



ORÇAMENTO & DIREITOS:

BALANÇO DA EXECUÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

2024

Brasília, abril de 2025

EQUIPE DO INESC

MARÇO/2025

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Romi Márcia Bencke
Roseli Faria

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Ribamar Araújo
Augustino Veit (*suplente*)

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

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

Coordenação técnica

Nathalie Beghin
Cleo Manhas

Autoras

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cássio Cardoso Carvalho

Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Elisa Rosas
Sheilla Dourado
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

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

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiárias(os)

Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Andrey Felype

Cleo Manhas
Elisa Rosas
Sheilla Dourado
Thallita de Oliveira

Revisão de gráficos

Caio Villela

Revisão ortográfica

Paulo Henrique de Castro e Faria

Diagramação

Gabriela Alves

Foto da capa

Paulo Pinto/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.

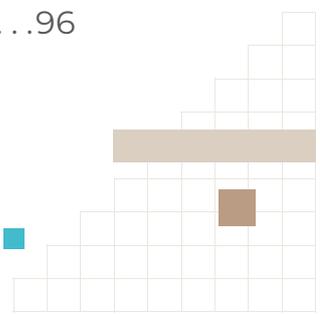
APOIO INSTITUCIONAL

CLUA – Climate and Land Use Alliance
ETF – Energy Transition Fund
Fastenaktion
FDCC (T.F. 1/2024)
Fundação Charles Stewart Mott
Fundação Ford
Fundação Heinrich Böll
Fundar
Fundo Malala
ICS – Instituto Clima e Sociedade
KNH – Kindernohtilfe
OSF – Open Society Foundations
PPM – Pão para o Mundo
Rainforest Foundation Norway
SEJUS (T.F. 18/2024)
UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas
WRI – World Resources Institute

Sumário

Lista de siglas	6
Para ler o orçamento	11
Introdução	16
Panorama econômico	18
Introdução	19
Análise da execução do Orçamento da União em 2024	20
Emendas parlamentares	21
COP 30.....	22
Arcabouço fiscal	23
Crescimento econômico	24
Reforma Tributária sobre o consumo e a renda	25
1. Educação	27
Panorama geral	28
1.1. Balanço dos gastos federais em 2024.....	31
1.1.1. Educação infantil.....	32
1.1.2. Educação básica.....	33
1.1.3. Ensino médio.....	34
1.1.4. Programa Pé-de-Meia.....	35
1.1.5. Alimentação escolar.....	35
1.1.6. Educação de Jovens e Adultos	36
1.1.7. Educação do campo e quilombola.....	36
1.1.8. Ensino superior.....	37
2. Cidades e adaptação climática	39
Panorama geral	40
2.1. Balanço dos gastos federais em 2024	42
2.1.1. Mobilidade urbana (2319)	42
2.1.2. Moradia Digna (2320)	44
2.1.3. Cidades Melhores (5601).....	46
2.1.4. Periferia Viva (5602).....	47
2.1.5. Gestão de riscos e desastres (2318).....	50

3. Transição energética.....	57
Panorama geral.....	58
3.1. Balanço dos gastos federais em 2024.....	60
3.1.1. Ministério de Minas e Energia (MME).....	60
3.1.2. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).....	62
3.1.3. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).....	64
3.1.4. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).....	65
3.1.5. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).....	68
3.1.6. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA).....	69
4. Meio ambiente.....	71
Panorama geral.....	72
4.1. Balanço dos gastos federais para 2024.....	74
4.1.1. Combate ao desmatamento: melhoria sensível, mas as dificuldades estruturais permanecem.....	74
4.1.2. Os fundos no limbo: FNMA e FNMC não reembolsável.....	76
4.1.3. Bioeconomia para um novo ciclo de desenvolvimento: ainda uma promessa.....	77
4.1.4. Bolsa Verde: um programa importante, mas de baixo alcance.....	79
5. Povos Indígenas.....	81
Panorama geral.....	82
5.1. Balanço dos gastos federais em 2024.....	83
5.1.1. Demarcação e gestão dos territórios indígenas para o bem viver, sustentabilidade e enfrentamento da emergência climática (1617).....	83
5.1.2. Direitos pluriétnicos culturais e sociais para o pleno exercício da cidadania e o bem viver dos povos indígenas (5838).....	84
5.1.3. Saúde indígena (5122).....	87
6. Quilombolas.....	90
Panorama geral.....	91
6.1. Balanço dos gastos federais para 2024.....	93
6.1.1. Regularização fundiária (ação 210Z).....	93
6.1.2. Fomento à produção local (ações 21B9 e 21B6).....	94
6.1.3. Gestão ambiental (ação 21F2).....	95
6.1.4. Combate à fome (ação 2792).....	95
6.1.5. Saneamento básico (ação 21C9).....	96
6.1.6. Igualdade racial (ação 21FE).....	96



7. Igualdade racial	99
Panorama geral	100
7.1. Balanço dos gastos federais para 2024	103
7.1.1. Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos	103
7.1.2. Plano Juventude Negra Viva	106
7.1.3. Promoção da igualdade étnico-racial, combate e superação do racismo	108
8. Mulheres	110
Panorama geral	111
8.1. Balanço dos gastos federais para 2024	113
8.1.1. Ministério das Mulheres	116
8.1.2. Orçamentos sensíveis a gênero	119
9. Crianças e adolescentes	123
Panorama geral	124
9.1. Balanço dos gastos federais para 2024	126
9.1.1. Direitos humanos de crianças e adolescentes	126
9.1.2. Adolescentes no orçamento público	129
9.1.3. Orçamento para a infância	132
10. De olho em 2025	137
Introdução	138
De olho na COP 30	138
Educação	139
Cidades e adaptação climática	140
Transição energética	141
Meio ambiente	142
Povos indígenas	143
Quilombolas	144
Igualdade racial	145
Mulheres	146
Crianças e adolescentes	147

Lista de siglas

ABSOLAR	Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEPETI	Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
ATER	assistência técnica e extensão rural
BGU	Balanço do Orçamento da União
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CIMI	Conselho Indígena Missionário
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMB	Casa da Mulher Brasileira
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
COP 30	30ª Edição da Conferência das Partes da UNFCCC
COPOM	Conselho de Política Monetária
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DSEI	Distritos Sanitários Especiais Indígenas
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FGO	Fundo Garantidor de Operações
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCA	Fundo Nacional da Criança e do Adolescente
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
FNMC	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima)
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FONTE	Fórum Nacional de Transição Energética
FS	Fundo Social
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FUNCAP	Fundo Nacional para Calamidades Públicas
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GLP	gás natural liquefeito
HVO	óleo vegetal hidrotratado
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEA	International Energy Agency
IFFD	Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
JBRJ	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
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
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MS	Ministério da Saúde
NAF	Novo Arcabouço Fiscal
NIB	Nova Indústria Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OPEP+	Organização dos Países Exportadores de Petróleo e Aliados
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PCF	Programa Criança Feliz
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDDHCA	Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
PD&I	pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PJNV	Plano Juventude Negra Viva
PLANTE	Plano Nacional de Transição Energética
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNaC	Política Nacional de Cuidados
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAISAJ	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde dos Adolescentes e Jovens
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNASQ	Política Nacional de Saúde Integral da População Quilombola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEERQ	Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola
PNGTAQ	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola
PNMIF	Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PNPF	Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios

PNTE	Política Nacional de Transição Energética
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 na Amazônia Legal
PPCerrado	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
PR	Presidência da República
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PT	Partido dos Trabalhadores
PTE	Plano de Transformação Ecológica
RAMI	Rede de Atenção Materno-Infantil
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAF	combustível sustentável de aviação
SAJU	Secretaria de Acesso à Justiça
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão
SEDEC	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SETEQ	Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SINDH	Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SIPIA	Sistema de Informação para Infância e Adolescência
SNDCA	Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
SNP	Secretaria Nacional de Periferias
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
SUM	Sistema Único de Mobilidade
SUS	Sistema Único de Saúde

TCU	Tribunal de Contas da União
TED	termo de execução descentralizada
TI	terras indígenas
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UO	unidades orçamentárias

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 refere-se às 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.

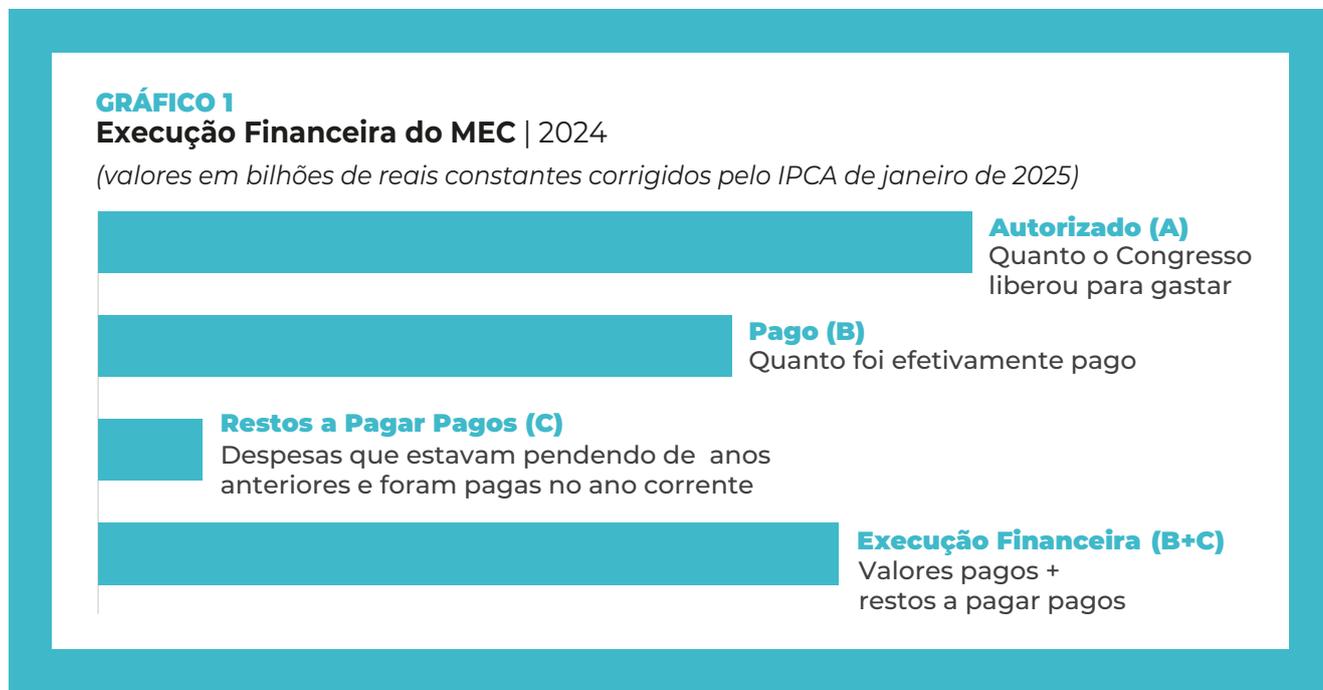
Gastos com salário de professores são despesas primárias obrigatórias.

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 relatório “Orçamento e Direitos: balanço da execução de políticas públicas” 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.

Introdução

Esta é a sexta edição de nosso relatório anual de análise de alguns aspectos do orçamento federal, no qual damos ênfase às áreas que o Inesc acompanha cotidianamente, além de uma visão panorâmica da política econômica praticada pelo Governo Federal.

O ano de 2024 é o segundo do terceiro mandato do presidente Lula, que começou com a sanção da reforma tributária sobre o consumo, que foi aprovada ao longo do ano, com poucos ganhos para a maior parte da população com baixa renda. Resta agora apenas a sua regulamentação.

Com relação à cesta básica, tivemos avanços, como a isenção de tributos sobre produtos referenciados no Guia Alimentar da População Brasileira, criado pelo Ministério da Saúde. Além disso, houve a introdução do mecanismo de *cashback* para aqueles que estão no CadÚnico, com 100% de devolução de tributos para água, energia e gás. No entanto, não conseguimos aprovar uma tributação especial para armas, agrotóxicos e alimentos ultraprocessados, dada a composição conservadora do Congresso Nacional.

Acerca da reforma sobre a renda, o Governo Federal conseguiu aprovar algumas medidas, tais como a taxação de fundos exclusivos e *offshores*. Além disso, apresentou uma proposta, já em 2025, sobre a isenção do imposto de renda para quem ganha até R\$ 5.000,00 e com redução para quem possui renda até R\$ 7.000,00, o que, a nosso ver, ainda é muito tímido. Esperamos que seja aprovada, mesmo que esteja aquém do esperado, uma reforma mais robusta e que desse maior progressividade à arrecadação brasileira.

O Produto Interno Bruto (PIB) cresceu além das expectativas tanto do mercado quanto do Banco Central, aumentando em 3,4%, ficando em R\$ 11,7 trilhões, com ênfase para o crescimento de 3,3% para a indústria e 3,7% para os serviços, enquanto a agropecuária teve recuo. Esse incremento da indústria representou, em parte, novos investimentos, o que demonstra uma sustentabilidade no crescimento. Contudo, isso não significou ganhos para a popularidade do governo; ao contrário, as pesquisas demonstraram queda de aceitação, muito em função do ambiente criado pelos analistas neoliberais, que advogam por juros cada vez mais altos, pois avaliam que o crescimento traz maiores índices inflacionários.

Além disso, o Governo Federal, para satisfazer tais críticas e fechar a conta com déficit próximo a zero, apresentou ao Congresso Nacional, que aprovou, cortes em áreas sensíveis, tais como no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e no abono salarial, dentre outras políticas garantidoras de direitos.

Percebemos também que os recursos orçamentários para a educação, especialmente os discricionários, vêm sofrendo reduções importantes, o que dificulta o atendimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). A notícia boa foi a criação do programa Pé-de-Meia, mas que ainda carece de fontes seguras de financiamento.

Com relação ao meio ambiente, os recursos executados seguem nos mesmos patamares de anos anteriores, mesmo com todas as questões urgentes que devem ser resolvidas e com os desafios impostos pelas consequências das mudanças climáticas, que foi o que percebemos também nas políticas urbanas, especialmente naquelas voltadas para a adaptação climática.

Destacamos também a falta de recursos para a transição energética e a ausência de coordenação das ações espalhadas em vários ministérios, mas não de fato intersetoriais.

O orçamento voltado para crianças e adolescentes também precisa de maior atenção e de programas mais estruturais, além de políticas de Estado, com orçamento adequado.

Para o Ministério das Mulheres, o Ministério dos Povos Indígenas e o Ministério da Igualdade Racial, o desafio é ampliar a possibilidade de políticas intersetoriais e a execução orçamentária sem esbarrar em todos os obstáculos impostos pelo arcabouço fiscal e por um orçamento muito dependente de emendas parlamentares, que não necessariamente se baseiam no planejamento governamental.

Aliás, esse é o grande desafio em termos orçamentários, ou seja, como executar as políticas sociais com medidas tão restritivas, que estão pressionando as vinculações constitucionais da saúde e da educação, que crescem de acordo com a receita corrente líquida e a cesta de impostos, o que não condiz com o disposto na regra fiscal, de maneira que também pressiona as despesas discricionárias, que, no caso da educação, já foram reduzidas entre 2023 e 2024.

As emendas parlamentares, com o volume, a falta de transparência e a falta de lógica dentro do planejamento das ações governamentais, são questões que também impedem que as áreas sociais recebam mais recursos e consigam apresentar melhores resultados com maior alcance.

Então, há um esforço do Governo Federal em propor novas políticas e novos programas que sigam ao encontro de questões que necessitam ser atendidas, como as políticas de adaptação, por exemplo. Há o programa Periferia Viva, cujos gestores têm boas intenções; no entanto, a falta de recursos impede que ele alcance as favelas e periferias pelo País.

Esperamos que os limites das políticas fiscais sejam revistos, para que avancemos em uma pauta que amplie os direitos ou que coloque o pobre como público-alvo do orçamento, tal qual a proposta do presidente Lula, ao assumir seu terceiro mandato.

A presente publicação divide-se em capítulos. O primeiro deles trata do panorama econômico, de modo a oferecer uma visão ampliada da conjuntura e de seus reflexos no orçamento da União. Ele é seguido por capítulos temáticos, como os de educação, cidades e os desafios da adaptação, meio ambiente e transição energética, além de capítulos que tratam de públicos específicos, como crianças e adolescentes, mulheres, quilombolas e indígenas, bem como do capítulo que aborda a igualdade racial. O último capítulo, intitulado: “De olho em 2025”, descreve detalhes sobre a lei orçamentária aprovada para este ano, que não estão em cada um dos capítulos, devido ao atraso na aprovação do orçamento da União.

**PANORAMA
ECONÔMICO**

Introdução

O segundo ano do terceiro mandato do governo Lula foi marcado por grandes desafios econômicos e climáticos, com graves enchentes no Sul no início do ano e queimadas em todo o Brasil no segundo semestre, o que demonstra o quanto as questões climáticas precisam ser analisadas e priorizadas, com recursos destinados para o combate, a adaptação e especialmente para a prevenção.

A Reforma Tributária também foi um tema marcante, visto que a Emenda Constitucional nº 132 foi promulgada em dezembro de 2023, ficando a sua regulamentação para 2024, o que ocorreu ao longo do ano, resultando na promulgação da Lei Complementar nº 214/2025 em janeiro deste ano. No entanto, apesar do esforço para se organizar o sistema tributário, com relação à justiça fiscal, para a garantia de progressividade ao sistema, isso foi insuficiente, conforme analisaremos a seguir.

O **Balço do Orçamento da União 2023** apresentava como prioridade para 2024 a efetiva participação social nas discussões da regulamentação da Reforma Tributária sobre o consumo, o que não aconteceu como deveria, pois as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais tiveram espaço restrito em comparação com as corporações de alimentos, as indústrias farmacêuticas, as empresas de energia, os órgãos de telecomunicações etc. As nossas reivindicações foram preteridas em favorecimento à força do *lobby* desses setores e de outros grupos econômicos. Ficamos na periferia, tentando evitar retrocessos entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Na reforma sobre o consumo, o ponto no qual poderíamos garantir certa progressividade seria em relação ao mecanismo de *cashback*,¹ cujo alcance tentamos ampliar, mas sem sucesso, além da isenção tributária da cesta básica de alimentos. O ponto positivo foi tê-la referenciada no **Guia Alimentar para a População Brasileira**; porém, com forte pressão da indústria de alimentos, alguns produtos considerados de luxo tiveram suas alíquotas reduzidas, como crustáceos, por exemplo. Alimentos, por sinal, que não estão nas mesas da população de baixa renda.

O Governo Federal tinha o compromisso de enviar ao Congresso Nacional, além da reforma sobre o consumo, a reforma sobre a renda e a riqueza, principal mecanismo de progressividade. Contudo, o que estamos presenciando é um recuo, ao invés de uma reforma de fato, com alguns remendos na legislação existente, embora o Brasil tenha assumido a Presidência do G20 ao longo de 2024, que, em sua trilha financeira, teve como destaque a defesa da taxação dos super-ricos.

“Uma das medidas para ampliar a disponibilidade financeira citada no documento é a tributação progressiva dos chamados ‘super-ricos’, outra prioridade levantada pelo Brasil na Presidência do G20. Com total respeito à soberania tributária, nós procuraremos nos

1 *Cashback* é uma forma de devolução de tributos pagos, que ocorrerá para as famílias com renda de até meio salário mínimo *per capita*.

envolver cooperativamente para garantir que indivíduos de patrimônio líquido ultra alto sejam efetivamente tributados”.

Então, mesmo tendo emplacado a referida medida nas resoluções do G20, internamente o governo sofre reações contrárias, que se manifestam dentro do Congresso Nacional, até por ter grupos de interesse econômico super-representados, em relação aos movimentos sociais, que estão sub-representados, além de termos uma narrativa vitoriosa de que, no Brasil, a carga tributária é muito alta. O que não se diz é que é mal distribuída, favorecendo o andar de cima da pirâmide, ao não taxar os super-ricos ou os dividendos, por exemplo, o que amplia as desigualdades.

Outro desafio em 2024 foi a alta do dólar, que chegou a valorizar cerca de 27% em um curto espaço de tempo, o que correspondeu a uma das maiores altas do mundo naquele momento. Isso é essencialmente o resultado de movimentos especulativos ligados à pressão por políticas de austeridade e, também, de incerteza sobre a trajetória da taxa de juros estadunidense. A alta do dólar acaba gerando inflação, pois aumenta os custos de produtos e serviços essenciais. Isso acontece porque os setores que mais influenciam a disparada dos preços são os de alimentos, bebidas e transportes, que são sensíveis à variação da cotação da moeda americana.

Outro grande desafio foi a acomodação das despesas com o Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Percebeu-se que, mesmo que essa nova regra não seja tão rígida quanto a do Teto dos Gastos, ela restringe bastante os recursos para a execução das políticas e recai fortemente sobre as vinculações da saúde e da educação, que sofreram ataques ao longo do ano, como impedidoras da realização de outras políticas, pois sabemos que os recursos destinados a elas não são suficientes para atender a toda a demanda.

O referido arcabouço manteve a lógica perversa de acompanhamento bimestral dos resultados diante da projeção realizada no ano anterior. Para o atual arcabouço, caso a projeção de receitas do governo seja frustrada nas avaliações bimestrais, os gastos devem sofrer contingenciamento proporcional. Na prática, trata-se de uma lógica que leva o governo a contingenciar os gastos durante boa parte do ano até que a receita tributária efetiva garanta o cumprimento da meta de resultado primário, para só então liberar o empenho das dotações autorizadas. O problema é que os ministérios são induzidos a empenhar as dotações às pressas apenas nos últimos meses do ano, o que compromete a boa prática do planejamento e dificulta que os gastos sejam efetivamente pagos dentro do exercício orçamentário.

Análise da execução do Orçamento da União em 2024

O resultado primário ficou dentro da meta prevista. Descontados os recursos aportados para atender aos efeitos das enchentes no Sul, o déficit total de R\$ 43 bilhões caiu para R\$ 11 bilhões ou 0,09% do Produto Interno Bruto (PIB). E, mesmo que somemos o que foi destinado ao Rio Grande do Sul, há uma redução de cerca de 81% com relação ao resultado de 2023, efeito de uma maior arrecadação, devido ao aumento da massa assalariada,

decorrente da retomada do crescimento econômico e das medidas aprovadas pelo Governo Federal no Congresso Nacional para taxar fundos de investimento e *offshores*.

O orçamento autorizado para 2024 foi de R\$ 5,78 trilhões² (atualizados pelo IPCA de fevereiro de 2025), cuja execução financeira (pagos + restos a pagar) foi R\$ 4,98 trilhões, sendo que R\$ 1,32 trilhão corresponderam ao refinanciamento da dívida. Com relação à educação e à saúde, a execução financeira das funções foi de R\$ 156,70 bilhões e R\$ 214,90 bilhões ou cerca de 8% e 15% a mais, em termos reais, do que em 2023, respectivamente. Já o programa Bolsa Família fez aportes médios de R\$ 682,00 por mês a 20,80 milhões de famílias em 2024, tendo R\$ 168,20 bilhões de execução financeira.

Com relação às ações voltadas para as questões climáticas, que seguem sendo realizadas após os desastres, não há políticas e recursos adequados para a prevenção, conforme podemos constatar na [nota técnica do Inesc](#) publicada em dezembro de 2024, ou seja, os recursos só aparecem quando o evento já ocorreu e já deixou milhares de pessoas desabrigadas, sem acesso aos direitos básicos, o que agrava as desigualdades existentes.

Emendas parlamentares

Parte do Congresso Nacional é responsável pelas críticas e pelos discursos que solicitam cortes de gastos; no entanto, desde o governo anterior, sabemos que há um “parlamentarismo orçamentário” e que boa parte dos recursos discricionários (que poderiam ser destinados a políticas sociais, ambientais e urbanas) é destinada, sem critérios, a prefeituras que fazem parte da base política dos parlamentares, sejam para necessidades urgentes ou mesmo populacionais.

Em 2024, o valor (de R\$ 40,89 bilhões) foi ainda maior do que em 2023 (R\$ 36,60 bilhões), mesmo com a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), que exigia mais transparência. Contudo, a ação do STF seguiu garantindo ao Poder Legislativo a prerrogativa de executar o orçamento e as políticas públicas, uma responsabilidade que deveria ser exclusividade do Executivo. Conforme o registrado na tabela 1 (a seguir), em 2024 a execução financeira ficou 10% acima da realizada em 2023, em termos reais.

TABELA 1 Execução financeira das emendas parlamentares | Em 2023 e 2024 (IPCA de fevereiro de 2025)

Emendas (tipos)	Pagos (incluem RP) (2023)	Pagos (incluem RP) (2024)
Individuais	R\$ 23,54 bilhões	R\$ 22,86 bilhões
De comissão (RP8)	R\$ 302,19 milhões	R\$ 8,49 bilhões
De bancadas estaduais (RP7)	R\$ 6,98 bilhões	R\$ 7,31 bilhões
De relator (RP9)	R\$ 5,77 bilhões	R\$ 2,22 bilhões
Total	R\$ 36,60 bilhões	R\$ 40,89 bilhões

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

² Dados do Siga Brasil de 3 de fevereiro de 2025.

Com relação às antigas emendas de relator (RP9), percebemos que há ainda pagamentos em 2023, que são o resultado de restos a pagar de anos anteriores, visto que, no final de 2022, o STF restringiu tal modalidade. No entanto, conforme foi demonstrado na tabela 1, o valor das emendas de comissão foi 28 vezes maior do que em 2023, saindo da casa de R\$ 302,19 milhões para R\$ 8,49 bilhões, pois as emendas RP8 passaram a suprir a falta das emendas RP9, com a possibilidade de fatiamento, sem ter de registrar autoria e sem critérios.

Além disso, os parlamentares abusaram da possibilidade de repassar recursos por meio das emendas individuais, sem a necessidade de que elas fossem atreladas a ações governamentais, as chamadas “transferências especiais”, que em 2024 representaram R\$ 7,80 bilhões do total, um valor menor do que em 2023, que ficou em R\$ 9,34 bilhões, provavelmente por conta da ação em andamento no STF, cujo relator, ministro Flávio Dino, exigiu transparência. Porém, com as votações urgentes no final do ano, tais como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025, que ainda não havia sido aprovada, além dos cortes propostos pela equipe econômica do governo, muitas foram executadas como moeda de troca.

Não é força de expressão denominar o processo das emendas como “parlamentarismo orçamentário”, até porque elas seguem corroendo os recursos discricionários (não obrigatórios), dificultando o funcionamento de várias áreas cujas despesas estão quase em sua totalidade incluídas como despesas não obrigatórias, tais como as áreas de cultura, mulheres, igualdade racial e direitos humanos. Em 2023, o valor total de execução financeira das despesas discricionárias foi de R\$ 170 bilhões, dos quais R\$ 36,60 bilhões foram destinados a emendas, o que corresponde a 22%. Já em 2024, a situação foi ainda pior, pois a execução financeira dos recursos discricionários foi menor, R\$ 154,22 bilhões, com destinação maior ou R\$ 40,89 bilhões para emendas³ (27% do total). Na prática, os ministérios estão cada vez mais dependentes de convencer o Legislativo a aportar recursos das emendas nas ações estruturadas de seus ministérios.

COP 30

O Brasil candidatou-se para sediar a 30ª Edição da Conferência das Partes (COP 30) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) em 2025, na cidade de Belém, no Estado do Pará. Ter a primeira conferência sediada em um estado amazônico foi uma iniciativa justificada pelo governo como uma necessidade de aproximar os líderes mundiais de um dos ambientes importantes para as políticas de clima e para aproximá-los da Amazônia.

São esperadas cerca de 60 mil pessoas, de modo que são necessários hotéis, transportes e restaurantes, além do espaço para a conferência com auditórios, salas, stands etc. A expectativa de público representa um desafio para a cidade, que não tem infraestrutura para eventos desse porte. Será necessária a construção de diversos espaços, o que demanda

³ Dados do Siga Brasil de fevereiro de 2025.

recursos tanto para a articulação do evento quanto para a sua implementação. Em 2024, foram autorizados R\$ 91 milhões do orçamento da Presidência da República (PR), que foram destinados à COP 30; porém, foram executados R\$ 21,6 milhões (apenas 24% do total). É importante destacar que esse valor alocado na PR diz respeito a apenas uma parcela dos gastos públicos com a COP, sendo que parte importante dos investimentos acontece por meio de instituições públicas financeiras, sendo que a principal delas é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Arcabouço fiscal

Em 2023, a nova regra fiscal foi aprovada e bastante aplaudida por setores produtivos e do mercado de capitais; no entanto, bastou sair da largada para começarem as disputas sobre onde e como cortar. Até porque sabemos que os detentores do capital no Brasil sempre foram e seguem sendo a parte mais privilegiada da população e se utilizam de todos os seus recursos para se manter na mesma posição.

Ao longo de 2024, os formadores de opinião da narrativa dominante advogaram o não cumprimento da meta de resultado primário, afirmando que o governo precisava cortar gastos, tudo isso somado às previsões de disparada da inflação e de insegurança econômica. Infelizmente, o poder central, acuado pelas críticas, tem sido mais realista do que os tais mercados, pois tem cedido à austeridade, cortando recursos de setores mais vulnerabilizados.

Para atender aos setores mais privilegiados e reduzir as críticas que estavam afetando a credibilidade do governo, a equipe econômica apresentou, no final do ano, uma proposta de corte de gastos para os próximos anos. Infelizmente, de novo, como sempre, os mais prejudicados são as pessoas mais vulnerabilizadas, pois foram propostas as seguintes medidas: uma revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC); a redução do abono salarial; o aumento real do salário mínimo acima da inflação, mas condicionado à regra fiscal; e o uso indevido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), dentre outras medidas. Ou seja, mesmo que se tenha uma estrada enorme com possibilidades de cortes de subsídios para o andar superior, a proposta é cortar na carne dos que menos têm, conforme mostrou a [nota do Inesc](#) acerca da medida.

Uma das questões que exigirá atenção nos próximos anos é o crescimento dos pisos da saúde (vinculado à receita corrente líquida) e da educação (vinculado à receita de impostos acima do permitido pelo arcabouço, reduzindo o espaço para despesas discricionárias, que já estão pressionadas), como veremos mais adiante. Em 2024, já foram menores do que em 2023, além de terem a concorrência das emendas parlamentares, que já são mais de um quarto do total dos recursos não obrigatórios. Atacarão os pisos ou o arcabouço?

As medidas de corte de gastos apresentadas pelo governo no final do ano avançaram sobre o Fundeb, com a previsão de que os estados e municípios poderiam destinar até

20% dos recursos do fundo para a educação em tempo integral. Trata-se de uma política que foi um compromisso de campanha e foi apresentada como prioridade para a expansão da rede de ensino integral. Porém, quando se joga tal responsabilidade para estados e municípios, decreta-se que municípios e estados mais pobres não terão ensino integral, visto que muitos sequer conseguem respeitar a lei do piso salarial. Aqui vale o jargão de cobertor pequeno para o tamanho da necessidade de cobertura.

Na tramitação, foi possível reduzir a porcentagem para 10%, o que foi melhor; no entanto, é ainda grave para a situação da educação, especialmente tendo-se em vista as infraestruturas precárias para escolas periféricas, rurais, quilombolas e indígenas ou a oferta de educação à distância para populações indígenas e quilombolas, como vimos recentemente no Pará. Nitidamente, o Governo Federal precisa aportar mais recursos para a referida política.

Crescimento econômico

Estamos entrando no terceiro ano do governo Lula e, nos dois primeiros, houve um crescimento do PIB. E mesmo que ainda não tenhamos o número oficial de 2024, podemos afirmar que os dois anos somados ficam cerca de 6,5%. Com relação à indústria, por exemplo, houve um aumento de lucros e investimentos em infraestrutura, ou seja, sinais de crescimento, com maior sustentabilidade.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em seu **Boletim de Conjuntura**, aponta que, em 2023, o mercado externo foi fundamental para o crescimento do PIB; contudo, em 2024, houve o fortalecimento do mercado interno, com o aumento de investimentos. E mesmo com o crescimento das importações, a balança comercial ainda tem um saldo positivo. Porém, a taxa de juros dificulta que o crescimento seja mais alvissareiro. Segundo o boletim, a taxa não permite a expansão produtiva da economia, o aumento das receitas e a criação de melhores postos de trabalho, além de prejudicar as negociações coletivas. Mesmo que cresça a população assalariada, os salários ainda estão muito aquém do que o próprio Dieese aponta como mínimo ideal (R\$ 6.769,87 em 2024), que está 4,8 vezes acima do salário mínimo praticado (R\$ 1.412,00 em 2024).

Agentes do mercado financeiro enxergam com ceticismo o crescimento econômico registrado neste biênio, sob o argumento de descontrole inflacionário. Contudo, os dados não parecem substanciar tal ceticismo quando a inflação registrada no País (4,85%) segue em linha com a inflação das últimas três décadas e apenas 0,35 pontos percentuais acima do teto. Inclusive, **analistas de uma organização da sociedade civil** já vêm apontando para o equívoco de se manter uma meta de inflação tão baixa como a vigente no Brasil. Segundo o estudo do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD), a elevação de juros, atualmente em 14,25%, por parte do Conselho de Política Monetária (COPOM), é mais um sintoma da meta de inflação descalibrada.

O mais impressionante é que as taxas de juros estiveram altas ao longo de todo o ano de 2024, mas isso não resultou em inflação no centro da meta, como é o clamor dos formadores de opinião da narrativa dominante. Os juros elevados produzem efeitos negativos por toda a economia, encarecendo o crédito das famílias e das firmas produtivas, que já gozam de menos subsídios fiscais. Além disso, há um terrorismo fiscal, que alardeia o crescimento da dívida pública; no entanto, o maior fator de crescimento da dívida não é o “gasto desenfreado” do governo, mas o aumento constante da taxa Selic, que referencia os juros da própria dívida.

Soma-se a isso o fato de que, de modo distinto da realidade dos anos de 1980 – em que o Brasil tinha elevada dívida externa –, parte esmagadora da dívida pública nacional agora é doméstica, sem risco de calote ou efeito cambial. Desta feita, parece que o terrorismo fiscal é o instrumento que o mercado tenta usar para desempenhar as funções do Fundo Monetário Internacional (FMI) nos anos de 1980 e querer impor uma agenda econômica neoliberal, que foi derrotada nas urnas. De fato, o governo precisará enfrentar o referido terrorismo com dureza, se quiser colocar o pobre no orçamento e o rico no imposto de renda, como prometeu.

Reforma Tributária sobre o consumo e a renda

Uma vez aprovada a Reforma Tributária sobre o consumo, que organiza o sistema, cria o mecanismo de *cashback*, amplia a isenção tributária de produtos da cesta básica de alimentos e a referência no Guia Alimentar para a População Brasileira, mesmo que seja um avanço, conforme já dissemos, pouco ou quase nada ela faz para reduzir a regressividade do sistema (apenas o mecanismo de *cashback*).

A cesta básica tem uma composição majoritária de alimentos *in natura* e minimamente processados, com redução de 100% de alíquota para hortícolas, frutas e ovos; porém, foram mantidos alguns alimentos ultraprocessados, como margarina, miojo e cápsulas de café. Aprovou-se a incidência de imposto seletivo, isto é, um aumento da carga tributária, sobre tabaco e álcool; contudo, não para armas de fogo, o que representou uma derrota da sociedade civil, que não conseguiu vencer o *lobby* da indústria de armas e dos congressistas armamentistas.

Com relação ao *cashback*, nossa proposta era a de ampliação dos beneficiários para famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo, mas mantiveram a proposta original de ter como público as famílias com renda *per capita* de meio salário mínimo, além da devolução de 100% da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) para energia elétrica, água, esgoto e gás natural, sem deixar de mencionar as avaliações periódicas para medir a eficácia, a eficiência e a efetividade da medida.

Conforme foi anunciado no início do atual governo, a reforma da renda também seria apresentada; no entanto, o que temos até aqui consiste de pequenos remendos, como a taxação dos fundos de investimentos e *offshores*, além de propostas que sequer viraram

projetos ainda, apenas intenções apresentadas pelo ministro da Fazenda ao Congresso Nacional, como a isenção de imposto de renda para salários de até R\$ 5 mil e a sinalização da possibilidade de imposto para rendas mais altas; todavia, tudo ainda muito no campo das especulações.

Alguns congressistas já disseram que rejeitam a criação de novos impostos antes mesmo que a proposta chegasse. Além disso, a possibilidade de taxar dividendos e grandes fortunas vai ficando para trás como estratégia do governo, que vê pouca ou nenhuma chance de uma proposta como essa vingar no Legislativo que temos. Resta à sociedade civil movimentar-se para inserir tal dispositivo no nosso ordenamento jurídico, aumentando a progressividade deste sistema tributário tão regressivo, que aprofunda as desigualdades, especialmente as raciais, as de gênero e as territoriais.

Recomendações

Para 2025, recomendamos a implementação das ações apresentadas a seguir.

- Manter os pisos da saúde e da educação.
- Apresentar e aprovar a Reforma Tributária sobre a renda e o patrimônio.
- Assegurar que os novos presidentes do Congresso Nacional adotem uma postura mais republicana, especialmente na gestão do orçamento público e das emendas parlamentares, garantindo a transparência e o alinhamento com o Plano Plurianual aprovado.
- Implementar uma política pública eficaz e devidamente financiada para enfrentar eventos climáticos cada vez mais severos, priorizando ações preventivas e respostas ágeis às consequências do aquecimento global.
- Assumir uma postura de liderança global frente à COP 30 e protagonizar propostas de financiamento adequado para as políticas de clima, com maior participação dos países desenvolvidos, que devem pagar as reparações necessárias aos países em desenvolvimento, que sofrem as consequências de uma política colonizadora, que se arrasta há séculos.

EDUCAÇÃO

Panorama geral

Na análise do orçamento de 2023, foram básicas as recomendações que elencamos para 2024, tais como a ampliação de recursos para a educação, com vistas a atender ao que estava disposto no Plano Nacional de Educação (PNE), que vigoraria até junho de 2024, mas teve a sua validade ampliada até dezembro de 2025, apesar de protestos, pois já havia acontecido a Conferência Nacional de Educação (Conae), cujo documento aprovado deveria nortear o texto para o novo PNE.

Outra recomendação seria a apresentação de um novo projeto de PNE que fosse antirracista e antissexista, com recursos adequados para a realização de uma educação de qualidade. Com relação a esse ponto, o Governo Federal apresentou o **Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024**, propondo o novo PNE 2024/2034, que contém 18 objetivos, com as respectivas metas e estratégias, que dizem respeito às etapas de ensino, à formação de formadores, à gestão democrática, à educação quilombola e indígena e à qualidade da educação etc.

Há avanços com relação ao PNE anterior; contudo, há vários pontos de atenção. Para a educação infantil, na etapa de creche, a proposta é atender a 60% da demanda até o final da vigência do Plano, quando a expectativa seria o atendimento de 100% da demanda, que já está atrasada, pois a meta do Plano anterior (de 50%) não foi atendida, especialmente em regiões empobrecidas, como Norte e Nordeste. Contudo, é importante ressaltar que o Plano Plurianual (PPA), com vigência até 2027, tem como meta o atendimento de 53% da demanda. Acreditamos que os planos estão alinhados, já que o PPA tem vigência menor (de 4 anos). E, com relação à pré-escola, que deveria prover acesso universalizado até 2024, foi prorrogada tal demanda para o terceiro ano de vigência ou, caso se aprove ainda em 2025, apenas em 2028.

Quanto ao acesso e à permanência nos ensinos fundamental e médio, é importante ver o que está disposto na estratégia 4.12, relacionada ao objetivo 4, sobre o acesso, a trajetória e a conclusão no ensino fundamental e no ensino médio, que diz o seguinte:

implementar políticas de prevenção à evasão e ao abandono escolar, motivados por preconceito ou quaisquer formas de discriminação dentro e fora da escola, com a criação de redes de proteção que incluam famílias e órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude.¹

No entanto, é necessário relacionar quais discriminações e quais crianças e adolescentes estão mais vulnerabilizados ou inserir metas acerca do aumento da escolaridade entre esses grupos, incluindo pessoas negras, quilombolas, indígenas, ribeirinhas, do campo, além de pessoas LGBTQIAPN+.

¹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Projeto de Lei nº 2.614, de 2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2024-2034. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm>. Acesso em: 7 abr. 2025.

Aqui é importante dizer que há avanços com relação ao combate ao racismo, com a inclusão de um objetivo específico para as modalidades de educação quilombola, indígena e do campo, mas é preciso ter metas nítidas sobre o que fazer e como fazer para que não vire letra morta na lei. De igual modo, não há como falar de prevenção às discriminações e aos preconceitos se há silenciamento acerca das questões de gênero. O PNE carece ter metas para a educação de gênero e sexual, como forma de reduzir as desigualdades e combater tais discriminações.

