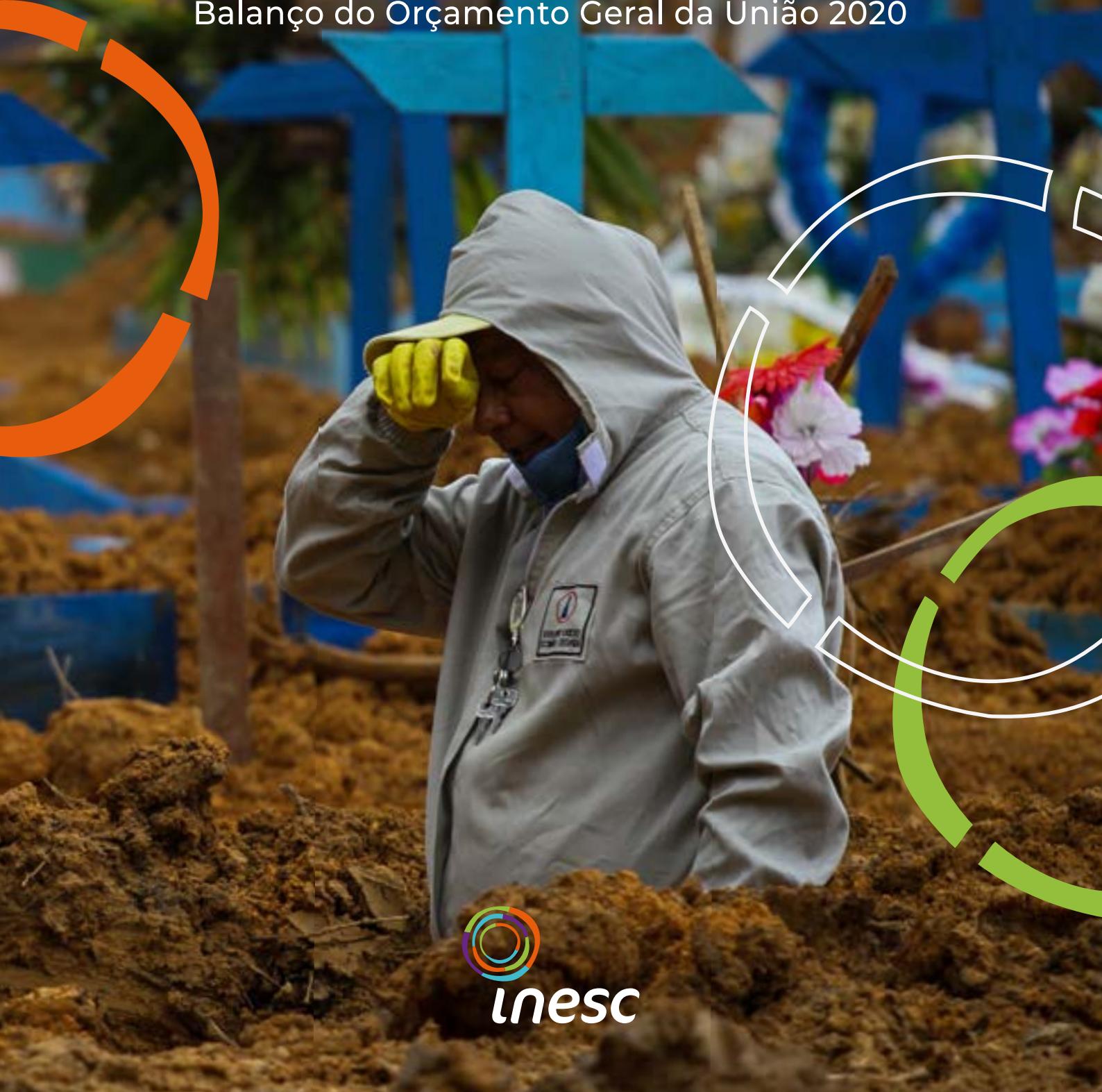


# UM PAÍS SUFOCADO

Balanço do Orçamento Geral da União 2020



# Expediente

## EQUIPE INESC

### Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva  
Júlia Alves Marinho Rodrigues  
Luiz Gonzaga de Araújo  
Márcia Anita Sprandel  
Pedro de Carvalho Pontual

### Conselho Fiscal

Illiana Alves Canoff  
Lucas de Alencar oliveira  
Mario Lisbôa Theodoro  
Suplente: Roseli Faria

### Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira  
José Antonio Moroni

### Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

### Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

### Assistente da Direção

Adriana Silva Alves  
Marcela Coelho M. Esteves

### Equipe de Comunicação

Ana Carolina Soares  
Silvia Alvarez  
Thaís Vivas

### Assessoria Política

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cleo Manhas  
Leila Saraiva Pantoja  
Livi Gerbase  
Luiza Pinheiro  
Márcia Acioli  
Tatiana Oliveira  
Cleo Manhas  
Leila Saraiva Pantoja  
Luiza Pinheiro  
Márcia Acioli  
Tatiana Oliveira

### Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

### Educador/a Social

Marcus Silva  
Thallita de Oliveira

### Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

### Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

### Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

### Auxiliares Administrativos

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

### Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

### Estagiários/as

Cássia Cristina Pinheiro Lopes  
Icaro Sousa Abreu  
Victor Queiroz  
Walisson Braga da Costa

## APOIO INSTITUCIONAL

BIC – Bank Information Center  
Charles Stewart Mott Foundation  
CLUA – Climate and Land Use Alliance  
Fastenopfer  
Fundação Avina  
Fundação Ford  
Fundação Heinrich Böll  
Fundar  
IBP – Center on Budget and Policy Priorities  
ICS – Instituto Clima e Sociedade  
KNH – Kindernothilf  
Malala Fund  
Misereor  
OSF – Open Society Foundations  
ONU Mulheres  
Oxfam Brasil  
Pepsico do Brasil  
PPM – Pão para o Mundo  
Rainforest  
SAGE- New Venture Fund

### INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17,  
13º Andar Cobertura - Edifício Márcia  
CEP 70.3037-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

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

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

**Foto de capa:** Lucas Silva

**Revisão gramatical:** Paulo Henrique de Castro

# **UM PAÍS SUFOCADO**

Balanço do Orçamento Geral da União 2020

Brasília, abril de 2021



# Sumário

<b>Lista de siglas .....</b>	<b>6</b>
<b>Prefácio.....</b>	<b>8</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>10</b>
<b>Para ler o orçamento .....</b>	<b>12</b>
<b>Panorama econômico e gastos da União com o enfrentamento da Covid-19.</b>	<b>17</b>
Gastos Federais para o Enfrentamento à Covid-19.....	20
Os gastos com a Covid-19 e o teste da metodologia do Inesc.....	24
Recomendações.....	25
<b>Saúde.....</b>	<b>26</b>
Gastos com o enfrentamento da Covid-19.....	28
Assistência farmacêutica.....	30
Orcamento da Saúde e o teste da metodologia do Inesc.....	31
Recomendações.....	32
<b>Educação .....</b>	<b>33</b>
Agravamento das desigualdades.....	34
Entre o orçado e o executado: a queda contínua do financiamento da educação.....	36
Efeitos da Covid-19.....	38
Orcamento da Educação e o teste da metodologia do Inesc.....	39
Recomendações.....	40
<b>Direto à cidade .....</b>	<b>41</b>
A ausência de recursos para a efetivação do direito à cidade .....	42
A Covid-19 e o agravamento das desigualdades.....	46
Orcamento de direito à cidade e o teste da metodologia do Inesc.....	47
Recomendações .....	47
<b>Meio ambiente .....</b>	<b>48</b>
MMA: pouco orçamento e muita boiada para passar .....	50
Ibama: orçamento preservado apenas na aparência .....	50
ICMBio: orçamento mirando a privatização de áreas protegidas .....	54
A boiada e a Covid-19 .....	56
Orcamento do Meio Ambiente e o teste da metodologia do Inesc .....	56
Recomendações.....	58

<b>Crianças e adolescentes .....</b>	<b>59</b>
Programa Criança Feliz: interessa mais a quem?.....	62
Orçamento da educação infantil: a expressão do desprezo pelo desenvolvimento da primeira infância .....	64
A não saúde de crianças e adolescentes em plena pandemia .....	65
Trabalho infantil: a referência do não cuidado com as crianças do nosso País .....	67
Covid-19, a justificativa para violar direitos de crianças e adolescentes.....	71
Orçamento para crianças e adolescentes e o teste da metodologia do Inesc.....	72
Recomendações.....	73
<b>Quilombolas e igualdade racial .....</b>	<b>74</b>
Invisibilidade e ausência de recursos.....	77
Impacto da Covid-19.....	81
Orçamento para igualdade racial e o teste da metodologia do Inesc .....	82
Recomendações .....	83
<b>Mulheres .....</b>	<b>84</b>
Baixa prioridade de execução do orçamento de políticas para as mulheres .....	87
Mulheres são as mais afetadas pela pandemia da Covid-19 .....	90
Orçamento para mulheres e o teste da metodologia do Inesc.....	91
Recomendações.....	92
<b>Indígenas .....</b>	<b>93</b>
Sem funcionário, sem Funai.....	96
Nenhum centímetro de Terras Indígenas demarcado.....	98
Efeitos da Covid-19 entre os povos indígenas.....	99
Saúde Indígena: menor execução, mesmo diante dos efeitos desastrosos da Covid-19.....	99
Orçamento da Política Indigenista e o teste da metodologia do Inesc.....	101
Recomendações.....	101
<b>Considerações finais .....</b>	<b>102</b>

# Listas de siglas

**Abrasco** – Associação Brasileira de Saúde Coletiva  
**ADO** – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão  
**ADPF** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
**APIB** – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil  
**ATER** – Assistência Técnica e Extensão Rural  
**BEm** – Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda  
**BGU** – Balanço Geral da União  
**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
**Capes** – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
**CD** – Câmara dos Deputados  
**CEAM** – Centro Especializado de Atendimento à Mulher  
**CMB** – Casa da Mulher Brasileira  
**CN** – Congresso Nacional  
**CNDH** – Conselho Nacional de Direitos Humanos  
**CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público  
**CNPCT** – Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais  
**CNPIR** – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
**CNS** – Conselho Nacional de Saúde  
**Cofin/CNS** – Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde  
**Conab** – Companhia Nacional de Abastecimento  
**Conama** – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
**Conanda** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**CONAQ** – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas  
**ConCidades** – Conselho das Cidades  
**Conep** – Comissão Nacional de Ética em Pesquisa  
**Covid-19** – Coronavirus Disease 2019  
**CR** – Coordenação Regional  
**Cram** – Centro de Referência de Atendimento à Mulher

**CREDN/CD** – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados  
**CTN** – Código Tributário Nacional  
**DPU** – Defensoria Pública da União  
**EC** – Emenda Constitucional  
**EC 95** – Emenda Constitucional nº 95  
**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente  
**EJA** – Educação de Jovens e Adultos  
**Enem** – Exame Nacional do Ensino Médio  
**EPI** – Equipamento de Proteção Individual  
**FBSP** – Fórum Brasileiro de Segurança Pública  
**FCP** – Fundação Cultural Palmares  
**FEA/USP** – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo  
**Fed** – Federal Reserve System  
**FGO** – Fundo de Garantia de Operações  
**FGV** – Fundação Getulio Vargas  
**Fiocruz** – Fundação Oswaldo Cruz  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**FNDCA** – Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**FNI** – Fundo Nacional do Idoso  
**FPE** – Fundo de Participação dos Estados  
**FPM** – Fundo de Participação dos Municípios  
**Funai** – Fundação Nacional do Índio  
**Funasa** – Fundação Nacional de Saúde  
**Fundeb** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação  
**GLO** – Garantia da Lei e da Ordem  
**GT** – Grupo Técnico  
**Ibama** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**ICMBio** – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
**ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação  
**IFA** – Insumo Farmacêutico Ativo  
**IFI** – Instituição Fiscal Independente

