possível começar o ano com o mínimo necessário, ainda que muito aquém do ideal, devido à existência de déficits sociais e ambientais, agravados pela enorme operação de desmonte das institucionalidades federais, implementada pelo governo Bolsonaro.

O segundo entrave foi o maior controle do Congresso Nacional sobre o orçamento federal, por meio das [novas modalidades de emendas parlamentares](#),¹ que resultaram em [grande volume de recursos](#)² sob o domínio do Legislativo. É exemplo disso a emenda de relator (RP-9), que ficou conhecida como “orçamento secreto”, um grande desaguadouro de recursos sob a responsabilidade do Congresso Nacional, sem transparência alguma, institucionalizado na LOA de 2023 e [declarado inconstitucional](#) pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A disputa pelo protagonismo no desenho do orçamento permaneceu e se acirrou após o [veto](#) do presidente Lula a emendas do [PLOA de 2024](#), que retirou [R\\$ 5,6 bilhões](#) do orçamento das emendas parlamentares de comissão. Com o veto, o valor que havia sido aprovado pelo Congresso Nacional para emendas dessa natureza (R\$ 16,6 bilhões) caiu para R\$ 11 bilhões. Os outros tipos de emendas parlamentares, que são as emendas individuais obrigatórias (R\$ 25 bilhões) e as emendas de bancadas (R\$ 11,3 bilhões), não sofreram modificação de valores. Mesmo com o veto presidencial, o valor das emendas de comissão é superior ao do ano passado (R\$ 7,5 bilhões).

1 Veja também: <<https://inesc.org.br/orcamento-secreto-e-controlado-por-pequeno-grupo-de-partidos-parlamentares-e-pessoas-externas/>> e <<https://inesc.org.br/novo-estudo-mapeia-origem-do-dinheiro-do-orcamento-secreto-em-2023/>>.

2 Na esteira da decisão do STF que julgou inconstitucionais as emendas de relator (RP-9), conhecidas como “orçamento secreto”, o Sistema de Informação do Orçamento Federal do Senado criou uma aba específica para dar maior publicidade às emendas parlamentares e ao orçamento.

Outro destaque da política fiscal de 2023 foi a aprovação do Novo Arcabouço Fiscal,³ mediante a [Lei Complementar nº 200/2023](#), nova âncora em substituição ao [Teto de Gastos](#) (Novo Regime Fiscal – [Emenda Constitucional nº 95/2016](#)), revogado pela PEC da Transição (Emenda Constitucional nº 126/2022). Como consequência dessa medida, foram disponibilizados R\$ 145 bilhões para o orçamento de 2023. O envio, pelo Executivo, de um projeto de lei complementar para substituir o Teto de Gastos e a posterior sanção das novas regras fiscais foi a condição⁴ instituída na PEC da Transição para a revogação do Teto de Gastos.

Além disso, o governo Lula conseguiu aprovar a [Reforma Tributária](#) sobre o consumo. A Emenda Constitucional nº 132, [promulgada](#) pelo Congresso Nacional em dezembro de 2023, trouxe a simplificação dos impostos indiretos e aperfeiçoou a não cumulatividade do sistema tributário brasileiro, aproximando-o do padrão internacional de tributação sobre o consumo. Por sua vez, o debate sobre justiça fiscal no âmbito internacional, no ano de 2023, foi marcado pela [histórica aprovação](#), em novembro, pela maioria dos países da Organização das Nações Unidas (ONU), de uma [resolução](#) para iniciar a elaboração de uma convenção que poderá transferir a tomada de decisões sobre regras fiscais globais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a ONU. Uma vitória do sul global, que não participa integralmente da OCDE, mas precisa se submeter às suas regras, que beneficiam, em geral, os países membros, que são os mais ricos.

No contexto regional, ocorreu a [Primeira Cúpula Ministerial](#) para uma “[Tributação Global Inclusiva, Sustentável e Equitativa](#)”, em Cartagena das Índias, na Colômbia, nos dias 27 e 28 de julho, momento em que representantes de governos de pelo menos 15 países da América Latina e do Caribe se encontraram para tratar de [cooperação](#) tributária e [justiça fiscal](#)⁵ na região. A cúpula, que contou com a participação prévia da [sociedade civil organizada](#) e de movimentos sociais e acadêmicos, resultou na criação de uma plataforma latino-americana sobre tributação, que conta, de forma institucionalizada, com a participação de organizações da sociedade civil.

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

3 Ou regime fiscal sustentável.

4 Como dispõe o art. 9º da Emenda Constitucional nº 126/2022.

5 Para mais informações sobre os princípios de direitos humanos na política fiscal, veja: <<https://inesc.org.br/acoefs/principios-de-direitos-humanos-na-politica-fiscal/>>.

1.1. Cenários global e brasileiro

O cenário internacional em 2023 foi marcado por fenômenos climáticos extremos, conflitos e guerras, políticas monetárias contracionistas e taxas de juros elevadas em alguns países, fatores que impactaram os resultados da economia brasileira. Apesar disso, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontou que o saldo da balança comercial registrado em 2023 foi o maior de toda a série histórica, totalizando US\$ 98,8 bilhões, com um aumento de 60% em relação ao ano anterior.

A economia brasileira teve dois anos consecutivos de crescimento: 3% em 2022 e percentual de 2,9% em 2023, segundo o [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \(IBGE\)](#).

O país passou a ocupar lugar de destaque no cenário da política econômica internacional, pois assumiu, em dezembro de 2023, a [presidência do G20](#), grupo formado pelas maiores economias do mundo, pela União Africana e pela União Europeia. A inédita presidência do grupo pelo Brasil adotou o lema “construindo um mundo justo e um planeta sustentável”. Além disso, a ex-presidenta Dilma Rousseff, em abril de 2023, assumiu a presidência do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), conhecido como “banco dos Brics”.

No cenário nacional, a taxa de câmbio, segundo o Ipea, apresentou importante movimento de valorização e redução da sua volatilidade. Em relação ao mercado de trabalho, dos dados da [Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua \(PNAD Contínua\)](#), destacam-se a tendência declinante da taxa de desocupação, o aumento da geração de empregos formais e a alta real dos salários.

Em maio de 2023, o governo aumentou o salário mínimo, de R\$ 1.302,00 para R\$ 1.320,00, ocasião em que anunciou a Política de Valorização do Salário Mínimo, que passa a considerar a variação da inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos anteriores. A Política de Valorização do Salário Mínimo também aumentou, de forma permanente, a faixa de isenção do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e, em 2023, quem recebeu até R\$ 2.640,00 mensais (dois salários mínimos) passou a ser isento do IR, em substituição à regra anterior, que isentava aqueles que ganhavam até R\$ 1.903,98.

Quanto ao consumo das famílias, duas importantes medidas foram elaboradas pelo governo brasileiro em 2023. O [Programa Desenrola Brasil](#) possibilita a renegociação de dívidas das pessoas e beneficia a população que está com o nome negativado. E o Marco Legal das Garantias ([Lei nº 14.711/2023](#)), de iniciativa do Executivo, possibilita que um mesmo bem possa ser usado como garantia em mais de um pedido de empréstimo.

Por sua vez, o Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central, em dezembro de 2023, reduziu a taxa básica de juros, a taxa Selic, em 0,5 ponto percentual, de 12,25% ao ano para 11,75% ao ano. Em relação à inflação, segundo o [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \(IBGE\)](#), o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) fechou o ano de 2023 com 4,62%, ficando dentro da meta prevista.

Além disso, em 2023, o governo federal adotou uma série de medidas de recomposição de receitas, como o voto de qualidade no [Conselho de Administração de Recursos Fiscais \(Carf\)](#), a [tributação de offshores, trusts e fundos exclusivos](#), a [taxação de apostas eletrônicas](#) e a [subvenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços \(ICMS\)](#).

1.2. Análise da execução do Orçamento da União em 2023

As contas públicas do governo central brasileiro fecharam o ano de 2023 com *déficit* de R\$ 234,3 bilhões, com base em preços de dezembro de 2023, correspondente a cerca de 2,1% do PIB, segundo o [Panorama Fiscal do Ipea](#), em contraste com o *superávit* de R\$ 59,7 bilhões observado em 2022, ou 0,5% do PIB (diferença de R\$ 294,1 bilhões). O *déficit* decorreu do crescimento de despesas como as do programa Bolsa Família (aumento real de R\$48,1 bilhões ou 40,6%) e de benefícios previdenciários (aumento de R\$ 38,8 bilhões ou 4,6%), entre outros.

A Emenda Constitucional nº 126/2022, que, dentre outras medidas, aumentou o Teto de Gastos da União para 2023 em R\$ 145 bilhões e definiu novas categorias de despesas não sujeitas ao Teto, possibilitou acomodar o aumento de despesas obrigatórias associadas ao reajuste do salário mínimo e dos vencimentos dos servidores públicos federais. O aumento de outras despesas não atreladas à proteção social também impactou o *déficit* fiscal, como créditos extraordinários (R\$ 46 bilhões ou 92,3%, como consequência da decisão do STF para pagamento imediato dos passivos com precatórios, no valor de R\$ 92,4 bilhões), que deveriam ter sido pagos no governo Bolsonaro e a equipe econômica conseguiu empurrar para frente, além do aumento com despesas discricionárias (R\$ 24,4 bilhões ou 15,2%).

O orçamento autorizado⁶ para 2023 foi de R\$ 5,656 trilhões (atualizados pela IPCA de fevereiro de 2024) e, para áreas essenciais como saúde e educação, a execução financeira das funções foi R\$ 176,9 bilhões e R\$ 148,7 bilhões, respectivamente. Em contrapartida, o orçamento autorizado para refinanciamento da dívida pública em 2023 foi de R\$ 1,385 trilhão, dos quais R\$ 937,5 bilhões foram executados (aproximadamente 70%). Convém ressaltar que os pisos constitucionais dos orçamentos da saúde e da educação, por decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), não foram aplicados como parâmetros em 2023, o que adiou a retomada da vinculação constitucional dos pisos da saúde e da educação para 2024.

A trajetória da despesa para a implementação de políticas sociais e ambientais, observada em 2023, embora tenha sido maior do que em 2022, ainda se mostra insuficiente para a efetivação dos direitos humanos, na contramão do princípio da máxima utilização de recursos para a [garantia de direitos](#). A permanência do condicionamento do gasto público a indicadores como *superávit* e sustentabilidade da dívida pública é uma forma de desresponsabilizar o Estado de sua obrigação de respeitar, proteger, [promover e reparar direitos e de reduzir as desigualdades](#), o que será detalhado nas seções seguintes.

⁶ Valores registrados no portal Siga Brasil no dia 22 de fevereiro de 2024. Valores constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2024.

1.3. Novo Arcabouço Fiscal (NAF) ou Novo Regime Fiscal Sustentável (NRFS): um obstáculo autoimposto

Com a [Lei de Responsabilidade Fiscal \(LRF\)](#), o governo brasileiro passou a adotar como parâmetros de política econômica metas de inflação e as metas fiscais de *superávit* primário (receitas menos despesas, excetuando-se gastos financeiros, como juros da dívida), ou seja, assumiu uma meta de resultado primário positivo (*superávit*). A LRF, para além de comprometer o governo com a adoção de superávit primário, também regulamentou a “regra de ouro” do orçamento, impedindo que o governo emita dívidas acima do nível de despesas de capital (investimentos). Assim, na teoria, não bastaria fazer superávit, como também deveria garantir uma trajetória das despesas obrigatórias condizentes com a capacidade arrecadatória. A partir do golpe legislativo de 2016, o governo Temer propôs e o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 95/2016, que versou sobre um novo regime fiscal, conhecido como Teto de Gastos. O objetivo do Teto, que congelou, em termos reais, as despesas da União por 20 anos, foi o de contrair as despesas públicas, a fim de alcançar um resultado primário positivo (*superávit*).

Ocorre que o Teto de Gastos se mostrou ineficaz para reverter a deterioração das contas públicas. É o que aponta a [Nota Técnica](#) do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), ao enfatizar que o resultado negativo de 2023 teve como consequência a queda de receitas, pela retração da atividade econômica. Com isso, a taxa básica de juros e a rolagem da dívida pública contribuíram mais para o resultado negativo do que o aumento das despesas públicas, já que estas (de 2015 até a pandemia) permaneceram estáveis.

É nesse cenário de resultados negativos e de política contracionista das despesas públicas que se inicia um debate para a substituição do Teto de Gastos por outro regime fiscal. O governo propõe⁷ então o Novo Arcabouço Fiscal com o objetivo de estipular novas regras para permitir a estabilidade macroeconômica (dívida e inflação). O Novo Arcabouço Fiscal prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabeleça os rumos da política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário. O Novo Arcabouço Fiscal ou Novo Regime Fiscal Sustentável estipula parâmetros (piso e teto) para o crescimento real (descontada a inflação) das despesas primárias do governo entre 0,6% e 2,5%. Além disso, o crescimento real da despesa será cumulativo⁸ e limitado a 70% da variação real da receita, sendo que, caso o resultado primário seja menor do que o limite inferior, o limite passa para 50%. Caso haja descumprimento da meta de resultado primário no ano anterior, a possibilidade de crescimento da despesa é reduzida de 70% para 50% do crescimento da receita primária.

7 Em obediência ao disposto na PEC da Transição (Emenda Constitucional nº 126/2022) como condição para a revogação do Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016).

8 O cálculo do limite da despesa será correspondente àquela do exercício anterior, acrescida do IPCA + 70% do crescimento real da receita (ou 50%, se não for cumprida a meta de resultado primário). Em qualquer caso, observa o intervalo de crescimento real entre 0,6% e 2,5%. Assim, tem-se o crescimento percentual da despesa primária em função da receita (exceto em caso de baixo crescimento ou redução do PIB). O crescimento real da despesa a cada ano não pode ultrapassar a faixa de 0,6% a 2,5%.

A par disso, o Novo Arcabouço Fiscal vincula a política fiscal da União à sustentabilidade da dívida pública e à estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o PIB. Além disso, aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social da União e não exclui do limite de despesas a complementação da União ao piso da enfermagem, embora tenha deixado de fora do limite de despesas do Poder Executivo os gastos com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em resumo: o NAF manteve as demais regras fiscais vigentes e fez alterações pontuais nos parâmetros da regra do teto de gastos e do superávit primário, permitindo-os absorver crescimentos contidos dos gastos e variações inesperadas da receita sem alterar a estrutura e o rumo contracionista da política fiscal.

Um [estudo](#) do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (Made-USP), que analisou efeitos do NAF na trajetória dos gastos públicos em cenários de crescimento e contração da economia, revelou que, embora o NAF seja menos nocivo que o Teto de Gastos, tende a reduzir despesas em áreas sensíveis, como saúde, educação e políticas de redistribuição de renda, mesmo em caso de aumento do PIB. Mais uma vez, a vinculação constitucional dos pisos da saúde e da educação está em risco por conta das regras fiscais austeras.

Em [outro estudo](#), o Made-USP aponta que o NAF é refém do crescimento econômico para ser menos superavitário e mais anticíclico, pois depende do efeito multiplicador dos investimentos públicos e do aumento da arrecadação.⁹ As projeções do Made-USP indicam uma diminuição da relação do gasto sobre o PIB mesmo em cenários mais otimistas, pois, assim como o regime anterior, configura um teto para a evolução das despesas primárias, que ficarão condicionadas ao desempenho das receitas.

Com a aprovação do NAF, foram revogados os artigos 110 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), restabelecendo-se a vinculação à receita corrente líquida (RCL) e à receita líquida de impostos para os gastos mínimos com saúde e educação, respectivamente. Além disso, foram reindexadas as emendas impositivas ao montante da RCL. Ou seja, o Novo Arcabouço Fiscal possibilita o retorno dos pisos constitucionais para o orçamento da saúde e da educação, conforme a redação original da Constituição Federal (artigos 198 e 212), o que configura um avanço diante das políticas contracionistas adotadas entre 2016 e 2022. Ocorre que o [TCU](#) decidiu pela manutenção da regra revogada pelo NAF para fins de cálculo da aplicação mínima em saúde e educação em 2023, adiando para 2024 o retorno dos pisos, o que significa que a urgente recomposição de receitas para a saúde e a educação, que deveria ter sido implementada em 2023, foi postergada para 2024.

⁹ Nota Técnica da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal chegou à mesma conclusão. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/611070>>.

1.4. A Reforma Tributária sobre o consumo

Como abordado na seção anterior, o incremento da arrecadação tributária é fundamental para o cumprimento da nova âncora fiscal, sem prejudicar excessivamente a trajetória das demais despesas, especialmente as discricionárias. É nessa tônica de complementaridade das medidas para se obter o que se entende por condições macroeconômicas adequadas ao crescimento econômico que o [governo](#) pautou a Reforma Tributária.¹⁰ O Executivo optou por dividir a Reforma Tributária em duas fases. A primeira, centrada na tributação incidente sobre o consumo, e a segunda, sobre a renda e a folha de salários. A Reforma Tributária sobre o consumo foi [aprovada](#) no final de 2023. A [Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023](#), substituiu cinco tributos – Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA)¹¹ dual de padrão internacional, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), subnacional (de estados e municípios). A [Reforma Tributária](#) até então aprovada (Emenda Constitucional nº 132/2023) é insuficiente para combater as desigualdades que a estrutura tributária brasileira atual reproduz, mantém e reforça, pois não apresenta propostas para melhorar a progressividade dos impostos sobre a renda e o patrimônio e nem para a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas, embora preveja, em seu texto, o prazo de 90 dias para que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional um projeto de reforma da tributação da renda.

O período de transição para que o novo modelo tributário seja implementado é longo, de modo que os possíveis efeitos de ampliação da arrecadação pela simplificação do sistema levarão anos para acontecer. [Além disso](#), inúmeros aspectos sensíveis ficaram a cargo de regulamentação, que provavelmente será desmembrada em quatro projetos de lei (PL) a serem encaminhados pelo Executivo ao Congresso Nacional. A princípio, os PL irão tratar do mecanismo de *cashback* (devolução de parte da cobrança de impostos), da definição da lista de itens que compõem a Cesta Básica Nacional e da taxação dos produtos nocivos à saúde, por meio do Imposto Seletivo (IS), que objetiva desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

Outro ponto negativo é a baixa abertura para a participação social nos espaços de debate sobre a regulamentação da Reforma Tributária sobre o consumo criados pelo Executivo, a exemplo do [Grupo de Análise Jurídica e dos Grupos Técnicos](#), criados pelo governo, que não preveem [assentos](#) para entidades da sociedade civil organizada e movimentos sociais.

Como parte da [Reforma Tributária Solidária, Saudável e Sustentável \(Reforma 3S\)](#), um grupo de organizações da sociedade civil, do qual o Inesc faz parte, se uniu para incidir junto ao Congresso Nacional. Algumas demandas da 3S foram incorporadas ao texto aprovado, tais como, por exemplo, a maior menção à proteção ambiental, a isenção total

10 O *slogan* do governo para a campanha da Reforma Tributária era: “Reforma Tributária. Para o Brasil crescer, ela precisa acontecer”. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes>>.

11 Adotado por mais de 170 países no mundo para tributar o consumo, conforme recomendação da OCDE.

da Cesta Básica Nacional, a não inclusão da lei que adicionava agrotóxicos na lista de incentivos fiscais e a inclusão de produtos de cuidado menstrual na lista de isenções. Entendemos que a participação da sociedade civil é indispensável para a criação de um sistema tributário mais justo e progressivo.

1.5. De olho em 2024

Para 2024, a meta de resultado primário para o governo central, prevista na [LDO de 2024](#), é igual a zero, podendo o referido resultado ter um intervalo de tolerância de aproximadamente R\$ 28,8 bilhões para mais ou para menos (o equivalente a 0,25% do PIB estimado para o ano). O cumprimento dessa meta é um objetivo desafiador, uma vez que irá requerer uma expansão da arrecadação muito superior ao padrão histórico. Ademais, a previsão de crescimento para 2024 não é muito alvissareira.

O resultado primário igual a zero (saldo entre o que o governo prevê arrecadar e aquilo que precisa gastar para o funcionamento do Estado, excluía a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida) é uma opção política deliberada, festejada por aqueles que operam no mercado financeiro, e não uma necessidade técnica que se impõe como única alternativa ao crescimento econômico. A adoção de metas fiscais restritivas resulta na sobreposição da função estabilizadora do orçamento (intervenção na economia) em detrimento da função alocativa (garantia de acesso da população a bens e serviços públicos).¹² Além disso, outras medidas – como uma reforma estrutural que tributasse renda e patrimônio de maneira mais progressiva e contundente e a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto constitucionalmente – resultariam no aumento da arrecadação e no incremento da razão entre a receita líquida e o PIB.

A meta audaciosa de resultado primário da LDO de 2024, o limite de gastos imposto pelo NAF (condicionados ao crescimento econômico), a expansão da arrecadação e a sustentabilidade da dívida podem resultar numa inversão de prioridades, em detrimento dos objetivos de desenvolvimento social previstos na Constituição Federal e das metas do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

Para fazer frente à meta de resultado primário zero desde 2023, o governo federal tem buscado viabilizar um amplo pacote de medidas de expansão da arrecadação, com impacto fiscal potencial da ordem de R\$ 168 bilhões, a exemplo das medidas mencionadas anteriormente, de tributação de fundos *offshore* e individuais dos super-ricos. Todavia, importa ressaltar que uma reforma tributária da renda e do patrimônio centrada no combate às desigualdades (especialmente as sociais, raciais, étnicas e de gênero) não se limita à expansão arrecadatória. Em paralelo, as medidas de austeridade fiscal adotadas, como o anterior Teto de Gastos, acirraram as disputas entre o Executivo e o Legislativo¹³ pelo protagonismo no controle do orçamento. Convém observar com cautela quem se

12 Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20281%29.pdf>>.

13 Sobre o acirramento da tensão entre Executivo e Legislativo em 2024. Veja: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-23/regime-de-execucao-das-emendas-parlamentares-em-2024-burla-cf-e-lrf/>

aproveita dos constrangimentos fiscais e das negociações para a criação de créditos posteriores,¹⁴ a fim de que a política fiscal não seja um mero instrumento de barganha, como no governo anterior.

1.6. Plano Plurianual 2024-2027

O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 marca a retomada de políticas públicas e programas voltados para a efetivação de direitos humanos no principal instrumento de planejamento fiscal de médio prazo. O novo PPA está estruturado em 88 programas e 464 objetivos específicos, cada um com seus próprios objetivos e metas. Os recursos orçamentários estão estimados em R\$ 13,3 trilhões. O PPA estipula como agendas transversais políticas públicas destinadas: (I) a crianças e adolescentes; (II) a mulheres; (III) à igualdade racial; (IV) aos povos indígenas; e (V) ao meio ambiente. Além disso, prevê que as metas de indicadores para monitoramento e avaliação das políticas serão desagregadas por gênero e raça/etnia.

Tais previsões configuram um avanço, quando comparadas ao [PPA 2020-2023](#), do governo anterior, que continha um dispositivo (vetado por Bolsonaro, então presidente) que previa “a perseguição das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas”. No PPA 2020-2023, havia apenas um único programa para os direitos humanos, o “Programa 5034 – Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos”, cujo foco era a família, sem qualquer previsão de políticas específicas para a proteção social de grupos vulnerabilizados e de combate às desigualdades, especialmente as sociais, raciais,¹⁵ étnicas e de gênero.

Outro ponto positivo do novo PPA 2024-2027 foi a retomada da participação social em sua elaboração por meio de audiências públicas nos estados e a ampliação da participação por meio da [Plataforma de Participação Digital do Governo Federal](#). A realização de plenárias, com a participação de ministros e ministras em todos os estados da Federação, configura um avanço em relação ao modelo de participação do PPA do governo anterior. Note-se que a plataforma virtual teve mais de quatro milhões de acessos e 1,4 milhão de participantes. Já as plenárias mobilizaram cerca de 30 mil pessoas. Foram recebidas, ao todo, 8.254 propostas, sendo que 736 foram priorizadas para análise dos ministérios e, dessas, 286 foram consideradas fora do escopo do PPA. As propostas com mais de 300 votos foram destacadas para a atenção do governo federal.¹⁶

O governo fez um esforço para ter um PPA participativo, após herdar um Estado destruído nas suas estruturas – que nunca foram muitas – para fazer políticas públicas que incluíssem verdadeiramente a participação social. Houve um avanço significativo da gestão na

14 Conforme mostra um estudo que aponta os efeitos do recebimento de emendas orçamentárias individuais pelos municípios em suas dinâmicas eleitoral e orçamentária. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/Bs7CcGW3bS4CMQzfjcfKkm/>>.

15 Para saber mais sobre a promoção da igualdade racial pelo governo federal nos planos plurianuais, acesse: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7650>>.

16 MORONI, José Antônio; e RIBEIRO, Cristiane da Silva. *In*: “PPA participativo: um novo patamar de participação?”. Portal: Nexo Jornal, ensaio, publicado em 3 set. 2023. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2023/09/03/ppa-participativo-um-novo-patamar-de-participacao>>.

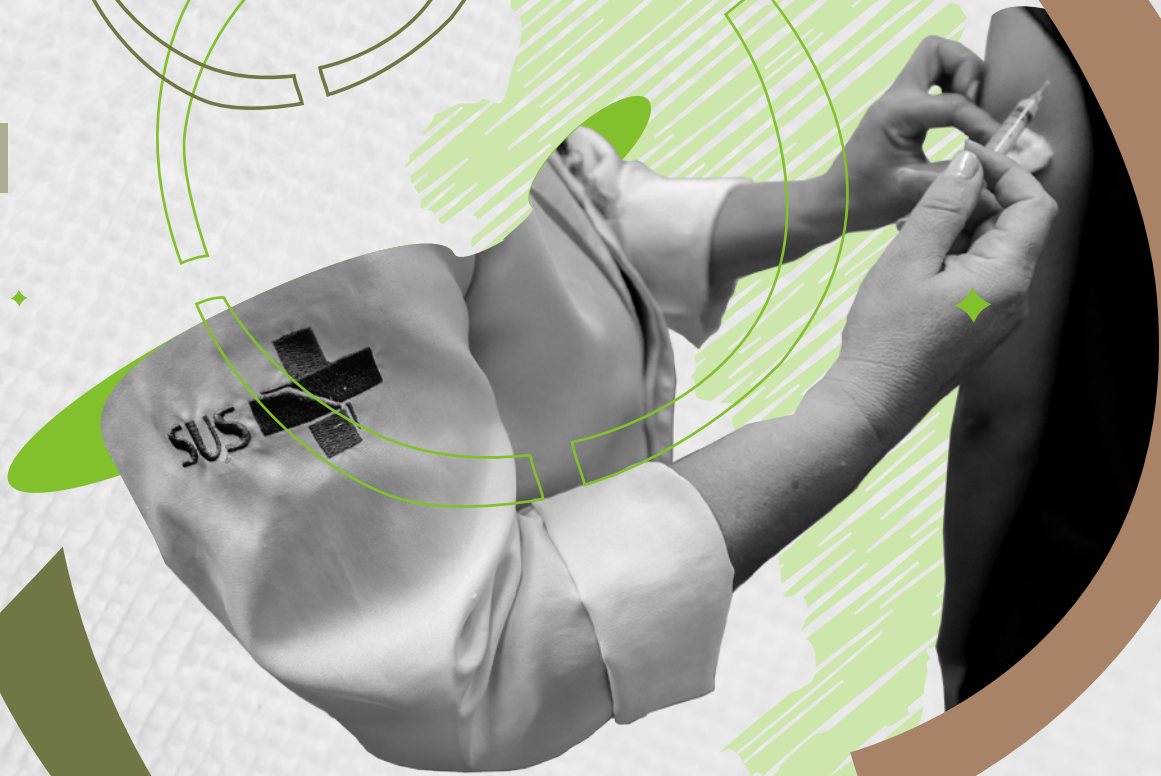
devolução do processo participativo, com a descrição da metodologia que justificou os programas e objetivos que foram incorporados, os que não foram (com os seus respectivos motivos) e de como foram encaminhados os que não eram objeto de PPA. No entanto, faz-se necessário alertar que foi um processo limitado, que precisa ser avaliado.

Agenda necessária

Ao longo de 2024, iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para a construção de uma agenda econômica e fiscal do novo governo:

- ◆ Assegurar a efetiva participação social nos debates sobre tributação, tanto na regulamentação da Reforma Tributária sobre o consumo quanto no desenho da Reforma Tributária sobre a renda e o patrimônio.
- ◆ Promover uma Reforma Tributária sobre a renda que tenha, em seu centro, o combate às desigualdades, especialmente as sociais, raciais, étnicas e de gênero.
- ◆ Obedecer aos pisos de saúde e educação (conforme determina a Constituição Federal) e adotar medidas fiscais que garantam prioritariamente a realização dos direitos humanos.
- ◆ Defender a criação de uma Convenção Global Vinculante da Tributação no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).
- ◆ Participar ativamente da Plataforma Latino-Americana de Tributação.
- ◆ Assegurar que o piso para gastos públicos previsto no NAF não seja transformado em teto, promovendo despesas públicas que priorizem a efetividade dos direitos humanos.

Saúde



Panorama geral

Em 2023, Lula assumiu a Presidência da República com a promessa de “[colocar o pobre no orçamento e o rico no imposto](#)”. Para que isso efetivamente ocorra, é fundamental a garantia de direitos, com destaque para a saúde pública, que salva vidas, reduz desigualdades ([1% do PIB gasto com saúde enseja uma diminuição de 1,5% no índice de Gini](#)) e promove um efeito multiplicador na economia ([o aumento de R\\$ 1,00 em gastos com saúde promove um retorno ao PIB de R\\$ 1,70](#)).

Entretanto, para que o gasto com saúde seja preservado, com seus consequentes efeitos benéficos às pessoas e à economia, é fundamental que os instrumentos de política econômica estejam alinhados com esse objetivo. Até recentemente, fazia-se necessário romper com o Teto de Gastos (EC 95/2016), que limitou a expansão real dos gastos em saúde, o que ocorreu em agosto de 2023, quando o Teto foi revogado e entrou em vigência o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) (LC 200/2023). Ainda que tenha sido um importante avanço, o NAF segue muito restrito e é extremamente complexo, dois elementos que permitem que ele deixe de ser justo e eficiente.

O que é mais grave é que a rigidez do NAF tem levado integrantes do governo a questionar a manutenção dos pisos constitucionais de gastos mínimos em saúde e educação. A justificativa apresentada é que o aumento dos gastos em saúde fora da banda de crescimento dos gastos primários no NAF pressionaria os outros gastos. Para enfrentar tal restrição, eles propõem que o piso da saúde deixe de ser 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) e passe a ser um indexador mais fixo e limitado, talvez a mesma banda do NAF.

Além disso, um representante do Tesouro esteve à frente das [consultas junto ao TCU](#) para que os pisos da saúde e da educação só fossem calculados com base no texto constitucional a partir de 2024, e não em 2023, quando voltaram a valer as regras de piso constitucional para ambos os direitos a partir da revogação do Teto. Por isso, em 2023, o crescimento do gasto em saúde esteve relacionado com a ação do atual governo antes mesmo da posse de Lula, em dezembro de 2022, ao garantir, por meio da chamada PEC da Transição (Emenda Constitucional nº 126/2022), um incremento de R\$ 20 bilhões para a saúde e não com a revogação do Teto.

Para 2024, o piso da saúde (de 15% da RCL) foi a referência, não apenas como um piso, mas também como um teto de gastos para o setor. Isso porque a previsão de crescimento de R\$40,8 bilhões dos gastos de 2023 para 2024 corresponde exatamente ao cumprimento da regra de piso. É fundamental destacar que o mero cumprimento do piso de gastos em saúde é insuficiente para garantir o direito à saúde em sua universalidade, integralidade e qualidade, previstas na Constituição. É necessário considerar o subfinanciamento crônico do Sistema Único de Saúde (SUS) e as demandas mais agudas de recursos decorrentes do

aumento da população, do envelhecimento populacional e dos novos gastos decorrentes da pandemia e das consequências das mudanças climáticas no momento de realizar a dotação orçamentária para a saúde.

O [Relatório de Transição](#) havia estimado que, entre 2018 e 2022, as perdas do SUS em decorrência da EC 95/2016 (Teto de Gastos) chegaram a quase R\$ 60 bilhões, descontando-se os gastos autorizados por medida provisória relacionados à Covid-19. Trata-se de um valor que ainda não foi recomposto, conforme recomendação do Inesc (apresentada na publicação [Depois do Desmonte](#)) e de diversas organizações e movimentos sanitários. Em 2024, houve um crescimento dos gastos apenas para que pudesse haver uma adequação à regra de piso, mas não para a recomposição dos valores perdidos nos anos de vigência do Teto.

Por outro lado, o atual governo tem cumprido com outras medidas recomendadas pelo Inesc no ano passado: (I) resgatou a autoridade sanitária do Ministério da Saúde e sua capacidade técnica para a coordenação nacional, tripartite e participativa; (II) ampliou a transparência da alocação e dos gastos em saúde, reduzindo em 2023 e zerando em 2024 as emendas de “orçamento secreto” na saúde; e (III) absorveu demandas emanadas das conferências de saúde no Plano Nacional de Saúde. Com relação à CPI da Pandemia, ela [foi encerrada no Congresso Nacional em 2021](#), mas os inquéritos seguem sendo investigados pela polícia e julgados pelo Judiciário.

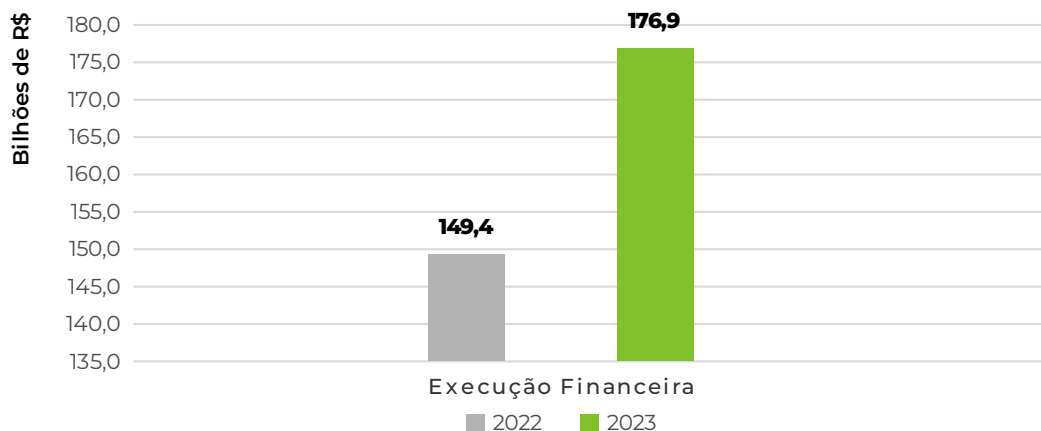
A seguir, apresentamos o perfil dos gastos federais em saúde para o ano de 2023, com destaque para a execução financeira do valor adicional obtido por meio da PEC da Transição. Também refletiremos sobre as emendas parlamentares e as dimensões de gênero e raça no orçamento da saúde. Analisaremos, ainda, o que mais chama a atenção no orçamento da saúde para 2024 e no PPA 2024-2027. Em seguida, finalizaremos com uma agenda necessária, atualizada frente ao novo contexto.

2.1. Perfil dos gastos em saúde

2.1.1. O aumento dos gastos federais em saúde em 2023

Durante o governo Bolsonaro, entre 2019 e 2022, a execução financeira da função saúde diminuiu 8% em termos reais, quando são descontados os recursos gastos com a pandemia da Covid-19. É um resultado que reflete as terríveis consequências do Teto de Gastos, associadas à irresponsabilidade da gestão anterior, conforme mostramos na nossa análise, apresentada na publicação [Depois do Desmonte](#). De modo a se reverter tal tendência, de 2022 para 2023, no primeiro ano do governo Lula III, os gastos em saúde alcançaram R\$ 176,9 bilhões, um aumento de R\$ 27,5 bilhões em termos reais (18%), conforme pode ser observado no gráfico 1. Onde exatamente o aumento ocorreu é o que veremos a seguir.

GRÁFICO 1 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA FUNÇÃO SAÚDE (EM 2022 E 2023)
(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

2.1.2. A redução das emendas parlamentares e do “orçamento secreto”

Como revelamos no relatório [Depois do Desmonte](#), durante o governo Bolsonaro, o orçamento da saúde, além de ter sido executado de forma errática, ficou menos transparente, uma vez que as emendas parlamentares dobraram, passando a representar 10% dos gastos do setor, contra 5% no início do mandato. As emendas fragilizam a atuação do Ministério da Saúde, uma vez que são definidas unilateralmente pelo Congresso Nacional sem considerar as prioridades do setor e os acordos estabelecidos nas conferências nacionais, nos conselhos de saúde e nas comissões intergestores dos entes federados.

Como pode ser observado na tabela 1, de 2022 para 2023 ocorreu uma redução de 9% das emendas parlamentares, que passaram de R\$ 15,7 bilhões para R\$ 14,3 bilhões, respectivamente. Além disso, o perfil das emendas mudou, deixando de ser emendas do relator – também conhecidas como RP9 ou “[orçamento secreto](#)” – para emendas individuais. Trata-se de uma mudança que promoveu um ganho de transparência, uma vez que as emendas individuais permitem rastrear o autor da emenda, o destino e o uso do recurso público.

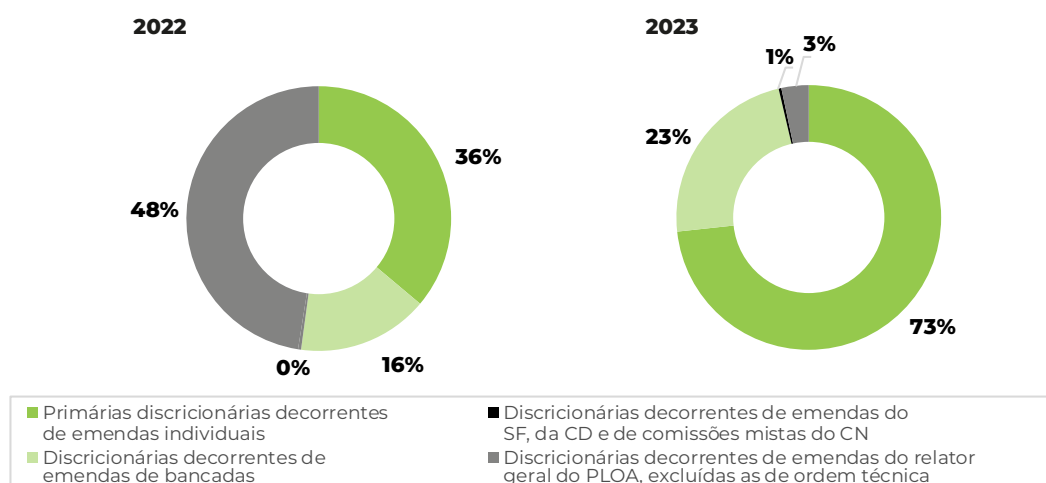
TABELA 1 EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS EMENDAS PARLAMENTARES DA FUNÇÃO SAÚDE (EM 2022 E 2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Despesa	2022	2023	Variação
Primária discricionária decorrente de emendas individuais	5,68 bilhões	10,49 bilhões	85%
Discricionária decorrente de emenda de bancada	2,52 bilhões	3,29 bilhões	31%
Discricionária decorrente de emenda SF, CD e comissão mista CN	57,27 milhões	47,76 milhões	-17%
Discricionária decorrente de emenda relator geral PLOA, excluídas de ordem técnica	7,47 bilhões	477,05 milhões	-94%
Emendas totais	15,74 bilhões	14,32 bilhões	-9%

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

O gráfico 2 ajuda a visualizar a diferença entre a proporção que cada tipo de emenda representa do total de emendas. É possível ver que, além de reduzir o valor total das despesas de emendas, houve uma alteração da composição do tipo de emendas, com as emendas do relator sendo substituídas por emendas individuais e de bancadas, com maior transparência e distribuição democrática. Assim, é condizente afirmar que, mesmo entre as rubricas de emendas parlamentares, houve uma mudança qualitativa em favor da transparência e da distribuição democrática dos recursos.