O objetivo 18 trata do financiamento da educação, o que traz um avanço e um problema: o avanço relaciona-se à estratégia que inclui as contribuições, além da receita de impostos, como podemos conferir na seguinte estratégia: “vincular a receita resultante de impostos e contribuições² ao investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público – MDE e buscar novas fontes de financiamento”. O problema diz respeito aos prazos propostos, ou seja, à meta intermediária de financiamento, i.e., 7% do Produto Interno Bruto (PIB) ficou para o sexto ano de vigência do Plano (2031), quando já estaremos bastante atrasados, por não termos cumprido sequer a meta intermediária no PNE 2014/2024, sendo que a meta final (de 10%) fica para o final de 2035.

Além disso, como já registramos no panorama econômico, há incompatibilidade entre o piso da educação e o arcabouço fiscal, pois enquanto o PNE deixa nítida a necessidade de mais recursos para a educação, o arcabouço impede tal crescimento e até pressiona para a retirada da vinculação, uma vez que não permite que as despesas cresçam além de 70% do crescimento líquido das receitas.

No **Balanço do Orçamento da União de 2023**, registramos uma nota técnica da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, que explica que os planos setoriais não deveriam se sobrepor ao planejamento orçamentário, impondo metas de financiamento. Contudo, há outra forma de analisar a mesma questão, pois não há como executar políticas sem recursos e sem pressão da sociedade sobre os entes políticos e burocráticos. Todavia, mesmo com a inserção de tais metas, há dificuldade em adequar os planos ao planejamento orçamentário, visto que as áreas muitas vezes não dialogam, além de existirem restrições impostas por regras fiscais leoninas.

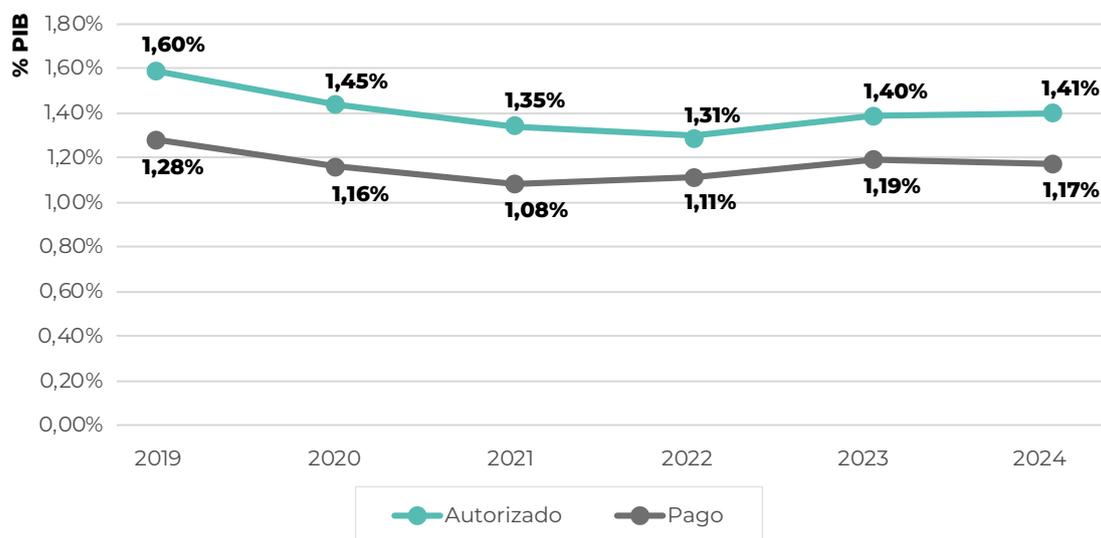
Há um longo caminho para a aprovação do projeto de lei, mas precisamos incidir para que os avanços sejam aprovados e para que as ausências sejam inseridas na lei, bem como para que o financiamento adequado seja assegurado.

É perceptível que, mesmo em um governo progressista, a disputa por recursos é grande e a correlação de forças (especialmente no Poder Legislativo) é bastante desfavorável para a parcela da população que mais acessa a educação pública. O gráfico 1 demonstra o quanto os recursos executados ao longo de 2019 a 2022, em um governo que não priorizava a educação, caíram em relação ao PIB. Em 2023, percebe-se uma recuperação, uma vez que o

2 Impostos são os valores que são cobrados pelo Estado sem uma contraprestação direta. Além de servirem como um fundo para o governo, os impostos geralmente são usados para pagar os custos com despesas públicas, como, por exemplo, as de segurança, saúde, saneamento, educação etc. Já contribuições são tributos cobrados para solucionar problemas ou demandas específicas.

o pago foi 1,19% do PIB, ainda menor do que em 2019 (1,28%), mas com sinais positivos. No entanto, em 2024, o pago voltou a cair em relação a 2023, pois ficou em 1,17%, embora o crescimento do PIB tenha sido superior ao que se esperava.

GRÁFICO 1 Valores autorizados e pagos para a função educação em relação ao PIB (de 2019 a 2024)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc. Valores de março de 2025.

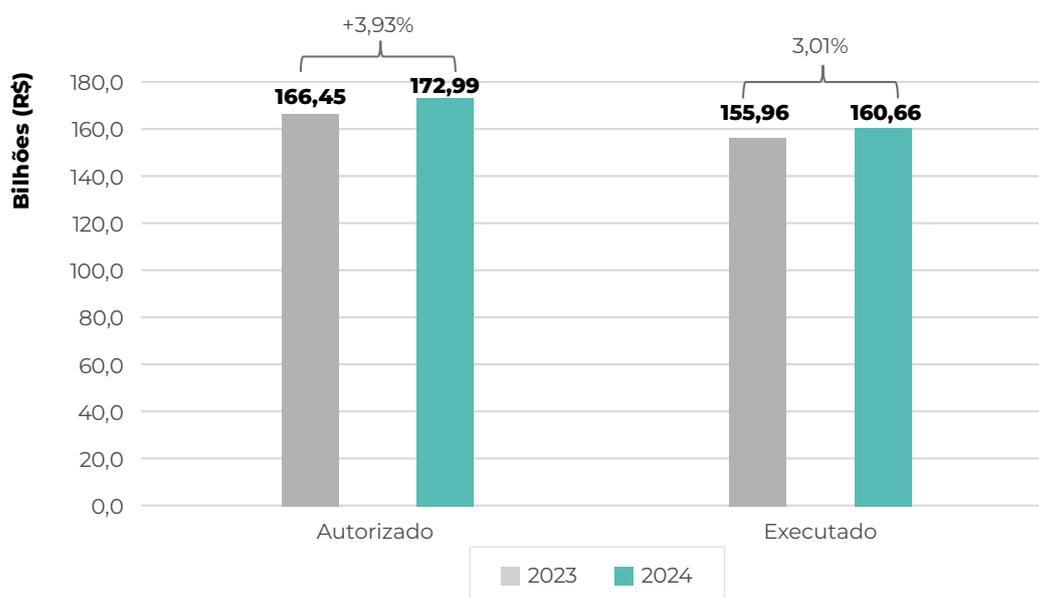
O que está comprovado com uma curva de ascensão ainda pequena é que precisamos, sim, de metas de financiamento para a educação, uma vez que, mesmo registradas em lei, precisam ser alvo de disputa por setores defensores do capitalismo neoliberal, que sugam recursos para detentores do capital, em detrimento da realização de direitos. Caso queiramos atingir a meta prevista no Plano Nacional de Educação ainda em vigor, o Governo Federal precisa priorizar um pouco mais a educação.

1.1. Balanço dos gastos federais em 2024

A boa notícia é que, em 2024, houve um aumento de recursos em relação a 2023 (confira o gráfico 2); no entanto, muito pouco para a demanda reprimida em anos de aplicação insuficiente de recursos. A execução financeira foi de R\$ 160,66 bilhões em 2024, cerca de 3% a mais do que em 2023, com execução de R\$ 155,96 bilhões.

GRÁFICO 2 Execução financeira da função educação | Em 2023 e 2024

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

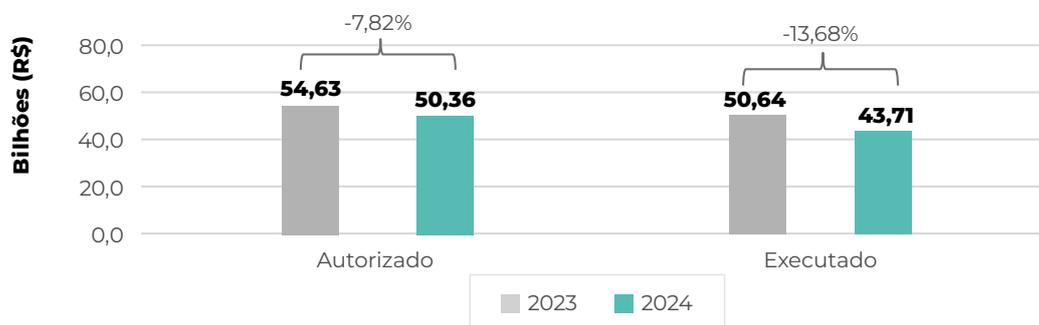


Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Esse acréscimo muito tímido de recursos diz respeito à opção governamental de executar uma política fiscal austera, o que afeta diretamente as políticas sociais. Percebemos que apenas os valores das despesas obrigatórias cresceram, visto que estão vinculadas às receitas de impostos, enquanto as despesas discricionárias caíram de 2023 para 2024, pressionadas pelo arcabouço fiscal, conforme constatamos no gráfico 3, que mostra que, em 2023, a execução financeira dessas despesas foi de R\$ 50,74 bilhões e, em 2024, de R\$ 43,71 bilhões.

GRÁFICO 3 Despesas discricionárias da função educação | Em 2023 e 2024

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Como despesas discricionárias, temos desde a aquisição de veículos para o transporte escolar (o que atende, em geral, municípios que precisam da complementação de recursos para atender sua rede, pois são locais empobrecidos, com áreas rurais muitas vezes maiores do que suas áreas urbanas) até a concessão de bolsas-permanência, tanto para a educação superior quanto para a educação básica, além de recursos complementares para a infraestrutura da educação básica e da educação infantil. Ou seja, são ações fundamentais para o cumprimento do que está estabelecido em nossa legislação: a oferta de educação de qualidade.

1.1.1. Educação infantil

A educação infantil é uma etapa da educação cuja responsabilidade primeira é dos municípios. No entanto, como sabemos que o ente federal é o que mais arrecada e que a referida etapa é muito dispendiosa, pois deveria ser realizada em período integral, com mais profissionais para menos crianças, visto que o seu público é de 0 a 6 anos de idade, além de carecer de uma infraestrutura diferenciada para atender a primeira infância, é importante a complementação federal, até mesmo por fazer parte do PAC e ser uma área prioritária. As ações previstas são de apoio à implantação e à manutenção de escolas para a educação infantil, o que exige convênio entre o Ministério da Educação (MEC) e os municípios, além de processo licitatório.

A tabela 2 mostra que, em 2023, os recursos autorizados (R\$ 792,84 milhões) foram condizentes com a sua execução financeira (R\$ 798,22 milhões), mas em 2024 a execução foi um pouco mais de um terço do autorizado (R\$ 545,27 milhões), embora o empenhado tenha sido próximo do valor autorizado (R\$ 1,35 bilhão). No entanto, quando buscamos os restos a pagar inscritos, processados ou não, percebemos que o empenho resultou, além do que foi pago no ano, em cerca de R\$ 660,00 milhões inscritos para pagamento em anos posteriores.

Os valores somados chegam a um valor próximo do que foi autorizado. Então, como já dissemos, ações relacionadas a construções, como é o caso, exigem convênio, licitação e prazo para a construção e, em geral, tornam-se ações plurianuais.

TABELA 2 Execução financeira da subfunção educação infantil | Em 2023 e 2024
(valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Executado ³
2023	R\$ 0,793 bilhão	R\$ 0,778 bilhão	R\$ 0,798 bilhão
2024	R\$ 1,42 bilhão	R\$ 1,36 bilhão	R\$ 0,545 bilhão

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Na análise do Censo Escolar de 2023, que traz os últimos dados contabilizados, percebemos que há um grande déficit de oferta de creche em tempo integral nos municípios, onde apenas 57,9% das instituições públicas oferecem tempo integral, cuja realidade melhora em relação às creches conveniadas, com 92,7% de ofertas nessa modalidade. No entanto, é uma discrepância que os recursos públicos sigam escoando para entidades privadas, às quais são pouco ou nada fiscalizadas, uma vez que não estão na lógica da educação pública. Os municípios precisam de mais recursos para a construção e a manutenção de creches e unidades de pré-escola, cujo atendimento integral se dá em apenas 14,2% do total.

Já quando analisamos dados desagregados, percebemos que os percentuais são menores para meninas, negras, quilombolas e indígenas. Para crianças quilombolas, são apenas 34,9% das creches em tempo integral, enquanto para as indígenas são 19,7%.

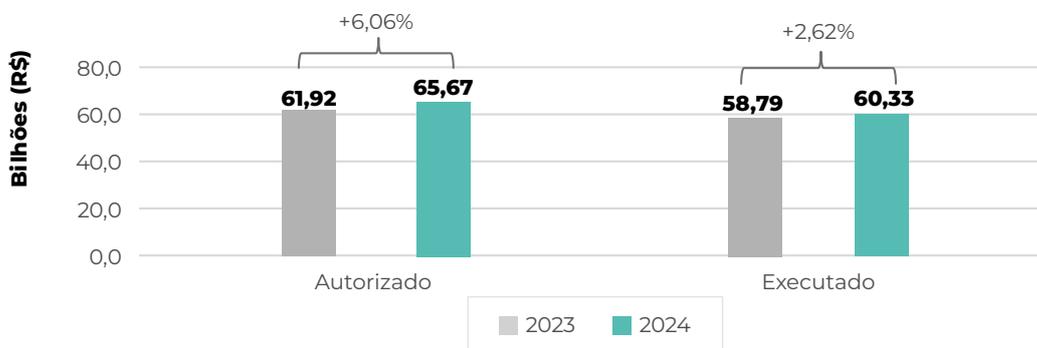
1.1.2. Educação básica

A educação básica também não é uma responsabilidade primeira do Governo Federal; no entanto, tem a função de suplementar com recursos as várias ações voltadas para essa etapa de ensino, algumas obrigatórias e outras discricionárias. O gráfico 4 demonstra que os valores executados em 2024 (R\$ 60,33 bilhões) não foram muito diferentes daqueles de 2023 (R\$ 58,79 bilhões), correspondendo a cerca de 2,6% a mais, o que nos leva a inferir que o arcabouço fiscal operou fortemente nos recursos da educação, não permitindo que crescessem conforme a necessidade, visto que estamos ainda na vigência do PNE 2014/2024, que indica na meta 20 que o País precisa aportar o equivalente a 10% do PIB para a educação em suas diversas etapas.

3 Para fins de exposição deste Balanço, consideramos na rubrica de “executados” o somatório das despesas pagas com restos a pagar de exercícios anteriores.

GRÁFICO 4 Execução financeira da subfunção educação básica | Em 2023 e 2024

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Dados do Censo Escolar de 2023 relacionados à educação fundamental em tempo integral demonstram que, embora a referida etapa ainda incida sobre uma pequena parcela dos estudantes, 14,9% do total apresenta uma situação peculiar, ao nos dar esperanças de uma redução das desigualdades para escolas rurais e quilombolas, assim como para pessoas pretas e pardas, que estão em maior número nas instituições em tempo integral do que as brancas, urbanas. O mesmo não acontece com as meninas e com estudantes indígenas, que ainda constituem uma porcentagem menor nessa modelagem.

1.1.3. Ensino médio

Para o ensino médio, aumentou o total de matrículas em tempo integral: são 20,4% do total de matrículas. Em relação ao referido percentual, a boa nova diz respeito aos estudantes negros (21,8%), que estão em maior porcentagem do que os brancos (19,6%), bem como aos estudantes do meio rural (21,85%), enquanto os do meio urbano são 20,4%. Contudo, na mesma etapa de ensino, quilombolas e indígenas têm menor acesso a tal modalidade, com 11,3% e 9,5%, respectivamente. Além disso, proporcionalmente, os estudantes quilombolas são os que mais evadem o ensino médio (11,9%), seguidos dos estudantes indígenas (10,7%).

As maiores taxas de distorção idade-série (medida no sexto ano do ensino fundamental) correspondem aos estudantes indígenas e quilombolas, com percentuais de 39,1% para os indígenas e 28,4% para os quilombolas. Com relação ao quesito de raça/cor, as desigualdades seguem gigantes, pois entre pretos e pardos a porcentagem é de 19,5%, enquanto entre brancos fica em 9,6%.

Trouxemos esses dados do Censo Escolar para reforçar a necessidade de mais recursos para a educação, até mesmo como forma de redução das nossas desigualdades, que são gritantes. Mesmo que o Governo Federal não seja o ente com a responsabilidade primeira

sobre a citada etapa de ensino, precisa contribuir, especialmente em relação às populações mais vulnerabilizadas.

Já no tocante ao destaque das ações positivas, é importante afirmar que a recriação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), no início de 2023, foi fundamental para a criação da Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (PNEERQ), instituída pela Portaria MEC nº 470, de 14 de maio de 2024. Também foi essencial para a criação do novo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – PDDE Equidade –, a partir da [Resolução MEC/FNDE nº 17, de 15 de agosto de 2024](#), que dispõe sobre as orientações, as diretrizes, os objetivos e os beneficiários do PDDE Equidade nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE às escolas públicas de educação básica das redes estaduais e municipais e da distrital.

1.1.4. Programa Pé-de-Meia

O programa Pé-de-Meia foi lançado no final de 2023, foi implementado por meio da [Lei nº 14.818/2024](#) e já começou a ser executado no mesmo ano. A lei autorizou a integralização de cotas pela União com recursos do orçamento, assim como a transferência de valores e a utilização de recursos de outros fundos, como o Fundo Social (FS), o Fundo Garantidor de Operações (FGO) e o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

Na prática, a lei permitiu que a União remanejasse recursos entre fundos dos quais ela é cotista. Contudo, em análise da norma, o Tribunal de Contas da União (TCU) exigiu que os recursos fossem orçamentários e seguissem as normas do arcabouço fiscal. Com isso, o Governo Federal se comprometeu a alocar os recursos para 2025. No entanto, os recursos constantes da ação 00W2 (“Integralização de cotas pela União, em fundo privado, para custear e gerir poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio”), no valor de R\$ 1 bilhão, são insuficientes para o ano todo. Então, provavelmente, teremos acréscimos, por meio de crédito complementar, ao longo do ano.

1.1.5. Alimentação escolar

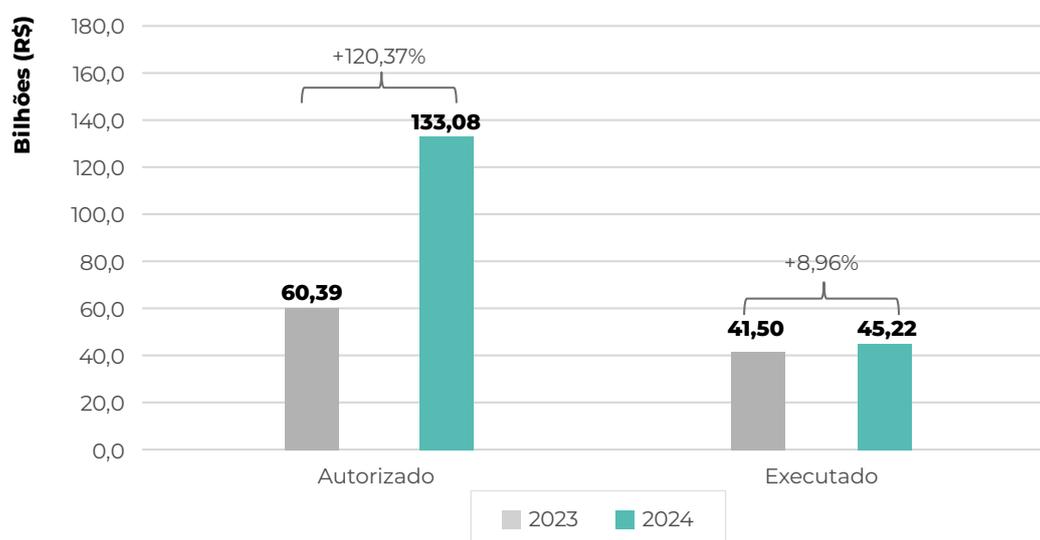
O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) contou com um ajuste significativo em 2023, sendo que o ano de 2024 seguiu praticamente com os mesmos recursos ou com execução de R\$ 5,61 bilhões, um pouco menor, visto que, em 2023, a execução financeira ficou em R\$ 5,68 bilhões, com números deflacionados pelo IPCA de janeiro de 2025. É importante lembrar que o Censo Escolar de 2023 registrou, entre informações da educação infantil e do ensino médio, passando por dados da educação de jovens e adultos, um total de 47,3 milhões de matrículas, o que nos faz incidir para que se aporte um recurso maior para um programa de tamanha importância não apenas para a educação, mas também para a segurança alimentar e nutricional de uma forma geral.

1.1.6. Educação de Jovens e Adultos

Em 2024, percebemos na Educação de Jovens e Adultos (EJA) uma execução 10% superior à realizada em 2023, o que equivale a R\$ 45,22 milhões (gráfico 5). Um valor que é o resultado de políticas como o Pacto para a Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos (Pacto EJA), instituído pelo MEC, por meio da Secadi, que pretende alcançar, em quatro anos, todos os municípios do Brasil. A boa notícia do Pacto EJA é a interconexão com outros programas, tais como o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), o programa Pé-de-Meia EJA, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), o programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Equidade-EJA.

GRÁFICO 5 Execução financeira da subfunção Educação de Jovens e Adultos (EJA)
| Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

1.1.7. Educação do campo e quilombola

Além dos dados que trouxemos sobre estudantes quilombolas, vale ressaltar uma ação que tem como unidade orçamentária⁴ o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e que diz respeito à promoção da educação e da cultura no campo: formação e capacitação de nível médio e superior para pessoas do campo, das florestas e das águas, para a qual foram executados R\$ 4,29 milhões. A ação está ligada ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) e atendeu pessoas em assentamentos da reforma agrária, ribeirinhos e quilombolas, por meio de parcerias celebradas por convênio, termo de fomento ou termo de colaboração com instituições de ensino estaduais, municipais e privadas sem fins lucrativos ou termo de execução descentralizada com instituições públicas federais de ensino.

⁴ Segmento da administração direta ou da administração indireta a que o orçamento da União designa dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição.

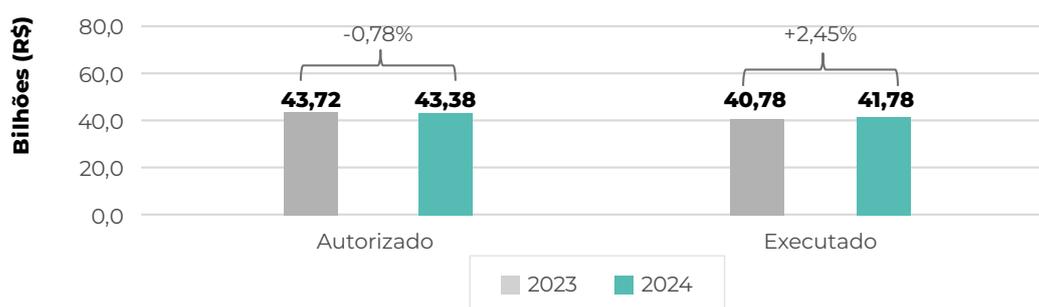
1.1.8. Ensino superior

No tocante aos recursos para o ensino superior, embora o autorizado em 2023 tenha sido maior do que em 2024, a execução orçamentária foi cerca de 2,4% superior em relação ao ano que se encerrou, totalizando R\$ 41,78 bilhões, o que ainda é insuficiente para o desafio, mas mostra uma recuperação das perdas de anos anteriores, quando o financiamento da mesma etapa de ensino caiu consideravelmente.

Algumas ações são dignas de nota, como o aumento significativo de recursos para a concessão de bolsa-permanência, que atende um público bastante vulnerabilizado, especialmente indígenas e quilombolas, tendo como principal objetivo a redução das desigualdades étnico-raciais. Precisamos destacar que a mesma política estava respirando por aparelhos no governo anterior e que o governo atual conseguiu aportar R\$ 237,61 milhões em 2023, sendo que, em 2024, com o novo PPA, os recursos executados foram da ordem de R\$ 3,76 bilhões, o que beneficiou estudantes de todo o Brasil.

GRÁFICO 6 Execução financeira do ensino superior | Em 2023 e 2024

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Contudo, a ação de fomento à graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão, que – dentre outras questões – apoia a pesquisa acadêmica, apesar de ter um empenho de cerca de R\$ 987,91 milhões, teve sua execução em 2024 um pouco menor do que em 2023, quando ficou em R\$ 783,73 milhões e, agora, está em R\$ 674,85 milhões. É verdade que não se trata da única fonte de recursos para a pesquisa, que – desde 2023 – conta com um considerável aumento dos aportes para bolsas e para as instituições de pesquisa, mas precisamos também incidir por mais recursos, visto que urge uma ampliação da rede pública de universidades, que – há tempos ou desde o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) – não vê recursos substantivos para tal ampliação e interiorização.

Recomendações

Para 2025, recomendamos a implementação das seguintes ações, que entendemos que são relevantes para que o Brasil possa avançar rumo a uma educação inclusiva, participativa e de qualidade.

- Defender a vinculação constitucional dos mínimos para a política pública, que está em sério risco com o novo arcabouço fiscal.
- Garantir que o Governo Federal não corte ainda mais as despesas discricionárias.
- Aportar mais recursos para a melhoria das infraestruturas das escolas.
- Aprovar o novo Plano Nacional de Educação com uma meta de financiamento de 10% do PIB e que seja antirracista e antissexista.

**CIDADES
E ADAPTAÇÃO
CLIMÁTICA**

Panorama geral

Nos últimos dois anos, o tema da adaptação climática ganhou maior repercussão no Brasil, frente às evidências da mudança do clima e de sua influência no aumento dos desastres, em dimensão e em frequência, que provocam perdas e danos imensuráveis. No ano em que o Brasil sedia a Conferência do Clima (COP 30), que acontecerá em Belém (PA), no mês de novembro de 2025, a adaptação emerge como pauta prioritária.

O ano de 2024 foi o **mais quente da história**, com o aumento da temperatura média global em 1,6 graus celsius (ou seja, superior ao 1,5 estipulado no Acordo de Paris) e o maior aumento já registrado de dióxido de carbono na atmosfera. Vivemos ondas de calor no Hemisfério Norte, inundações na África, na América e na Europa, furacão na América e supertufão na Ásia. Estudos reportam a ocorrência de **219 grandes eventos extremos** em 2024, sendo que, em 26 dos 29 casos analisados, há evidências da influência das mudanças do clima. O Brasil foi assolado pelas enchentes no Rio Grande do Sul,¹ pela seca histórica na Amazônia e pelas queimadas, que tiveram dimensões inéditas no Cerrado, no Pantanal e na Amazônia. Em cada evento climático extremo, há perda de vidas humanas e não humanas e prejuízos imensuráveis à saúde dos seres vivos, à disponibilidade e à qualidade dos recursos naturais e ao equilíbrio climático do planeta.

Uma parte significativa da população mundial vive nos centros urbanos. No Brasil, segundo o **Censo Demográfico de 2022**, a população urbana vem aumentando: dos 203,1 milhões de habitantes do País, 87% (ou seja, 177,5 milhões de pessoas) vivem em cidades. Estudos realizados pelo **Instituto Pólis** indicam que as áreas menos dotadas de infraestrutura e serviços ambientais básicos nas cidades brasileiras são aquelas onde se concentram as famílias mais pobres. Esses mesmos territórios se caracterizam por ter, em sua maioria, populações pretas e pardas, além de domicílios chefiados por mulheres de baixa renda. São essas pessoas as mais afetadas pelos eventos climáticos extremos. Os problemas históricos da falta de planejamento urbano têm sido cada vez mais agravados por esses eventos, o que levanta a questão sobre quem se beneficia e sobre quem é prejudicado por um modo de produção devastador e excludente. Os desafios da vida urbana se tornam cada vez maiores e mais letais.

Promover a adaptação climática nas cidades do Brasil, portanto, significa enfrentar problemas estruturais, que existem historicamente e que são agora exacerbados pelos eventos climáticos extremos, os quais, segundo a ciência, serão cada vez mais frequentes e mais intensos. Temos inúmeras deficiências de **saneamento básico** e **habitação**, que estão intrinsecamente ligadas à estrutura racista e patriarcal e a um legado escravista da nossa sociedade, que precisam ser combatidos.

¹ De acordo com dados da Defesa Civil do Rio Grande do Sul, as enchentes afetaram 478 municípios do estado, sendo que se reconheceu anormalidade em 418 deles, dos quais 95 decretaram estado de calamidade pública e 323 declararam situação de emergência. As chuvas intensas atingiram cerca de 2,4 milhões de pessoas, resultando em 806 feridos, 28 desaparecidos e 183 mortos. Dados levantados até junho de 2024, pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), estimam que os prejuízos nesses municípios tenham sido da ordem de R\$ 12,2 bilhões.

A adaptação climática é o processo pelo qual a sociedade humana se ajusta ao clima e aos seus efeitos atuais e esperados, a fim de reduzir a vulnerabilidade à mudança do clima tanto dos sistemas naturais quanto dos sistemas humanos.² Sobretudo, a adaptação climática que almejamos deve ser orientada ao enfrentamento das desigualdades sociais, raciais e de gênero, ao combate à pobreza e ao racismo ambiental e climático, com a promoção da participação popular nas decisões relativas às mudanças do clima, que, ao final das contas, afetam todos nós; porém, prejudicam ainda mais aquelas pessoas que já se encontram em situação de vulnerabilidade nos centros urbanos, em especial nas periferias. A adaptação climática não se dissocia do direito à cidade.

O Brasil deu passos importantes em 2024 na consolidação de uma política de adaptação climática. Avançou na formulação das diretrizes que nos conduzirão ao enfrentamento da mudança do clima até 2035, o chamado **Plano Clima** e os seus componentes: a Estratégia Nacional de Mitigação (com cinco planos setoriais) e a Estratégia Nacional de Adaptação (com dezesseis planos setoriais).³ Esses documentos foram discutidos em oficinas presenciais e virtuais e submetidos a uma consulta pública pela plataforma Participa Brasil, ao longo de 2024 e 2025. A **Lei nº 14.904**, promulgada em junho de 2024, estabeleceu diretrizes para a elaboração de planos de adaptação climática. Já a **Portaria GM/MMA nº 1.256**, publicada no fim de dezembro de 2024 pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, criou a iniciativa Adapta Cidades, para apoiar os estados e municípios na elaboração de planos locais ou regionais de adaptação à mudança do clima.

Em razão da complexidade da agenda e por envolver diversos setores e ministérios, adotamos os seguintes recortes metodológicos para a seleção e a análise da temática neste Balanço do Orçamento da União: (1) programas e ações voltados para as cidades; (2) a relação direta entre a medida de adaptação e o enfrentamento das desigualdades; e (3) a destinação direta do recurso para as localidades.

Assim, para um panorama do direito à cidade frente ao desafio da adaptação climática, analisaremos os programas orçamentários a seguir, que estão sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

- **2319** Mobilidade urbana.
- **2320** Moradia digna.
- **5601** Cidades Melhores.
- **5602** Periferia Viva.
- **2318** Gestão de riscos e desastres.

2 Inúmeras medidas, desde a implantação de sistemas de drenagem e de restauração florestal, até a formação técnica e a realização de pesquisas e monitoramentos, se incluem na categoria da adaptação climática, o que evidencia a amplitude dessa agenda. Cada vez se faz mais necessário que as cidades possuam estruturas resilientes, que consigam prover condições de sobrevivência às altas variações de temperatura e que possam manter seus habitantes seguros e confortáveis.

3 Os Planos Setoriais da Estratégia Nacional de Mitigação são os seguintes: 1. Agricultura e pecuária; 2. Uso da terra e florestas; 3. Cidades, incluindo mobilidade urbana; 4. Energia (elétrica e combustível); 5. Indústria; 6. Resíduos; e 7. Transportes. Já os Planos Setoriais que compõem a Estratégia Nacional de Adaptação são os seguintes: 1. Agricultura e pecuária; 2. Biodiversidade; 3. Cidades e mobilidade; 4. Gestão de riscos e desastres; 5. Indústria; 6. Energia; 7. Transportes; 8. Igualdade racial e combate ao racismo; 9. Povos e comunidades tradicionais; 10. Povos indígenas; 11. Recursos hídricos; 12. Saúde; 13. Segurança alimentar e nutricional; 14. Oceano e zona costeira; 15. Turismo; e 16. Agricultura familiar.

2.1. Balanço dos gastos federais em 2024

2.1.1. Mobilidade urbana (2319)

Nos últimos anos, observamos mudanças no cenário da mobilidade urbana. O modelo de financiamento atual do sistema de transporte público é cada vez menos capaz de oferecer um serviço que atenda às necessidades e possibilidades financeiras de seus usuários. Isso ocorre porque a receita desse sistema consiste principalmente no valor das tarifas pagas pelos passageiros. No entanto, cada vez que os valores das passagens aumentam, menos pessoas podem acessar o serviço, o que, por sua vez, força os empresários das empresas de transporte a começar a cortar custos e linhas para continuar operando. Se esse ciclo vicioso já era visível e vem sendo denunciado pelos movimentos sociais há décadas, nos últimos anos ele foi escancarado, com as consequências da pandemia de Covid-19 para os sistemas de transporte.

Em 2023 e 2024, chamou a atenção uma proposta apoiada pelo Inesc, por aparecer em diversas campanhas das eleições municipais. A tarifa zero, defendida pelos movimentos sociais e setores populares, é atualmente uma realidade em mais de 120 cidades do Brasil, onde se apresenta como uma política popular e **de ampla aprovação**. Mesmo sendo uma política financiada apenas pela arrecadação municipal dos municípios que a adotaram, o resultado é o acesso ao transporte público de forma gratuita para aproximadamente 7 milhões de pessoas no País, que puderam passar a utilizar o dinheiro da tarifa para melhorar sua qualidade de vida. Os benefícios para a mobilidade urbana e o direito à cidade são inegáveis e, nesse sentido, chama a atenção a ausência de política e orçamento federal direcionado para garantir o direito constitucional ao transporte público. Um passo importante para garantir esse direito foi a aprovação da **PEC nº 25/2023**, que permite a criação de um Sistema Único de Mobilidade (SUM) e autoriza a União, o Distrito Federal e os municípios a instituir uma contribuição pelo uso do sistema viário. Dessa forma, criam-se mais receitas possíveis para custear o transporte público urbano.

No novo PPA, os investimentos federais em relação à mobilidade urbana se concentram em um programa orçamentário que leva o mesmo nome. O programa Mobilidade Urbana (2319) possui duas ações de maior porte: “00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado à implantação e qualificação viária” e “00T3 - Apoio a Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano”, a primeira vinculada à subfunção Infraestrutura Urbana, enquanto a segunda é vinculada à subfunção Transportes Coletivos.

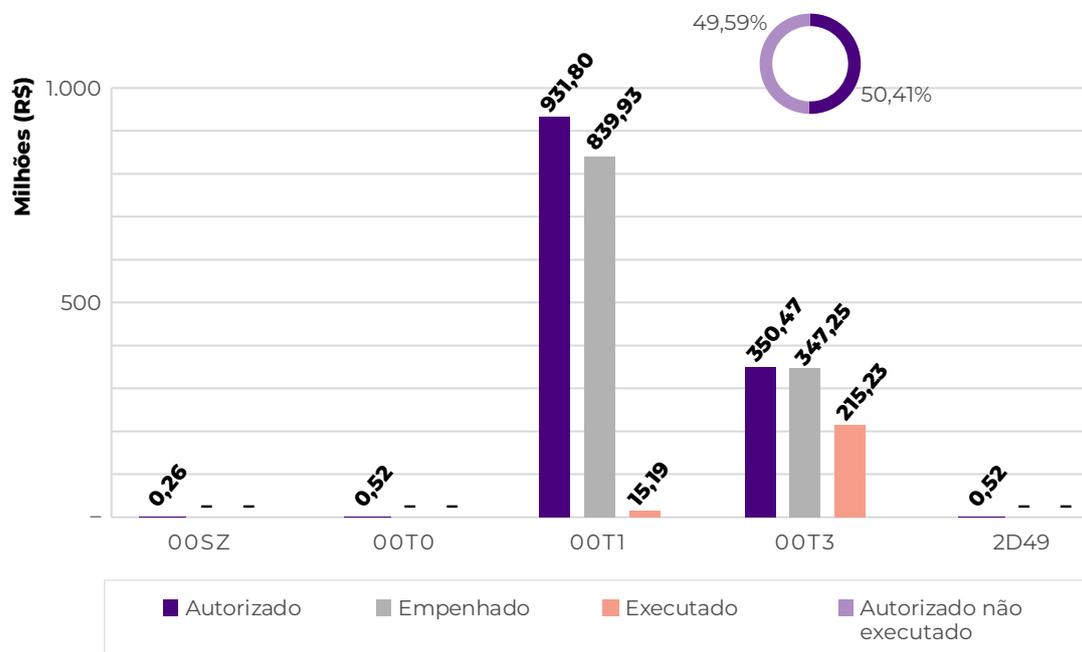
Vale ressaltar que o programa Mobilidade Urbana, no antigo PPA (2020-2023), operava sob o mesmo nome, mas pela rubrica 2219. Desse programa, em 2024, foi pago um montante considerável de restos a pagar de anos anteriores, no valor de R\$ 1,98 bilhão. Esse valor foi destinado, sobretudo, à já mencionada ação 00T1, cujo objetivo é a implementação de obras de infraestrutura viária nas cidades, tais como “pavimentação, calçamento, sinalização viária, acessibilidade e demais soluções para deslocamento de pessoas e cargas”. É

um valor que precisa contemplar todo o território urbano nacional e deveria garantir que os deslocamentos nas cidades brasileiras fossem realizados de forma segura e confortável, tanto os motorizados quanto a mobilidade ativa (deslocamentos a pé ou por bicicleta). Por permitir uma atuação direta em localidades e bairros de base eleitoral, essa ação é visada para a alocação de emendas parlamentares.

Em relação ao Programa 2319 do novo PPA, o total autorizado para 2024 foi de quase R\$ 1,3 bilhão. Embora o empenho passe de 90% desse valor, apenas cerca de 18% foi executado. Mais uma vez, a ação “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado à implantação e qualificação viária” (00T1) chama a atenção por ser a ação de maior valor autorizado desse programa, cerca de R\$ 933 milhões, dos quais uma parcela significativa foi empenhada, porém praticamente não foi executada. Já a ação “Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano” (00T3) contou com a execução de 61% de seu valor autorizado. Seu recurso se destina às infraestruturas de transporte (como corredores de ônibus) e à aquisição de novos veículos. Como podemos observar, não há investimentos específicos para a mobilidade não motorizada, um ponto que é de suma importância para desincentivar o uso de automóveis particulares nas ruas e, conseqüentemente, melhorar a vida urbana em várias dimensões, desde a redução de gases poluentes até a diminuição dos congestionamentos.

GRÁFICO 7 Execução financeira do Programa 2319 | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2025)



- 00SZ** Apoio ao transporte não motorizado
- 00T0** Apoio a planos de mobilidade urbana locais
- 00T1** Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária
- 00T3** Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano
- 2D49** Estudos, projetos e desenvolvimento institucional no setor da mobilidade urbana

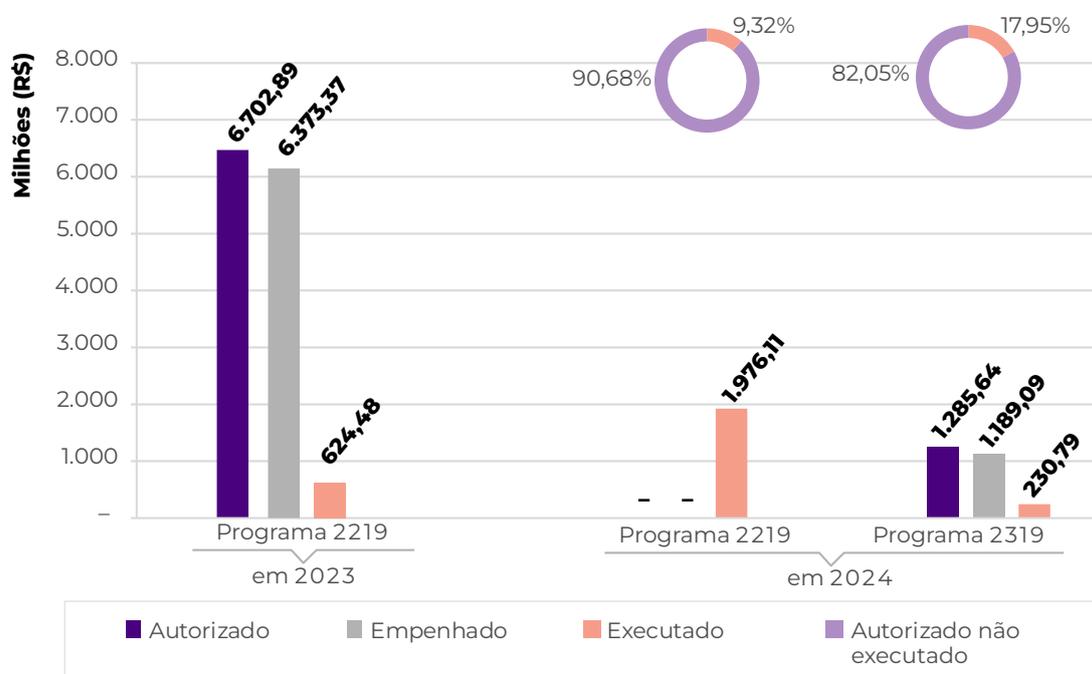
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 11 de março de 2025. Elaboração: Inesc.