**Incra** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
**Inesc** – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
**IOF** – Imposto sobre Operações Financeiras  
**IPCA** – Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**LAI** – Lei de Acesso à Informação  
**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**LOA** – Lei Orçamentária Anual  
**Made/USP** – Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, da Universidade de São Paulo  
**Mapa** – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
**MC** – Ministério da Cidadania  
**MD** – Ministério da Defesa  
**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
**MDR** – Ministério do Desenvolvimento Regional  
**MEC** – Ministério da Educação  
**MMA** – Ministério do Meio Ambiente  
**MMFDH** – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos  
**MP** – Medida Provisória  
**MPF** – Ministério Público Federal  
**MS** – Ministério da Saúde  
**NT** – Nota Técnica  
**OCA** – Orçamento Criança e Adolescente  
**OGU** – Orçamento Geral da União  
**OMC** – Organização Mundial do Comércio  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**OTMED** – Orçamento Temático de Acesso a Medicamentos  
**PBF** – Programa Bolsa Família  
**PDCA** – Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**Peac** – Programa Emergencial de Acesso a Crédito  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**Pidesc** – Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
**PL** – Projeto de Lei  
**PLDO** – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**PLOA** – Projeto de Lei Orçamentária Anual  
**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
**PNADC** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua  
**PNADC/A** – Pesquisa Nacional por Amos-

tra de Domicílios Contínua Anual  
**PNADC TIC** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Tecnologia da Informação e Comunicação  
**PNAD Covid-19** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid-19  
**PNAISC** – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança  
**PNCFC** – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária  
**PNE** – Plano Nacional de Educação  
**PNI** – Programa Nacional de Imunizações  
**PNPM** – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  
**PO** – Plano Orçamentário  
**PPCAAM** – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte  
**PPCDAm** – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal  
**Pronampe** – Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte  
**PSAN** – Programa de Segurança Alimentar e Nutricional  
**SARS-CoV-2** – Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavírus 2  
**SEPIR/MMFDH** – Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos  
**Sesai** – Secretaria Especial de Saúde Indígena  
**SF** – Senado Federal  
**Sinase** – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo  
**SNIS** – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
**SNPM** – Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres  
**STF** – Supremo Tribunal Federal  
**STN** – Sistema Tributário Nacional  
**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social  
**SUS** – Sistema Único de Saúde  
**TCU** – Tribunal de Contas da União  
**TN** – Tesouro Nacional  
**TPU** – Transporte Público Urbano  
**TST** – Tribunal Superior do Trabalho  
**UC** – Unidade de Conservação  
**Unicef** – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
**UTI** – Unidade de Terapia Intensiva

# Prefácio

Com esta nova edição do monitoramento do Orçamento Geral da União (OGU), que tem ênfase no ano de 2020, o Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos) busca contribuir com o debate público sobre o papel do Estado na garantia dos direitos humanos. Para o Instituto, que vem lutando há 41 anos na defesa da democracia e dos direitos humanos, o orçamento público é peça central para o combate às desigualdades e para a promoção da justiça econômica, social, cultural e ambiental.

O ano de 2020 não foi fácil. A pandemia da Covid-19 aprofundou as crises econômicas e sociais pré-existentes no País. Assim, o ano fechou com recessão, aumento do desemprego e do subemprego e com cerca de 200 mil pessoas mortas em decorrência do vírus Sars-CoV-2.

Poderia ter sido diferente. Apesar da aprovação, pelo Congresso Nacional, de importantes recursos para conter a crise, eles não foram suficientes nem para enfrentar os impactos da pandemia e nem tampouco para assegurar a continuidade dos programas e das ações dos diversos ministérios, especialmente das áreas social e ambiental, como poderá ser visto no presente relatório. Como se não bastasse a escassez de recursos, a execução financeira destes deixou muito a desejar.

E mais: houve, e ainda há, ação deliberada por parte do Governo Federal para promover a pobreza, a fome, a doença e a morte. Prova disso é a sabotagem diuturna das medidas sanitárias necessárias para conter, tratar e prevenir a Covid-19. Com isso, encerramos o ano ocupando o desonroso lugar de segundo país no mundo com maior número de óbitos pela doença, atrás somente dos Estados Unidos.

Ademais, o sistemático desmonte das políticas ambientais, que tem a sua melhor tradução na expressão “passar a boiada”, utilizada pelo ministro Ricardo Salles, está intimamente relacionado com o aumento do desmatamento, com a pressão de agentes econômicos para o avanço ilegal e legal sobre áreas de floresta e áreas protegidas, bem como com o aumento da grilagem e da violência no campo.

Como se não bastasse, o Executivo federal decretou o fim da doença no Brasil no começo de 2021, quando encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta orçamentária que não somente ignorava as crises – sanitária, econômica e social –, como incluía medidas de austeridade fiscal que agravavam o quadro alarmante no qual o País se encontra. A atuação das organizações e dos movimentos sociais em 2020, dentre os quais o Inesc, teve papel relevante em importantes conquistas obtidas para proteger as pessoas mais afetadas pelas crises. Esse foi o caso, por exemplo, da campanha “A Renda Básica que Queremos”, que sensibilizou o Congresso Nacional para a aprovação do Auxílio Emergencial. Menciona-se, ainda, a aliança entre organizações indígenas e quilombolas e entidades parceiras para a aprovação, pelo Parlamento, de um plano para o enfrentamento da pandemia, elaborado por essas comunidades. Também merece destaque a importante mobilização da sociedade para evitar o desfinanciamento da Educação, sistematicamente proposto pelo governo Bolsonaro e, felizmente, barrado pelos parlamentares até agora.

São essas conquistas que nos inspiram a continuar nossas lutas. O Inesc faz parte do campo de organizações que acreditam que cabe ao poder público assegurar o bem-estar da população. Nesta perspectiva, a política fiscal deve estar subordinada aos direitos humanos e não o contrário, como vem acontecendo nos últimos anos no Brasil. A opção política do atual Governo Federal de fragilizar o Estado, destruindo as suas estruturas e subfinanciando-o, além de prendê-lo à armadilha do ajuste fiscal, leva à sua incapacidade de tirar o País do pântano no qual está metido.

Urge a atuação de um Estado forte, com participação da sociedade civil, na condução da economia, com a implementação de políticas anticíclicas, que abram espaço para a expansão do investimento público e dos gastos crescentes, eficientes e redistributivos.

Assim, convidamos as pessoas interessadas nesses temas a nos acompanhar nas nossas reflexões sobre gastos públicos federais ocorridos em 2020, tanto de uma forma geral, quanto no que se refere a oito áreas específicas, que são aquelas que fazem parte da agenda política do Inesc: saúde, educação, direito à cidade, meio ambiente, crianças jovens e adolescentes, igualdade racial, mulheres e povos indígenas. Esperamos que as informações sejam úteis tanto para uma maior compreensão sobre políticas fiscais e justiça social e ambiental, quanto para alimentar as lutas por democracia e direitos.

Boa leitura!

Iara Pietricovsky e José Antônio Moroni

*Colegiado de Gestão do Inesc*

# Introdução

Em 2020, a morte tornou-se presença constante nas análises políticas mundiais. A emergência da pandemia da Covid-19 e seus trágicos efeitos em todos os países do globo fizeram cotidianas as perdas de entes queridos.

No Brasil, essa tragédia ganhou outras proporções. Não à toa, o termo necropolítica, forjado pelo filósofo camaronês Achille Mbembe, ganhou popularidade nos debates acerca do cenário nacional. O autor se propõe a discutir a política contemporânea como criação e disseminação de mundos de morte, na qual o aniquilamento do outro não é mero efeito colateral, mas projeto constituinte. Se é bem verdade que suas elaborações alcançam muitas outras dimensões, trazendo para o centro a crítica à colonização, a associação com o contexto vivido no País é quase imediata. Como não se lembrar do desprezo explícito em declarações públicas do presidente da República e de sua equipe, mesmo diante do número crescente e incontrolável de mortes? Entre “e daí?”, “mimimi” e apostas num falso dilema entre economia e vida, o que vimos foi a consolidação do luto como companheiro constante de brasileiros e brasileiras.

A análise dos gastos públicos federais em 2020, tema deste relatório, revela como o projeto de disseminação dos mundos de morte ultrapassa as palavras e ganha concretude no esvaziamento de políticas públicas garantidoras de direitos. No relatório do ano passado, já havíamos alertado que o Brasil estava com “baixa imunidade” para enfrentar a pandemia que se anunciava, em decorrência da crise econômica e das políticas de austeridade dos últimos cinco anos. Se a profunda perda de direitos e o aumento das desigualdades já eram uma realidade, os dados aqui analisados demonstram como esta situação alcançou outro patamar em 2020.

Partindo da metodologia Orçamento e Direitos, segundo a qual a forma como o orçamento público é planejado, executado e monitorado pode garantir ou violar direitos, analisamos neste relatório como as opções políticas adotadas pelo Poder Executivo terminaram por fragilizar ainda mais setores historicamente vulneráveis de nosso País, ao mesmo tempo em que priorizava os gastos com setores privilegiados. Salta aos olhos, ainda, como o esgarçamento das políticas públicas garantidoras de direitos se deu também a partir do silenciamento e do fechamento dos canais de diálogos com a sociedade civil, a despeito de suas constantes demandas e reivindicações. Esse ponto não é menor, pois revela o caráter autoritário do projeto em vigência no País.

Por outro lado, se for possível imaginar um ponto positivo em 2020, talvez seja o questionamento de alguns mitos formadores da condução da política econômica, amplamente difundidos, mas em cheque diante das agudas crises sanitária, econômica e social. Grande parte dos economistas e tomadores de decisão concordou que era necessário expandir o gasto público para combater os efeitos da crise de múltiplas dimensões decorrente da pandemia. Em um país onde o dinheiro havia acabado no ano anterior, segundo a retórica de alguns, ele magicamente reapareceu. Evidencia-se, desta forma, como a emergência de uma crise profunda pode e deve levar a um outro tratamento dos gastos públicos.

Não se pode ignorar que foi fundamentalmente a pressão da sociedade civil a responsável pelo questionamento das amarras fiscais diante de uma crise de tamanha proporção. Ainda que os canais com o Executivo tenham sido fechados, o acionamento dos Poderes Judiciário e Legislativo possibilitou que o orçamento extraordinário tenha garantido conquistas importantes para a proteção da vida, como a implementação do Auxílio Emergencial e a expansão dos gastos de saúde para estados e municípios.

Apesar dessa lição, as projeções para 2021 não são animadoras. Ao invés do reconhecimento da importância da ação do Estado para enfrentar as desigualdades constituintes do País, o discurso de austeridade ressurge no debate público, como se precisássemos “pagar a conta da pandemia” com um corte de gastos ainda mais profundo. Beiramos, assim, o enfrentamento de reformas econômicas que só garantem a destruição de direitos, mesmo que a crise sanitária esteja longe de se esgotar.

Diante da recolocação dos cortes de gastos como único caminho possível, o monitoramento do orçamento público apresenta-se como ferramenta importante para a implementação de uma política econômica que tenha como prioridade a garantia de uma vida digna para todas as pessoas. As análises aqui apresentadas, portanto, têm por finalidade contribuir para a afirmação do caráter político da gestão dos gastos públicos, insistindo na urgência da ação estatal para a promoção e a garantia de direitos. É, também, uma forma de fazer presentes aqueles (as) que se foram diante de uma catástrofe evitável. Afinal, trazer a vida para o centro das discussões políticas e econômicas é um passo fundamental para enfrentar a propagação dos mundos de morte, que a austeridade insiste em impor.

# 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**.



## Lei Orçamentária Anual

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

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

## 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.

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

Utilizamos os termos oficiais do Manual Técnico Orçamentário (MTO)

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

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

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

**Subfunção** é um detalhamento das funções

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

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

**Plano orçamentário** é um maior detalhamento da ação.

## VAMOS CONSTRUIR UMA ESCOLA?

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

ETAPA 1

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

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

ETAPA 2

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

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

ETAPA 3

### **Despesa liquidada**

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

ETAPA 4

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

**Contingenciamento** é o bloqueio temporário de valores para ajustar até o final do ano o descontingenciado.

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.



### **Execução Financeira**

*valores pagos + restos a pagar pagos*

Utilizamos o conceito de Execução Financeira porque a maior parte das políticas públicas da União são plurianuais e os desembolsos financeiros tendem a extrapolar o limite temporal de um ano.

### **Execução Orçamentária**

*pago ÷ autorizado*

A Execução Orçamentária é um recorte anual do que foi gasto em relação ao planejado, o que nos permite entender as prioridades do governo após a aprovação da Lei Orçamentária Anual.