GRÁFICO 2 DISTRIBUIÇÃO DAS DOTAÇÕES POR TIPO DE EMENDA (EM 2022 E 2023) (valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



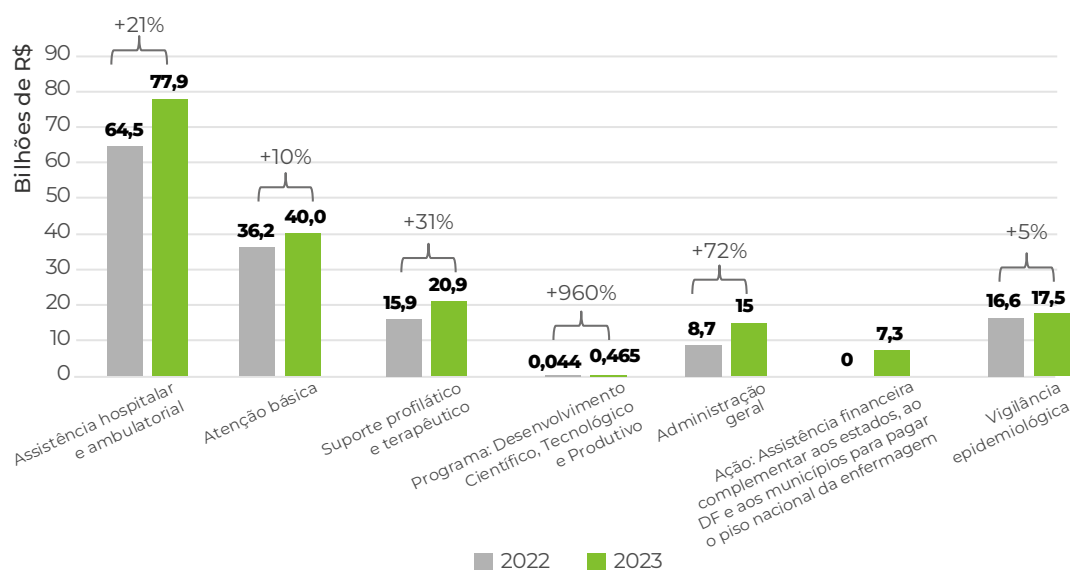
Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

2.1.3. A aprovação do piso nacional da enfermagem

Quando avaliamos o orçamento da saúde, levando em conta suas cinco maiores subfunções, observamos um expressivo incremento da execução financeira da administração geral do ministério, que foi de 72% de 2022 para 2023 (veja o gráfico 3). Entre os programas da administração geral, foi criado em 2023 um novo programa (“gestão e organização do SUS”), que foi o que mais se beneficiou desse incremento, sendo que a ação orçamentária com maior valor foi a de “assistência financeira complementar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para pagar o piso nacional da enfermagem”, com uma execução financeira de R\$ 7,3 bilhões.

GRÁFICO 3 EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS CINCO MAIORES SUBFUNÇÕES DA FUNÇÃO SAÚDE (EM 2022 E 2023)

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

2.1.4. O fortalecimento do desenvolvimento produtivo nacional em saúde

Ainda de acordo com o gráfico 3, a subfunção de suporte profilático e terapêutico foi a segunda com maior crescimento, sendo que o programa “desenvolvimento científico, tecnológico e produtivo” gastou, em 2023, R\$ 464,9 milhões, um crescimento de 960% em relação a 2022, o que indica um compromisso do atual governo com o complexo econômico industrial da saúde e com a soberania nacional em saúde.

2.1.5. Gênero e raça: ausência de prioridade político-orçamentária no direito à saúde

O Brasil possui uma [Política Nacional de Saúde da Mulher](#), elaborada em 2004, sob o enfoque de gênero, que tem como objetivo geral promover a melhoria das condições de vida e saúde das mulheres brasileiras, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos e a ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde em todo o território brasileiro. Ainda prevê a interseccionalidade com diretrizes específicas para a saúde da mulher negra, a saúde da mulher indígena e a saúde da mulher lésbica.

Igualmente, o Brasil dispõe de uma [Política Nacional de Saúde Integral da População Negra](#), elaborada em 2013, com o objetivo de responder às desigualdades em saúde que acometem a referida população e com o reconhecimento de que as suas condições de vida resultam de injustos processos sociais, culturais e econômicos, presentes na história do país.

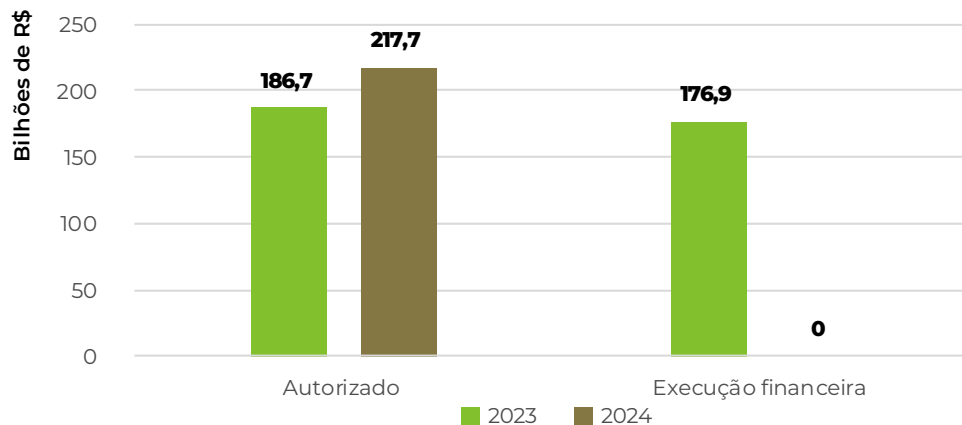
Apesar da existência e da alta relevância de ambas as políticas, nenhuma das duas contou com um programa ou uma ação orçamentária específica na função saúde no período de 2019 a 2022, tampouco em 2023 e nem sequer em 2024, o que surpreende negativamente, já que os temas de saúde da mulher e de saúde da população negra aparecem no eixo transversal, vinculados à saúde no PPA 2024-2027. Isso mostra uma ausência de prioridade política de fato, uma vez que não existem direitos sem orçamento assegurado.

Além disso, o fortalecimento das referidas políticas nacionais também aparece em diversas das diretrizes da 17ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2023, tanto nos aspectos de economia da saúde, como decorrência da necessidade de financiamento adequado, quanto em diversos elementos fundamentais para ambas as políticas, como o combate à violência de gênero e ao racismo institucional.

2.2. De olho em 2024

O orçamento autorizado para a saúde em 2024 é de R\$ 217,7 bilhões, o que corresponde a um aumento de R\$ 32,9 bilhões (18%) com relação ao valor autorizado em 2023, incluídos os R\$ 22,7 bilhões oriundos da PEC da Transição, em 2023 (gráfico 4).

GRÁFICO 4 RECURSOS AUTORIZADOS PARA A FUNÇÃO SAÚDE (EM 2022 E 2023) (valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

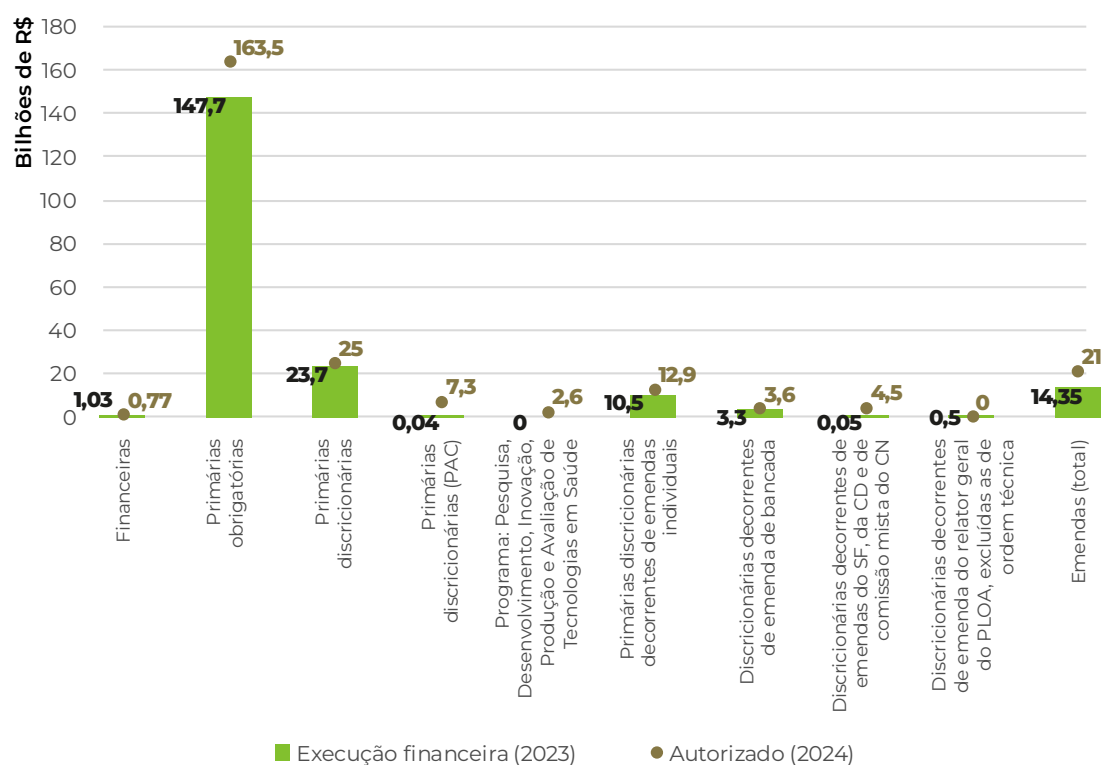
Cabe ainda destacar que a porcentagem de execução em relação ao orçamento autorizado em 2023 foi de 96%. A alta execução financeira na saúde é frequente, porque normalmente o orçamento autorizado está muito próximo ao valor do piso mínimo a ser aplicado em saúde. Assim, não existe muito espaço para inexecução orçamentária na esfera federal. Entretanto, isso ocorre quando são considerados os “restos a pagar pagos” de anos anteriores. Quando é avaliado somente o que foi pago, a porcentagem é muito menor. De acordo com a Comissão de Orçamento e Financiamento (Cofin) do Conselho Nacional de Saúde (CNS), a média de execução referente a ações apenas do ano vigente é bem inferior, em torno de 75%.

2.2.1. Fim das emendas parlamentares conhecidas como “orçamento secreto” na saúde

De 2023 para 2024, deixou de existir a RP9 ou o “orçamento secreto”, como ficaram conhecidas as despesas discricionárias decorrentes de emenda de relator geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica. Isso não quer dizer que as emendas parlamentares para a saúde se reduziram no período, pelo contrário: tiveram um aumento de 47%, passando de R\$ 14,25 bilhões em 2023 para um valor autorizado de R\$ 21 bilhões em 2024.

O gráfico 5 evidencia como os valores autorizados em 2024 (bolinhas marrons) superam a maior parte das despesas executadas em 2023 (barras verdes), inclusive as emendas. A soma das dotações destinadas às emendas encontra-se na última barra a direita do gráfico, enquanto toda a área sombreada refere-se aos tipos de emendas que compõem este somatório.

GRÁFICO 5 EXECUÇÃO FINANCEIRA POR TIPO DE SAÚDE VS. DESPESAS AUTORIZADAS (EM 2023 E 2024)
(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



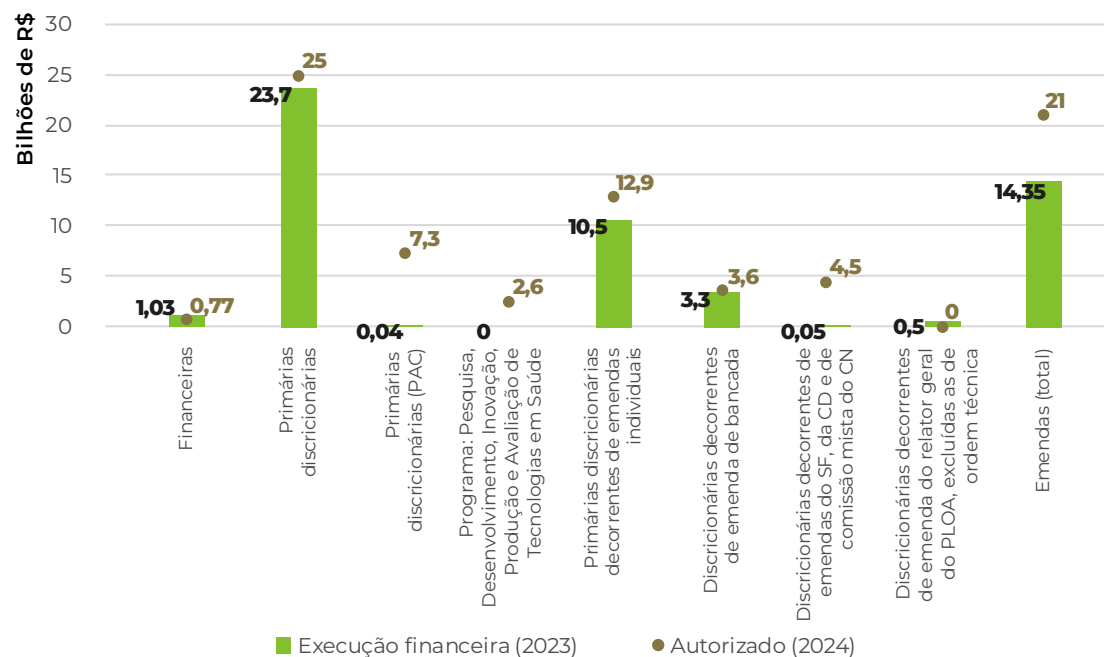
Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

A real dimensão do impacto que as emendas têm no orçamento da saúde pode ser melhor observada ao excluirmos as despesas obrigatórias, como mostra o gráfico 6. O somatório de despesas autorizadas via emendas tem seu nível representado pela reta cinza, que situa-se apenas ligeiramente abaixo do montante disponível para despesas discricionárias do executivo. A maioria destas despesas destina-se a investimentos da área, fato que chama a atenção para o já referenciado poder do legislativo em comandar as políticas públicas.

Legislativo e Executivo compartilham dotações discricionárias muito semelhantes em nível.

GRÁFICO 6 SAÚDE: DESPESAS DISCRICIONÁRIAS VS EMENDAS - EXECUÇÃO FINANCEIRA VS. AUTORIZADO EXCETUANDO-SE GASTOS PRIMÁRIOS OBRIGATÓRIOS (2023, 2024)

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Por fim, é possível notar que a dotação outrora destinada às emenda do relator (“orçamento secreto”), foi redistribuída entre emendas discricionárias decorrentes de emendas do SF, da CD e de comissão mista do CN e emendas primárias discricionárias decorrentes de emendas individuais. Esta realocação de recursos possui notórios ganhos de transparência na utilização dos recursos da função de saúde.

2.2.2. Consolidação do fortalecimento do complexo econômico industrial da saúde

O que mais se destaca na dotação autorizada para a saúde em 2024 é que, quando analisamos o tipo de despesa, o maior crescimento dos gastos em saúde foi com as despesas discricionárias do PAC, que teve uma variação de 16.887% da execução financeira de 2023 (R\$ 43 milhões) para a dotação autorizada de 2024 (R\$ 7,3 bilhões). O fortalecimento do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) em 2024 está alinhado com o planejamento plurianual (PPA) do período de 2024 a 2027.

2.2.3. PPA 2024-2027

O PPA 2024-2027 apresenta seis prioridades do governo, sendo que o CEIS está inserido em metade delas: (I) Neoliberalização, Trabalho, Emprego e Renda; (II) Novo PAC; e (III) Saúde – Atenção Primária e Especializada. No orçamento público, o CEIS ganha um programa específico: “Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde”, com dotação orçamentária autorizada de R\$ 2,6 bilhões. O programa específico para o CEIS aparece destacado no Plano, junto a outros seis programas específicos da saúde: (I) Atenção Primária à Saúde; (II) Atenção Especializada à Saúde; (III) Gestão, Trabalho, Educação e Transformação Digital; (IV) Qualificação da Assistência Farmacêutica no SUS; (V) Vigilância em Saúde; e (VI) Ambiente e Saúde Indígena.

A [Atenção Primária à Saúde volta a ganhar força](#), com maior destinação de recursos para a infraestrutura das unidades básicas de saúde e para a expansão da Estratégia de Saúde da Família, inclusive com a retomada do Programa Mais Médicos e do Programa Farmácia Popular, que haviam sido desmontados no governo anterior.

A área de Saúde Digital, que apareceu no [Relatório da Equipe de Transição](#) como uma política de sucesso e que havia sido enfraquecida no governo anterior, recebe destaque no novo PPA e no orçamento para 2024, o que demonstra um compromisso do atual governo com a gestão do SUS, a preparação para futuras pandemias e para conseguir levar a Atenção Especializada para localidades mais remotas do País.

É importante ressaltar que, neste PPA, a saúde aparece ligada a outras políticas transversais, como as relacionadas às mulheres (saúde da mulher) e aos cuidados (com a elaboração e implementação da Política Nacional de Cuidados). Por outro lado, mesmo com as políticas para as mulheres e para a população negra tendo recebido destaque no eixo transversal do PPA, não existem programas específicos de saúde da mulher nem de saúde da população negra. A ausência de medidas específicas na saúde reflete a falta de dotação orçamentária, o que, na prática, mostra que não existe realmente a prioridade.

Agenda necessária

Ao longo de 2024, iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para o alcance do direito à saúde:

- ◆ Defender a manutenção da regra constitucional do piso dos gastos em saúde e buscar, em diálogo constante e de médio prazo com o movimento sanitário e com especialistas, identificar um indexador menos volátil, mas ainda com crescimento adequado, para atender às necessidades de saúde da população, inclusive de preparação para futuras emergências sanitárias e para a reparação referente à pandemia de Covid-19.
- ◆ Recompôr e ampliar o orçamento da saúde: recuperar os cerca de R\$ 60 bilhões que a saúde perdeu durante a vigência do Teto de Gastos e promover um crescimento não apenas real, mas baseado nas necessidades de saúde da população brasileira e na capacidade de resposta a emergências. Cabe destacar que os valores a mais em 2023 e 2024 não correspondem a uma recomposição, mas sim somente à adequação da volta à regra constitucional anterior de gasto mínimo em saúde.
- ◆ Adotar ações orçamentárias específicas, com dotação adequada, para as políticas de saúde da mulher e de saúde da população negra, para reduzir as desigualdades de gênero e raça em saúde. Trata-se de uma recomendação presente também nas diretrizes da 17ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2023.
- ◆ Manter fortalecida a agenda do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS), que tem, pela primeira vez, um programa orçamentário próprio, o que será útil tanto para a saúde da população (especialmente por meio das políticas de assistência farmacêutica e de C&TI em saúde), quanto para a economia, já que a produção nacional em saúde tem alto potencial de fomentar empregos, gerar efeito multiplicador no PIB e reduzir gastos com importações.
- ◆ Realizar uma reforma tributária progressiva e implementar impostos sobre produtos nocivos à saúde: realizar a reforma da renda, do patrimônio e da riqueza e garantir a implementação da taxaçoão aos produtos nocivos à saúde, com a destinação de recursos para o orçamento da seguridade social, que abrange todas as dotações referentes às ações de saúde.

Educação



Panorama geral

A fotografia que viemos trazer desta vez diz respeito à execução financeira para a educação em 2023. Após quatro anos de um governo que desmantelou as políticas públicas, temos um novo cenário, com melhores condições; no entanto, também com questões que precisam ser analisadas.

No [Relatório 2022](#), anotamos os seguintes pontos como compromissos de uma agenda necessária: 1) Revogar a reforma do ensino médio. 2) Recompôr os recursos para o ensino superior, com atenção à bolsa-permanência, que atende estudantes de baixa renda, negros/as, indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais. 3) Ampliar os recursos para a educação já no próximo ano. 4) Ampliar em mais de 50% os recursos para a educação infantil. 5) Propor um novo Plano Nacional de Educação (PNE), com ampla participação da sociedade.

Com relação à revogação da reforma do ensino médio, conseguimos dar um pequeno passo, como a apresentação do [Projeto de Lei nº 5.230/2023](#), proposto pelo Executivo e em tramitação na Câmara dos Deputados, que não é o ideal, mas resolve alguns pontos, como a recomposição da carga horária, disciplinas obrigatórias, dentre outras questões, mas não temos garantias de que o texto será mantido, visto que há muitos defensores do modelo entre os parlamentares.

Os recursos para o ensino superior foram recompostos em parte, embora ainda precisem melhorar bastante. Com relação à bolsa-permanência, a execução passou de R\$ 141 milhões em 2022 para R\$ 226 milhões em 2023. Os recursos para a educação tiveram um aumento; no entanto, muito aquém do necessário. Já os valores específicos para a educação infantil praticamente dobraram nesse período. Com relação ao Plano Nacional de Educação (PNE), tivemos a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), que foi convocada em caráter extraordinário pela Presidência da República, com o objetivo de elaborar propostas para o PNE 2024-2034. Esperamos que o Ministério da Educação (MEC) apresente o novo plano antes do término da vigência do atual, em meados de 2024.

As prioridades em 2024 passam por incidir para que os destroços do bolsonarismo sejam descartados, como o avanço das escolas cívico-militares, que – embora o governo federal tenha encerrado o programa – segue se expandindo pelos estados. É importante que haja liderança por parte do MEC no sentido de propor alternativas mais adequadas para as problemáticas cotidianas das escolas. Mesmo que a medida não dependa, por si só, do governo federal, o incentivo do órgão central é sempre significativo. Outra preocupação insistente é a grande influência das fundações ligadas a empresas responsáveis pela venda de pacotes de ensino, que ignoram as particularidades das diferentes regiões e culturas do País e ainda exercem considerável influência perante as secretarias de educação.

No entanto, também há boas novidades, como o programa Pé-de-Meia, voltado para estudantes de ensino médio, que constitui um incentivo financeiro-educacional, visando à permanência e à conclusão escolar desses estudantes. O ensino médio é um dos maiores gargalos da educação básica, sendo vítima da distorção idade-série no final do ensino fundamental, uma vez que apresenta grande evasão por vários motivos; dentre eles, o trabalho precoce. O programa tende a amenizar tal quadro.

Com o retorno das conferências, aconteceu em janeiro a Conae 2024, sendo que uma de suas resoluções sobre financiamento foi manter a meta de atingir 10% do PIB para a educação, o que já estava previsto no Plano Nacional de Educação (PNE), cuja vigência termina neste ano.

Bastou para que especialistas de plantão e mesmo dos meios de comunicação veiculassem a máxima de que não faltam recursos, mas sim gestão. Divulgou-se, ainda, o argumento de que não deveria haver ensino superior público e de que os recursos para esta etapa de ensino fossem direcionados para a educação básica, pois – assim – tudo se resolveria. Por sua vez, especialistas em financiamento da educação, ligados ao [Fineduca](#), já provaram que tal contradição não existe. Mesmo que se transferissem os recursos do ensino superior para a educação básica, a medida não resolveria a questão e criaria outro problema, visto que são as universidades públicas as instituições que investem em pesquisa, por exemplo.

Como dizer que não são necessários investimentos quando temos um quadro de desigualdades gigante, apontadas no recente lançamento do [Censo Escolar 2023](#)? A distorção idade-série, uma das principais causas da evasão escolar, é muito mais recorrente entre indígenas (39%), na educação especial (36%), entre quilombolas (28%) e nas escolas rurais (26%). Entre pretos e pardos, o percentual é de 19% contra 9% entre brancos.

A evasão entre estudantes indígenas, tanto no ensino fundamental quanto no médio, é muito superior às demais modalidades ou 7% e 5% nas duas etapas de ensino. Para os quilombolas, especialmente no ensino médio, a porcentagem também é alta (4,6%). Quando observamos as taxas de repetência no ensino médio, enquanto a média nacional é de 3,9%, chega a 10,7% entre indígenas e 11,9% entre quilombolas. Entre pretos e pardos, também acima da média, a taxa é de 4,5% contra 3% de brancos. E é recorrente, em todas as etapas de ensino, uma maior incidência de repetência e evasão também em escolas rurais, especialmente entre meninos e na educação especial.

Então, será que os recursos são suficientes diante desse quadro? Ou será que o racismo e o capacitismo falam mais alto na hora que os tecnocratas analisam a aplicação e o resultado das políticas?

Em termos de recursos, o ano de 2023 foi um pouco melhor do que os anos anteriores, pois inverteu a tendência de redução constante do orçamento da educação, que vinha ocorrendo desde a aprovação da regra fiscal do Teto de Gastos. Mesmo que o orçamento tenha sido elaborado ainda pelo governo anterior, durante o período de transição foi proposta uma emenda constitucional que garantia maior espaço fiscal, tendo a educação recebido

um maior aporte de recursos em 2023 do que nos anos anteriores ou um valor reajustado acima da inflação, recompondo parte das perdas sistemáticas em anos anteriores.

A nova regra fiscal foi aprovada de modo um pouco melhor do que o Teto de Gastos, mas também é muito restritiva. Precisamos de atenção, pois a busca pelo déficit zero no resultado primário pode gerar uma execução orçamentária menor do que o autorizado, que – a nosso ver – ainda está longe de ser suficiente.

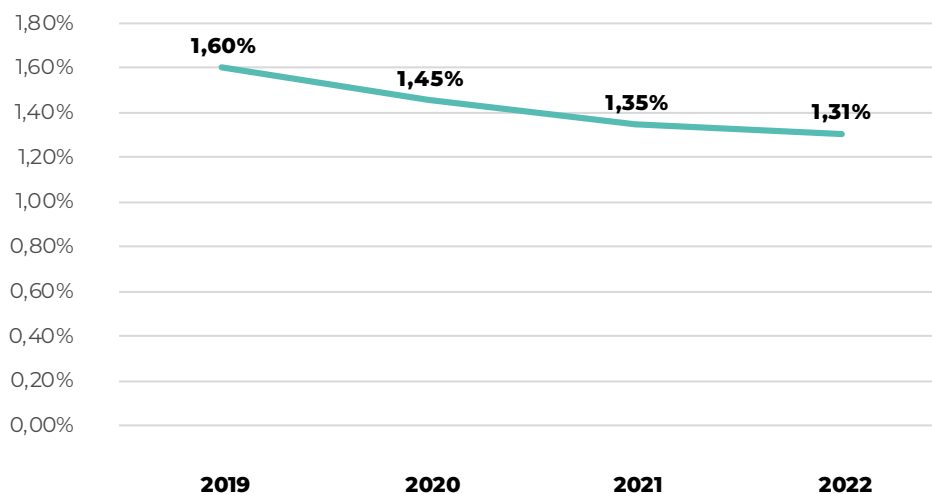
A ala neoliberal da mídia e da classe política repete à exaustão que não faltam recursos, mas gestão. Até mesmo uma [Nota Técnica da Consultoria de Orçamento do Congresso Nacional](#) reforça que a meta de financiamento dos Planos Nacionais de Educação nunca é cumprida, porque

tem sido comum a inclusão, nos planos nacionais, regionais e setoriais, de metas temporais de desempenho e de comandos para que as leis orçamentárias honrem as metas estabelecidas. Trata-se de entendimento equivocado do propósito de tais planos, que não devem substituir o devido processo legislativo-orçamentário, mas apoiar a tomada de decisão das autoridades quanto aos diagnósticos e aos melhores cursos de ação para alcançar objetivos priorizados na arena política e gerencial do Estado.

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 1/2023 – Agendas do PPA 2024-2027. Consistência de longo prazo, coerência do marco lógico de médio prazo e adequação financeira e orçamentária das Agendas Prioritárias e Transversais. Parte I – Agendas Prioritárias: eixo social. Brasília (DF): Congresso Nacional, dez. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/plppa-2024-2027_agendas-do-ppa_.pdf>.

Aqui, a burocracia do Estado questiona a participação popular ao dizer que em um plano decenal não se devem impor metas para o planejamento orçamentário. Os tecnocratas de Brasília (DF) aparentemente se comportam como se estivessem em uma posição hierarquicamente superior a ponto de pressupor que o instrumento de análise por eles utilizados se sobrepõe às experiências cotidianas compartilhadas por quem se faz valer do uso das escolas públicas em regiões rurais, periféricas, quilombolas, indígenas e ribeirinhas. Além disso, se com pressão popular já é difícil avançarmos nesta pauta, sabemos que sem pressão popular não avançamos. No gráfico 7, por exemplo, podemos notar a queda dos valores autorizados para a função educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) entre 2019 e 2022, ainda que consideremos os atos populares contra os cortes na educação que vinham se espalhando antes da pandemia da Covid-19.

GRÁFICO 7 VALORES AUTORIZADOS PARA A FUNÇÃO EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB (DE 2019 A 2022)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

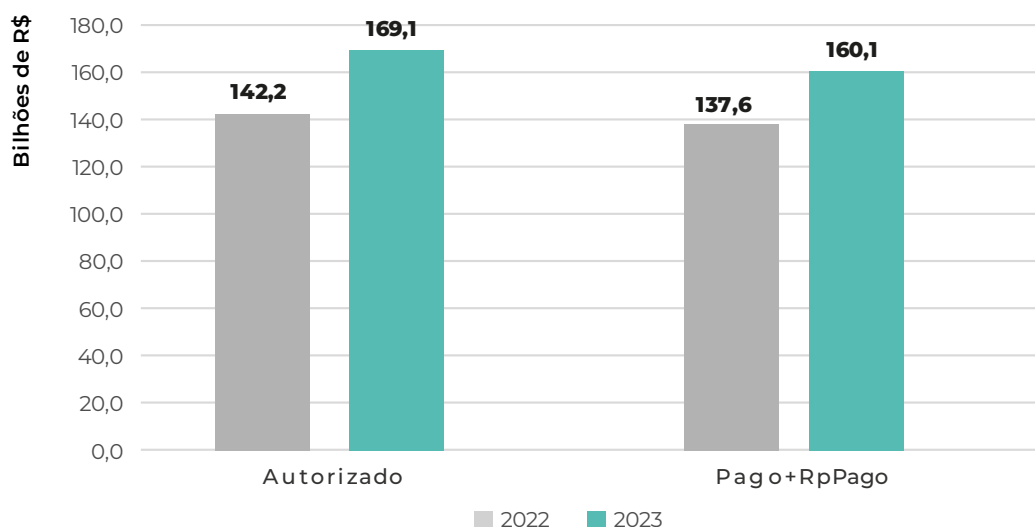
Em períodos autoritários, quando o poder popular é cerceado, vemos as conquistas irem ladeira abaixo, conforme é demonstrado no gráfico 7. Os recursos para a função educação representavam 1,6% do PIB em 2019 e chegaram a 1,31% em 2022, quando a meta prevista no PNE era chegar a 10% em 2024, somando-se os recursos federais, estaduais e municipais. E estamos, neste momento, em cerca de 55% do PIB, contando todos os recursos para a educação. Ainda que o planejamento estipule objetivos louváveis, os dados sugerem que a tecnocracia parece estar atuando em sentido oposto, escasseando os recursos disponíveis como demonstração de um descaso político com a educação.

E, em tempos de novo PNE, esperamos que as decisões da Conae 2024 sejam consideradas em todas as metas do novo plano. E que cheguemos, finalmente, ao financiamento adequado, para que tenhamos uma educação de qualidade.

3.1. Perfil dos gastos federais com educação

Como explicitamos, devido à aprovação da [Emenda Constitucional nº 126/2022](#), também conhecida como PEC da Transição, foi possível alocar um recurso maior para a educação, pois o valor proposto pelo governo anterior, responsável pelo orçamento de 2023, era inferior ao de 2022, que já vinha de uma sequência de cortes, especialmente para o ensino superior, sob a responsabilidade primeira do Governo Federal.

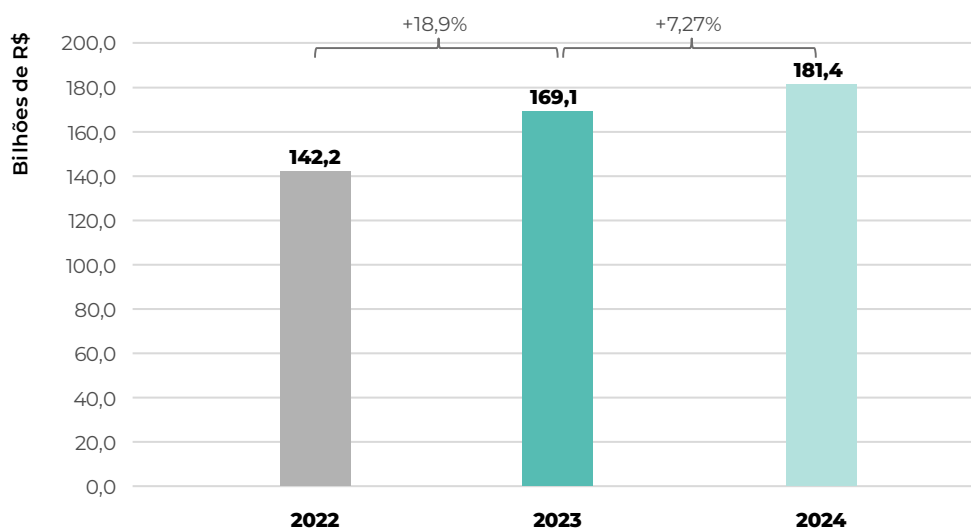
GRÁFICO 8 EXECUÇÃO FINANCEIRA DO MEC (EM 2022 E 2023)
(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Então, para o Ministério da Educação, houve um acréscimo de cerca de 20% nos valores autorizados e, com relação à execução financeira, cerca de 17% a mais em relação ao ano anterior (veja o gráfico 8), ou seja, bem acima da inflação, já sem o peso do Teto de Gastos. Percebemos que houve uma execução maior de recursos em todas as subfunções relacionadas à função educação, comprovado pela maior execução financeira do MEC como se contata no gráfico 9; no entanto, como as políticas haviam sido desmanteladas, o processo foi mais demorado, pois foi preciso recompor equipes, programas, secretarias e o próprio orçamento, de modo a possibilitar que a execução não fosse tão alta quanto o desejado.

GRÁFICO 9 VALORES AUTORIZADOS PARA O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (DE 2022 A 2024)
(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

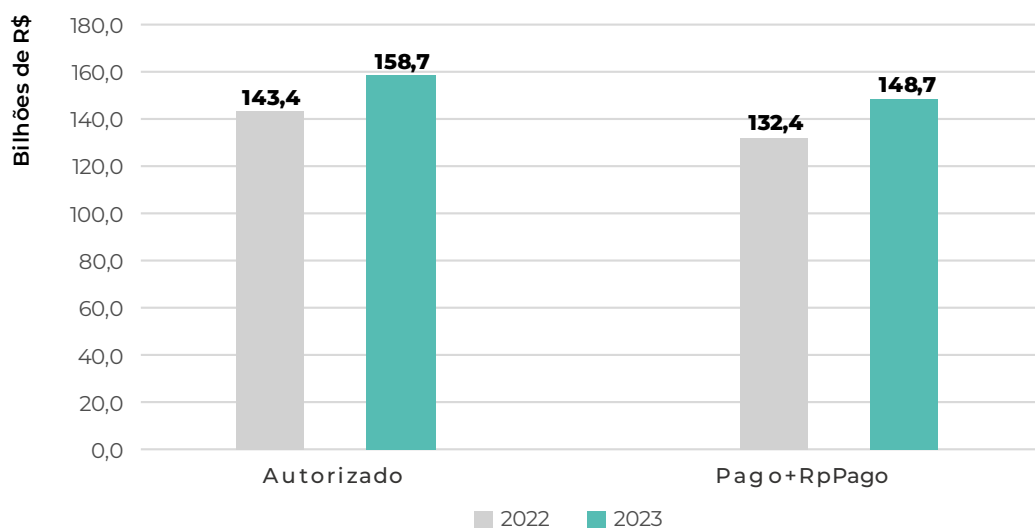


Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Em 2023, houve um aporte de 18,9% a mais no autorizado para o MEC com relação a 2022. Já de 2023 para 2024, o aumento foi de cerca de 7%. E há boas notícias, pois em 2023 houve a recomposição da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi), que tem uma atenção especial para a educação de jovens e adultos (EJA) e hoje funciona mais como suplemento da educação regular, visto que a faixa etária com maior presença na EJA, de acordo com o Censo Escolar 2023, é entre 17 e 20 anos, quando tais jovens deveriam estar na educação regular. Portanto, é muito importante como forma de inclusão e também por conta da educação quilombola, para os direitos humanos etc.

Com relação à execução financeira da função educação em 2023, foi de R\$ 16 bilhões a mais do que em 2022, conforme mostra o gráfico 10. Isso é perceptível em várias políticas, tais como as da educação básica, do ensino superior e da educação de jovens e adultos.

GRÁFICO 10 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO (EM 2022 E 2023)
(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



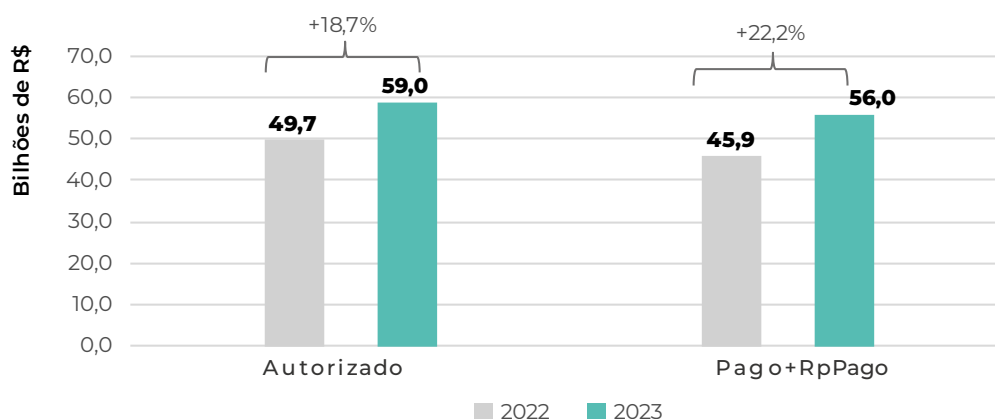
Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

3.1.1. Educação básica

A educação básica teve uma execução financeira 22% maior do que em 2022, passando de R\$ 46,9 bilhões para R\$ 56 bilhões, respectivamente (veja o gráfico 11). Além disso, percebemos mais recursos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que saiu de R\$ 3,8 bilhões de execução em 2022 para R\$ 5,4 bilhões em 2023 (aumento de 42%). A ação de implementação de escolas para a educação infantil foi de R\$ 88,5 milhões em 2022 para R\$ 428,3 milhões em 2023 (aumento de quase 5 vezes o valor inicial).

GRÁFICO 11 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA SUBFUNÇÃO EDUCAÇÃO BÁSICA (EM 2022 E 2023)

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

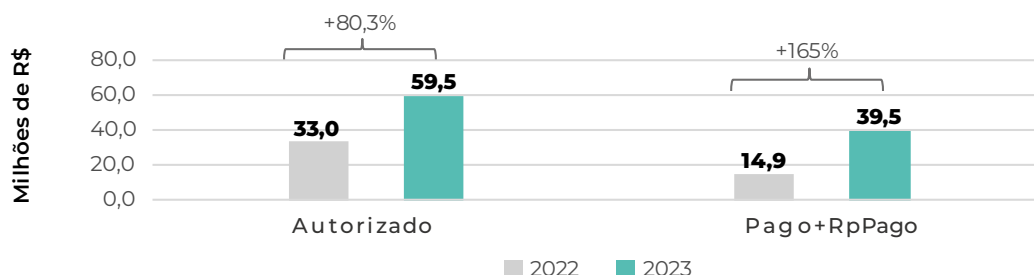
A educação de jovens e adultos (EJA) teve uma execução financeira quase três vezes maior do que em 2022 (veja o gráfico 12). Aliás, o Governo Federal vinha há tempos ignorando a referida política, deixando-a unicamente sob a responsabilidade dos estados e municípios, sem exercer a sua função complementar. Com o retorno da Secadi e a preocupação com as populações mais vulnerabilizadas, a EJA teve reforço orçamentário. No entanto, a execução financeira ainda foi insuficiente, por alguns fatores que merecem atenção.