Quando somamos os recursos executados do orçamento de 2024 do Programa 2319 (cujo valor foi de R\$ 230 milhões) aos restos a pagar executados de anos anteriores do Programa 2219, o valor total da execução financeira da mobilidade urbana em 2024 foi de R\$ 2,21 bilhões.

Também é pertinente comparar o valor total destinado a 2023 e 2024 para a mobilidade urbana. Em 2023, o Programa 2219 contava com R\$ 6,7 bilhões, enquanto em 2024 esse valor foi reduzido para R\$ 1,28 bilhão. Em ambos os casos, houve uma alta taxa de empenho, enquanto que a execução de cada um variou: em 2023, R\$ 624 milhões foram gastos, enquanto, em 2024, foram gastos os R\$ 1,98 bilhão do Programa 2219.

GRÁFICO 8 Execução financeira dos Programas 2219 e 2319 | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 11 de março de 2025. Elaboração: Inesc.

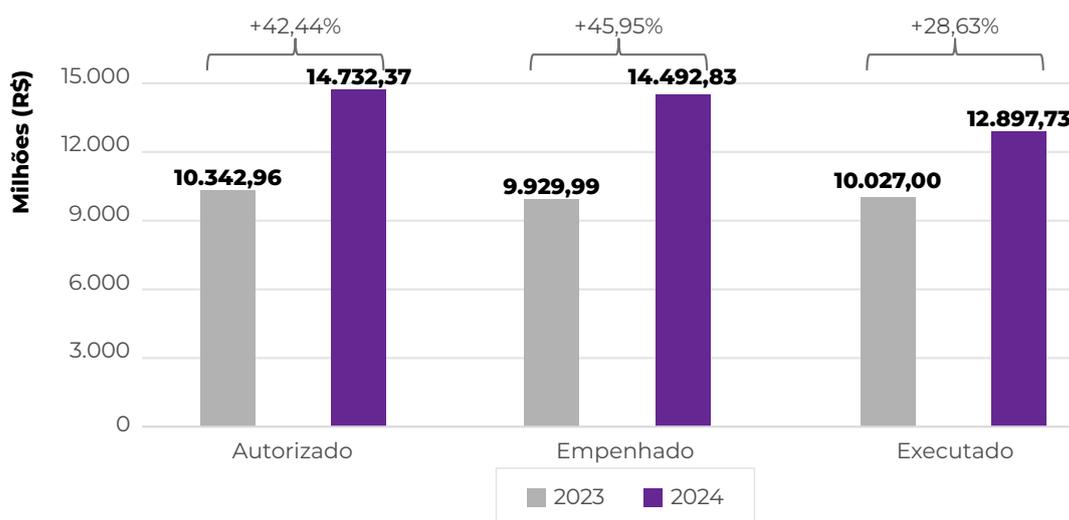
2.1.2. Moradia Digna (2320)

Assim como foi demonstrado no **Balanço do Orçamento da União de 2023**, a agenda de habitação foi retomada prioritariamente no novo governo, repetindo em 2024 uma alta execução orçamentária. Além disso, destaca-se que o programa Minha Casa Minha Vida voltou a incluir a faixa 1, que abarca famílias com renda de até R\$ 2.850,00, um grupo que não foi priorizado na gestão federal passada. Além disso, incluiu isenções para beneficiários do programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), mostrando o compromisso com uma política redistributiva.

Para a análise da política habitacional, utilizamos o programa orçamentário Moradia Digna (2320), que funciona a partir do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O programa teve pouco mais de R\$ 13 bilhões executados, do seu total autorizado de quase R\$ 15 bilhões em 2024. Desse valor, cerca de R\$ 2 bilhões são provenientes de crédito extraordinário para a reconstrução das moradias destruídas pelas chuvas e enchentes no Rio Grande do Sul. Apesar dos esforços de recuperação, um novo levantamento é necessário para entender o déficit habitacional do estado, cujos dados mais recentes são de 2022 e que, portanto, não refletem as consequências da catástrofe climática que assolou a região no ano passado. Também será necessário analisar, daqui para a frente, quais medidas estão sendo tomadas para que a política de habitação esteja em confluência com a política de adaptação, uma vez que as estruturas de moradia necessitam estar adaptadas para suportar os desastres que ainda podem vir.

GRÁFICO 9 Execução financeira do Programa Moradia Digna* | Em 2023 e 2024

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 11 de março de 2025. Elaboração: Inesc.

* Rubricas do Moradia Digna: 2049, 2220 e 2320.

Em comparação com 2023, pode-se avaliar que, em 2024, os valores aumentaram tanto em recursos autorizados quanto em recursos executados. Considerando-se os valores de restos a pagar de anos anteriores, ainda que o programa tenha mudado de rubrica, a execução financeira passou de R\$ 10 bilhões para R\$ 13 bilhões. No entanto, há de se considerar que, por conta das catástrofes climáticas, aumentou também a necessidade de investir em moradia.

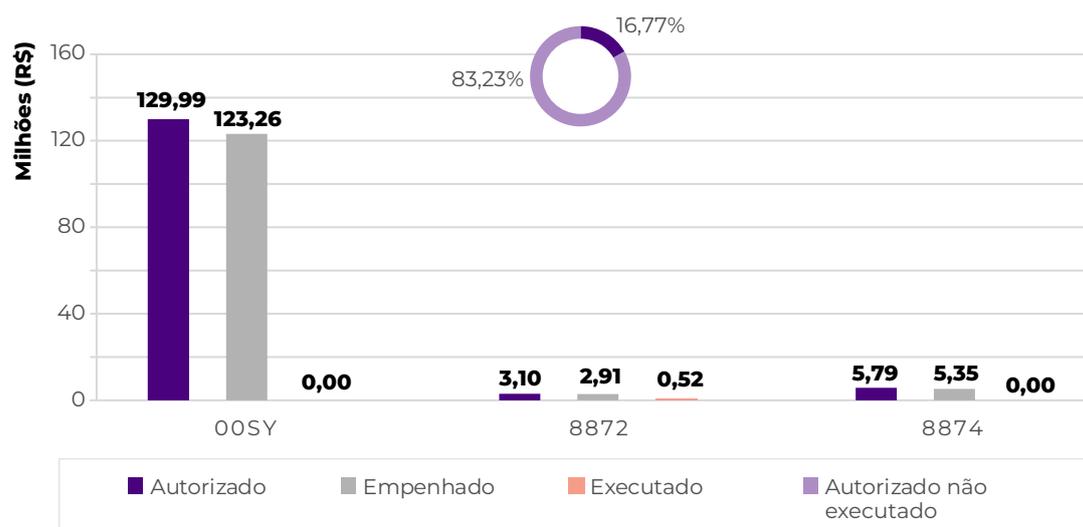
2.1.3. Cidades Melhores (5601)

Com o propósito de reduzir as desigualdades socioterritoriais, de maneira a promover o desenvolvimento urbano integrado e sustentável, o programa Cidades Melhores (5601) apoia estados e municípios na implementação de intervenções urbanísticas em duas modalidades: a reabilitação de áreas urbanas e a modernização tecnológica urbana.

Trata-se de um programa que contém três ações orçamentárias e que teve baixíssima execução em 2024 (de apenas 0,37% do total autorizado de R\$ 139 milhões). Aproximadamente R\$ 130 milhões foram destinados a apoiar projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e de modernização tecnológica na ação 00SY. O gráfico 10 mostra que uma parte significativa desse montante foi empenhada ao longo de 2024; porém, nada foi efetivamente pago neste ano. Isso aponta para a sua possível execução no próximo período financeiro.

GRÁFICO 10 Execução financeira do Programa 5601 | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2025)



00SY Apoio à projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e modernização tecnológica em áreas urbanas

8872 Apoio à capacitação de gestores e agentes sociais para o desenvolvimento urbano por meio do programa nacional de capacitação das cidades

8874 Apoio ao planejamento e à gestão urbana municipal e interfederativa

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 11 de março de 2025. Elaboração: Inesc.

O gráfico 10 mostra que na ação 8874 (“Apoio ao planejamento e à gestão urbana municipal e interfederativa”) houve empenho de 99% do valor autorizado de R\$ 5,8 bilhões, mas a execução financeira foi igual a zero. Mais uma vez, espera-se que esse montante seja pago no próximo exercício.

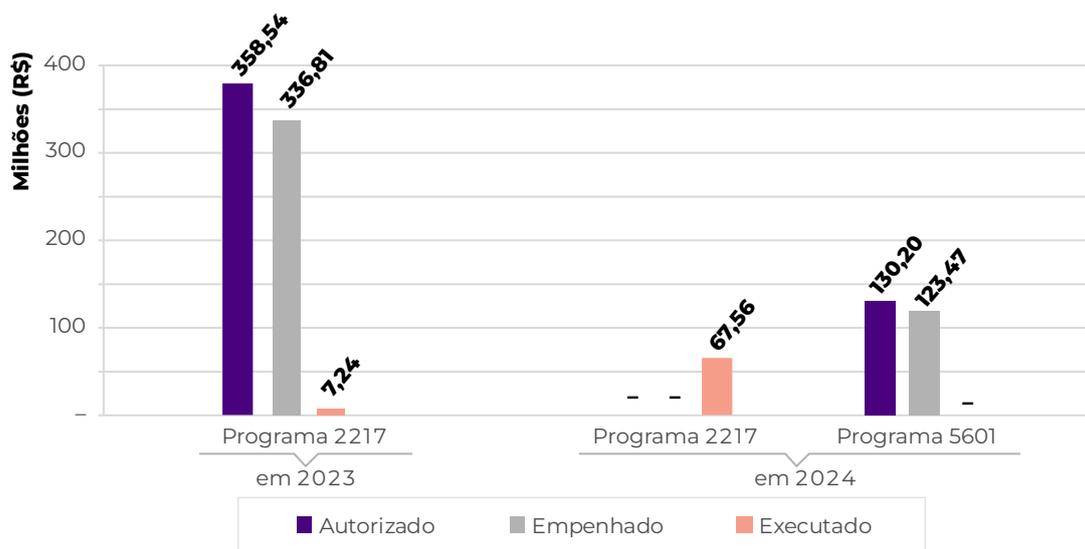
A ação 8872 refere-se ao apoio à capacitação de gestores e agentes sociais para o desenvolvimento urbano, por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, conhecido como Capacidades, que foi instituído a partir da criação do Ministério das Cidades em

2003 e reformulado na ocasião da recriação do referido órgão federal uma década depois, em 2023. O novo **Capacidades** propõe pensar as cidades de forma integrada, visando à resiliência e à sustentabilidade, com parcerias e diálogos com as instâncias de atuação nos centros urbanos. Pauta-se pelas soluções inclusivas, baseadas na natureza, diversificada nos municípios e nas regiões, incluindo nas periferias. Foi a ação que mais executou recursos, mas, ainda assim, na baixa proporção de 16,91%. O gráfico 10 mostra que uma parte significativa do valor autorizado foi empenhada em 2024, razão pela qual pode-se inferir que o valor pago custeou a implementação da plataforma digital do novo programa.

Já o gráfico 11 mostra a execução financeira da ação 00SY, uma vez que ela compunha o Programa 2217 (“Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano”) no PPA 2020-2023 e nela havia restos a pagar no valor aproximado de R\$ 67 milhões, que foram pagos em 2024.

GRÁFICO 11 Execução financeira da ação 00SY | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 11 de março de 2025. Elaboração: Inesc.

2.1.4. Periferia Viva (5602)

O programa Periferia Viva é uma das grandes promessas do governo Lula. Inserido no PPA 2024-2027, ele também faz parte do novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O lançamento do programa Periferia Viva ocorreu em novembro de 2024 e seu objetivo geral é “reduzir as desigualdades econômicas, integralizar as políticas públicas nos territórios periféricos e fortalecer o protagonismo da população local no processo decisório das intervenções e na promoção das potencialidades das periferias” no Brasil.

A vinculação do referido programa à adaptação climática está inscrita no seu objetivo estratégico, que é o de incentivar a transição para cidades criativas e sustentáveis, com investimentos integrados em mobilidade, saneamento básico, equipamentos sociais,

infraestrutura e habitação. Voltado para a urbanização de favelas, o programa Periferia Viva contempla mais de 30 políticas públicas pactuadas entre diferentes ministérios, com foco em quatro eixos: infraestrutura urbana; equipamentos sociais; inovação, tecnologia e oportunidades; e fortalecimento comunitário.

Seis ações compõem o programa Periferia Viva, sendo que duas concentram os valores autorizados mais expressivos: “Apoio à regularização fundiária urbana (OOSW)” e “Apoio à urbanização de assentamentos precários (OOT2)”. A última apresenta o maior valor do programa e sua implementação depende de recursos do Orçamento da União. Tendo em vista que o programa foi lançado no final do ano, sua execução em 2024 foi baixa, cerca de 7% do montante total autorizado de R\$ 349 milhões. Da mesma forma, a ação OOSW executou menos de 1% do seu valor autorizado.

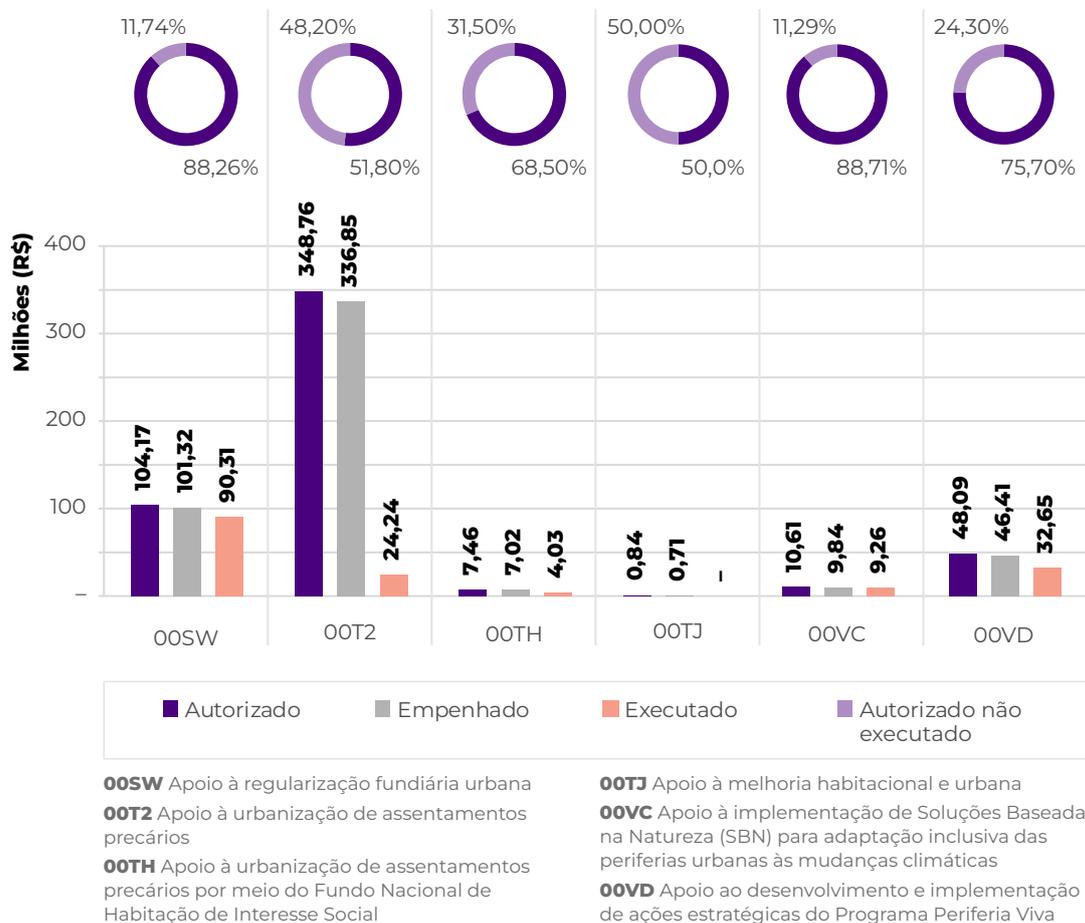
O orçamento destinado a apoiar o desenvolvimento e a implementação de “ações estratégicas” do programa (ação OOVV) teve execução de quase 68%. Aí se incluem mapeamentos e estudos, capacitações, constituição de sistemas de informação e monitoramento, promoção de assistência técnica de interesse social e apoio à implementação de arranjos e estruturas de base comunitária.

A ação do programa com maior execução foi aquela explicitamente direcionada a medidas de “adaptação inclusiva” das periferias urbanas às mudanças do clima. Foram executados 87% dos cerca de R\$ 10 milhões autorizados para “Apoio à implementação de soluções baseadas na natureza” (OOVC). A Secretaria Nacional de Periferias (SNP) do Ministério das Cidades usou uma parte desse recurso para dar viabilidade orçamentária à cooperação técnica formalizada com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), por meio do TED nº 0001/2023, com o objetivo de fortalecer as políticas de prevenção de riscos e desastres para populações em áreas de periferias. Reunindo recursos da ação OOT2 do programa Periferia Viva e da ação 8865 do programa Gestão de Riscos e Desastres, o referido termo de execução descentralizada (TED) foi assinado no valor de R\$ 36 milhões, tendo sido aditado para R\$ 45 milhões em 2024.

Uma visão geral do programa Periferia Viva demonstra baixa execução orçamentária, na proporção de aproximadamente 14% do valor autorizado, como demonstra o gráfico 12. No entanto, o montante empenhado é significativo: mais de 90% dos recursos totais autorizados. Cabe agora, nos próximos anos, acompanhar o ritmo de execução de obras do programa.

GRÁFICO 12 Execução financeira do Programa 5602 | 2024

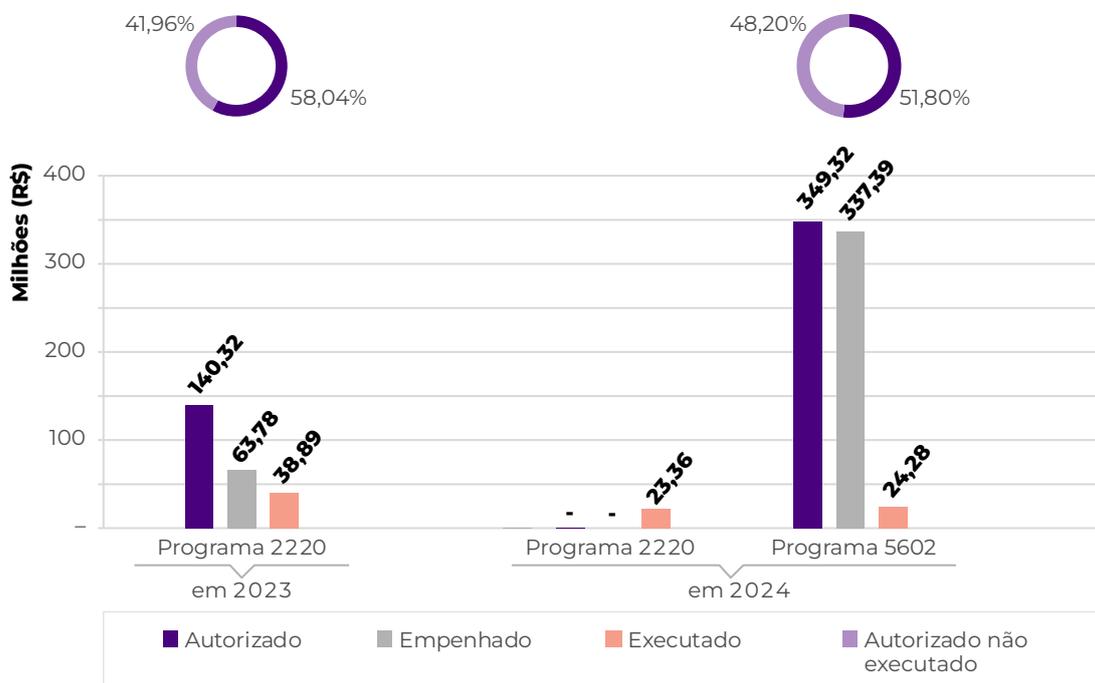
(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 11 de março de 2025. Elaboração: Inesc.

Ainda que o programa Periferia Viva tenha sido criado no último PPA, a ação 00T2 (“Apoio à urbanização de assentamentos precários”) fazia parte do Programa 2220 no PPA 2020-2023. De acordo com o gráfico 13, é possível observar que, em 2023, a execução financeira foi de quase R\$ 39 milhões. Já em 2024, foram executados R\$ 24 milhões. Somam-se a estes R\$ 23 milhões provindos de restos a pagar de anos anteriores.

GRÁFICO 13 Execução financeira da ação 00T2 | Em 2023 e 2024
 (valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 11 de março de 2025. Elaboração: Inesc.

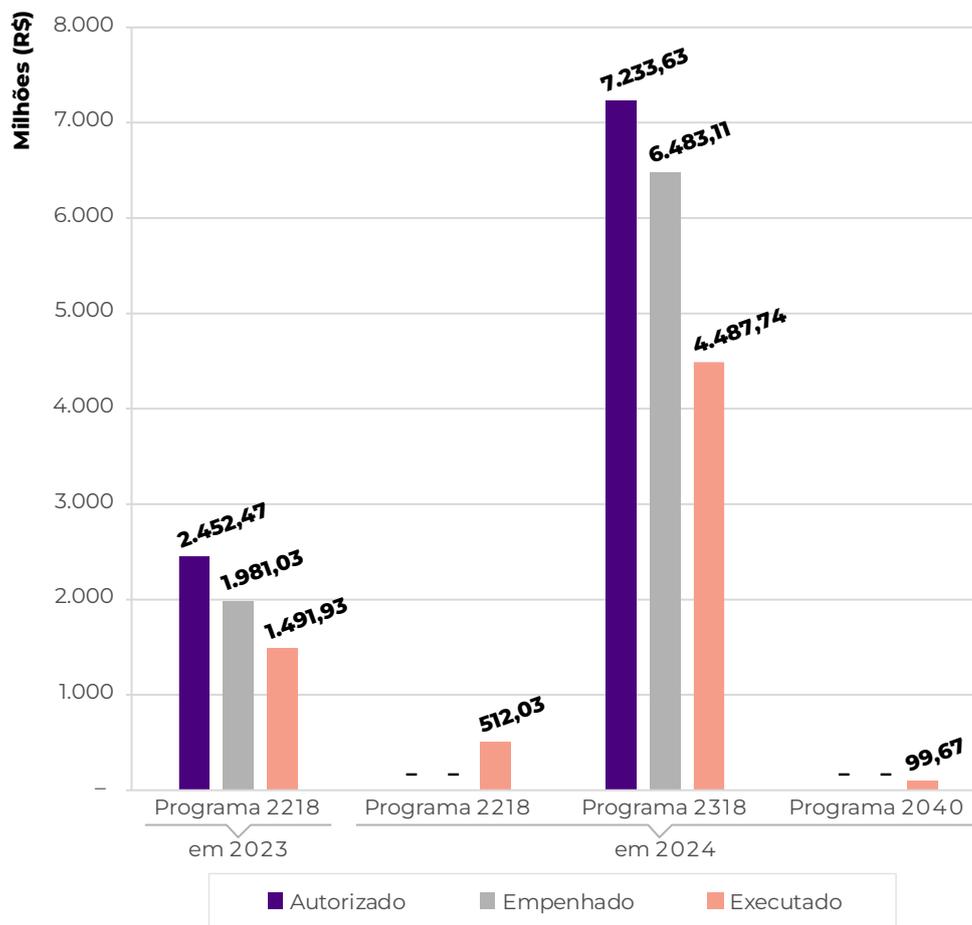
2.1.5. Gestão de riscos e desastres (2318)

A estruturação de um programa orçamentário voltado para a gestão de riscos e desastres (o Programa 2040) remonta ao PPA 2012-2015, que foi elaborado a partir da aprovação da **Lei nº 12.608/2012**, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Ele foi sucedido pelo Programa 2218 (2020-2023) e no PPA 2024-2027 recebeu o número 2318.

As políticas financiadas pelo referido programa são essenciais para a adaptação climática nos centros urbanos, pois seu objetivo é ampliar as capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres, inclusive a reconstrução pós-desastre. Para tanto, o programa articula, em ações de prevenção e de recuperação, a atuação do Ministério das Cidades, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, do Ministério de Minas e Energia e do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Em comparação com os números do gráfico 14, observa-se o incremento significativo de recursos autorizados para a gestão de riscos e desastres no ano de 2024 em relação a 2023, superando os R\$ 7 bilhões.⁴

GRÁFICO 14 Execução financeira dos Programas 2040, 2218 e 2318 | Em 2023 e 2024
(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 11 de março de 2025. Elaboração: Inesc.

A execução financeira do Programa 2318 correspondeu a 62% do valor total autorizado (R\$ 7,2 bilhões) em 2024, chegando assim a praticamente R\$ 4,5 bilhões, como se vê no gráfico 15.

A ação 22B0 (“Ações de proteção e defesa civil”), voltada para medidas emergenciais, de socorro e assistência a atingidos, restabelecimento de serviços e recuperação de infraestruturas danificadas ou destruídas, teve o maior valor autorizado dentro do citado

⁴ É importante salientar, no entanto, que o valor inicial previsto para o Programa 2318 no PLOA 2024 era bem inferior ao indicado no texto e totaliza R\$ 1,9 bilhão. Mas a tragédia no Rio Grande do Sul, ocorrida no primeiro semestre do ano, provocou o incremento significativo desse montante com créditos extraordinários no valor de R\$ 5 bilhões (até novembro de 2024), conforme demonstra a Nota Técnica *Adaptação na Era dos Extremos Climáticos*, que publicamos no último mês de dezembro. Esse tipo de majoração do orçamento não é uma novidade nas análises que já realizamos do referido programa e evidência que os recursos inicialmente alocados no PLOA 2024 continuaram sendo insuficientes para atender às necessidades decorrentes dos desastres no ano.

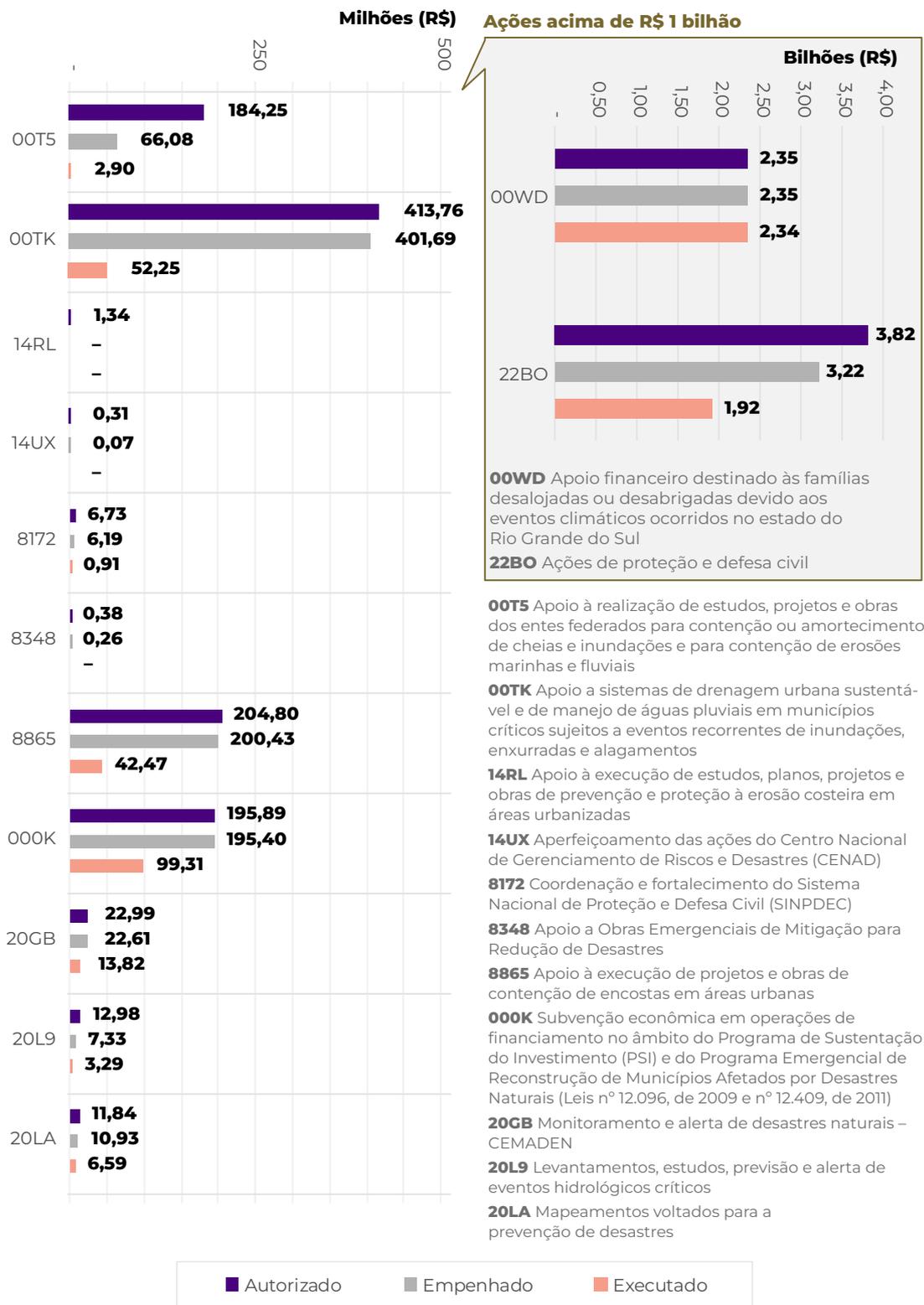
programa: R\$ 3,8 bilhões. Mais de R\$ 3,2 bilhões foram empenhados, o que indica que contratações se realizaram no ano de 2024 e que praticamente a metade desse valor (50,12%) foi efetivamente paga, ou seja, R\$ 1,9 bilhão.

Também de natureza emergencial, a ação referente ao apoio financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas (00WD) apresentou a maior execução do programa. Nela foram pagos 99,92% do valor autorizado de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões.

A ação 8865 (“Apoio à execução de projetos e obras de contenção de encostas em áreas urbanas”) teve execução mais baixa do que as anteriores, correspondente a apenas 20,74% do valor autorizado (aproximadamente R\$ 205 milhões). No gráfico 15, chama a atenção o fato de que as ações que envolvem a construção de obras e infraestruturas, como sistemas de contenções e drenagens (a saber: 00T5, 00TK e 8865), tiveram execução muito baixa. As altas taxas de empenho nas ações 00TK e 8865 podem indicar que algumas providências estão sendo tomadas para a sua execução. É importante uma análise cautelosa da baixa execução dessas ações, uma vez que as obras de infraestrutura frequentemente sofrem com uma série de entraves e atrasos, o que pode acarretar sucessivas atualizações no preço dos insumos. No caso das ações 14RL e 8348, de montante total baixo, a execução foi igual a zero.

GRÁFICO 15 Execução financeira do Programa 2318 (“Gestão de Riscos e Desastres”) | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Sobre o Programa 2318, fica evidente que os valores destinados pelo Governo Federal no projeto de lei orçamentária anual são insuficientes para responder ao desafio de adaptar as nossas cidades, com suas mazelas históricas, às mudanças do clima. Diante da ocorrência de desastres, é imprescindível que haja mais atenção e recursos para ações de socorro e assistência, mas também o investimento robusto na prevenção de desastres. Segundo um levantamento feito pelo Inesc, as ações de resposta e recuperação respondem por **87% dos gastos e 98% da execução do programa** e, cada vez mais, têm sido geridas por meio de créditos extraordinários. Contudo, eventos climáticos extremos não são mais episódicos, tendem a ser cada vez mais frequentes e, definitivamente, não são apenas uma previsão, mas uma inexorável realidade no presente.

Era de se esperar que, em 2025, mais dinheiro do orçamento público fosse destinado a ações voltadas à gestão de riscos e desastres nas cidades, tendo em vista que os eventos climáticos extremos ocorridos no ano passado foram socorridos com créditos extraordinários. No entanto, ao contrário disso, a dotação autorizada no PLOA 2025 para o Programa 2318 (R\$ 1,7 bilhão) foi reduzida em **R\$ 200 milhões**, se comparada à dotação do referido programa no PLOA 2024 (R\$ 1,9 bilhão). Essa gestão reativa e paliativa do orçamento público pelo Governo Federal acaba sendo reforçada pelo Novo Arcabouço Fiscal, que impõe limitação ao crescimento das despesas públicas, bem como o seu contingenciamento. Desse modo, as ações voltadas para a gestão de riscos de desastres e outras de combate às mudanças climáticas precisam competir por recursos com outras demandas sociais e econômicas básicas, como as de saúde e educação.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), criada há mais de uma década, abrange ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção da defesa civil e organiza o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), que é composto por órgãos federais e subnacionais e por entidades privadas; porém, passado todo esse tempo, permanece sem regulamentação suficiente. O órgão central da referida política – a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) – jamais foi estruturado e hoje conta com aproximadamente 100 pessoas para dar conta dos desastres que acontecem no Brasil inteiro, segundo informou a própria SEDEC.

Da mesma forma, o Fundo Nacional para Calamidades Públicas (Funcap), criado em 1969, não foi regulamentado e, ainda que posteriormente a Lei nº 12.608/2012 o tenha indicado como um instrumento financeiro para transferir recursos financeiros a estados e municípios para a execução de obras de prevenção e recuperação de desastres, o Funcap nunca funcionou.

A PNPDEC tem importância vital para a adaptação climática que defendemos, pois, na realidade dos centros urbanos brasileiros, a pobreza é a grande causa dos desastres. Os eventos climáticos extremos amplificam os desastres, aumentam sua frequência e intensidade e atingem mais fortemente quem não tem acesso a saneamento e quem vive em áreas de encostas ou não urbanizadas. A negligência do poder central em relação à PNPDEC, que atende principalmente pessoas pobres, racializadas, moradoras da periferia e em situação de vulnerabilidade social, pode ser vista como uma forma de racismo.

O governo Lula tem se empenhado em organizar institucionalmente a agenda do combate à mudança do clima e em fazer a União assumir o seu papel constitucional de definir as diretrizes para uma atuação conjunta de todos os entes federativos na agenda ambiental e climática. Assim, não se trata, exatamente, da falta de programas e ações endereçadas ao enfrentamento do problema, mas da ausência de metas e indicadores mais ambiciosos e, principalmente, da falta de recursos robustos e suficientes para a Federação e de capacidade de coordenação de uma atuação intergovernamental e de uma articulação com atores subnacionais e a sociedade civil, que tem um papel fundamental de controle social.

No que diz respeito à implementação de intervenções e medidas de adaptação climática, é preciso reconhecer que o atual regime de emendas parlamentares aumenta o valor de emendas de cumprimento obrigatório e submete ao Poder Legislativo o controle de uma parte significativa do orçamento público discricionário. Isso enfraquece e concorre com a execução de políticas públicas imprescindíveis à realização de direitos; dentre elas, aquelas voltadas para a adaptação das cidades às mudanças climáticas.

Necessitamos, com urgência, equacionar a governança, o financiamento e a resposta aos problemas climáticos nas cidades brasileiras, com a garantia de recursos financeiros e técnicos suficientes entre os entes federativos e de participação social nas decisões governamentais. Nisso se resume a noção de federalismo climático, a medida estruturante que precisa ser urgentemente implementada em nosso país.

Recomendações

- Promover a regularização fundiária nas cidades, já prevista em diversas ações orçamentárias, como medida que favorece a adaptação climática.
- Fortalecer medidas que priorizem o transporte público e a mobilidade ativa, como indica a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), tais como a criação do Sistema Único de Mobilidade (SUM), por meio da **PEC nº 25/2023**.
- Ampliar os recursos para ações preventivas que evitem os desastres e não apenas para ações emergenciais de resposta e recuperação que não se submetem ao controle social.
- Concretizar um modelo de federalismo climático que contemple a transferência de recursos suficientes e livres de endividamento aos municípios e o controle social das políticas climáticas.

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Panorama geral

Neste capítulo, apresentamos a análise do planejamento orçamentário e da execução financeira das políticas federais voltadas à transição energética entre 2023 e 2024. Para fazer face às mudanças climáticas, urgem medidas de mitigação e adaptação, sendo que a transição energética se configura como um elemento-chave para o alcance desses objetivos.

Em 2024, pela primeira vez, houve o registro da temperatura média global superior a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, superando, inclusive, uma das metas estabelecidas pelo Acordo de Paris, que buscava evitar esse cenário até o final do século. Em nível global, a transição energética, que objetiva a superação da dependência dos combustíveis fósseis – substancialmente responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa na atmosfera –, está em andamento; no entanto, sem criar expectativas de que o objetivo será cumprido integralmente, ao menos a tempo de evitar danos ainda maiores e irreversíveis ao planeta.

O desafio de descarbonizar as matrizes energéticas permanece distante. Projeta-se que a demanda por energia continuará crescendo para atender às economias ao redor do mundo. Além disso, prevê-se que o crescimento econômico mundial aumente (em média, 2,7% ao ano até 2050) e que a população mundial passe de 8 bilhões para 9,7 bilhões também em 2050. De acordo com os dados mais recentes, em 2023, a produção global de petróleo atingiu 96 milhões de barris por dia (mbpd), o que constituiu um volume recorde até então. Além disso, o consumo ultrapassou os 100 mbpd ou 36.500 milhões de barris anuais. Ademais, embora 2023 tenha registrado um aumento recorde na produção de energia renovável, dois terços do crescimento global na demanda de energia ainda foram atendidos por combustíveis fósseis.¹

Em âmbito doméstico, embora o Brasil conte com uma matriz energética consideravelmente renovável, em comparação com a média mundial, sobretudo por conta das hidrelétricas e do recente crescimento das eólicas e solar fotovoltaicas na matriz elétrica, existem desafios significativos para que o país possa, de fato, se concretizar como um protagonista global na transição energética com justiça socioambiental.

Primeiramente, é possível observar que a expansão das fontes renováveis na matriz elétrica está se materializando, não por meio de recursos da União, mas sim, como apontou o Inesc no estudo sobre os **Subsídios às Fontes Fósseis e Renováveis: 2022-2023**, em decorrência de subsídios federais, que, em grande parte, são pagos pelos próprios consumidores de energia elétrica, pela via dos encargos tarifários.

Outro ponto substancial para o avanço da transição energética no País é o desafio de descarbonizar setores além do elétrico, especialmente nas atividades energointensivas, sobretudo na indústria. Com a configuração atual da estratégia energética do Brasil,

¹ *World Energy Outlook 2024*, publicado pela Agência Internacional de Energia (IEA). Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2024/executive-summary?language=pt>>. Acesso em: 18 fev. 2025.

intensiva no consumo de fósseis, há o risco de que seja comprometido o objetivo de reindustrializar o País por meio das oportunidades geradas pela transição energética.

Por fim, como apontou recente relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), “a receita petrolífera nacional, atualmente, não se mostra como uma fonte relevante para o financiamento da transição energética”. Ou seja, a renda do petróleo é subaproveitada para financiar a transição energética, ainda mais em um cenário no qual o País procura aumentar sua produção de hidrocarbonetos explorando novas reservas, como a Margem Equatorial e a Bacia de Pelotas, além da aceitação de ingressar na Opep+ e se tornar o quarto maior produtor mundial de petróleo até o final da década.²

Para alcançar uma transição energética com justiça socioambiental, é imperativo que o País reavalie suas prioridades políticas e redirecione seus recursos financeiros para apoiar a descarbonização da sua economia, garantindo direitos, participação e transparência. Somente assim o Brasil poderá cumprir suas metas climáticas e garantir um futuro sustentável para todos e todas. Diante disso, este capítulo tem a finalidade de analisar os esforços, o planejamento, a destinação e a execução financeira dos recursos orçamentários dos seis ministérios que possuem iniciativas para a transição energética: Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; e, por fim, Ministério da Agricultura e Pecuária. Note-se a importância de que a transição energética esteja sendo tratada em diversas áreas, de forma multissetorial; contudo, essa abordagem carece de uma articulação e de uma coordenação nacional que tornem as ações mais eficientes. O que se observa, no geral, é a pulverização de ações com recursos insuficientes.

2 Manifestação do MME a respeito da intenção do governo brasileiro de se tornar o 4º maior produtor de petróleo do mundo. 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#:~:text=O%20Brasil%20produz%2C%20atualmente%2C%20tr%C3%AAs,recursos%20vindos%20do%20pr%C3%A9%2Dsal>>. Acesso em: 18 fev. 2025.