## OUTROS TEMAS ORÇAMENTÁRIOS IMPORTANTES

### REGRAS FISCAIS

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

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

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

#### A Meta de Resultado Primário

Definida nas LDOs, fixa anualmente limites para o déficit primário da União, isto é, para a relação entre as receitas e as despesas governamentais, que desde 2014 está deficitária. A cada dois meses o governo precisa readequar seus gastos à arrecadação de impostos, taxas e contribuições.

#### A Regra de Ouro

Diz que a União só pode se endividar para pagar despesas de capital, não despesas de consumo e de custeio. Ela tem o objetivo de evitar que governos se endividem para financiar despesas correntes (salários de servidores públicos, benefícios previdenciários e assistenciais, funcionamento e manutenção da administração pública etc.).

### TIPOS DE DESPESA

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

**Despesa financeira:** aquelas decorrentes da atividade financeira do governo, por exemplo, a emissão de dívida ou o pagamento de juros.

**Despesa primária:** aquelas decorrentes da atividade fiscal do governo. São exemplos as receitas tributárias, de transferências recebidas de outros entes públicos e royalties. Elas são divididas entre:

#### Obrigatórias

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

#### Discricionárias

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

*Por exemplo, há um mínimo em saúde e educação que deve ser aplicado do total de arrecadação de certos impostos.*

*Por exemplo, o governo federal cortou parte do orçamento de despesas discricionárias de universidades e institutos federais em 2020.*

# COMO O INESC LÊ O ORÇAMENTO

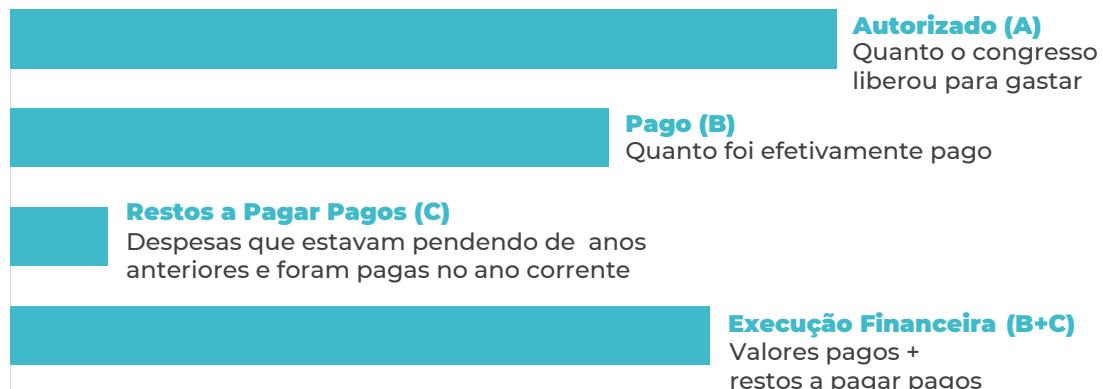
## COMO INTERPRETAR UM GRÁFICO INESQUIANO?

É importante entender os seguintes conceitos:

### GRÁFICO 1

#### Execução Financeira do MEC | 2020

(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)



## 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 LGBTQIA+, 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 MÉTODO- LÓGICA**

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

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

A maioria dos dados foram extraídos em fevereiro de 2020, com a correção inflacionária do Siga Brasil referente a dezembro de 2020. Houve atraso na inserção de despesas do sistema orçamentário federal que nos obrigou a atualizar as análises das áreas de Educação, Criança e Adolescente e Saúde. Logo, os dados referentes a estas áreas foram extraídos em março de 2020, com a correção inflacionária referente a fevereiro de 2021. Todos os gráficos e tabelas possuem indicação do mês de extração do dado e da correção inflacionária correspondente.



# Panorama econômico e gastos da União com o enfrentamento da Covid-19



# Panorama econômico e gastos da União com o enfrentamento da Covid-19

Não é surpreendente que, em 2020, o Brasil e o mundo tenham vivenciado uma queda acelerada da economia. Devido à pandemia da Covid-19, a circulação de pessoas foi restringida e estabelecimentos foram impedidos de funcionar, o que impactou fortemente setores como o transporte, a produção e os serviços. O Fundo Monetário Internacional (FMI) está projetando uma retração de 4,4% no PIB mundial e, para o Brasil, estima-se decrescimento similar, de 4,3%. Os impactos sociais da pandemia, porém, foram sentidos de maneira desigual: de acordo com a Oxfam, o Brasil tem 42 bilionários, que, juntos, tiveram suas fortunas aumentadas em US\$ 34 bilhões durante a pandemia, enquanto a maioria da população viu sua renda diminuir durante o mesmo período.

O PIB de 2020 rompeu com a pequena e limitada trajetória de recuperação econômica dos últimos anos e voltou a apresentar valor negativo – de 4,3%, de acordo com o IPEA. Houve uma recuperação deste indicador no fim do ano, ainda que desigual, com a indústria e o comércio atingindo níveis pré-crise, enquanto os serviços mantiveram-se em declínio. Ademais, a taxa de ocupação também demonstrou queda histórica: em um ano, o Brasil perdeu 12 milhões de postos de trabalho e viu a população ocupada encolher para o menor contingente já registrado pela pesquisa, iniciada pelo IBGE em 2012.

Um terceiro complicador foi uma aceleração da inflação no segundo semestre, que se refletiu, principalmente, em choques de oferta específicos, relacionados a produtos agrícolas, insumos e bens de consumo. A inflação atingiu o preço da cesta básica de alimentos e afetou milhões de brasileiros. Por outro lado, ela se manteve dentro das metas do Banco Central, de acordo com análise do IPEA.

**TABELA 1****Principais indicadores econômicos | 2019-2020**

(valores em reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Indicador	2019	2020	Fonte / Recorte Temporal
Crescimento do PIB	1,1%	-4,3%	IBGE (2019) / Estimativa IPEA (2020)
Inflação (IPCA)	4,3%	4,5%	IBGE
Taxa de desemprego	11,0%	14,1%	IBGE 4º TRI(2019) / IBGE 4º TRI (2020)
Taxa de Juros Selic	4,5% a.a	2,0% a.a	Banco Central / Dezembro

Fonte: Siga Brasil, dados extraídos em fevereiro de 2021

Elaboração: Inesc

Em todo o mundo, a economia sofreu grande queda, mas foi observada leve recuperação no fim do ano. A mitigação dos efeitos do choque da Covid-19 ocorreu devido ao impulso de políticas fiscais e monetárias fortemente expansionistas tanto nos países ricos quanto nos emergentes. As taxas de juros transitaram entre zero e valores negativos em termos reais e os governos gastaram volumosos recursos, principalmente a partir da emissão de dívida pública.

Neste sentido, os governos pelo mundo aumentaram seu déficit fiscal em relação ao PIB: no Brasil, as estimativas possuem valores similares aos de países como Alemanha, França e Chile, e menores do que os observados para os Estados Unidos, de acordo com dados do FMI. Isso foi possível porque o cenário de juros baixos impede que os aumentos de déficits públicos e, consequentemente, da dívida pública se refletem em problemas distributivos: quando um governo emite dívida, ele precisa pagar para seus credores, principalmente bancos e pessoas ricas, de acordo com as taxas de juros vigentes. Se ela estiver baixa, como é o caso atual, o custo do pagamento e o impacto redistributivo são baixos<sup>1</sup>.

As políticas fiscais foram implementadas para combater os efeitos das crises sanitária, social e econômica decorrentes da pandemia e realizadas por meio de ações como a transferência emergencial de renda, o reforço ao orçamento do Ministério da Saúde e o repasse a estados e municípios, entre outras. Detalharemos o orçamento dessas políticas na próxima seção.

## O QUE SÃO POLÍTICAS MONETÁRIAS E FISCAIS

As principais políticas econômicas que um governo pode implementar para interferir na economia nacional são a monetária e a fiscal. A partir delas, ele pode aumentar o gasto e impulsionar a economia (nas chamadas políticas expansionistas) ou pode contrair a atividade estatal e econômica (contracionistas).

A **política monetária** trata do controle do dinheiro em circulação, da inflação, das taxas de juros e do crédito de um país. Por exemplo, quando o governo diminui a taxa de juros, ele estimula a atividade econômica, pois – enquanto altas taxas de juros atraem capitais para a poupança – as baixas incentivam o investimento. O estímulo à atividade econômica via juros baixos aumenta o dinheiro em circulação, mas pode

<sup>1</sup> Para entender mais sobre política monetária, dívida pública e efeitos distributivos, ver: BASTOS, Carlos Pinkusfeld; AIDAR, Gabriel. Expansão do gasto público, tributação e crescimento. In: DWEK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luisa Matos de. Economia Pós-Pandemia. Autonomia Literária, São Paulo, 2018.

levar à inflação se não for possível aumentar também a produção.

**A política fiscal** é relacionada às políticas de financiamento e gastos do Estado. Quando há gasto governamental, mais pessoas são empregadas, o que gera aumento da demanda pelos produtos e serviços, possibilitando que os empregadores voltem a contratar e a produzir. Isso é a política expansionista. Do contrário, quando o governo corta gastos ou aumenta a arrecadação, ele retira recursos da economia, contraíndo-a.

## Gastos Federais para o Enfrentamento à Covid-19

O impacto das medidas fiscais adotadas para mitigar os efeitos da Covid-19 foi calculado em R\$ 550,2 bilhões. A maior parte desse gasto – R\$ 524,0 bilhões, de acordo com o Tesouro (veja a tabela 2) – foi direto, enquanto as despesas indiretas, advindas de medidas que reduziram as receitas públicas, tiveram impacto de R\$ 26,2 bilhões, de acordo com o Ministério da Economia. A maioria desse desconto tributário veio pela isenção do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) sobre operações de crédito. Foram também isentos tributos de importação de materiais médico-hospitalares e impostos sobre a produção de artigos de laboratórios e farmácias, entre outros.

Antes de adentrarmos nos gastos diretos – isto é, realizados pelo gasto orçamentário –, devemos nos perguntar: como essas despesas foram possíveis, considerando as regras fiscais vigentes no País? Como vimos na edição passada do Balanço Geral do Orçamento da União, o Governo Federal é constrangido por três regras<sup>2</sup> que limitam sua possibilidade de gasto: o teto de gastos, a meta de resultado primário e a regra de ouro. Em decorrência dos expressivos impactos sanitários, econômicos e sociais da pandemia do novo coronavírus, essas regras foram suspensas para liberar o orçamento de suas amarras. Isso foi possível, principalmente, pelo Decreto de Calamidade Pública, aprovado em março, que permitiu ao governo não cumprir a meta de resultado primário, entre outras liberdades, como a facilitação da ação do Banco Central.

A regra de ouro, por sua vez, foi contornada por intermédio da Emenda Constitucional nº 106, mais conhecida por “orçamento de guerra”, aprovada em maio. A emenda dispensou o Poder Executivo de pedir ao Congresso Nacional autorização para realizar gastos correntes. Por fim, o teto de gastos não precisou ser suspenso, pois a medida não se aplica aos créditos extraordinários, autorizações de gasto que podem ser acionadas em momentos de crise.

Esses vários mecanismos, que possibilitam neutralizar as amarras fiscais, são apenas convenções, que podem ser alteradas ou suspensas quando sevê necessidade. Com as regras deixadas de lado, foi possível expandir o gasto orçamentário. De acordo com os dados do Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19, do Tesouro

---

<sup>2</sup> As três regras são: a regra do teto de gastos, a regra de resultado primário e a “regra de ouro”. A primeira, que é um dispositivo constitucional, limita o gasto à reposição da inflação por duas décadas, com exceção do pagamento de juros da dívida pública. A segunda, definida nas LDOs, fixa anualmente limites para o déficit primário da União, isto é, para a relação entre as receitas e as despesas governamentais, que desde 2014 está deficitária. Por fim, a “regra de ouro”, que também consta da Constituição Federal de 1988, diz que a União só pode se financiar para pagar despesas de capital, não despesas de consumo e de custeio. A “regra de ouro”, em síntese, tem o objetivo de evitar que governos se endividem para financiar despesas correntes (salários de servidores públicos, benefícios previdenciários e assistenciais, funcionamento e manutenção da Administração Pública etc.).