O primeiro deles se deve ao desmonte das políticas durante o governo anterior, o que acarretou que o atual governo tivesse de recompô-las tecnicamente e estruturalmente, atrasando a execução financeira neste momento inicial, afetando o ano fiscal. Além disso, a execução é descentralizada, pois depende dos entes subnacionais para que o processo se complete.

Dados do Censo Escolar indicam que a EJA recebe alunos provenientes do ensino regular. De 2020 para 2021, aproximadamente 107,4 mil alunos dos anos finais do ensino fundamental e 90 mil do ensino médio migraram para a EJA. São alunos com histórico de retenção e que buscam meios para a conclusão dos ensinos fundamental e médio. O cenário ideal, entretanto, seria aquele em que todos os alunos pudessem concluir o ensino fundamental aos 14 ou 15 anos e o ensino médio aos 17 ou 18 anos, frequentando uma escola regular e, de preferência, no turno diurno. No Brasil, de acordo com dados da PNAD Contínua, há 68 milhões de pessoas acima de 18 anos que não estudam e não concluíram a educação básica.

GRÁFICO 12 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS – EJA (EM 2022 E 2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



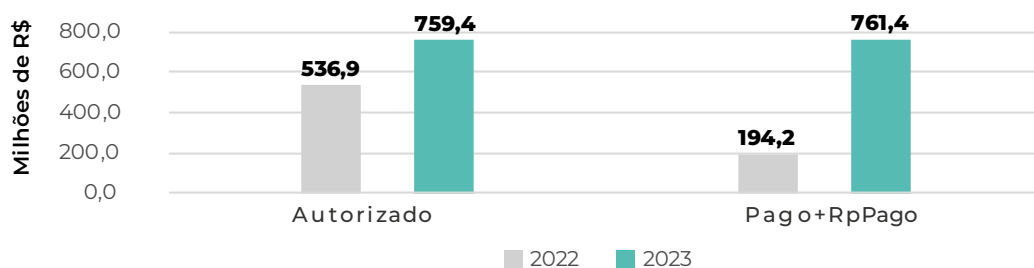
Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

A educação infantil também recebeu mais recursos em 2023, com execução de R\$ 761,4 milhões ou R\$ 567,20 milhões a mais do que no ano anterior (veja o gráfico 13). Os motivos são os mesmos: maior priorização das políticas sociais e uma atenção especial às políticas de redução de desigualdades, como a construção e manutenção de creches, em apoio aos municípios, primeiros responsáveis pela educação infantil, que em 2023 teve um aumento de 5,3% no número de matrículas na rede pública, de acordo com o [Censo Escolar 2023](#).

Entre 2019 e 2022, houve crescimento vegetativo do número de vagas em creches, ficando em 36% da demanda, quando a meta do Plano Nacional de Educação para 2024 é de 50%, o que provavelmente não será atingido. Ou seja, 64% das crianças não tem vaga disponível em creches públicas. Além de alarmante, o número reflete a insuficiência da dotação orçamentária que, apesar de ter crescido, não saiu da casa de algumas centenas de milhões, o que para a realidade de um país continental como o Brasil é pouco.

GRÁFICO 13 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO INFANTIL (EM 2022 E 2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

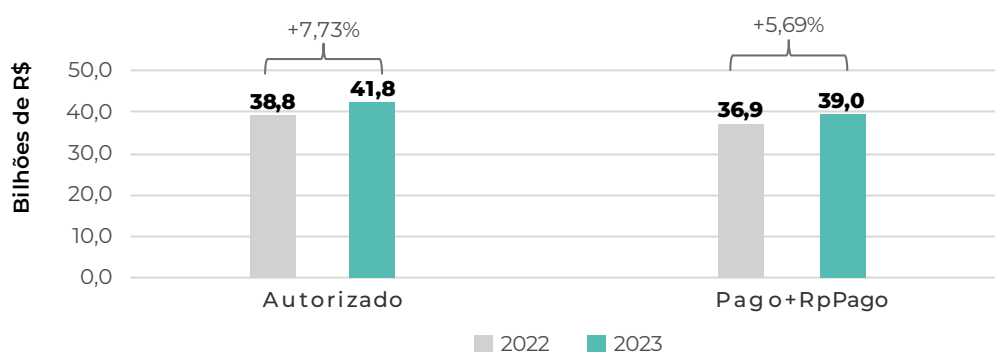
3.1.2. Educação superior

A subfunção ensino superior, conforme denunciemos nos balanços anteriores, foi bastante prejudicada, devido ao Teto de Gastos, até porque a maior parte dos recursos para esta etapa de ensino vem do orçamento federal. Desde 2016 que as universidades, a pesquisa, a extensão e as bolsas-permanência vêm sofrendo severos cortes, o que dificulta o avanço de pesquisas e mesmo da inclusão de um maior número de estudantes na vida acadêmica. Depois de 11 anos de valores congelados, por exemplo, as bolsas de mestrado e doutorado da CAPES e CNPQ tiveram reajuste em 2023.

Conforme pode ser observado no gráfico 14, percebemos uma melhoria da citada execução em 2023, chegando perto de R\$ 40 bilhões; no entanto, ainda é bastante incipiente, visto que se trata de um valor semelhante aos valores de 2014, por exemplo, ou seja, está bastante defasado. Importa notar que, apesar do aumento significativo da dotação orçamentária, o índice de contingenciamento das despesas subiu de 4,9% em 2022 para 6,7% em 2023. As universidades estão com necessidades reprimidas ao longo da vigência do Teto de Gastos e perdendo a nossa nova geração de formandos para as universidades estrangeiras, que oferecem melhor estrutura e programa de carreira acadêmica. Os gastos com ensino superior impactam diretamente no desenvolvimento científico e tecnológico do país e na qualificação profissional de nossa juventude.

GRÁFICO 14 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA SUBFUNÇÃO ENSINO SUPERIOR (EM 2022 E 2023)

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

3.2. De olho em 2024

De acordo com o gráfico 9, os recursos autorizados para o Ministério da Educação em 2024 estão R\$ 12,3 bilhões acima do que foi autorizado em 2023, passando de R\$ 169,1 bilhões para R\$ 181,4 bilhões, respectivamente. Além disso, estão R\$ 21,3 bilhões acima do executado em 2023, que foi de R\$ 160,1 bilhões. No entanto, a execução total não é garantida, devido às âncoras fiscais, a expectativa de receita que nem sempre se realiza como o esperado, além de inúmeros obstáculos, tais como a execução de programas descentralizados, que depende de outros entes da Federação. Por isso, precisamos ficar atentos e cobrar do governo a prioridade para o atendimento de crianças, adolescentes e jovens, como prevê a Constituição Federal.

Mesmo que tenhamos superado um período de trevas para as políticas públicas, voltando ao mundo democrático, retornamos também à situação de sociedade civil organizada, que cobra a execução máxima de recursos para a realização de direitos e sem retrocessos.

Como tivemos um enorme retrocesso, é esperado que se precise de tempo para reorganizar a casa e restabelecer um mínimo de normalidade. Então, passado o primeiro ano e com o novo Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, esperamos que, em 2024, as condições de execução das políticas sejam mais favoráveis e que o MEC esteja mais aberto à participação dos movimentos sociais e de organizações da sociedade civil de defesa de direitos e dê menos espaço para fundações e institutos ligados ao terceiro setor.

3.2.1. Plano Plurianual 2024-2027

Além disso, a partir de 2024, dá-se início ao novo PPA, elaborado pelo governo em exercício, que resgata esse importante instrumento de planejamento, que nos permite entender melhor o orçamento anual.

O novo PPA trouxe novidades para a educação: serão três programas, um voltado para a educação básica, outro para a educação profissional e tecnológica e, por fim, um para a educação superior. Antes eram seis programas, que separavam a educação infantil da educação básica, tratando-as como estanques. Além disso, agora poderemos fiscalizar melhor as políticas, pois temos metas e indicadores para acompanhá-las.

As mudanças são boas, mas temos de ter atenção para ver como se apresentará a proposta do Plano Nacional de Educação, que abará este PPA e outros dois, visto que é um plano decenal. Precisamos ver se estarão sintonizados ou não.

Para a educação básica, são anunciadas a elevação da qualidade e a promoção da equidade; no entanto, o novo arcabouço fiscal também é muito restritivo, de modo que pode afetar os orçamentos da educação e da saúde, o que nos traz a preocupação de que o financiamento da educação não será ampliado conforme a necessidade represada. Há um déficit

de salas de aula em várias unidades da Federação, razão pela qual o Governo Federal precisa aportar mais recursos para infraestrutura, dentre várias outras mazelas a serem priorizadas, como a ampliação de vagas para creches.

Para a educação superior, a proposta é a ampliação do acesso e a permanência, até porque estamos há tempos sem o crescimento das universidades públicas; contudo, esperamos que a nova âncora fiscal não dificulte a retomada de programas equivalentes ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), por exemplo, que expandiu significativamente os *campi*, de forma descentralizada, criando vagas em locais onde antes não havia ensino superior disponível.

Agenda necessária

Ao longo de 2024 iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos ser prioritárias para a educação no Brasil:

- ◆ Mais recursos para a educação, com vistas a perseguir as metas do PNE.
- ◆ Apresentação de uma proposta de Plano Nacional de Educação focalizado em reduzir desigualdades e que seja antirracista e antissexista.
- ◆ Aumento dos recursos para o ensino superior.

Direito à cidade



Panorama geral

Como tem ocorrido há algum tempo, o ano de 2023 começou com cenas de deslizamentos de terras e temporais, vitimando cidades brasileiras. Logo no início de seu mandato, o presidente Lula visitou a cidade de Araraquara (SP), devido a mais um desastre. Ao longo dos meses, as cenas de cidades debaixo d'água e de pessoas perdendo suas casas e vidas voltaram a se repetir em diversos municípios, de norte a sul do Brasil. Da mesma forma, extremos de calor também foram sentidos e atingiram municípios de todo o País. Vivemos um ano em que as mudanças climáticas foram sentidas intensamente.

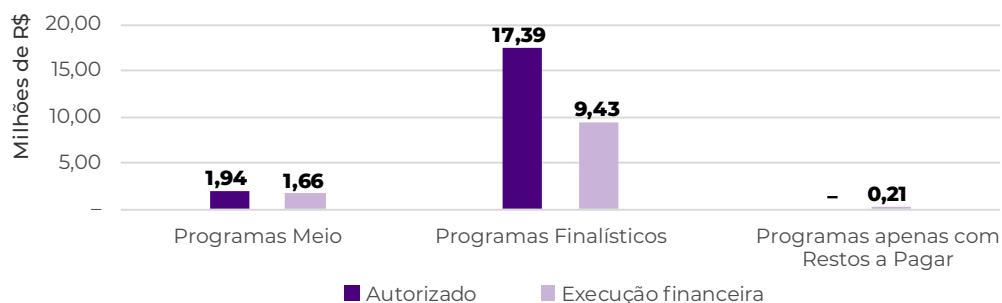
Se um dia já foi, hoje não é possível desconectar o direito à cidade do enfrentamento da crise climática. [Cerca de 124,1 milhões de brasileiros vivem em concentrações urbanas, ou seja, 61% da população do País](#). Garantir direitos há muito reivindicados por movimentos sociais, como moradia digna e saneamento básico, é também um caminho para adaptar as cidades e torná-las mais resilientes aos extremos climáticos, que se fazem sentir de forma crescente. Por outro lado, investir em direitos como o transporte público também tem o potencial de incentivar a mudança de matriz energética do País, com mais transportes coletivos e modais não motorizados substituindo o uso do automóvel.

Os esforços por adaptação e mitigação das mudanças climáticas em meio urbano atendem, portanto, a demandas fundamentais e históricas de seus habitantes. Por isso, neste Balanço do Orçamento da União, relacionamos as políticas que analisamos nos últimos anos com a necessidade de priorizar a adaptação climática das cidades brasileiras. Para tal, centraremos nossas análises nos gastos do Ministério das Cidades, assim como em funções específicas, como urbanismo e habitação.

Segundo dados obtidos pelo Portal Siga Brasil, foram executados R\$ 11,3 bilhões pelo Ministério das Cidades em 2023. A porcentagem de execução financeira do orçamento aprovado, porém, ainda deixa a desejar. Cerca de 57% dos recursos autorizados foram efetivamente executados, o que demonstra os efeitos do desmonte das políticas urbanas e das estruturas para executá-las nos anos anteriores. A maior parte dos gastos do Ministério das Cidades (R\$ 9,43 bilhões ou 83% do total) foi destinada, em 2023, a programas e ações finalísticos, conforme pode ser observado gráfico 15.

GRÁFICO 15 DISTRIBUIÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (2023)

(valores em bilhões de reais, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Passemos, portanto, à análise da execução dos recursos finalísticos.

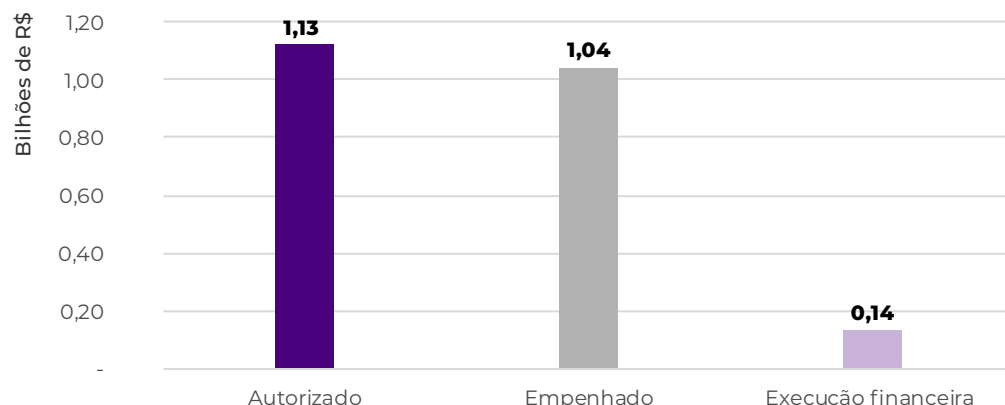
4.1. Saneamento básico

Os recursos investidos em saneamento básico cresceram quase 40 vezes entre 2022 e 2023, saindo dos R\$ 3,4 milhões para R\$ 135,58 milhões de execução financeira. Em 2022, tratava-se apenas de recursos provenientes de restos a pagar de anos anteriores.

O crescimento da execução é louvável, mas, mais uma vez, chama a atenção a diferença entre o orçamento autorizado e o orçamento executado. Como evidencia o gráfico 16, o orçamento empenhado foi próximo do autorizado, mas a execução financeira se manteve muito aquém, da ordem de R\$ 135 milhões, o que representa 12% do valor autorizado.

GRÁFICO 16 EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES DESTINADOS AO SANEAMENTO BÁSICO (2023)

(valores em bilhões de reais, corrigidos pela IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Trata-se de uma taxa de execução de apenas 12%, ainda que o empenho tenha chegado a 93%. Como é fato que, para se fazer avançar o direito ao saneamento básico, esbarrou-se na estrutura do Estado, que foi desmontada nos últimos anos, dificultando a execução do recurso, isso também implica dizer que há um agravamento da demanda por esse tipo de política.

As consequências do abandono de uma política de saneamento são sentidas principalmente por populações residentes em regiões periféricas, majoritariamente negras. Assim, o compromisso declarado da atual gestão de enfrentar o racismo passa por melhorar a execução financeira do programa de saneamento básico, fazendo a política chegar, de fato, à ponta.

4.2. Habitação

No que tange ao Programa Moradia Digna, o avanço é notável. Se, em 2022, a execução financeira foi de pouco menos de R\$ 1 milhão, em 2023 os recursos despendidos alcançaram quase R\$ 10 bilhões.

Neste caso, 96% dos recursos autorizados para 2023 foram executados. O efeito da retomada da política de moradia, portanto, vem sendo sentido na ponta.

Boa parte desses gastos resulta da liberação do pagamento das prestações do programa Minha Casa Minha Vida para favorecidos pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e pelo Programa Bolsa Família cujos imóveis tenham sido subsidiados pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Até porque, no governo anterior não houve política habitacional para esta parcela da população, sendo que favoreceram especialmente a faixa 2, ou com renda acima de R\$ 4 mil.

Nesta ação, foram investidos R\$ 8,1 bilhões, com base em uma política claramente redistributiva, cujos efeitos positivos são imediatamente sentidos pelos setores mais empobrecidos do País, funcionando, portanto, como uma excelente medida de enfrentamento das desigualdades sociais, raciais e de gênero.

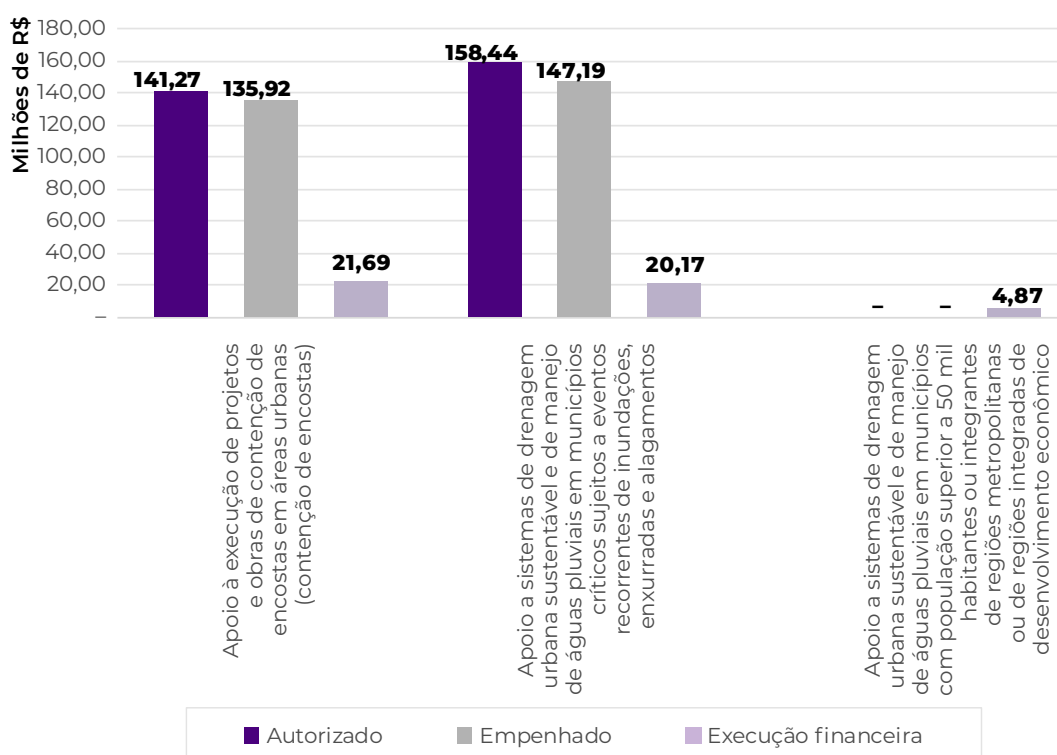
Além disso, R\$ 795 milhões foram aplicados no Fundo de Desenvolvimento Social, o que possibilitará novos acessos a financiamentos para habitações populares. Foram investidos, ainda, R\$ 145 milhões em subvenções para a ampliação do acesso a financiamentos para habitações de interesse social e para habitações de interesse social em cidades com menos de 50 mil habitantes. É importante lembrar que a referida faixa de renda estava excluída de financiamento habitacional no governo anterior.

4.3. Gestão de risco e resposta a desastres

A crise climática que enfrentamos agrava problemas históricos dos setores empobrecidos do País, como habitações em locais de risco e sujeitos a enchentes, alagamentos e enxurradas. São principalmente mulheres e homens negros afetados pelos desastres que vivemos e viveremos, em decorrência, justamente, de uma estrutura de organização urbana que é herdeira direta da escravidão. Portanto, é necessário construir uma política pública forte de enfrentamento dos desastres e, principalmente, gerir os riscos que deles ocorrerem, preservando as vidas e os bens de suas possíveis vítimas. Além de sua óbvia importância, tais medidas têm também caráter de reparação histórica.

O programa orçamentário relacionado à referida urgência se chama Gestão de Riscos e Desastres e teve sua execução financeira ampliada em 30 vezes em 2023, saindo de R\$ 1,44 milhão para R\$ 43,72 milhões. Tais recursos foram implementados de acordo com gráfico 17.

GRÁFICO 17 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS EXECUTADOS DO PROGRAMA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES (2023)
(valores em milhões de reais, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

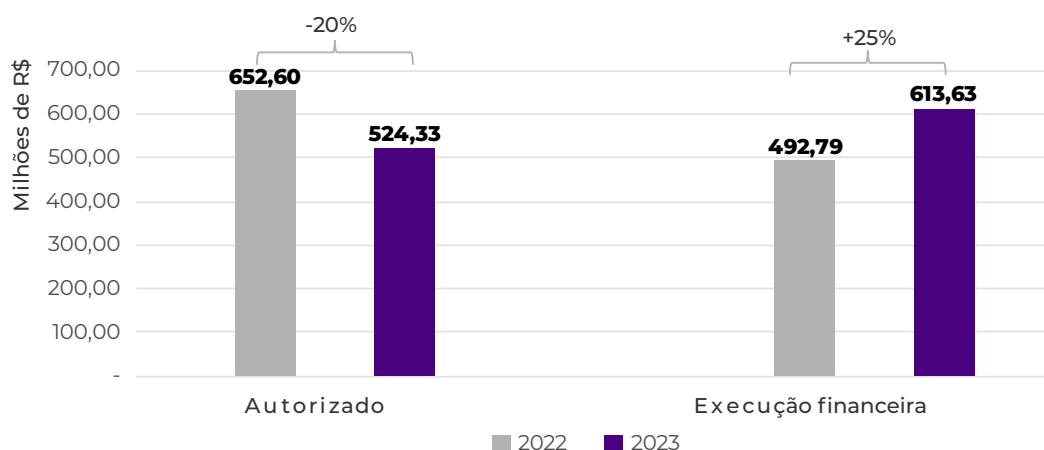
Aqui, mais uma vez, vale frisar que, mesmo com o aumento dos recursos executados, a taxa de execução em relação ao orçamento autorizado foi consideravelmente baixa. Apenas 16% dos recursos autorizados, da ordem de R\$ 299,7 milhões, foram efetivamente executados. Assim como nos outros programas orçamentários em que percebemos essa situação, os recursos empenhados praticamente alcançaram o orçamento autorizado, na taxa de 94%.

4.4. Transporte coletivo e mobilidade urbana

No que tange aos recursos investidos em transporte coletivo urbano, a análise da subfunção de mesmo nome indica um aumento de 25%, em termos reais, do recurso executado entre 2022 e 2023, passando de R\$ 492,80 milhões para R\$ 613,64 milhões, respectivamente, ainda que o recurso autorizado inicialmente fosse menor em 2023 do que em 2022. É o que demonstra o gráfico 18.

GRÁFICO 18 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA SUBFUNÇÃO TRANSPORTE COLETIVO (EM 2022 E 2023)

(valores em milhões de reais, corrigidos pela IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

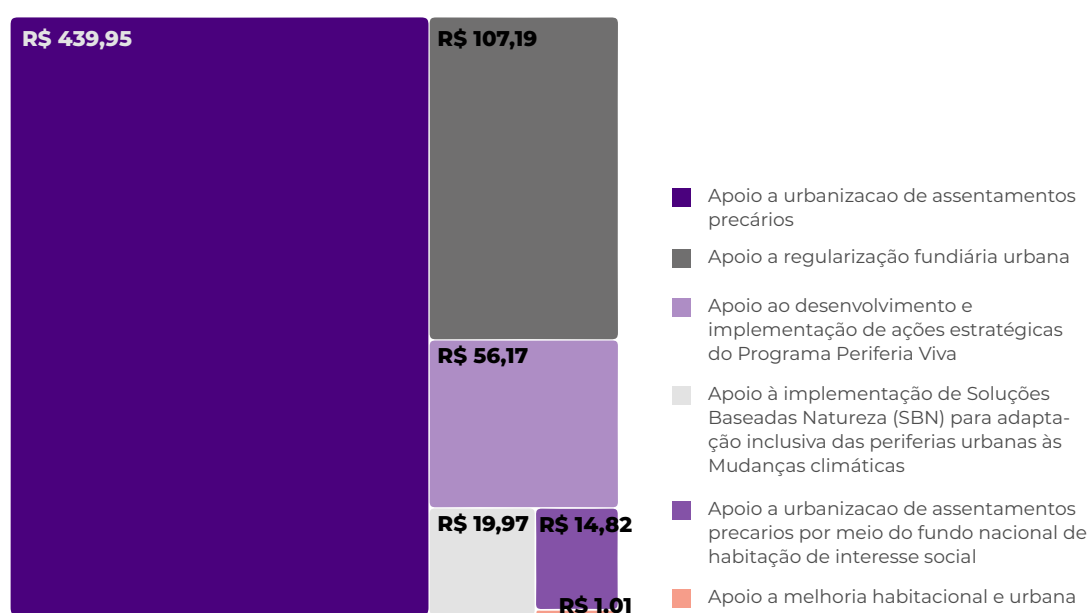
O principal gasto da subfunção ocorreu na ação Funcionamento dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros (2843), destinada a manter a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (R\$ 325,69 milhões), da qual a União é a maior acionista. Os demais gastos foram para a ação Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano (00T 3), cujo objetivo é apoiar a melhoria do transporte coletivo, seja em infraestrutura viária, seja em equipamentos e veículos (R\$ 288,56 milhões).

Por isso, defendemos a aprovação da [Proposta de Emenda Constitucional \(PEC\) nº 25/2023](#), que cria condições para a regulamentação do transporte como direito social, de acordo com o disposto no artigo 6º da Constituição Federal. A PEC foi elaborada em parceria com organizações e com o movimento social por tarifa zero, abrindo caminhos para o estabelecimento de um transporte público de fato público, pago com tributos, além de permitir a aprovação de lei sobre o Sistema Único de Mobilidade.

4.5. De olho em 2024

As expectativas para 2024 são positivas, diante da criação, no PPA 2024-2027, de novos programas orçamentários para as cidades brasileiras, desta vez pensados de forma integrada. Destacamos aqui o Programa Periferia Viva, cujo objetivo é reduzir as desigualdades socioterritoriais, com a participação das populações beneficiárias. A forma como se dará a participação, no entanto, ainda não está explícita e merece nossa atenção. Serão destinados R\$ 639,121 milhões, divididos conforme mostra o gráfico 19.

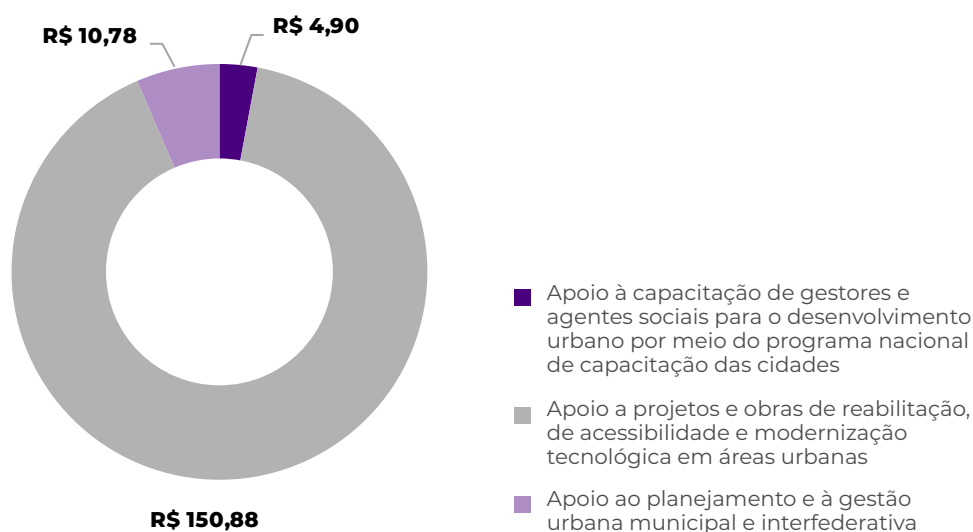
GRÁFICO 19 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS AUTORIZADOS PARA O PROGRAMA PERIFERIA VIVA (2024)
(valores em milhões de reais)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

O Programa Cidades Melhores se relaciona com o enfrentamento da crise climática nas cidades brasileiras, também pensado a partir das desigualdades socioterritoriais. Para tal, o orçamento autorizado em 2024, de R\$ 166,559 milhões, se distribui entre três ações, conforme mostra o gráfico 20.

GRÁFICO 20 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS AUTORIZADOS PARA O PROGRAMA CIDADES MELHORES (2024)
(valores em milhões de reais)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

O programa Gestão de Riscos e Desastres teve o orçamento autorizado de R\$ 2,29 bilhões para 2024, o que possibilitará a realização de uma política mais consistente de enfrentamento e prevenção dos extremos climáticos. Os recursos são distribuídos principalmente entre: (I) ações da Defesa Civil, com maior montante de recursos (R\$ 1,13 bilhão); (II) ações de drenagem urbana e manejo (R\$ 447 milhões); (III) apoio para a realização de estudos e obras dos entes federados para a contenção de cheias, inundações e erosões (R\$ 223 milhões); (IV) subvenção econômica para o Programa de Sustentação do Investimento e o Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais (R\$ 216 milhões); e (V) contenção de encostas (R\$ 200 milhões).

No que tange à mobilidade urbana, seguirá em discussão no Congresso Nacional em 2024 a PEC 25/2023, uma das possibilidades de financiamento não tarifário para o transporte coletivo urbano, solução que consideramos mais adequada para dar conta da crise vivida no setor, a partir da criação do Sistema Único de Mobilidade.

Enquanto a PEC 25/2023 aguarda tramitação no Congresso Nacional, foram autorizados R\$ 945 milhões para a ação Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano, que seguirá contribuindo com infraestrutura e equipamentos para o sistema. A ação Apoio ao Transporte Não Motorizado também ganhou impulso, com R\$ 4,5 milhões autorizados para modais ativos. Há, portanto, a possibilidade de investir no transporte coletivo e não motorizado como medida de garantia do direito à cidade e de mitigação das mudanças climáticas.

Agenda necessária

Ao longo de 2024, iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para o alcance do direito à cidade:

- ◆ Garantir a participação popular para a execução das ações do Programa Periferia Viva.
- ◆ Criar um fundo de financiamento do transporte público urbano, rumo à tarifa zero, juntamente com a aprovação da PEC 25/2023, que prevê a organização do Sistema Único de Mobilidade.
- ◆ Ampliar os recursos e as capacidades das cidades brasileiras para mitigar e prevenir desastres.

Energia:

Geração Distribuída



Panorama geral

Neste capítulo, apresentamos a primeira análise da execução financeira da área de energia. Diante da urgência climática, considerando que a transição energética é um mecanismo primordial para que possamos reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e engendrar políticas de adaptação para as populações mais afetadas pelas ocorrências do clima, o aspecto fiscal, para que tais propósitos sejam alcançados, é de significativa importância.

A análise dos dados orçamentários se concentra na identificação dos recursos dedicados à expansão da geração distribuída (GD) com caráter social, sobretudo em um cenário de mudanças decorrentes da Lei nº 14.300/2022, que reestruturou o setor.

O Brasil, fundamentalmente a partir de 2023, com a posse do governo Lula, vem se colocando, sobretudo nos espaços internacionais, como protagonista da transição energética global, basta ver o seu potencial para a produção de energia renovável. No entanto, a expansão dessa energia no País muitas vezes não é problematizada, apesar das importantes disfunções existentes. São exemplos os elevados impactos sociais e ambientais causados às populações locais e a perpetuação do modelo de contratação energética, ao menos no que se refere ao setor elétrico, privilegiando grandes consumidores, em detrimento das pessoas empobrecidas das periferias das grandes cidades, de camponeses e de povos e comunidades tradicionais, entre outras.

Além dos mencionados fatores, a narrativa brasileira é por vezes dúbia, devido à aposta do Governo Federal na expansão da exploração dos combustíveis fósseis. Atualmente, o [Brasil se configura como o nono maior produtor global de petróleo](#),¹⁷ tendo como planejamento governamental, ainda nesta década, [ocupar a quarta posição](#).¹⁸ A expressiva expansão verificada só é possível graças ao aporte de [volumosos subsídios por parte da União](#).¹⁹ Como se não bastasse, o Governo Federal pretende explorar novas reservas de petróleo, especificamente na margem equatorial, mesmo diante da presença do alto risco ambiental e social que poderá acarretar à região.

17 Relação dos maiores produtores de petróleo em 2022, publicada pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP). Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-produtores-mundiais-de-petroleo/>>. Acesso em: 21 de fev. de 2024.

18 Anúncio feito, em 2023, pelo Ministério de Minas e Energia (MME) com a intenção de elevar o Brasil ao quarto maior produtor mundial de petróleo até 2029. Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-desenvolve-projeto-para-elevar-investimentos-e-tornar-o-brasil-o-quarto-maior-produtor-de-petroleo-do-mundo>>. Acesso em: 21 de fev. de 2024.

19 O Inesc publica anualmente a estimativa de subsídios aos combustíveis fósseis. Disponível em: <<https://inesc.org.br/subsidios-aos-combustiveis-fosseis-crescem-em-2022-e-sao-5-vezes-maiores-que-os-incentivos-as-energias-renovaveis>>. Acesso em: 10 de mar. de 2024.

5.1. Geração distribuída

Considerar a transição energética para além da diversificação ou substituição de fontes nas matrizes é o desafio posto para que possamos configurá-la como justa socioambientalmente. Assim, é essencial levar em consideração fatores como: (I) os impactos sociais e ambientais causados ao longo da cadeia de produção antes que se inicie o processo de geração das fontes; (II) a capacitação e a geração de empregos; e (III) o desenvolvimento econômico e social para as comunidades onde os empreendimentos de geração de energia são alocados, respeitando seus direitos e suas culturas.

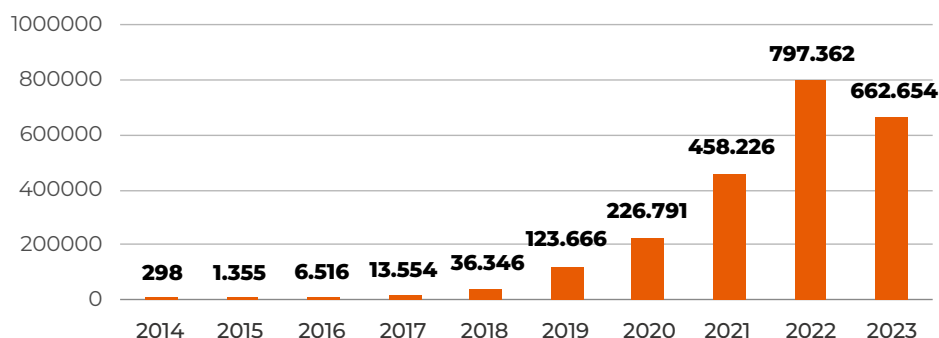
Outra forma de se pensar a transição é descentralizando a produção da energia. Neste formato, chamado de geração distribuída (GD) de eletricidade, a geração acontece no local ou próximo ao consumo. As vantagens do referido modelo são as seguintes: (I) aumento da potência instalada do parque gerador do País, garantindo maior segurança energética; (II) redução da pobreza energética; (III) aumento da sensação de pertencimento das populações e comunidades que passam a se constituir em consumidoras-geradoras; e (IV) maior adaptação das populações impactadas por ocorrências climáticas, sobretudo dos agricultores familiares, podendo angariar segurança hídrica e alimentar para tais famílias.

De acordo com a [Agência Nacional de Energia Elétrica \(ANEEL\)](#), no Brasil, a principal fonte de geração distribuída é constituída pelas usinas solares fotovoltaicas (UFV), que representavam, até 2023, 99,99% do universo do citado modelo de geração. As demais fontes (eólica, central geradora hidrelétrica e biomassa) proviam apenas 741 instalações de um total de 2,32 milhões de unidades.²⁰

É importante destacar que, ao longo dos últimos 10 anos, como mostra o gráfico 21, período no qual a GD vem ganhando escala, 2022 foi o ano com maior número de conexões (cerca de 800 mil). Trata-se de um fato que se deve à promulgação do Marco Regulatório da Micro e Mini Geração Distribuída (Lei nº 14.300/2022), que diminuiu a isenção integral dos encargos tarifários para os proprietários de GD, que passou a valer em março de 2023, configurando uma procura de novas instalações ao longo do ano de 2022.

20 A ANEEL apresenta, em um *dashboard*, dados pertinentes à geração distribuída ao longo do período em que o referido modelo vem ganhando escala no Brasil. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2VmMmUwN2QyWFVOS0ZDE3LWl3NDMtZDk0NGI4MGU2NTkxIiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjY-TctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOiR9>>. Acesso em: 22 de fev. de 2024.

GRÁFICO 21 QUANTIDADE DE CONEXÕES DE GERAÇÃO DISTRIBUÍDA (DE 2014 A 2023)



Fonte: elaboração própria, com dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Em 2023, de acordo com a [Empresa de Pesquisa Energética \(EPE\)](#),²¹ a GD, por intermédio das usinas solares fotovoltaicas, representava 8,3% da capacidade instalada total de energia elétrica no País e 10,8% de todas as fontes e modelos de energia renovável. Além disso, está mais presente no eixo Sul-Sudeste (com 60% das instalações), seguido pelo Nordeste (21%), Centro-Oeste (13%) e Norte (6%). Embora o [Sudeste tenha a maior população](#) (41,8%),²² é no Nordeste, sobretudo na região do Semiárido, onde, segundo o Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050),²³ se apresentam as áreas com [maiores potenciais de irradiação solar aptas para a instalação de usinas fotovoltaicas](#).

O expressivo crescimento da geração distribuída no Brasil na última década não significa que toda a sociedade esteja tendo acesso a esse formato de energia renovável. Por exemplo, ainda de acordo com a ANEEL, as instalações de GD, divididas entre as classes de consumo de eletricidade,²⁴ indicam apenas 8% aos consumidores rurais. Dados assim reforçam a necessidade de políticas públicas e de prioridades orçamentárias para que a geração distribuída possa alcançar todas as classes da sociedade, mesmo que as metas de capacidade instalada do Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050) venham sendo atingidas. Segundo o PNE 2050, a GD deveria atingir, em 2030, 13,66 MW, valor que foi superado em 2022, chegando a 17,06 MW. Já para 2050, o PNE prevê que a geração distribuída atinja 49,88 MW.

Ao se analisar o orçamento do Ministério de Minas e Energia (MME), observa-se que apenas uma ação – “Incentivo à geração de eletricidade renovável (2E75)” – poderia contribuir com a promoção da dimensão social da GD. Ainda assim, como é possível observar na tabela 2, além do fato de que os recursos autorizados são baixos em relação à importância da citada

21 Balanço Energético Nacional, publicado pela Empresa de Pesquisa Energética. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-748/topico-681/BEN_S%C3%ADntese_2023_PT.pdf>. Acesso em: 10 de mar. de 2024.

22 Censo 2022, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 10 de mar. de 2024.

23 Relatório final do Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050), publicado pela Empresa de Pesquisa Energética. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-227/topico-563/Relatorio%20Final%20do%20PNE%202050.pdf>>. Acesso em: 10 de mar. de 2024.

24 As classes de consumo de eletricidade são divididas pela ANEEL entre comercial, residencial, industrial, rural e poder público. Disponível em: <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/tarifas/entenda-a-tarifa/classes-de-consumo>>. Acesso em: 10 de mar. de 2024.

medida, nenhum valor foi executado entre os anos de 2022 e 2023, revelando, já de início, a falta de prioridade dos órgãos executores na execução de projetos e iniciativas associados à GD para que possa avançar a transição energética construída com justiça socioambiental.