3.1. Balanço dos gastos federais em 2024

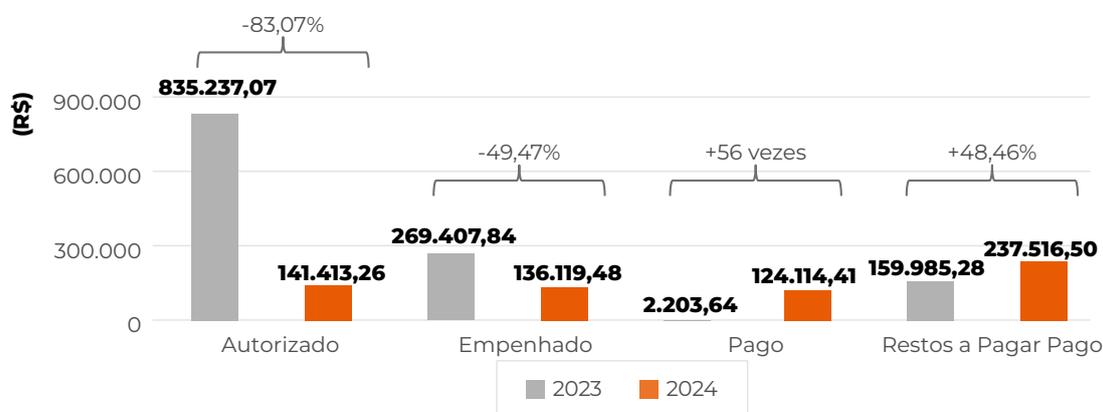
3.1.1. Ministério de Minas e Energia (MME)

Entre 2023 e 2024, o Ministério de Minas e Energia (MME) desenhou alguns instrumentos para o avanço da transição energética no País, como a construção da Política Nacional de Transição Energética (PNTE), juntamente com o Plano Nacional de Transição Energética (Plante) e o Fórum Nacional de Transição Energética (Fonte). No entanto, apesar de necessárias, essas agendas não têm se refletido em alocação de recursos orçamentários adicionais para a descarbonização das mais diversas atividades da economia que demandam energia.

Ao se analisar o orçamento do MME entre 2023 e 2024, observa-se que apenas duas ações – “Estudos da Indústria de Biocombustíveis” (21BD) e “Incentivo à Geração de Eletricidade Renovável” (2E75) – se destinam especificamente à promoção da transição energética. Além da limitação de ações direcionadas ao referido fim dentro do MME, sobretudo em atividades nas quais há maior necessidade de descarbonização da matriz, como nos setores energointensivos, o gráfico 16 revela que os recursos somados das duas ações existentes também são escassos, irrisórios e, ao menos os valores autorizados, diminuíram no período da análise. Entre 2023 e 2024, os recursos autorizados diminuíram 83,06%, passando de R\$ 835.237,07 para R\$ 141.413,26, enquanto que os executados (recursos pagos + restos a pagar pagos), que correspondem a R\$ 162.188,92 e R\$ 361.630,91, respectivamente, contaram com um aumento de 122,96%. Se comparadas, em 2024, com o orçamento autorizado total do MME para ações discricionárias, que foi de R\$ 6,92 bilhões, as duas ações representaram apenas 0,002%.

GRÁFICO 16 Execução financeira das ações (2E75 e 21BD) direcionadas à transição energética no MME | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



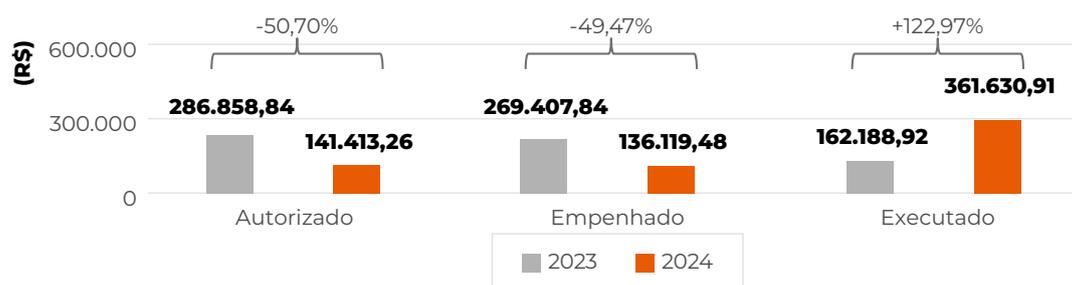
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Conforme pode ser observado no gráfico 17, entre 2023 e 2024, na ação “Estudos da Indústria de Biocombustíveis” (21BD), percebe-se que houve uma diminuição de aproximadamente R\$ 145 mil (ou 50,7%) dos recursos autorizados. Por outro lado, a execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) da ação 21BD aumentou em 122,9%, passando de R\$ 162,18 mil em 2023 para R\$ 361,63 mil em 2024. Contudo, são valores insignificantes frente à necessidade de aumentar a participação dos biocombustíveis na matriz energética brasileira. Essa aparente falta de prioridade nos biocombustíveis, especialmente por parte do MME, é preocupante e acende um alerta.

Apesar da consolidação do etanol, do aumento da adição obrigatória da mistura de biodiesel ao diesel e do crescente espaço do biogás no cenário nacional, os chamados novos biocombustíveis, como o combustível sustentável de aviação (SAF) e o óleo vegetal hidrotratado (HVO), ainda demandam mais pesquisas e estudos para que possam contribuir efetivamente na descarbonização de setores estratégicos.

GRÁFICO 17 Execução financeira da ação “Estudos da indústria de biocombustíveis” (21BD) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

A ação 2E75, que destina recursos para incentivar as fontes renováveis de eletricidade, foi desconsiderada pelo MME em 2024, como mostra a tabela 3. Se no ano anterior houve, ao menos, a autorização de R\$ 548 mil, mesmo sem haver execução de qualquer valor, em 2024 nenhum recurso foi autorizado. Os números revelam que não há disposição governamental de fomentar diretamente essa expansão, mesmo diante da necessidade, sobretudo em regiões onde a população necessita de fontes de energia renovável e onde pode ser utilizado o modelo da geração distribuída, para se adaptarem às mudanças do clima.

TABELA 3 Execução financeira da ação “Incentivo à geração de eletricidade renovável” (2E75) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Executado
2023	R\$ 548,38 mil	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2024	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

3.1.2. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)

O MDA possui três planos orçamentários que se destinam especificamente à transição energética e à agricultura familiar. São eles: “Apoio à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis” (000A), “Energização renovável e inclusão digital para a agricultura familiar” (000N) e “Fomento à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis e bioinsumos” (0003).

O plano de participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis passou a contar com recursos a partir de 2024, uma vez que, em 2023, não havia planejamento orçamentário para tal fim, como mostra a tabela 4. Dos R\$ 871 mil autorizados, R\$ 784 mil foram executados, resultando em uma execução financeira de 89,98%.

TABELA 4 Execução financeira do plano orçamentário “Apoio à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis” (000A) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Executado
2023	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2024	R\$ 871,69 mil	R\$ 784,62 mil	R\$ 784,42 Mil

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Já o plano “Energização renovável e inclusão digital para a agricultura familiar”, assim como o anterior, também não contava com recursos em 2023, conforme mostrado na tabela 5. Em 2024, dos R\$ 463 mil autorizados, 97,71% ou R\$ 452 mil foram empenhados; no entanto, não houve qualquer execução.

TABELA 5 Execução financeira do plano orçamentário “Energização renovável e inclusão digital para a agricultura familiar” (000N) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Executado
2023	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2024	R\$ 463,53 mil	R\$ 452,95 mil	R\$ 0,00

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Por fim, o plano “Fomento à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis e bioinsumos”, presente na ação orçamentária “Desenvolvimento sustentável da bioeconomia”, não recebeu recursos autorizados em 2024, como mostra a tabela 6. Em contraste, em 2023, contou com uma autorização de R\$ 803 mil, mas a execução financeira foi de apenas 45,2%, ou seja, R\$ 363 mil.

TABELA 6 Execução financeira do plano orçamentário “Fomento à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis e bioinsumos” (0003) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

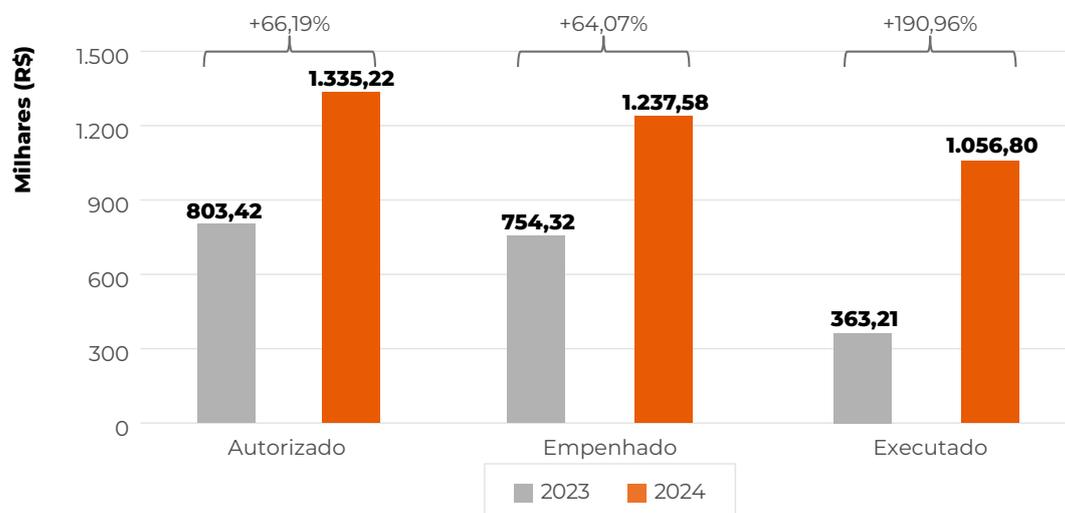
Ano	Autorizado	Empenhado	Pago	Restos a pagar pago	Executado
2023	R\$ 803,42 mil	R\$ 754,32 mil	R\$ 363,21 mil	R\$ 0,00	R\$ 363,21 mil
2024	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 272,37 mil	R\$ 272,37 mil

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Ao se analisar a soma dos recursos destinados a esses três planos, percebe-se um aumento considerável entre 2023 e 2024, como mostra o gráfico 18. Os valores autorizados passaram de R\$ 803 mil para R\$ 1,33 milhão, representando um crescimento de 66,19%. A execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) também apresentou um aumento significativo, subindo de R\$ 363 mil em 2023 para R\$ 1,05 milhão em 2024, o que corresponde a um crescimento de 190,96%.

GRÁFICO 18 Execução dos planos orçamentários (000A, 000N e 0003) direcionados à transição energética no MDA | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Salienta-se, contudo, que tais recursos ainda são considerados muito aquém da necessidade urgente de promover a transição energética na agricultura familiar e, inclusive, de utilizá-la como uma ferramenta para a adaptação e a permanência dos agricultores e das agricultoras familiares no campo.

3.1.3. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Entende-se que o acesso à energia também deve ser considerado como um vetor da transição energética, especialmente no que diz respeito à conservação e ao preparo de alimentos. A meta 7.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável,³ da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, trata da garantia do acesso a fontes modernas aos serviços de energia. O uso da lenha ou, até mesmo, de outros resíduos para o preparo de alimentos, muitas vezes em fogões improvisados, representa uma ameaça à saúde e à segurança das pessoas, sobretudo de mulheres e crianças, que ainda são normalizadas como responsáveis pela atividade. Além disso, a substituição da lenha contribui para a redução do desmatamento e para a melhoria da qualidade de vida de mulheres e crianças, que não precisam caminhar longas distâncias para coletar madeira e nem precisam inalar o ar enfumaçado durante o preparo das refeições. Diante disso, entende-se que outras fontes de energia que venham substituir a lenha são essenciais para assegurar a transição e, também, para garantir o acesso à energia de forma segura, confiável, moderna e universal.

No Brasil, em 2023, de acordo com o Balanço Energético Nacional,⁴ da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o consumo de energia nas residências brasileiras teve a lenha como segunda fonte, atrás apenas da eletricidade, o que representa 7,535 milhões de toneladas de petróleo equivalente (tep) ou 25% do uso energético. Se analisado em um período histórico de 10 anos, o consumo de lenha se mostra praticamente constante. Isso ocorre porque a lenha se apresenta como a alternativa mais barata em relação a outras fontes, como o gás de cozinha. Logo, seu uso ainda se mostra um desafio para o acesso à energia, o combate à pobreza energética e o avanço da transição energética no Brasil.

O gás natural liquefeito (GLP), conhecido como gás de cozinha, tem sido considerado uma alternativa. Em 2023, essa fonte representou 21,07% do consumo energético total das residências brasileiras. O Ministério de Minas e Energia, em 2024, com o objetivo de promover o uso de tecnologias de cozimento mais limpas, consolidou o programa *Gás para Todos* como uma das principais iniciativas do Governo Federal para ampliar o acesso ao gás de cozinha no Brasil. A partir de 2025, o programa *Gás para Todos* substituirá o programa Auxílio-Gás, com a reformulação, inclusive, da gestão, que até 2024 competia ao MDA e passará a ser de responsabilidade do MME.

Além disso, a *Declaração de Líderes do Rio de Janeiro*, do G20, apresentou – no capítulo “Desenvolvimento sustentável, transições energéticas e ação climática” – o comprometimento dos países em “acelerar esforços para atingir o acesso universal ao cozimento limpo até 2030, inclusive por meio da formulação e implementação de políticas facilitadoras e do fornecimento e da mobilização de apoio financeiro e tecnológico de todas as

3 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/7>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

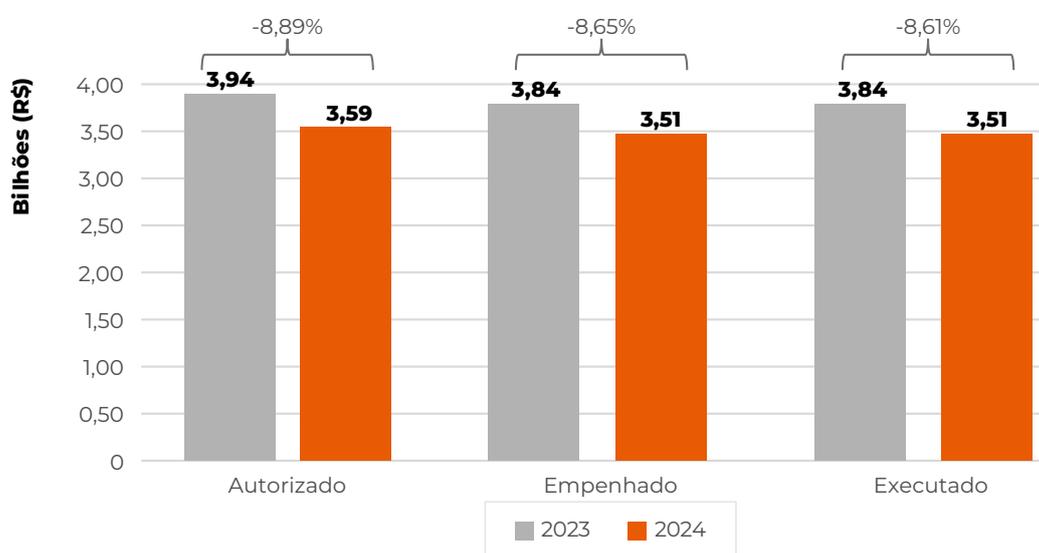
4 No momento da elaboração desta análise, a EPE ainda não havia publicado os dados referentes ao ano base de 2024; por isso, tomou-se como base o ano de 2023. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2024>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

fontes para os países em desenvolvimento, a fim de aumentar os investimentos anuais e apoiar a acessibilidade dos projetos de cozimento limpo”.⁵

Entre 2023 e 2024, houve um aumento no número de famílias que acessaram o programa Auxílio-Gás, passando de 16.531.224 para 17.005.592.⁶ No entanto, como mostrado no gráfico 19, os recursos autorizados destinados ao programa pelo MDS no mesmo período sofreram uma redução, em termos reais, de 8,89%, o que representa uma diminuição de aproximadamente R\$ 350,6 milhões.

GRÁFICO 19 Execução financeira da ação orçamentária “Auxílio-Gás dos Brasileiros” (21DV) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

3.1.4. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

O MCTI desempenha um papel central na transição energética brasileira, pois fomenta a pesquisa e a inovação para o desenvolvimento de tecnologias nascentes ou das quais o País depende de importação. Portanto, as ações do MCTI são fundamentais para promover a soberania tecnológica e energética das quais necessitamos enquanto nação.

Atualmente, mesmo setores nos quais a tecnologia está consolidada, como é o caso da indústria fotovoltaica, ainda carecem de mecanismos adequados de importação. Segundo a Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (Absolar),⁷ em 2024, a indústria

5 Declaração de Líderes do Rio de Janeiro – G20 Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/g20-rio-de-janeiro-leaders-em-portugues.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

6 Dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), a respeito do programa Auxílio-Gás dos Brasileiros. Disponível em: <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

7 Reportagem a respeito da tarifa sobre importação de painéis solares. Disponível em: <<https://www.absolar.org.br/noticia/tarifa-sobre-importacao-de-paineis-solares-afeta-18-gw-em-projetos-diz-associacao/>>. Acesso em: 12 fev. 2025.

nacional supriu “menos de 5% do que o mercado precisa, com preços que chegam a ser 50% mais caros do que o de produtos internacionais”, pois produz apenas uma parte dos equipamentos utilizados em um sistema de geração solar fotovoltaico, mesmo sendo, em 2023, a segunda maior fonte em capacidade instalada de energia elétrica no Brasil, com 37,8 GW.⁸ Para além do setor elétrico, os segmentos energointensivos também demandam novas tecnologias e mais investimentos para viabilizar seus processos de descarbonização. Esses exemplos são evidências claras da relevância e da necessidade do fortalecimento das políticas do MCTI voltadas à transição energética.

O MCTI possui instrumentos orçamentários voltados especificamente à transição energética. O plano orçamentário “Fomento a tecnologias aplicadas às energias renováveis e à eficiência energética”, em 2023, como mostra a tabela 7, teve R\$ 609.729,13 em recursos autorizados, dos quais 96,26% foram empenhados. A execução financeira foi de 82,87%, o que representa um total de R\$ 505.286,74. Já em 2024, houve uma descontinuidade no orçamento e não foram autorizados recursos direcionados ao plano, restando apenas o pagamento de R\$ 256.921,02, provenientes de restos a pagar de anos anteriores.

TABELA 7 Execução financeira do plano orçamentário “Fomento a tecnologias aplicadas às energias renováveis e à eficiência energética” (0000) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Pagos	Restos a pagar pago	Executado
2023	R\$ 609,73 mil	R\$ 586,98 mil	R\$ 316,64 mil	R\$ 188,65 mil	R\$ 505,29 mil
2024	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 256,92 mil	R\$ 256,92 mil

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

O plano orçamentário “Fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação para a transição energética” (0000), também presente no planejamento orçamentário do MCTI, passou a contar com recursos orçamentários somente em 2024, como mostra a tabela 8. Em 2024, R\$ 655.460,63 foram autorizados. No entanto, embora esse valor seja considerado tímido diante da necessidade de desenvolvimento de tecnologias para a transição energética, apenas R\$ 261.541,66 (39,90%) foram empenhados e R\$ 125.883,80 (19,20%) foram efetivamente executados.

8 Balanço Energético Nacional – Relatório Síntese 2024, ano base 2023. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2024>>. Acesso em: 18 fev. 2025.

TABELA 8 Execução financeira do plano orçamentário “Fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação para a transição energética” (0000) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Executado
2023	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2024	R\$ 655,46 mil	R\$ 261,54 mil	R\$ 125,88 Mil

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Por fim, a ação orçamentária “Subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico”, que objetiva a concessão direta ou descentralizada de recursos financeiros para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica (PD&I), tem a finalidade de promover o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais. Embora a ação não conte com detalhamentos da sua execução, subentende-se que ela seja um instrumento importante para o avanço de pesquisas e tecnologias nacionais, podendo estar relacionada diretamente ao setor de energia renovável. Por tal razão, justifica-se a decisão de incluí-la nesta análise.

Além disso, a referida ação tem como unidade orçamentária o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); no entanto, não está direcionada a nenhum dos 16 fundos setoriais existentes. Os fundos setoriais que poderiam ter relação com a transição energética (como o CT-Energia, o CT-InovarAuto e o CT-Transporte) não têm, como objetivos atuais, qualquer direcionamento nesse sentido.⁹

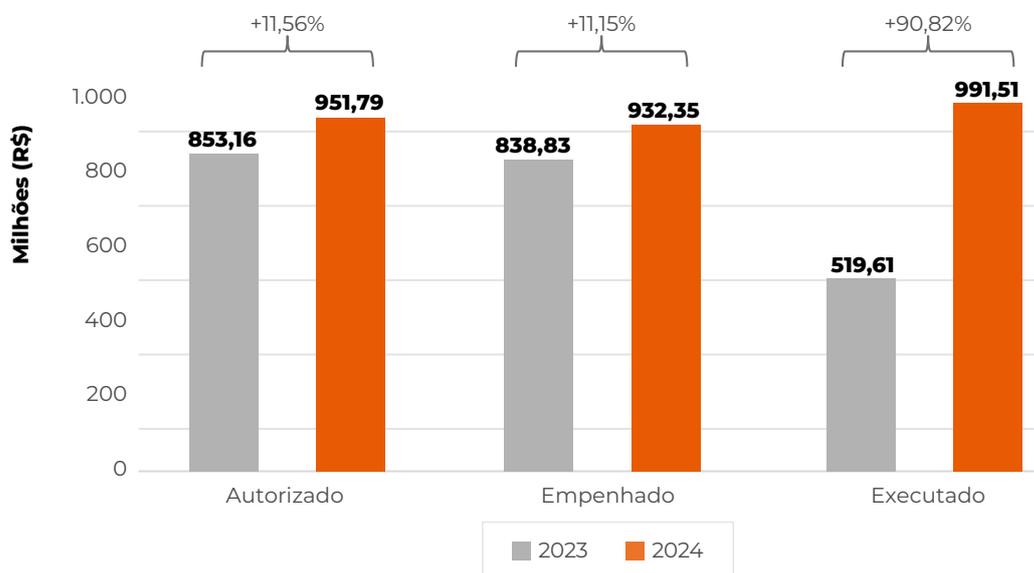
Em 2023, como mostra o gráfico 20, a citada ação orçamentária contou com R\$ 853,16 milhões em recursos autorizados, alcançando um empenho de 98,31% e uma execução financeira de 60,90%. Em 2024, houve um aumento de 11,56% dos recursos autorizados, que chegaram a R\$ 951,79 milhões, ao passo que a execução financeira foi de R\$ 991,50 milhões, o que representa 104,17%.

Ademais, ainda a respeito da mesma ação, embora os recursos tenham aumentado no último ano, é necessária maior transparência na destinação e na execução dos valores, a fim de que se torne pública a informação sobre quais setores estão sendo beneficiados com o referido instrumento orçamentário.

⁹ Detalhamento dos fundos setoriais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/en/a-finep-externo/fndct/estrutura-orcamentaria/quais-sao-os-fundos-setoriais/ct-energia>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

GRÁFICO 20 Execução financeira da ação orçamentária “Subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico” (0A29) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

3.1.5. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)

O MDIC possui dois planos orçamentários (“Fomento à inovação e ao desenvolvimento de empresas inovadoras nascentes e de negócios de impacto socioambiental” e “Promoção da descarbonização”) que preveem recursos para empresas que fazem a transição energética em seus processos produtivos. Essa ação está alinhada com o programa Nova Indústria Brasil (NIB), que tem o objetivo de ampliar a transição energética no parque industrial brasileiro, por meio de instrumentos como subvenções, compras governamentais e investimento público. No entanto, quando analisamos as ações e os planos orçamentários do MDIC que poderiam contribuir para a descarbonização do setor industrial brasileiro, notamos que, ao menos no período entre 2023 e 2024, os recursos ainda são demasiadamente ínfimos.

O plano orçamentário “Fomento à inovação e ao desenvolvimento de empresas inovadoras nascentes e de negócios de impacto socioambiental”, presente na ação orçamentária “Fomento à inovação, a empreendedores, artesãos e empresas” (210D), em 2024, não contou com um centavo, como mostra a tabela 9, ao passo que, em 2023, os recursos autorizados foram de R\$ 4,38 milhões e contaram com uma execução financeira de 99,28%, compreendendo R\$ 4,29 milhões.

TABELA 9 Execução financeira do plano orçamentário “Fomento à inovação e ao desenvolvimento de empresas inovadoras nascentes e de negócios de impacto socioambiental” (000C) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Executado
2023	R\$ 4,39 milhões	R\$ 4,32 milhões	R\$ 4,29 Milhões
2024	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Por sua vez, o plano orçamentário “Promoção da descarbonização”, que não continha recursos em 2023, já em 2024 contou com um recurso autorizado de R\$ 707.646,63, conforme revela a tabela 10. Apesar de uma execução financeira de 82,95%, é um recurso que está muito aquém do necessário para o imenso desafio de descarbonização do parque industrial brasileiro. O referido plano orçamentário tem o objetivo de realizar ações para o aceleração de empresas, estudos, eventos, capacitações, elaboração e publicação de materiais relacionados e outras iniciativas que contribuam para a descarbonização por meio de iniciativas que tenham a finalidade de compensar a emissão de gás de carbono e as emissões de outros gases de efeito estufa.

TABELA 10 Execução financeira da ação orçamentária “Promoção da descarbonização” (0004) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Executado
2023	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2024	R\$ 707,65 mil	R\$ 587,09 mil	R\$ 587,05 Mil

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

3.1.6. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)

Assim como o MDA, o MAPA também contou, entre 2023 e 2024, com recursos direcionados à ação orçamentária “Desenvolvimento sustentável da bioeconomia” e ao plano “Fomento à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis e bioinsumos”. Essa continuidade de políticas se explica pelo fato de que, durante o governo Bolsonaro, o MDA foi extinto e suas políticas foram incorporadas ao MAPA, como é o caso do plano orçamentário em questão.

No período de análise, como mostra a tabela 11, a execução financeira ocorreu apenas por meio de valores de restos a pagar de anos anteriores. Em 2023, já com a retomada do MDA pelo governo Lula, não foram autorizados recursos no MAPA direcionados às energias renováveis para a agricultura familiar, ao passo que R\$ 6.655,36 foram pagos, relativos

ao planejamento orçamentário de anos anteriores. Já em 2024, houve a autorização de R\$ 9.177,50, além da execução de R\$ 413.598,63, referentes, assim como no ano anterior, ao planejamento da ação realizado no governo anterior.

TABELA 11 Execução financeira do plano orçamentário “Fomento à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis e bioinsumos” (0003) | Em 2023 e 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Pago	Restos a pagar pago	Executado
2023	R\$ 0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 6.655,36	R\$ 6.655,36
2024	R\$ 9.177,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 413.598,63	R\$ 413.598,63

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Recomendações

Ao longo de 2025, recomendamos a implementação de alicerces prioritários que, segundo entendemos, são relevantes para que o Brasil possa avançar rumo a uma transição energética com justiça socioambiental.

- Promover a articulação e a coordenação das diferentes ações executadas pelos ministérios para a transição energética.
- Aumentar as dotações orçamentárias das iniciativas federais de transição energética.
- Utilizar o Fundo Clima como fonte de financiamento para as ações de transição energética.
- Expandir a geração distribuída, garantindo a resiliência do sistema e abrangendo medidas afirmativas que favoreçam as populações negras e indígenas, outras comunidades tradicionais e, em especial, as mulheres.
- Monitorar o impacto do programa Auxílio-Gás dos Brasileiros na diminuição da pobreza energética.
- Implementar medidas especificamente voltadas para combater as desigualdades energéticas, especialmente no que se refere às comunidades rurais, à população negra, aos povos indígenas e às mulheres.

MEIO AMBIENTE

Panorama geral

O governo Lula tenta se afirmar no plano discursivo como fiel ao compromisso de colocar a agenda ambiental no centro do seu projeto de governo e da economia. Na prática, passados dois anos de mandato, tal materialização mostra-se pouco efetiva, quase ilusória.

Sob o ponto de vista orçamentário, como será aqui detalhado, a agenda ambiental segue estacionada em patamares históricos abaixo dos R\$ 4 bilhões anuais de execução, em termos reais. Em relação à capacidade do órgão ambiental de articular avanços em políticas e estratégias como a sociobioeconomia, o pagamento por serviços ambientais e o novo Plano Clima, o cenário também não é animador. Isso para não dizer da frágil capacidade, a despeito das tentativas, da gestão da ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, de colocar em outro nível o debate sobre os dilemas e riscos da intensificação da exploração de petróleo na Margem Equatorial.

Neste capítulo, o Inesc traz um panorama geral da execução do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e de seus órgãos vinculados, destaca alguns poucos avanços e muitos gargalos na agenda ambiental em 2024 e para o ano de 2025, que será marcado pela COP 30.

A análise do orçamento do Governo Federal para o meio ambiente é aqui focalizada no órgão ambiental do MMA e em suas autarquias, a saber: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), além dos dois fundos administrados: Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) e Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC).¹

Um orçamento que, entre 2023 e 2024, ficou estacionado em R\$ 3,5 bilhões de execução efetiva, em termos reais. Tal desempenho, em termos numéricos, muito pouco difere do orçamento do governo anterior. Mas alguns destaques devem ser feitos na execução por órgão orçamentário.

Em termos de execução orçamentária, como mostra o gráfico 21, no Ibama houve um ganho em termos de execução (de R\$ 128 milhões em 2024), que, apesar de pequeno na escala orçamentária, é expressivo, dado que o referido órgão é considerado o coração da atuação do Governo Federal no combate ao desmatamento. O mesmo pode ser dito sobre o ICMBio (ganho de R\$ 62 milhões em 2024), órgão que tem a atribuição de implementar a gestão das unidades de conservação e do Serviço Florestal Brasileiro. O ganho deve ser visto, também, à luz de um orçamento para 2023 que foi, em alguma medida, recomposto após o quadro de destruição da política ambiental do governo anterior.

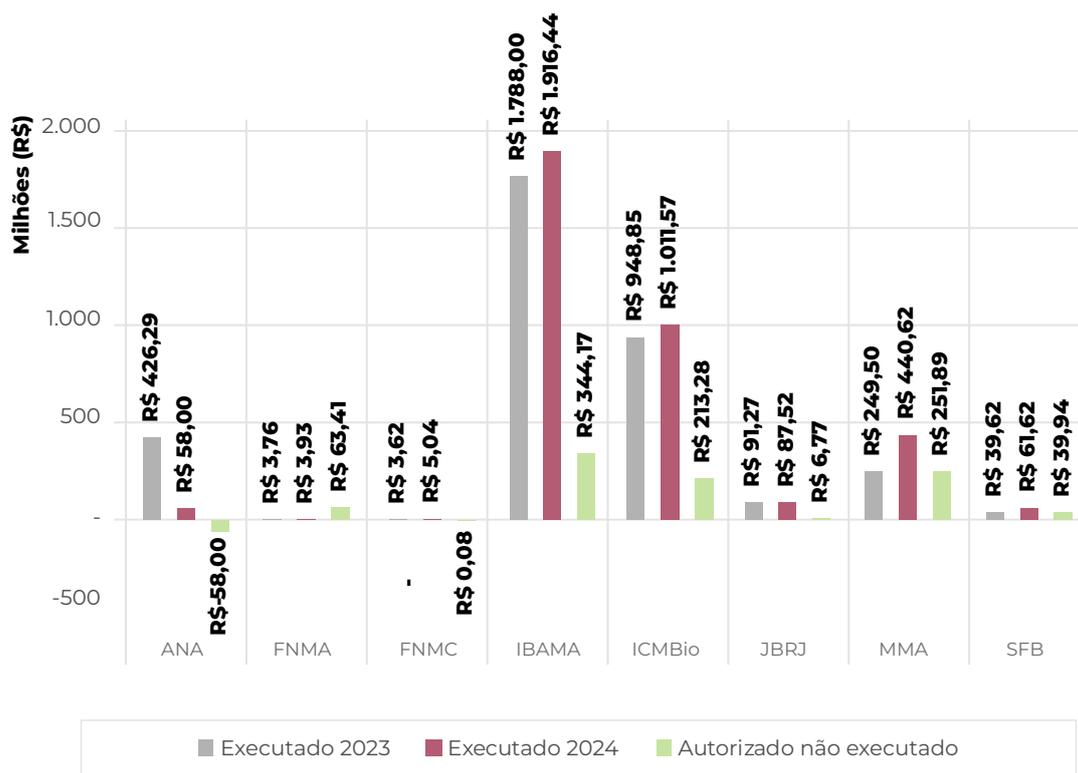
¹ Em 2024, foram executados R\$ 57,9 milhões de restos a pagar na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que no atual governo deixou de estar vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Tais órgãos, apesar do histórico baixo orçamento, possuem um quadro de pessoal com analistas ambientais e, em especial o Ibama, uma estrutura normativa infralegal que torna a capacidade de execução finalística eficiente, a despeito dos desafios relacionados ao orçamento cronicamente insuficiente, tanto para a estrutura de pessoal quanto para ações finalísticas.

Já no caso do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, chama a atenção o aumento da execução orçamentária (de R\$ 191 milhões), que quase dobrou em 2024, em comparação com 2023. O ganho é louvável para uma estrutura que tem como atribuição articular e coordenar políticas-chave na agenda ambiental. Contudo, alguns destaques trazidos na presente análise mostram o quanto a visão panorâmica de tal orçamento pode ser enganosa. Isso também vale para o FNMA e o FNMC (sob a gestão do MMA), ambos com mais recursos e melhoria tímida na execução. Mas se forem analisados em detalhes, fica demonstrado o quão distante a agenda ambiental está do centro da estratégia do governo.

GRÁFICO 21 Execução financeira dos órgãos ambientais | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Legenda:

ANA Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico;
FNMA Fundo Nacional de Meio Ambiente;
FNMC Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;
IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

ICMBio Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
JBRJ Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro;
MMA Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (administração direta);
SFB Serviço Florestal Brasileiro.

Fonte: Siga Brasil, Senado Federal. Elaboração: Inesc.

4.1. Balanço dos gastos federais para 2024

4.1.1. Combate ao desmatamento: melhoria sensível, mas as dificuldades estruturais permanecem

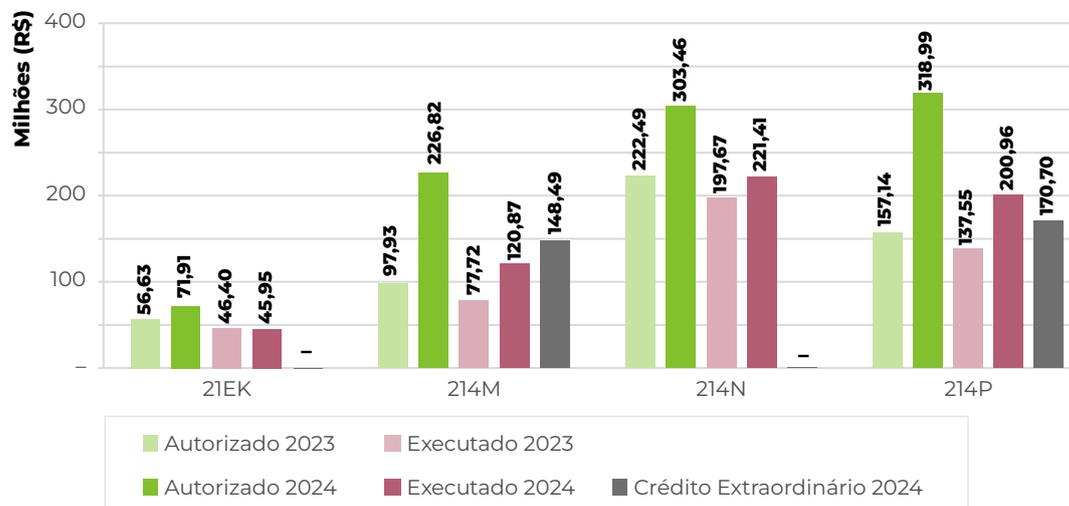
A retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e, como parte deles, das ações de fiscalização ambiental teve como resultado positivo (e esperado) a redução das taxas de desmatamento.

Como registrou o **Imazon**, a floresta amazônica teve, em 2024, o segundo ano consecutivo de queda no desmatamento, após uma sequência de cinco anos com recordes negativos de destruição. De janeiro a dezembro, foram derrubados 3.739 km², o que equivale a 7% a menos do que no mesmo período de 2023, quando a devastação atingiu 4.030 km². No cerrado, de acordo com o **IPAM**, a queda no desmatamento foi de 33% em 2024.

O ganho pode ser atribuído, em parte, à recomposição e ao fortalecimento do orçamento público para as ações de fiscalização e combate ao fogo no âmbito do Ibama e também sob a responsabilidade do ICMBio. A gráfico 22 sintetiza a execução das quatro ações orçamentárias orientadas para a fiscalização ambiental e o combate às queimadas no ano de 2024, comparativamente a 2023. Os recursos em 2024 foram reforçados, em especial, para as ações de combate a incêndios florestais, que se agravaram notadamente em 2024, como reflexo tanto do acirramento dos extremos climáticos quanto de ações criminosas que provocaram incontáveis incêndios em todo o País.

GRÁFICO 22 Execução financeira das ações orçamentárias (Ibama) de fiscalização e combate a incêndios | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



21EK Fiscalização ambiental relacionada a proteção da vida, da saúde e da segurança em terras indígenas
214M Prevenção e controle de incêndios florestais nas áreas federais prioritárias
214N Controle e fiscalização ambiental
214P Fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais

Fonte: Siga Brasil, Senado Federal. Elaboração: Inesc.

Os números apresentados no gráfico 22, alinhados aos achados registrados para o órgão, demonstram um esforço do governo em sustentar e ampliar, ainda que modestamente, o orçamento público endereçado à referida agenda.

Contudo, há que se destacar que uma parte importante desse aumento de recursos foi fruto da abertura de créditos extraordinários para as ações de combate a incêndios florestais. No Ibama, foram adicionados R\$ 148 milhões oriundos de créditos extraordinários na ação “Prevenção e Controle de Incêndios florestais nas áreas federais prioritárias” (214M). Já no ICMBio, foram adicionados R\$ 170,7 milhões em créditos extraordinários na ação de “Fiscalização ambiental e preservação e combate aos incêndios florestais” (214P).

A situação crítica, associada às amarras fiscais para novos recursos, sem decretação de estado de calamidade, foi assumida pelo Governo Federal. Em setembro de 2024, no período crítico das queimadas, a ministra **Marina Silva defendeu a criação de um Estatuto da Emergência Climática**, que abriria espaço para que as ações do Governo Federal pudessem ser mais preventivas em resposta aos extremos climáticos. Todavia, passado o período mais crítico, o tema perdeu força no governo.

O tema da insuficiência do orçamento público federal para fazer frente aos extremos climáticos nos atuais marcos regulatórios tem sido pautado pelo Inesc, que defende a construção de um sistema único de meio ambiente e clima. Em síntese, não podemos enfrentar esses eventos extremos sem uma política ambiental e climática tão ampla e

pactuada entre os três níveis da Federação, quanto pautada na ciência, na fina capacidade de coordenação e cooperação, na divisão de responsabilidades e na disponibilidade de recursos adequados.

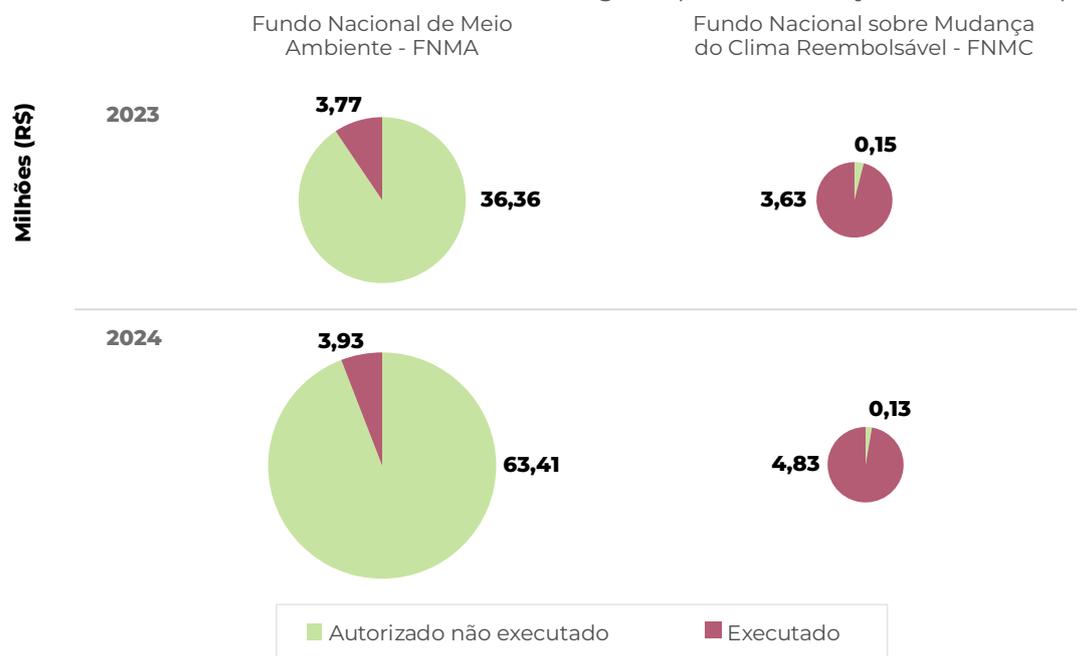
É nessa direção que aponta a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo (PNMIF), que foi aprovada pela Lei nº 14.944/2024. Porém, a divisão de responsabilidades entre os entes, conforme prevê a lei, pressupõe que os instrumentos financeiros nela previstos sejam efetivos para garantir o repasse condicionado de recursos aos papéis que cada ente deve assumir no manejo integrado. A situação do orçamento para 2025, conforme é apontado no presente documento, deixa, no entanto, muitas dúvidas sobre tal efetividade.