Nacional, foram autorizados, a partir de 25 Medidas Provisórias (MPs), R\$ 604,7 bilhões de reais de gastos diretos para o enfrentamento da pandemia. Deste valor, R\$ 524 bilhões foram de fato pagos, deixando a execução orçamentária em 86,7%. Isso quer dizer que ficou um saldo de R\$ 80,7 bilhões, um valor surpreendente, considerando-se as expressivas necessidades emergenciais para enfrentar as consequências da pandemia.

O saldo remanescente se deve, em parte, à vagarosidade do Executivo na execução dos gastos ao longo de todo o ano de 2020. Após quatro meses de declaração de emergência nacional, um levantamento do Inesc apontou que apenas 40,1% do valor planejado no orçamento do Governo Federal para combater a pandemia da Covid-19 havia sido gasto. Após pressão da sociedade e com o fim do ano chegando, o percentual de execução subiu.

Mas com o que exatamente foi gasto o orçamento federal voltado para enfrentar a Covid-19? A tabela a seguir apresenta as principais ações em 2020. Essas ações constituem apenas os gastos diretos (ou orçamentários) do governo, não apresentando os gastos indiretos (ou benefícios tributários), a suspensão do pagamento de dívidas por estados e municípios ou ainda o orçamento das empresas públicas, como o BNDES.

## TABELA 2

### Principais gastos diretos do Governo Federal para o enfrentamento da Covid-19

(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Política	Valores Autorizados (A)	Valores Pagos (B)	Percentual em relação ao total autorizado (A/C)	Percentual de Execução (B/A)
A Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19	322,00	293,11	53,20%	91,00%
B Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	79,19	78,25	13,10%	98,80%
C Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	58,09	58,09	9,60%	100,00%
D Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus e demais despesas do Ministério da Saúde e Demais Ministérios	51,55	33,50	8,50%	65,00%
E Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações para apoio a micro, pequenas e médias empresas	46,33	42,70	7,70%	92,20%
F Aporte para Agente Financeiro BNDES para a Concessão de Empréstimos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito PEAC – Maquininhas	10,00	5,00	1,70%	50,00%
Outras ações	37,54	13,35	6,20%	35,60%
<b>TOTAL:</b>	<b>604,70 (C)</b>	<b>524,00</b>	<b>100%</b>	<b>86,70%</b>

Fonte: Tesouro nacional, dados extraídos em fevereiro de 2021

Elaboração: Inesc

## Auxílio a trabalhadores formais e informais

Mais da metade do orçamento para o enfrentamento da pandemia (53,2%) foi destinado ao Auxílio Emergencial, programa de transferência de renda para trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais e desempregados. Cerca de 66,2 milhões<sup>3</sup> de brasileiros receberam cinco parcelas de R\$ 600,00. Com a mudança do benefício em setembro para R\$ 300,00 e regras mais rígidas para o seu acesso, o Auxílio foi reduzido para 42 milhões de beneficiários, que receberam a transferência de renda por mais quatro meses. O programa, entretanto, teve sobras elevadas de recursos: R\$ 28,9 bilhões autorizados não foram gastos pelo governo. Tal saldo surpreende, especialmente diante da enorme carência provocada pela Covid-19.

Esse programa foi central para reduzir os impactos socioeconômicos da pandemia e fornecer alívio imediato à população. Avalia-se que a queda do PIB brasileiro seria da ordem de 8,4% a 14,8% se o Auxílio Emergencial não tivesse sido adotado (segundo estimativas da FEA-USP), ou seja, pelo menos o dobro da queda observada. Além disso, os repasses retiraram temporariamente 72% da extrema pobreza no Brasil, de acordo com dados do Ministério da Economia – ainda que, pela “réguia” da ONU, o número seria de 32%. Uma pesquisa da USP também indicou que a renda das famílias chefiadas por mulheres negras durante a vigência do Auxílio tornou-se mais próxima à renda de todos os outros grupos populacionais (famílias chefiadas por homens brancos, mulheres brancas e homens negros). Por outro lado, estudos da FGV demonstram o aumento da pobreza após a diminuição do valor do benefício: em outubro e novembro, a pobreza e a pobreza extrema tiveram expressivos aumentos, chegando a 23,9% e 5%, respectivamente.

Em relação aos trabalhadores formais, a principal ação para este público foi o Programa de Manutenção do Emprego e da Renda. O governo Bolsonaro publicou, em abril, uma MP que permitiu a redução da jornada de trabalho e de salários para empregados com carteira assinada no setor privado. A ideia era aliviar a situação das empresas e incentivá-las a não demitir seus funcionários.

O programa teve baixa execução orçamentária e somente 65% dos recursos autorizados foram pagos. Segundo avaliação do governo, o benefício cumpriu seus objetivos e preservou o emprego de 10,2 milhões de trabalhadores. Ao se analisarem os dados, porém, vê-se que a realidade é outra: a população ocupada no Brasil apresentou forte queda entre fevereiro e julho, passando de 93 milhões para pouco mais de 80 milhões, respectivamente, de acordo com estudo da FGV.

## Apoio a empresas

Para as empresas, as ações emergenciais não se limitaram a gastos diretos do governo, somando, de acordo com a Consultoria da Câmara dos Deputados, R\$ 140 bilhões em ações, como o aumento do capital de giro, a manutenção de empregos, auxílios do BNDES e outras medidas.

Quando analisamos os gastos orçamentários diretos, duas ações se destacam: o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac). No total, essas duas ações (unidas na política C da tabela 2) forneceram R\$ 58,1 bilhões para a iniciativa privada – R\$ 38,1 bilhões e R\$ 20 bilhões, respectivamente. Nos primeiros meses da pandemia, as empresas tiveram muitas dificuldades para acessar os recursos. Relatos coletados pelo

---

<sup>3</sup> O número exato sofreu variações ao longo do ano, devido à inclusão de novos cadastros e ao desligamento de cadastros. O número de 66,2 milhões é referente ao mês de agosto de 2020, de acordo com o Ministério da Cidadania. Indiretamente, estima-se que o benefício tenha chegado a 100 milhões de pessoas.

portal G1 evidenciam que o Pronampe e o Peac em pouco ou nada contribuíram para minimizar a queda do PIB e o aumento do desemprego no primeiro semestre. Contudo, os programas obtiveram mais sucesso no segundo semestre, chegando a 100% de execução orçamentária no final do ano.

O Pronampe foi financiado com recursos do Fundo de Garantia de Operações (FGO), um fundo privado administrado pelo Banco do Brasil. O FGO garante operações de crédito a micro, pequenas e médias empresas. A União, a partir do Projeto de Lei n° 5029/2020 aumentou a sua participação no Fundo. Os créditos foram utilizados livremente pelas empresas e não continham condicionalidades, como a manutenção de funcionários, o que limita seus impactos sociais positivos. No final do ano, o Pronampe foi transformado em um programa permanente.

O Peac, por sua vez, funcionou de maneira similar ao Pronampe, porém seu foco era em pequenas e médias empresas. O programa teve uma segunda versão, o Peac Maquininhas (ação F da tabela 2), em que as empresas puderam contratar financiamentos que tinham como garantia receitas futuras das vendas realizadas com máquinas de cartão de crédito. Esse programa começou a ser implementado de fato só em outubro e logo teve baixa execução em 2020, com apenas metade dos recursos autorizados gastos.

É notável o contraste entre as políticas para empregadores e para empregados: analisando-se apenas os gastos diretos listados aqui, enquanto as empresas receberam cerca de R\$ 63 bilhões, os trabalhadores formais receberam, por meio do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, valores próximos à metade dessa quantia, R\$ 33 bilhões.



## Estados e municípios

As administrações estaduais e municipais possuem papel central no enfrentamento da crise sanitária, pelo fato de que estão mais perto da realidade concreta vivenciada pela população. O apoio repassado pela União aos entes subnacionais deu-se principalmente por meio de duas ações: a compensação pela queda na arrecadação, com a manutenção dos valores repassados pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE) e pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e os recursos do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Juntas, essas ações totalizaram R\$ 79,19 bilhões.

O Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus consistiu no repasse de R\$ 60 bilhões para estados e municípios, sendo R\$ 10 bilhões exclusivamente para ações de saúde e assistência social e R\$ 50 bilhões para uso livre. Além desse repasse direto, outros R\$ 60 bilhões foram concedidos por meio da suspensão do pagamento de dívidas dos estados e municípios, segundo relatório do Senado Federal. O rateio por estado foi feito em função de uma cesta de índices, que abrange desde a arrecadação do ICMS até o número de habitantes. Já a divisão entre os municípios foi calculada de acordo com a população de cada um.



## Saúde

A pandemia também exigiu que o governo aumentasse os recursos destinados à Saúde, área responsável pelo combate direto ao novo coronavírus. Os gastos com este fim totalizaram R\$ 42,7 bilhões (ação E da tabela 2), para além dos R\$ 10 bilhões distribuídos no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Veremos na seção específica sobre a política de saúde mais detalhes sobre este gasto. Destaque-se, contudo, atrasos muito grandes na execução dos recursos aprovados, que, associados a uma gestão ministerial precária, levaram a situações de colapso no âmbito do SUS em alguns estados brasileiros. O atraso na liberação de recursos foi notado em julho de 2020 por relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou que o Ministério

da Saúde havia gasto apenas 29% da verba prevista para combater o novo coronavírus desde março. Em um Ministério com constante troca de comando e com políticas inconsistentes de enfrentamento da crise, esse resultado era esperado, mas não menos preocupante. A pressão do TCU, porém, contribuiu para agilizar a execução dos gastos.

Por fim, o presidente Bolsonaro assinou, em dezembro, medida provisória que liberou R\$ 20 bilhões para a compra de vacinas; porém, o gasto só será executado em 2021.

## **Os gastos com a Covid-19 e o teste da metodologia do Inesc**

A Metodologia Orçamento e Direitos, do Inesc, consiste em um conjunto de cinco pilares, que nos permitem avaliar em que medida o orçamento público ou determinada política pública atende à realização dos direitos humanos.

O primeiro pilar determina que o financiamento da política deve ser feito com justiça fiscal. Dado que o financiamento dos gastos contra a Covid-19 foi realizado principalmente com emissão de dívida em um contexto de juros baixos, podemos afirmar que este pilar foi em parte cumprido, pois a emissão não gerou pagamento alto de juros para os detentores da dívida, normalmente bancos e pessoas ricas. Porém, as propostas de reforma tributária progressiva seguem sem avançar no Congresso Nacional, e campanhas pelo aumento dos impostos para os ricos, que foram defendidas por organizações da sociedade civil, incluindo o Inesc, e alguns partidos políticos em 2020, não obtiveram resultados até o momento, mantendo a injustiça da carga tributária brasileira.

A mobilização máxima de recursos disponíveis, nosso segundo pilar, enfrentou dificuldades, pois, como visto anteriormente, além da morosidade nos gastos, ainda sobrou um saldo de cerca de R\$ 80,7 bilhões, que não foram gastos em 2020 para o combate à pandemia. Além disso, observamos altos valores para beneficiar empresas que superaram os recursos destinados a trabalhadores formais. Por outro lado, o esforço fiscal verificado no Brasil foi significativo e similar ao de economias desenvolvidas, quando o comparamos em percentual do PIB. Logo, podemos afirmar que este pilar foi parcialmente cumprido em 2020, ainda que com grandes chances de voltarmos à austeridade fiscal em 2021.

O terceiro pilar, de realização progressiva dos direitos, é o mais difícil de ser atingido em um cenário de crises econômica e sanitária agudas. Os indicadores socioeconômicos que temos até agora demonstram que houve grandes retrocessos, incluindo aumento da pobreza e da desigualdade. Além disso, houve regressão na qualidade da garantia dos direitos, como no caso da educação, que precisou se adaptar a um mundo virtual em um contexto em que o acesso à *internet* de qualidade ainda é muito elitizado no Brasil. Por outro lado, é importante sinalizar que a intervenção do Estado limitou essas perdas – o Auxílio Emergencial diminuiu temporariamente a pobreza extrema no Brasil e o SUS foi injetado de recursos para combater a crise sanitária. Logo, ficou mais uma vez evidenciado que, quando há vontade política e eficiência do governo, o Estado consegue cumprir seu papel de proteger a população dos impactos da crise. Porém, esses ganhos estão ameaçados em 2021, devido à escolha governamental de reduzir o orçamento e voltar à austeridade fiscal.