TABELA 2 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO DE INCENTIVO À GERAÇÃO DE ELETRICIDADE RENOVÁVEL (2E75) (EM 2022 E 2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Anos	Autorizados (A)	Execução financeira (E)	Execução orçamentária (E/A)
2022	0,00	0,00	0%
2023	525.303,17	0,00	0%

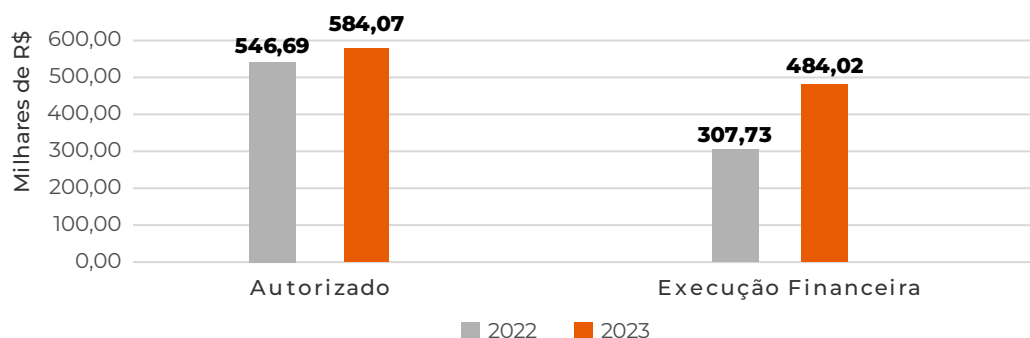
Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Com o intuito de se ampliar o escopo da análise, foram avaliados os planos orçamentários, uma vez que permitem maior detalhamento das ações orçamentárias. Neste sentido, foram encontradas, em algumas unidades orçamentárias, para além do MME, ações que podem ser direcionadas à geração distribuída com caráter social.

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) vem aportando recursos à ação “Apoio de tecnologias aplicadas” (20UQ), que abrange as energias renováveis. No entanto, as informações disponíveis não permitem dimensionar qual proporção é destinada à GD. É possível que os recursos correspondentes também estejam sendo direcionados a outras atividades de expansão das fontes renováveis.

Ademais, como é possível ser observado no gráfico 22, mais uma vez, os recursos autorizados e executados são considerados baixos frente ao desafio, mesmo que, em 2023, o desempenho tenha melhorado, atingindo 82,9%, maior do que em 2022, quando alcançou 56,3%.

GRÁFICO 22 EXECUÇÃO DA AÇÃO DE APOIO DE TECNOLOGIAS APLICADAS (20UQ) DO MCTI (EM 2022 E 2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



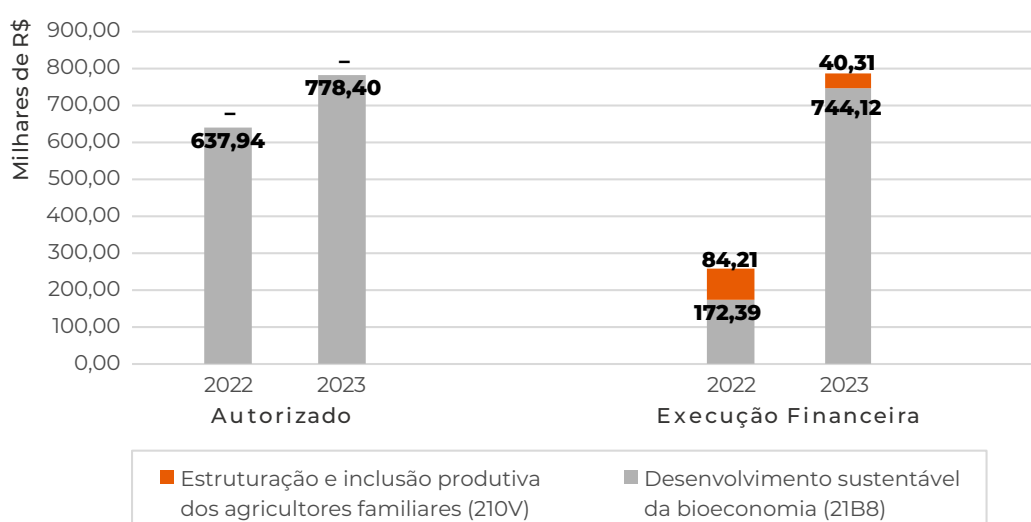
Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Os esforços direcionados especificamente à promoção da geração distribuída à agricultura familiar estavam alocados, entre 2022 e 2023, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio do plano orçamentário de fomento e participação da

agricultura familiar nas cadeias de energia renovável, sendo que duas ações tiveram seus recursos autorizados e executados, conforme mostra o gráfico 23.

Note-se que, em 2023, a execução financeira do plano orçamentário aumentou 205%, se comparada com 2022, passando de R\$ 257 mil para R\$ 784 mil, respectivamente. Contudo, os recursos alocados estão muito aquém do necessário para que os agricultores familiares possam, inclusive, se adaptar às mudanças climáticas, podendo, com a geração distribuída, garantir segurança hídrica e alimentar em suas propriedades.

GRÁFICO 23 EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES DIRECIONADAS AO FOMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NAS CADEIAS DE ENERGIAS RENOVÁVEIS (EM 2022 E 2023) (valores em milhares de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

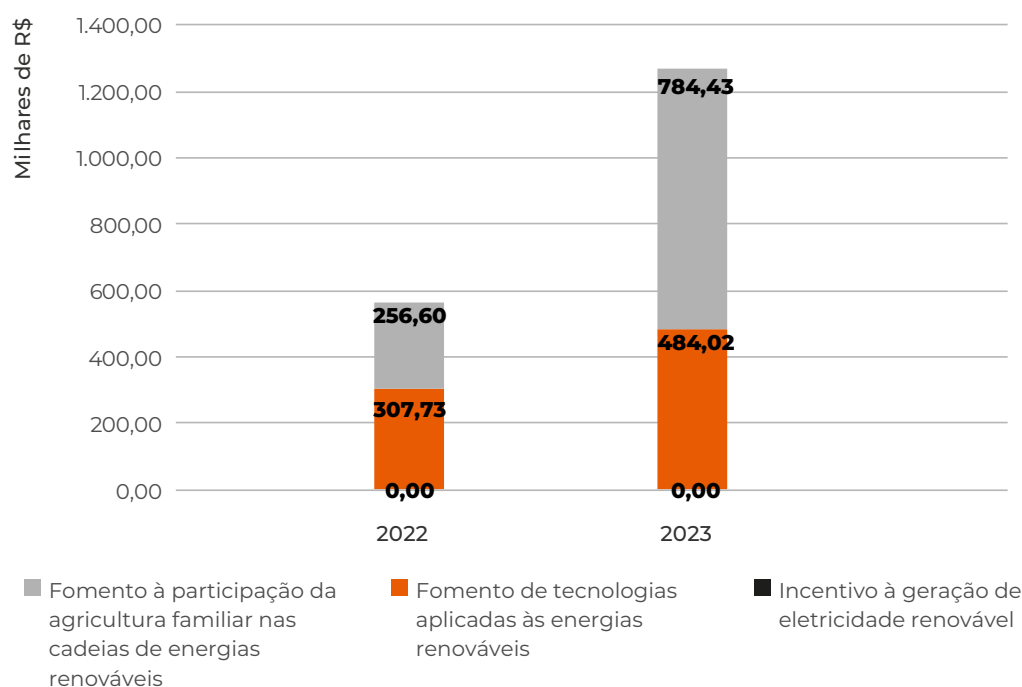


Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Os dados revelam que não há, no orçamento do Governo Federal, programas ou ações destinados exclusivamente para a expansão da geração distribuída em uma perspectiva social; portanto, é difícil dimensionar o esforço do Executivo nessa direção.

Note-se, contudo, que o somatório das verbas executadas pelo MME, pelo MCTI e pelo MAPA, que poderiam destinar-se à GD, aumentou entre 2022 e 2023 em 124% (veja no gráfico 24), passando de R\$ 564,33 mil para R\$ 1,26 milhão. Mas um gasto de cerca de R\$ 1 milhão está muito longe de suprir as necessidades para que o referido modelo de geração possa alcançar as camadas sociais mais vulnerabilizadas.

GRÁFICO 24 EXECUÇÃO FINANCEIRA DE AÇÕES E PLANOS ORÇAMENTÁRIOS QUE CONTEMPLAVAM A GERAÇÃO DISTRIBUÍDA (EM 2022 E 2023)
(valores em milhares de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Existem outras fontes de recursos voltadas para a geração distribuída e que são oriundas do modelo tarifário do sistema elétrico brasileiro: são componentes tarifários, pagos pelos consumidores de energia elétrica substancialmente dentro da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), que – em 2023 – **representou R\$ 7,41 milhões**.²⁵ São mecanismos de subsídios cruzados que contribuem para encarecer a conta de luz, além de aumentar a pobreza energética, pois consumidores empobrecidos não conseguem pagar a conta.

5.2. De olho em 2024

Na Lei Orçamentária de 2024, há novidades alvissareiras: o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), por meio do Plano Orçamentário de Energização Renovável e Inclusão Digital para a Agricultura Familiar, que consta da ação de apoio ao desenvolvimento territorial sustentável à inclusão produtiva e à infraestrutura rural (210X), dispõe de R\$ 2,74 milhões para a GD (veja a tabela 3). Trata-se de um valor superior ao do somatório autorizado em 2023 para o MME, o MCTI e o MAPA, que – em 2024 – não receberam qualquer dotação.

²⁵ Valor apresentado pelo Subsidiômetro da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Disponível em: <<https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro>>. Acesso em: 10 de mar. de 2024.

Assim, em 2024, os recursos autorizados do Orçamento-Geral da União (OGU) exclusivamente para a expansão e o desenvolvimento da geração distribuída com caráter social foram atribuídos apenas ao MDA, como mostra a tabela 3, tendo um montante autorizado de R\$ 2,74 milhões.

TABELA 3 MDA: RECURSOS AUTORIZADOS PARA A GERAÇÃO DISTRIBUÍDA DE CARÁTER SOCIAL (2024)
(valores em reais)

Ações	Planos orçamentários	Órgãos orçamentários	Recursos autorizados
Apoio ao desenvolvimento territorial sustentável à inclusão produtiva e à infraestrutura rural (210X)	Energização renovável e inclusão digital para a agricultura familiar	MDA	410 mil
Estruturação produtiva, promoção e fortalecimento da agricultura familiar (210V)	Apoio à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis	MDA	2,33 milhões
Total autorizado			2,74 milhões

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

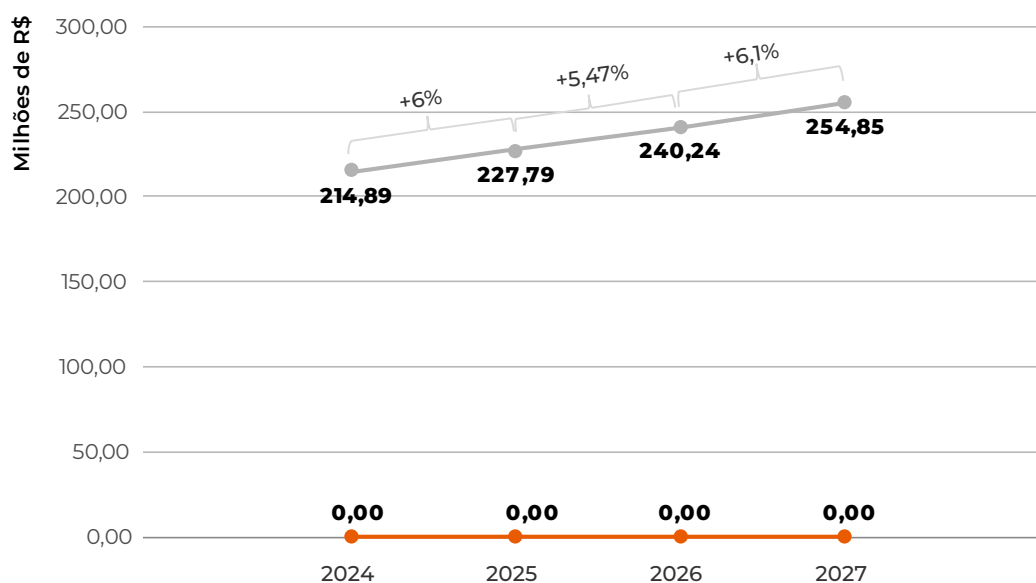
5.2.1. PPA 2024-2027

Em relação à transição energética, o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 inovou, ao criar o Programa de Transição Energética (3107), fato que pode ser considerado um avanço em relação ao PPA anterior.

Conforme mostra o gráfico 25, o valor previsto para o novo programa é de R\$ 937,77 milhões, se forem somados os quatro anos. No entanto, de acordo com o Anexo III do Plano Plurianual 2024-2027,²⁶ trata-se de incentivos fiscais, que não foram especificados. Não há previsão de qualquer recurso orçamentário. As fontes de financiamento do programa originam-se na categoria denominada “recursos não orçamentários”, que são os recursos financeiros não constantes do Orçamento-Geral da União (subsídios tributários, creditícios, créditos de instituições financeiras), mas que financiam a entrega de bens e serviços públicos que contribuem para o alcance do objetivo do programa.

26 Anexo III do Plano Plurianual 2024-2027 (PPA 2024-2027). Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/anexo-iii-programas-finalisticos.pdf>>. Acesso em: 10 de mar. de 2024.

GRÁFICO 25 RECURSOS PREVISTOS NO PPA 2024-2027 PARA O PROGRAMA DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA
(valores em milhões de reais)



Fonte: elaboração própria, com dados do Anexo III da Lei nº 14.802/2023, que estabelece o PPA 2024-2027.

Os objetivos específicos do Programa de Transição Energética são os seguintes: (I) descarbonizar a matriz de transportes pela via dos biocombustíveis; (II) ampliar o suprimento de minerais estratégicos para a transição energética; (III) promover a eficiência energética no uso final de energia; (IV) aumentar a participação das fontes de energia limpa na matriz energética brasileira; (V) viabilizar a expansão da rede básica de transmissão de energia, com ênfase em transição energética; (VI) reduzir a participação da geração de energia a diesel nos sistemas isolados; (VII) assegurar o atendimento de energia e potência do Sistema Interligado Nacional (SIN); e (VIII) interligar sistemas isolados. Todos eles são somados aos objetivos específicos do Programa de Energia Elétrica, de modo a que contribuam para a transição energética com justiça socioambiental.

O PPA 2024-2027 manteve o Programa de Energia Elétrica (3101), mas ampliou seu objetivo, segundo o qual o suprimento de energia elétrica passa a levar em consideração conceitos de justiça social e sustentabilidade econômica e ambiental. O programa dá continuidade ao Programa Luz para Todos (0010) e busca viabilizar o acesso à geração distribuída pela população de baixa renda (0009) e propiciar a redução da pobreza energética (0080).

Se, por um lado, o novo PPA traz boas notícias, como a criação de um programa específico que retrata a urgência da transição energética e uma mudança no objetivo geral do Programa de Energia Elétrica, por outro, o Programa de Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis (3103) prevê gastar R\$ 478,94 bilhões nos quatro anos de vigência do PPA com recursos essencialmente provenientes do orçamento de investimentos das empresas estatais. Note-se que o programa trata, em seus objetivos específicos, da expansão dos combustíveis fósseis (petróleo e gás natural) sem levar em consideração

os biocombustíveis. A contradição nos objetivos desnuda a falsa narrativa de “garantir a segurança energética do País, com expansão de fontes limpas e renováveis”, presente no objetivo estratégico do programa.

Em um exercício comparativo, os recursos considerados no Programa de Transição Energética representam apenas 0,2% dos recursos alocados no Programa de Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis, ao longo do período de 2024 a 2027.

Infelizmente, no PPA 2024-2027, não há qualquer medida afirmativa prevista de geração distribuída que outorgue atenção especial para a população negra e para os povos indígenas, especialmente as mulheres, que são as pessoas, as comunidades e os povos mais excluídos do acesso, inclusive contínuo, à energia. Trata-se de um fato que se mostra estrutural no planejamento de políticas setoriais no Brasil. No Plano Decenal de Expansão de Energia 2030, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), por exemplo, [conforme analisado](#)²⁷ pelo Grupo de Trabalho em Gênero e Clima, do Observatório do Clima (OC), não existe qualquer menção sobre gênero e raça ao longo do Plano, seja falando do alcance da GD ou mesmo tratando da universalização do acesso ao serviço de eletricidade.

De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE),²⁸ até o terceiro trimestre de 2022, a [maioria dos domicílios no Brasil era chefiada por mulheres](#). Dos 75 milhões de lares, 50,8% tinham liderança feminina, o que corresponde a 38,1 milhões de famílias, sendo que as mulheres negras lideravam 21,5 milhões de lares (56,5%).

São dados que corroboram a falta de planejamento no setor elétrico e a mencionada percepção em relação às pautas de gênero e raça. [Uma pesquisa realizada](#)²⁹ em 2022, pelo Instituto Clima e Sociedade (iCS), mostrou que o aumento nos preços da conta de luz e do gás impõe um sacrifício grande para os brasileiros. O estudo comprovou que o gasto com gás e energia elétrica já compromete metade ou mais da renda de 46% das famílias brasileiras. Cerca de 22% dos entrevistados relataram, para os pesquisadores, que diminuíram suas compras de alimentos básicos para garantir a energia em suas casas, cujo índice chega a 28% entre os nordestinos. Além disso, ainda segundo o estudo, apenas 5% declararam que usam fontes alternativas renováveis. Ou seja, as pessoas mais afetadas pela pobreza energética não têm acesso à geração distribuída.

27 Nota técnica: “Planos Setoriais: Energia”, publicada pelo Grupo de Trabalho de Gênero e Clima, do Observatório do Clima. Disponível em: <https://generoeclima.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/GTGC_Nota-tecnica-Planos-Setoriais-Energia.pdf>. Acesso em: 11 de mar. de 2024.

28 As dificuldades das mulheres chefes de família no mercado de trabalho. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2023/mulheres2023.pdf>>. Acesso em: 11 de mar. de 2024.

29 Luz e gás consomem mais da metade da renda de 46% dos brasileiros. Instituto Clima e Sociedade (iCS). Rio de Janeiro, 1º de dez. de 2021. Disponível em: <<https://climaesociedade.org/luz-e-gas-consomem-mais-da-metade-da-renda-de-46-dos-brasileiros/>>. Acesso em: 11 de mar. de 2024.

Agenda necessária

Ao longo de 2024, iremos monitorar a implementação das seguintes recomendações, que entendemos que são relevantes para que o Brasil possa avançar rumo a uma transição energética com justiça socioambiental:

- ◆ Faz-se necessário que o MMA assegure recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) para o apoio a projetos ou estudos e para o financiamento de empreendimentos, priorizando a geração distribuída com caráter social, com foco na mitigação e na adaptação às mudanças climáticas e aos seus efeitos.
- ◆ É essencial que o MDA implemente a expansão da GD na área rural e avalie em que medida estão sendo promovidos os direitos e o desenvolvimento social e econômico dos(as) agricultores(as) familiares.
- ◆ É imprescindível que o Governo Federal incorpore ações de promoção da GD, abrangendo medidas afirmativas que favoreçam as populações negras, indígenas e outras comunidades tradicionais e, em especial, as mulheres.
- ◆ É necessário promover maior participação social no desenho e na implementação dos modelos de GD.
- ◆ Deve-se promover uma governança mais efetiva das ações de GD tanto no campo quanto na cidade.

Meio Ambiente e Clima



Panorama geral

É sabido que o Brasil possui uma legislação ambiental avançada, em sintonia com a agenda internacional e das instituições multilaterais, cujos marcos históricos têm início nos anos de 1970. A lei que cria a Política de Meio Ambiente, em 1981, há 43 anos, trouxe as principais balizas legais, que a Constituição Federal de 1988 consolidou como marco legal de proteção e respeito ao meio ambiente: a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental, a construção de um Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), a responsabilização da pessoa física e jurídica pelo dano ambiental, a responsabilidade administrativa comum entre os entes em matéria ambiental.

Em termos gerais, podemos dizer que, graças à referida legislação e às institucionalidades e políticas criadas, mesmo com os altos e baixos de mudanças de governo, o Brasil conseguiu alcançar um grau de proteção ambiental, se não satisfatório – porque muita destruição e crimes ambientais fazem parte e persistem na história recente do País –, pelo menos reconhecível. Contudo, faltou por ser construído um sistema de financiamento capaz de ancorar a responsabilidade comum entre os entes da Federação na efetivação da Política Nacional de Meio Ambiente. A política climática, por sua vez, potencializa o desafio e a urgência do equacionamento do financiamento climático, em conjunto com o ambiental.

Neste capítulo, analisamos o orçamento para o meio ambiente e o clima no ano de 2023, o comparativo com 2022 e as perspectivas para 2024. Por fim, concluímos com a necessidade de uma mudança no patamar do orçamento público. Sem negar a importância estratégica dos fundos socioambientais e climáticos, que são executados “por fora” do orçamento público, como é o caso do Fundo Amazônia, é inadiável a construção de mecanismos de financiamento da política ambiental e climática que perpassem todos os níveis federativos.

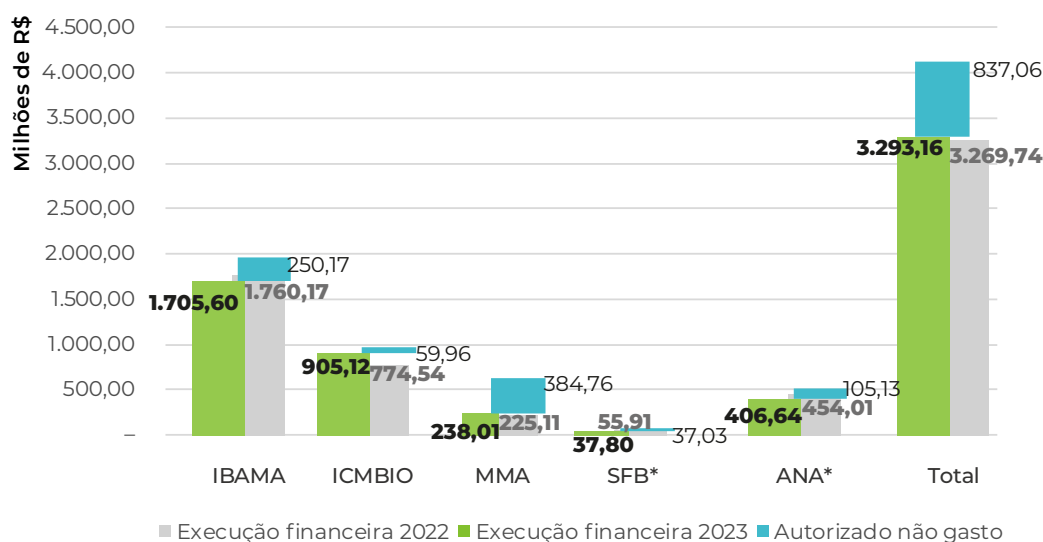
6.1. Perfil dos gastos federais com meio ambiente e clima em 2023

Uma visão panorâmica da execução dos órgãos ambientais vinculados ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) em 2023, em comparativo com 2022, é apresentada no gráfico 26. Em termos gerais, pode-se perceber que a execução dos órgãos ambientais segue muito próxima entre 2022 e 2023. Note-se que, no caso do Ibama, a execução foi levemente inferior em 2023, em relação a 2022. A relativa rigidez do orçamento ambiental entre o fim do governo Bolsonaro e o primeiro ano do governo Lula tem como principal explicação a restrição orçamentária da pasta, que se seguiu, mesmo a despeito da mudança de governo.

Em termos de desempenho no gasto no ano de 2023, pode-se dizer que, em linhas gerais, houve boa capacidade de execução, em especial se forem considerados o Ibama e o ICMBio, órgãos que concentram parte importante das ações finalísticas da área ambiental do governo federal. Vale também notar que os dois órgãos tiveram um menor comprometimento da sua execução com a chamada Reserva de Contingência (RC), que é um valor orçamentário vinculado aos órgãos que tem o efeito de aprisionar parte dos recursos como despesa financeira não executável.³⁰

No caso do MMA (administração direta), por exemplo, do total de R\$ 622,76 milhões autorizados, R\$ 267 milhões ficam aprisionados na Reserva de Contingência. Situação ainda mais restritiva tem acontecido com o Fundo Nacional do Meio Ambiente, como temos alertado e ainda será detalhado mais à frente.

GRÁFICO 26 EXECUÇÃO DOS ÓRGÃOS ORÇAMENTARIOS (EM 2022 E 2023)
(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

É importante registrar que, em 2023, o orçamento destinado aos órgãos ambientais conseguiu um incremento de recursos por meio da chamada PEC da Transição (Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022). Foram acrescentados 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: (I) prevenção e controle de incêndios; e (II) controle e fiscalização. Juntas, as ações ganharam, no mesmo ano, um reforço de R\$ 153 milhões e passaram a contar com um orçamento atualizado de R\$ 422 milhões para 2023. Vale registrar que, no caso do combate ao desmatamento, a dimensão orçamentária é um importante indicativo do reforço na capacidade do Ibama de realizar ações de comando e controle, mas não é o único. A retomada e a atualização do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDAM) para o período de 2023 a 2027,

30 A análise feita pelo Inesc sobre a Reserva de Contingência permite uma melhor compreensão deste aspecto do orçamento. Disponível em: <<https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/10/RESERVA-DA-CONTINGENCIA.pdf?x96134>>.

ao lado da mudança de postura do governo, permitiram o rápido reforço de ações de fiscalização, com resultados importantes em 2023. Os efeitos são notáveis: no período de medição do Inpe/Prodes (de agosto a julho), houve uma redução de 22,37% (9.001 km²) em relação à taxa de desmatamento do período anterior.

As tabelas 4, 5 e 6 reúnem dados da execução financeira das ações finalísticas do Ibama, do ICMBio, do MMA e dos Fundos (FNMA e FC). As informações revelam que, no caso do Ibama, as ações com mais recursos e consideradas estratégicas tiveram uma execução satisfatória: as ações 214M (prevenção de controle do fogo) e 214N (controle e fiscalização) tiveram execuções respectivas de R\$ 74 milhões (79% do autorizado) e R\$ 188 milhões (88% do autorizado).

TABELA 4 IBAMA: EXECUÇÃO FINANCEIRA DE AÇÕES FINALÍSTICAS (2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Ações		Autorizados	Liquidados	Pagos	RP pagos	Execução financeira
214N	Controle e fiscalização ambiental	211,89 milhões	147,32 milhões	144,53 milhões	43,72 milhões	188,26 milhões
214M	Prevenção e controle de incêndios florestais nas áreas federais	93,26 milhões	66,06 milhões	62,44 milhões	11,57 milhões	74,02 milhões
21EK	Fiscalização ambiental relacionada à proteção da vida, da saúde e da segurança em terras indígenas	53,93 milhões	32,47 milhões	32,25 milhões	0	32,25 milhões
214O	Gestão do uso sustentável da biodiversidade e recuperação ambiental	20,73 milhões	13,09 milhões	12,43 milhões	4,58 milhões	17,02 milhões
6925	Licenciamento ambiental federal	6,23 milhões	4,99 milhões	4,94 milhões	0,102 milhão	5,04 milhões
218R	Monitoramento ambiental e gestão da informação sobre o meio ambiente e educação ambiental	5,23 milhões	1,74 milhão	1,74 milhão	1,28 milhão	3,03 milhões
21AB	Avaliação e gestão de substâncias, produtos químicos e biológicos	4,43 milhões	1,93 milhão	1,93 milhão	0,338 milhão	2,26 milhões
20WH	Monitoramento e controle de substâncias, produtos, resíduos e atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais	3,68 milhões	1,60 milhão	0,791 milhão	0,567 milhão	1,36 milhão

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

No que se refere ao ICMBio, as duas principais ações também obtiveram execução satisfatória: a ação que destina recursos para a criação e gestão das Unidades de Conservação (20WM), com R\$ 221,3 milhões (93% do autorizado), e a ação de fiscalização ambiental (214P), com R\$ 131 milhões (88% do autorizado).

TABELA 5 ICMBIO: EXECUÇÃO FINANCEIRA DE AÇÕES FINALÍSTICAS (2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Ações		Autorizados	Liquidados	Pagos	RP pagos	Execução financeira
20WM	Apoio à criação, gestão e implementação das unidades de conservação federais	238,28 milhões	186,78 milhões	182,83 milhões	38,55 milhões	221,38 milhões
214P	Fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais	149,66 milhões	138,87 milhões	129,15 milhões	1,85 milhão	131,00 milhões
21EN	Gestão de unidades de conservação relacionada à proteção da vida, da saúde e da segurança em terras indígenas	23,24 milhões	18,02 milhões	18,01 milhões	0	18,01 milhões
20WN	Execução de pesquisa, monitoramento e conservação de espécies e do patrimônio espeleológico	4,27 milhões	3,75 milhões	3,53 milhões	1,53 milhão	5,06 milhões
212H	Manutenção de contrato de gestão com organizações sociais	0,14 milhão	0	0	0,05 milhão	0,05 milhão

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

No caso do MMA, há que se destacar a baixa execução no geral, em especial para um órgão que conta com um orçamento tão reduzido para ações finalísticas. Do total de R\$ 152 milhões, o Ministério executou R\$ 61 milhões (40%). Em parte, isso se explica pelos desafios de execução do Programa Bolsa Verde, importante aposta do governo.

Na PEC da Transição, foram alocados, no orçamento para 2023, R\$ 200 milhões para a ação 20VP. O entendimento político era de urgência de apoio a famílias de baixa renda que vivem em áreas sob forte pressão de desmatamento. Adicionalmente, avaliava-se que a execução do Bolsa Verde não seria difícil, tendo em vista a experiência acumulada até 2017 e sua vinculação ao Cadastro Único do Governo Federal. Contudo, fatores – como fragilidades na estrutura de pessoal e o próprio tempo político requerido para a estruturação administrativa na nova configuração de secretarias do Ministério – dificultaram a execução do recurso. Da dotação inicial de R\$ 200 milhões, foram cancelados/remanejados R\$ 143,59 milhões. Além disso, como pode ser observado na tabela 4, foram pagos somente R\$ 18,8 milhões. Dados do Portal da Transparência permitem detalhar os pagamentos referentes à citada ação, mostrando que parte do valor foi pago à Caixa Econômica Federal para a execução dos pagamentos a 6.242 famílias. Em termos de [territórios contemplados](#), a lista disponibilizada pelo MMA traz centenas de territórios na Amazônia, com maior peso para o Estado do Pará, em Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE), além de cinco territórios no Nordeste, sendo três da Bahia e dois do Ceará.

Bolsa Verde

A reativação do Bolsa Verde, também chamado de Programa de Apoio à Conservação Ambiental, se deu por meio do Decreto nº 11.635/2023. A medida estabelece pagamentos trimestrais de R\$ 600,00 – por até dois anos (com possibilidade de renovação) – a famílias de baixa renda, identificadas por meio do Cadastro Único. A condição estabelecida para se receber o auxílio é o desenvolvimento de atividades de conservação ambiental nas áreas em que as pessoas vivem, sejam elas unidades de conservação de uso sustentável, 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 na modalidade coletiva, representadas por associações comunitárias.

TABELA 6 MMA: EXECUÇÃO FINANCEIRA DE AÇÕES FINALÍSTICAS (2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Ações	Autorizados	Liquidados	Pagos	RP pagos	Execução financeira	
20VP	Apoio à conservação ambiental e à erradicação da extrema pobreza – Bolsa Verde	64,77 milhões	32,08 milhões	18,89 milhões	0	18,89 milhões
21A9	Implementação de programas, planos e ações para melhoria da qualidade ambiental urbana	34,49 milhões	6,65 milhões	6,65 milhões	11,29 milhões	17,94 milhões
2E87	Apoio à implementação da Agenda Nacional de Proteção, Defesa e Bem-Estar Animal	15,71 milhões	0,347 milhões	0,347 milhões	10,73 milhões	11,08 milhões
20W2	Enfrentamento dos processos de desertificação, mitigação e adaptação aos efeitos da seca	5,23 milhões	3,43 milhões	3,42 milhões	0	3,42 milhões
21A8	Formulação e implementação de estratégias para promover a conservação, a recuperação e o uso sustentável da biodiversidade, da vegetação nativa e do patrimônio genético	10,39 milhões	2,40 milhões	1,99 milhão	0,918 milhão	2,911 milhões
20VY	Implementação de ações de cidadania e educação ambiental	5,67 milhões	1,69 milhão	1,69 milhão	1,1 milhão	2,80 milhão
20VQ	Gestão socioambiental em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares	7,45 milhões	1,26 milhão	1,26 milhão	0	1,26 milhão

Ações	Autorizados	Liquidados	Pagos	RP pagos	Execução financeira	
21E4	Implementação e monitoramento da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, Mitigação e Adaptação	1,00 milhão	0,913 milhão	0,913 milhão	0	0,913 milhão
20M8	Implementação do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável	1,8 milhão	0,750 milhão	0,750 milhão	0	0,750 milhão
21AA	Fomento e implementação de projetos relacionados a áreas protegidas	1,21 milhão	0	0	0,746 milhão	0,746 milhão
20VR	Conservação e recuperação de bacias hidrográficas	0	0	0	0,398 milhão	0,398 milhão
20W6	Apoio à implementação de instrumentos estruturantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos	0	0	0	0,321 milhão	0,321 milhão
10TT	Monitoramento da recuperação ambiental da bacia carbonífera	0,209 milhão	0	0	0	0
8288	Recuperação da cobertura vegetal de áreas degradadas	4,30 milhões	0	0	0	0

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Por fim, em relação aos Fundos de Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas, temos o que segue.

- **Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA):** segue como [zona de sacrifício fiscal](#), com 90% (R\$ 34,5 milhões) dos seus recursos retidos como Reserva de Contingência (despesa financeira não executável). Como resultado, sua execução foi de apenas R\$ 3,5 milhões dos R\$ 38,2 milhões previstos.
- **Fundo Clima (MMA):** a parcela ínfima do orçamento do Fundo (1%) destinada ao MMA para execução a fundo perdido foi quase toda executada. A análise dos desafios e [das fragilidades do Fundo Clima até 2023](#), produzida pelo Inesc, mostrou que, entre as lacunas e fragilidades do Fundo, encontra-se a precária destinação de recursos a fundo perdido, sob a gestão do MMA.
- **Fundo Clima reembolsável:** quase todo o seu recurso, de R\$ 663 milhões, foi repassado ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (R\$ 634 milhões). É importante lembrar que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou uma ação que resultou na proibição do contingenciamento dos seus recursos (Ação 00J4 – Apoio financeiro reembolsável mediante financiamento e outros instrumentos financeiros para projetos de mitigação e adaptação à mudança do clima).

TABELA 7 FNMA E FUNDO CLIMA: EXECUÇÃO FINANCEIRA (2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Ações		Autorizados	Liquidados	Pagos	RP pagos	Execução financeira
Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)						
00UD	Fomento a projetos de desenvolvimento sustentável e conservação	3,63 milhões	3,48 milhões	3,48 milhões	0,062 milhão	3,61 milhões
0Z00	Reserva de contingência – financeira	34,50 milhões	0	0	0	0
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima						
20G4	Fomento a estudos e projetos para mitigação e adaptação à mudança climática (MMA – não reembolsável)	3,59 milhões	3,45 milhões	3,45 milhões	0	3,45 milhões
00J4	Financiamento reembolsável de projetos para mitigação e adaptação à mudança do clima (BNDES – reembolsável)	663,71 milhões	640,04 milhões	640,04 milhões	0	640,04 milhões

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

6.2. Financiamento da política ambiental: para além do orçamento público

Não poderia deixar de fazer parte deste balanço de 2023 uma análise do Fundo Amazônia. Paralisado durante todo o governo Bolsonaro, sem novas aprovações ou doações, o Fundo foi rapidamente retomado, assim como o PPCDAM. Em 2023, como consta no balanço do Fundo, foram aprovados R\$ 1,3 bilhão, o que constitui um recorde anual na sua história.

Para além dos números, cabe ressaltar a atualização de suas diretrizes e dos critérios para a aplicação de recursos. A [avaliação do Fundo Amazônia, realizada pelo Inesc](#), já identificava como um dos principais desafios a realização de projetos dos entes subnacionais:

As tentativas de execução de projetos com municípios se mostraram frustradas. Três dos dez projetos aprovados foram cancelados e um dos projetos teve seu escopo bastante reduzido. As causas foram variadas: atrasos por dificuldades em atender às condições prévias à contratação; eleições municipais e desinteresse por parte das novas administrações em implementar os projetos; e dificuldade dos municípios em comprovar regularidade fiscal. [...] Para tentar contornar os gargalos, em 2013 o COFA orientou pela descontinuidade dos apoios aos municípios e pelo apoio indireto por meio de projetos de maior porte, coordenados por instituições de referência ou governos estaduais. Contudo, essa nova estratégia estabelecida pelo COFA não ampliou de forma relevante o apoio aos municípios para conter o desmatamento, remanescendo, portanto, o desafio

de engajar este ente da Federação em uma agenda de desenvolvimento sustentável que valorize a floresta em pé.

Fonte: *Fundo Amazônia: aprendizados, resultados e caminhos para a retomada. Série: Caminhos para o Financiamento da Política Socioambiental no Brasil*. Brasília (DF), Inesc, ago. 2022 (relatório). Disponível em: <<https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Fundo-Amazonia-Inesc.pdf>>.

Para tentar superar tais desafios, conforme as [novas diretrizes aprovadas](#), o Fundo apoiará estados e municípios para

promover a governança ambiental do uso do solo, com o desenvolvimento de um conjunto de ações que fortaleçam as capacidades de monitoramento e controle dos desmatamentos, regularização ambiental e fundiária e mobilização da sociedade local para desenvolvimento de compromissos locais com metas de redução de desmatamento e degradação florestal e a criação de zonas ou municípios livres de desmatamento ilegal na Amazônia, agregando valor à produção agropecuária e florestal consolidada.

Fonte: *Visão Estratégica para as Diretrizes e Focos para Aplicação dos Recursos do Fundo Amazônia: julho de 2023 a julho de 2025*. Brasília (DF), BNDES, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/3eda8e03-beac-47a5-9fd2-77c38a46f60e/23_07_25_Visa%CC%83o+Estrat%C3%A9gica_Aprovada.pdf?MOD=AJPERES&CVID=oCoK1ll>.

Serão financiadas, por exemplo, ações de apoio à elaboração, à revisão, ao detalhamento e à implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e ações de [fiscalização ambiental](#) em âmbito estadual. Para os municípios, foi anunciado, mas ainda não regulamentado, o repasse de recursos mediante a redução da taxa de desmatamento e das queimadas em âmbito municipal. Na prática, o mecanismo se inspira e se assemelha ao pagamento por resultados de REDD.

Em outras palavras, faz parte da estratégia do Fundo, do BNDES e, em última instância, do Governo Federal implementar, por fora do orçamento público, uma parte central do financiamento da política ambiental que ficou mal resolvida no desenho e na implementação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Não se pode negar que, do ponto de vista prático, o Fundo e o Governo Federal estão buscando dar respostas ao problema do subfinanciamento da política ambiental nacional. Como tem sido apontado pelo Inesc, o FNMA – que, em tese, foi criado como instrumento da PNMA – nunca conseguiu desempenhar, de fato, o referido papel. Além disso, nos últimos anos, como bem foi alertado pelo Inesc, o FNMA tem sido utilizado como espaço do sacrifício fiscal pelo Governo Federal.

Contudo, a escolha desse caminho de financiamento, além de muito suscetível a mudanças de governo e ao futuro do Fundo Amazônia, tem um alcance muito limitado. Vale lembrar, por exemplo, que somente 20% dos recursos do Fundo Amazônia podem ser aplicados em outros biomas e que o problema do desmatamento, juntamente com o subfinanciamento da política ambiental, precisa ser enfrentado nacionalmente.

6.3. De olho em 2024

O primeiro orçamento de um governo no segundo ano de mandato é sempre carregado de expectativas de que ele traduza, em números, um conjunto de prioridades anunciadas, entre outros lugares, no seu Plano Plurianual (PPA). No caso do meio ambiente, depois de quatro anos de franco ataque e diante dos reiterados compromissos do governo Lula com o fortalecimento da política ambiental, as expectativas são ainda maiores.