4.1.2. Os fundos no limbo: FNMA e FNMC não reembolsável

Têm sido recorrentes nas análises do Inesc as críticas à incapacidade ou à falta de vontade política do Governo Federal de utilizar esses dois fundos estratégicos como instrumentos de financiamento da política ambiental e climática. O gráfico 23 mostra a execução desses dois fundos entre 2023 e 2024.

GRÁFICO 23 Execução financeira do FNMA e do FNMC reembolsável | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil, Senado Federal. Elaboração: Inesc.

Atualmente, a principal – e única – fonte de recursos do FNMA é composta por 50% das multas aplicadas pelo Ibama, cujo valor aumentou nos anos de 2023 e 2024, como reflexo da retomada das ações de comando e controle executadas pelo órgão.

O FNMA, que foi criado como instrumento para o financiamento da política ambiental, segue sendo quase totalmente capturado pela reserva de contingência. Dos R\$ 67,3 milhões do orçamento para 2024, R\$ 62,6 milhões – ou 93% – ficaram alocados nessa reserva. Na prática, ele não existe.

Já o FNMC contou com uma parcela de apenas R\$ 4,83 milhões disponível para o MMA para apoio não reembolsável. O FNMC, conforme já foi analisado pelo Inesc, passou por uma profunda transformação da parte reembolsável a partir de 2024. De um patamar de pouco mais de R\$ 400 milhões, ele foi alçado pelo governo como um instrumento de financiamento do Plano de Transformação Ecológica (PTE), com recursos de captações externas realizadas por meio de títulos soberanos sustentáveis. Em 2024, foram direcionados R\$ 10 bilhões a essa parte do Fundo Clima. A análise do FNMC exige um espaço próprio, dada a sua complexidade. Já o sentido da sua mudança, como tem sido mostrado pelo Inesc, tem raiz na estratégia do governo de atrair capitais privados internacionais para o financiamento de setores considerados chave pelo governo para a transição energética.

4.1.3. Bioeconomia para um novo ciclo de desenvolvimento: ainda uma promessa

A agenda da bioeconomia tem ganhado espaço no Brasil e em diversos países, favorecida por uma conjunção de fatores, com destaque para: (I) a necessidade de lidar e responder às mudanças climáticas globais; (II) a exigência de associar soluções de descarbonização da matriz produtiva mundial com a criação de novos vetores de dinamização econômica em quadro de crise; (III) a tentativa de fazer disso uma estratégia de ampliação de oportunidades de inclusão de pessoas e regiões que ficaram à margem dos processos de industrialização tradicional do século XX e que contam com significativos estoques de recursos naturais (CGEE, 2020).²

Contudo, a promessa do atual governo de alavancar a agenda da bioeconomia – em específico, de fazê-la tendo o MMA como um ator de articulação interinstitucional da política – tem se mostrado frustrada, dois anos após o início do governo.

No MMA, a Estratégia Nacional de Bioeconomia está ancorada no Decreto nº 12.044/2024 e tem como finalidade coordenar e implementar as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento da bioeconomia, em articulação com a sociedade civil e o setor privado. Dentre os seus objetivos estão os seguintes: (I) promover a economia florestal e a economia da sociobiodiversidade, a partir da identificação, da inovação e da valorização do seu potencial socioeconômico, ambiental e cultural, com a ampliação da participação nos mercados e na renda dos povos indígenas, das comunidades tradicionais e dos agricultores familiares; (II) fortalecer a competitividade da produção nacional de base biológica, em especial da biodiversidade brasileira, na transição para uma economia de

2 CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Oportunidades e Desafios da Bioeconomia: Proposta de modelo de governança para a bioeconomia brasileira.** Brasília (DF): CGEE, 2020.

baixo carbono e resiliente ao clima; e (III) desenvolver os ecossistemas de inovação, o conhecimento científico e tecnológico e o empreendedorismo.

Contudo, a agenda pouco avançou. O exemplo mais evidente da lentidão do governo é o processo de construção do Plano da Sociobioeconomia, que é o coração da Estratégia Nacional. Ainda no final de 2023, foi realizada uma **oficina com a sociedade civil com o objetivo de estruturar o processo de consulta pública do plano**. Passado mais de um ano, não há notícias dos resultados da consulta e o plano segue como uma incógnita.

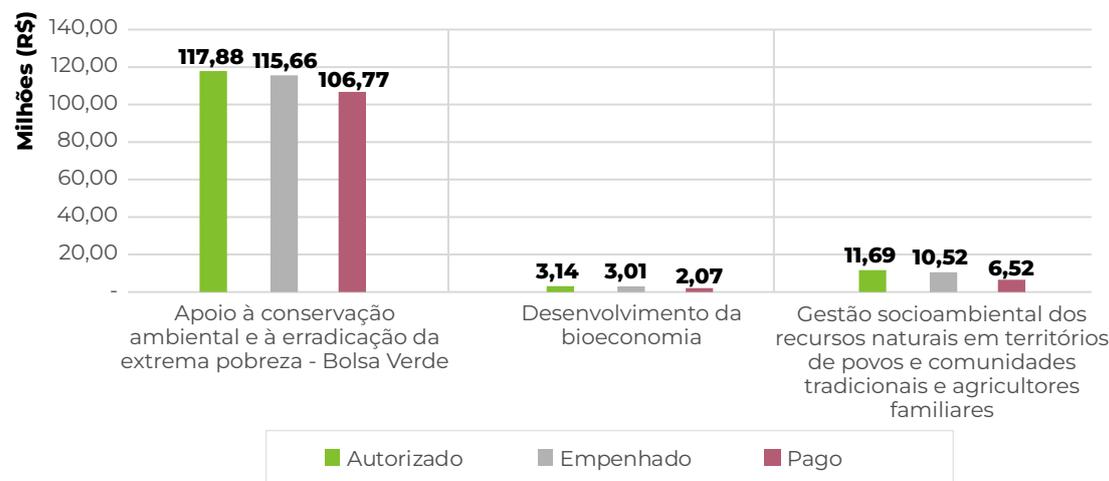
Problema similar ocorre com a regulamentação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). A **lei, aprovada em 2021**, necessita de uma regulamentação, que ainda não ocorreu, a despeito de inúmeras **reuniões e diálogos** com atores interessados e com propostas concretas de contribuição à regulamentação.

As duas agendas são sintomáticas das dificuldades do órgão ambiental de cumprir sua missão de articular a política ambiental. O argumento da insuficiência de recursos orçamentários neste caso sequer pode ser considerado relevante. Sabidamente, o MMA conta historicamente com significativos recursos da cooperação internacional, que alimenta o órgão de fortes aportes, que são, em sua grande medida, utilizados para ampliar a capacidade operativa, por meio de consultorias.

Assim, a despeito da existência de um novo programa no orçamento (como foi destacado no **Balanco do Orçamento da União de 2023**), com poucos recursos, como mostra o gráfico 24, os desafios parecem residir mais na baixa capacidade de articulação e coordenação de esforços do que na insuficiência de verbas orçamentárias.

GRÁFICO 24 Execução financeira do Programa Bioeconomia para um novo ciclo de desenvolvimento | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil, Senado Federal. Elaboração: Inesc.

4.1.4. Bolsa Verde: um programa importante, mas de baixo alcance

Os dados do gráfico 24 mostram, ainda, outra ação cuja operacionalização foi retomada em 2023: o programa Bolsa Verde.

O programa Bolsa Verde havia chegado a beneficiar 90 mil famílias quando foi interrompido em 2016, por falta de prioridade e recursos. O programa foi retomado em 2023, com alterações; dentre elas, o aumento do benefício mensal, a cada dois meses, que passou de R\$ 300,00 para R\$ 600,00 pelo mesmo período.

Seus objetivos declarados são os seguintes: (I) o incentivo à conservação dos ecossistemas; (II) a promoção da cidadania e a melhoria das condições de vida das populações; (III) a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que trabalhe com a conservação dos recursos naturais no meio rural; e (IV) o incentivo à participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional. O público-alvo é constituído por famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação ambiental em áreas prioritárias.

No cadastro de famílias indicadas, constam³ 126.922 famílias nos estados da Amazônia e residentes em florestas nacionais, reservas extrativistas federais e reservas federais de desenvolvimento sustentável, integrantes de projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Enquanto não se tem no País um programa de pagamento por serviços ambientais estruturado e de maior alcance, o Bolsa Verde segue sendo um alento, na medida em que os recursos chegam com rapidez e eficiência aonde mais se precisa deles: nos territórios.

Com um orçamento de R\$ 117 milhões em 2024, dos quais R\$ 115 milhões foram empenhados e R\$ 106 milhões executados, o programa apresenta um desempenho satisfatório. Contudo, do ponto de vista do alcance, o Bolsa Verde demonstra dificuldade de chegar ao público em potencial.

Segundo o governo, o Bolsa Verde atende **cerca de 42 mil famílias**, o que é pouco mais de um terço das famílias indicadas no cadastro. Além do problema da insuficiência do orçamento, há que se destacar, também, que existem os problemas de identificação e cadastramento das famílias potencialmente beneficiárias, o que é reconhecidamente mais complexo em um contexto amazônico, marcado por longas distâncias para o acesso aos serviços públicos, com precária infraestrutura para a mobilidade de povos e comunidades mais isoladas, onde o programa é ainda mais necessário.

O primeiro quadro, levemente positivo, com um ganho de R\$ 303 milhões (7,92%) em 2025, deve, contudo, ser visto com cuidado, em especial se considerarmos os fundos e os programas finalísticos dos órgãos.

³ Consulta realizada em fevereiro de 2025.

O principal programa finalístico – Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios (6114), com ações no MMA, no IBama, no ICMBio, no SFB e no JBRJ – apresenta queda de R\$ 132 milhões em relação a 2024.

Já no FNMA, o aumento se explica pela previsão de ampliação da arrecadação em multas pelo Ibama, mas dos R\$ 110 milhões, 87% ou R\$ 96 milhões seguem registrados na reserva de contingência. O problema, alertado pelo Inesc desde 2020, é também abordado pelo Observatório do Clima na análise do PLOA 2025.

Recomendações

Para 2025, recomendamos a implementação das ações apresentadas a seguir.

- Revisar o Fundo Clima, com a destinação de mais recursos não reembolsáveis para a agenda de adaptação. O Plano Clima Adaptação, que passou por consulta pública, tem como grande fragilidade a ausência de recursos para a sua implementação. O Fundo Clima, que sofreu historicamente de baixa destinação de recursos não reembolsáveis para a referida agenda, tem passado nos últimos dois anos por mudanças que acirraram esse problema.
- Debater e construir uma proposta de financiamento para a política ambiental e climática que responda aos desafios da estruturação de um efetivo federalismo climático.
- Promover uma consulta pública, a publicação e a destinação de recursos para o Plano da Sociobioeconomia. No contexto atual, em que o País se prepara para sediar a COP 30, a demora na construção de planos e mecanismos de financiamento que favoreçam o desenvolvimento de uma importante economia da floresta, tal como prometido no referido plano, representa mais um ponto de fragilidade e denota a dificuldade do atual governo de dar respostas efetivas para os problemas e desafios associados à agenda da bioeconomia.
- Revisar o FNMA, com a liberação dos recursos na reserva de contingência para ações ligadas ao Plano da Sociobioeconomia, em construção.
- Regulamentar o Pagamento por Serviços Ambientais, como já foi apontado no Balanço do Orçamento da União de 2023. Na ausência de regulamentação, perde-se a oportunidade, na atual gestão governamental, de se avançar na estruturação de mecanismos de financiamento climático que respondam ao desafio de reduzir a pobreza em áreas e setores que contribuem para a preservação ambiental e a proteção da biodiversidade.
- Implementar medidas de combate ao racismo ambiental.

**POVOS
INDÍGENAS**

Panorama geral

Os últimos anos têm sido marcados por conquistas da articulação indígena nacional. A criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e a incorporação dos próprios indígenas na estrutura de gestão tanto da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) quanto da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) mostram que o debate sobre o orçamento e a execução das políticas indígenas estão cada vez mais qualificadas e sendo apropriadas pelos seus atores principais: os próprios indígenas. Trata-se de um esforço essencial para romper o ciclo de tutela próprio do Estado brasileiro em relação às referidas populações. No entanto, ainda que conquistas tenham sido realizadas, as investidas das forças anti-indígenas também avançam em todas as frentes, desde o Supremo Tribunal Federal (STF), com a desastrosa tentativa de uma **Câmara de Conciliação**, que pretendia permitir a exploração econômica em terras indígenas, até o Congresso Nacional, com a **PEC nº 48/2023**, que novamente tem a finalidade de instituir a já considerada inconstitucional tese do marco temporal.

Um dos principais desafios que se apresentam para os povos indígenas continua sendo a demarcação e a proteção dos seus territórios. É uma preocupação que precisa ser assumida por toda a sociedade, uma vez que a proteção desses territórios e o manejo consciente realizado pelos povos indígenas constituem uma barreira crucial para evitar o avanço do colapso climático que se avizinha e do qual todas as populações – urbanas, rurais e das florestas – já começaram a sentir os efeitos. A proteção dos territórios indígenas significa a própria sobrevivência de todos nós.

Nesse sentido, o ano de 2024 foi positivo no que tange ao avanço da homologação e da demarcação de terras indígenas, sobretudo em comparação aos últimos anos. Porém, ainda avança em um ritmo consideravelmente mais lento do que a urgência demanda. Segundo o **Censo Indígena** realizado em 2022, a população indígena aumentou nos últimos anos, tanto nas áreas urbanas quanto nas terras indígenas (TI). Em 2024, 11 terras indígenas foram reconhecidas por meio de portarias declaratórias e mais cinco foram homologadas pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas, ao passo que, em quatro anos de governo Bolsonaro, nenhuma foi.

O orçamento direcionado para a agenda indígena foi recomposto e está sendo gerido em conjunto com representantes indígenas, mudando o cenário da gestão anterior. No entanto, ainda há muitos desafios pela frente. Segundo o **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil**, organizado pelo Conselho Indígena Missionário (CIMI), os números relativos à mortalidade infantil indígena em 2023 ainda vinham em aumento crescente. É de suma importância acompanhar a evolução desses números nos próximos anos para que se possa entender se o aumento de recursos para a saúde indígena foi eficiente para reduzir o número de óbitos evitáveis, problema vivido historicamente pelos povos indígenas e agravado com o contexto político e sanitário da gestão passada. Da mesma forma, continua urgente a questão da demarcação das terras indígenas como medida essencial para conter as investidas e articulações que buscam se apropriar desses territórios.

5.1. Balanço dos gastos federais em 2024

Foi possível monitorar, em 2024, o começo do novo Plano Plurianual (PPA 2024-2027) a partir das principais ações executadas pelos três órgãos indigenistas: o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai). O novo PPA trouxe a reorganização das ações da pasta nos seguintes programas orçamentários:

- **1617** Demarcação e gestão dos territórios indígenas para o bem viver, sustentabilidade e enfrentamento da emergência climática [MPI e Funai].
- **5838** Direitos pluriétnicos culturais e sociais para o pleno exercício da cidadania e o bem viver dos povos indígenas [MPI e Funai].
- **5122** Saúde indígena [Sesai].

A análise foi realizada a partir das ações orçamentárias que tiveram suas rubricas mantidas, de modo que foi possível comparar os anos de 2023 e 2024. Cabe ressaltar também o importante papel, a partir de 2020, da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709 no orçamento, ao destinar, por meio de crédito extraordinário, recursos para os povos indígenas afetados pela pandemia de Covid-19.

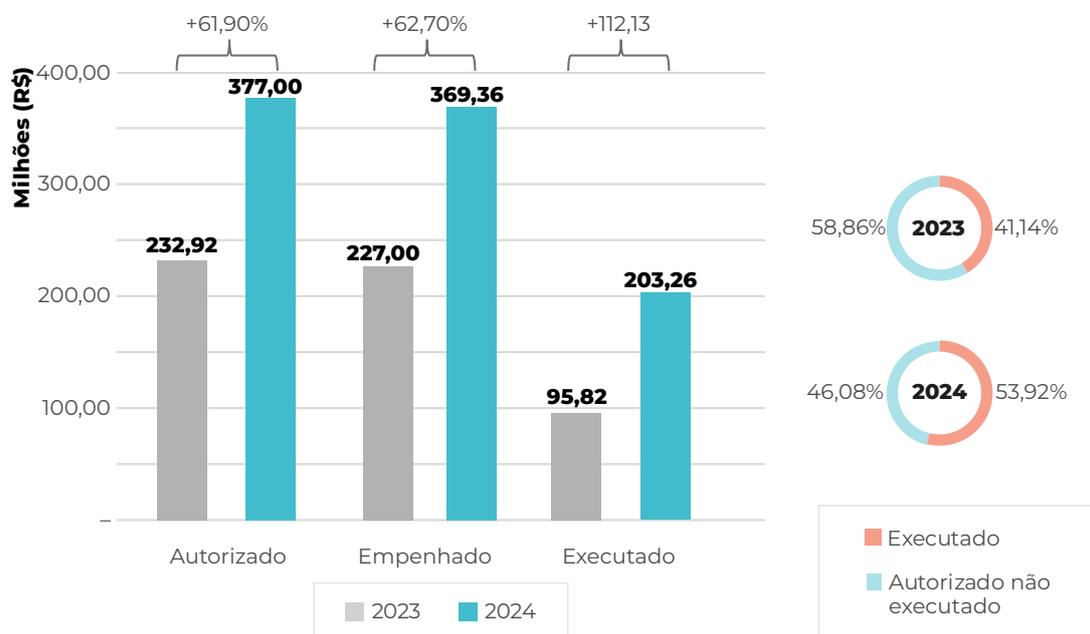
5.1.1. Demarcação e gestão dos territórios indígenas para o bem viver, sustentabilidade e enfrentamento da emergência climática (1617)

O programa orçamentário 1617, coordenado pelo Ministério dos Povos Indígenas, em sua única ação finalística, intitulada: “Regularização fundiária, proteção e gestão dos territórios indígenas” (20UF), tem como objetivo, tal como explícito em seu nome, assegurar aos povos indígenas a proteção, a posse plena e o usufruto exclusivo de seus territórios, conforme o previsto na Constituição Federal de 1988 e nas legislações complementares posteriores. Do valor total de R\$ 377 milhões dos recursos autorizados, quase R\$ 190 milhões (50,33%) provêm de crédito extraordinário, por meio da ADPF 709.

Quando analisamos a evolução dos recursos destinados à ação 20UF nos dois últimos anos, é possível notar que, em 2024, houve um aumento de 62% no valor autorizado em relação a 2023, quando a ação passou de R\$ 232 milhões para R\$ 377 milhões. A execução financeira, ou seja, o valor total pago, somado aos recursos empenhados, porém não executados de outros anos (restos a pagar), também aumentou: em 2023, apenas 41% do recurso foi gasto, enquanto em 2024 a porcentagem subiu para 53%.

GRÁFICO 25 Execução financeira da ação 20UF | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

5.1.2. Direitos pluriétnicos culturais e sociais para o pleno exercício da cidadania e o bem viver dos povos indígenas (5838)

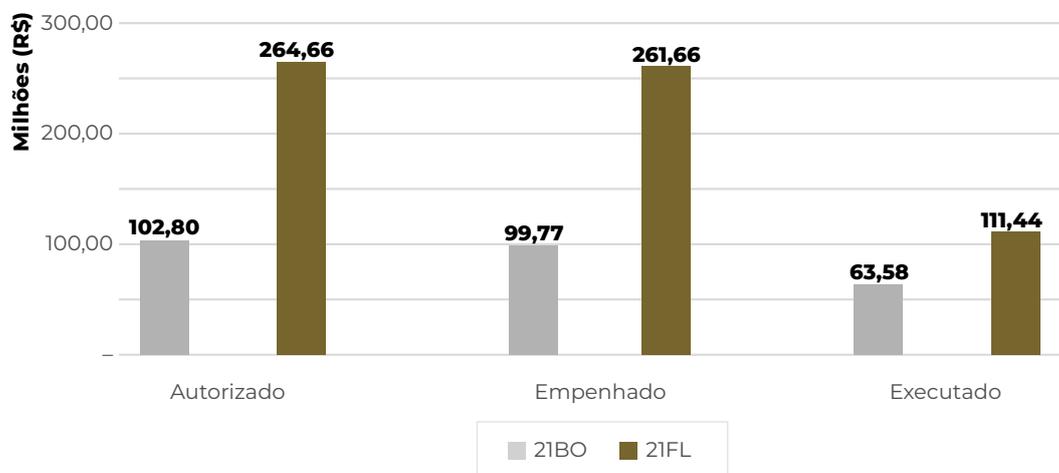
O objetivo do Programa 5838, coordenado pelo MPI e pela Funai, trata da gestão das políticas indigenistas e da garantia de direitos, como os de ter documentação e benefícios sociais, assim como a garantia de preservação do seu patrimônio cultural. As duas ações orçamentárias desse programa são as seguintes:

- **21BO** Direitos pluriétnicos-culturais e sociais dos povos indígenas [executada pela Funai].
- **21FL** Gestão de políticas para povos indígenas [executada pelo MPI].

O programa contou com aportes, nas duas ações, da ADPF 709, já mencionada anteriormente, e da ADPF 743, cujo teor é o combate às consequências das catástrofes climáticas, como as estiagens e os incêndios.

GRÁFICO 26 Participação de cada ação perante o total do Programa 5838 | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



21BO Direitos pluriétnicos-culturais e sociais dos povos indígenas [executada pela Funai].
21FL Gestão de políticas para povos indígenas [executada pelo MPI].

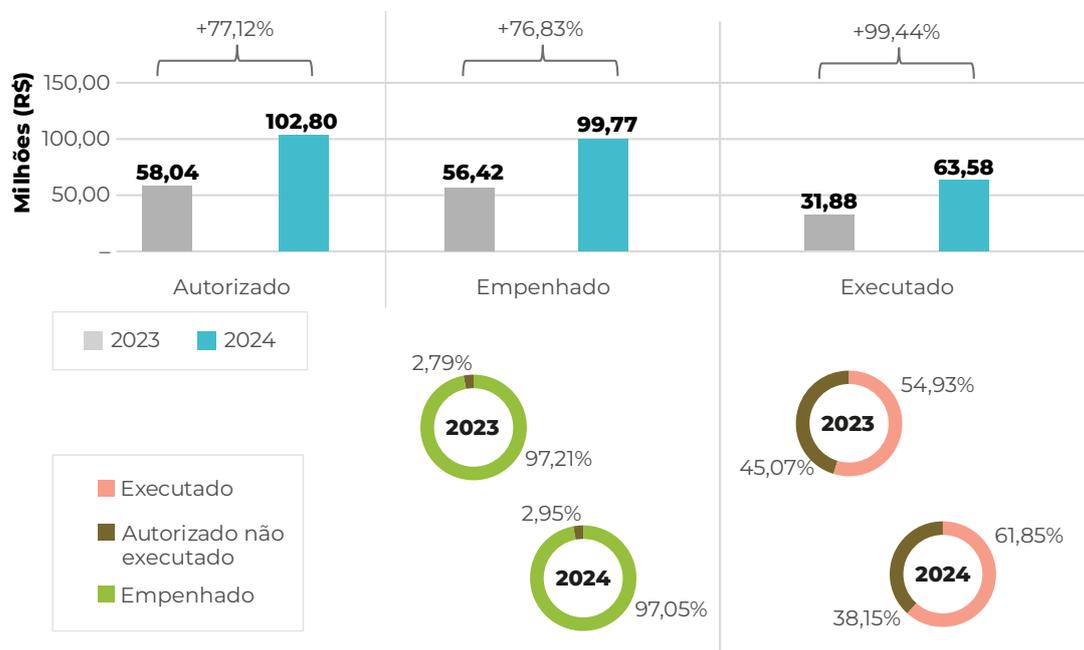
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

A ação 21FL, executada pelo MPI, é uma novidade do último PPA e, portanto, não possui correspondência com nenhuma ação anterior. Ela é também a única ação finalística de administração direta do Ministério dos Povos Indígenas. Foram executados, em 2024, por volta de R\$ 111 milhões, cerca de 42% do valor total autorizado de R\$ 246 milhões. A política trata da gestão das políticas indigenistas, contemplando a participação social e a consulta prévia, livre e informada, um dos principais dispositivos legais para resguardar a autonomia indígena. Sua baixa execução indica que ainda há espaço para melhor estruturação do MPI, que, por ser um órgão novo, precisa de uma atenção especial para que possa melhor executar seus recursos. Nesse sentido, cabe destacar o alto empenho da ação (mais de 95% do seu valor total).

Já a execução da ação 21BO, de responsabilidade da Diretoria de Proteção de Direitos Sociais (DPDS) da Funai, executou quase 62% do seu valor autorizado de R\$ 102 milhões. Em comparação a 2023, seu valor autorizado total praticamente dobrou, assim como sua execução. Enquanto, em 2023, foi executado 55% do seu valor autorizado, em 2024 esse número subiu para quase 62%. Tal como na ação anterior, o valor empenhado supera os 95% do valor total.

GRÁFICO 27 Execução financeira do Programa 5838 | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Na referida ação, destacam-se os gastos relacionados à:

- promoção, à proteção e ao acompanhamento dos direitos sociais (cerca de R\$ 9,5 milhões);
- promoção dos direitos culturais (cerca de R\$ 3 milhões);
- promoção da cidadania e da educação (cerca de R\$ 9,5 milhões);
- infraestrutura comunitária (R\$ 5 milhões);
- valorização do papel das mulheres indígenas (R\$ 5 milhões);
- promoção, à proteção, ao apoio e à qualificação das políticas públicas voltadas à primeira infância (R\$ 600 mil).

O Programa 5838, no total, teve R\$ 367 milhões autorizados, dos quais 98% foram empenhados, mas somente 47% foram executados.

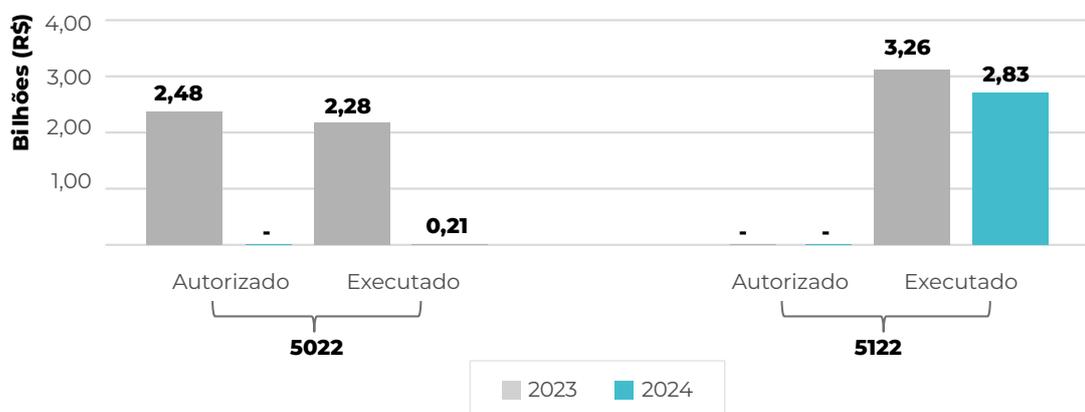
5.1.3. Saúde indígena (5122)

A saúde indígena está a cargo da Secretaria Especial de Saúde Indígena, que é vinculada ao Ministério da Saúde. Os objetivos do programa orçamentário 5122 são promover a saúde indígena e também garantir a infraestrutura de saneamento básico para essas populações. Seus recursos são repassados aos 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), que são coordenados por entidades conveniadas. Os gastos geralmente não apresentam atrasos e permitem o acompanhamento de sua execução somente até o repasse para as conveniadas. É um modelo de funcionamento ágil, porém menos transparente, uma vez que sua execução é realizada por organizações privadas.

É possível ver que a agenda tem ganhado repercussão e mais orçamento após o escândalo provocado pela crise sanitária no território Yanomami. Porém, ainda que os recursos repassados estejam mais volumosos que os dos anos anteriores, quando a saúde indígena operava por intermédio do programa “Proteção, promoção e recuperação da saúde indígena” (5022), é importante notar que a poluição da água e os outros problemas ambientais que geram enfermidades nos territórios indígenas também exigem o aumento da complexidade e dos custos da atenção em saúde. Além disso, mais uma vez, é central que os territórios indígenas sejam devidamente demarcados e resguardados, como forma de assegurar a saúde integral e evitar a contaminação sistemática desses territórios.

GRÁFICO 28 Recursos autorizados e execução dos Programas 5022 e 5122 | Em 2023 e 2024

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

TABELA 12 Execução financeira do Programa 5022 | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano (SIAFI)	Programa	Autorizado	Pago + RP pago
2024	5022	R\$ 0,00	R\$ 210,43

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

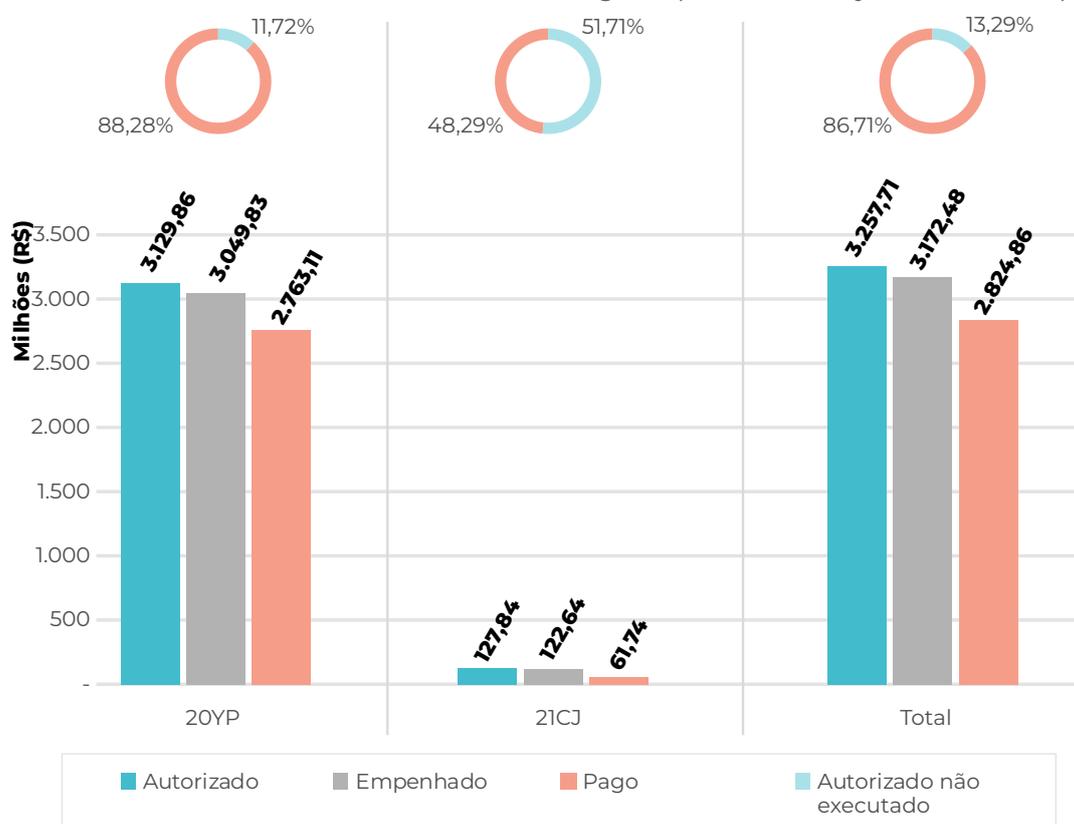
O programa, em 2023, teve autorizado o valor de quase R\$ 2,5 bilhões. Em 2024, após a mudança de rubrica, o valor autorizado foi de R\$ 3,2 bilhões, o que equivale a um aumento de quase 24%. A execução financeira em 2023 foi de R\$ 2,3 bilhões, enquanto em 2024 passou para R\$ 2,8 bilhões. Além disso, é importante mencionar que cerca de R\$ 210 milhões também foram executados em 2024, recurso que consta ainda nos restos a pagar pagos da ação 5022.

O programa de saúde indígena é composto por duas ações:

- **20YP** Promoção, proteção e recuperação da saúde indígena.
- **21CJ** Saneamento básico em aldeias indígenas para prevenção de doenças e agravos.

GRÁFICO 29 Orçamento das ações 20YP e 21CJ | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



20YP Promoção, proteção e recuperação da saúde indígena.

21CJ Saneamento básico em aldeias indígenas para prevenção de doenças e agravos.

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

No total, é possível ver que foram destinados à saúde indígena aproximadamente R\$ 3,2 bilhões no ano de 2024, dos quais aproximadamente 87% foram executados. Destaca-se que uma grande parte desse valor foi destinada à ação 20YP. Já a ação 21CJ, de menor porte, que se refere à questão do saneamento, teve uma execução de apenas 48% do valor total.

Recomendações

Ao longo de 2025, para que de fato sejam efetivados os direitos indígenas, fazemos as seguintes recomendações.

- Destinar recursos mais robustos e melhorar a capacidade governamental de atuação coordenada para enfrentar as investidas criminosas que avançam sobre as terras indígenas.
- Monitorar continuamente a questão sanitária e a execução do orçamento voltado para a saúde indígena.
- Avançar na reestruturação e na recomposição do quadro de servidores da Funai e no fortalecimento do MPI, para que tais órgãos possam aumentar a sua capacidade de execução orçamentária.
- Dar seguimento às homologações e às demarcações de terras indígenas, de modo que seus respectivos processos possam acontecer em uma temporalidade condizente com a urgência que se apresenta.

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 4.887/2003,¹ 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), dentre 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 4.887/2003 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 representantes de 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 desse 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 as ações orçamentárias que tiveram alocação de recursos.

Com a chegada da pandemia de Covid-19, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) entrou com uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (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, além de outras decisões constantes na ADPF relativas à segurança alimentar e nutricional, ao saneamento básico, ao acesso à água e à proteção dos territórios.

¹ Trata-se de um decreto que foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239, que tramitou de 2004 a 2018, mas o STF entendeu que o decreto era, sim, constitucional, garantindo o direito dos quilombolas aos seus territórios.

No primeiro ano do governo Lula, iniciou-se a retomada e a reestruturação das políticas públicas para o referido público, com a promulgação do Decreto nº 11.447/23, de criação do Programa Aquilomba Brasil, 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. Em 2024, com a elaboração do novo PPA 2024-2027, os quilombolas retornaram ao planejamento da política pública.

No Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), foi criada a Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais (SETEQ). Já em 2023, o Programa Governança Fundiária passou a reinvestir na ação 210Z (“Identificação, reconhecimento e titulação de territórios quilombolas”).

No Ministério da Igualdade Racial (MIR), foi criada a Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos (SQPT). Por sua vez, em 2024, o novo Programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”) alcançou R\$ 38,29 milhões em recursos autorizados.

Além disso, outros órgãos federais – como o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde – também passaram a desenvolver ações para as comunidades quilombolas.

Entre os anos de 2023 e 2024, foram titulados 32 territórios quilombolas e publicados 27 decretos de interesse social, o que constitui resultados realmente concretos e muito positivos, se considerarmos o passivo histórico da colonização escravista e o passivo perverso do governo Bolsonaro para com essas comunidades.

Em nosso relatório anterior, alertamos para a necessidade de aumentar os recursos para o fomento ao desenvolvimento local sustentável, com foco na soberania alimentar e nutricional e na 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.

Também recomendamos 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 com aquelas afetadas por empreendimentos financiados pelo Estado, seja com recursos orçamentários, seja com incentivos fiscais.

A seguir, apresentaremos os dados da execução financeira do orçamento de algumas das políticas voltadas para os quilombolas, com o seguinte critério: serão apresentadas somente aquelas etiquetadas para o referido público. Isso significa que existem outras ações em curso, extraorçamentárias ou para públicos em geral (como, por exemplo, para os agricultores familiares), que têm impacto nas comunidades, mas não é possível, pela análise

orçamentária, visualizar o recurso específico destinado a elas. A etiquetagem possibilita que sejam monitorados os recursos específicos; por isso, reforçamos no relatório anterior a importância de que o governo crie ações orçamentárias etiquetadas – sensíveis a gênero, raça e etnia –, viabilizando, assim, o controle social.

6.1. Balanço dos gastos federais para 2024

6.1.1. Regularização fundiária (ação 210Z)

A garantia do direito ao território é a principal pauta das comunidades quilombolas. É por meio do território regularizado que se garante a segurança das famílias em relação a invasores de terras, além de possibilitar a autonomia e a implementação de políticas públicas. A média anual de assassinatos de lideranças quilombolas é de oito pessoas, segundo estudo elaborado pela Conaq.² De acordo com a ONG Terra de Direitos, em levantamento publicado em 2023, no ritmo de titulações que precedeu aquele ano, o Brasil demoraria mais de 2 mil anos para titular todos os territórios quilombolas.

Em 2024, o Programa 5136 (“Governança fundiária, reforma agrária e regularização de territórios quilombolas e de povos e comunidades tradicionais”), por meio da ação 210Z (“Identificação, reconhecimento e titulação de territórios quilombolas”), contou com recursos autorizados de R\$ 65,31 milhões, o que corresponde a um aumento considerável em relação aos R\$ 2,6 milhões alocados em 2023 (recurso irrisório, resultado da proposta de orçamento enviada por Bolsonaro antes de entregar o cargo). Do valor autorizado, foram empenhados R\$ 60,58 milhões, sendo que a execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) foi de R\$ 28,63 milhões, o que corresponde a 44% do total autorizado.

Em 2024, o MIR também atuou para a assinatura do **Termo de Conciliação de Alcântara**, no Maranhão, que – embora tenha gerado polêmicas entre setores dos movimentos sociais – não deixa de ser um marco para uma disputa política histórica das comunidades com a Marinha do Brasil e o programa espacial brasileiro, que abrange 40 anos. O termo prevê a garantia da regularização fundiária e a implementação de políticas públicas no território. Assim, foram R\$ 15,3 milhões alocados em 2024 para políticas específicas para essas comunidades no âmbito do MIR.

Também foi criada a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), uma demanda histórica dos movimentos quilombolas, que prevê a implementação de planos locais de gestão territorial e ambiental a partir dos contextos de vida das comunidades quilombolas.

² Infelizmente, o Congresso Nacional ainda não aprovou a entrada do Brasil no **Acordo de Escazú**, instrumento político e jurídico de acesso à justiça por parte dos defensores de direitos ambientais da América Latina e do Caribe.

6.1.2. Fomento à produção local (ações 21B9 e 21B6)

Outra iniciativa fundamental para a promoção da autonomia das comunidades é o fomento à produção local, pois esse investimento é potencial tanto para a promoção da segurança alimentar e nutricional quanto para a geração de renda por meio da comercialização dos produtos. Podemos destacar três ações orçamentárias relacionadas ao tema, todas desenvolvidas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA):

- **Ação 21B6** Assistência técnica e extensão rural (ATER).
- **Ação 21B9** Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso aos mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais.
- **Ação 21GB** Apoio e fortalecimento ao etnodesenvolvimento e ao acesso à terra e ao território dos povos e das comunidades tradicionais e quilombolas.

Na política de ATER, uma novidade positiva é que o MDA está etiquetando o orçamento por meio dos planos orçamentários; assim, embora o nome da ação seja genérico, nos planos orçamentários podemos encontrar a descrição dos seguintes públicos: mulheres, indígenas, assentados e comunidades tradicionais. Recomenda-se que, para 2025, os quilombolas sejam especificados, pois existem dezenas de povos e comunidades tradicionais no País e nem todos são quilombolas.

Para a ação 21B6, foram autorizados R\$ 239,01 milhões em 2024, com execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) no valor de R\$ 236,75 milhões (99%). Os recursos carimbados para as comunidades tradicionais, no entanto, foram de apenas R\$ 5,87 milhões (PO 0009). Não podemos afirmar, ainda, que o montante de recursos para o referido público ou para os quilombolas foi somente o mencionado, já que eles podem ter sido atendidos junto ao público em geral. Em 2023, a ação 21B6 contou com R\$ 218,09 milhões, com execução financeira de R\$ 139,04 milhões, mas nenhum plano orçamentário mencionou em sua descrição os povos e as comunidades tradicionais.