O quarto pilar refere-se à não discriminação, o que, no caso dos gastos com o enfrentamento da Covid-19, seria dizer que todo gasto deveria promover a igualdade e priorizar grupos particularmente afetados pela pandemia e historicamente marginalizados pelas políticas públicas federais, como as mulheres, a população LGBTQIA+, os negros, os povos e as comunidades tradicionais e os indígenas. O Auxílio Emergencial foi uma política que ajudou a combater as desigualdades; porém, os números da pandemia demonstraram

como ela chegou de maneira distinta para negros e brancos, pobres e ricos no Brasil, penalizando mais os primeiros e atingindo severamente também as populações indígenas e quilombolas. Assim, é necessário concluir que o quarto pilar não foi cumprido. Por fim, não houve qualquer participação popular na definição dos gastos com a Covid-19. A maior parte das ações empreendidas pelo Governo Federal foi realizada por meio de medida provisória, que é válida logo após sua emissão, com o debate no Congresso Nacional acontecendo posteriormente.

Além disso, com a pandemia, as atividades passaram a ser virtuais e a maioria das comissões, lugares fundamentais para o debate com a sociedade, foi suspensa. O que aconteceu foi a pressão da sociedade junto ao Congresso, principalmente para a aprovação do Auxílio Emergencial, por meio da campanha “A Renda Básica que Queremos”, que contou com o Inesc entre as organizações que lideraram a iniciativa. Junto ao Congresso, principalmente para a aprovação do Auxílio Emergencial, por meio da campanha “A Renda Básica que Queremos”, que contou com o Inesc entre as organizações que lideraram a iniciativa.

## Recomendações

- 1** Fim do teto de gastos e revisão das regras fiscais vigentes no Brasil.
- 2** Manutenção das políticas monetárias e fiscais expansionistas.
- 3** Reforma tributária progressiva, justa e solidária.
- 4** Retomada do Auxílio Emergencial de R\$ 600,00 e extensão até o final da pandemia de Covid-19.
- 5** Maior fiscalização e controle da execução de gastos de enfrentamento da pandemia.
- 6** Aprovação de um Piso Emergencial na Lei Orçamentária Anual de 2021.

# Saúde



# Saúde

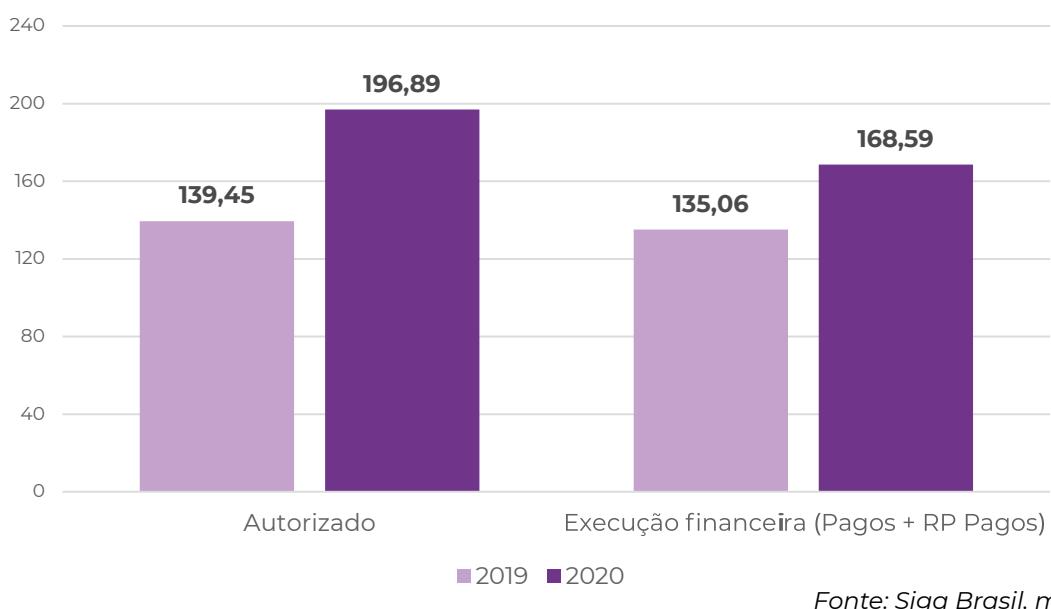
No relatório “O Brasil com Baixa Imunidade”, mostramos que os recursos da Saúde estavam estagnados desde 2014, especialmente em decorrência das medidas de austeridade. O orçamento de 2020 para esta área parecia seguir a tendência de redução de despesas, com uma dotação inicial de R\$ 135,4 bilhões, semelhante à de 2019. Contudo, devido à pandemia, o setor recebeu um valor extra de R\$ 61,5 bilhões em créditos extraordinários, atingindo o recorde de R\$ 197 bilhões autorizados. Mas apenas 86% destes recursos foram pagos, e a execução financeira com a função saúde fechou o ano em R\$ 169 bilhões. Houve também morosidade nos gastos. Em meio a trocas de ministros da Saúde, a execução dos recursos para o enfrentamento da Covid-19 ocorreu de forma mais intensa no período de julho e agosto, de acordo com o Boletim da Comissão de Orçamento e Financiamento (Cofin) do Conselho Nacional de Saúde (CNS), em descompasso com o aumento do número de casos e mortes, que cresceu vertiginosamente no período de abril a junho de 2020.

Se forem retirados os recursos extras para o enfrentamento da Covid-19, o valor gasto na função saúde em 2020 é, em termos reais, 6% menor do que em 2019. Isso corresponde a cerca de R\$ 7 bilhões, o que se aproxima do gasto com vigilância epidemiológica em 2020.

## GRÁFICO 1

### Execução financeira da função saúde | 2019-2020

(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: Siga Brasil, março de 2021  
Elaboração: Inesc

Analisando-se as subfunções, vê-se que o gasto com assistência hospitalar e ambulatorial continua sendo o mais representativo (36%), apesar de ter perdido recursos em 2020.

Entretanto, os gastos na subfunção “administração geral” mais do que triplicaram e passaram a representar 30% do orçamento, contra 7% em 2019. Cerca de 70% desses gastos foram usados no enfrentamento da Covid-19.

Por outro lado, atividades relacionadas à vigilância epidemiológica e sanitária e à atenção básica – áreas essenciais para o combate à pandemia – perderam recursos. A tabela 1 mostra o gasto por subfunção.

#### **TABELA 1**

#### **Execução financeira da função saúde por subfunção | 2019-2020** (valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)

<b>Subfunção</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Variação (%)</b>	<b>Variação (R\$)</b>
Assistência hospitalar e ambulatorial	63,52	59,84	-6%	-3,7
Administração geral	10,11	49,82	393%	39,7
Atenção básica	29,63	28,19	-5%	-1,4
Supporte profilático e terapêutico	15,41	14,91	-3%	-0,5
Vigilância epidemiológica	9,18	8,68	-6%	-0,5
Assistência aos povos indígenas	1,56	1,51	-3%	-0,1
Formação de recursos humanos	1,21	1,29	7%	0,1
Outros encargos especiais	1,30	1,21	-7%	-0,1
Desenvolvimento científico	0,64	0,70	10%	0,1
Proteção e benefícios ao trabalhador	0,60	0,51	-14%	-0,1
<b>Outras</b>	<b>1,89</b>	<b>1,92</b>	<b>-2%</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Siga Brasil, março de 2021  
Elaboração: Inesc

## **Gastos com o enfrentamento da Covid-19**

Para o enfrentamento da Covid-19 em 2020, na função saúde, foram autorizados R\$ 66,5 bilhões, dentre os créditos extraordinários e remanejamento de recursos. Menos de 70% desses recursos (cerca de R\$ 40 bilhões) foram executados ou pagos, o que corresponde a apenas 8% dos gastos totais para o enfrentamento da pandemia.

Somente 15% foram aplicados de forma direta pela União, 58% desses recursos foram transferidos para municípios e 23% para os estados e o Distrito Federal.<sup>1</sup> Os recursos destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios foram pagos em praticamente sua totalidade. O que não foi o caso dos recursos de aplicação direta pelo MS destinados integralmente à aquisição e produção de vacinas, cujo pagamento correspondeu à apenas 20% do total dos recursos autorizados.

<sup>1</sup> Para além disso, 4% foi transferido para o exterior e 0,2% para instituições privadas sem fins lucrativos.

Mesmo com a transferência de recursos para estados e municípios, esses entes enfrentaram dificuldades para manter seus sistemas de saúde funcionando, situação que se agravou em 2021, já que não está prevista pelo Governo Federal a manutenção do orçamento da saúde em nível semelhante ao de 2020. Vale ressaltar que, no início do ano, o presidente Bolsonaro, em mais uma ação de desinformação, publicou em uma rede social os valores repassados a cada estado, mas não especificou que parte deles se refere a gastos obrigatórios, nem detalhou o montante para a saúde.

As principais medidas de enfrentamento da pandemia, tais como isolamento social, por meio de fechamento do comércio, controle sanitário mais rígido em fronteiras inter e intranacionais, além da vacinação, só são eficientes se forem realizadas de forma ampla e organizada em todo o País.

A análise da execução orçamentária é um dos indicadores de que o Governo Federal não exerceu sua responsabilidade de ser o principal coordenador dos esforços, transferindo os problemas para os estados e municípios. Isso é extremamente problemático, pois – embora a descentralização seja um dos princípios organizativos no SUS – uma pandemia em nível global exige esforços coordenados entre todos os entes, e este papel é da União, bem como o auxílio financeiro aos demais.

É importante dizer, ainda, que a condução adotada pelo Governo Federal em 2020 dificulta bastante a vacinação em 2021. Somente em dezembro de 2020, foram aprovados R\$ 21,5 bilhões em créditos extraordinários para a compra de insumos e a realização da vacinação, mas a imunização caminha a passos lentos, pois o governo demorou muito a fechar contratos de aquisição de vacinas e, como existe uma escassez global, acabou ficando para trás nessa corrida. O resultado é a situação catastrófica vivenciada nos primeiros meses deste ano, em que são registrados recordes de mortes por vários dias consecutivos e vários estados estão com seus serviços de saúde à beira do colapso. Apesar do desgoverno, dois laboratórios farmacêuticos públicos brasileiros, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Instituto Butantã, firmaram contratos de transferência de tecnologia e produção de vacinas e já estão fornecendo-as para o Programa Nacional de Imunizações (PNI).

Todavia, a postura do Brasil no cenário internacional prejudica muito o acesso a essas e outras tecnologias de saúde. Pessoas ligadas ao presidente – como seu filho, o deputado federal Eduardo Bolsonaro (então presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados), e o chanceler e ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo – fizeram diversas declarações preconceituosas sobre a China, estremecendo as relações com o país, que é um dos principais produtores mundiais de insumos farmacêuticos ativos. Assim (e devido também a outros motivos, como a escassez global – já mencionada – e a grande população interna do país asiático), houve bastante dificuldade na importação desses insumos, o que atrasou a produção nacional pelo Instituto Butantã.

Ainda, o Brasil abandonou sua posição de defensor do acesso a medicamentos nas arenas internacionais. O País se posicionou de modo contrário a uma iniciativa do governo indiano na Organização Mundial do Comércio (OMC), que pede a suspensão de patentes de produtos usados no enfrentamento da pandemia. Foi o único país emergente a fazê-lo. Com isso, conseguiu se indispor com a Índia, o outro principal produtor de IFAs no mercado internacional, e enfrenta problemas na importação de insumos para a produção de vacinas pela Fiocruz.

Um estudo de mais de 3000 normas de resposta à Covid-19 editadas pela União demonstra que houve uma estratégia institucional de propagação do vírus, promovida pelo governo brasileiro, sob a liderança da Presidência da República. Não houve somente incompetência ou negligência por parte do Governo Federal, houve e ainda há uma relação direta entre os atos normativos federais e a obstrução constante às respostas locais, a propaganda contra a saúde pública promovida pelo Governo Federal, que inclui

a propagação de notícias falsas, e a promoção de medidas e tratamentos sem eficácia comprovada pela ciência. O resultado disso envolve quase 200 mil vidas de brasileiros perdidas apenas em 2020, catástrofe que só piora nos primeiros meses de 2021.