A relevância política das agendas de meio ambiente e clima no atual governo pode ser apreciada sob diversos ângulos: retomada da ambição na Contribuição Nacional Determinada (NDC, na sigla em inglês); [plano para alcançar o desmatamento zero](#) na Amazônia até 2030; e espraiamento da pauta ambiental e climática e da transição energética em diversos órgãos. Mas o que de fato sobe, muito, refere-se às operações oficiais de crédito, que passaram de R\$ 634 milhões autorizados, em 2023, para R\$ 10 bilhões, em 2024. Esse expressivo crescimento ocorre em função das mudanças em curso na dinâmica de financiamento climático, com o novo formato do Fundo Clima e com o lançamento, pelo Ministério da Fazenda, do [Plano de Transformação Ecológica](#). Tais recursos, contudo, serão repassados ao BNDES e não compõem, portanto, o financiamento orçamentário da política de meio ambiente.

Se excluirmos os R\$ 10 bilhões destinados ao Fundo Clima, veremos que o orçamento dedicado ao meio ambiente segue estagnado. Ao analisarmos o orçamento federal na *perspectiva funcional-programática*, destacamos os aspectos a seguir.

- Os valores do orçamento federal (dotação inicial – SIOP) para a “Função Gestão Ambiental” apresentam significativa elevação entre 2023 e 2024: foram autorizados R\$ 6,26 bilhões em 2023 e R\$ 15,38 bilhões em 2024, o que equivale a um aumento de 144%.
- Tal crescimento é explicado pela dotação adicional de R\$ 10 bilhões ao Fundo Clima, gerido pelo BNDES na ação orçamentária denominada “Apoio financeiro reembolsável mediante financiamento e outros instrumentos financeiros para projetos de mitigação e adaptação à mudança do clima (00J4)”.
- Se eliminarmos os valores atribuídos ao Fundo Clima, temos uma dotação autorizada, para a Função Gestão Ambiental, de R\$ 5,62 bilhões em 2023 e de R\$ 4,93 bilhões em 2024. Ou seja, na realidade, há menos recursos disponíveis neste ano do que no ano passado.
- No **Ministério do Meio Ambiente**, a função “Gestão Ambiental” sai de uma autorização de R\$ 2,43 bilhões em 2023 para R\$ 2,47 bilhões em 2024.
- No **Ministério de Integração Regional**, a função “Gestão Ambiental” passa de R\$ 68,33 milhões em recursos autorizados em 2023 para R\$ 2,44 bilhões em 2024. Esse expressivo aumento pode ser explicado em função do maior número de emendas destinadas aos ministérios e às obras vinculadas ao PAC.
- No **Ministério de Minas e Energia**, a função “Gestão Ambiental” diminui de R\$ 22,6 milhões de recursos autorizados em 2023 para R\$ 4 milhões em 2024 (a única ação é a 125F – Recuperação ambiental da bacia carbonífera de Santa Catarina).

Assim, é frágil o argumento de que a agenda ambiental em 2024 se fortalece para além da pasta do MMA no primeiro orçamento do governo Lula (2024). Em síntese, o orçamento para o meio ambiente segue marginalizado pela histórica falta de relevância e sufocado pelo Novo Arcabouço Fiscal.

6.4. Análise geral por programas e ações no Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima

Ao analisarmos as ações finalísticas, observamos que o orçamento está estagnado. A tabela 8 traz uma síntese dessas ações e de seus orçamentos, cabendo destacar valores que se mantêm para as principais ações do Ibama (214N, 214M), uma pequena queda na ação do ICMBio (20WM) e uma retomada, embora em um patamar menor, da dotação destinada ao Bolsa Verde (20VP).

TABELA 8 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA: RECURSOS AUTORIZADOS PARA AÇÕES FINALÍSTICAS (2024)
(valores em reais)

Programas	Ações	Autorizados		
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (administração direta – 2024)				
1189	Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	20VP	Apoio à conservação ambiental e à erradicação da extrema pobreza – Bolsa Verde	141,06 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	2E87	Apoio à implementação da Agenda Nacional de Proteção, Defesa e Bem-Estar Animal	39,80 milhões
1190	Qualidade ambiental nas cidades e no campo	21A9	Implementação de programas, planos e ações para a melhoria da qualidade ambiental urbana	20,41 milhões
1158	Enfrentamento da emergência climática	20VY	Implementação de ações de cidadania e educação ambiental	15,38 milhões
1189	Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	21F2	Gestão socioambiental dos recursos naturais em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares	13,93 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	21F3	Implementação de políticas para biodiversidade, vegetação nativa e áreas protegidas	8,12 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	20W2	Enfrentamento dos processos de desertificação, mitigação e adaptação aos efeitos da seca	5,17 milhões
1158	Enfrentamento da emergência climática	21E4	Implementação e monitoramento da Política Nacional sobre Mudança Climática, Mitigação e Adaptação	4,70 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	21F4	Formulação e implementação de políticas, estratégias e iniciativas para o controle do desmatamento e dos incêndios florestais e o ordenamento territorial ambiental	4,42 milhões
1189	Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	21F1	Desenvolvimento da bioeconomia	4,30 milhões
1190	Qualidade ambiental nas cidades e no campo	10TT	Monitoramento da recuperação ambiental da bacia carbonífera	0,463 milhão

Programas	Ações		Autorizados	
Ibama				
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	214N	Controle e fiscalização ambiental	297,79 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	214M	Prevenção e controle de incêndios florestais nas áreas federais	62,5 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	214O	Gestão do uso sustentável da biodiversidade e recuperação ambiental	23,18 milhões
1190	Qualidade ambiental nas cidades e no campo	6925	Licenciamento ambiental federal	5,26 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	218R	Monitoramento ambiental e gestão da informação sobre o meio ambiente	4,21 milhões
1190	Qualidade ambiental nas cidades e no campo	20WH	Controle de substâncias, produtos, resíduos e atividades potencialmente poluidoras	2,91 milhões
1190	Qualidade ambiental nas cidades e no campo	21AB	Avaliação e gestão de substâncias, produtos químicos e biológicos	1,75 milhão
ICMBio				
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	20WM	Apoio à criação, gestão e implementação das unidades de conservação	199,51 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	214P	Fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais	109,05 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	20WN	Execução de pesquisa, monitoramento e conservação de espécies e do patrimônio espeleológico	8,74 milhões
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	212H	Manutenção de contrato de gestão com organizações sociais	0,935 milhão
Serviço Florestal Brasileiro				
6114	Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios	21F5	Gestão de florestas	25,84 milhões

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Por fim, como apontado anteriormente, a grande novidade é a dotação prevista para a parte reembolsável do FNMC, que passa para R\$ 10,29 bilhões, frente aos R\$ 634 milhões disponíveis no orçamento de 2023.

6.5. PPA 2024-2027

A marcação de agendas no PPA, sendo uma delas a *Agenda Ambiental*, pode ser identificada como um avanço, na medida em que explicita a visão de governo do conjunto dos desafios associados à política ambiental e de clima. À agenda foram vinculados 44 programas e 108 objetivos específicos.

No PPA, foram também construídas *agendas prioritárias*, sendo uma delas a Agenda de Combate ao Desmatamento e Enfrentamento da Emergência Climática (Agenda 6), à qual foram vinculados 33 programas, com destaque para os seguintes: enfrentamento da emergência climática; proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios; e qualidade ambiental na cidade e no campo.

Também deve ser destacado que, pela primeira vez no documento de planejamento, aparece a expressão e a intenção de atuar para o enfrentamento do *racismo ambiental*. O programa “Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo” tem, como um de seus objetivos específicos, a ação de “*estabelecer política de combate ao racismo ambiental*”.

O objetivo é de alta relevância, tendo em vista que, na formação da sociedade brasileira, os povos indígenas e quilombolas, as comunidades tradicionais e a população negra sempre estiveram situados à margem dos espaços de decisão; dentre eles, os espaços de planejamento de iniciativas e projetos que impactam diretamente grupos e comunidades, o que aprofunda o contorno territorial ou espacial do racismo no Brasil.

Contudo, cabe registrar que, embora a efetividade de tal política deva ter uma expressão orçamentária, ela deverá ir muito além, em especial se considerarmos que as políticas, as iniciativas e os projetos conduzidos pelo governo ou pelo setor privado (que carregam alto conteúdo de racismo ambiental) muitas vezes não têm relação visivelmente direta com o orçamento público.

O exemplo mais marcante e recente refere-se aos grandes projetos de geração de energia renovável com fonte eólica, em especial no Nordeste brasileiro. [Como tem mostrado o Inesc](#), por exemplo, existe um elevado conteúdo de racismo ambiental que permeia a relação entre empresas e comunidades na relação contratual que viabiliza o acesso à terra e aos territórios de comunidades para fins de exploração da citada fonte de energia.

Por fim, cabe destacar os **indicadores-chave** de meio ambiente e clima no PPA 2024-2027:

- **Desmatamento anual no bioma Amazônia (em km²):** em relação a 2022, é necessário reduzir o desmatamento entre 75% e 80% até 2027, com projeção para o desmatamento zero em 2030.
- **Área anual desmatada em terras indígenas (em km²):** é essencial atingir, no máximo, 200 km² de área desmatada em 2027.

- **Território da Amazônia coberto por unidades de conservação (em km²):** 30 mil km² adicionados até 2027, atingindo 1.300.000 km² cobertos por UC em 2027.
- **Emissão de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil (em Gg):** redução média adicional de 51.435 Gg ao ano (calculada com base no comportamento estatístico da série até 2020). Considera-se o valor em 2027 da trajetória que garanta o cumprimento da meta pactuada pelo Brasil no Acordo de Paris.

Agenda necessária

Na presente análise, evidenciamos dois principais achados. O primeiro trata-se de uma mudança importante de patamar no financiamento ambiental e climático, trazida pelo Plano de Transformação Ecológica, com verbas para 2024, que, contudo, são totalmente focalizadas no Fundo Clima, com recursos reembolsáveis, sob a gestão do BNDES.

O segundo achado é a evidência de que, a despeito do maior compromisso político e do emaranhamento da questão ambiental e climática dentro da institucionalidade do Governo Federal e no PPA, o orçamento para a função de meio ambiente e para os órgãos ambientais segue descolado e muito distante do discurso.

Por fim, concluímos a temática reforçando a visão do Inesc sobre a necessidade de estruturação de mecanismos orçamentários mais robustos e permanentes que resolvam o problema da construção interrompida da cooperação financeira alinhada aos desafios da política ambiental e climática.

É inadiável a criação de condições políticas para a busca de soluções possíveis para estruturar mecanismos de financiamento da Política Nacional de Meio Ambiente e do Clima, em especial na dimensão da solidariedade do Governo Federal no apoio aos demais entes federativos, para que eles consigam melhorar as capacidades de implementação das agendas de meio ambiente e clima.

Como sabemos, boa parte dos processos de licenciamento, autorização de supressão de vegetação nativa, fiscalização ambiental, entre outros, passa pelos estados brasileiros. Eles, em sua maioria, com destaque para a Região Amazônica, estão muito longe de reunir as condições institucionais e financeiras necessárias para dar conta da responsabilidade compartilhada na condução da política ambiental. Em situação de fragilidade ainda maior estão os municípios, problema que ainda está longe de ser resolvido.

Ainda que a escolha política tenha sido a de colocar o BNDES e o Fundo Amazônia como alternativas de curto prazo para o apoio financeiro aos estados e municípios da Amazônia Legal, para que tenham melhores condições de desempenhar sua competência e responsabilidade administrativa comum na implementação de uma Política Nacional de Meio Ambiente e Clima, a solução é insuficiente do ponto de vista financeiro e de arranjo institucional. Não pode caber ao BNDES e ao Fundo Amazônia este desafio em sua real dimensão. É fundamental que o Governo Federal e o Legislativo construam juntos mecanismos estáveis e robustos de financiamento no horizonte dos próximos dois anos.

Povos Indígenas



Panorama geral

Em janeiro de 2023, o recém-empossado presidente Lula visitou Roraima e [declarou](#): “O que vi me abalou. Vim aqui para dizer que vamos tratar nossos indígenas como seres humanos”. A situação de emergência sanitária no território Yanomami tinha sido declarada pouco antes pelo Ministério da Saúde e as imagens do terror provocado pelo garimpo entre o povo passaram a ser difundidas cotidianamente.

Embora tenhamos conhecido a dimensão dos acontecimentos na Terra Indígena (TI) Yanomami, principalmente a partir de então, o fato é que as denúncias não eram novas. Organizações indígenas e indigenistas vinham [alardeando os horrores que o garimpo](#) provocava na TI, além da inação da gestão anterior em impedir seus avanços. Como argumentamos no dossiê [Fundação Anti-Indígena](#), publicado em parceria com a organização Indigenistas Associados, em junho de 2022,

as cenas são de horror absoluto, um verdadeiro retrato da difusão de mundos de morte que se tornou o principal motor da política indigenista do país nos últimos três anos. E se tornam ainda mais repulsivas quando as confrontamos com falas do presidente da Funai, órgão que deveria zelar pela vida e pelos direitos indígenas, advogando a favor daqueles que os estão assassinando. Segundo o presidente da Funai, os garimpeiros são tão vítimas quanto os Yanomami. A sugestão, abjeta por si mesma, sintetiza cruelmente o projeto da Nova Funai [...].

Fonte: Fundação Anti-Indígena: Um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Indigenistas Associados (INA), 2022, p. 152. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Fundacao-anti-indigena_Inesc_INA.pdf?x59185>.

Lembrar do horror até hoje vivido pelos Yanomami, não como uma fatalidade, mas como um projeto arquitetado, é importante para pensarmos o tamanho do investimento que se faz necessário para colocar os direitos indígenas na agenda do País. As estruturas criminosas e anti-indígenas se consolidaram, nos últimos anos, com o estímulo e a anuência da gestão anterior, de norte a sul. O Congresso Nacional segue fazendo avançarem pautas explicitamente anti-indígenas, como vimos em relação ao caso do [PL nº 2903/2023, que foi aprovado](#) mesmo a despeito da [decisão do Supremo Tribunal Federal \(STF\) sobre o mesmo tema](#). A estrutura do principal órgão executor da política indigenista, maltrapilha há anos, mas especialmente esgarçada na gestão anterior, segue deficitária.

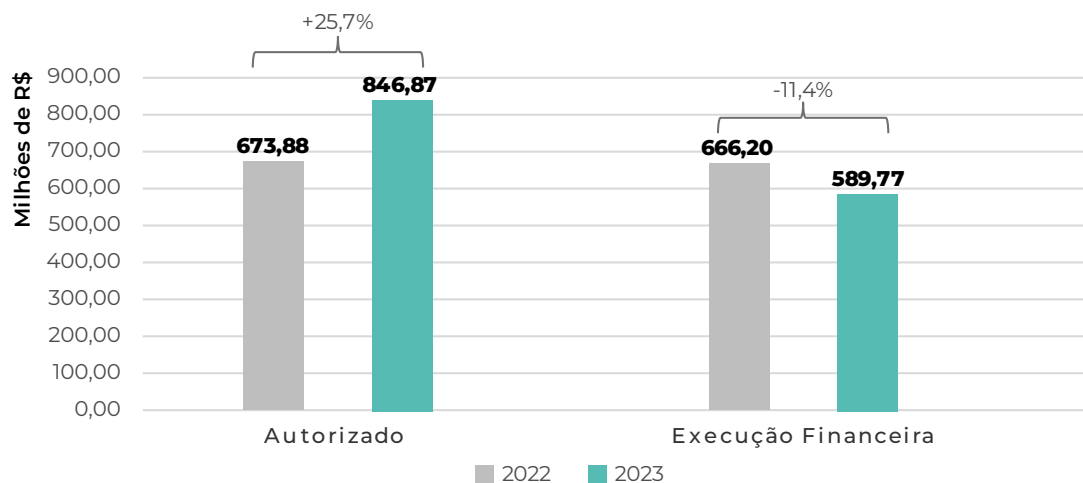
Não bastarão, portanto, medidas simbólicas. O esforço para garantir que, como declarou o presidente, “os indígenas sejam tratados como seres humanos” deverá ser sistemático para desmontar as redes criminosas neoextrativistas que se consolidaram nos últimos anos. Para isso, falta vontade política no sentido de fazer avançar a demarcação de terras, mesmo em detrimento de interesses econômicos. Além disso, faltam investimentos

robustos na estrutura e nas ações finalísticas dos órgãos executores da política indigenista. Menos do que isso não será suficiente.

Mesmo com a criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), em 2023 ainda não havia ações orçamentárias finalísticas sob a administração direta do órgão, sendo a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) a responsável pela execução destas. Os gastos do Ministério, na ordem de R\$ 10,29 milhões, destinaram-se essencialmente para sua criação e manutenção. Como falaremos mais adiante, trata-se de um quadro que mudará a partir de 2024, com a implementação do novo Plano Plurianual. Porém, na análise de 2023, analisaremos, principalmente, os recursos executados pela Funai. E, no caso da saúde indígena, pela Secretaria de Saúde Indígena (Sesai) do Ministério da Saúde (MS).

Como demonstrado no gráfico 27, a execução financeira da Funai em 2023 foi de R\$ 589,77 milhões. Um número que está um pouco abaixo da execução financeira em 2022, mesmo que o orçamento autorizado em 2023, após a PEC da Transição, tenha sido maior do que o do ano anterior. A queda dos gastos, mesmo que pequena, acende um alerta para as dificuldades políticas e estruturais do órgão. Ainda que gerida por indígenas e em um momento indubitavelmente mais favorável do que na última gestão, a Funai segue encontrando dificuldades para cumprir sua missão institucional.

GRÁFICO 27 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA FUNAI (EM 2022 E 2023)
(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

É importante ressaltar que questões estruturais avançaram em 2023, cujos efeitos serão sentidos apenas nos próximos anos. Entre as medidas recomendadas em nossa agenda necessária no último [Balanço do Orçamento Geral da União](#), destaca-se a [aprovação do Plano de Carreira Indigenista](#), que garantiu às(aos) servidoras(es) da Funai algum reconhecimento de seu trabalho, com aumento de salários e remunerações diferenciadas, a depender da região. Trata-se de uma conquista histórica dessas(es) trabalhadoras(es), sendo um resultado direto de sua mobilização.

Da mesma forma, a aprovação do concurso para a Funai, que ocorrerá junto ao concurso nacional unificado, tem o potencial de recompor o quadro do órgão, desta vez com reserva de vagas de 30% para indígenas. Por fim, a elaboração do Plano Plurianual desenhou novos programas e ações orçamentárias, contando com a participação de movimentos indígenas, integrantes indígenas do governo, aliados e técnicos. São ações que mostrarão seu valor nos anos vindouros.

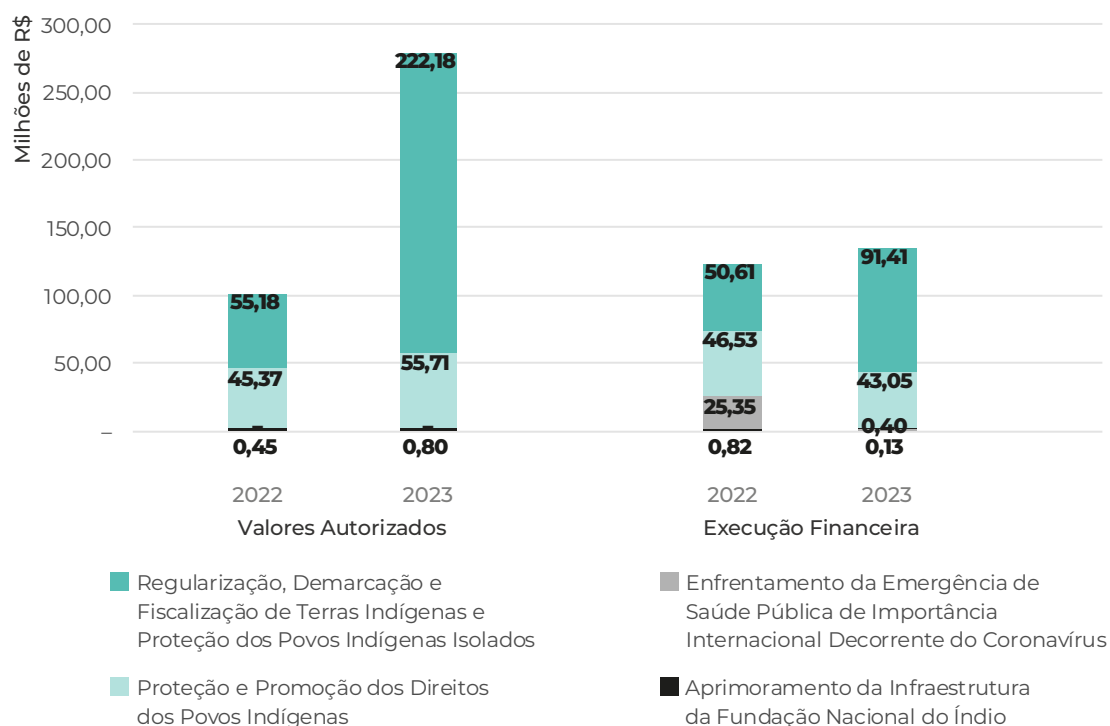
Por outro lado, a recomposição orçamentária da política indigenista não foi suficiente, especialmente se levarmos em conta o crescimento populacional indígena, de 78% entre 2010 e 2022. Embora o financiamento climático esteja no horizonte, tampouco teve seu efeito sentido ainda em 2023. A responsabilização dos agentes públicos envolvidos na agenda anti-indígena da gestão anterior também parece distante. Há, assim, muito o que caminhar nos próximos anos.

7.1. Gastos finalísticos da Fundação Nacional dos Povos Indígenas em 2023

No que tange às ações finalísticas, ou seja, às ações cujos efeitos são diretamente sentidos pelas comunidades indígenas, a execução da Funai em 2023 subiu em números absolutos, em comparação com o ano anterior. É o que demonstra o gráfico 28, que detalha as ações do Programa 0617 nos dois anos. Em parte, tal acréscimo se explica pela alocação de créditos extraordinários decorrentes da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, que destinou recursos para terras indígenas intensamente afetadas por violências estimuladas na gestão anterior, incluindo aqui as ações destinadas a enfrentar a crise no território Yanomami.

GRÁFICO 28 DISTRIBUIÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DA FUNAI EM AÇÕES FINALÍSTICAS (EM 2022 E 2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

De acordo com o gráfico 28, podemos notar que a execução financeira de 2022 teve de contar com recursos não previamente autorizados para fazer frente à emergência de saúde pública (trecho cinza da barra). Ainda assim, as ações orçamentárias revelam que a execução de 2023 foi ligeiramente superior em relação ao ano anterior, ainda que notoriamente abaixo do que havia sido autorizado pelo Legislativo para o referido ano.

Um olhar mais atento nos revela que ação “Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção de Povos Indígenas Isolados” (20UF) teve porcentagem de execução preocupante. Na prática, o governo gastou bem menos do que previa para tais atividades, ainda que o empenho da referida dotação tenha sido de 97,5% do autorizado.

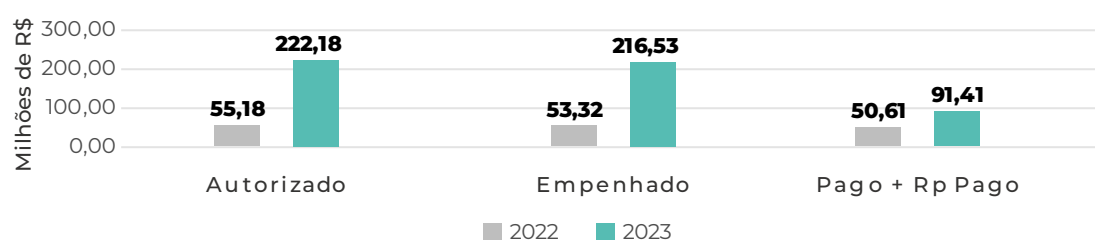
7.2. Regularização fundiária e proteção territorial

Merece uma atenção especial a execução da ação de regularização, demarcação e fiscalização de terras indígenas e proteção dos povos indígenas isolados, cujo orçamento autorizado quadruplicou entre 2022 e 2023. Como mencionado anteriormente, trata-se de um acréscimo que se deve à aprovação de créditos extraordinários diante da ADPF 709: foram autorizados R\$ 149,56 milhões, destinados à desintrusão de sete terras indígenas em estado crítico no país: Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Munduruku e Trincheira Bacajá.

Como demonstramos no gráfico 29, mesmo com o acréscimo dos recursos autorizados, a execução financeira não cresceu no mesmo ritmo. Em 2022, foram executados R\$ 50,61 milhões, enquanto em 2023 o número saltou para R\$ 91,41, ou seja, quase o dobro. O orçamento empenhado em 2023, no entanto, foi também quatro vezes maior do que o de 2022. Em resumo, houve um esforço do órgão para executar o recurso, tendo sido empenhados 98% dos recursos autorizados. É necessário, assim, entender e enfrentar as dificuldades do órgão em completar a execução do recurso.

GRÁFICO 29 FUNAI: EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO, DEMARCAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS E PROTEÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS (EM 2022 E 2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

No caso dos créditos extraordinários, as dificuldades da Funai ficam ainda mais evidentes. Foram empenhados 98% dos recursos autorizados, mas executados apenas 22%. Uma diferença que parece apontar para a urgência em repensar a forma como o órgão funciona, revendo seus procedimentos para a realização de ações na ponta e a operação das coordenações regionais. São questões que devem ser enfrentadas na proposta de reestruturação da Fundação, para a qual foi criado [um GT formado por servidores, membros do Ministério dos Povos Indígenas e lideranças dos movimentos indígenas](#).

7.3. A questão das indenizações por benfeitorias de boa fé

Nos últimos relatórios sobre o *Balço do Orçamento Geral da União*, temos discutido os recursos executados em indenizações por benfeitorias de boa fé em terras indígenas. Trata-se de um passo importante do processo de regularização fundiária, sem o qual não há processo demarcatório. As indenizações requerem recursos expressivos e, no governo Bolsonaro, chegaram a representar 45% dos recursos executados na Ação 20UF. O pagamento das indenizações, no entanto, precisa ser acompanhado de outras ações (como a desintrusão das terras) ou apenas representará um repasse de recursos para ocupantes não indígenas.

Em 2023, o orçamento destinado ao pagamento de indenizações manteve-se em patamar próximo ao do ano anterior, embora a execução tenha caído 32%. As indenizações passaram a representar 11% do total executado na ação, havendo, assim, melhor distribuição dos recursos entre as demais atividades de proteção territorial, como se vê na tabela 9.

TABELA 9 FUNAI: EXECUÇÃO FINANCEIRA DE PAGAMENTOS DE INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS DE BOA FÉ (AÇÃO 20UF) (EM 2022 E 2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Anos	Autorizados	Empenhados	Execução financeira	% do executado em relação à ação
2022	16,03 milhões	16,02 milhões	14,63 milhões	29%
2023	15,45 milhões	15,44 milhões	9,95 milhões	11%

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Outro dado nos parece importante como reflexão sobre os caminhos da demarcação de terras indígenas no País, especialmente diante do movimento organizado para implementar as indenizações por terra nua³¹ como medida de pacificação de conflitos. Além de contrária ao estabelecido na Constituição Federal, faz-se necessário discutir com mais densidade quais são os efeitos das indenizações para fazer avançar, de fato, os direitos indígenas. Atualmente, o pagamento de indenizações por benfeitorias parece não surtir efeitos no enfrentamento da violência vivida nos territórios pelos indígenas. É o que evidencia o orçamento executado em indenizações em 2023.

Os recursos em indenização gastos em 2023 foram principalmente destinados à Coordenação Regional do Sul da Bahia (execução de R\$ 6,26 milhões) e à Coordenação Regional de Passo Fundo (execução de R\$ 1,6 milhão), como se pode observar na tabela 10.

TABELA 10 FUNAI: DISTRIBUIÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO 20UF, EXECUTADA EM INDENIZAÇÕES (2023)
(valores em reais corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

	Empenhados (IPCA)	Pagos + RP pagos (IPCA)
Coordenação Regional do Sul da Bahia/BA	8,01 milhões	6,26 milhões
Coordenação Regional de Passo Fundo/RS	6,58 milhões	1,6 milhão
Funai – Diretoria de Proteção Territorial	0,40 milhão	0,40 milhão
Coordenação Reg. do Baixo São Francisco/BA	0,36 milhão	1,61 milhão
Coordenação Regional do Tapajós/PA	66,11 mil	65,96 mil
Coordenação Regional Xavante/MT	276,18	276,18
Museu do Índio – Rio de Janeiro	221,23	221,23

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Povos indígenas atendidos pelas duas coordenações regionais, no entanto, continuam sendo vítimas de violência e morte.

31 Atualmente, são indenizadas apenas as benfeitorias realizadas por ocupantes não indígenas nas terras indígenas, desde que realizadas em boa fé, ou seja, sem que eles soubessem de que se tratava de uma terra indígena. O ocupante recebe pelo que construiu na terra e, então, é dado o prosseguimento à desintrusão. No entanto, tem-se construído um entendimento de autorizar o pagamento pela terra ocupada não mais pelas benfeitorias, a chamada terra nua. Foi o entendimento que prevaleceu, por exemplo, na [decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento que findou o chamado Marco Temporal](#), como possibilidade de resolução de conflitos. A aplicação dessa medida acarretará gastos elevados com a demarcação de terras, possivelmente inviabilizando-os.

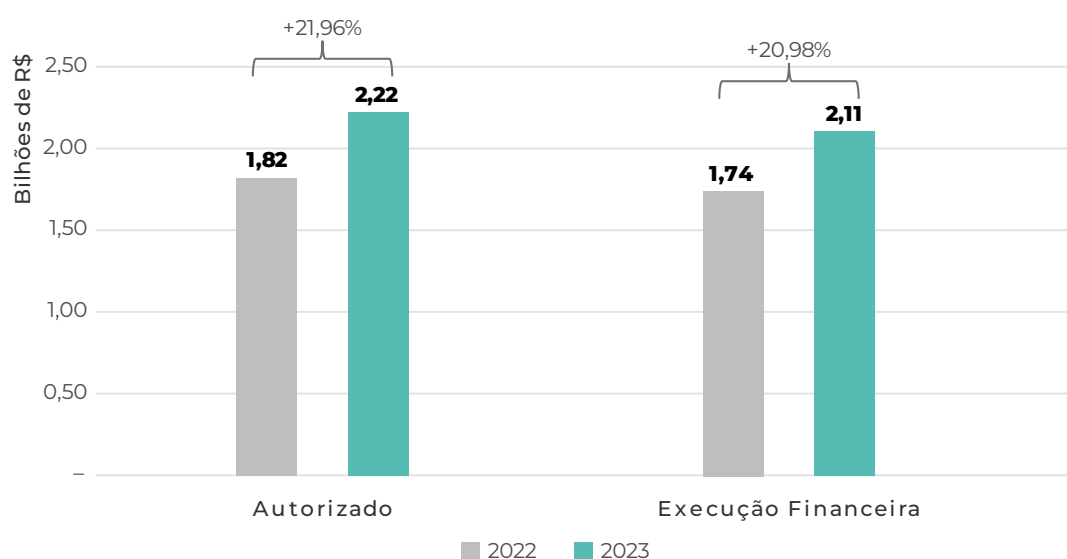
Logo após o início do pagamento das indenizações referentes a benfeitorias de boa fé na Terra Indígena de Rio dos Índios (RS), o território foi atacado por meio de [incêndios criminosos](#). Segundo foi denunciado pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi), os ocupantes que se dispuseram a respeitar o processo demarcatório em curso, aceitando as indenizações, foram vítimas daqueles que se opõem aos direitos indígenas e se pensam no direito de continuar no território. Já o Sul da Bahia, mesmo com pagamento avançado de indenizações, foi cenário do [brutal assassinato da liderança Nega Pataxó](#), em fevereiro de 2024, com a denunciada colaboração da polícia militar do estado.

O fato de se manter nos patamares atuais a violência ruralista contra os povos indígenas, apesar dos esforços do Estado para atender às contrapartidas dos ocupantes, indica a profundidade dos desafios para garantir os direitos territoriais indígenas. Os perpetradores de tais violências não estão interessados em atender ao processo demarcatório como previsto legalmente e, muito provavelmente, sequer em receber indenizações pela terra que eles ocuparam de forma criminosa. Não querem menos do que realizar um antigo projeto de extermínio indígena.

7.4. Saúde indígena

No que tange aos recursos da saúde indígena, o esforço realizado em 2023 foi notável. Como vemos no gráfico 30, os recursos autorizados, na casa dos R\$ 1,8 bilhão em 2022, aumentaram cerca de R\$ 400 milhões. A execução financeira da saúde indígena chegou a 95% do recurso autorizado.

GRÁFICO 30 EXECUÇÃO DOS RECURSOS FINALÍSTICOS DA SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA (EM 2022 E 2023)
(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Data da extração dos dados 5 de fevereiro de 2024. Elaboração: Inesc.

O excelente patamar de gastos da saúde indígena é indicador do empenho da Secretaria de Saúde Indígena (Sesai), do Ministério da Saúde, em enfrentar desastres sanitários como a situação vivida pelos Yanomami. É um dado que salta ainda mais aos olhos quando relembramos que o Projeto de Lei Orçamentária deixado por Bolsonaro para 2023 previa o corte de cerca de 50% dos recursos destinados à saúde indígena. Se não fosse, portanto, a adoção de recursos pela via da PEC da Transição e pela destinação de recursos extraordinários, o cenário seria arrasador para povos indígenas de todo o País.

No entanto, é importante avançar mais. [Os índices de mortalidade infantil Yanomami, por exemplo, seguem 10 vezes maiores do que os do restante do País](#). As estruturas do garimpo seguem avançando, provocando mortes e doenças. O esforço articulado para recuperar a saúde indígena é urgente e necessita da ação efetiva de todo o Estado, inclusive de setores que parecem reticentes em fazer sua parte, como as forças policiais e as forças armadas.

7.5. De olho em 2024

Como argumentamos em nossa Nota Técnica sobre o PLOA 2024, o orçamento previsto para este ano parece desenhar bons cenários. Dois novos programas finalísticos foram criados no novo Plano Plurianual (2024-2027), com recursos alocados na PLOA 2024: “Direitos pluriétnicos-culturais e sociais para o pleno exercício da cidadania e o bem viver dos povos indígenas” e “Demarcação e gestão dos territórios indígenas para o bem viver, sustentabilidade e enfrentamento da emergência climática”.

Ao contrário de 2023, em 2024, o Ministério dos Povos Indígenas também executará a ação finalística de gestão de políticas para povos indígenas (21FL). A ação será direcionada para coordenar os espaços de participação social da política indigenista, como a retomada do Conselho Nacional de Política Indigenista. Serão destinados R\$ 39 milhões para a referida ação finalística e R\$ 72 milhões para a estrutura do Ministério.

Já a Funai terá disponível R\$ 744,22 milhões, divididos entre os dois programas finalísticos e a manutenção do órgão. Os recursos são insuficientes para dar conta dos efeitos do estrangulamento orçamentário dos últimos anos.

Se for possível esperar que haja mais créditos extraordinários pela via da ADPF 709, como ocorrido em 2023, também já é possível prever que, mais uma vez, o órgão terá dificuldades em concluir a execução financeira. Portanto, é urgente – e deve ser uma das principais preocupações de 2024 – avançar com as medidas estruturantes, como a remodelagem dos gastos executados pelas coordenações regionais, que estão sem servidores suficientes para dar conta da área-meio e da área-fim simultaneamente.

Os recursos destinados à saúde indígena se mantêm na casa dos R\$ 2,6 bilhões. Apesar da boa execução da Sesai, a crise sanitária, incentivada pela gestão anterior, precisa ser enfrentada de forma articulada. Para isso, é fundamental que as Forças Armadas assumam seu papel na desintrusão e no atendimento de territórios como a Terra Indígena

Yanomami. Em 2024, os esforços do governo precisam garantir que tais ações sejam cumpridas com efetividade, [mesmo a despeito das resistências enfrentadas no meio militar, denunciadas por organizações indígenas e indigenistas](#).

Por fim, em 2024, é urgente fazer avançarem as demarcações de terras indígenas. Em 2023, foram homologadas oito terras indígenas: Acapuri de Cima (AM), Rio Gregório (AC), Avá Canoeiro (GO), Arara do Rio Amônia (AC), Kariri-Xocó (AL), Rio dos Índios (RS) e Tremembé da Barra do Mundaú (CE).

Se o avanço é indiscutível, especialmente após quatro anos sem um centímetro de terras demarcadas, está longe de ser suficiente. [A promessa inicial](#) da gestão era homologar mais seis terras indígenas ainda no primeiro ano, além das oito que efetivamente o foram. [Além disso, de acordo com a Funai, atualmente há 132 terras em estudo, 48 delimitadas e 67 declaradas, além de cerca de 490 reivindicações em estudo pela Fundação](#). Ou seja, o passivo dos direitos territoriais indígenas é enorme e requererá coragem para enfrentá-lo.

Agenda necessária

Ao longo de 2024 iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos deveriam ser prioritárias para o alcance dos direitos dos povos indígenas:

- ◆ É essencial reestruturar o funcionamento da Funai, reorganizando a divisão das atividades-meio para aumentar a capacidade de execução orçamentária do órgão.
- ◆ É fundamental recompor o orçamento da Funai.
- ◆ É necessário desenvolver mecanismos financeiros para a captação de recursos do financiamento climático voltados para a proteção e a gestão das terras indígenas.
- ◆ Deve-se garantir a recomposição do quadro de servidores da Funai, com a chamada rápida dos aprovados no concurso.
- ◆ É imperioso investir no enfrentamento e na responsabilização real do crime organizado e neoextrativista que vitima os territórios indígenas.
- ◆ É indispensável também responsabilizar os/as gestores/as que implementaram medidas anti-indígenas adotadas na gestão anterior.
- ◆ Deve-se garantir a atuação coordenada e eficaz das Forças Armadas no enfrentamento de ilícitos contra os povos indígenas.
- ◆ Por fim, é necessário avançar com as homologações das terras indígenas já declaradas e com o processo demarcatório em geral.

Quilombolas



Panorama geral

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

A citada previsão constitucional foi regulamentada por meio do Decreto nº 4.887/2003, que define as competências específicas atribuídas aos órgãos governamentais para concretizar o referido direito, em especial ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mas também ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), à Fundação Cultural Palmares e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), entre outros.

Infelizmente, desde então, pouco se avançou na regularização fundiária desses territórios, o que prejudicou o acesso a outras políticas públicas de garantia de direitos a tal população. O artigo 19 do Decreto nº 4887/2003 determinava, à época de sua publicação, que ficaria “instituído o comitê gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos”, comitê este que deveria ser integrado por 16 ministérios. A referida determinação culminou, posteriormente, no lançamento do Programa Brasil Quilombola, por meio do Decreto nº 6.261/2007, que estipulava a criação de uma política pública intersetorial e integrada para as comunidades.

O governo de Jair Bolsonaro retirou as comunidades quilombolas do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, em um flagrante ato de racismo institucional, coadunando com os atos de racismo contra a referida população, perpetrados enquanto candidato à Presidência da República. A exclusão do citado público do PPA teve consequências, pois deixou de existir o planejamento para a implementação de tais políticas públicas. As poucas ações orçamentárias que foram mantidas sofreram cortes ano a ano. Por sua vez, foram pouco efetivas aquelas ações orçamentárias que tiveram alocação de recursos.

Com a chegada da pandemia de Covid-19, a Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) entrou com uma Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF), para garantir a proteção da população quilombola no período de crise sanitária. A ADPF nº 742/2021 foi acatada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu que o poder público deveria garantir a saúde da população quilombola, com a priorização de ações de vacinação e o monitoramento do acesso aos serviços de saúde, bem como outras decisões constantes na ADPF relativas à segurança alimentar e nutricional, ao saneamento, à água e à proteção dos territórios.

No dia 21 de março de 2023, Dia Internacional da Luta pela Eliminação da Discriminação Racial, o Governo Federal, agora sob o comando do presidente Lula, lançou sete medidas de enfrentamento do racismo, envolvendo diversos órgãos, ocasião em que foram assinados cinco títulos de territórios quilombolas e o Decreto nº 11.447/23, de criação do Programa Aquilomba Brasil,³² que conta com quatro eixos: (I) acesso à terra; (II) infraestrutura e qualidade de vida; (III) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e (IV) direitos e cidadania.