Em 2024, foram alocados R\$ 12,67 milhões por meio da ação 21B9 (“Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso aos mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais”). Trata-se de um recurso que ainda é muito ínfimo para o fomento às atividades produtivas dos agricultores, dos povos e das comunidades tradicionais, incluindo aí os quilombolas, ainda mais se considerarmos os vultosos recursos concedidos aos grandes produtores rurais. É urgente que o Governo Federal disponibilize recursos para a ação 21B9, uma vez que a agricultura familiar é a base da alimentação dos brasileiros e, também, porque somente a autonomia das comunidades quilombolas será capaz de realizar os seus direitos de forma plena. Em 2023, a ação 21B9 contou com R\$ 9,73 milhões, com execução financeira de R\$ 9,23 milhões.

Para o etnodesenvolvimento, o recurso autorizado foi muito baixo: apenas R\$ 2,47 milhões, com execução de R\$ 1,02 milhão (41%).

Fica muito nítido, portanto, que ainda que o Governo Federal tenha avançado com os decretos de titulação, a promoção da autonomia das comunidades quilombolas, por meio da produção local, não é uma prioridade na agenda governamental.

6.1.3. Gestão ambiental (ação 21F2)

Outro tema central na atualidade é a questão ambiental e climática. As comunidades quilombolas, assim como as indígenas, têm um papel fundamental na preservação e na geração da biodiversidade para o País, razão pela qual devem ser protagonistas dessa agenda; porém, para isso, precisam receber investimentos públicos.

Em 2024, foi lançada a iniciativa Naturezas Quilombolas na Amazônia Legal, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para o financiamento de projetos em 40 territórios. De acordo com o [Relatório de Ações e Políticas do Ministério da Igualdade Racial 2023-2024](#), elaborado pelo MIR, a iniciativa contou com investimentos de R\$ 33 milhões em 2024, advindos do Fundo Amazônia.

Uma ação presente no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) sinaliza para essa inclusão: a ação 21F2 (“Gestão socioambiental dos recursos naturais em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares”).

Porém, em 2024, foram autorizados somente R\$ 11,69 milhões para a ação 21F2, com execução de R\$ 6,51 milhões. Novamente, o investimento não dá conta de responder à intenção política sinalizada no PPA 2024-2027, em cujo documento a ação supracitada encontra-se mencionada no Programa 1189 (“Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade”). Fica a pergunta: prosperidade para quem?

6.1.4. Combate à fome (ação 2792)

Enquanto ainda são reduzidos os recursos para a promoção da autonomia das comunidades, o Governo Federal segue disponibilizando recursos para a distribuição de cestas básicas. Em 2024, foram alocados R\$ 192,84 milhões para as cestas por meio da ação 2792 (“Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional advindas de situações de emergência e calamidade pública”). O empenho foi de R\$ 188,76 milhões e a execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) foi de R\$ 194,67 milhões. Em 2023, a ação 2792 contou com recurso semelhante: R\$ 171,43 milhões.

Em que pese ser fundamental resolver o problema emergencial da fome, reafirmamos que é preciso investir de fato na segurança e na soberania alimentar e nutricional das comunidades quilombolas com base em uma perspectiva de autonomia.

6.1.5. Saneamento básico (ação 21C9)

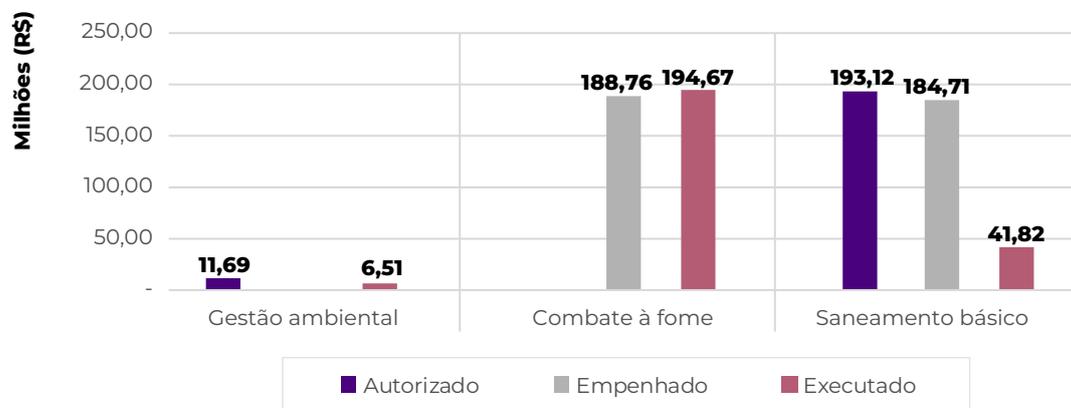
Outra ação que o Inesc tem monitorado desde o PPA 2020-2023 é a ação 21C9: “Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos)”.

Em 2024, a Conaq elaborou uma **nota técnica**, em parceria com o Inesc, na qual foi demonstrado que grande parte dos recursos da ação 21C9 – que, diferentemente de todas as outras iniciativas, não foi desfinanciada no governo anterior – não estava sendo alocada para as comunidades quilombolas. Na nota técnica, também foram apontados graves problemas de transparência no que concerne ao valor investido no saneamento dessas comunidades.

A ação 21C9, em 2024, teve R\$ 193,12 milhões de recursos autorizados, dos quais foram executados (recursos pagos + restos a pagar pagos) R\$ 41,82 milhões (22%). Foi empenhada uma boa parte do recurso (R\$ 184,71 milhões), o que sinaliza para a contratação de obras, cujos recursos, no entanto, as comunidades quilombolas não conseguem acessar. Um dos motivos, como demonstramos na nota técnica supracitada, é que os projetos das prefeituras não são elaborados para esses territórios.

GRÁFICO 30 Orçamento por área selecionada | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

6.1.6. Igualdade racial (ação 21FE)

O Ministério da Igualdade Racial desenvolveu diversas iniciativas para as comunidades quilombolas, abarcando a criação de redes, o fomento, o empoderamento e a visibilidade das comunidades, por meio do Programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”).

Em 2023, foi criada a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) (**Decreto nº 11.786/2023**), uma demanda histórica dos movimentos quilombolas,

que prevê a implementação de planos locais de gestão territorial e ambiental a partir dos contextos de vida das comunidades quilombolas, além de atuar para a assinatura dos decretos de titulação e na mediação em torno do território de Alcântara (MA), como citamos anteriormente.

Outra política pública lançada pelo MIR foi o Quilombo das Américas, durante a Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas de 2023 (COP 28), em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos. De acordo com o MIR, o objetivo do programa é articular a luta dos quilombolas de todo o continente com a preservação do meio ambiente, como uma medida para combater as mudanças climáticas. Isso porque pesquisas têm mostrado que, assim como os territórios indígenas, as terras quilombolas são preservadas devido ao modo tradicional de vida de tais comunidades. De fato, considerando-se a experiência em comum das comunidades negras na diáspora africana na América Latina, bem como os modos de vida e as estratégias de resistência em comum, é pertinente que o MIR fomente uma rede de comunidades que possa fortalecer a agenda do clima. Estão previstos investimentos de R\$ 121 milhões para o referido programa até 2028.

Conforme afirmamos no capítulo de igualdade racial desta publicação, a criação da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos (SQPT) foi um marco desta nova gestão, na medida em que retoma a atenção do Estado para públicos diversos que têm em comum o fato de sofrerem severas violações de direitos humanos, fruto do racismo e da herança colonialista do nosso país.

As atividades da SQPT são financiadas por meio do Programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”), que teve uma execução muito boa – de 76,39% (R\$ 29,54 milhões) – do valor total autorizado de R\$ 38,29 milhões. A tabela 13 apresenta os recursos carimbados especificamente para as comunidades quilombolas no orçamento da SQPT.

TABELA 13 Execução financeira dos recursos para quilombolas no âmbito do MIR | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)

Planos orçamentários (número/descrição)	Público-alvo	Autorizado	Empenhado	Pago
0003 Promoção, proteção e garantia dos direitos das populações e comunidades quilombolas	Quilombolas	R\$ 10,05	R\$ 11,68	R\$ 7,33
0004 Comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA	Quilombolas	R\$ 15,75	R\$ 17,82	R\$ 11,77

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

O MIR também articula as ações recém-criadas no Ministério da Educação (MEC) e no Ministério da Saúde (MS) para essas comunidades. No MEC, foi recriada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi), que iniciou o investimento na formação de professores, entre outras ações (*cf. o capítulo sobre educação desta publicação*). No MS, foi iniciada a implantação da primeira política específica para a população quilombola do Sistema Único de Saúde (SUS): a Política Nacional de Saúde Integral da População Quilombola (PNASQ), uma demanda histórica das comunidades.

Recomendações

Para 2025, recomendamos a implementação das seguintes ações:

- Regularização fundiária dos territórios quilombolas.
- Fomento à produção e à comercialização.

IGUALDADE

RACIAL

Panorama geral

Como denunciávamos anteriormente nos Balanços do Orçamento elaborados pelo Inesc, a Política de Promoção da Igualdade Racial e de Enfrentamento ao Racismo foi completamente desmontada na gestão de Jair Bolsonaro, com a exclusão desse público do Plano Plurianual (PPA) 2019-2023 e uma alocação mínima de recursos no âmbito do extinto Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

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 a referida agenda e o Congresso Nacional não aportou recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA) para as ações de enfrentamento do racismo. Trata-se de um cenário que, felizmente, foi revertido pelo novo governo, que alocou R\$ 73,75 milhões, dos quais R\$ 34,64 milhões (46,97%) foram executados em 2023.¹ Destaca-se, ainda, que houve um esforço, por parte do Ministério da Igualdade Racial (MIR), para o empenho das verbas, que chegou a 97% do total autorizado.

Além do orçamento, em 2023 o MIR iniciou a reestruturação da Política Nacional de Igualdade Racial e de Enfrentamento ao Racismo, tanto do ponto de vista da institucionalidade e da burocracia do MIR, quanto mediante uma atuação em outras esferas, a exemplo dos decretos² assinados pela Presidência da República para a criação das novas políticas públicas, que posteriormente foram organizadas no âmbito do novo PPA 2024-2027, por meio dos 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.

Assim, em 2024, o novo PPA 2024-2027 passou a vigorar. Com isso, o recurso autorizado foi da ordem de R\$ 125,34 milhões, quase o dobro do que foi alocado em 2023, materializando a intenção do governo de realmente dar prioridade a uma agenda tão fundamental.

No relatório anterior do Inesc sobre o Balanço do Orçamento de 2023, apontamos como um grande desafio para 2024 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), apostamos na tendência de aperfeiçoamento da atual gestão.

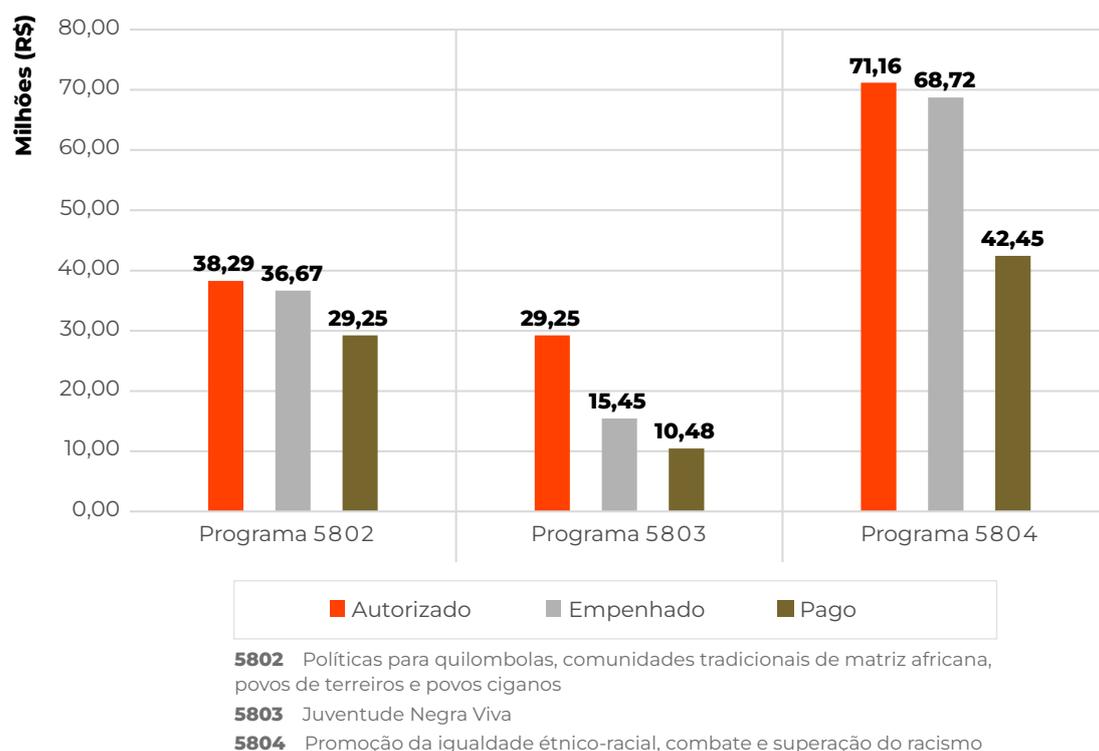
¹ Dados corrigidos pelo IPCA em janeiro de 2025, referentes aos planos orçamentários específicos para a igualdade racial, executados pelo MIR em 2023, nas seguintes ações orçamentárias: 21AR, 21AT, 21AU, respectivamente: “Promoção e defesa de direitos humanos para todos”, “Apoio ao funcionamento de conselhos e comissões de direitos humanos” e “Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Direitos Humanos”.

² Para acessar a lista completa dos decretos, cf. nosso relatório anterior em: <<https://inesc.org.br/balanco-do-orcamento-da-uniao-2023-brasil-em-reconstrucao/>>.

O gráfico 31 apresenta os dados da execução financeira em 2024, considerando os programas do novo PPA 2024-2027, que foi de 65,57%, ou seja, um aumento de 18,60 pontos percentuais em relação à execução financeira do ano anterior.

GRÁFICO 31 Execução financeira dos programas finalísticos do MIR | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Além disso, o MIR continuou a executar restos a pagar de anos anteriores, resultando em pagamentos no montante de R\$ 35,46 milhões, como demonstra a tabela 14. É importante ressaltar que os restos a pagar não necessariamente foram pagos com os recursos autorizados do ano orçamentário de 2024.

TABELA 14 “Restos a pagar” pagos pelo MIR | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)

Ações orçamentárias/PO	Autorizado	Pago	Restos a pagar pago
21AR Promoção e defesa de direitos humanos para todos (planos orçamentários específicos para a igualdade racial: 0000, 000J, 000I, 0002 e 0003)	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 35,44
21AT Apoio ao funcionamento dos conselhos e das comissões	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,01
PO 0007 CNPIR			
Total	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 35,45

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Assim, além da **execução financeira** de R\$ 82,19 milhões (59,25%) do recurso autorizado, o MIR executou R\$ 35,46 milhões de restos a pagar. A execução financeira total do MIR em 2024, portanto, foi de R\$ 117,65 milhões, o que é um montante considerável para uma política pública que estava sem recursos até 2022 e que passa a ser retomada em 2023.

A seguir, apresentaremos a execução financeira a partir do detalhamento de ações e planos orçamentários, em diálogo com o **Relatório de Ações e Políticas do Ministério da Igualdade Racial 2023-2024**, elaborado pelo MIR.

O Ministério da Igualdade Racial (MIR) tem a missão de criar diretrizes e políticas públicas. Por isso, é importante salientar esse caráter, pois a sua função primordial é articular, junto aos outros órgãos da Administração Pública Federal, no âmbito do Pacto Federativo e na atuação política no Congresso Nacional, para que tais políticas sejam concretizadas, especialmente por áreas finalísticas.

É o caso, por exemplo, das políticas para quilombolas, pois a regularização fundiária e a titulação dos territórios são funções do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Já a segurança alimentar e nutricional é uma atribuição da alçada do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), assim como a educação é uma atribuição do Ministério da Educação (MEC), e assim por diante. Todas essas ações compõem o Programa Aquilomba Brasil, de modo que é uma tarefa do Ministério da Igualdade Racial monitorar e permanecer em constante diálogo com as áreas finalísticas, para a sua efetivação. O mesmo ocorre com os outros públicos atendidos pelo MIR e pelo Plano Juventude Negra Viva (PJNV).

Trata-se de um preâmbulo importante para a compreensão dos resultados do relatório de prestação de contas do MIR, no qual os investimentos anunciados são aportados por mais de um órgão. A seguir, iremos nos ater aos valores executados pelo MIR para as suas ações de articulação, fomento, construção de diretrizes e eventuais ações finalísticas do

próprio Ministério da Igualdade Racial. Há, ainda, ações que não envolvem investimentos diretos, como a proposição de leis e a criação de indicadores.

Salientamos, ainda, que não será possível fazer comparações com o ano de 2023, pois naquele primeiro momento o MIR precisou utilizar a estrutura orçamentária do governo anterior, que não tinha ações orçamentárias específicas para o tema, mas sim planos orçamentários (instrumentos de gestão) que viabilizaram a execução do recurso. A comparação será feita em poucos casos nos quais houver alguma correspondência em relação ao objeto do gasto.

7.1. Balanço dos gastos federais para 2024

7.1.1. Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos

A criação da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos (SQPT) foi um marco desta nova gestão, na medida em que retoma a atenção do Estado para públicos diversos que têm em comum o sofrimento de severas violações de direitos humanos, fruto do racismo e da herança colonialista do nosso país.

As atividades da SQPT são financiadas por meio do Programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”), que teve uma execução muito boa, de 76,39% (R\$ 29,25 milhões) do valor total autorizado de R\$ 38,29 milhões.

O Programa 5802 conta com uma ação orçamentária (21FE, de mesmo nome do programa) e diversos planos orçamentários, que contemplam cada um dos públicos nomeados. A execução financeira em 2024 se deu conforme o apresentado na tabela 15.

TABELA 15 Execução financeira do Programa 5802, por público beneficiário | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)

Planos orçamentários (número/descrição)	Público-alvo	Autorizado	Empenhado	Pago
0000 Apoio à implementação de políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e ciganos – despesas diversas	Todos	R\$ 5,86	R\$ 5,54	R\$ 2,90
0001 Promoção, proteção e garantia dos direitos dos povos ciganos	Povos ciganos	R\$ 2,41	R\$ 2,29	R\$ 1,88
0002 Promoção, proteção e garantia dos direitos das comunidades tradicionais de matriz africana e povos de terreiro	Comunidades tradicionais de matriz africana e povos de terreiro	R\$ 4,20	R\$ 3,84	R\$ 2,54
0003 Promoção, proteção e garantia dos direitos das populações e comunidades quilombolas	Quilombolas	R\$ 10,05	R\$ 11,68	R\$ 7,33
0004 Comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA	Quilombolas	R\$ 15,75	R\$ 17,82	R\$ 11,77
Total	-	R\$ 38,29	R\$ 41,18	R\$ 26,44

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

No período de 2023 e 2024, foram titulados 32 territórios quilombolas e publicados 27 decretos de interesse social, que são resultados concretos e positivos, se considerarmos o passivo histórico da colonização escravista e o passivo perverso do governo Bolsonaro para com tais comunidades. Lembremos que o ex-presidente foi processado por cometer racismo durante a sua campanha justamente contra a população quilombola e, uma vez empossado, negou os direitos dos quilombolas em sua gestão, excluindo-os do PPA e cortando praticamente todos os recursos destinados ao referido público.

O retrocesso só não foi completo por causa da reação dos movimentos sociais, uma vez que, por meio da ADPF nº 742/2021, que foi acatada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), foi decidido que o poder público deveria garantir a saúde da população quilombola. A iniciativa deveria acontecer mediante a priorização de ações de vacinação e o monitoramento do acesso aos serviços de saúde, além de outras medidas constantes na ADPF relativas à segurança alimentar e nutricional, ao saneamento, à água e à proteção dos territórios. Algumas políticas públicas foram mantidas, mas muitas delas, mesmo com a cobrança sistemática do STF, não foram cumpridas por falta de recursos. Contudo, ressaltamos: o governo Lula precisa continuar investindo na regularização dos territórios quilombolas. De acordo com a Terra de Direitos, em [levantamento publicado em 2023](#), se for mantido o ritmo das titulações que precedeu aquele ano, o Brasil demoraria mais

de 2 mil anos para titular todos os territórios quilombolas e, portanto, cumprir o Artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que versa sobre o tema.

Conforme apresentamos no capítulo sobre quilombolas deste Balanço, o orçamento específico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar em 2024 para concretizar a regularização fundiária dos territórios quilombolas foi de R\$ 65,31 milhões, o que constitui um aumento considerável em relação aos R\$ 2,6 milhões alocados em 2023 (recurso irrisório, resultado da proposta de orçamento enviada por Bolsonaro antes de entregar o cargo).

Em 2024, o MIR também atuou para a assinatura do **Termo de Conciliação de Alcântara**, no Maranhão, que – embora tenha gerado polêmicas entre setores dos movimentos sociais – não deixa de ser um marco para uma disputa política histórica das comunidades com a Marinha do Brasil e o programa espacial brasileiro, que completa 40 anos. O termo prevê a garantia da regularização fundiária e a chegada de políticas públicas ao território, e conforme apresentado na tabela 16, foram R\$15,3 milhões em 2024 alocados para políticas específicas para essas comunidades no âmbito do MIR.

Também foi criada a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), uma demanda histórica dos movimentos quilombolas, que prevê a implementação de planos locais de gestão territorial e ambiental a partir dos contextos de vida das comunidades quilombolas.

Outra política pública lançada pelo MIR foi o Quilombo das Américas, durante a Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas de 2023 (COP 28), em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos. **De acordo com o MIR**, o objetivo do programa é articular a luta dos quilombolas de todo o continente com a preservação do meio ambiente, como uma medida para combater as mudanças climáticas. Isso porque pesquisas têm mostrado que, assim como os territórios indígenas, as terras quilombolas são preservadas devido ao modo tradicional de vida de tais comunidades. De fato, considerando-se a experiência em comum das comunidades negras na diáspora africana na América Latina, bem como os modos de vida e as estratégias de resistência em comum, é pertinente que o MIR fomente uma rede de comunidades que possa fortalecer a agenda do clima.

Em relação aos povos de matriz africana e de terreiros, o MIR apresenta, em seu relatório, o investimento de R\$ 114 milhões para os anos de 2023 e 2024, incluindo ações para a primeira infância, a educação, a segurança pública, a agricultura familiar e para cozinhas comunitárias. Infelizmente, não é possível monitorar tais recursos em outros ministérios, pois não existem ações orçamentárias com etiquetagem adequada, ou seja, que nomeiem os públicos nas classificações orçamentárias. Portanto, já deixamos como recomendação que o MIR atue para que os órgãos parceiros utilizem os planos orçamentários para descrever os públicos atendidos por um determinado orçamento, além de apresentar essas informações detalhadas no seu próximo relatório de balanço ou de gestão.

No que concerne ao orçamento do MIR, foram alocados R\$ 4,2 milhões para ações de articulação com outros órgãos e com a sociedade civil, dos quais foram empenhados R\$ 3,85 milhões (91%) e pagos R\$ 2,55 milhões (60%). Registra-se que foi lançado o Guia de Enfrentamento ao Racismo Religioso, além de dois importantes editais no mesmo tema: Edital Sabores e Saberes e Edital Mãe Gilda de Ogum, ambos voltados para a valorização da cultura e da economia locais.

Já em relação aos povos ciganos, o MIR apresentou, em seu relatório, um investimento de R\$ 15 milhões para a efetivação de dois eixos: “Direitos sociais e cidadania” e “Inclusão produtiva, econômica e cultural”. É importante registrar que foi publicado o **Plano Nacional de Políticas para Povos Ciganos em 2024**, o que é uma enorme vitória para uma política que havia sido abandonada mesmo depois do reconhecimento desses sujeitos de direitos no âmbito da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007) e do evento *Brasil Cigano – I Encontro Nacional dos Povos Ciganos*, em 2013.

Uma notícia positiva é a parceria entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado da Paraíba para a implementação dessas políticas públicas, uma vez que o referido estado tem a maior população cigana do Brasil. No âmbito do MIR, o recurso autorizado foi de R\$ 2,41 milhões, dos quais foram empenhados R\$ 2,29 milhões e pagos R\$ 1,89 milhão (78%). Novamente, recomenda-se que o MIR apresente de forma detalhada, em seu próximo relatório, os recursos de outros órgãos públicos na implementação dessa política, de maneira que nele constem os números das ações orçamentárias e as descrições dos planos orçamentários, para que seja possível realizar o efetivo controle social dos gastos.

7.1.2. Plano Juventude Negra Viva

O Plano Juventude Negra Viva (PJNV) se insere em um contexto absurdo de décadas de indicadores alarmantes, com uma média de 20 mil jovens negros assassinados por ano em nome de uma “guerra ao tráfico”, que escamoteia o racismo das abordagens policiais em todas as periferias e favelas do Brasil. Os dados mais recentes do **Atlas da Violência 2024**, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), apontam para uma estimativa de 52 mil homicídios em 2022: 49,2% envolveram jovens de 15 a 29 anos de idade e 76,5% das vítimas de homicídio eram pessoas negras. O estudo realizou análises específicas para dar suporte ao PJNV. Destacamos um achado do estudo:

Como resultado, houve duas constatações centrais: i) embora as taxas de homicídios de jovens negros e jovens brancos tenham apresentado redução entre 2017 e 2021, o decréscimo foi mais intenso entre jovens brancos do que entre jovens negros, o que ampliou a desigualdade em termos de vulnerabilidade à violência letal; ii) a escolaridade é um aspecto protetivo relevante contra

a violência letal, com efeitos distintos para jovens negros e jovens brancos, ponto que demonstra a incidência do racismo sobre o grupo de pessoas negras mediante um amplo conjunto de fatores.³

A partir de uma parceria do MIR com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), foi elaborado o **Índice de Vulnerabilidade da Juventude Negra à Violência**, que mensura a vulnerabilidade dos jovens brasileiros à violência em quatro dimensões: (I) mortalidade; (II) acesso à escola; (III) emprego e renda; e (IV) desigualdade. São de 2022 os dados apresentados na publicação, que detalha o índice. A partir de 2025, cabe ao MIR e aos seus parceiros calcular o índice ano a ano, para medir a efetividade das políticas públicas do PJNV.

O Governo Federal retomou os investimentos em educação, saúde e assistência social e criou programas específicos para incentivar os adolescentes e jovens a permanecer na escola, como o programa Pé-de-Meia. Porém, o arcabouço fiscal impede que o orçamento atual compense o desfinanciamento, que tem ocorrido desde 2015. Além disso, na atual conjuntura, é como se o Governo Federal buscasse implementar uma política de vida para os jovens, enquanto os governos estaduais, que são os responsáveis diretos pela segurança pública (e por prerrogativa constitucional), atuassem o tempo inteiro, nos últimos dois anos, para politizar as mortes em nome do ideário higienista e necropolítico da extrema direita. Os governadores de São Paulo e do Rio de Janeiro – respectivamente, Tarcísio de Freitas (Republicanos) e Cláudio Castro (PL) – têm atuado contra o controle das polícias por meio das câmeras corporais, além do fato de que têm dado declarações flagrantemente contrárias aos direitos humanos, que são garantidos na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Mas a Bahia, governada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), não fica atrás quando o tema é violência contra a população negra e periférica. Ainda de acordo com o Atlas da Violência, em 2022, a Bahia liderou as taxas de homicídios, com 45,1 por 100 mil habitantes, seguida por Amazonas (42,5) e Amapá (40,5). São Paulo (6,8), Santa Catarina (9,1) e Distrito Federal (11,5) registraram as menores taxas.

Outra recomendação de nosso Balanço anterior foi a de que o Plano Juventude Negra Viva (PJNV), por ser uma ação intersetorial, que envolve 18 ministérios, deveria disponibilizar dados detalhados, por órgão, sobre a execução dos recursos destinados ao alcance das metas do PJNV, previstas no PPA. Infelizmente, até o fechamento deste capítulo, não encontramos tais informações. No relatório do MIR, são citados investimentos, para o período de 2023 e 2024, nos seguintes órgãos do Executivo Federal: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (R\$ 58 milhões), Ministério do Esporte (R\$ 730 milhões), Ministério da Justiça e Segurança Pública (R\$ 24 milhões) e Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (R\$ 30 milhões). Porém, como não existem ações orçamentárias com etiquetagem de raça e juventude, não conseguimos identificar o investimento no portal Siga Brasil para o ano de 2024.

3 CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). Atlas da Violência 2024. Brasília (DF): Ipea; FBSP, 2024, p. 56. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14031>>.

A tabela 16 apresenta a execução financeira do Programa 5803 (“Juventude Negra Viva”), por meio da ação 21FF (“Fortalecimento de políticas em prol da vida e do bem viver da juventude negra”), ou seja, somente o recurso do MIR para a referida política pública, excluindo-se os recursos dos outros 18 ministérios.

TABELA 16 Execução financeira do Programa 5803 | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)

Autorizado	Empenhado	Pago
R\$ 15.897.682,36	R\$ 15.459.646,58	R\$ 10.483.104,07

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025.

7.1.3. Promoção da igualdade étnico-racial, combate e superação do racismo

O Programa 5804 tem centralidade na política de enfrentamento do racismo e da promoção da igualdade racial, por ser aquele que financia as atividades do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir). As políticas públicas organizadas de forma sistêmica têm uma chance muito maior de produzir resultados efetivos, pois envolvem mais institucionalidades e criam linguagens e objetivos em comum para o alcance de objetivos.

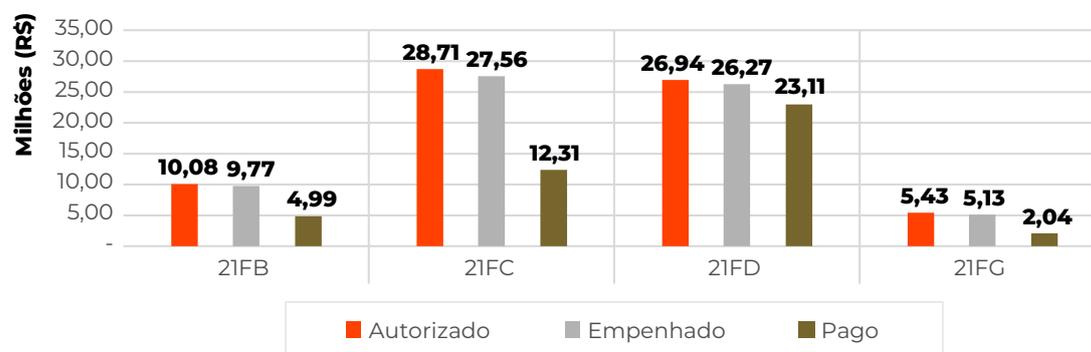
O Sinapir foi **criado** em 2010, quando da publicação do decreto do Estatuto da Igualdade Racial. Ele tem como característica a adesão voluntária dos estados e municípios (diferentemente, por exemplo, do SUS e do SUAS, para os quais a incorporação dos entes federados é obrigatória). Atualmente, são 282 partícipes. De 2019 a 2022, a referida política ficou parada em âmbito federal, mas o fato de estar capilarizada em 27 estados e 255 municípios garantiu que, de alguma forma, a política pública de combate ao racismo não morresse completamente. Em 2024, o MIR lançou o programa *Sinapir em Movimento*, com o objetivo de promover a reconexão do Governo Federal com os municípios no que diz respeito às políticas de promoção da igualdade racial.

Em 2024, com o novo PPA 2024-2027, o Sinapir passou a ser novamente fortalecido, agora com uma ação orçamentária específica: 21FC (“Monitoramento, aperfeiçoamento, articulação e estruturação de políticas de promoção da igualdade racial no âmbito do Sinapir”). Ainda como parte das atividades de reestruturação, em parceria com o Ipea, foi realizado o evento *Sistemas Nacionais de Políticas Públicas: caminhos para o fortalecimento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial*. Também foi disponibilizado um **painel interativo** com dados sociodemográficos sobre o tema no Brasil.

Além do Sinapir, o Programa 5804 tem outras três ações orçamentárias; dentre elas, aquela que financia o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR). A execução financeira do Programa 5804 em 2024 foi de 59,66% do valor autorizado. As informações por ações orçamentárias estão apresentadas no gráfico 32.

GRÁFICO 32 Execução financeira do Programa 5804 por ações orçamentárias | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)



21FB Fomento das políticas de ações afirmativas

21FC Monitoramento, aperfeiçoamento, articulação e estruturação de políticas de promoção da igualdade racial no âmbito do SINAPIR

21FD Fortalecimento e desenvolvimento de políticas para o enfrentamento ao racismo

21FG Apoio no funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Recomendações

- Recomenda-se que o MIR apresente um relatório sobre o Plano Juventude Negra Viva com os respectivos recursos e segundo as classificações orçamentárias oficiais (programa, ação e plano orçamentário), com todos os ministérios envolvidos, para viabilizar um melhor monitoramento da referida política pela sociedade civil.

MULHERES

Panorama geral

Todas as políticas públicas desenvolvidas por um governo impactam as mulheres. Nos relatórios do Inesc: “O Brasil com baixa imunidade” e “Um país sufocado” (respectivamente, os balanços dos orçamentos de 2019 e 2020), demonstramos como o Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) retirava recursos das políticas sociais, inclusive da saúde, impedindo que o Estado pudesse proteger a população da pandemia de Covid-19. Os números demonstram que as pessoas mais atingidas pela pandemia foram as mulheres, por ocuparem a linha de frente dos serviços de saúde, domésticos, de limpeza e dos cuidados, principalmente as mulheres negras. O Inesc também desenvolve análises que demonstram como as políticas econômicas (a exemplo da reforma tributária ou dos incentivos fiscais para o agronegócio, os combustíveis fósseis e a mineração) também impactam as vidas das mulheres: afinal, são as mulheres negras as que pagam mais impostos indiretos proporcionalmente e são as mulheres indígenas e quilombolas as mais afetadas por empreendimentos energéticos em seus territórios.

Em 2021, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabeleceu que, a partir de então, o Governo Federal deveria publicar anualmente, até 31 de janeiro de cada exercício, um relatório – referente ao exercício anterior – da execução do orçamento investido em políticas públicas para as mulheres, cuja determinação foi atendida pela publicação: “**A Mulher no Orçamento**”. A metodologia adotada pelo referido documento considera políticas universais e estruturantes que impactam as mulheres, abarcando as áreas de saúde, educação, proteção social, além das medidas específicas, como autonomia econômica, enfrentamento da violência contra as mulheres e acesso a direitos, como os de moradia, transporte, cultura e lazer. De acordo com o último **relatório publicado**, em 2023 tais recursos somaram R\$ 215,9 bilhões.

Note-se que a metodologia adotada pelo relatório há a ressalva de que, em muitos casos, não é possível identificar quanto do recurso foi especificamente destinado às mulheres, dado que as políticas em geral ainda são desenhadas sem a consideração das especificidades de gênero, ou seja, são feitas para homens e mulheres. Na revisão metodológica, o governo separou os gastos em **exclusivos** e **não exclusivos**, a fim de aperfeiçoar o cálculo do investimento na população feminina.¹ Até o fechamento deste Balanço, o relatório “A Mulher no Orçamento 2025: Ano base 2024” ainda não tinha sido publicado pelas autoridades federais.

O ano de 2024 foi o primeiro da execução do novo PPA 2024-2023. No caso das políticas públicas para as mulheres, isso significou a criação de três novos programas sob a gestão do Ministério das Mulheres (MM), além de outros ministérios terem criado ações orçamentárias específicas para as mulheres: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

1 Fonte: “Relatório A Mulher no Orçamento 2024: Ano base 2023”, página 11. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/2024_05_16_-_a_mulher_orcamento_2023.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2025.

Os programas criados no PPA 2024-2027 seguem as diretrizes do programa “Mulher, Viver sem Violência” (Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023). Além disso, estão sob o guarda-chuva das ações do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios (PNPF) (Decreto nº 11.640, de 16 de agosto de 2023):

- **5661** Igualdade de decisão e poder para as mulheres.
- **5662** Mulher, Viver sem Violência.
- **5663** Autonomia econômica das mulheres.

A política está estruturada de forma adequada, uma vez que abarca os serviços apresentados a seguir.

- (I) O Ligue 180, ou seja, a “porta de entrada” das políticas públicas, um canal seguro, por meio do qual as mulheres vítimas de violência podem ter o seu primeiro contato com as respectivas políticas, de modo que possam ser acolhidas e direcionadas para os serviços da rede de proteção.
- (II) A Casa da Mulher Brasileira, os centros de referência e a Casa da Mulher Indígena, que são estabelecimentos públicos com atendimento presencial para o acolhimento e o encaminhamento aos serviços (e, quando for necessário, também as casas-abrigo, para quando as mulheres estiverem em situações que representam grave risco para suas vidas).
- (III) A promoção da autonomia, tão necessária para que as mulheres vítimas consigam romper o ciclo de violência, muitas vezes reforçado pela dependência econômica em relação ao agressor. Trata-se de um serviço que se convencionou chamar de “porta de saída” das políticas públicas.
- (IV) Há, ainda, um programa orçamentário específico destinado à ocupação das mulheres nos espaços de poder, o que constitui um aspecto fundamental para a mudança cultural necessária para promover a equidade entre homens e mulheres em nossa sociedade.

Outro aspecto positivo na atualidade diz respeito à transparência. A publicação dos dados do Ligue 180, inexistente na gestão de Damares Alves, ministra das mulheres no governo de Jair Bolsonaro, foi retomada e está **disponível** no site oficial do Ministério das Mulheres. Também foi criado um **painel de monitoramento** da implementação das casas e dos centros de referência da mulher brasileira.

Em nosso relatório anterior, apontamos os avanços da nova estrutura programática do PPA 2024-2027 também em relação às agendas prioritárias e transversais nas quais as mulheres são um público-alvo. Para 2024, recomendamos que a agenda prioritária seria a de 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 de violência.

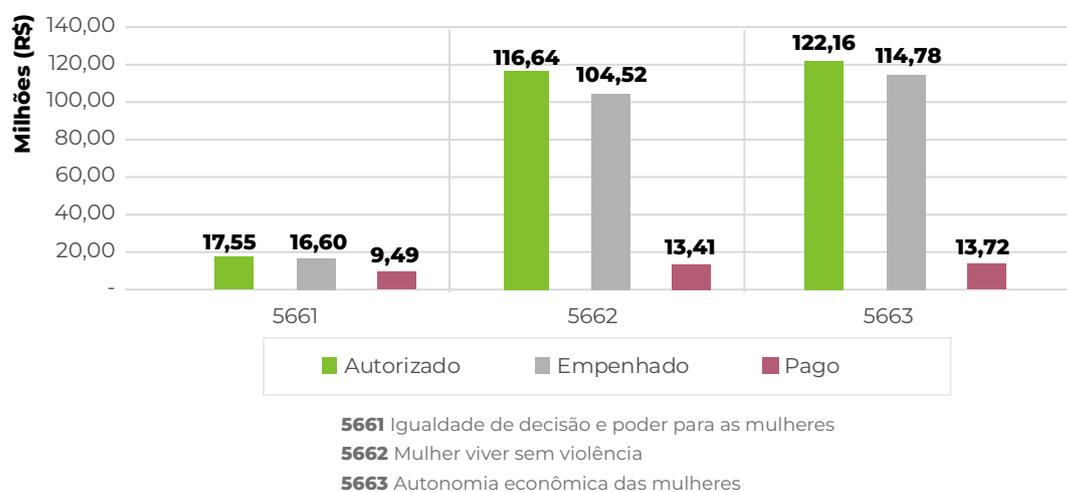
Apesar de todas essas excelentes notícias para a estrutura e a transparência da política pública, em 2024 a execução orçamentária dos novos programas do Ministério das Mulheres foi de apenas 14,28%, o que revela que os serviços não se concretizaram, ainda, nos territórios onde vivem as mulheres. Trata-se de um cenário bastante preocupante, considerando-se a urgência do enfrentamento da violência e de outras políticas públicas para as mulheres, principalmente diante do passivo gerado pelo governo anterior.

8.1. Balanço dos gastos federais para 2024

Conforme podemos observar no gráfico 33, o valor autorizado para os três programas foi de R\$ 256,36 milhões em 2024. Contudo, o valor pago foi de apenas R\$ 36,64 milhões, o que corresponde a 14,29% do total.

GRÁFICO 33 Execução orçamentária do Ministério das Mulheres/programas do PPA 2024-2027 | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

A execução orçamentária foi positiva em relação ao empenho dos recursos, o que constitui uma fase da despesa na qual os compromissos assumidos se materializam em contratos: foram empenhados 92% dos recursos autorizados.

Na medida em que os valores empenhados não foram pagos em 2024, foram gerados restos a pagar, para os anos posteriores, no valor de R\$ 199,27 milhões. Isso pode ocorrer por dois motivos: (I) dificuldades de gestão, ou seja, ritmo lento para operacionalizar os trâmites burocráticos necessários para compras, contratação de serviços, licitações,

convênios etc.; e (II) contratações plurianuais, a saber: contratos ou convênios que têm desembolsos previstos para mais de um ano.

É preciso ressaltar, ainda, que o Ministério das Mulheres executou restos a pagar – de anos anteriores – de ações orçamentárias extintas, mas que são compromissos firmados que precisam ser pagos. A tabela 17 apresenta os valores pagos de restos a pagar em 2024.