O mesmo estudo aponta a ausência de participação cidadã. Conselhos, entidades representativas e mecanismos de consulta foram ignorados ou até desmontados. Mesmo assim, a Rede de Conselhos do SUS efetuou um trabalho de resistência. No nível federal, o Conselho Nacional de Saúde produziu diversas recomendações, notas públicas, campanhas e outros materiais, destinados ao poder público e à sociedade, desde o início do estado de calamidade. Para citar alguns exemplos, junto com parceiros da Frente pela Vida, o CNS elaborou um Plano Nacional de Enfrentamento à Pandemia, lançado em julho de 2020, com várias orientações, como a priorização da vacinação, e que segue sendo atualizado. A Comissão de Financiamento e Orçamento (Cofin) publica periodicamente boletins sobre a execução orçamentária do MS e a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) teve um papel central na aprovação dos ensaios clínicos dos tratamentos contra o coronavírus, com a garantia de que eles são conduzidos seguindo altos padrões éticos e de respeito pela vida, e também publica um boletim semanal.

## Assistência farmacêutica

A assistência farmacêutica é a política pública por meio da qual o Estado disponibiliza medicamentos à população, objetivando seu acesso e uso racional. O Inesc elabora o Orcamento Temático de Acesso a Medicamentos (OTMED), que faz uma análise detalhada da execução orçamentária com essa função.

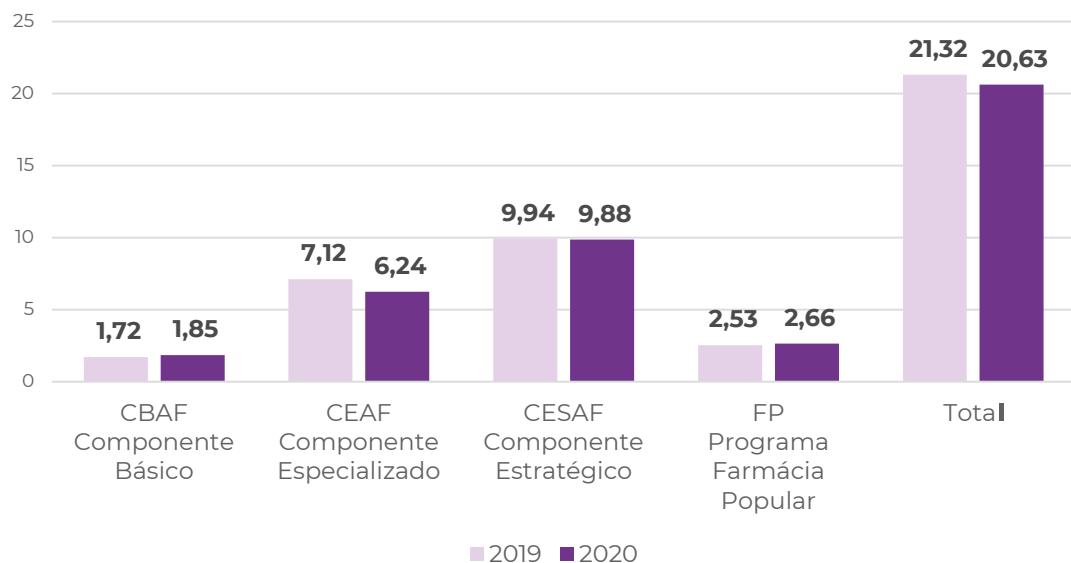
Em 2020, apesar da pandemia de Covid-19, o gasto do Governo Federal com essa política foi de R\$ 20 bilhões, um valor semelhante ao de 2019. O componente que mais perdeu recursos foi o especializado, que inclui medicamentos de alto custo e gastos com a judicialização de medicamentos. Foram alocados R\$ 6,2 bilhões para esse componente, um valor 12% menor do que o do ano anterior. É necessária uma análise mais aprofundada para explicar o motivo das reduções de gastos, mas uma hipótese é que, com a pandemia de 2019, menos pacientes procuraram ou tiveram acesso aos serviços especializados que atendem às doenças cobertas por esses medicamentos.

O componente estratégico, que financia medicamentos para doenças de perfil endêmico, como as vacinas, com importante impacto epidemiológico e socioeconômico, continua sendo o de maior representatividade, correspondendo à quase metade dos gastos. Nele, foram investidos R\$ 9,9 bilhões. Já no programa Farmácia Popular foram investidos R\$ 2,7 bilhões.

O investimento no componente básico, que financia medicamentos e insumos essenciais, se manteve estável, com um aporte de R\$ 1,9 bilhão. O gasto com esse componente manteve-se no mesmo patamar ao longo dos últimos anos, já que o foco do Governo Federal para medicamentos para a atenção básica está no programa Farmácia Popular, que oferta medicamentos para esse nível de atenção, só que por meio do varejo farmacêutico e em coparticipação, quando o paciente paga uma porcentagem do preço do medicamento.

**GRÁFICO 2****Execução financeira com assistência farmacêutica por componente | 2019-2020**

(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: Siga Brasil, março de 2021

Elaboração: Inesc

De acordo com o Painel de Compras do Governo Federal, foram gastos quase R\$ 1 milhão com cloroquina e hidroxicloroquina em 2020, um valor dez vezes maior do que em 2019. Chama a atenção o fato de que a maioria absoluta dos gastos foi realizada pelo Ministério da Defesa, e não pelo Ministério da Saúde, possivelmente por causa dos laboratórios farmacêuticos públicos vinculados às Forças Armadas. Apesar de ser utilizado para doenças como malária, artrite reumatoide e lúpus, o gasto em 2020 se refere à insistência do presidente da República em promover esse medicamento contra a Covid-19, mesmo com a comprovação científica de que ele não é eficaz, seja em estudos nacionais ou internacionais. Mais um exemplo da irresponsabilidade do Governo Federal frente à pandemia.

## Orçamento da Saúde e o teste da metodologia do Inesc

As medidas de austeridade implementadas nos últimos anos no Brasil, exacerbadas no governo Bolsonaro, vêm prejudicando o investimento em saúde. Mesmo em meio à maior crise sanitária dos últimos 100 anos, o investimento é escasso ou não é feito de forma adequada para atender às necessidades de saúde de toda a população.

Ao contrário do que descreve o pilar de realização progressiva de direitos, tal abordagem política coloca em risco a garantia do direito à saúde universal, equitativa, integral e gratuita, prestada pelo Sistema Único de Saúde. Além disso, ela impede também a mobilização do máximo de recursos disponíveis, já que não tem como prioridade as políticas sociais, o que leva ao seu desinvestimento.

Os que perdem com o desmonte do SUS e de outras políticas sociais são as populações mais pobres (em sua maioria, as negras), que vivem em regiões periféricas, indo contra, então, o pilar de não discriminação. Cerca de 70% da população brasileira, mais de 150

milhões de pessoas, depende exclusivamente do SUS para ter acesso a serviços de saúde. As populações negras, bem como os povos e as comunidades tradicionais indígenas e os quilombolas, foram as mais afetadas pela Covid-19. No entanto, é importante lembrar que todos os cidadãos brasileiros utilizam o SUS, inclusive os que têm plano de saúde, que recorrem a ele para procedimentos ou medicamentos de custo elevado, não cobertos pelo plano.

Em relação ao pilar de participação social, a Rede de Conselhos do SUS tentou atuar fortemente durante a pandemia, seja ao fiscalizar, cobrar ou realizar denúncias. Infelizmente, os conselhos ainda não são considerados da forma adequada, seja em nível federal, estadual ou municipal.

## Recomendações

- 1** Estabelecer, para 2021, um piso emergencial para a saúde de R\$ 168,7 bilhões.
- 2** Recompor o orçamento da saúde com os valores retirados pela EC nº 95/2016.
- 3** Adotar mais medidas de transparência ativa em relação ao detalhamento de gastos em políticas específicas, tais como as de medicamentos e assistência farmacêutica, e também um balanço das atividades de combate à Covid-19.
- 4** Homologar e implementar tempestivamente as decisões do Conselho Nacional de Saúde.
- 5** Manter a vinculação de receitas mínimas para saúde e educação, ao contrário do que foi aventado durante a votação da PEC Emergencial (186/2019), de modo a garantir o financiamento adequado para essas áreas.



# Educação

# Educação

A análise que elaboramos para o relatório “O Brasil com Baixa Imunidade”, apresentado em 2020, demonstrava que a política de educação estava perdendo recursos desde 2016, após um aumento significativo e progressivo especialmente entre 2012 e 2014. De lá para cá, a política está paulatinamente sendo desfinanciada, desrespeitando o princípio da realização progressiva de direitos, inscrito no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc).

A crise instalada pela pandemia de Covid-19 não provocou tal fato, apenas o agravou, ampliando desigualdades entre os que possuem e os que não possuem acesso aos insumos necessários para receberem educação remota, aumentando ainda mais a distância entre ricos e pobres e comprometendo toda uma geração. Note-se que não estamos sequer falando em educação de qualidade, mas acesso ao mínimo necessário. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD COVID19, do IBGE, cerca de 6,5 milhões de estudantes entre 6 e 17 anos ficaram distantes do aprendizado desde o início da pandemia, somando os que não se matricularam em 2020 (1,4 milhão) com aqueles que, mesmo matriculados, não tiveram acesso ao ensino (5,5 milhões). O que equivale a cerca de 15% da população de crianças e adolescentes na citada faixa etária.

A disseminação do novo coronavírus também agravou a crise econômica, provocando a redução de arrecadação, especialmente do ICMS, principal tributo da cesta de impostos que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Além das questões financeiras graves, o Ministério da Educação, órgão central que deveria indicar caminhos, não liderou o processo e sequer propôs medidas efetivas para conter os danos. Deixou que cada rede, em cada estado ou município, tomasse rumos aleatórios, sem o incentivo à inovação em meio à pandemia. É necessário que se diga que a tecnologia sem o acesso igualitário de todas as pessoas não é inovação, mas sim violação de direitos, visto que direito que não alcança a todos se transforma em privilégio.

Neste panorama, ainda não sabemos dados reais sobre a evasão escolar, uma vez que muitas crianças e adolescentes foram obrigados a contribuir com a renda familiar, tendo assumido atividades laborais, que certamente competem com a vida escolar.

## Agravamento das desigualdades

As áreas rurais e as periferias das grandes cidades são as mais afetadas com menor acesso à internet. E devemos destacar a importância da educação pública, pois, de acordo com o Censo Escolar 2020, as escolas privadas respondem a apenas 1% das matrículas nessas regiões. Ou seja, essa população é atendida quase em sua totalidade (99%) pelas redes públicas.

O Censo Escolar aponta, ainda, a distorção no quesito idade/série e as taxas de repro-

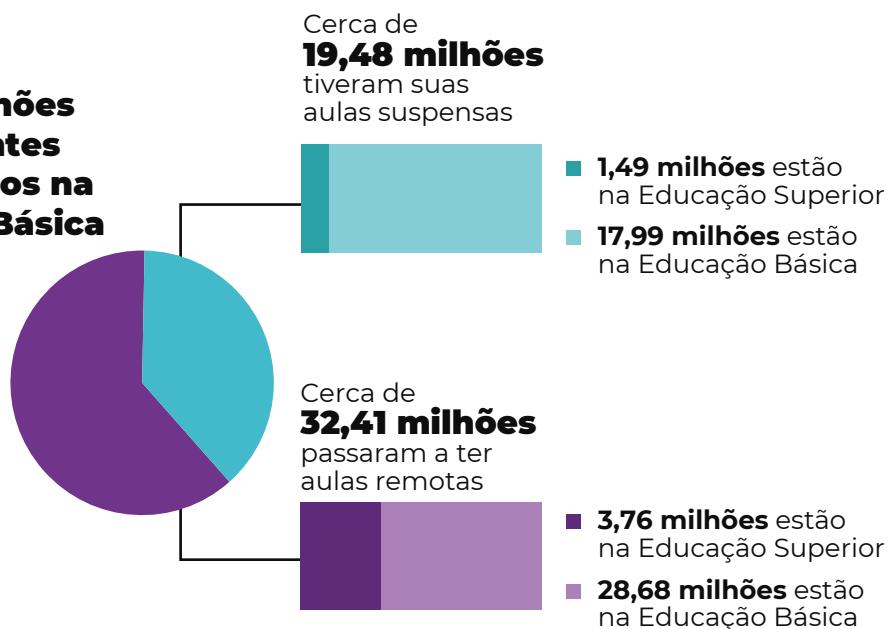
vação em 2019 e 2020, com números significativamente maiores nas Regiões Norte e Nordeste. Com relação ao quesito de raça/cor, na etapa da creche temos mais crianças brancas do que pretas e pardas. No entanto, na Educação de Jovens e Adultos (EJA), etapa destinada a quem ficou em distorção no quesito idade/série, os estudantes negros são a maioria (ou duas vezes mais do que os brancos).