Além disso, por meio do Decreto nº 11.786/23, foi criada a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), que será coordenada pelo Ministério da Igualdade Racial (MIR), pelo Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). A PNGTAQ é estruturada em cinco eixos: (I) integridade territorial, usos, manejo e conservação ambiental; (II) produção sustentável, geração de renda, soberania alimentar e segurança nutricional; (III) ancestralidade, identidade e patrimônio cultural; (IV) educação e formação voltadas à gestão territorial e ambiental; e (V) organização social para a gestão territorial e ambiental.

Em paralelo à criação dessas importantes políticas públicas, o ano de 2023 foi de elaboração do novo PPA 2024-2027 e foi marcado pelo retorno do tema dos quilombolas ao planejamento estatal de forma estruturada, intersetorial, com metas e indicadores nítidos e monitoráveis. Além dos programas finalísticos, a temática dos quilombolas está presente nas agendas prioritárias e transversais.

No relatório anterior do Inesc, recomendamos que a política intersetorial deveria considerar que o orçamento pode promover ou violar direitos; portanto, é necessário que esteja em articulação com as políticas de educação, saúde, assistência social, meio ambiente, regularização fundiária, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento agrário, emprego e renda, segurança pública e justiça fiscal, entre outras políticas públicas.

Tal recomendação foi contemplada por meio do Programa Aquilomba Brasil e da inserção do público-alvo dos quilombolas no PPA. Porém, ainda há áreas nas quais os quilombolas aparecem como público-alvo, mas sem metas e indicadores de monitoramento ou sem alocação de recursos específicos. Existem ações não orçamentárias no PPA; todavia, considerando-se a urgência de promover os direitos quilombolas previstos na Constituição Federal de 1988, bem como a dívida histórica do País com o referido público (dívida esta que se aprofundou com o governo Bolsonaro), é necessário um investimento orçamentário nas políticas públicas para o citado público. Espera-se, portanto, que – ao longo dos quatro anos de implementação do PPA 2024-2027 – novos recursos sejam alocados nas diversas políticas previstas no plano.

32 O comitê gestor do programa, também definido no decreto, é composto pelo Ministério da Igualdade Racial (coordenação), pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Cultura, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, pelo Ministério da Educação, pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, pelo Ministério de Minas e Energia, pelo Ministério das Mulheres, pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Outra novidade importante foi que, pela primeira vez, o IBGE incluiu os quilombolas no Censo, tornando possível planejar melhor as políticas públicas para o grupo. Assim, de acordo com os dados oficiais, o Brasil conta atualmente com 1,3 milhão de remanescentes de quilombos.

Em relação às agendas necessárias, que destacamos como recomendações no relatório de 2023 “Depois do Desmonte”, pode-se dizer que foram atendidas tanto do ponto de vista da retomada das políticas públicas, quanto em relação à sua estrutura e ao seu orçamento. No entanto, ainda há um longo caminho para que tais políticas cheguem, de fato, aos territórios.

8.1. Gastos da área

8.1.1. Regularização fundiária

Em 2022, foi autorizada a quantia ínfima de R\$ 558,9 mil para a regularização fundiária dos territórios quilombolas, dos quais foram executados R\$ 450 mil, seguindo-se o padrão de desfinanciamento dos quatro anos do governo Bolsonaro.

O Projeto de Lei Orçamentária 2023 previa um recurso igualmente irrisório: de R\$ 423,7 mil. Houve recomposição do referido orçamento por iniciativa do novo governo, que atribuiu à ação recursos autorizados de R\$ 2,4 milhões. Ainda que cinco vezes maior do que em relação ao período anterior, tal dotação é insuficiente para uma política pública como esta, que necessita de investimentos robustos para se concretizar.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), responsável pela gestão dos recursos, realizou um empenho de R\$ 2,3 milhões, mas a execução financeira foi de R\$ 525 mil. Pode-se inferir que a reestruturação do MDA impediu uma execução financeira mais robusta, o que deve ser dirimido em 2024. Tais recursos foram destinados à elaboração dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID), que são os estudos necessários para o processo de titulação dos territórios. Além disso, os recursos são utilizados para a desintrusão de terras ocupadas por não quilombolas. De igual modo, são feitos repasses para o funcionamento das superintendências regionais do Incra nos estados.

Foram entregues onze titularidades a sete comunidades quilombolas em 2023, após oito anos sem titulações: Comunidade de Brejo dos Crioulos (MG), Lagoa dos Campinhos (SE), Serra da Guia (SE), Ilha de São Vicente (TO), Povoado Malhada dos Pretos (MA), Povoado Santa Cruz (MA), Comunidade Deus Bem Sabe (MA) e Ilha de São Vicente (TO). O Incra também editou 51 portarias de reconhecimento.

Para 2024, uma boa notícia: o valor autorizado é de R\$ 144,3 milhões. A meta constante no PPA 2023-2027, para o ano de 2024, é de 12 mil hectares, referente ao indicador: “área titulada para comunidades quilombolas”. Os dados são da Ação 210Z – “Identificação,

reconhecimento e titulação de territórios quilombolas”, que agora passa a integrar, no novo PPA 2024-2027, o Programa 5136 – “Governança fundiária, reforma agrária e regularização de territórios quilombolas e de povos e comunidades tradicionais”.

8.1.2. Segurança alimentar e nutricional

A segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas também foi negligenciada pelo governo Bolsonaro, que praticamente não garantiu políticas estruturantes de fomento à produção local, soberania alimentar e comercialização. A única medida realizada por aquele governo foi a distribuição de cestas básicas, uma ação emergencial de combate à fome. Seu financiamento contou com créditos extraordinários decorrentes da emergência sanitária de Covid-19, em grande parte uma demanda dos movimentos sociais, em especial da Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), que impetrou o pedido de Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF) nº 742 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), que foi acatado.

Assim, em 2022, a Ação 2792 – “Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos” teve recursos autorizados no valor de R\$ 428,9 milhões, com empenho de R\$ 247,8 milhões (57,7%) e uma execução financeira de R\$ 310,5 milhões (72,3%). A responsabilidade da execução era do Ministério da Cidadania. No entanto, é preciso dizer que a referida ação não é voltada somente para as comunidades quilombolas, podendo atender também indígenas e outros povos e comunidades tradicionais (PCT). Infelizmente, os dados oficiais disponíveis não possibilitam a identificação dos diversos públicos atendidos.

Em 2023, o recurso autorizado foi de R\$ 163,5 milhões, sendo que R\$ 132,2 milhões eram de créditos extraordinários (Medida Provisória nº 1.168, de 3 de abril de 2023). Ainda assim, houve uma queda na alocação de 61,8% em relação ao ano anterior, possivelmente porque a crise de Covid-19 foi controlada. O orçamento empenhado foi de R\$ 143,4 milhões (87%), enquanto a execução financeira foi de R\$ 151,7 milhões (92%). A responsabilidade na execução, após a reestruturação dos ministérios, passou a ser do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Em compensação, o Governo Federal investiu mais em fomento à produção local e comercialização, como veremos a seguir.

Para 2024, os recursos alocados foram menores: a Ação 2792 – “Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos” recebeu R\$ 65,4 milhões, o que equivale a uma queda de 54,3% em relação a 2023. Trata-se de uma diminuição que pode estar refletindo a aposta do Governo Federal na implementação de medidas mais estruturantes de produção de alimentos (como é o caso do fomento ao desenvolvimento local) do que na distribuição emergencial de alimentos.

8.1.3. Fomento ao desenvolvimento local

Durante o governo Bolsonaro, foram extintas as ações específicas de fomento ao desenvolvimento local que objetivavam promover a sustentabilidade e a soberania alimentar das comunidades quilombolas. Ainda assim, um pequeno recurso foi disponibilizado, em 2022, por meio de um plano orçamentário na Ação 21AR – “Promoção e defesa de direitos humanos para todos”: foram autorizados R\$ 1,9 milhão para o PO 0003 – “Fomento ao desenvolvimento e outras iniciativas para povos e comunidades tradicionais”, que podem ter sido aplicados em ações para quilombolas, mas não é possível saber, pois a descrição do PO é genérica. A execução financeira foi de R\$ 1,4 milhão, realizada pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH).

Como salientamos em outros momentos, os planos orçamentários são instrumentos de gestão que permitem a alocação de recursos durante o ano. Por isso, é desejável que sejam extremamente específicos, o máximo que puderem ser, para facilitar o controle social. Os quilombolas são amparados pela Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais; porém, é fundamental saber qual foi o recurso que foi destinado para as comunidades quilombolas especificamente. Do contrário, o planejamento, o monitoramento de metas e a transparência da política pública são dificultados.

Em 2023, foram alocados R\$ 12,6 milhões no mesmo PO 0003 – “Fomento ao desenvolvimento e outras iniciativas para povos e comunidades tradicionais”, o que equivale a um valor seis vezes maior do que o autorizado em 2022, mas ainda muito pequeno, considerando-se a quantidade de comunidades quilombolas presentes em todo o território nacional. O orçamento empenhado pelo Ministério da Igualdade Racial (MIR) foi de R\$ 12,5 milhões e a execução financeira foi de R\$ 4,5 milhões. Houve, ainda, um empenho de R\$ 5 milhões especificamente destinados às comunidades quilombolas de Alcântara (MA), por meio do PO 0002, cujos recursos serão efetivamente pagos a partir deste ano.

Ainda para 2024, foram criadas duas ações específicas para que sejam implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA): 21B9 – “Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso a mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais” (que contará com R\$ 27,3 milhões) e 21GB – “Apoio e fortalecimento ao etnodesenvolvimento e acesso à terra e ao território de povos e comunidades tradicionais e quilombolas” (com aporte de R\$ 7,8 milhões).

Uma recomendação importante é que o governo crie mecanismos específicos dentro do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para que seja possível identificar o que é investido no público quilombola. Para 2024, há um recurso autorizado de R\$ 473,2 milhões para a Ação 2798 – “Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar para a promoção da segurança alimentar e nutricional”, a ser executado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

8.1.4. Saneamento

Em relação ao saneamento, considerando-se a sua importância como política de acesso à água, como demonstramos nos relatórios anteriores, existe uma ação específica que deve contemplar as comunidades quilombolas e que não perdeu recursos durante o governo Bolsonaro: Ação 21C9 – “Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos)”.

A responsabilidade pela execução de tais recursos é da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualmente vinculada ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Cidades. É importante salientar que a Funasa foi extinta pela Medida Provisória nº 1.156/23, que previa que suas funções seriam gradualmente incorporadas por outros órgãos. Posteriormente, a partir das demandas dos seus servidores, a Funasa foi mantida e entrou em processo de [reorganização e modernização](#).

Em 2022, ainda sob a coordenação do Ministério da Saúde, a Funasa foi responsável pela execução da referida ação, que recebeu R\$ 578,7 milhões de recursos autorizados, tendo sido empenhados R\$ 568,9 milhões (96,8%), com uma execução financeira de R\$ 200,9 milhões (34,1%). Houve, ainda, um recurso pago de anos anteriores na Ação 7656, no valor de R\$ 61,1 milhões. A Ação 7656 foi substituída pela Ação 21C9 no ano de 2021, mas continua realizando pagamentos, pois tinha saldos não executados. Ou seja, a execução financeira total para o saneamento rural de pequenas comunidades rurais e quilombolas, em 2022, foi de R\$ 262 milhões.

Trata-se de uma ação destinada a contemplar dois públicos – comunidades rurais de pequeno porte e comunidades quilombolas –, mas, infelizmente, os dados oficiais não possibilitam a identificação dos beneficiários. Em 2023, o recurso autorizado para a Ação 21C9 foi de R\$ 211,6 milhões, com um empenho de R\$ 197,5 milhões (93,3%) e execução financeira de R\$ 42 milhões (19,8%). A Ação 7656 teve execução financeira de restos a pagar no valor de R\$ 14,4 milhões. Assim, a execução financeira para o saneamento de pequenas comunidades rurais e quilombolas foi de R\$ 56,4 milhões, o que equivale a 78,4% a menos do que em 2022.

No entanto, em estudo a ser lançado pelo Inesc, em parceria com a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) (ainda no prelo), identificou-se que é baixíssima a execução voltada para as comunidades quilombolas. Isso decorre justamente da inexistência de uma diretriz para os editais a serem firmados com estados e municípios, de modo que indiquem o público quilombola. Ou seja, sem a obrigatoriedade de identificação, os quilombolas acabam sendo prejudicados no momento do repasse dos recursos. Para 2024, o recurso autorizado para a Ação 21C9 é de R\$ 184,4 milhões.

8.1.5. Educação

A política de educação ainda não tem ações e planos orçamentários que mencionem os quilombolas, o que dificulta o monitoramento, por parte da sociedade civil, acerca dos montantes financeiros que foram destinados ao referido público.

De todo modo, no relatório anterior, registramos algumas recomendações para a educação, uma vez que se trata de uma política pública muito valorizada pelas comunidades e pelos movimentos sociais quilombolas.

Em 2023, foi criada a Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola (DIPERQ/CGERQ) no âmbito da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI), do Ministério da Educação (MEC).

Em relação à educação quilombola, [as responsabilidades devem ser compartilhadas pelas três esferas de govern](#). De acordo com a [página oficial do Ministério da Educação](#), o MEC orienta os sistemas de ensino a propor ações de construção de escolas nas comunidades, a fazer a formação continuada de docentes, a realizar a distribuição de materiais didáticos específicos para discentes e docentes das referidas comunidades e a proceder à capacitação de gestores, para que a educação escolar quilombola seja implementada no dia a dia da escola. Assim, os programas de educação escolar quilombola podem ser instituídos no âmbito da União, mas sua oferta cabe aos estados e municípios.³³

Outras ações e demais programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) atendem especificamente às demandas de escolas quilombolas por meio de acesso direto dos estados e municípios; dentre eles, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE – “Quilombola”), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE – “Água e Esgotamento Sanitário” e “Campo”) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Outra recomendação que fizemos em 2023 foi a da criação de instrumentos de monitoramento dos estados e municípios para a verificação do cumprimento da obrigação de aquisição de, no mínimo, 30% de gêneros alimentícios de produtores da agricultura familiar, com prioridade para indígenas, quilombolas e assentados, nas compras institucionais no âmbito do PNAE.

Em 2023, foi realizada a reinstituição do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo do PNAE, que conta com a representação da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).

³³ Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/etnico_racial/pdf/resolucao_8_201112.pdf>.

Na [página oficial do PNAE](#), foi feita uma prestação de contas, na qual se destaca a “reposição do poder de compra dos recursos federais do PNAE”, de modo a contemplar os quilombolas:

Já para os estudantes da pré-escola e para aqueles matriculados nas escolas localizadas em terras indígenas e em áreas remanescentes de quilombos, foi concedido um reajuste de 35%, correspondente ao valor acumulado do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) entre o período de fevereiro de 2017 e dezembro de 2022. Esse acréscimo permitiu a recomposição do poder de compra dos recursos federais do PNAE.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portal do MEC, 23 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023/desempenho-da-gestao/areas-finalisticas/alimentacao-escolar-2023>>.

Também está em andamento a iniciativa “ações intersetoriais de fortalecimento da inclusão e da valorização da diversidade nos critérios de atendimento do PNAE”, da qual podemos destacar três ações que se referem aos quilombolas:

i) considerar os estudantes de educação básica pública matriculados em escolas localizadas em área de assentamento para atendimento diferenciado do PNAE, nos moldes do que atualmente ocorre com os estudantes matriculados em escolas localizadas em terras indígenas e em área de comunidade remanescente de quilombos, atribuindo um valor *per capita* maior em relação às demais etapas e modalidades;

ii) solicitar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) incluir, no item 19 do Formulário Escolar do Censo Escolar, a opção de assinalar a localização de “Áreas Ribeirinhas” para que o PNAE também possa atender os estudantes matriculados em escolas ribeirinhas com o valor diferenciado, nos moldes do que ocorre com os estudantes matriculados em escolas localizadas em terras indígenas e em área de comunidade remanescente de quilombos [...].

Importa registrar que o Inep incluiu, nos Formulários do Censo Escolar 2023, o marcador de Povos e Comunidades Tradicionais, o que permitirá, até 2025, que o PNAE realize um atendimento diferenciado análogo ao que ocorre com os indígenas e quilombolas.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portal do MEC, 23 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023/desempenho-da-gestao/areas-finalisticas/alimentacao-escolar-2023>>.

Foi criada, ainda, uma iniciativa relativa à equidade dos recursos federais do PNAE, que impactará positivamente o público quilombola, considerando a regressividade dos recursos federais da política:

Nesse sentido, o entendimento atual da CGPAE, assim como o do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), é de que os recursos federais do PNAE deveriam fortalecer a função redistributiva, ampliando a realização da equidade entre as Entidades Executoras, ou seja, elevar o montante repassado àquelas localidades mais vulneráveis.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portal do MEC, 23 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023/desempenho-da-gestao/areas-finalisticas/alimentacao-escolar-2023>>.

O MEC instalou, ainda, a [Comissão Nacional de Educação do Campo \(Conec\)](#), a [Comissão Nacional de Educação Escolar Quilombola \(Coneeq\)](#) e a [Comissão Nacional para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana \(Cadara\)](#). Tais comissões têm o objetivo de fortalecer a participação da sociedade civil na construção das políticas públicas.

Também recomendamos a criação de ações para a efetivação da Lei nº 10.639/2003, que, após 20 anos de existência, nunca teve um programa federal específico que pudesse de fato tirar a lei do papel. Uma ação muito positiva do MEC foi a realização do [diagnóstico](#) de implementação de políticas de educação para as relações étnico-raciais nos estados e municípios, um passo importantíssimo para planejar uma política pública que responda às reais necessidades da população.

Em 2023, ainda, a Coordenação-Geral de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola do Ministério da Educação (CGERQ/MEC) criou sete cursos de aperfeiçoamento em educação escolar quilombola, proporcionando o acesso de 1.200 professores/as e gestores/as aos cursos nos seguintes estados: Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pará. No início de 2024, também foi lançado o [Edital Parfor Equidade](#), em cooperação com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), para a seleção e a criação de 25 cursos de licenciatura em educação escolar quilombola. Ou seja, considerando-se o fato de que, no Brasil, até pouco tempo atrás, só existia um curso devidamente reconhecido pelo MEC com foco nessa área e no referido público, atualmente será possível atender a uma demanda de quase 2 mil docentes e do público em geral no País para a realização da citada graduação.

Em relação à educação superior, a [Nova Lei de Cotas](#), aprovada em outubro de 2023, prevê o monitoramento da política pública, mas ainda não há resultados acessíveis ao público, uma vez que é recente. Fato é que, até o momento, não sabemos quantos são os egressos e os estudantes quilombolas que ingressaram por tal sistema. É fundamental que o governo monitore os resultados da política de bolsa-permanência dos estudantes quilombolas universitários e da pós-graduação. Os estudantes quilombolas acessam a referida política pública, mas ainda não existem metas específicas no PPA ou uma forma de monitoramento que permita o controle social de quantas são tais bolsas e se elas são suficientes. Uma iniciativa positiva, criada em 2023, foi o [Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias do Nascimento](#), que objetiva capacitar e promover a igualdade de oportunidades para estudantes negros, indígenas, pessoas com deficiência (Pcd) e com altas habilidades.

Por fim, no Decreto nº 11.786/2023, que define os instrumentos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), está previsto o seguinte:

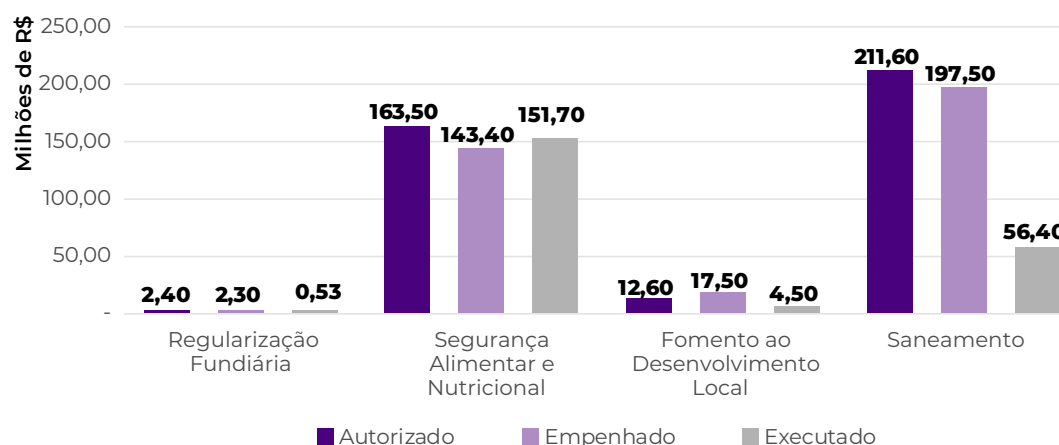
Art. 14. A PNGTAQ será implementada, ainda, por meio de ações de formação e educação sobre gestão territorial e ambiental quilombola voltadas para as comunidades quilombolas, para servidores e servidoras públicas e para os demais atores envolvidos na implementação, com ênfase no respeito à identidade, à história, à luta, aos direitos e à gestão territorial e ambiental já estabelecida pelas comunidades quilombolas.

Espera-se que, no relatório relativo às ações de 2024, seja possível visualizar o desenvolvimento desta ação.

No gráfico 31, verifica-se o resumo das ações orçamentárias apresentadas ao longo da análise, para melhor compreensão.

GRÁFICO 31 RESUMINDO A SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS (2023)

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração Inesc.

8.2. De olho em 2024

A partir da criação do Programa Aquilomba Brasil, que é intersetorial, os programas finalísticos que contemplam os quilombolas como público-alvo, no novo PPA, são os seguintes:

- 1144 – Agropecuária sustentável;
- 1189 – Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade;
- 1191 – Agricultura familiar e agroecologia;
- 2304 – Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento social;
- 5111 – Educação básica democrática, com qualidade e equidade;
- 5125 – Direito à cultura;
- 5133 – Segurança alimentar e nutricional e combate à fome;
- 5136 – Governança fundiária, reforma agrária e regularização de territórios quilombolas e de povos e comunidades tradicionais;
- 5636 – Abastecimento e soberania alimentar;
- 5802 – Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos;
- 5815 – Promoção do direito de envelhecer e dos direitos humanos da pessoa idosa;
- 5837 – Promoção da cidadania, defesa de direitos humanos e reparação de violações;
- 6114 – Proteção e recuperação da biodiversidade e combate ao desmatamento e aos incêndios.

No entanto, alguns desses programas não têm metas definidas para o público quilombola, a exemplo do 5815 e do 6114. Outros têm metas, mas não têm ações orçamentárias específicas, como o 5111, cuja meta para 2024 é de 300 mil matrículas de estudantes em escolas quilombolas da educação básica. Nestes casos, ainda é possível utilizar os planos orçamentários para a alocação de recursos para um determinado público durante o ano ou realizar um monitoramento que considere o levantamento de dados de um modo que torne possível identificar tais estudantes.

Há, ainda, políticas públicas que não visibilizam os quilombolas de nenhuma forma, o que é de se lamentar, pois se trata de um público que necessita de ações afirmativas, como é o caso do acesso a bolsas para o ensino superior (Programa 5013 – “Educação superior: graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão”, que faz parte da Ação 0A12 – “Concessão de bolsa-permanência no ensino superior”). Trata-se de um programa que tem uma grande demanda dos estudantes quilombolas. Portanto, sem o marcador específico no orçamento, bem como metas plurianuais para a ampliação do benefício, não é possível dimensionar se o Estado está garantindo o direito a tais estudantes. Os programas que têm ações orçamentárias específicas para quilombolas estão detalhados na tabela 11.

TABELA 11 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS AUTORIZADOS PARA PROGRAMAS E AÇÕES QUE BENEFICIAM QUILOMBOLAS (2024)
(valores em reais)

Programas	Ministérios	Ações	Recursos autorizados
1189 – Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	MMA	21F2 – Gestão socioambiental dos recursos naturais em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares	13,9 milhões
5136 – Governança fundiária, reforma agrária e regularização de territórios quilombolas e de povos e comunidades tradicionais	MDA	210Z – Identificação, reconhecimento e titulação de territórios quilombolas	144,3 milhões
		210T – Promoção da educação e cultura no campo PO 0002 – Concessão de bolsas de capacitação e formação profissional em residência agrária, com atuação em assentamentos da Reforma Agrária, quilombos e acampamentos e demais áreas reconhecidas pelo Incra	935,6 mil
		211A – Desenvolvimento e gestão ambiental para o público da Reforma Agrária PO 000C – Gestão e regularização ambiental em projetos de assentamento da Reforma Agrária e territórios quilombolas	671,9 mil
5636 – Abastecimento e soberania alimentar	MDA	21B9 – Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso a mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais	27,3 milhões
1191 – Agricultura familiar e agroecologia	MDA	21GB – Apoio e fortalecimento ao etnodesenvolvimento e acesso à terra e ao território de povos e comunidades tradicionais e quilombolas	7,8 milhões
5802 – Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e povos ciganos	MIR	21FE – Apoio à implementação de políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e ciganos	42,1 milhões

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração Inesc.

Há, ainda, uma boa notícia a ser registrada: o fato de que alguns programas já estão detalhando o público quilombola por meio dos planos orçamentários (PO), a exemplo do Programa 1191, que garantiu linhas específicas para quilombolas, povos e comunidades tradicionais na Ação 21B6 – “Assistência técnica e extensão rural”, com valores de R\$ 5,3 milhões e R\$ 5,1 milhões, respectivamente: recursos muito tímidos, mas um exemplo na questão dos marcadores em orçamentos sensíveis a questões específicas.

Agenda necessária

Ao longo de 2023, monitoramos as ações voltadas para as comunidades quilombolas e as recomendações que fizemos em nosso relatório de 2023, conforme comentamos nesta seção:

- ◆ Algumas agendas necessárias podem, ainda, ser implementadas pelo governo no sentido de aperfeiçoar a política pública, como, por exemplo, inserir na LDO como público-alvo as comunidades quilombolas, nos moldes do Orçamento Mulher, com a obrigatoriedade de prestação anual de contas por parte do Executivo, na qual estarão presentes as ações e o orçamento para os territórios quilombolas.
- ◆ A política de regularização fundiária foi retomada, com a criação: (I) da Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SETEQ/MDA); (II) da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, do Ministério da Igualdade Racial (SQPT/MIR); (III) do Programa Aquilomba Brasil; e (IV) das respectivas ações orçamentárias. A prioridade para 2024 é alcançar a meta prevista no PPA para este ano, que é a de titulação de territórios, pois os recursos aumentaram expressivamente.
- ◆ Permanece, ainda, a necessidade de aumentar os recursos para o fomento ao desenvolvimento local sustentável, visando à soberania alimentar e à autonomia das comunidades. Os recursos aumentaram, mas ainda estão aquém da necessidade das comunidades quilombolas para a conquista de sua autonomia, sustentabilidade e soberania alimentar.
- ◆ Recomenda-se, ainda, que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) crie mecanismos de participação para que o racismo ambiental seja amplamente discutido com as comunidades quilombolas, principalmente aquelas afetadas por empreendimentos financiados pelo Estado, seja com recursos orçamentários, seja com incentivos fiscais.
- ◆ Para 2024, iremos monitorar as ações de regularização fundiária e segurança alimentar e nutricional, incluindo as ações de fomento à produção local, sustentabilidade e soberania alimentar.

Igualdade Racial



Panorama geral

A Política de Promoção da Igualdade Racial e de Enfrentamento ao Racismo foi completamente desmontada na gestão de Jair Bolsonaro. Já no Plano Plurianual (PPA) 2019-2023, o governo deixou bem nítido seu viés racista, ao excluir as pessoas negras do documento, bem como as comunidades quilombolas. A eliminação desses públicos do PPA teve consequências, pois extinguiu o planejamento para a implementação das políticas públicas e dos programas orçamentários específicos para a promoção dos direitos da população negra e quilombola.

Além disso, o Programa 2034 – “Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial” foi extinto e as iniciativas neste tema foram incorporadas em planos orçamentários do Programa 5034 – “Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos”.

Os planos orçamentários são instrumentos de gestão que possibilitam alocar recursos para uma determinada atividade, mas não estão previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) como os programas e as ações orçamentárias. Com isso, não há garantias de recursos para áreas específicas.

Assim, de 2020 a 2022, duas ações orçamentárias do Programa 5034 – “Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos” contemplaram a pauta racial, por meio de planos orçamentários:

- **21AR** – Promoção e defesa de direitos para todos.
 - **PO0001**: Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.
 - **PO000J**: Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial.
 - **PO0003**: Fomento ao desenvolvimento e outras iniciativas para povos e comunidades tradicionais.
- **21AT** – Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos.
 - **PO0007**: Apoio no funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

Para 2023, a dotação inicial para a promoção da igualdade racial foi **zero**, pois o governo Jair Bolsonaro não previu recursos no PLOA 2023 para tal agenda e o Congresso Nacional não aportou recursos na LOA para as ações supracitadas.

Trata-se de um cenário que, felizmente, foi revertido pelo novo governo, que alocou R\$ 70,8 milhões, dos quais R\$ 30,5 milhões (43%) foram pagos. Mas é preciso destacar que houve um esforço, por parte do Ministério da Igualdade Racial (MIR), para o empenho das verbas, que chegou a R\$ 68,8 milhões, ou seja, 97% do total.

Com a criação do MIR, comandado por uma ativista negra, Anielle Franco, iniciou-se o caminho para a retomada programática do orçamento sensível à raça, ou seja, de programas e ações específicas. O MIR possui como competências os seguintes assuntos:

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

No dia 21 de março de 2023, Dia Internacional de Combate à Discriminação Racial, o governo lançou seis medidas de enfrentamento do racismo, envolvendo diversos órgãos, buscando criar grupos de trabalho para elaborar as novas políticas públicas:

- (I) Decreto nº 1.442/23 – GT Programa Nacional de Ações Afirmativas;
- (II) Decreto nº 11.443/23 – Cotas em cargos e funções comissionadas;
- (III) Decreto nº 11.444/23 – GT Juventude Negra Viva;
- (IV) Decreto nº 11.445/23 – GT Cais Valongo;
- (V) Decreto nº 11.446/23 – GT Combate à Intolerância Religiosa;
- (VI) Decreto nº 11.447/23 – Programa Aquilomba Brasil.

Na construção participativa do novo PPA 2024-2027, a igualdade racial voltou a ter uma programação específica, estando presente nas agendas finalísticas, nas transversais e também entre as prioridades. Foram criados os seguintes programas:

- **5802:** Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos;
- **5803:** Juventude Negra Viva;
- **5804:** Promoção da igualdade étnico-racial, combate e superação do racismo.

Considerando, portanto, as agendas necessárias para 2023 que sinalizamos no [relatório do ano passado](#), o Governo Federal concretizou diversas recomendações, como a inserção do tema no Plano Plurianual 2024-2027, o incremento dos recursos orçamentários e a retomada da política pública intersetorial para comunidades quilombolas.

Também sinalizamos a importância de elaborar e implementar políticas públicas de promoção da igualdade racial e de enfrentamento do racismo, de acordo com o previsto no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010). Trata-se de uma recomendação que se concretizou por meio da criação de diversas políticas públicas em 2023, como pode ser verificado no relatório de gestão do MIR.³⁴ Analisamos algumas delas a seguir.

Outra prioridade que destacamos no relatório anterior foi a necessidade de alocar recursos específicos para efetivar a Lei nº 10.639/2003, com o objetivo de educar a população para o antirracismo desde a escola. O Programa 5111 – “Educação básica democrática, com qualidade e equidade” está dentro da agenda transversal de igualdade racial; no entanto, não prevê objetivos, indicadores e metas com o recorte de raça/cor, nem menciona a implementação da Lei nº 10.639/2003.

Segundo o relatório do MIR, foi realizado um “acordo para uma primeira infância antirracista” que prevê a capacitação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação sobre os impactos do racismo no desenvolvimento infantil desde a primeira infância e sobre outras práticas antirracistas.³⁵ A iniciativa tem o objetivo de fomentar projetos que se dediquem à política de drogas voltada à discussão racial.

Defendemos a criação de um sistema único de monitoramento da política de cotas nas universidades públicas, de maneira que possibilite aferir o alcance e a abrangência dos resultados, incluindo dados sobre permanência e egressos. Em 2023, foi aprovada a nova Lei de Cotas (Lei nº 14.727/23) e, dentre os seus [aprimoramentos](#), está o monitoramento anual. É importante registrar que, por meio do Decreto nº 11.443/23, houve a destinação de 30% de vagas para negros em cargos comissionados da administração pública federal.

Recomendamos a retomada da política de regularização fundiária dos territórios quilombolas e de promoção dos direitos das comunidades, criando uma versão atualizada do Programa Brasil Quilombola, que articula diversas dimensões, a saber: intersetorialidade,

34 *Relatório Ações e Políticas do Primeiro Ano do Primeiro Ministério da Igualdade Racial do Brasil*. BRASIL. Ministério da Igualdade Racial, dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/MIR_RELATORIO_ACOES_POLITICAS2.pdf>.

35 O acordo foi firmado com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

integração, monitoramento e controle social. O MIR criou uma secretaria específica para a agenda quilombola, que – durante o ano de 2023 – construiu, de forma intersetorial e participativa, o Plano Aquilomba Brasil. A regularização fundiária, responsabilidade do Incra, sob coordenação do MDA, foi retomada e está detalhada nesta publicação, no capítulo específico destinado ao referido público. Foram entregues onze titularidades a comunidades quilombolas em 2023, após oito anos sem titulações.

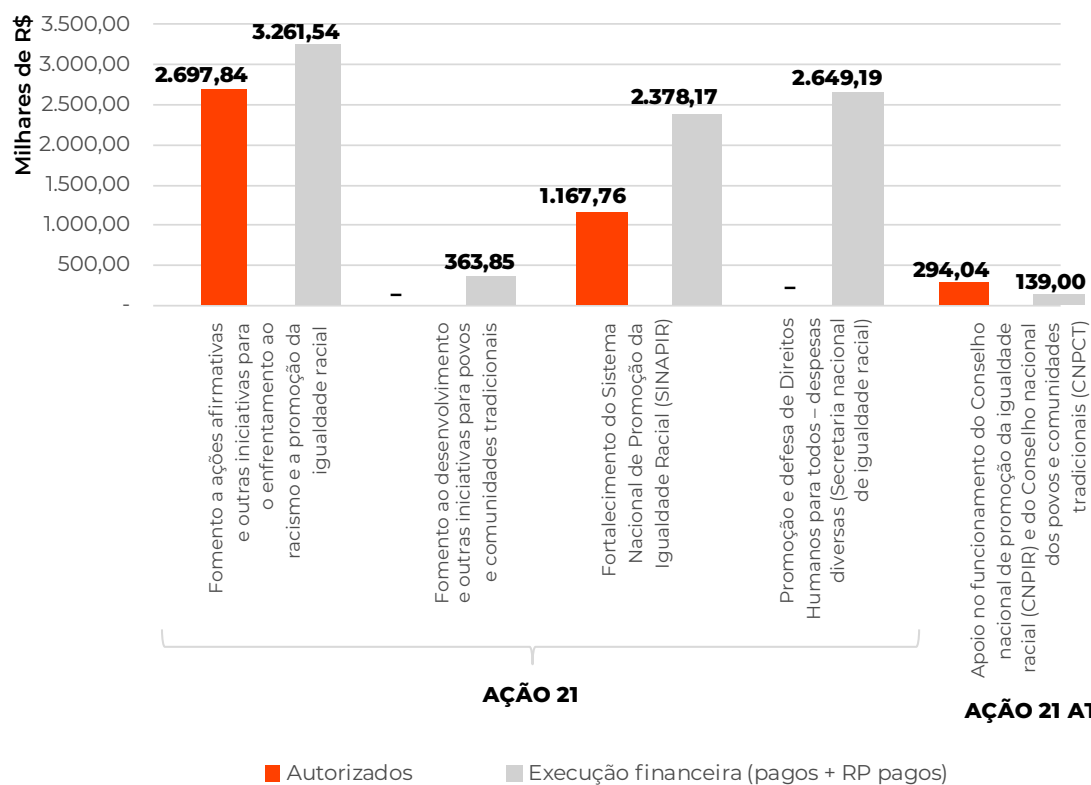
Aliamos ser da maior importância criar um programa específico de formação para servidores/as públicos/as para reduzir o racismo institucional nos serviços que atendem a população negra diretamente, evitando, assim, o acesso enviesado aos direitos e a revitimização em casos de violência. Foi criado o Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA), que busca formular, promover, articular e monitorar políticas que garantam mais direitos e equiparação de oportunidades para mulheres e pessoas negras, quilombolas, indígenas ou com deficiência, levando em consideração suas especificidades e sua diversidade. É um programa que poderia vir a ser um espaço para a elaboração de uma política de formação de servidores públicos nas três esferas de governo, em articulação com o Sinapir.

A seguir, apresentaremos a execução orçamentária da igualdade racial em 2023 e seu comparativo com o ano de 2022.

9.1. Gastos da área

Em 2022, os recursos autorizados para a igualdade racial foram da ordem de R\$ 4,1 milhões, obedecendo à tendência dos quatro anos do governo Bolsonaro de investir pouquíssimo nesse tema. Porém, devido aos restos a pagar de anos anteriores, foram executados mais recursos do que o inicialmente autorizado (R\$ 8,7 milhões), conforme pode ser observado no gráfico 32

GRÁFICO 32 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA IGUALDADE RACIAL (2022)
 (valores em milhares de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração Inesc

Em 2023, o Ministério da Igualdade Racial continuou a executar recursos no marco do PPA 2020-2023; portanto, dentro do Programa 5034 – “Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos”. Como pode ser observado na tabela 12, houve um incremento considerável do orçamento autorizado, principalmente na Ação 21AR, que passou a contar com quase R\$ 70 milhões.

TABELA 12 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA IGUALDADE RACIAL (2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Ações/PO	Autorizados	Executados (pagos + RP pagos)
Ação 21AR – Promoção e defesa dos direitos humanos para todos	69,91 milhões	29,84 milhões
PO 0002 – Comunidades quilombolas no território étnico do território de Alcântara (MA)	5,09 milhões	0
PO 0001 – Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	12,20 milhões	1,98 milhão
PO 0003 – Fomento ao desenvolvimento e outras iniciativas para povos e comunidades tradicionais	12,66 milhões	4,13 milhões
PO 000J – Fortalecimento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir)	13,88 milhões	1,78 milhão
PO 0000 – Promoção e defesa dos direitos humanos para todos – despesas diversas	26,07 milhões	21,94 milhões
Ação 21AT – Apoio no funcionamento dos conselhos e das comissões de direitos	362,40 mil	233,90 mil
PO 0007 – Apoio no funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)	318,03 mil	233,90 mil
PO – Apoio no funcionamento dos conselhos e das comissões de direitos humanos – despesas diversas	43,87 mil	0
Ação 21AU	610,90 mil	502,80 mil
PO 0000 – Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Integrado NAC.	610,90 mil	502,80 mil
PO 0003 – Central de Atendimento de Direitos Humanos e à Mulher – Ligue 100/Ligue 180	523,16 mil	502,80 mil
PO 0000 – Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos (SINDH) – despesas diversas	87,74 mil	0
Total geral	70,88 milhões	30,58 milhões

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração Inesc.

Os dados da tabela 12 revelam que a execução financeira ficou aquém do desejado (43%), pois somente foram gastos R\$ 30,5 milhões de um total autorizado de R\$ 70,8 milhões. É bem provável que o desempenho aquém do desejado se explique pelas seguintes razões: (I) ministério novo, com equipe recém-chegada a Brasília (DF), em processo de aprendizagem do funcionamento da máquina pública; (II) um ministério cuja administração dependia de outro órgão, pois – por ser recém-criado – ainda não dispunha de estrutura própria, o que contribuiu para tornar os processos mais lentos; e (III) mudança de gestão na maior parte das unidades da Federação, o que também colabora para retardar parcerias. Contudo, observa-se que houve um esforço expressivo, por parte do MIR, para cumprir sua missão, o que se traduz por um elevado nível de empenhos, de 97,1% do autorizado, o que correspondeu a R\$ 68,8 milhões.