TABELA 17 “Restos a pagar” pagos pelo Ministério das Mulheres | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)

Ações/PO	RPP
Ação 218B Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres	R\$ 1,48
Ação 14XS Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas regiões de fronteira seca	R\$ 10,06
Ação 00SN Apoio à implementação das Casas da Mulher Brasileira e de Centros de Referência da Mulher Brasileira	R\$ 0,30
Ação 21AU / PO 003 Central de Atendimento de Direitos Humanos e à Mulher/Disque 100/Ligue 180	R\$ 3,96
Ação 21AR Promoção e defesa de direitos humanos para todos PO 0000 Despesas diversas	R\$ 35,81
Ação 21AR Promoção e defesa de direitos humanos para todos PO 000F Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	R\$ 3,47
Ação 21AR Promoção e defesa de direitos humanos para todos PO 000G Políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres	R\$ 1,71
Ação 21AR Promoção e defesa de direitos humanos para todos PO 000H Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	R\$ 5,59
Total	R\$ 62,42

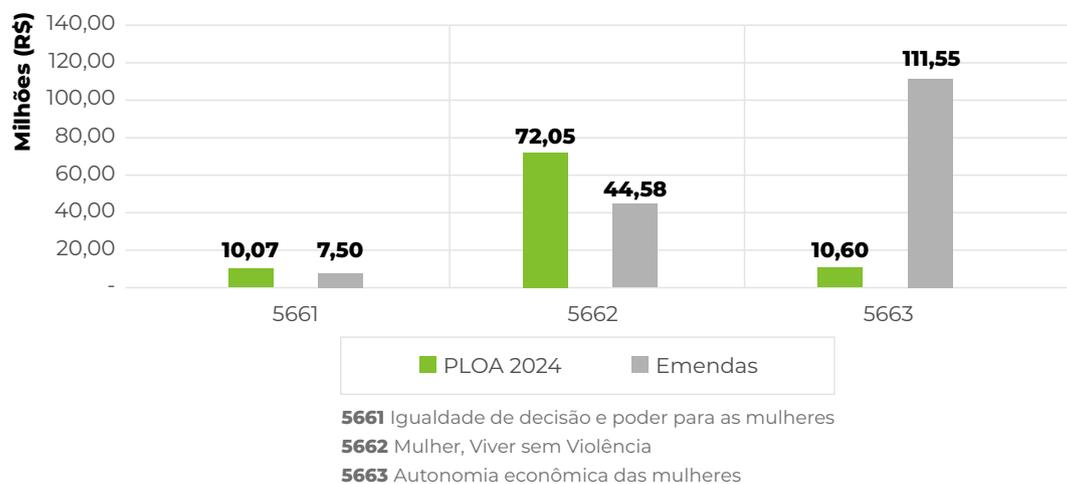
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Assim, considerando-se os recursos pagos do orçamento de 2024, mais os “restos a pagar” pagos de anos anteriores, o valor total da execução financeira do Ministério das Mulheres em 2024 foi de R\$ 99,06 milhões.

Há, ainda, uma informação relevante, a saber: o peso das emendas parlamentares para esses programas. É sabido que o orçamento público foi reconfigurado nos últimos anos, sendo que uma parte expressiva dos recursos está sendo apropriada pelo Congresso Nacional, por meio de emendas parlamentares. O volume de emendas disparou nos últimos anos, ao passo que medidas como o Teto de Gastos e o Novo Arcabouço Fiscal tendem a cortar recursos de políticas sociais, enfraquecendo a capacidade do Poder Executivo de planejar o gasto público. Em 2024, o recurso das emendas parlamentares representou 64% dos recursos aprovados para os três novos programas do PPA, como podemos observar no gráfico 34.

GRÁFICO 34 Valores das emendas parlamentares no orçamento do Ministério das Mulheres | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

A seguir, será apresentado o detalhamento da **execução orçamentária** dos três novos programas do Ministério das Mulheres, além do pagamento de restos a pagar de ações que foram extintas no âmbito do novo PPA, demonstrando, quando existirem, as suas correspondências em novas ações orçamentárias. Os recursos **pagos**, somados aos “**restos a pagar**” **pagos**, serão nomeados como **execução financeira**. Também apresentaremos a execução dos recursos de ações orçamentárias – do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) – que possuem marcadores de gênero.

Outras políticas públicas que impactam as mulheres, como o programa Bolsa Família e as políticas de saúde e de assistência social, não serão objeto de análise do presente balanço, pois estamos considerando somente aquelas medidas que nomeiam as mulheres em sua programação orçamentária, ou seja, que são exclusivas para o referido público.

8.1.1. Ministério das Mulheres

O Programa 5661 (“Igualdade de decisão e poder para as mulheres”) abarca duas ações orçamentárias:

- **21GF** Ampliação da participação efetiva das mulheres nos espaços de poder de decisão.
- **21GH** Atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Trata-se de um programa que teve R\$ 17,55 milhões autorizados para a implementação das duas ações citadas. Note-se que os gastos com emendas parlamentares representam 42,77% do valor autorizado para o referido programa.

A ação 21GF (“Ampliação da participação efetiva das mulheres nos espaços de poder de decisão”) teve recursos autorizados de R\$ 15,97 milhões, sendo que foram empenhados R\$ 15,08 milhões (94%) e foram pagos R\$ 8,77 milhões (55% do autorizado). É uma ação que não tem correspondência com qualquer outra ação orçamentária do governo anterior.

Em relação à ação 21GH (“Atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher”), foram autorizados R\$ 1,57 milhão, dos quais foram empenhados R\$ 1,51 milhão (96%) e executados R\$ 721 mil (46%). Embora tivesse uma correspondência com um plano orçamentário interno à ação 21AT (“Apoio ao funcionamento de Conselhos e Comissões de Direitos Humanos”), que financiava diversos conselhos de políticas públicas (de idosos, PcD, igualdade racial, PCTs, dentre outros), em 2023, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) não teve dotação orçamentária, conforme sinalizamos no relatório anterior do Inesc. Isso ocorreu porque o CNDM foi recomposto e as **novas conselheiras tomaram posse em julho de 2024**.

O Programa 5662 (“Mulher, Viver sem Violência”) abarca duas ações orçamentárias:

- **21GI** Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180).
- **00SN** Apoio à implementação das Casas da Mulher Brasileira e de Centros de Referência da Mulher Brasileira.

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. 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” das políticas públicas para as mulheres, ou seja, é por meio dele que as mulheres vítimas de violências entram em contato com a rede de proteção.

O serviço passou por uma reestruturação no atual governo. Em 2024, foi criada uma ação orçamentária específica para a referida política pública, a 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 serviço é prestado por uma empresa terceirizada (*call center*); então, é natural que o desembolso seja plurianual e sejam gerados restos a pagar. Em 2024, a ação teve R\$ 19,58 milhões autorizados, R\$ 18,80 milhões empenhados (96%) e R\$ 8,20 milhões efetivamente pagos (42% do autorizado). Também foram executados R\$ 5,73 milhões de restos a pagar da extinta ação 21AU (“Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos – SINDH”), que abarcava o Ligue 180 por meio de um plano orçamentário. Assim, o total da execução financeira do serviço, em 2024, foi de R\$ 13,93 milhões.

Em 2023, ainda sob a lógica do antigo PPA - onde o governo anterior realizou uma fusão do Ligue 180 com o Disque 100 (denúncias de violações de direitos humanos) –, a execução financeira do Ligue 180 foi de R\$ 36,09 milhões, sendo que R\$ 4,51 milhões eram de restos a pagar de anos anteriores..

A Casa da Mulher Brasileira (CMB) é um estabelecimento público que concentra serviços especializados e multidisciplinares para o atendimento das mulheres em situação de violência. Trata-se de uma ação 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, o que garante a integração com os serviços existentes de atendimento das vítimas de violência.

A novidade é a criação da Casa da Mulher Indígena, que prevê a entrega de uma unidade por bioma (Caatinga, Pampa, Pantanal, Amazônia, Cerrado e Mata Atlântica), priorizando os territórios indígenas com maior índice de violência contra mulheres. É uma política que está sendo construída pelo Ministério das Mulheres com o Ministério dos Povos Indígenas, por meio de um termo de cooperação.

Os recursos autorizados para a Casa da Mulher Brasileira em 2024 somaram R\$ 44,41 milhões, dos quais foram empenhados R\$ 41,66 milhões (94%), mas nada foi pago em 2024. Foram pagos R\$ 307,55 mil de restos a pagar de anos anteriores da mesma ação.

Foram executados, ainda, R\$ 10,06 milhões de restos a pagar da extinta ação orçamentária 14XS (“Construção da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres nas regiões de fronteira seca”).

Em 2023, a execução financeira para a Casa da Mulher Brasileira foi de R\$ 34,30 milhões, sendo que R\$ 33,30 milhões eram de restos a pagar de anos anteriores. Ou seja, a execução financeira da ação caiu 70,6% em 2024 no comparativo com 2023.

Porém, atenção: considerando-se os dados do painel de monitoramento, no qual se aponta a implementação de 29 casas e 17 em obras, pode-se inferir que essa diferença acontece pelo formato da execução da política pública, com contratos plurianuais, ou seja, na medida em que as entregas do contrato são feitas, são realizados os desembolsos financeiros do Ministério.

No tema do enfrentamento da violência, o Ministério executou, ainda, restos a pagar da ação 218B (“Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres”) no valor de R\$ 1,48 milhão.

Por fim, houve execução de restos a pagar da ação 21AR (“Promoção e defesa de direitos humanos para todos”) no valor de R\$ 41 milhões (planos orçamentários 0000, 000F e 000G).

Podemos dizer assim que, no tema do enfrentamento da violência contra as mulheres, a execução orçamentária em 2024 foi de apenas R\$ 13,41 milhões (valor pago) e a execução financeira (valor pago + restos a pagar pagos) foi de R\$ 57,72 milhões.

O Programa 5663 (“Autonomia econômica das mulheres”) possui apenas uma ação orçamentária: a ação 21GG (“Igualdade de direitos e autonomia econômica das mulheres”). Foi o programa com o maior volume de recursos autorizados no Ministério das Mulheres (R\$ 122,16 milhões).

Para o PLOA 2024, o Governo Federal enviou uma proposta de R\$ 10,48 milhões para o referido programa, um recurso que foi autorizado pelo Congresso Nacional. Todos os recursos aportados além desse valor advêm de emendas parlamentares: de comissão RP8 (Comissão Mista dos Direitos da Mulher), no valor de R\$ 4 milhões; de duas bancadas estaduais: Tocantins (R\$ 6,81 milhões) e Distrito Federal (R\$ 28,40 milhões); e 60 emendas individuais, no valor de R\$ 72,13 milhões. As emendas parlamentares representaram, portanto, 91% do recurso. Apesar do empenho de R\$ 114,78 milhões, a execução em 2024 foi de apenas R\$ 13,72 milhões (recurso pago).

No tema da promoção da autonomia, também foram executados restos a pagar do PO 000H (“Incentivo a políticas de autonomia das mulheres”) no valor de R\$ 5,59 milhões, da extinta ação 21AR (“Promoção e defesa de direitos humanos para todos”).

8.1.2. Orçamentos sensíveis a gênero

Os **orçamentos sensíveis a gênero** consistem em trazer a questão das desigualdades entre homens e mulheres para o planejamento e a gestão das políticas públicas de forma integral. Medidas macroeconômicas (por exemplo, que impactam diretamente as mulheres) pouco levam em consideração os impactos diferenciados de gênero. Um exemplo disso refere-se às injustiças fiscais que penalizam mais as mulheres, principalmente as negras, para cuja solução é necessário elaborar uma reforma tributária sensível ao gênero. Nas políticas públicas, pensar o impacto na vida das mulheres deve ser uma prerrogativa, se o Estado pretende promover a equidade.

Uma ferramenta importante dos orçamentos sensíveis a gênero é a etiquetagem, ou seja, nomear as mulheres nas programações e ações orçamentárias, indicando que uma política pública é específica e viabilizando o monitoramento e o controle social do recurso que, de fato, está indo para as mulheres. No novo PPA 2024-2017, três ministérios etiquetaram seu orçamento. Vamos apresentar, a seguir, como foi o desempenho de cada um deles na execução dessas ações.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) teve dotação inicial na LOA 2024 no valor de R\$ 47,17 milhões do Fundo de Segurança Pública para a ação orçamentária 00UZ (“Implementação de iniciativas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres”), mas o recurso autorizado foi reduzido para R\$ 14,68 milhões. Destes, R\$ 13,25 milhões foram empenhados e a execução financeira foi de R\$ 8,44 milhões. Os recursos foram alocados no plano orçamentário (PO) 0001: “Construção e ampliação de espaços voltados ao atendimento de mulheres vítimas de violência”.

Além disso, foi anunciado um programa de prevenção, intitulado: “Antes que Aconteça”, com o aporte de recursos, **anunciado** na imprensa, no valor de R\$ 315 milhões. Por meio de um pedido – pela via da Lei de Acesso à Informação (LAI)² – junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que **aparece** como parceiro do Senado Federal na implementação do referido programa, identificamos a ação orçamentária que financia a iniciativa: 2F07 (“Antes que Aconteça - Apoio e estruturação de políticas de autonomia, segurança, treinamento, inovação, pesquisa, desenvolvimento e capacitação e defesa feminina, prevenção, conscientização e combate à violência contra a mulher”).

A resposta ao pedido de acesso à informação informa que

o montante dos recursos executados pela Secretaria de Acesso à Justiça (SAJU) somam o valor de R\$ 118.978.703,79 (cento e dezoito milhões, novecentos e setenta e oito mil, setecentos e três reais e setenta e nove centavos), oriundos de emendas parlamentares individual e de comissão, detalhados de acordo com os dados extraídos do sistema Tesouro Gerencial e consolidados pela planilha anexa SEI nº 30755176.

² Protocolo nº 08198.004897/2025-59.

De fato, o portal Siga Brasil apresenta o mesmo valor empenhado, mas nada foi pago em 2024, o que gerou restos a pagar para anos posteriores.

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) aportou recursos por meio do Programa 5501 (“Estruturação da Política Nacional de Cuidados”).

A Política Nacional de Cuidados (PNaC) 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, pelas 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. Em 2024, o governo atuou para a aprovação da [Lei nº 15.069/2024](#), que instituiu a **Política Nacional de Cuidados**.

Além disso, foram realizadas outras atividades de diálogo com a sociedade civil organizada para o levantamento de informações sobre o plano nacional, que deverá trazer a materialização das diretrizes presentes no marco conceitual e na lei recentemente aprovada, a exemplo da governança e do orçamento para a sua implementação.

Tais atividades, em 2024, foram financiadas pela ação 21FQ (“Apoio à formulação e gestão da Política Nacional de Cuidados”), que teve R\$ 7,88 milhões autorizados, R\$ 7,3 milhões de empenho e R\$ 2,93 milhões pagos.

Por ser uma política nova, ela não tem correspondência com o orçamento de 2023.

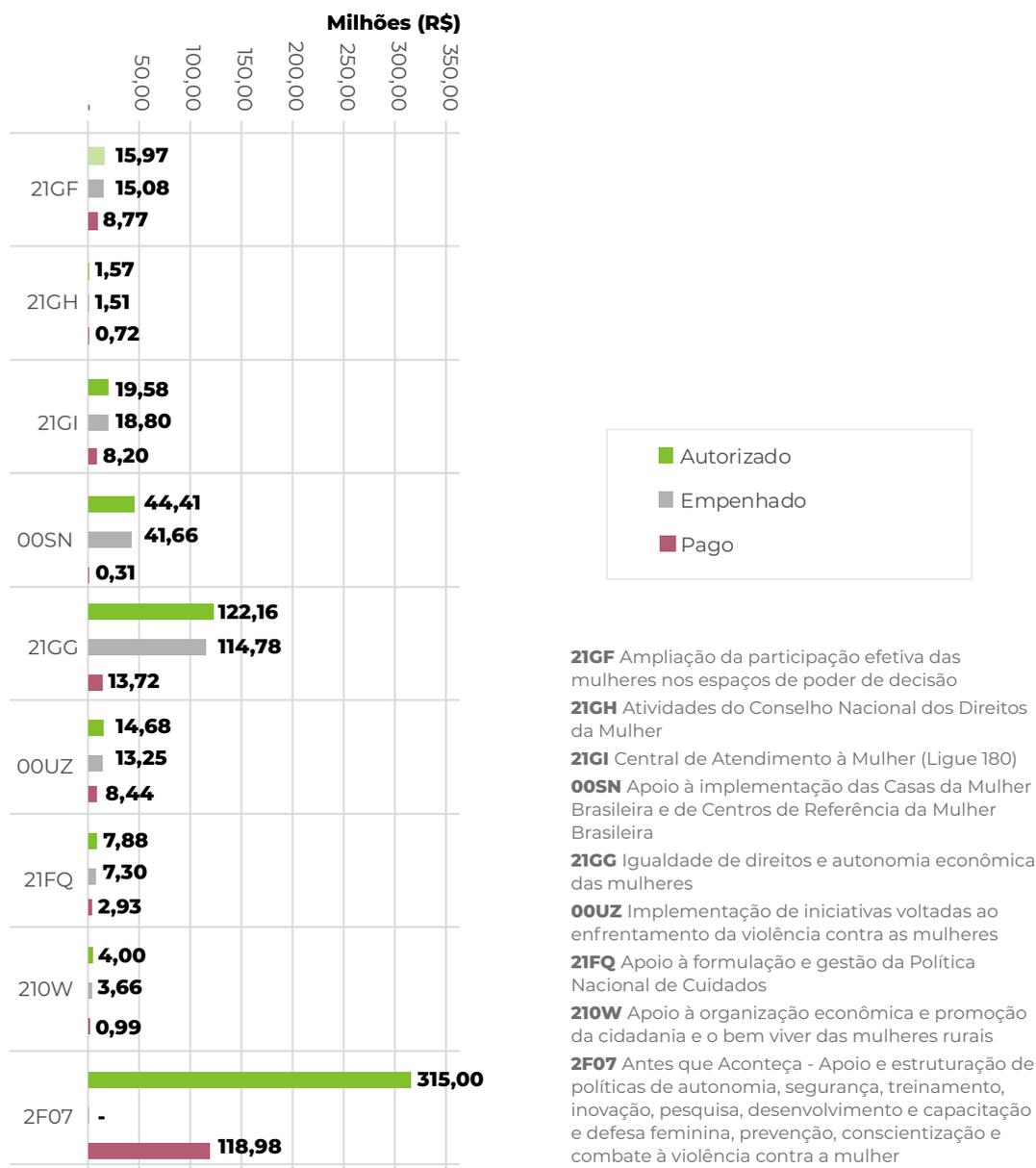
O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) aportou recursos etiquetados para mulheres por meio da ação 210W (“Apoio à organização econômica e à promoção da cidadania e ao bem viver das mulheres rurais”), que teve somente R\$ 4 milhões autorizados para 2024.

Trata-se de um recurso muito ínfimo, considerando-se o tamanho do desafio de promover os direitos das mulheres rurais, assentadas, acampadas, quilombolas e pertencentes a povos e comunidades tradicionais. Do referido valor, R\$ 3,66 milhões foram empenhados e R\$ 989 mil foram pagos.

A etiquetagem neste caso foi positiva; porém, os recursos não são incapazes de materializar o que descreve a ação. É recomendável que a referida ação tenha uma alocação progressivamente ampliada nos orçamentos dos próximos anos.

GRÁFICO 35 Resumo das ações executadas | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

GRÁFICO 36 Resumo dos pagamentos de restos a pagar das ações extintas | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)



21AU Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos

14XS Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas regiões de fronteira seca

218B Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres

21AR Promoção e defesa de direitos humanos para todos

000H Inventivo a políticas de autonomia das mulheres

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Recomendações

- Recomenda-se que o Ministério das Mulheres busque alternativas para aumentar o valor pago no ano orçamentário, apesar do arcabouço fiscal e dos decretos de reprogramação orçamentários, para gerar menos restos a pagar para anos posteriores.
- Recomenda-se que o Ministério da Justiça e Segurança Pública elabore um relatório específico sobre o programa “Antes que Aconteça”, apresentando os dados da implementação, o que possibilitará o controle social e a transparência sobre o referido programa.
- Recomenda-se que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e o Ministério das Mulheres realizem diálogos ampliados com a sociedade civil organizada sobre a nova Política Nacional de Cuidados, o que irá propiciar a participação social na construção, na implementação e no monitoramento do Plano de Ação.
- Recomenda-se, com urgência, o aumento dos recursos para a Política de Agricultura Familiar com o recorte de gênero, de forma a considerar o papel central das mulheres na produção local e na preservação do meio ambiente, por meio da ação 210W (“Apoio à organização econômica e à promoção da cidadania e ao bem viver das mulheres rurais”), de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

**CRIANÇAS
E ADOLESCENTES**

Panorama geral

Na análise do orçamento direcionado à infância e à adolescência em 2023, percebemos que houve um maior aporte orçamentário na maioria das áreas do governo quando comparamos os mesmos dados em relação aos anos anteriores. A educação infantil é um bom exemplo. No entanto, a melhoria não significou que crianças e adolescentes tiveram um acesso significativo às políticas públicas, porque o desmonte da gestão anterior foi de grandes proporções. Portanto, a análise da execução financeira do Governo Federal em 2024, em comparação com 2023, nos dará melhores condições de avaliar o compromisso desta gestão com a infância e a adolescência.

Outro fator a ser levado em conta é que, no ano de 2024, trabalhou-se oficialmente com o planejamento plurianual da gestão do governo Lula do primeiro ano de vigência do PPA 2024-2027, sobre o qual comentamos no **Balanco do Orçamento da União 2023: Brasil em reconstrução?**. Duas definições podem ser consideradas um ganho para a área dos direitos de crianças e adolescentes: a formulação de um programa direcionado especificamente para o referido grupo populacional e a consideração deste nas agendas transversais.

No balanço realizado pelo Inesc no ano passado, ponderamos que uma agenda que precisaria de atenção era a da intersetorialidade entre as diversas pastas do Governo Federal, pois sem a concretização dessa integração de forma coordenada, não é possível que se realize, de fato, essa transversalidade. Inserir ações pontuais em cada ministério não garante que elas serão orquestradas para uma execução adequada e eficiente. A análise de Silva (2024) demonstra que os vários órgãos envolvidos na agenda transversal de crianças e adolescentes estão implementando a política de forma segmentada: “Pode-se então afirmar, sem exagero, que no Brasil não existe uma política nacional articulada para crianças e adolescentes que implemente ações e programas a partir de estratégias e objetivos em comum” (SILVA, 2024).¹

Quando se trata das ações exclusivas para a infância e a adolescência, essa afirmação fica evidente. A maioria das políticas direcionadas prioritariamente para crianças e adolescentes no âmbito federal não é executada de modo intersetorial, nem no que tange à responsabilidade orçamentária nem no tocante à elaboração de estratégias conjuntas para o alcance dos objetivos das respectivas políticas (que sempre demandam essa integração) e dos objetivos e das metas elencados no PPA 2024-2027.

O Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e o escritório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) no Brasil elaboraram **um relatório** referente à agenda transversal de crianças e adolescentes no PPA 2024-2027, considerando todos os programas com políticas que afetam o público em questão, exclusiva ou não exclusivamente. O planejamento é admirável, mas a implementação não tem correspondido às expectativas que o próprio relatório suscitou.

1 SILVA, Enid Rocha Andrade. *Descoordenação e fragmentação no gasto com crianças e adolescentes no Brasil*. Revista Rosa, v. 10, nº 2. São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://revistarosa.com/10/criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

Ainda sobre o novo PPA, a visão de futuro apresenta como princípios a democracia, a equidade e o desenvolvimento, além de três eixos, que foram dispostos como centrais para o governo Lula: 1) Desenvolvimento social e garantia de direitos; 2) Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e 3) Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania. O eixo 1 apresenta 31 indicadores-chave e, entre eles, 9 têm como foco exclusivo a infância e a adolescência para o alcance de alguns objetivos estratégicos, o que podemos considerar um ganho, pois está demonstrando que realizar direitos de crianças e adolescentes é essencial para garantir o bem-estar de toda a população.

No entanto, os eixos 2 e 3 não apresentam qualquer objetivo ou indicador para esse público. Desse modo, percebe-se que ainda temos muito o que progredir no entendimento de que meninas e meninos são essenciais não somente no que diz respeito ao desenvolvimento social do País, mas também no desenvolvimento econômico, socioambiental e, principalmente, na construção de uma real democracia. A ampliação e o fortalecimento de espaços de participação política de crianças e adolescentes, com o estímulo para que as famílias, as escolas, as instituições diversas e a comunidade escutem e considerem suas opiniões e propostas, desde a tenra idade, seriam objetivos estratégicos importantes para garantir o revigoramento e a vivência da democracia e, conseqüentemente, a garantia de direitos.

Com o novo PPA, portanto, os recursos executados em 2024 (considerando os recursos pagos e os restos a pagar pagos) estavam dispostos em novos e antigos programas orçamentários. O ponto positivo é que temos um plano mais robusto, com metas e indicadores definidos, que deveria nos dar melhores condições de acompanhar o orçamento a partir dos compromissos feitos pelo governo.

Todavia, as ações previstas nas leis orçamentárias anuais não são elaboradas, necessariamente, de modo a dialogar diretamente com os objetivos e as metas elencados no PPA. Além disso, as bases de dados disponibilizadas para o controle social ainda não são suficientemente transparentes e não nos possibilitam encontrar informações mais precisas sobre as despesas. Outro gargalo é a falta de intersecção das políticas da infância e da adolescência com as políticas de raça/etnia e gênero no planejamento, que, inclusive, integram as outras agendas transversais do governo: igualdade racial, mulheres e povos indígenas.

Neste capítulo, nós nos debruçamos sobre algumas ações direcionadas exclusivamente para a infância e a adolescência, sabendo que fica uma lacuna quando não são analisadas políticas importantes que também afetam esse público, como o programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, entre outras. Por outro lado, as informações disponibilizadas aqui podem influenciar os gestores para que demarquem, no orçamento das políticas com direcionamento difuso, quais sujeitos estão sendo beneficiados com os respectivos recursos, dando melhores condições de monitoramento e controle social.

9.1. Balanço dos gastos federais para 2024

9.1.1. Direitos humanos de crianças e adolescentes

A Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), é responsável por coordenar, acompanhar e avaliar políticas e diretrizes para a implementação e a articulação das ações governamentais e das medidas referentes à promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, com prioridade para a prevenção, a conciliação de conflitos e o enfrentamento de todas as formas de violação desses direitos.² O Programa 5816 (“Promoção e proteção integral dos direitos da criança e do adolescente com absoluta prioridade”), de responsabilidade do MDHC, deveria ser uma resposta a esse objetivo, pois é o único programa do PPA direcionado exclusivamente³ para a infância e a adolescência.

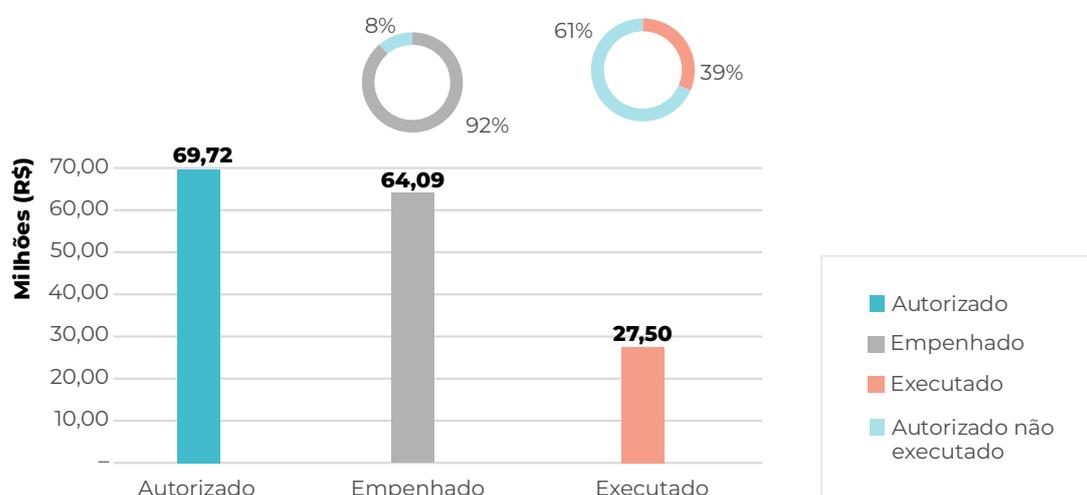
No entanto, pela análise do orçamento, observamos que anda em marcha lenta a execução das políticas públicas de prevenção e enfrentamento das violações de direitos, principalmente as que foram retomadas em 2024 por terem sido desmontadas ou desfinanciadas nos últimos anos. O Programa 5816 (que passou a existir só em 2024) é uma demonstração dessa problemática, pois foram autorizados R\$ 69,7 milhões para a sua execução em 2024 e gastou-se apenas 39,4% desse valor (R\$ 27,5 milhões) (confira o gráfico 37). A absoluta maioria do valor disponível (91,8%) foi empenhada; portanto, a expectativa é a de que tenha sido realizado o compromisso orçamentário para a execução das ações relacionadas, conforme mostra o gráfico 37. Entretanto, se esses recursos não tiverem sido inscritos em restos a pagar para a sua execução no ano posterior, esses empenhos podem ser cancelados.

2 Informação do site do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania sobre a SNDCA.

3 De acordo com o Ministério do Planejamento, o IPEA e o Unicef, as categorias das ações orçamentárias são classificadas em: (1) **exclusivas**: informações das despesas diretas ou específicas para crianças e adolescentes com seus programas, incluindo seus desdobramentos orçamentários; (2) **não exclusivas**: informações das despesas que, embora não direcionadas exclusivamente para crianças e adolescentes, os incluem ou impactam significativamente; e (3) **natureza difusa**: despesas de natureza geral que, a priori, não contribuem ou impactam crianças e adolescentes, mas poderão produzir efeitos sobre eles no momento da ocorrência da ação governamental ou na incidência da execução da despesa.

GRÁFICO 37 Execução financeira do Programa 5816 (“Promoção e proteção integral dos direitos da criança e do adolescente com absoluta prioridade”), do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania | 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

O empenho até pode ser uma sinalização importante do interesse em executar as políticas quando é inscrito em restos a pagar; no entanto, em 2023, diversas ações tiveram o mesmo desempenho⁴ (de empenhar e não executar), o que demonstra uma dificuldade em realizar o que foi planejado dentro da vigência anual. Essa situação pode virar uma bola de neve, pois se a cada ano os recursos disponíveis forem diminuindo, o planejamento do ano concorrerá com os restos a pagar inscritos em anos anteriores. Com metas fiscais que limitam os gastos sociais e com o alto volume de emendas impositivas, que comprimem os recursos para despesas discricionárias (não obrigatórias), é substancial a possibilidade de não haver disponibilidade financeira suficiente para os projetos anteriores e os atuais.

A tabela 18 evidencia quais planos orçamentários (PO) (com o detalhamento das ações) que o MDHC executou com os recursos do ano em vigência (2024) e quais ficaram apenas na fase do empenho. A tabela não apresenta os restos a pagar pagos, porque é o primeiro ano do programa em questão. Ainda assim, algumas dessas ações já existiam em anos anteriores e tiveram restos a pagar executados, como será mencionado mais à frente.

No que diz respeito aos recursos de apoio de investimentos no sistema socioeducativo, o governo empenhou R\$ 2,1 milhões, quase a totalidade dos recursos autorizados para os estados de Goiás, Paraná, Pernambuco e Rondônia, mas não executou nenhum centavo do ano vigente. Já o PO intitulado “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”, que engloba despesas correntes, teve 14,9% de execução e quase a totalidade do valor disponível empenhada. Na mesma rubrica podem ser considerados os gastos com a elaboração do **Levantamento Nacional**

4 Cf. *Balanco do Orçamento da União 2023: Brasil em reconstrução?* Brasília (DF): Inesc, 2024. Disponível em: <<https://inesc.org.br/balanco-do-orcamento-da-uniao-2023-brasil-em-reconstrucao/>>. Acesso em: 6 abr. 2025.

2024 do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), lançado em fevereiro de 2025. Trata-se de um relatório que é de grande relevância para o acompanhamento e a elaboração de políticas direcionadas para adolescentes que cometeram ato infracional, mas não somente, porque propicia o entendimento dos tipos de atos mais praticados e do perfil atendido, o que possibilita um olhar que vai além do público do Sinase.

TABELA 18 Execução orçamentária e financeira dos planos orçamentários do Programa 5816 “Promoção e proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes com absoluta prioridade” | 2024

(valores em reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Planos orçamentários (PO) do Programa 5816	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
Apoio à equipagem, reforma, construção e melhoria das estruturas físicas e arquitetônicas de unidades socioeducativas	R\$ 2,25 milhões	R\$ 2,15 milhões	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Apoio ao funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	R\$ 780 mil	R\$ 744 mil	R\$ 635 mil	R\$ 635 mil
Enfrentamento ao trabalho infantil	R\$ 129 mil	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Enfrentamento às violências contra as crianças e adolescentes	R\$ 1,40 milhão	R\$ 1,28 milhão	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Formação continuada do SGD – Escolas de Conselhos, Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	R\$ 3,25 milhões	R\$ 3,06 milhões	R\$ 1,16 milhão	R\$ 650 mil
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	R\$ 2,29 milhões	R\$ 2,13 milhões	R\$ 342 mil	R\$ 341 mil
Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD)	R\$ 1,10 milhão	R\$ 1 milhão	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Fortalecimento para a primeira infância	R\$ 43,64 mil	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes – Fundo Nacional da Criança e do Adolescente	R\$ 19,96 milhões	R\$ 18,46 milhões	R\$ 159 mil	R\$ 159 mil
Promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes – despesas diversas	R\$ 9,85 milhões	R\$ 7,37 milhões	R\$ 2,06 milhões	R\$ 1,71 milhão
Promoção e fortalecimento da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes	R\$ 115 mil	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte	R\$ 28,55 milhões	R\$ 27,89 milhões	R\$ 24 milhões	R\$ 24 milhões
Total do programa	R\$ 69,72 milhões	R\$ 64,09 milhões	R\$ 28,37 milhões	R\$ 27,50 milhões

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Obs.: As ações destacadas em laranja tiveram apenas recursos autorizados.

A despeito da baixa execução financeira dos projetos empenhados em 2024, de acordo com o portal Siga Brasil, no mesmo ano o governo pagou R\$ 2,8 milhões (corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025) de restos a pagar com despesas de investimentos no sistema socioeducativo direcionadas para Bahia, Distrito Federal, Paraíba e Tocantins.

O Levantamento do Sinase atualizado é uma oportunidade para se investir de forma eficiente nas localidades que mais demandam apoio do Governo Federal. O relatório desnuda a precária estrutura em muitas unidades de semiliberdade e internação no que tange a espaços culturais, profissionalizantes, esportivos e de visita íntima para demandas de adolescentes gestantes ou puérperas e de acessibilidade. Em agosto de 2024, eram 12.506 adolescentes em restrição e privação de liberdade, sendo que 93,1% destes são meninos cis e 72% são negros. Esses dados mostram que ainda há uma falha importante nas políticas de promoção de direitos direcionadas aos adolescentes negros no País, pois 60,5% dos atos infracionais cometidos pelos meninos foram referentes a roubo e tráfico de drogas. Quais políticas públicas o Estado tem oferecido como resposta a essa problemática?

9.1.2. Adolescentes no orçamento público

O que avaliamos é que não há priorização do Governo Federal para garantir qualidade de vida e dignidade para adolescentes negros, indígenas, quilombolas e de baixa renda. As metas previstas no Plano Plurianual e as ações das leis orçamentárias anuais não respondem à urgência que a situação desses grupos da população demanda, de modo que o direcionamento no orçamento tem sido maior para ações voltadas à primeira infância. O programa Pé-de-Meia, de incentivo financeiro a adolescentes do ensino médio, apesar da sua importância, não alcança aqueles que não estão nesse período escolar e, ainda assim, isoladamente, o programa não dá conta dos diversos desafios de evasão escolar e vivências de violências sofridas por meninas e meninos no País. É necessária uma atuação conjunta e coordenada entre setores como educação, cultura, saúde, assistência social, esporte, igualdade racial, trabalho e emprego para que os adolescentes estejam, de fato, protegidos integralmente.

No Ministério da Saúde, há um plano orçamentário intitulado: “Implementação de políticas de atenção à saúde do adolescente e jovem”, que tem como objetivo oferecer – aos estados, aos municípios, ao Distrito Federal e às organizações da sociedade civil – apoio técnico, material e financeiro com base nas Diretrizes Nacionais para a Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens na Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde, com o fim de qualificar as ações de saúde voltadas para o referido público. A despeito de ser uma política de Estado fundamental para a garantia dos direitos de adolescentes, o apoio do Governo Federal para essa frente tem sido tímido e lento. A tabela 19 mostra que não houve execução dos recursos disponíveis nos anos de 2023 e 2024, apenas empenho. E, em 2024, houve a execução apenas de despesas de anos anteriores, no valor de R\$ 1,73 milhão.

TABELA 19 Execução financeira da implementação de políticas de atenção à saúde do adolescente e jovem – PO do Ministério da Saúde | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Autorizado	Empenhado	Pago	RP pago	Executado
2023	R\$ 2,14 milhões	R\$ 1,79 milhão	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2024	R\$ 2,41 milhões	R\$ 2,11 milhões	R\$ 0,00	R\$ 1,73 milhão	R\$ 1,73 milhão

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Urge que a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde dos Adolescentes e Jovens (PNAISAJ) seja revisada e implementada com um suporte financeiro relevante e bem direcionado do Governo Federal, considerando as adolescências negras, indígenas, do campo, periféricas, com deficiência, de meninas, transgêneros, homoafetivas e as demais especificidades. Trata-se de uma das poucas políticas voltadas para o público adolescente e que não tem tido a relevância necessária no orçamento público. É uma ação orçamentária que é um exemplo de como a iniciativa de não executar os projetos no ano vigente permite que, no ano posterior, o foco fique em pagar as dívidas relacionadas aos anos anteriores, o que atrasa a execução da política. É uma morosidade que impacta a vida de milhões de adolescentes no País, mas efetivamente daqueles e daquelas que mais precisam das políticas públicas.

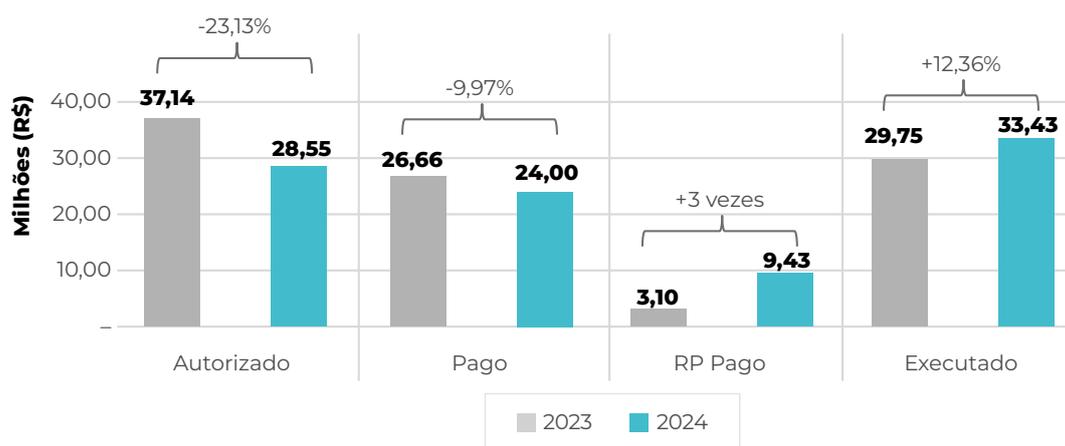
Outra área que demanda urgência é o enfrentamento das violências cometidas contra adolescentes. O *Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024* registra que a pornografia infantojuvenil, a exploração sexual infantil e a lesão corporal dolosa em contexto de violência doméstica têm maior predominância no grupo de 14 a 17 anos. O estupro acomete mais crianças e adolescentes de 10 a 17 anos. Já as mortes violentas intencionais afetam mais o grupo de 12 a 17 anos. Foram 2.036 adolescentes que morreram de forma intencional e violenta em 2023. Desses, 85,4% eram negros e 89% eram meninos. Destaque-se que 338 casos foram decorrentes de intervenção policial (16,6%). O suporte financeiro do governo nessa área tem se concentrado mais em enfrentar as violências já ocorridas do que prevenir que elas ocorram.

O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, conforme pôde ser observado na tabela 18, tem um PO de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, mas que não teve recursos pagos em 2024, sendo que o empenho foi direcionado, principalmente, para a equipagem de centros de atendimento integrados de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violências: R\$ 502 mil para o Pará, R\$ 382 mil para Roraima e R\$ 385 mil para o Rio de Janeiro. É uma tentativa de responder à meta estabelecida no PPA de construção e equipagem de centros integrados. Todavia, além do fato de que o Governo Federal não apoiou por anos a política de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, conforme mostramos nos relatórios anteriores, em 2024 a execução dessa ação específica foi de R\$ 0,00. As ações federais, portanto, têm sido insuficientes para enfrentar os desafios transversais e complexos que perpassam as causas das violências.