Entre 2016 e 2020, foram registradas cerca de 973 mil matrículas a menos apenas no ensino fundamental. Não se pode apontar uma única causa, mas certamente o aumento do trabalho infantil é uma delas. Com relação ao ensino médio, houve uma discreta elevação entre 2019 e 2020, insuficiente para recuperar a queda de matrículas nos quatro anos. Ou seja, entre 2016 e 2020, temos cerca de 582 mil matrículas a menos no ensino médio. A EJA perdeu cerca de 500 mil estudantes, mais de 15% do total de matrículas dessa etapa. A redução está diretamente ligada à falta de programas federais de incentivo financeiro aos estados e municípios.

Informações constantes em publicação da [Campanha Nacional pelo Direito à Educação](#) evidenciam que, no contexto da pandemia, o acesso à *internet* é essencial. Contudo, apenas no ensino fundamental, cerca de 4,4 milhões de estudantes não dispunham de acesso domiciliar à *internet* em banda larga ou 3G/4G para atividades remotas de ensino/aprendizagem.

Uma pesquisa realizada pelo [DataSenado](#) aponta que cerca de 20 milhões de estudantes tiveram suas aulas suspensas em julho de 2020, o que representa 34,78% do total de alunos matriculados na educação básica e superior. Desses, cerca de 18 milhões estão na educação básica. Outros 32,4 milhões de alunos que tinham aula presencial passaram a ter aulas remotas: 3,7 milhões da educação superior e 28,6 milhões da educação básica. A pesquisa constatou, ainda, que 20% das casas não têm acesso à *internet*.

### **Dos 55 milhões de estudantes matriculados na Educação Básica e Superior,**



Fonte: *Instituto de Pesquisa DataSenado*, dados de julho de 2020

Elaboração: Inesc

Além de todas essas questões, ainda tivemos em 2021, em momento de recrudescimento da pandemia, a realização do Enem, pois o Ministério da Educação (MEC) não considerou os apelos sociais para o adiamento, com salas sem o devido distanciamento e ventilação, com risco de contaminação ampliado para os estudantes. E houve a maior taxa de desistência, especialmente para aqueles que se deslocam por transporte público.

# Entre o orçado e o executado: a queda contínua do financiamento da educação

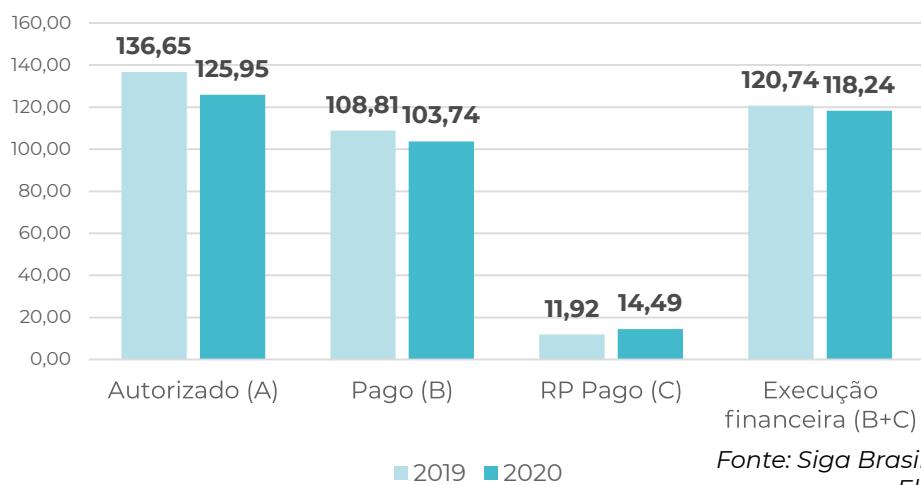
O MEC, a despeito do momento crítico provocado pela pandemia, não está exercendo o seu papel de liderança da política, ao não incentivar os estados e os municípios a adotar medidas efetivas para conter o avanço das desigualdades entre estudantes de escolas públicas e privadas, urbanas e rurais, com e sem acesso às tecnologias necessárias para o ensino remoto. E com relação aos recursos financeiros, segue com uma enorme distância entre o prometido e o executado no orçamento proposto para o órgão.

Vejamos o gráfico a seguir, sobre a execução financeira do MEC entre 2019 e 2020.

## GRÁFICO 1

### Execução financeira do MEC | 2019-2020

(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: Siga Brasil, março de 2021  
Elaboração: Inesc

Desde o autorizado até a execução financeira, os números de 2020 são menores do que os de 2019. O pago em 2020 é R\$ 5 bilhões a menos do que em 2019, que já era menor do que o verificado nos anos anteriores, conforme podemos observar na análise realizada para o [relatório de 2019](#).

Dentre as ações que tiveram seus recursos cortados ou zerados, temos importantes políticas que contribuem para reduzir desigualdades, tais como a Educação de Jovens e Adultos (EJA), bolsas de permanência para estudantes em situação de vulnerabilidade, além de várias ações que poderiam ter sido desenvolvidas para mitigar os efeitos da pandemia, que o MEC simplesmente ignorou ou piorou o cenário, quando resolveu, por exemplo, realizar o Enem em um momento de subida da curva de contágio, provocando uma abstenção inédita de cerca de 50% dos inscritos.

**GRÁFICO 2****Execução financeira da Função Educação | 2019-2020**

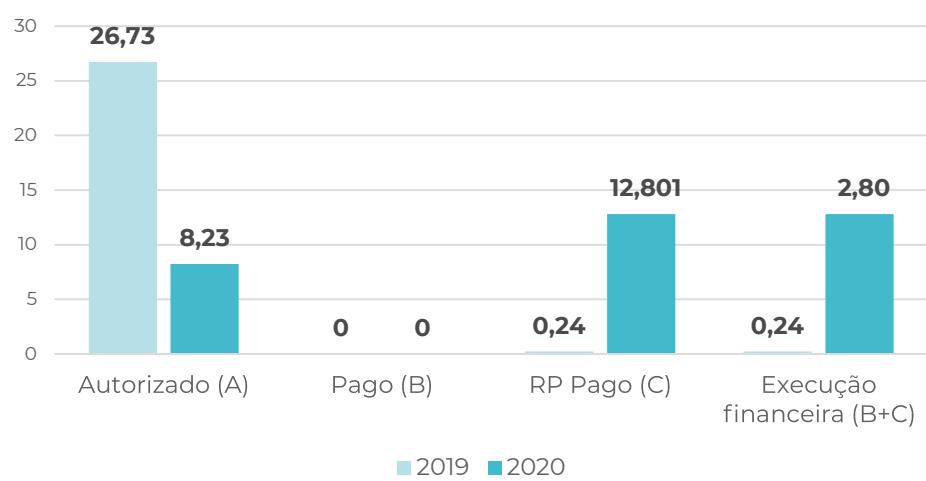
(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Quando olhamos para a função educação, percebemos que a queda de recursos é ainda maior. Com relação ao autorizado, a perda é da ordem de R\$ 13,3 bilhões. O que foi de fato pago é significativamente menor para os dois anos do atual governo. Contudo, em 2020, é maior e mais perverso, por estarmos em meio a uma pandemia e pelo fato de que a política de educação é fundamental para a inclusão de crianças, adolescentes e jovens. São cerca de R\$ 10 bilhões a menos, recurso que poderia ter reduzido a distância entre escolas com acesso e escolas sem acesso à internet, para dizer apenas um dos aspectos relevantes neste momento.

**Educação de Jovens e Adultos****GRÁFICO 3****Execução financeira da Educação de Jovens e Adultos | 2019-2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Os recursos para a Educação de Jovens e Adultos estão em extinção, conforme já relatado no [relatório passado](#). E agora segue descendo a ladeira, agravando as desigualdades regionais já citadas, visto que nas Regiões Norte e Nordeste há maior número de analfabetos totais e funcionais, além de estudantes em distorção em relação ao quesito idade/série.

Vejamos que, em 2019, foram autorizados R\$ 27,2 milhões. No entanto, nada foi executado em ações para o ano, pois a execução financeira foi apenas em restos a pagar. Em 2020 o autorizado ficou abaixo de 30% do proposto no ano anterior e nada foi executado, com gasto apenas em restos a pagar. Esta importante política não foi considerada por este (des) governo



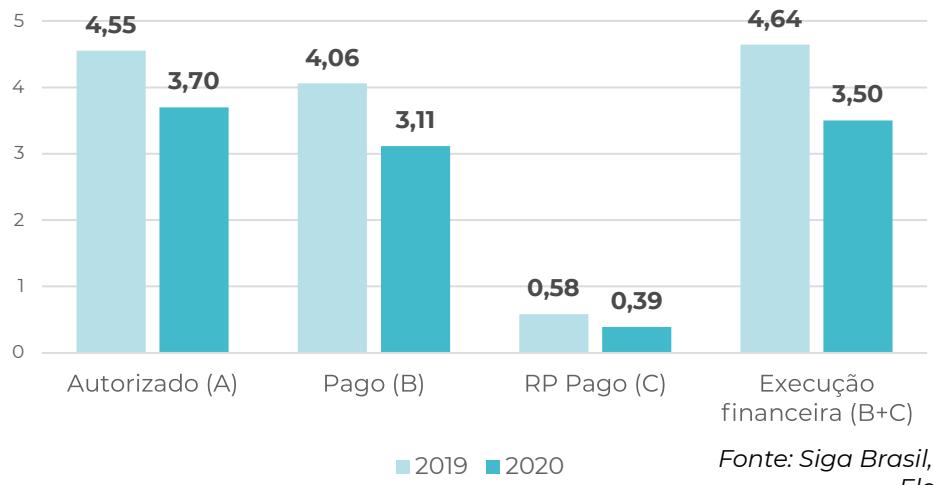
## Pesquisa

É importante ressaltar o orçamento da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que tem seus recursos reduzidos desde 2016, com maior aprofundamento ainda em 2019 e 2020, conforme verificaremos no gráfico 4.

### GRÁFICO 4

#### Execução financeira da Capes | 2019-2020

(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: Siga Brasil, março de 2021  
Elaboração: Inesc

Como podemos constatar, o autorizado entre 2019 e 2020 caiu de R\$ 4,6 bilhões para R\$ 3,7 bilhões. E, além disso, o pago no ano foi R\$ 3,1 bilhões, que significam menos da metade do que foi executado em 2016 (R\$ 6,7 bilhões), ano de baixa arrecadação, que serviu de base para a Emenda Constitucional nº 95, que impôs o teto dos gastos. Como se vê, há um total descaso com a pesquisa, como constatado cotidianamente pelos pronunciamentos do governo, que nega a ciência. Além disso, as políticas discricionárias são frontalmente atingidas pela política econômica de estabelecimento de teto de gastos.

## Efeitos da Covid-19

A Educação talvez seja uma das áreas mais afetadas pela pandemia, visto que tanto a rede pública quanto a rede privada tiveram de rever todo o formato de oferta de ensino e aprendizagem ao mesmo tempo em que acontecia a mudança da aula presencial para a virtual. Além disso, a infraestrutura das escolas públicas para tal adequação é precária, se comparada à da rede privada. Considerando-se o fato de que as escolas particulares



atendem a um público com melhores condições de renda e, portanto, são mais equipadas, suas condições são mais privilegiadas.

Até mesmo quando se pensa em retorno, não há condições sanitárias para que as escolas retornem às aulas presenciais neste momento. No entanto, a rede privada faz pressão junto aos governos e, em muitos lugares, retomaram as aulas presenciais. Já os estudantes de escolas públicas estão há um ano sem ir à escola. E, conforme dito anteriormente, 6 milhões de crianças e adolescentes estão sem acesso ao ensino, seja por abandono, seja por falta dos equipamentos necessários para receber aulas remotas.