Em nosso relatório do ano passado, recomendamos a importância de aumentar expressivamente os recursos para a promoção da igualdade racial e o enfrentamento do racismo, de modo a fortalecer a pauta na União, nos estados e nos municípios. A recomendação foi concretizada por meio do aumento do recurso, que saiu do zero, conforme preconizava o governo Bolsonaro, para R\$ 70 milhões em 2023 e R\$ 130,5 milhões em 2024.

Também recomendamos que fosse feito um investimento no Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), de forma a aumentar a sua abrangência nacional. A recomendação foi concretizada em 2023, com o investimento de R\$ 13 milhões no sistema; porém, a execução financeira precisa melhorar em 2024.

9.2. De olho em 2024

O recurso autorizado para 2024 – da ordem de R\$ 130,5 milhões, quase o dobro do que foi alocado em 2023 – materializa a intenção do governo de realmente dar prioridade a esta agenda fundamental. O recurso está distribuído entre os seguintes programas:

- **5802:** Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos – R\$ 42,1 milhões;
- **5803:** Juventude Negra Viva – R\$ 12,3 milhões;
- **5804:** Promoção da igualdade étnico-racial, combate e superação do racismo – R\$ 76 milhões.

O grande desafio para 2024 será o planejamento dos gastos, de maneira a realizar uma execução financeira maior, deixando menos restos a pagar para os anos seguintes. Como o primeiro ano de governo foi de estruturação do MIR (inclusive, da sua estrutura burocrática e programática), possivelmente, a tendência é de aperfeiçoamento dessa gestão.

Além disso, considerando que o Plano Juventude Negra Viva (PJNV) é uma ação intersetorial, que envolve 18 ministérios, o MIR terá o desafio de acompanhar a implementação do PJNV e o seu monitoramento. Isso significa que, além dos recursos previstos no Programa 5803, será necessário que esses outros órgãos públicos realizem o detalhamento dos recursos destinados ao alcance das metas do PJNV, previstas no PPA.³⁶ E uma forma de fazer isso é na descrição dos planos orçamentários.

36 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Plano Plurianual. Agenda Ambiental. Anexo V – Agendas Transversais, mar. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/anexo-v-agendas-tranversais.pdf>>.

Agenda necessária

Ao longo de 2023, monitoramos a execução das medidas do Ministério da Igualdade Racial a partir de nove recomendações, que foram quase integralmente contempladas pelas políticas públicas do MIR:

- ◆ Segue sendo recomendável inserir na LDO o Orçamento da Igualdade Racial, nos moldes do Orçamento Mulher, com a obrigatoriedade de prestação de contas anual por parte do Executivo.
- ◆ Do ponto de vista do orçamento e do PPA, é necessário criar marcadores em planos orçamentários (no primeiro caso) e metas e indicadores (no segundo caso) que especifiquem as mulheres negras como público beneficiário das políticas públicas.
- ◆ Além disso, uma prioridade a ser considerada é a ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir).
- ◆ No caso dos quilombolas, conforme descrevemos no capítulo específico desta publicação, a prioridade é fortalecer as ações de regularização fundiária e de segurança alimentar e nutricional, que integram o Aquilomba Brasil, coordenado pelo MIR.
- ◆ Outra agenda cada vez mais urgente é a de racismo ambiental, considerando-se as populações negras atingidas por grandes projetos e impactadas pelos efeitos climáticos no campo e nas cidades.

Mulheres



Panorama geral

As políticas públicas de combate à violência contra as mulheres são concebidas e implementadas a partir de abordagem intersetorial (na articulação de diversas políticas públicas, como as de saúde, assistência social e justiça) e no marco do Pacto Federativo (com responsabilidades compartilhadas entre o Governo Federal, estados e municípios). Cabe ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) realizar o controle social de tais ações.

De maneira a fortalecer a referida agenda, que é fruto da luta dos movimentos de mulheres durante décadas, a partir de 2003, foram criadas políticas públicas e programações orçamentárias específicas para o tema em âmbito federal, à época executadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). O órgão, ligado à Presidência da República, também foi responsável por realizar conferências locais e nacionais que tiveram como produtos as edições I, II e III do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres³⁷ (PNPM), que trouxeram diretrizes para a elaboração de políticas para o referido segmento. Dentre elas, o enfrentamento da violência com a promoção de autonomia, além de considerar a pluralidade das mulheres nos contextos das desigualdades sociais e das diversidades regionais.

Em tal âmbito, estão contempladas as mulheres urbanas e rurais, indígenas, quilombolas, ribeirinhas e pertencentes a outros povos e comunidades tradicionais. Ainda estão previstas as particularidades interseccionais que afetam de forma diferente mulheres brancas e negras, com deficiência, mulheres lésbicas e trans, dentre outras. Como resposta às edições do Plano, foi criado o Programa 2016 – “Políticas para as mulheres: enfrentamento à violência e promoção da autonomia”, com ações orçamentárias específicas.

A partir de 2019, com a eleição do governo de Jair Bolsonaro e a nomeação de Damares Alves como titular para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), observou-se uma radical mudança no conceito da referida política pública, que se fez sentir, também, no orçamento. O Programa 2016 foi extinto e as ações orçamentárias para as mulheres passaram a integrar o Programa 5034 – “Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos”.

Além das alterações na programação orçamentária, com perda de especificidade do público (mulheres), o que dificulta o controle social, o governo oscilou, em seus quatro anos, entre a baixa alocação e a baixa execução.³⁸ Se, por um lado, a principal política de acolhimento emergencial das mulheres vítimas de violência (o Ligue 180) seguiu operando, por outro

37 Para melhor conhecimento sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e as conferências nacionais, sugere-se a seguinte leitura: BRASIL. Ministério das Mulheres. Plano Nacional de Políticas para Mulheres. Princípios orientadores do PNPM 2013/2015. Portal da *internet*, mar. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/plano-nacional-de-politicas-para-mulheres>>.

38 Para visualizar a execução de 2019 a 2022, acesse o capítulo “Mulheres” da publicação do Inesc: “Depois do Desmonte”. In: *Depois do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2022*. Brasília: Inesc, 2023, p. 102. Disponível em: <<https://inesc.org.br/depoisdodesmonte/>>.

lado, não funcionaram tão bem as demais políticas públicas, como a construção de unidades da Casa da Mulher Brasileira (CMB) e o fortalecimento da rede de enfrentamento da violência contra as mulheres, como indica a execução financeira detalhada pelo Inesc nas edições do Balanço do Orçamento Geral da União de anos anteriores.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021 foi um marco para os orçamentos sensíveis ao gênero, pois previa a elaboração, pelo governo, do relatório [A Mulher no Orçamento](#), medida que se manteve nas promulgações da LDO dos anos seguintes. Apesar de constituir um esforço positivo por parte da gestão pública, a metodologia adotada considerou políticas universais e estruturantes que impactam as vidas das mulheres, somando

79 ações, distribuídas em 27 programas do PPA 2020-2023 e 11 órgãos orçamentários distintos, abrangendo as áreas de saúde, educação, proteção social, autonomia econômica, enfrentamento da violência contra mulheres e acesso a direitos como moradia, transporte, cultura e lazer.

BRASIL. Ministério da Economia. A Mulher no Orçamento 2021. Brasília/DF: Ministério da Economia, jan. 2022, p. 9. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes/a-mulher-no-orcamento-2021.pdf>>.

O orçamento de bilhões apresentado, no entanto, tornou invisível o fato de que a maioria dos programas não possui marcadores de gênero, ressalva feita pelo próprio relatório.³⁹ Ou seja, em muitos casos, não é possível identificar qual proporção de recursos foi especificamente destinada às mulheres. Em 2024, foi criado um [grupo de trabalho](#) para realizar a revisão da metodologia de elaboração do referido relatório.

Para o orçamento de 2023, o governo de Jair Bolsonaro previu somente R\$ 13,6 milhões no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o enfrentamento da violência contra as mulheres, ou seja, o pior orçamento de todos os anos para a pauta. Os recursos foram incrementados pelo novo governo e chegaram a R\$ 152 milhões em 2023, o que equivale a 11 vezes mais do que o originalmente previsto pela gestão anterior. A execução financeira foi de R\$ 83,7 milhões e o empenho foi de R\$ 146,6 milhões, respectivamente, representando 55% e 96% dos recursos autorizados.

A criação do Ministério das Mulheres em 2023 trouxe, portanto, novo fôlego para a política pública voltada para as mulheres brasileiras. Coube à ministra Aparecida Gonçalves coordenar a estruturação do órgão, além de atuar na construção do novo Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

Em nosso último relatório, recomendamos a inserção da política de promoção dos direitos das mulheres no PPA 2024-2027 de forma estruturada, intersetorial, com metas e indicadores nítidos e monitoráveis, baseando-se na construção coletiva dos planos nacionais. A política intersetorial deveria considerar que o orçamento pode promover ou violar direitos e, portanto, é necessário que esteja em articulação com as políticas públicas de

39 BRASIL. Ministério da Economia. A Mulher no Orçamento 2021. Brasília/DF: Ministério da Economia, jan. 2022, p. 12. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes/a-mulher-no-orcamento-2021.pdf>>.

educação, saúde, assistência social, meio ambiente, regularização fundiária, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento agrário, emprego e renda, segurança pública e justiça fiscal, entre outras.

O novo PPA, de fato, reconstruiu a política de promoção dos direitos das mulheres, estabelecendo uma nova estrutura programática, com ações específicas a serem implementadas pelo Ministério das Mulheres. Foram criados três programas específicos: “Igualdade de decisão e poder para as mulheres” (Programa 5661), “Mulher viver sem violência” (Programa 5662) e “Autonomia econômica das mulheres” (Programa 5663).

Além disso, outros ministérios criaram marcadores de gênero em ações orçamentárias. Além das *ações finalísticas*, o PPA trouxe o tema das mulheres como *prioridade* e nas *ações transversais*.

Outra recomendação do nosso relatório foi a criação de marcadores de gênero em diagnósticos, acesso de beneficiárias e resultados, de modo a mensurar o impacto do gasto público na vida das mulheres. Em 2023, o Ministério das Mulheres criou a ação “[Diálogos pela Inclusão](#)” para a realização de escutas qualificadas nos territórios e por temáticas, com o propósito de diagnosticar, mapear e elaborar políticas públicas de prevenção à violência, considerando as necessidades específicas dos territórios e grupos. Foram ouvidas as demandas de mulheres indígenas, pescadoras, quilombolas e mulheres com deficiência, em diálogos realizados em Brasília (DF) e também nos Estados de Pernambuco, Roraima, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e na região do Marajó, no Pará.

Também recomendamos a criação de bases de dados com informações sobre raça/cor, etnia, idade, pessoas com deficiências, gênero e orientação sexual, para que seja possível identificar o alcance do atendimento para mulheres indígenas, quilombolas, jovens, idosas, trans, com deficiências e outros grupos de mulheres em políticas como as de educação, saúde e assistência social.

O Ministério das Mulheres criou o [Painel de Indicadores do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero](#), que busca elaborar anualmente o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), a partir de um trabalho intersetorial que envolve representantes de áreas técnicas de ministérios e órgãos públicos federais que atuam diretamente na produção e gestão de dados de interesse das políticas para as mulheres, incluindo o IPEA e o IBGE. O documento é uma compilação descritiva e analítica das principais bases de dados e de indicadores referentes ao perfil sociodemográfico das mulheres brasileiras. É fundamental para fornecer subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas para as mulheres nas três esferas de gestão (federal, estadual e municipal).

Em 2023, o Ministério das Mulheres alcançou importantes avanços também no Legislativo, a exemplo da aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 111/23, que tornou obrigatória a equiparação de salários entre homens e mulheres.

Tais avanços no primeiro ano de governo atendem em larga medida às recomendações feitas pelo Inesc no [Depois do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2022](#), especialmente no que concerne ao PPA e à programação orçamentária, que serão abordados ao longo deste capítulo.

A seguir, apresentaremos os resultados da referida política pública, considerando a execução do orçamento.

10.1. Gastos da área

10.1.1. Ligue 180

A Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) é um serviço gratuito e confidencial que tem o objetivo de acolher denúncias de violência por meio de uma linha telefônica de atendimento direto às vítimas. Funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana, no Brasil e em outros 16 países.⁴⁰ Além de registrar denúncias de violações contra as mulheres e encaminhá-las aos órgãos competentes, realizando o seu monitoramento, o Ligue 180 também dissemina informações sobre os direitos da mulher, o amparo legal e a rede de atendimento e acolhimento. O serviço pode ser considerado a “porta de entrada” da política pública, ou seja, é por meio dele que uma mulher vítima de violência entra em contato com a rede de proteção.

A Central de Atendimento à Mulher era financiada pela Ação 21AU: “Operacionalização e aperfeiçoamento do sistema integrado NAC”, que, por sua vez, conta com um plano orçamentário específico para viabilizar o serviço (PO 0003 – “Central de Atendimento à Mulher, Disque 100/Ligue 180”).

Em 2022, foram autorizados R\$ 32,6 milhões, dos quais foram executados financeiramente R\$ 28,1 milhões (86%). O valor total empenhado foi de R\$ 31 milhões, ou seja, quase 100% do autorizado. Em 2023, foram autorizados R\$ 34,6 milhões e executados R\$ 34,4 milhões, com uma execução financeira de 99%.⁴¹

Para 2024, foi criada uma ação orçamentária específica para a referida política pública: Ação 21GI: “Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180)”, o que é muito positivo, pois as ações orçamentárias estão presentes na Lei Orçamentária Anual (LOA), mas não necessariamente os planos orçamentários, uma vez que constituem instrumentos internos da gestão dos ministérios. O valor autorizado para 2024 é de R\$ 28 milhões, o que aparentemente representa uma queda de R\$ 6,6 milhões, o equivalente a 19% em relação ao ano anterior. No entanto, isso ocorre porque o serviço da Central de Atendimento à Mulher

40 Argentina, Bélgica, Espanha, Estados Unidos (São Francisco e Boston), França, Guiana Francesa, Holanda, Inglaterra, Itália, Luxemburgo, Noruega, Paraguai, Portugal, Suíça, Uruguai e Venezuela. Fonte: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/ligue180>>.

41 Trata-se de um recurso que foi executado, por meio da Ação 21AU, pelo Ministério das Mulheres, pelo Ministério da Igualdade Racial (MIR) e pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), devido ao processo de reestruturação administrativa decorrente da criação de novos ministérios. A maior parte foi executada pelo MDHC, mas – como é um serviço específico para mulheres – iremos considerá-lo no orçamento voltado para elas em 2023.

(Ligue 180) havia sido mesclado ao serviço da Central de Direitos Humanos (Disque 100) no governo anterior e, na nova gestão, passou a ser novamente independente. Neste sentido, o recurso está maior do que o previsto em anos anteriores.

Em nosso relatório anterior, recomendamos que o governo voltasse a tornar público o relatório do Ligue 180, sendo que os dados de 2023 estão disponíveis no [Relatório Principais Ações 2023 do Ministério das Mulheres](#). Também recomendamos a criação de campanhas de conscientização sobre desigualdades de gênero, de modo a combater *fake news* sobre o tema, considerando que elas impactam o acesso de meninas e mulheres aos seus direitos. Trata-se de uma recomendação que foi materializada por meio da campanha de conscientização do Ligue 180 e da campanha “Brasil sem violência contra a mulher, Brasil com respeito”, que serviu para conscientizar a população sobre o que é misoginia e por que devemos enfrentar o problema.

10.1.2. Casa da Mulher Brasileira

A Casa da Mulher Brasileira (CMB) é um equipamento público que concentra serviços especializados e multidisciplinares para o atendimento das mulheres em situação de violência. Trata-se de um serviço de acolhimento de mulheres vítimas que reúne, em um mesmo espaço físico, diferentes serviços com o objetivo de promover o atendimento integral e humanizado. A partir do acolhimento, as mulheres são encaminhadas à rede de saúde, à rede socioassistencial, aos serviços de abrigamento e aos órgãos de medicina legal, quando for necessário, garantindo a integração com os serviços existentes de atendimento às vítimas de violência.

O Governo Federal oferece dois tipos de ação para que a referida política pública se materialize: a construção das unidades da Casa da Mulher Brasileira e a sua manutenção (recursos de custeio). Apesar da criação de diversas diretrizes para a sua implementação nos últimos quatro anos, a Casa da Mulher Brasileira foi negligenciada pelo Governo Federal do ponto de vista da sua execução financeira no período de 2019 a 2022.⁴²

As ações orçamentárias destinadas à concretização do referido serviço são de duas naturezas: a construção das casas (recursos de investimento) e o apoio à sua implementação (recursos de custeio). A Ação 14XS (“Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres”) foi descontinuada a partir da LOA 2022, sendo então substituída pela Ação 00SN (“Apoio à implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de referência da mulher brasileira”).

Em 2022 e 2023, a Ação 14XS continuou vigente, devido aos restos a pagar de anos anteriores (respectivamente, R\$ 35,9 milhões e R\$ 31,6 milhões). Isso significa que os empenhos

42 Para mais informações, sugere-se a leitura do capítulo “Mulheres” da publicação do Inesc: “Depois do Desmonte”. In: *Depois do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2022*. Brasília: Inesc, 2023, p. 102. Disponível em: <<https://inesc.org.br/depoisdodesmonte/>>.

realizados no passado estão sendo, finalmente, desembolsados, levando à concretização da citada política pública nos municípios.

Na Ação OOSN, em 2022, os valores autorizados foram de R\$ 8 milhões, mas nada foi pago, o que é um dado negativo, considerando-se que é generalizada a falta de recursos para as referidas unidades. Em 2023, a execução financeira foi baixa: dos R\$ 19,3 milhões autorizados, foram pagos somente R\$ 1,1 milhão (5,7%), mas o empenho foi efetivo, no valor de R\$ 18,2 milhões (94%). Diante do desmonte operado pela gestão Bolsonaro, foi necessário recompor equipes e procedimentos administrativos, além de retomar pactuações com os estados e municípios, o que, em parte, contribui para explicar a baixa execução e o elevado empenho.

Para 2024, estão previstos R\$ 37,7 milhões para a ação orçamentária (OOSN), que passa a integrar o novo Programa 5662: “Mulher viver sem violência”. Agora, com a estrutura do ministério organizada e com o novo PPA vigente, espera-se que a execução financeira seja maior.

Há, ainda, alocado no Ministério da Justiça, um recurso autorizado no valor de R\$ 45 milhões para a construção de unidades para o atendimento às mulheres, o que pode indicar a gestão compartilhada da referida política pública em âmbito federal. Advindo do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o recurso está alocado no Plano Orçamentário (PO) 0001: “Construção e ampliação de espaços voltados ao atendimento de mulheres vítimas de violência”, no âmbito da Ação 00UZ: “Implementação de iniciativas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres”, do Programa 5116: “Segurança pública com cidadania”.

Em nosso relatório anterior, recomendamos que a implementação das unidades da Casa da Mulher Brasileira fosse realizada com participação social em todos os estados do Brasil, com diretrizes de atendimento orientadas pelos direitos das mulheres, como sujeitos plenos e autônomos. Em 2023, foi inaugurada a Casa da Mulher Brasileira de Salvador (BA). Além disso, foi iniciada a implementação de 40 novas casas, com repasses para diversos estados e municípios, em ações concretizadas por meio do Pacto Federativo.⁴³

10.1.3. Enfrentamento da violência e promoção da autonomia

Em relação à Ação 218B: “Políticas de igualdade e enfrentamento da violência contra as mulheres”, temos o seguinte cenário: em 2022, foram executados R\$ 3,2 milhões, o que equivale a R\$ 2 milhões a mais do que foi inicialmente autorizado na LOA daquele ano, devido aos restos a pagar de anos anteriores, que representaram R\$ 3 milhões do que foi efetivamente pago (tabela 13). Em 2023, dos R\$ 2,1 milhões autorizados, foram executados R\$ 1,7 milhão (80%).

43 BRASIL. Ministério das Mulheres. *Relatório Principais Ações 2023*, fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/fevereiro/Relatorio_Principais_Acoes_2023_Ministerio_das_Mulheres.pdf>.

TABELA 13 MINISTÉRIO DAS MULHERES: EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO DE POLÍTICAS DE IGUALDADE E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES (AÇÃO 218B) (EM 2022 E 2023)

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Anos	Autorizados	Pagos	RP pagos	Pagos + RP pagos
2022	1,37 milhão	157,9 mil	3,12 milhões	3,3 milhões
2023	2,13 milhões	914,6 mil	793,8 mil	1,7 milhão

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Outra ação na qual foram alocados recursos para o enfrentamento da violência contra as mulheres foi a Ação 21AR – “Promoção e defesa de direitos humanos para todos”, por meio de quatro planos orçamentários, a saber:

- **PO 000F** – Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres.
- **PO 000G** – Atendimento às mulheres em situação de violência.
- **PO 000H** – Incentivo a políticas de autonomia das mulheres.
- **PO 0000** – Promoção e defesa de direitos humanos para todos/despesas diversas.

Neste caso, como pode ser observado na tabela 14, a execução financeira em 2023 (pagos + restos a pagar pagos) foi baixa, principalmente se comparada à execução financeira do ano anterior.

TABELA 14 MINISTÉRIO DAS MULHERES: EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO DE PROMOÇÃO E DEFESA DE DIREITOS HUMANOS PARA TODOS (AÇÃO 21AR) E SEUS PLANOS ORÇAMENTÁRIOS (EM 2022 E 2023)

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

PO	Anos	Autorizados	Executados (pagos + RPP)	%
000F – Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	2022	2,37 milhões	1,30 milhão	5%
	2023	9,50 milhões	1,90 milhão	20%
000G – Atendimento às mulheres em situação de violência	2022	1,04 milhão	4,14 milhões	398%
	2023	7,71 milhões	0,58 milhão	7,50%
000H – Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	2022	0,06 milhão	0,46 milhão	808%
	2023	12,62 milhões	0,56 milhão	4,40%
0000 – Promoção e defesa de direitos humanos para todos/despesas diversas	2022	0	34,27 milhões	–
	2023	66,04 milhões	11,86 milhões	18%

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

No entanto, o empenho foi de 97% em 2023, conforme pode ser observado na tabela 15, o que é positivo, considerando-se as dificuldades do primeiro ano de governo de estruturar um novo ministério e recompor o orçamento, estabelecendo uma dinâmica de gestão e

burocracia novas. Sendo assim, será fundamental que o Ministério das Mulheres execute tais recursos (de restos a pagar) em 2024 e dê transparência sobre os mecanismos de desembolso e os resultados da política pública a eles associados.

TABELA 15 MINISTÉRIO DAS MULHERES: RELAÇÃO ENTRE RECURSOS AUTORIZADOS E EMPENHADOS DA AÇÃO DE PROMOÇÃO E DEFESA DE DIREITOS HUMANOS PARA TODOS (AÇÃO 21AT) E SEUS PLANOS ORÇAMENTÁRIOS (2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

PO	Autorizados (A)	Empenhados (B)	Relação (%) (B)/(A)
0000 – Promoção e defesa de direitos humanos para todos/despesas diversas	66,03 milhões	63,07 milhões	96%
000F – Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	9,49 milhões	9,14 milhões	96%
000G – Atendimento às mulheres em situação de violência	7,70 milhões	7,46 milhões	97%
000H – Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	12,62 milhões	12,47 milhões	99%

Fonte: *Siga Brasil*. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: *Inesc*.

10.1.4. Controle social e participação

Em relação ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que deveria ser contemplado pela Ação 21AT – “Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos”, não houve recurso autorizado em 2022.⁴⁴

Em 2023, foram autorizados R\$ 794,8 mil, com um empenho de R\$ 660,8 mil e uma execução financeira de R\$ 319,4 mil. O recurso foi utilizado para reuniões ordinárias e extraordinárias e para o pagamento de diárias e passagens das conselheiras.

Para 2024, a sinalização do orçamento é de fortalecimento do controle e da participação social, estimativa que pode ser compreendida a partir do recurso de R\$ 1,5 milhão, que foi autorizado por meio da Ação 21GH – “Atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher”.

É essencial fortalecer o CNDM como órgão colegiado capaz de opinar sobre diretrizes, prioridades e o aperfeiçoamento da política pública. O CNDM foi reestruturado e construiu o Mapa Colaborativo das Mulheres Brasileiras. A coleta de dados para o mapa, feita por meio de formulários, vai permitir a construção de uma base de dados que servirá de insumo para um processo preparatório para a V Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, prevista para 2025.

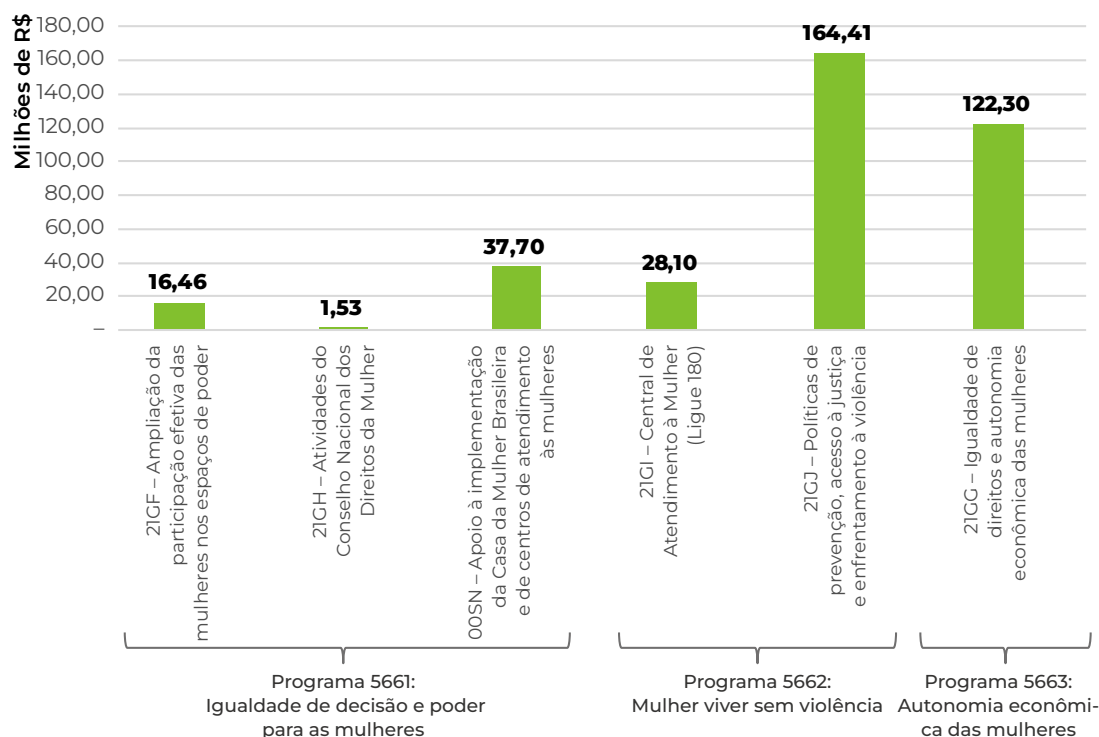
44 Em 2019 e 2020, nenhum recurso foi gasto para as atividades do CNDM, embora houvesse um pequeno recurso autorizado (menos de R\$ 50 mil), em cada um desses anos, para tal fim. Para mais informações, sugere-se a leitura da publicação do Inesc: “Depois do Desmonte”. In: *Depois do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2022*. Brasília: Inesc, 2023. Disponível em: <<https://inesc.org.br/depoisdodesmonte/>>.

10.2. De olho em 2024

10.2.1. Recuperação do orçamento para enfrentar a violência contra as mulheres

O PPA 2024-2027 sinaliza a retomada do enfrentamento da violência contra as mulheres. Com efeito, para os quatro anos, foram alocados R\$ 370,5 milhões, distribuídos em ações de promoção da autonomia (sem a qual as mulheres não conseguem romper com o ciclo de violência doméstica) e participação nos espaços de poder, conforme podemos observar na gráfico 33.

GRÁFICO 33 ORÇAMENTO DE POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO PPA 2024-2027 (Recurso autorizado em R\$)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

É importante ressaltar que a referida forma de organização do orçamento, com programas e ações orçamentárias específicas, contribui muito para o controle social, aumentando a transparência do gasto público e possibilitando que os gestores elaborem metas e indicadores mais claros.

10.2.2. Orçamentos sensíveis ao gênero

Além da nova estrutura programática da política de enfrentamento da violência contra as mulheres, a LOA 2024 prevê ações específicas em outros ministérios, o que é muito positivo, considerando-se o marco dos orçamentos sensíveis ao gênero.

Conforme sinalizado na seção sobre a Casa da Mulher Brasileira, serão destinados R\$ 45 milhões do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para a implementação das unidades da CMB.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar será o responsável por implementar a Ação 210W – “Apoio à organização econômica e promoção da cidadania e o bem viver das mulheres rurais”, que – em 2024 – contará com R\$ 7,8 milhões. Trata-se de um recurso modesto, considerando-se o tamanho do desafio de promover os direitos das mulheres rurais, assentadas, acampadas, quilombolas e pertencentes a povos e comunidades tradicionais, mas sinaliza uma especificidade importante. É recomendável que a referida ação tenha alocação progressivamente ampliada nos orçamentos dos próximos anos.

Por fim, por meio do Programa 5501 – “Estruturação da Política Nacional de Cuidados”, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) deverá implementar a Ação 21FQ – “Apoio à formulação e gestão da Política Nacional de Cuidados” e, para tanto, foram destinados R\$ 15 milhões. É uma política pública nova e central na superação de desigualdades entre homens e mulheres e na valorização do trabalho do cuidado no Brasil, que é feito majoritariamente por mulheres (sobretudo, negras). Em 2023, o MDS, juntamente com o Ministério das Mulheres, elaborou um marco conceitual para a referida política, que passou por diversas consultas públicas. Para 2024 está prevista a construção de um plano nacional.

Em nosso relatório anterior, recomendamos a criação de ações orçamentárias específicas em políticas públicas (saúde, educação, assistência social, entre outras), identificando o público das mulheres nas ações orçamentárias das políticas universais, para que seja possível realizar o controle social e ampliar a transparência.

Trata-se de uma recomendação que se materializou no Ministério da Justiça (MJ), no Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). É recomendável que outros ministérios sigam tais exemplos, tornando seus orçamentos sensíveis ao gênero.

Agenda necessária

Para 2024, todos os programas e ações orçamentárias com marcadores específicos para mulheres serão monitorados pelo Inesc:

- ◆ A agenda prioritária é fortalecer a rede de proteção às mulheres vítimas de violência nos municípios e monitorar os resultados dos investimentos realizados no âmbito do Pacto Federativo, a fim de reduzir os índices atuais. Os programas orçamentários criados respondem às referidas medidas, pois sinalizam para a porta de entrada da política pública (a denúncia, por meio do Ligue 180), para o acolhimento, para o encaminhamento aos serviços de saúde e socioassistenciais (Casa da Mulher Brasileira) e para a promoção da autonomia, tão necessária para que a mulher vítima consiga romper o ciclo de violência, muitas vezes reforçado pela dependência econômica em relação ao agressor.

Crianças e Adolescentes



Panorama geral

Mais de 2,4 milhões de crianças nasciam em 1990,⁴⁵ ano de regulamentação do artigo 227 da Constituição Federal, que foi a base para a criação da Lei Federal nº 8.069/1990, denominada de Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Tais crianças nasceram com a garantia de que são sujeitos de direitos e, portanto, teriam proteção integral assegurada a partir de políticas públicas que deveriam ser elaboradas e executadas prioritariamente para elas. Alguns avanços foram alcançados a partir da referida legislação, a ponto de contribuir com a melhoria de vida de muitas crianças no Brasil, principalmente nos anos pós-2000.

A mortalidade infantil caiu de 47,1 óbitos infantis por mil nascidos vivos (NV) em 1990 para 13,3 óbitos por mil NV em 2015. Trata-se de uma queda substantiva, que é fruto das melhores condições de saúde e de vida possibilitadas pela ampliação do acesso às políticas públicas de atenção primária à saúde, vacinação, emprego e renda, alimentação, nutrição, saneamento e habitação (BRASIL, 2021).⁴⁶ No que diz respeito ao trabalho infantil, em 1992 havia no Brasil 8,4 milhões de crianças nessa situação. Em 2011, o número baixou para 3,6 milhões, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos dois períodos. Tais exemplos de melhorias das condições de vida das crianças mostram a importância da execução de políticas públicas que respondam à legislação, aprovada com tanta luta para o desenvolvimento saudável de meninas, meninos e meninos.

As crianças nascidas em 1990 e que tiveram o seu direito garantido à vida já eram adolescentes em 2002 e, em 2010, jovens. É uma geração que viu sua vida mudar, em comparação com a de seus pais, mas que não previa o retrocesso que viveríamos a partir de 2016. Ano em que, após um golpe parlamentar, foi aprovada uma emenda constitucional que impôs às políticas sociais um teto de gastos, respondendo a um projeto de austeridade, que reduziu recursos principalmente para despesas direcionadas à parcela da população que mais precisava de amparo estatal. Em 2018, uma parte do país elegeu um projeto político sem compromisso com os direitos humanos e com o enfrentamento das desigualdades e violências estruturais do Brasil e, em 2020, vivenciamos a pandemia da Covid-19.

Os agora adultos, nascidos nos anos de 1990, veem o país colapsar em 2022. Além disso, a progressividade dos direitos, pela qual gostaríamos de lutar, não fazia mais sentido, uma vez que os indicadores mostravam números abaixo do que conquistamos há, pelo menos, uma década. O II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto de Pandemia da Covid-19 no Brasil observou que o número de domicílios com crianças

45 In: *Estatísticas do Registro Civil*, volume 17. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1993, p. 3. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7135>>.

46 BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Mortalidade Infantil no Brasil. *Boletim Epidemiológico* nº 37, vol. 52. Brasília, 2014.

de até 10 anos em situação de fome dobrou, de 9,4% em 2020 para 18,1% em 2022 (REDE PENSSAN, 2022).⁴⁷ Os 5%, 1% e 0,1% dos indivíduos mais ricos do Brasil tiveram suas rendas ampliadas em 51%, 67% e 87%, respectivamente, entre os anos de 2017 e 2022, incluindo até mesmo os dois anos de pandemia. No mesmo período, a renda da maioria da população (95%) aumentou apenas em 30% (GOBETTI, 2024).⁴⁸ O percentual de crianças e adolescentes que vivia com renda abaixo da linha de pobreza monetária extrema também aumentou, passando de 13,8% em 2017 para 16,1% em 2021 (UNICEF, 2023).⁴⁹

Foi esse cenário que o presidente eleito teve que enfrentar em 2023, ao tomar posse do seu mandato, com recursos orçamentários escassos, incrementados pela Emenda Constitucional nº 126/2022 (conhecida como PEC da Transição). Não foi uma tarefa fácil, diante do desmonte operado pela gestão Bolsonaro. No entanto, é preciso ressaltar que, mesmo nos governos progressistas, ainda tínhamos muito o que avançar em termos de direitos de crianças e adolescentes, principalmente nos grupos indígenas, de negros/negras, das periferias, do campo, das florestas e com deficiência.

Para levantarmos alguns exemplos, o relatório [Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência \(2022\)](#), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), trabalha com o conceito de pobreza para além da monetária, tendo como referência as privações a que meninos e meninas estão expostos em relação a fatores como renda, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento e informação. No Brasil, 60,3% (31,9 milhões) de crianças e adolescentes até 17 anos estavam privados de um ou mais desses direitos em 2022. Do referido quantitativo, 68,8% constituía-se de negros, o que representa uma diferença de 20 pontos percentuais na comparação com brancos.

Ainda de acordo com o citado relatório, dentre as crianças negras de 7 a 17 anos, 7,1% estavam em atraso escolar, enquanto entre crianças brancas o percentual era de 3,9% em 2022. No que tange às violências sexuais registradas pelo sistema de saúde, a maioria dos registros se deu contra meninas negras, 58,4%, em comparação com 33,4% de meninas brancas. A taxa de homicídios de pessoas com menos de 19 anos em 2021 foi de 16,8% do total de meninos negras e negros. Entre os indígenas, foi de 11,8% e, entre brancos, foi de 2,8%. No total de homicídios, crianças e adolescentes negros fizeram parte da estatística de 81,5% das vítimas, enquanto que brancos e amarelos perfaziam 16,4% (ABRINQ, 2023).⁵⁰

[As crianças indígenas foram as mais impactadas pela desnutrição nos últimos anos, seguidas das crianças pretas e pardas.](#) Um dos direitos mais básicos para a população e que afeta diretamente o desenvolvimento de crianças e adolescentes é o acesso ao saneamento básico e à água potável. De acordo com o [Censo Demográfico de 2022](#), realizado pelo IBGE, 49 milhões de habitantes não têm acesso a esgotamento sanitário e 4,8 milhões não acessam água encanada. Entre as pessoas brancas, 83,5% acessam a rede de esgoto;

47 REDE PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN: Relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN). São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.

48 GOBETTI, Sérgio. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. Observatório de Política Fiscal. Brasília: Fundação Getúlio Vargas/Instituto Brasileiro de Economia (FGV-IBRE), 2024.

49 UNICEF. As múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil. Brasília, 2023.

50 ABRINQ. Um retrato da infância e adolescência no Brasil. São Paulo: Fundação Abrinq, 2023.

entre pretas, 75%; entre pardas, 68,9%; e entre indígenas, 29,9%. O Norte e o Nordeste são as regiões que têm os piores indicadores na maioria dessas problemáticas.

É preciso, portanto, que reconheçamos que a política de morte, iniciada no governo Temer e aprofundada na gestão Bolsonaro, atingiu especialmente crianças, adolescentes e jovens já desfavorecidos pelas estruturas de classe e raça. São profundas desigualdades que exigem urgência em termos de implementação de políticas direcionadas à garantia de direitos desses grupos. Para tanto, é necessário que o orçamento público também reflita tal prioridade, inclusive na especificidade das infâncias e adolescências.

11.1. Assistência à criança e ao adolescente

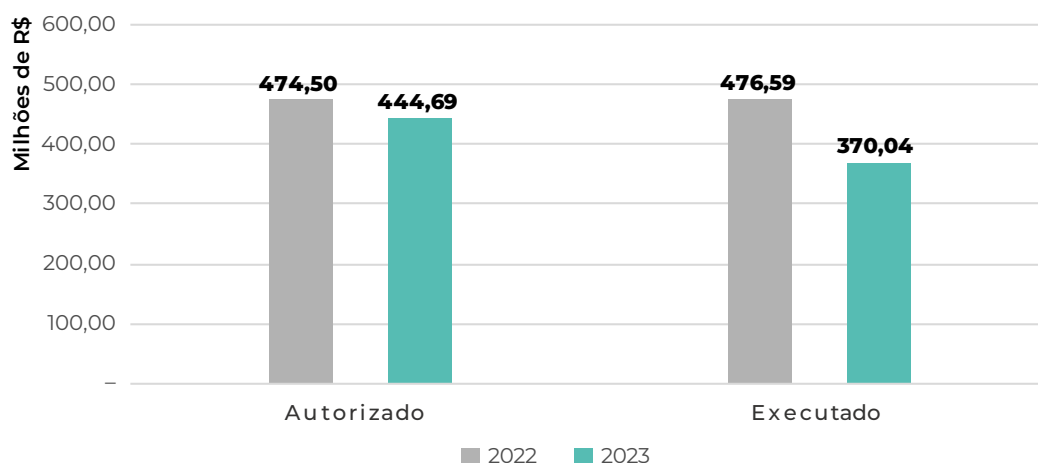
As peças orçamentárias em 2023, em âmbito federal, ainda não tinham um marcador ou uma categoria de classificação funcional ou programática que mostrasse de forma agrupada os recursos disponíveis para crianças e adolescentes, o que nos impossibilita traçar um panorama mais geral do investimento do Governo Federal no referido público. Para contornar a dificuldade, analisamos áreas para as quais é possível visualizar rubricas especificamente voltadas para crianças e adolescentes.