O Governo Federal também anunciou em 2023 uma ampliação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), apoiando mais quatro estados: Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul e Roraima. Mesmo sendo mais uma política que foca na proteção e que também é importante para garantir a integridade e o direito à vida de meninas e meninos, teve menos recursos autorizados em 2024 do que em 2023. Além disso, não houve continuidade na alocação de recursos para esses estados que entraram no programa em 2023, só o pagamento de restos a pagar, com exceção de Roraima, que não recebeu recursos em nenhum dos anos citados (de acordo com dados do Siga Brasil). No gráfico 38, observa-se o desempenho do programa em 2023 e 2024. Foram R\$ 8,59 milhões a menos em 2024, o que equivale a uma queda de 23,1%. No entanto, a execução financeira foi melhor em 2024, pois o governo pagou restos a pagar no valor de R\$ 9,43 milhões. Se olharmos só a execução referente ao ano em questão, a queda do apoio do Governo Federal para o PPCAAM foi de 9,97% (pago).

GRÁFICO 38 Execução financeira do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

O trabalho infantil, que é mais uma violência que atinge especialmente os adolescentes, também recebeu poucos recursos. Não houve gastos efetuados exclusivamente para o enfrentamento do trabalho infantil em 2023 e, em 2024, só execução de restos a pagar. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, contou com a alocação de R\$ 2 milhões em 2024, bem mais do que em 2023, mas só executou restos a pagar, no valor de R\$ 111 mil, ou seja, apenas 5,5% do valor disponível. Já a ação do MDHC para a mesma área executou nenhum centavo (confira a tabela 20).

TABELA 20 Execução financeira das ações do Executivo Federal para o enfrentamento do trabalho infantil | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

Ano	Planos orçamentários	Autorizado	Pago	RP pago	Executado
2023	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/MDS	R\$ 493 mil	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2024	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/MDS	R\$ 2 milhões	R\$ 0,00	R\$ 111 mil	R\$ 111 mil
	Enfrentamento ao trabalho infantil/MDHC	R\$ 129 mil	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

Abrimos um pedido de acesso à informação junto ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para entender os dados apresentados. A resposta foi que, para a retomada do cofinanciamento das Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI), são necessárias discussões mais aprofundadas e deliberações nas instâncias competentes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como a Comissão Intergestores Tripartite do SUAS (CIT/SUAS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), para garantir que ela seja conduzida de forma alinhada às normativas vigentes e às necessidades reais dos estados e municípios. Além disso, justificaram que a ausência de dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dificultou o direcionamento e a distribuição justa dos recursos, considerando que seria necessário identificar os territórios com maior vulnerabilidade social.

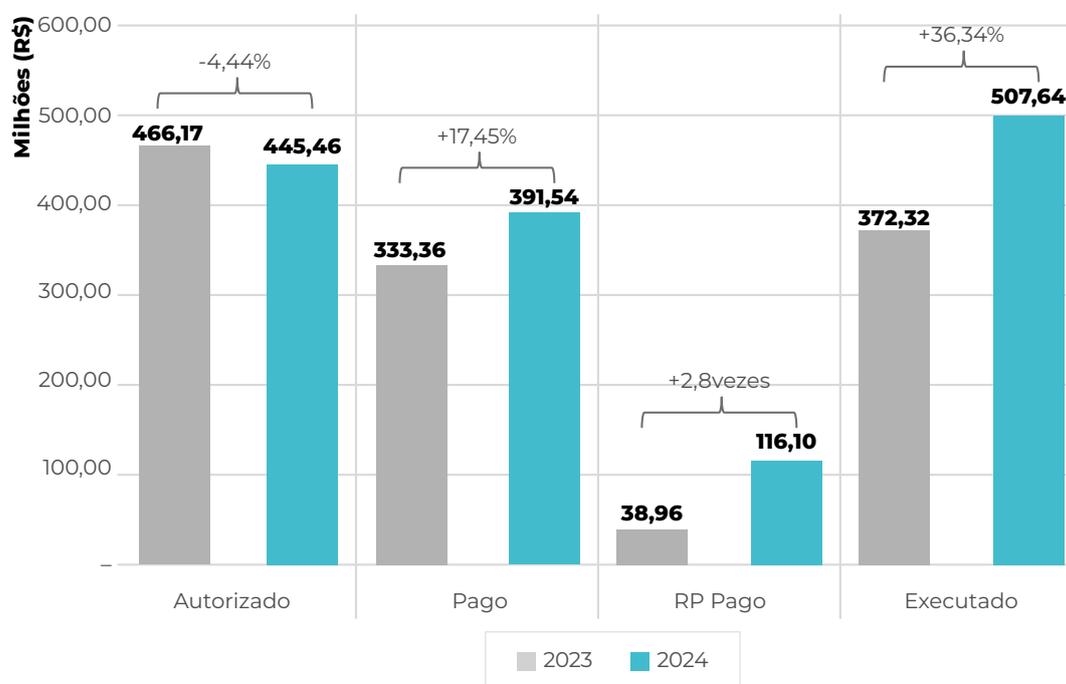
De todo modo, os técnicos do ministério informaram que a retomada do AEPETI é uma prioridade estabelecida no Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do MDS e que alocaram recursos para essas ações no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025.

9.1.3. Orçamento para a infância

Uma estratégia importante do atual Governo Federal foi a avaliação do Programa Criança Feliz (PCF) e de sua reordenação, de forma a inseri-lo na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Programa sobre o qual estamos tratando desde a nossa primeira análise do orçamento da União, quando já recomendávamos a sua revisão. Agora intitulado Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz, em 2024 o programa teve uma execução bem superior à de 2023. Mesmo que os recursos autorizados tenham sido um pouco inferiores, tanto o pagamento relacionado aos empenhos do ano vigente quanto a execução financeira (considerando os restos a pagar) tiveram melhor desempenho: 17,4% e 36,3%, respectivamente, de diferença de um ano para o outro (confira o gráfico 39).

GRÁFICO 39 Execução financeira do Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

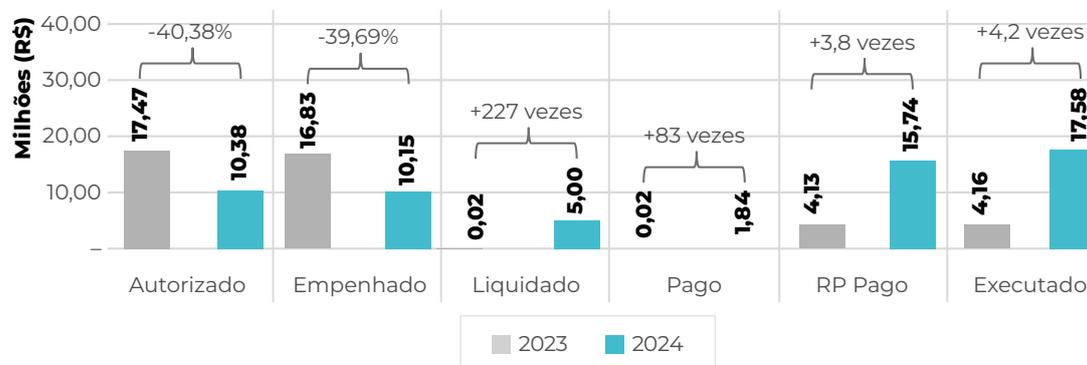


Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

O orçamento direcionado para saúde da criança também teve uma execução muito melhor em 2024. O PO “Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança”, do Ministério da Saúde (MS), teve um aporte inferior a 2023; no entanto, a execução financeira foi superior: quatro vezes mais em 2024 do que em 2023, conforme pode ser visualizado no gráfico 40.

GRÁFICO 40 Execução orçamentária e financeira do PO “Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança”, do Ministério da Saúde | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)

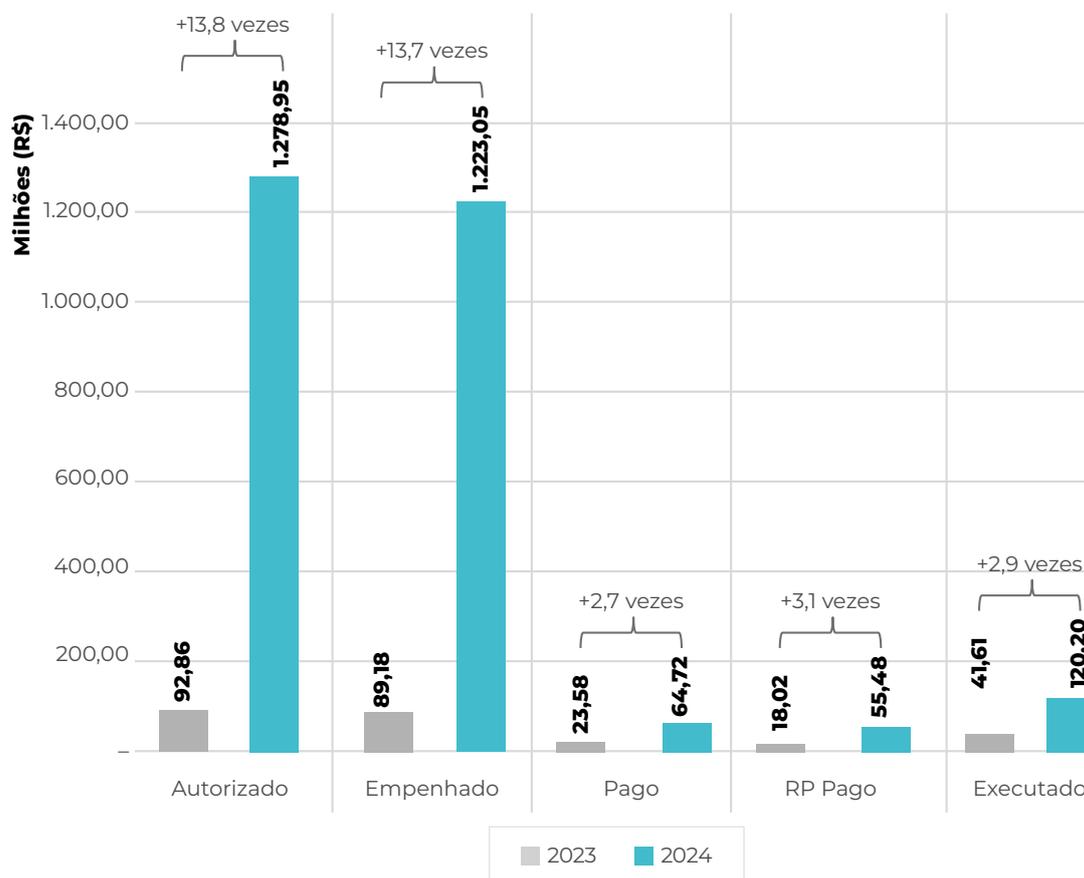


Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

O gráfico 41 também demonstra que mais recursos foram direcionados para a saúde da criança no âmbito da Rede de Atenção Materno-Infantil (RAMI), que recebeu o nome de Rede Cegonha. O governo Bolsonaro havia decretado um outro modelo para a RAMI, que foi revogado pelo governo Lula, retomando a Rede Cegonha. No entanto, no orçamento ainda aparecem as duas nomenclaturas e elas foram somadas para o cálculo dos gastos. Todas as fases da despesa orçamentária e financeira tiveram melhor desempenho em 2024 do que em 2023. Em 2024, o aporte foi 13 vezes superior ao do ano anterior e a execução foi 2,9 vezes maior. A execução no ano de 2024 ficou distante do valor autorizado; no entanto, percebe-se pelo gráfico 41 que houve um esforço de empenhar quase todo o recurso disponível para a rubrica.

GRÁFICO 41 Execução orçamentária e financeira das ações direcionadas para a estruturação da Rede de Atenção Materno-Infantil (RAMI) e da Rede Cegonha | Em 2023 e 2024

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025. Elaboração: Inesc.

As poucas páginas de um relatório não permitem discutir toda a complexidade do orçamento público direcionado para sujeitos tão numerosos e diversos como as crianças e os adolescentes. Foram anos comentando sobre a excessiva prioridade conferida à primeira infância, muitas vezes em favorecimento da invisibilidade das outras faixas etárias. As crianças estão crescendo sem o acesso a políticas públicas que garantam a mesma proteção integral defendida para os mais novinhos, o que prejudica o desenvolvimento ao longo do ciclo da vida, que perpassa todas as etapas, sejam elas demarcadas pelas fases etárias ou não.

Por isso, defendemos que as políticas públicas e, conseqüentemente, o orçamento público considerem os sujeitos da infância e da adolescência em suas várias facetas: etárias, de gênero, de raça, de território etc. Somente assim chegaremos à tão sonhada proteção integral e à universalização dos direitos que a legislação atual se propõe a realizar.

Não é simples, mas é necessário e urgente que as complexidades sejam compreendidas e colocadas na centralidade do debate e da execução da política. Os vetos do Governo Federal às proposições do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) – que inseriam: (I) a prevenção da violência contra crianças e adolescentes no rol de despesas que não poderiam ser contingenciadas; (II) as ações integradas de saúde e educação para crianças com deficiência como prioridade; e (III) a obrigatoriedade de identificação, nos planos orçamentários, de todas as despesas direcionadas à infância e à adolescência – foram mais uma demonstração de que esse grupo da população tem pouca relevância para o Governo Federal. Os direitos não estão sendo dados, mas nunca foram; portanto, é necessário que nós nos organizemos coletivamente para reivindicar “apenas” o que já está previsto em lei: a prioridade absoluta para todas as crianças e os adolescentes.

Recomendações

Para 2025, recomendamos a implementação das ações apresentadas a seguir.

- Elaborar o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (PDDHCA) considerando as estratégias de intersectorialidade e transversalidade bem demarcadas e com execução coordenada pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), de modo a impactar a construção das leis orçamentárias.
- Identificar e marcar no Orçamento Público Federal as despesas realizadas com crianças e adolescentes.
- Atualizar e elaborar políticas públicas estruturadas para o público adolescente e aumentar os recursos para as políticas direcionadas a adolescentes negros, indígenas, periféricos e do campo.

**DE OLHO
EM 2025**

Introdução

Conforme anunciamos na introdução deste relatório, quando acessamos os dados do Siga Brasil em fevereiro, para verificar o desempenho do governo com relação ao orçamento público em algumas áreas e para determinados públicos, ainda não havia sido aprovada a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025. A LOA só foi votada no dia 20 de março no Congresso Nacional, sendo sancionada no dia 10 de abril pelo Poder Executivo, quando enfim pudemos analisar o que estava garantido para 2025.

A peça foi aprovada com R\$ 5,8 trilhões¹ (R\$ 100 bilhões a menos do que a LOA 2024). Fica nítida a influência do arcabouço fiscal na redução de recursos em áreas importantes, agravada pela pressão das emendas parlamentares, para as quais foram autorizados R\$ 50,38 bilhões em 2025 (cerca de R\$ 1 bilhão a menos do que no ano anterior). Lembramos que estamos deflacionando os números pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), porque estamos fazendo uma comparação com 2024.

Ao que tudo indica, estão faltando recursos para a realização de direitos. Há questões pendentes, como o caso do programa Pé-de-Meia, por exemplo, que conta com um recurso autorizado no valor de apenas R\$ 1 bilhão, ou seja, muito menos do que o necessário, anunciado [no portal do MEC](#), que diz que o investimento anual é de R\$ 12,5 bilhões. É um fato que terá de ser resolvido por meio de créditos suplementares ao longo do ano. Portanto, precisamos verificar o que será cortado para que tal despesa aconteça efetivamente.

Outra preocupação é o corte de quase R\$ 10 bilhões do programa Bolsa Família, que em 2024 teve R\$ 168,2 bilhões autorizados e, em 2025, R\$ 158,6 bilhões. A justificativa é que o Governo Federal está fazendo avaliação e há muitas fraudes, que seriam resolvidas e, com isso, se faria essa economia, mas de qualquer forma é um valor bem alto. Esperamos não haver corte de beneficiários do programa.

Para mulheres, igualdade racial e quilombolas, percebemos alguma melhoria, com mais recursos para políticas específicas; porém, tudo é ainda muito tímido com relação à demanda, além do fato de que são constatados mais recursos para ações voltadas para crianças e adolescentes, junto ao Ministério dos Direitos Humanos.

De olho na COP 30

Para a COP 30, em 2024, com relação aos recursos orçamentários (visto que há outro volume de recursos extraorçamentários investidos para a realização da Conferência), foram autorizados R\$ 91 milhões do orçamento da Presidência da República (PR) e executados R\$ 21,6 milhões (apenas 24% do total). Para o ano de 2025, o orçamento dedicado à

¹ Valores acessados no portal Siga Brasil em 17 de abril de 2025, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo em vista que estamos estabelecendo uma comparação com o ano anterior. Por isso, há uma necessidade de atualização e equiparação.

organização e à realização da COP 30 totaliza R\$ 967,2 milhões, englobando 22 unidades orçamentárias (UO) envolvidas na logística da Conferência.

Os órgãos com recursos autorizados para este ano são a Presidência da República, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Defesa, além de montantes designados ao Departamento da Polícia Federal, ao Fundo Nacional de Segurança Pública, à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).

É importante ressaltar que uma parte significativa do financiamento para a construção da infraestrutura da Conferência está a cargo de instituições públicas, como o BNDES, além da Itaipu Binacional.

Cabe monitorar como os recursos serão gastos e com quais ações e programas, de forma a responder qual será o legado que a COP 30 deixará para o Brasil e para a cidade de Belém (PA). A expectativa é que se amplie o acesso da população a alguns serviços básicos, como saneamento básico e mobilidade urbana.

Educação

Segundo o que anotamos ao longo de nossa análise com relação ao orçamento de 2024, o arcabouço fiscal tem provocado efeitos restritivos aos recursos de várias áreas sociais, imprescindíveis para a busca da equidade. A educação está nesse meio, sofrendo as agruras da política fiscal.

Entre 2024 e 2025, a função educação teve o acréscimo de parcos 1%, saindo de R\$ 176,52 bilhões para R\$ 178,42 bilhões,² sendo que apenas o repasse para o Fundeb, que é uma despesa obrigatória e crescerá paulatinamente até 2026, em 2024 teve de recursos autorizados o valor de R\$ 52,74 bilhões e, em 2025, R\$ 58,15 bilhões, ou seja, aproximadamente R\$ 6 bilhões a mais, o que nos indica que outras despesas foram cortadas, como, por exemplo, a redução em cerca de R\$ 1 bilhão dos recursos destinados às escolas em tempo integral, que são uma promessa do governo.

Tal medida, em parte, foi resolvida na lei, o que permitiu ajustes no orçamento e abriu a possibilidade de que sejam utilizados recursos do Fundeb para o referido fim, o que constitui uma medida ruim, visto que o Fundo já tem obrigações excessivas para o volume de recursos que o compõe.

Outro ponto de atenção é a redução de recursos para a infraestrutura para a educação básica, que teve baixa execução em 2024 e, em 2025, sofreu um corte de R\$ 600 milhões, em comparação com o ano anterior, mesmo que um dos grandes problemas seja a permanência de escolas sem as mínimas condições basilares para receber os estudantes,

2 Dados do Siga Brasil acessados em 15 de abril de 2025, atualizados pelo IPCA.

especialmente os rurais, periféricos, indígenas e quilombolas, o que amplia as desigualdades de raça e território.

A boa notícia é que teremos mais recursos para a educação de jovens e adultos (EJA), cujo orçamento mais do que dobrou, saindo de R\$ 123,66 milhões em 2024 para R\$ 262,66 milhões em 2025. Esperamos que tais recursos sejam realmente executados ao longo do ano e não sofram com contingenciamentos.

Então, como comentamos no capítulo da educação, a política não consegue sobreviver apenas com o que é obrigatório, que não cobre o universo das ações, mas precisa de recursos discricionários, que vêm sendo reduzidos, tanto em função do arcabouço fiscal quanto pela disputa com o volume enorme de emendas parlamentares.

Cidades e adaptação climática

Necessária às cidades brasileiras, a adaptação climática, no tocante às suas especificidades e com participação social, não será feita sem os recursos orçamentários adequados. Ainda que sejam evidentes os esforços do Governo Federal no sentido de promover essa agenda, sua implementação fica prejudicada pelos limites impostos ao orçamento da União.

Para o programa Periferia Viva, o valor autorizado para 2025, de aproximadamente R\$ 408 milhões, é ainda menor do que em 2024, quando figurava na ordem de R\$ 530 milhões, o que corresponde a uma queda de 23%. No caso do programa Cidades Melhores (5601), ao contrário, o valor autorizado aumentou significativamente, de R\$ 141 milhões para R\$ 490 milhões, o que equivale a uma elevação de 248%. Contudo, ainda é uma quantia insuficiente, diante dos enormes desafios de adaptação climática nas cidades.

O programa Moradia Digna (2320), por sua vez, teve uma redução de recursos, passando de cerca de R\$ 14 bilhões para R\$ 11 bilhões, o que compreende uma queda de 21%. Com o anúncio de que o programa Minha Casa Minha Vida irá contemplar a classe média com uma nova faixa, será necessário acompanhar com atenção a política de moradia para verificar se as primeiras faixas não ficarão desassistidas.

Em relação ao programa Mobilidade Urbana (2319), há aproximadamente R\$ 2,2 bilhões autorizados, ou seja, quase o dobro do autorizado no ano passado. Isso bem poderia ser uma boa notícia, se o investimento fosse voltado para a mobilidade ativa e para a renovação sustentável das frotas de ônibus, em vez de viadutos e obras cuja prioridade é o transporte individual.

Continuaremos acompanhando o programa Gestão de Riscos e Desastres (2318), que em 2025 teve um corte de R\$ 380 milhões em relação à proposta inicial do Executivo, caindo de R\$ 1,75 bilhão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para apenas R\$ 1,37 bilhão na versão final da Lei Orçamentária Anual (LOA). O programa já havia sofrido um corte

de R\$ 200 milhões no PLOA de 2025, em relação ao de 2024, embora os eventos climáticos extremos tenham se tornado uma realidade recorrente no Brasil. Em 2024, o governo federal financiou a resposta aos desastres por meio de créditos extraordinários, possivelmente por conta das limitações impostas pelo Novo Arcabouço Fiscal.

Merece atenção a implementação do Programa Cidades Verdes Resilientes³ e da iniciativa AdaptaCidades,⁴ ambos com medidas voltadas à adaptação climática nos centros urbanos. A maior parte do financiamento previsto para eles, no entanto, é da modalidade reembolsável, ou seja, via empréstimo e não a fundo perdido, o que certamente impedirá o acesso de muitos municípios que não têm capacidade financeira para contrair dívidas.

Transição energética

As expectativas para 2025 são positivas, mas ainda insuficientes diante do volume de recursos necessários para viabilizar uma transição energética com justiça socioambiental. Se os investimentos já eram escassos em anos anteriores, isso não será exceção em 2025.

Pela primeira vez, o Programa Transição Energética (3107), incluído no Plano Plurianual 2024-2027, contará com recursos orçamentários, totalizando R\$ 10,11 milhões autorizados para 2025. São os únicos valores considerados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) destinados exclusivamente à promoção da transição energética no País. Para efeito de comparação, o Programa Petróleo, Gás Natural, Derivados e Biocombustíveis (3103) conta, em 2025, com R\$ 53,10 milhões, ou seja, mais de cinco vezes o valor reservado à transição energética.

A expectativa era a de que o MME, responsável pela execução do programa, direcionasse tais recursos a iniciativas capazes de impulsionar efetivamente a transição energética. No entanto, conforme a Lei Orçamentária de 2025, R\$ 4,87 milhões – o equivalente a 48,12% do total – estão sendo destinados à Empresa de Pesquisa Energética (EPE), por meio da ação orçamentária “Estudos da indústria de petróleo e gás natural” (21BC), com foco em pesquisas voltadas à indústria de combustíveis fósseis.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) continuará destinando recursos para impulsionar a transição energética na agricultura familiar. Destacam-se os valores autorizados no plano orçamentário “Apoio à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis” (000A), que apresentou um aumento de 98,24% em relação a 2024, passando de R\$ 889,47 mil para R\$ 1,76 milhão.

Outro ponto relevante é a ação “Subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico” (OA29), do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que em 2025 teve um aumento de 95,27% em relação ao orçamento de 2024, alcançando R\$ 1,89

3 Programa interministerial instituído em junho de 2024, no qual também estão envolvidos o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Ministério das Cidades.

4 Instituída por meio da Portaria GM/MMA nº 1.256, de 26 de dezembro de 2024.

bilhão. Como mencionado anteriormente, espera-se que tais recursos sejam canalizados para instrumentalizar o avanço de pesquisas e o desenvolvimento de tecnologias nacionais, contribuindo diretamente para a transição energética no País.

De uma forma geral, em 2025, em comparação com 2024, aumentaram os recursos previstos pelas pastas que possuem ações exclusivas voltadas à transição energética. No entanto, os valores seguem modestos, diante das necessidades e do potencial do País. Por isso, é fundamental que haja um planejamento mais estratégico por parte dos órgãos responsáveis, a fim de garantir a execução efetiva dos recursos disponíveis e o avanço concreto da transição energética no Brasil.

Meio ambiente

Em 2025, a agenda ambiental da pasta de meio ambiente e mudança climática segue em patamares equivalentes. Em relação ao autorizado em 2024, o orçamento do conjunto dos órgãos ambientais se mantém próximo aos R\$ 4,5 bilhões, perdendo 1%.

Vale notar que, dados os patamares muito próximos, chamam a atenção os dois fundos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), a saber: o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima).

O Fundo Nacional de Meio Ambiente teve seu orçamento ampliado de R\$ 68,7 milhões em 2024 para R\$ 110,6 milhões em 2025. Trata-se de um ganho expressivo (de 61%), que se deve à projeção de ampliação das receitas em multas do Ibama, o que é positivo, não somente por significar recursos a mais para uma agenda que é cronicamente subfinanciada, mas também por evidenciar uma atuação mais intensiva da fiscalização ambiental.

Contudo, como tem sido insistentemente apontado pelo Inesc, praticamente todo o recurso do FNMA – R\$ 96 milhões ou 87% do total – segue sendo registrado como despesa financeira na forma de reserva de contingência. Na prática, o recurso seguirá sem destinação para os fins que foram previstos na lei que cria o Fundo, em conjunto com a Política Nacional de Meio Ambiente.

Por seu turno, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) sai de um orçamento autorizado de R\$ 5,06 milhões em 2024 para um orçamento de R\$ 4,5 milhões, o que corresponde a uma perda R\$ 566 milhões ou 11%. Lembramos que o FNMC tem duas estruturas de execução muito distintas. Cabe ao MMA a gestão dos recursos não reembolsáveis, sendo que ao BNDES são repassados recursos para financiar projetos reembolsáveis, ambos vinculados às ações e agendas previstas no decreto que regulamenta o Fundo (em tese, orientadas à agenda climática).

Como apontamos na análise do Inesc, existe uma discrepância cada dia mais gritante entre os volumes de recursos do Fundo direcionados a essas duas finalidades. Em 2025, enquanto o Fundo Clima não reembolsável ficará com R\$ 4,5 milhões, o Fundo Clima reembolsável (sob a gestão do BNDES) ficará com R\$ 21,2 bilhões. O processo recente de transformação do Fundo Clima reforça o abismo entre essas duas formas de financiamento e a profunda lacuna de financiamento público por meio do orçamento.

Lembramos que, em novembro de 2009, a poucos dias da Convenção do Clima (COP 15) em Copenhague, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.114/2009, que criou o Fundo Clima. A seguir, votou a lei que criou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). A criação desses dois instrumentos, às vésperas da COP 15, teve como intenção política sinalizar para a comunidade internacional o compromisso brasileiro com a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

O Fundo Clima foi considerado um marco da ambição do Brasil no enfrentamento das mudanças climáticas e na vinculação de recursos oriundos da exploração de petróleo à preservação do meio ambiente e à recuperação de danos ambientais de qualquer natureza, não somente os causados pelas atividades da indústria do petróleo.⁵

Contudo, ao longo dos seus 16 anos de vida, o Fundo Clima acumulou muitas fragilidades e deficiências. Uma delas, recentemente analisada pelo Inesc, diz respeito à ínfima parcela da renda do petróleo destinada ao FNMC. Em 2024, o Fundo Clima recebeu irrisórios 0,09% de uma renda que chegou a R\$ 108 bilhões.

Povos indígenas

É com grande preocupação que acompanhamos o orçamento para os povos indígenas em 2025. Como reiteramos, ao longo dos últimos anos, os povos indígenas estão sofrendo ataques orquestrados, em ofensivas de desmonte das políticas públicas que devem garantir sua existência e seus modos de vida. O alvo, mais uma vez, é a saúde indígena.

O principal programa da Funai, “Demarcação e gestão dos territórios indígenas para o bem viver, sustentabilidade e enfrentamento da emergência climática” (1617), conta com um aumento de 19% (passando de R\$ 385 milhões para R\$ 459 milhões) no seu valor total, contando ainda com recursos da ADPF nº 709 e da ADPF nº 991.⁶

No que diz respeito ao programa “Direitos pluriétnicos culturais e sociais para o pleno exercício da cidadania e o bem viver dos povos indígenas” (5838), os cortes foram expressivos

5 INESC. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima**: governança, recursos, gestão e desafios. Brasília (DF): Inesc, nov. 2022. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Fundo-clima_Inesc.pdf>.

6 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é uma ferramenta jurídica usada para questionar a constitucionalidade de atos do governo. Frente ao ataque sistemático da gestão Bolsonaro aos povos indígenas, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) em 2020 (a ADPF nº 709), que resultou na destinação de créditos extraordinários para os povos indígenas afetados pela pandemia de Covid-19. A ADPF nº 991 foi uma ação que determinou a proteção dos territórios de povos indígenas isolados e de recente contato.

em ambas as ações, sobretudo na “Gestão de políticas para povos indígenas” (21FL), executada pelo Ministério dos Povos Indígenas. Parte dessa redução está relacionada com o fato de que a pasta contou, em 2024, com mais de R\$ 200 milhões em recursos da ADPF nº 709. Porém, a análise mostra que, mesmo sem considerar os créditos extraordinários, a redução é significativa: de R\$ 48 milhões para R\$ 17,6 milhões. A ação “Direitos pluri-étnicos-culturais e sociais dos povos indígenas” (21BO), executada pela Funai, também foi reduzida em mais de R\$ 30 milhões.

O mais escandaloso, no entanto, é o corte nos recursos da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai). Sua ação mais expressiva, que sustenta toda a estrutura da saúde indígena, é a “Promoção, proteção e recuperação da saúde indígena” (20YP). A ação, que contou com a quantia de mais de R\$ 3 bilhões no ano passado, teve o seu valor destinado para 2025 reduzido em mais da metade, para apenas R\$ 1,3 bilhão. Mesmo com um aumento nos recursos para o saneamento indígena, não há como esquecer as imagens que circularam globalmente após a crise sanitária Yanomami em 2022. A análise dos dados mostra que essa redução foi realizada no Congresso Nacional durante a tramitação do PLOA, pois o Governo Federal enviou a peça, com o valor de R\$ 2,8 bilhões, para a pasta. Trata-se de apenas um exemplo da perversidade do Poder Legislativo brasileiro e da conivência do Poder Executivo.

Quilombolas

A ação 210Z (“Identificação, reconhecimento e titulação de territórios quilombolas”) contou com recursos autorizados, que saltaram de R\$ 65,31 milhões para R\$ 108,70 milhões, correspondendo a um aumento de 40% em relação a 2024, o que sinaliza para o comprometimento do governo com a questão mais fundamental para as comunidades, a saber: acesso à terra e ao território, conforme o preconizado na Constituição Federal de 1988.

Para o fomento à produção local, também houve um incremento orçamentário, mas lembramos que são recursos destinados a diversos públicos, não somente aos quilombolas.

A ação 21B9 (“Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso aos mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais”) saltou de R\$ 12,67 milhões para R\$ 33,94 milhões, o que corresponde a um aumento de 167%, enquanto a ação 21GB (“Apoio e fortalecimento ao etnodesenvolvimento e ao acesso à terra e ao território dos povos e das comunidades tradicionais e aos quilombolas”) saiu de R\$ 2,47 milhões para R\$ 15,65 milhões, o que equivale a um valor mais de seis vezes maior.

Na prática, no entanto, são recursos parcos, tendo em vista a realidade da agricultura familiar e a necessidade de atuar em prol da autonomia das comunidades quilombolas, de modo a considerar a segurança alimentar e nutricional e a reparação histórica.

Para a assistência técnica e extensão rural (Ater), os montantes continuaram elevados (de R\$ 239,01 milhões em 2024 para R\$ 247,03 milhões em 2025), mas – conforme ressaltamos nas recomendações – é urgente demonstrar qual valor é especificamente destinado para os quilombolas.

Em contrapartida, para a distribuição de cestas básicas para povos e comunidades tradicionais, os recursos reduziram: em 2024, foram alocados R\$ 192,84 milhões por meio da ação 2792 (“Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional advindas de emergências e calamidade pública”). Já em 2025, os recursos autorizados são de R\$ 115,82 milhões, o que corresponde a uma queda de 40%.

Por fim, com relação ao saneamento básico, a 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)” – também teve seus recursos ampliados: passaram de R\$ 193,12 milhões autorizados em 2024 para R\$ 224,48 milhões em 2025.

No âmbito do Ministério da Igualdade Racial, houve um pequeno incremento no programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”), que passou de R\$ 38,29 milhões para R\$ 45,40 milhões entre 2024 e 2025.

Igualdade racial

Para o Ministério da Igualdade Racial, houve um aumento real de recursos no montante total de R\$ 31,52 milhões, conforme revela a tabela a seguir.

TABELA 21 Comparativo da alocação de recursos do Ministério da Igualdade Racial
| Em 2024 e 2025

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025.)

Programas	Autorizado (2024)	Autorizado (2025)
5802 Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos	R\$ 38,29	R\$ 45,40
5803 Juventude Negra Viva	R\$ 29,25	R\$ 17,51
5804 Promoção da igualdade étnico-racial, combate e superação do racismo	R\$ 71,16	R\$ 93,94
Total	R\$ 125,34	R\$ 156,86

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025 (dados de 2024 e de 16 de abril de 2025 para a LOA 2025). Elaboração: Inesc.

Os dados revelam que houve um aumento para as políticas voltadas para povos e comunidades tradicionais e para o programa que cuida do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir). Contudo, observa-se uma redução de 40% no programa que tem a função de coordenar o Plano Juventude Negra Viva entre os outros ministérios e entes federados.

Mulheres

Para 2025, houve um aumento real do orçamento do Ministério das Mulheres (no valor de R\$ 21,09 milhões), pois os recursos autorizados passaram de R\$ 256,35 milhões em 2024 para R\$ 277,44 milhões neste ano, de acordo com a tabela 22, o que é muito positivo do ponto de vista do progressivo investimento nessa política pública.

O programa de promoção da autonomia econômica teve uma pequena redução, enquanto que o programa que antes contava com menos recursos do Ministério (“Igualdade de decisão e poder para as mulheres”) teve seu orçamento mais do que triplicado.

TABELA 22 Comparativo da alocação de recursos do Ministério das Mulheres | Em 2024 e 2025

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2025)

Programas	Autorizado (2024)	Autorizado (2025)
5661 Igualdade de decisão e poder para as mulheres	R\$ 17,55	R\$ 57,70
5662 Mulher, viver sem violência	R\$ 116,64	R\$ 116,59
5663 Autonomia econômica das mulheres	R\$ 122,16	R\$ 103,14
Total	R\$ 256,35	R\$ 277,44

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 3 de fevereiro de 2025 (dados de 2024 e de 16 de abril de 2025 para a LOA 2025). Elaboração: Inesc.

Em relação à Política Nacional de Cuidados, foram autorizados R\$ 26,43 milhões, a serem executados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), para dar continuidade à formulação e gestão dessa política. Isso significa um aumento de 70,18% em relação aos R\$ 7,88 milhões autorizados em 2024. Trata-se de um incremento alvissareiro, se considerarmos a complexidade de implementação de uma política pública intersetorial, que neste ano exigirá a elaboração de um plano nacional, com previsão de mecanismo de governança e participação social. Um aspecto importante a ser previsto no planejamento do referido plano é a pactuação no âmbito dos estados e municípios e, ainda, a formação de servidores públicos no tema.

Uma boa notícia vem do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), que aportou os mesmos R\$ 35,24 milhões para “Apoio à organização econômica e promoção da cidadania e o bem viver das mulheres rurais”, o que equivale a um valor quase nove vezes maior do que os irrisórios R\$ 4 milhões alocados em 2024. Ainda que seja um recurso insuficiente para fomentar a organização econômica das mulheres rurais em todo o território nacional, o indicativo é de valorização progressiva dessa política pública, que é essencial para a agricultura familiar, a segurança alimentar e nutricional e a autonomia das mulheres do campo.

Crianças e adolescentes

Em 2025, houve uma melhoria na alocação de recursos direcionados a crianças e adolescentes na pasta dos direitos humanos. O programa 5816 (“Promoção e proteção integral dos direitos humanos de crianças e adolescentes com absoluta prioridade”) foi contemplado com recursos autorizados no percentual de 22,6% a mais em comparação com 2024. Em valores corrigidos pelo IPCA, foram R\$ 87,2 milhões autorizados no total. Destes, 15,6% são de emendas parlamentares.

Chama a atenção o aumento de recursos nas seguintes rubricas: (I) “Enfrentamento do trabalho infantil” (em mais de 280%); (II) “Enfrentamento das violências” (em 33,4%); (III) “Fortalecimento das políticas públicas socioeducativas” (em 86,4%); (IV) “Fortalecimento da primeira infância” (que passou de um recurso autorizado de R\$ 44,5 mil para R\$ 950,7 mil); e (V) “Proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte” (em 51,2%). A tabela 23 mostra os valores autorizados em 2024 e 2025 corrigidos pelo IPCA.

O Fundo Nacional da Criança e do Adolescente teve uma redução de 23,69% de recursos autorizados em 2025, em comparação com 2024. O apoio para equipagem, reforma, construção e melhoria das estruturas físicas e arquitetônicas de unidades socioeducativas não teve recursos autorizados na LOA em 2025. No entanto, outra rubrica mais ampla relacionada ao sistema socioeducativo, como já mencionamos, alocou quase o dobro do que foi alocado no ano de 2024, o que sugere que a decisão gerencial é englobar as duas ações em uma rubrica só.

TABELA 23 Diferença entre valores autorizados em 2024 e 2025 para os planos orçamentários do Programa 5816 (“Promoção e proteção integral dos direitos humanos de crianças e adolescentes com absoluta prioridade”)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de março de 2025)

Planos orçamentários (Programa 5816)	2024	2025	%
Apoio à equipagem, reforma, construção e melhoria das estruturas físicas e arquitetônicas de unidades socioeducativas	R\$ 2,30	R\$ 0,00	-100%
Apoio ao funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	R\$ 0,80	R\$ 0,48	-39,32%
Enfrentamento ao trabalho infantil	R\$ 0,13	R\$ 0,50	280,35%
Enfrentamento às violências contra as crianças e os adolescentes	R\$ 1,43	R\$ 1,90	33,43%
Formação continuada do Sistema de Garantia de Direitos: escolas de conselhos, Sistema de Informação para Infância e Adolescência (Sipia) e Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	R\$ 3,32	R\$ 3,80	14,51%
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	R\$ 2,33	R\$ 4,35	86,50%
Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos	R\$ 1,12	R\$ 1,00	-10,97%
Fortalecimento para a primeira infância	R\$ 0,04	R\$ 0,95	2034,77%
Promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes	R\$ 20,36	R\$ 15,54	-23,69%
Promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes: despesas diversas	R\$ 10,05	R\$ 14,18	41,08%
Promoção e fortalecimento da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes	R\$ 0,12	R\$ 0,48	305,70%
Proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte	R\$ 29,13	R\$ 44,05	51,21%

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 15 de abril de 2025. Elaboração: Inesc.

Quanto ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), os valores autorizados para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em 2025 foram mais de R\$ 57 milhões. Já no que diz respeito à ação 217M (“Primeira infância no SUAS – Criança Feliz”), os recursos autorizados passaram de R\$ 454,5 milhões em 2024 para R\$ 351 milhões em 2025, o que significa uma perda de 22,8%. O valor autorizado para 2025 não corresponde nem ao total executado em 2024.

Na área da saúde, os valores autorizados para a implementação de políticas de atenção integral à saúde da criança aumentaram em 160,4% em 2025, na comparação com 2024, passando de R\$ 10,6 milhões para R\$ 27,6 milhões. O valor corresponde também a quase R\$ 10 milhões adicionais ao que foi executado em 2024. Para a implementação de políticas de atenção à saúde do adolescente e jovem, o aumento foi de 500%, passando de R\$ 2,5 milhões autorizados em 2024 para R\$ 15 milhões em 2025.

Diante dessas informações positivas relacionadas a algumas rubricas direcionadas especificamente para crianças e adolescentes, cabe ressaltar que é importante alocar recursos, mas urge que sejam executados a contento.