A subfunção *assistência à criança e ao adolescente* foi sendo progressivamente esvaziada e, em 2023, só contava com uma única ação: “Desenvolvimento integral na primeira infância” (217M). É uma ação que diz respeito ao Programa Criança Feliz (PCF), de responsabilidade da Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Todavia, a partir da inclusão de recursos de restos a pagar de anos anteriores, é possível verificar que, além dos R\$ 355,1 milhões gastos com o PCF, mais R\$ 5,2 milhões e R\$ 9,7 milhões foram gastos com as ações “Construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento socioeducativo” (14UF) e “Promoção e defesa de direitos humanos para todos” (21AR), respectivamente. A absoluta maioria das despesas com a ação 21AR foi realizada com recursos advindos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) e será detalhada mais à frente. Assim, os recursos gastos com a subfunção *assistência à criança e ao adolescente* passaram de R\$ 476,6 milhões em 2022 para R\$ 370 milhões em 2023, uma queda, em termos reais, de 22,4% (veja o gráfico 34).

GRÁFICO 34 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA SUBFUNÇÃO ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE (EM 2022 E 2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

A queda dos recursos pode ser, em parte, explicada pelas discussões que têm sido feitas em torno do PCF com foco em seu aprimoramento, o que pode ter gerado demora na liberação de recursos para o programa, que, em 2023, teve R\$ 444,6 milhões autorizados, mas gastou R\$ 355,1 milhões (80%).

TABELA 16 EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ (EM 2022 E 2023)
(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Anos	Autorizados	Empenhados	Executados
2022	462,9 milhões	448 milhões	458 milhões
2023	444,6 milhões	436,6 milhões	355,1 milhões

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Há um consenso crescente em torno da ideia de que o Programa Criança Feliz precisa ser reformulado. Estudos científicos, realizados antes e durante a pandemia, demonstram que não se tem comprovação de que o PCF tenha alcançado os resultados pretendidos, pois todos os testes realizados não demonstraram diferença de impacto entre os participantes e não participantes do programa (SANTOS *et al.*, 2022).⁵¹

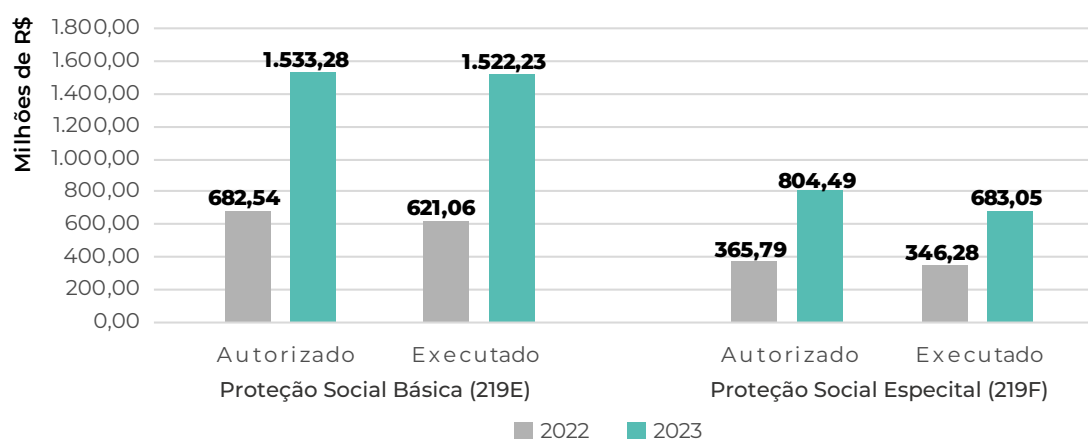
No relatório [Depois do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2022](#), divulgado pelo Inesc em 2023, recomendamos que se realizasse uma avaliação criteriosa do Programa Criança Feliz, a fim de analisar os impactos e desafios do programa para a elaboração de uma nova política ou para a sua revisão, de modo a responder aos objetivos e resultados que almejamos alcançar. Em 2023, o Governo Federal instituiu a Câmara

51 SANTOS, Iná da Silva dos; *et al.* Avaliação do Programa Criança Feliz: Um estudo randomizado em 30 municípios brasileiros. *Ciência e Saúde Coletiva*, 27 (12), 4341-4363, 2022.

Técnica da Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS, para discutir as questões da primeira infância e propor o reordenamento do PCF.

Ainda no que tange às políticas de assistência social, vale destacar o expressivo aporte financeiro que foi feito às ações: Proteção Social Básica (219E) e Proteção Social Especial (219F), que são fundamentais para a promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes (gráfico 35). A Proteção Social Básica (PSB) é organizada em torno dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e é a principal porta de entrada para o acesso às políticas de assistência social e para o encaminhamento a outras políticas públicas.

GRÁFICO 35 EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (219E) E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (219F) (EM 2022 E 2023)
(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

O gráfico 35 nos mostra que a alocação de recursos para as ações 219E e 219F em 2023 mais do que dobrou, quando comparada a 2022, aumentando em 124,6% e 120%, respectivamente. Além disso, a execução financeira também apresentou bom desempenho (de 99% no caso da 219E e de 85% para a 219F). Trata-se de uma retomada da política e valorização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que precisa estar articulada entre a União, os estados e os municípios para a melhoria do atendimento à população. De acordo com o [Plano Nacional para a Primeira Infância \(PNPI\)](#), o serviço de Proteção Social Especial (PSE), materializado principalmente pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), tem como maior público atendido as crianças e os adolescentes.

Em 2019, por exemplo, só pelo Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), foram atendidos 82.698 casos de crianças de 0 a 12 anos vítimas de violência ou violações de direitos, 16.344 crianças de 0 a 6 anos vítimas de violência intrafamiliar, 8.450 vítimas de abuso sexual, 387 vítimas de exploração sexual e 20.827 vítimas de negligência ou abandono (RNPI, 2020).⁵² Isso demonstra a relevância da ação e a necessidade de potencializar cada vez mais políticas que promovam direitos e previnam violências para diminuir a taxa de violações contra meninas e meninos.

52 RNPI. Plano Nacional pela Primeira Infância. Brasília: Rede Nacional pela Primeira Infância (RNPI), 2020.

Alerta-se para o fato de que o repasse de recursos para os entes subnacionais pode não estar contribuindo para mitigar as desigualdades regionais. Assim, por exemplo, os gastos por região da ação Proteção Social Especial (219F), divididos pelas respectivas populações (tabela 17), revelam valores *per capita* diferenciados, sendo que o valor mais elevado está no Sul (R\$ 4,44), a segunda região com maior renda média *per capita* do País, e os menores valores estão no Norte (R\$ 3,00) e no Nordeste (R\$ 3,10), regiões com as piores rendas médias *per capita*, de acordo com a PNAD Contínua 2022, do IBGE.

TABELA 17 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (219F) POR REGIÃO (2023)

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Regiões	Executados	Valores <i>per capita</i> *
Sudeste	276,01 milhões	R\$ 3,25
Nordeste	169,63 milhões	R\$ 3,10
Sul	132,93 milhões	R\$ 4,44
Centro-Oeste	52,44 milhões	R\$ 3,22
Norte	52,02 milhões	R\$ 3,00

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

* O valor *per capita* é o cálculo do recurso executado em 2023, dividido pelo número total de pessoas de cada região, de acordo com o Censo Demográfico de 2022 do IBGE.⁵³

De acordo com o [Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2024](#), elaborado pela Fundação Abrinq, era maior nas regiões Nordeste e Norte a proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos que se encontravam na faixa de renda domiciliar mensal de até 1/4 do salário mínimo em 2022, isto é, em situação de pobreza extrema. Também de forma proporcional, as regiões com maior número de homicídios de pessoas de 0 a 19 anos são o Nordeste e o Norte,⁵⁴ com taxas maiores do que a média nacional. Além disso, as regiões Nordeste e Norte apresentam os piores índices de acesso ao saneamento básico ou esgotamento sanitário adequado: em 2022, 58,1% e 46,4% das populações dessas regiões, respectivamente, tinham acesso a esgotamento sanitário por rede coletora, pluvial ou fossa séptica, enquanto a média do País era de 75,7%, conforme registra o [Censo Demográfico do IBGE](#).

A presente análise regional expressa a manutenção das desigualdades entre os territórios, que precisam ser enfrentadas. Parte do Brasil passou a olhar para a realidade do arquipélago de Marajó, no Pará, depois que uma menina denunciou em um programa de televisão os casos de exploração sexual que acontecem na região. Grupos mal intencionados utilizaram o mesmo caso para sensacionalizar uma problemática estrutural da sociedade, de uma forma preconceituosa e sem uma crítica ampla e aprofundada das condições socioeconômicas da localidade, para desqualificar o Governo Federal atual e gerar mais estigmas sobre a comunidade de Marajó. A exploração sexual existente tanto lá quanto em diversas localidades do País é uma violação séria de direitos que deve ser combatida com urgência, sendo que tal enfrentamento não se dá com a culpabilização

⁵³ Dados apresentados pelo [Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2024](#), p. 10.

⁵⁴ Taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes: Nordeste: 14,2; Norte: 10,8; Sudeste: 4,4; Sul: 5,3; e Centro-Oeste: 8,1.

das famílias e da população e com o aumento dos estereótipos negativos de um povo, mas sim com a participação popular, para cobrar dos governos – na esfera federal e nas esferas estaduais e municipais – medidas efetivas e orçamento público adequado para políticas de prevenção às violências.

11.2. Trabalho infantil

Uma problemática permanente na vida de crianças e adolescentes empobrecidos é o trabalho infantil. Para uma boa parte da população brasileira, trata-se de uma violência entendida como um caminho para a obtenção de renda e que, muitas vezes, nem renda gera, como é o caso do trabalho doméstico e escravo, ainda existente no País. Tal noção popular constitui uma leitura equivocada, que naturaliza a participação de milhares de meninos e meninas (cuja maioria é negra, conforme denunciemos em relatórios anteriores) em diversas formas de trabalho: nas ruas das cidades urbanas, no campo, dentro de casa etc. O dado mais recente da [PNAD Contínua \(IBGE\), lançada em 2023](#), revela que, em 2022, havia 1,9 milhão de crianças e adolescentes na referida condição, número que cresceu em, pelo menos, 150 mil na comparação com 2019.

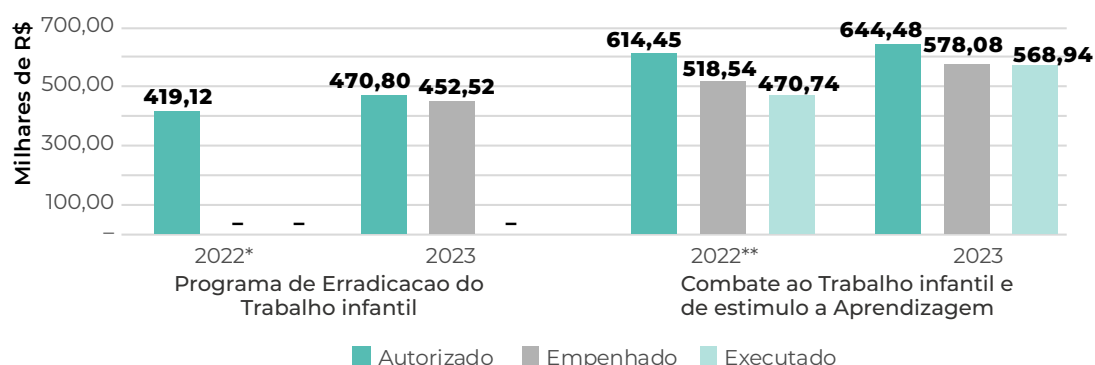
No relatório anterior, elaborado pelo Inesc, recomendamos que a União: (I) aportasse recursos suficientes para ações de enfrentamento do trabalho infantil nas áreas de fiscalização; (II) fizesse a retirada de meninos e meninas dessa situação; e (III) realizasse medidas de prevenção. Sugerimos, ainda, que fossem desenvolvidas campanhas para que a população compreenda o tamanho da violência e que fossem realizadas ações de promoção de direitos, como o acesso à renda para as famílias, à alimentação, ao esporte, ao lazer, à cultura e à habitação, de forma que nenhuma criança e nenhum adolescente sejam constrangidos a trabalhar para ajudar no sustento de casa ou no seu autossustento.

Como pode ser observado no gráfico 36, em 2022, não foi gasto algum centavo no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) pelo Governo Federal. Para 2023, houve um aumento dos valores autorizados, que foram de R\$ 470,7 milhões. Praticamente todo o recurso foi empenhado (96%), ainda que nada tenha sido gasto. A dificuldade de gastar pode estar associada a fatores tais como a reorganização do programa (que foi sucateado na gestão anterior) e a morosidade na celebração de convênios com os entes subnacionais.

Para 2024, conforme veremos mais à frente, o orçamento autorizado foi bem maior. Por tal razão, temos melhores perspectivas, considerando que foram fortalecidas outras ações importantes para o enfrentamento do problema, tais como: (I) as ações de assistência social citadas anteriormente: PSB e PSE; (II) o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que apresentou uma execução 44,4% maior em 2023 do que foi em 2022; e (III) o Programa Bolsa Família reestruturado, que alcançou um número maior de famílias e [priorizou aquelas com gestantes, crianças e adolescentes, aumentando o valor em R\\$ 50,00 para cada criança ou adolescente na família](#) e em R\$ 100,00 em caso de crianças na primeira infância.

GRÁFICO 36 EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES RELACIONADAS AO TRABALHO INFANTIL (EM 2022 E 2023)

(valores em milhares de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

* A dotação do Programa de Erradicação do trabalho infantil em 2022 era executada pelo Ministério da Cidadania e passou a ser executada em 2023 pelo Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome.

** A dotação do Combate ao Trabalho Infantil e de Estímulo a Aprendizagem em ambos anos foi executada pela pasta da justiça do trabalho.

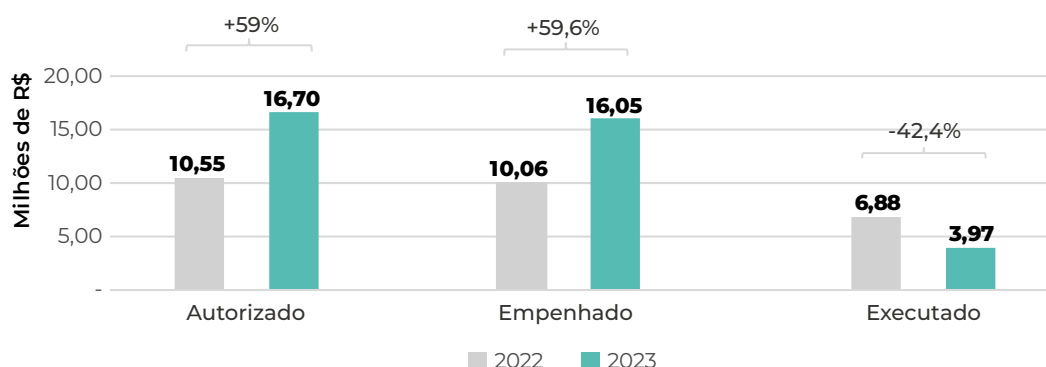
O Governo Federal instituiu o [Programa Escola em Tempo Integral](#) em julho de 2023, com o objetivo de oferecer assistência técnica e financeira para induzir a criação de matrículas na educação básica em tempo integral em todas as redes e sistemas de ensino. Tal apoio, caso se efetive, será de grande importância tanto para a qualidade da educação quanto para possibilitar que as famílias possam trabalhar e gerar renda e prevenir a exploração de crianças e adolescentes no trabalho infantil, o que inclui o tráfico de drogas e a exploração sexual.

11.3. Saúde

A execução financeira das ações do Ministério da Saúde voltadas para crianças mostrou nitidamente a dificuldade estatal em gastar os valores disponíveis em 2023. Os gráficos 4 e 5 evidenciam que, no ano passado, em comparação com 2022, o Governo Federal aportou mais recursos tanto para a Política de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) (que inclui o grupo de 0 a 9 anos) quanto para a Rede Cegonha (de atenção materno-infantil, que acompanha gestantes e seus filhos até os dois anos de idade). O aumento dos recursos autorizados de um ano para o outro foi de 59% e 93,3%, respectivamente. No entanto, a execução em 2023 foi inferior à realizada em 2022 nas duas ações, quando parte significativa dos recursos foi apenas empenhada. A Rede Cegonha está sendo reconstruída pelo governo atual, o que pode ter sido o motivo da lentidão do gasto. De acordo com o [Painel de Monitoramento da Mortalidade Infantil e Fetal](#), o ano de 2023 registrou o menor número de mortalidade infantil por causas evitáveis desde 1996.

GRÁFICO 37 EXECUÇÃO FINANCEIRA DE POLÍTICAS DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DA CRIANÇA (EM 2022 E 2023)

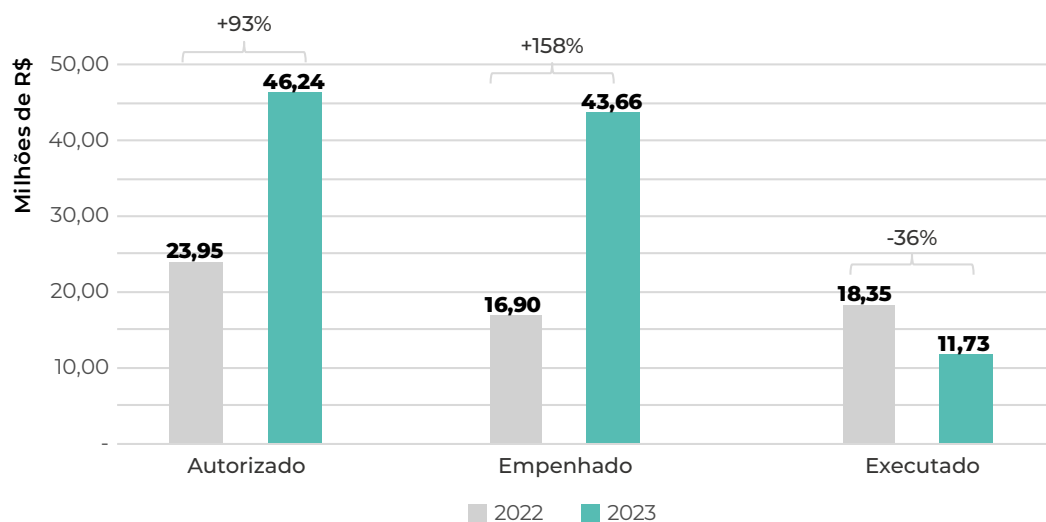
(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

GRÁFICO 38 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA REDE DE ATENÇÃO MATERNO-INFANTIL/REDE CEGONHA (EM 2022 E 2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

No que diz respeito à saúde de adolescentes e jovens, a situação é preocupante. Como pode ser observado na tabela 18, além do fato de que os recursos autorizados foram menores em 2023 em relação a 2022 (queda de 66%), nada foi executado, ainda que boa parte do autorizado tenha sido empenhada.

TABELA 18 EXECUÇÃO FINANCEIRA DE POLÍTICAS DE ATENÇÃO À SAÚDE DO ADOLESCENTE E DO JOVEM (EM 2022 E 2023)

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Anos	Autorizados	Empenhados	Executados
2022	5,95 milhões	5,49 milhões	3,35 milhões
2023	2,04 milhões	1,7 milhão	0,00

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

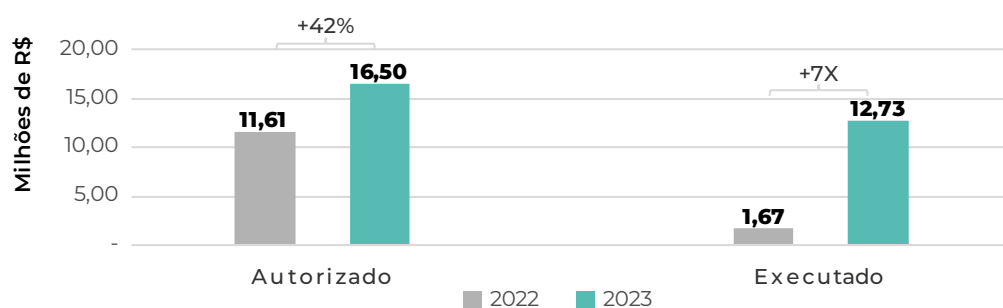
O grupo etário de 12 a 18 anos tem tido uma cobertura de políticas públicas muito abaixo da necessidade e dos direitos que possui. Isso explica, em parte, as razões pelas quais estão ainda muito elevadas as taxas de mortalidade, principalmente por causas externas. É também o público que mais evade da escola e um dos que mais demandam políticas de proteção à ameaça de morte. O suicídio, por exemplo, é a causa de morte de, pelo menos, mil adolescentes por ano no Brasil, conforme revela a [Sociedade Brasileira de Pediatria](#). São diversas as queixas: (a) depressão; (b) ansiedade; (c) abusos sexuais; (d) racismo e homofobia na escola, na comunidade e na *internet*, entre tantas outras violências e transtornos relacionados à saúde mental que têm acometido meninas e meninos do nosso país.

11.4. Outras ações

Em 2023, ocorreu a melhor execução financeira do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) desde 2019. O aumento dos valores executados foi de 647%, em comparação com 2022 (gráfico 39). Dos R\$ 12,7 milhões executados, R\$ 7,7 milhões foram transferidos para o desenvolvimento de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (Prodoc), em parceria com a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Um dos projetos com maior volume de gastos na cooperação técnica financiada pelo Fundo em 2023 foi o Prodoc BRA 16/002/OEI, que tem como objetivos principais a ampliação e o fortalecimento dos processos e das estratégias de participação social em espaços de discussão e de proposições relacionados aos direitos da criança e do adolescente. A partir da referida parceria, que se iniciou em 2016, foi formado e tem sido aperfeiçoado o Comitê de Participação de Adolescentes (CPA) do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Trata-se de um avanço na política da infância e da adolescência, considerando-se que não há como elaborar políticas efetivas para o referido público se ele não participa de sua construção.

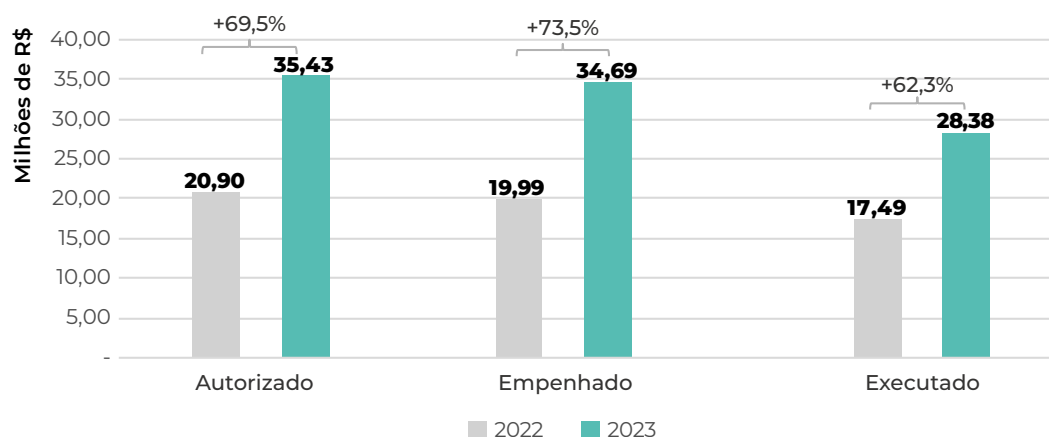
GRÁFICO 39 EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO NACIONAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE (FNCA) (EM 2022 E 2023)
(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) teve um aumento significativo de recursos em 2023, conforme se observa no gráfico 40. Em comparação com 2022, a disponibilização de recursos foi 69,5% maior e a execução foi 62,3% a mais em 2023. Três estados que não compunham o programa em 2022 foram contemplados pelos recursos: Goiás, Mato Grosso do Sul e Pará (de acordo com o Siga Brasil).

GRÁFICO 40 EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE (PPCAAM) (EM 2022 E 2023)
(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Em relação ao sistema socioeducativo, em 2022 e 2023, havia duas ações que coadunavam para o mesmo objetivo: “construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento especializado a crianças e adolescentes” e “apoio à construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento socioeducativo”. São elas: 14UF e 00SO, respectivamente. A primeira só compõe os valores de restos a pagar de anos anteriores a 2022 e a segunda é a ação vigente desde 2022 com despesas autorizadas.

A ação 14UF teve mais de R\$ 15 milhões em recursos executados de restos a pagar em 2022 e mais de R\$ 13 milhões foram gastos com a aquisição de veículos de tração mecânica. A origem dos recursos foi de emendas parlamentares. A execução dos restos a pagar em 2023 foi de R\$ 5,2 milhões, sendo que quase a totalidade dos recursos foi direcionada para os Estados de Santa Catarina (R\$ 2,6 milhões) e Minas Gerais (R\$ 2,6 milhões). A Bahia recebeu R\$ 5,7 mil.

Em relação à ação 00SO, conforme é revelado pela tabela 19, não houve execução orçamentária (valores gastos no próprio ano do recurso empenhado) em nenhum dos anos da análise. Como os recursos para as duas ações em questão são direcionados para investimento (reforma, manutenção, construção ou mesmo aquisição de materiais permanentes), é compreensível a dificuldade de executar o recurso em um ano.

No entanto, é necessária uma melhor organização dos poderes públicos para que a referida área funcione e contribua efetivamente para a implementação da política. Além disso, na elaboração das ações, é importante que se considerem não apenas as medidas

de privação de liberdade, mas também as de meio aberto. É preciso avaliar quais são as despesas previstas e verificar se a forma de executá-las está mais propensa a promover ou a violar direitos, como é o caso das parcerias público-privadas, que vêm sendo defendidas por alguns estados e que podem ser um modo de ameaçar a qualidade da medida socioeducativa como um todo.

TABELA 19 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO DE APOIO À CONSTRUÇÃO, REFORMA, EQUIPAGEM E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (OOSO) (EM 2022 E 2023)

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2024)

Anos	Autorizados	Empenhados	Pagos	Restos a pagar (RP) pagos	Executados (pagos + RP)
2022	1,95 milhão	1,75 milhão	0,00	0,00	0,00
2023	4,99 milhões	4,57 milhões	0,00	1,52 milhão	1,52 milhão

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Em nossas recomendações, incluímos a necessidade de ampliação das ações orçamentárias da União direcionadas para o sistema socioeducativo, de modo a contemplar medidas em meio aberto, pois – até 2023 – as duas ações previam despesas apenas com programas de atendimento à internação provisória dos Núcleos de Atendimento Inicial (NAI) e com as medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. Mesmo que a responsabilidade pelo financiamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) também seja dos estados e municípios, a assistência e a suplementação financeira da União são imprescindíveis para o funcionamento da política.

11.5. De olho em 2024

11.5.1. Sobre o PPA 2024-2027

As questões sobre a infância e a adolescência foram inseridas no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 do Governo Federal como uma agenda transversal; portanto, devem ser da responsabilidade de diversos órgãos, com coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). A proposta do PPA 2024-2027 prevê um programa específico para tais grupos (5816 – “Promoção e proteção integral dos direitos humanos de crianças e adolescentes com absoluta prioridade”) dentro do MDHC e compreende crianças e adolescentes como um todo e não somente a primeira infância, o que constitui um avanço na comparação com o PPA 2020-2023 e responde a uma das nossas recomendações registradas no relatório passado.

Além disso, crianças e adolescentes também aparecem em objetivos específicos de outros programas: Educação Básica (5111), Proteção Social (5131), Bolsa Família (5128), Direitos Pluriétnicos-Culturais e Sociais (5838), Promoção do Trabalho Decente (2310), Promoção do Acesso à Justiça (5115), Vigilância em Saúde e Ambiente (5123) e Saúde Indígena (5122).

O novo PPA apresenta indicadores estratégicos direcionados à infância e à adolescência para o planejamento geral do governo, o que revela que se trata de uma gestão que compreende a relevância do referido grupo para o desenvolvimento do País. No entanto, as metas são modestas e alguns indicadores não responderão sozinhos ao objetivo que se deseja alcançar. Por exemplo, em quatro anos, o governo não pretende diminuir nem pela metade a taxa de mortalidade infantil indígena por causas evitáveis – que, em 2022, foi de 19,1 por mil nascidos vivos (NV) – e nem equiparar o número de mortalidade de crianças no geral – que, em 2021, era de 8,8 por mil NV. A meta do indicador é chegar a 13,03 em 2027.

Outro exemplo é o objetivo de ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil: os indicadores não medem qualidade, apenas acesso. Todavia, a meta de acesso à pré-escola (de crianças de 4 e 5 anos de idade) está distante da proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que previa uma universalização para o ano de 2016. O PPA não prevê o alcance da referida meta nem para 2027. Já no que tange ao ingresso em creches (de crianças de 0 a 3 anos de idade), a meta para 2027 é de 47,3% de acesso, ou seja, menos do que a meta do PNE, que é de 50%.

Chama a atenção o fato de que nenhum dos objetivos específicos e dos indicadores relacionados à infância e à adolescência apresenta marcadores de gênero, raça e suas interseccionalidades. A compreensão dos recortes de raça/etnia e gênero como aspectos que potencializam violações vividas por crianças e adolescentes é central para lançar mão de estratégias eficazes de garantia de direitos e enfrentamento das violências.

Os indicadores do único programa direcionado exclusivamente para crianças e adolescentes (5816) são frágeis e não medem resultados que podem alcançar os objetivos delineados, uma vez que estão mais focados em contabilizar quantas instituições do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) serão equipadas do que em mensurar se as ações das instituições (a partir da melhoria das condições de atendimento) estão gerando maior efetividade e aumento no número de atendimentos, de modo a diminuir a continuidade das violações.

Apesar destas reflexões, não podemos perder de vista que saímos de um desmonte da estrutura do Estado em todas as áreas sociais, o que gera maiores desafios para a concretização do planejamento do governo, pois demanda políticas de distribuição de renda e de arrecadação de mais recursos públicos.

11.5.2. O orçamento para 2024

Conforme mencionado anteriormente, o novo PPA registra um programa específico para crianças e adolescentes, o 5816, que contém uma ação (21G0 – “Promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes”). No âmbito da referida ação, estão identificados os planos orçamentários (PO), que estão dispostos na tabela 20 com os respectivos valores autorizados para o ano de 2024.

Vale destacar que o governo retoma uma rubrica específica para o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes que não existia desde 2020, que é uma resposta positiva para o que o Inesc tem recomendado desde quando se iniciou a realização de seus relatórios anuais. Além disso, prevê recursos para a formação continuada das pessoas que atuam no SGD e para políticas socioeducativas como um todo, incluindo o acompanhamento de adolescentes que saem do sistema. Também insere, no âmbito do MDHC, recursos voltados para o enfrentamento do trabalho infantil (quase R\$ 3,3 milhões). Por fim, recompõe, aos moldes de 2017, os valores para a promoção e o fortalecimento da convivência familiar e comunitária.

TABELA 20 VALORES AUTORIZADOS PARA OS PLANOS ORÇAMENTÁRIOS DA AÇÃO DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (21G0) (2024) (valores em reais)

Planos orçamentários	Valores autorizados
Apoio à equipagem, reforma, construção e melhoria das estruturas físicas e arquitetônicas de unidades socioeducativas	5,82 milhões
Apoio ao funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	0,456 milhão
Enfrentamento do trabalho infantil	3,29 milhões
Enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes	3,27 milhões
Formação continuada do Sistema de Garantia de Direitos – escolas de conselhos, Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (Sipia), Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	2,27 milhões
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	1,72 milhão
Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos	4,51 milhões
Fortalecimento da primeira infância	1,08 milhão
Promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes	24,49 milhões
Promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes – despesas diversas	12,95 milhões
Promoção e fortalecimento da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes	3,29 milhões
Proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte	27,24 milhões

Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em: 5 de fev. de 2024. Elaboração: Inesc.

Além do citado programa, há também recursos específicos alocados em outras pastas, que precisamos monitorar no decorrer do ano. Na assistência social, foram autorizados mais de R\$ 51 milhões para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Para a educação infantil, o ano de 2024 teve o maior aporte desde 2017. Para a atenção integral à saúde da criança, o recurso autorizado foi de R\$ 8,7 milhões, ou seja, diminuiu em quase 47% em relação a 2023 (dados disponíveis no Portal Siga Brasil).

Para além das rubricas que já acompanhamos nas áreas de saúde, educação e assistência, registramos que: (I) no Ministério dos Povos Indígenas, há uma ação intitulada 21BO – “Direitos pluriétnico-culturais e sociais dos povos indígenas” e o plano orçamentário “Promoção, proteção, apoio e qualificação das políticas públicas voltadas à primeira infância” (trata-se de um PO que tem R\$ 954 mil disponíveis em 2024 para ações direcionadas às crianças indígenas na primeira infância); (II) na educação, o Governo Federal aprovou o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada em 2023 e disponibilizou R\$ 72 milhões para a formação de profissionais da educação no âmbito da referida rubrica, além de R\$ 116 milhões para a concessão de bolsas⁵⁵ de apoio para o Compromisso e R\$ 620 milhões para a implementação do programa; (III) no Ministério da Justiça e Segurança Pública, foram previstos R\$ 3 milhões para profissionais, gestores e operadores de segurança pública para a proteção e a promoção dos direitos das crianças na primeira infância.

55 Bolsas para a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a atualização de professores e profissionais que atuam na educação básica e de estudantes de nível superior participantes de projetos, programas, cursos, estudos, pesquisas e do desenvolvimento de metodologias de ensino. Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Agenda necessária

Ao longo de 2024, iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos que deveriam ser prioritárias para o alcance dos direitos das crianças e dos adolescentes:

- ◆ É preciso efetivar a intersetorialidade das pastas governamentais com coordenação, de modo que se realize a previsão da transversalidade.
- ◆ É fundamental ampliar os recursos direcionados para adolescentes para além das políticas de educação e de proteção e defesa, pois percebemos que o orçamento específico para o referido público é muito inferior à necessidade de promoção de direitos. Por exemplo, os recursos para a saúde de adolescentes, além de serem poucos, não são executados. As demandas para a saúde (principalmente mental), a cultura, o esporte, o lazer, a aprendizagem profissional e para a ampliação do debate sobre violências em geral são extremamente importantes para mudarmos a realidade das violações de direitos do referido grupo, para que não seja necessário acessar políticas de proteção como o PPCAAM, o sistema socioeducativo, o Centro de Atendimento Integrado 18 de Maio etc.
- ◆ É essencial inserir valores específicos para crianças e adolescentes nas políticas de cultura, esporte e lazer. O PPA 2024-2027 não prevê objetivo ou indicador direcionado especificamente para o citado público nas mencionadas áreas.
- ◆ Devem ser desenvolvidos mecanismos de identificação (marcadores) de todos os recursos orçamentários destinados a crianças e adolescentes.
- ◆ É imprescindível avaliar o Programa Criança Feliz e melhorar as condições dos atendimentos, tornando-os mais qualificados e profissionalizados, além de formatar o programa para que funcione de forma intersetorial.
- ◆ É imperioso melhorar os indicadores de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, de modo a possibilitar o financiamento de políticas que previnam a violência e não somente tratem de remediá-la. O indicador atual do PPA só mede a quantidade de unidades que serão construídas do Centro de Atendimento Integrado 18 de Maio.
- ◆ É necessário melhorar o indicador de acesso às creches, de modo que o Governo Federal não invista apenas na sua construção e reforma, mas também na sua qualidade.
- ◆ Devem ser demarcados, nas peças orçamentárias, quais recursos para crianças e adolescentes estão priorizando os públicos que menos têm acesso a direitos, como as pessoas negras e indígenas, as populações das Regiões Norte e Nordeste, as pessoas do campo e as com deficiência.

Considerações finais

O que se depreende da análise do primeiro ano do terceiro mandato presidencial de Lula é um enorme esforço de reconstrução. Os quatro anos da gestão Bolsonaro resultaram no desmonte das políticas públicas, articulado em torno de quatro movimentos observados no nosso [Balanço do Orçamento da União de 2022](#): (I) o movimento de desestruturação do Executivo federal e a sua entrega para forças privatizantes ou fundamentalistas; (II) o movimento de eliminação física de pessoas, comunidades e povos que não interessam ao projeto fascista e à sua base política: pessoas empobrecidas, mulheres, negros, indígenas, quilombolas, adolescentes e jovens periféricos, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, entre outros; (III) o movimento de drenagem de recursos orçamentários para alimentar as eleições dos aliados; e (IV) o movimento de incompetência, devido a equipes totalmente despreparadas para os cargos que ocupavam.

Um dos indicadores que expressaram a perversidade do governo Bolsonaro foi o de apresentar um superávit primário de R\$ 54 bilhões em 2022, mas em detrimento: 1º) das pessoas que acabaram morrendo por Covid-19; 2º) do combate à fome; 3º) da erradicação da pobreza; e 4º) da redução do desemprego. As condições de vida das maiorias não interessavam ao capitão e à sua equipe.

Foi um cenário de terra arrasada assim que a equipe do presidente Lula encontrou no final de 2022. Felizmente, o desejo de reconstruir o País animava grande parte do funcionalismo público. Desejo que também esteve presente entre representantes de organizações e movimentos sociais que lutaram arduamente pela democracia nos últimos anos e que poderiam passar a participar das políticas públicas graças à reconstrução e à ampliação dos mecanismos de participação social: conselhos, conferências e interlocuções específicas nos ministérios, entre outros.

As medidas implementadas ao longo de 2023, associadas a um crescimento econômico da ordem de 4%, contribuíram para melhorar as condições de vida da população brasileira: o desemprego chegou ao menor patamar desde 2014 – de pouco mais de 8% – e o número de empregos com carteira assinada aumentou. Além disso, a renda melhorou e, com o incremento do salário mínimo, também se elevaram os valores dos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o seguro-desemprego e o abono salarial. A inflação e os juros começaram a ceder e o consumo das famílias aumentou. Como resultado desse processo, a pobreza diminuiu.

Para além do crescimento da renda, os programas sociais tiveram sua cobertura ampliada, como foi o caso das áreas de educação, saúde, habitação, igualdade racial, direitos da mulher, dos quilombolas, dos povos indígenas, da infância e da adolescência. Outras áreas sociais que não são regularmente acompanhadas pelo Inesc também vivenciaram novos

aportes de recursos, como foi o caso do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e da Política Nacional de Assistência Social.

Já as áreas ambiental e energética, especialmente no que se refere à geração de energia para comunidades locais, tão importante para assegurar a transição para economias mais sustentáveis, deixaram a desejar. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) recebeu recursos adicionais para ampliar a fiscalização na Amazônia, o que gerou resultados positivos, como a queda do desmatamento na região. Contudo, os recursos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) estão muito aquém do necessário para dar conta dos enormes problemas – ambientais e climáticos – que caracterizam o Brasil de hoje.

O presidente Lula enfrentará grandes desafios no segundo ano de seu terceiro mandato. Do ponto de vista político, apesar das expressivas melhorias nas condições de vida da população, os índices de aprovação do governo não melhoram. Em 2024, acontecerão as eleições municipais, que – além de resultarem em certa morosidade do funcionamento da máquina pública – intensificarão a pressão sobre importantes segmentos do Legislativo no Executivo, para a liberação de emendas parlamentares ou a nomeação de apadrinhados nos ministérios. Será um grande teste de capacidade que as forças partidárias agrupadas em torno de Lula terão de segurar contra o avanço da extrema direita. Organizações e movimentos sociais que apoiaram a ampla aliança que derrubou o fascismo em 2022 avaliam que o prazo de validade da tolerância está se esgotando. Há o entendimento de que é urgente avançar em pautas estruturantes, tais como: (I) o combate ao racismo e ao patriarcado; (II) o apoio maciço à reforma agrária, à agricultura familiar e à agroecologia; (III) a luta pela reforma urbana; (IV) a universalização da educação pública de qualidade; e (V) a promoção de uma participação popular efetiva e não decorativa, dentre outras pautas que não vêm recebendo a atenção necessária.

Soma-se a isso a predominância de uma visão econômica, mesmo entre aqueles que se dizem progressistas, que favorece o equilíbrio fiscal em detrimento da vida e do bem-estar da população e do planeta. Uma perspectiva que privilegia um crescimento econômico baseado nos combustíveis fósseis, no agronegócio e na mineração extrativista, que geram externalidades extremamente danosas para o clima e para a vida na Terra.

A falta de ousadia poderá ter seu preço. Estamos vendo que “fazer mais do mesmo, mas um pouco melhor”, não está contribuindo para fazer avançar, de fato, a democracia e o enfrentamento das desigualdades.