E não há movimento algum, por parte do Ministério da Educação, para liderar propostas de retorno seguro (tais como ampliação de escolas e vacinação do corpo docente e discente) ou mesmo propostas inovadoras, que fujam do tradicional, estimulando a capacidade criativa dos estudantes, para que tenham mais interesse pelo aprendizado, mesmo que de forma remota. E para que a inovação pudesse acontecer, mais recursos são necessários, quando o que se vê é o corte de recursos para a educação.

## Orçamento da Educação e o teste da metodologia do Inesc

O financiamento com justiça fiscal não existe, por termos uma política tributária regressiva e por estarmos, neste momento, em crise de arrecadação, especialmente de impostos que compõem os recursos obrigatórios previstos na Constituição Federal para a Educação.

A realização progressiva de direitos também não se alcança, seja pela redução do financiamento para políticas-chave, tais como a EJA, seja porque os governos municipais, estaduais e o federal estão distantes de atingir as metas do Plano Nacional de Educação. E também porque estamos passando por um momento crítico de saúde pública e temos estudantes à parte do sistema de ensino, que não estão matriculados ou não têm acesso aos recursos necessários a uma educação remota, como exige o isolamento social.

Mesmo diante desse cenário, a política de austeridade segue fazendo estragos e os recursos continuam sendo reduzidos, ferindo o princípio do *máximo de recursos disponíveis para a realização de direitos*. O princípio da *não discriminação* talvez seja o mais afetado, visto que as regiões com maior índice de distorção no quesito idade/série são o Norte e o Nordeste. Os estudantes da zona rural e das periferias das cidades são os mais prejudicados pela falta de acesso ao ensino remoto. Já os estudantes pretos e pardos estão entre os com menos acesso e os que estão com maior distorção no quesito idade/série, de acordo com a PNADC 2020 (IBGE).

Com relação à participação social, seguimos como no ano anterior: com todos os espaços de participação vedados à população em geral e aos ativistas em particular. Conselhos foram fechados, as políticas (ou a falta delas) são todas decididas em gabinetes e a gestão participativa está sendo atacada, com a escolha de diretores escolares, em vários locais do País, sendo realizada apenas por prova e não por eleição.

## Recomendações

- 1** Financiamento adequado para a Educação, com a revogação da EC 95, de acordo com o proposto pela Coalizão Direitos Valem Mais.
- 2** Protocolos sanitários de segurança e planejamento da volta às aulas com vacina para os profissionais de educação.
- 3** Contratação de mais professores, considerando a necessidade de turmas menores quando do retorno às aulas.
- 4** Garantia de infraestrutura em todas as escolas públicas que garantam o distanciamento social antes do retorno às aulas presenciais.
- 5** Busca ativa para reverter o quadro de ampliação da evasão escolar.
- 6** Rechaço a todas as tentativas de privatização da educação em qualquer dos seus níveis, tais como *vouchers*, cheques, convênios etc.
- 7** Garantia de equidade de raça e gênero em todos os níveis educacionais.
- 8** Maior previsão orçamentária, execução da Educação de Jovens e Adultos e incentivo para que as pessoas voltem a estudar.



**Direto à  
cidade**

# Direito à cidade

Nesta segunda edição do relatório, que traz o Balanço do Orçamento Geral da União, nos vemos diante de um cenário pior, agravado pela intensa crise provocada pela pandemia do novo coronavírus. O acesso ao direito à cidade foi profundamente afetado pela emergência sanitária, especialmente de moradores das periferias, que não tiveram condições de realizar trabalho remoto e circulam cotidianamente em transporte público lotado, sem as condições mínimas de distanciamento social exigido pelo momento.

Os municípios brasileiros têm muitas obrigações com o desenvolvimento das políticas públicas, mas são os que menos arrecadam; portanto, os recursos coletados pela União precisam ser mais bem distribuídos. Além dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), são necessários também programas e convênios, especialmente para habitação, saneamento e transporte público urbano, que são políticas onerosas.

A vida concreta acontece nas cidades. A educação, a saúde, o transporte e a moradia são necessários para a vida das pessoas em suas vilas, bairros, cidades. E, neste cenário de pandemia, os problemas se agravam, demonstrando que as desigualdades pesam ainda mais, pois a falta de saneamento básico e de moradias seguras amplia os efeitos perversos provocados pelo novo coronavírus.

Por isso, quando nos propomos a fazer uma análise do que existe na lei orgânica do orçamento para que o direito à cidade se realize, optamos por focar na função *urbanismo*, que agrupa boa parte dessas políticas, e até mesmo nas funções *transporte público urbano, saneamento e habitação*.

## A ausência de recursos para a efetivação do direito à cidade

### Urbanismo

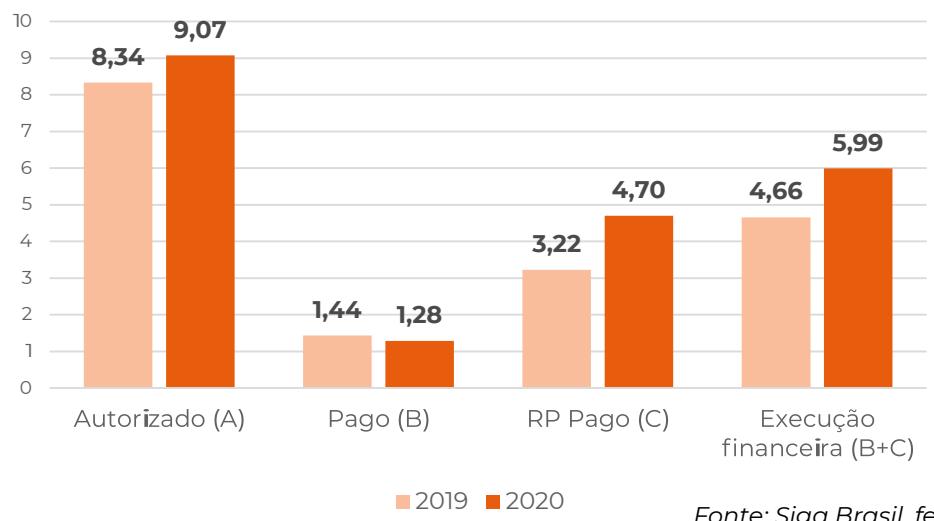
É difícil fazer uma análise orçamentária sobre a realização do direito à cidade, pois há várias áreas que precisam ser consideradas nesse mosaico que compõe uma cidade. Há, até mesmo, várias cidades dentro de uma só cidade, com diferenças e, principalmente, desigualdades, que despontam com o acesso assimétrico às políticas públicas. Advêm daí realidades de locais sem água e esgoto tratados, sem coleta de lixo, sem saúde, sem educação.

Como o mosaico é grande, precisamos fazer escolhas para a análise orçamentária. E aqui separamos algumas funções da Lei Orçamentária Anual (LOA) que estão diretamente ligadas a políticas importantes para o meio urbano, especialmente em tempos de pandemia. São elas: *urbanismo, habitação e saneamento*, nas quais está a maior parte das políticas voltadas para as cidades, e até mesmo *transporte público urbano*, que está dentro da função *urbanismo*. São as áreas que estavam sob o “guarda-chuva” do antigo Ministério das Cidades.

### GRÁFICO 1

#### Execução financeira da Função Urbanismo | 2019-2020

(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021  
Elaboração: Inesc

A distância entre o prometido e o realizado é enorme, tanto em 2019 quanto em 2020. No entanto, acentua-se o ano de 2020, quando a maior parte do recurso é alocada para os restos a pagar. Dos R\$ 9 bilhões propostos, apenas R\$ 1,2 bilhão foram gastos com ações realizadas em 2020, mesmo em tempos de pandemia, quando habitação e transporte público seguros são fundamentais.

Selecionamos algumas ações específicas, dentro da função *urbanismo*, voltadas para programas de habitação para pessoas de baixa renda, melhoria de assentamentos precários, recuperação de áreas urbanas degradadas e apoio a sistemas de transporte público urbano, todas importantes e, neste momento, essenciais. Conforme observamos na tabela 1, nada (ou quase nada) foi executado ou mesmo planejado. Além disso, o recurso vem caindo significativamente de 2014 para cá.

**TABELA 1****Execução financeira de ações selecionadas na Função Urbanismo | 2020**  
(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Ação Ajustada DESP	Autorizado (A)	Pago (B)	RP Pago (C)	Execução financeira (B+C)
Apoio à elaboração de planos e projetos de sistemas de transporte público coletivo urbano	1,87	0	0	0
Apoio à elaboração e implementação de planos e projetos urbanos integrados de reabilitação e requalificação de áreas urbanas	0	0	0,82	0,82
Apoio à implantação e ampliação de sistemas de drenagem urbana sustentáveis	0	0	0	0
Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	0	0	0	0
Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda	0	0	1,25	1,25
Apoio à prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários	0	0	0	0
Apoio a projetos de corredores estruturais de transporte coletivo urbano	0	0	0,46	0,46
Apoio à urbanização de assentamentos precários	144,92	16,48	82,72	99,21

Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021  
Elaboração: Inesc

Vejam que há recursos autorizados apenas em apoio a projetos para sistema de transporte público urbano, urbanização de assentamentos precários e planos de mobilidade urbana; porém, houve execução somente na ação de apoio a assentamentos precários. Mesmo assim, a execução foi de cerca de 10% do que foi autorizado, pois a maior parte foi destinada aos restos a pagar. Para o transporte público urbano, além de ter o projeto de recursos emergenciais vetado, ainda não há recursos orçamentários ordinários repartidos com as cidades.

Contudo, defendemos o projeto vetado pelo presidente, por ser emergencial, pois o fato de repassar recursos para as empresas sem propor mudanças nos sistemas não resolve as graves questões que permeiam o transporte público urbano. Ao defendermos um fundo público para o financiamento de todos os sistemas municipais, estamos propondo outro desenho para a política, como empresas públicas ou fretamento por parte do poder público, por exemplo, e não um sistema feito para gerar lucros.

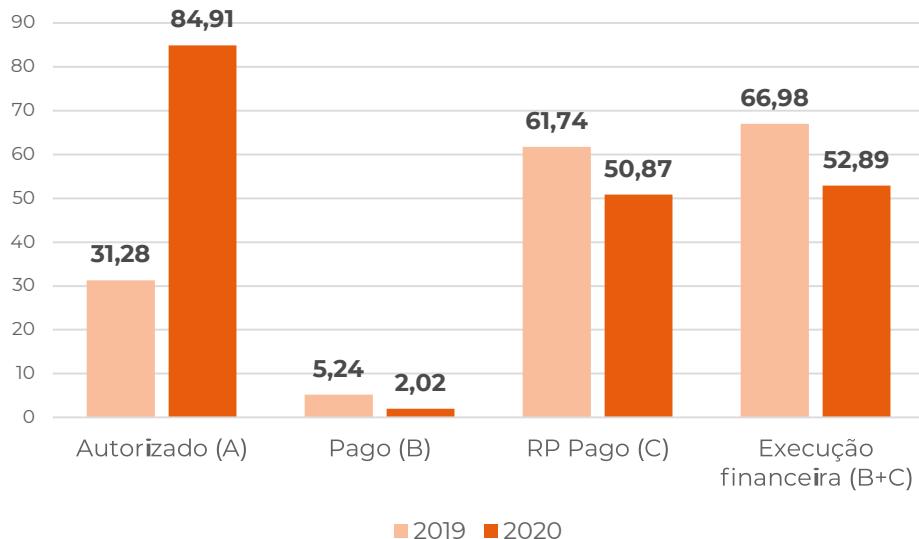


## Habitação

### GRÁFICO 2

#### Execução financeira da Função Habitação | 2019-2020

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021

Elaboração: Inesc

Para a função *habitação*, mesmo que o autorizado em 2020 seja mais do que o dobrado do verificado no ano de 2019, o efetivamente pago no ano foi ínfimo, apenas R\$ 2 milhões, o que significa menos de 2,5% do total. A maior parte foi para restos a pagar, como em 2019 também. Ou seja, podemos inferir que não há política pública para habitação de interesse social neste governo, mesmo que as ações previstas nesta função sejam todas voltadas para população de baixa renda. Em 2014, o autorizado para a função foi R\$ 554,3 milhões. De lá para cá, os recursos foram reduzidos consideravelmente.

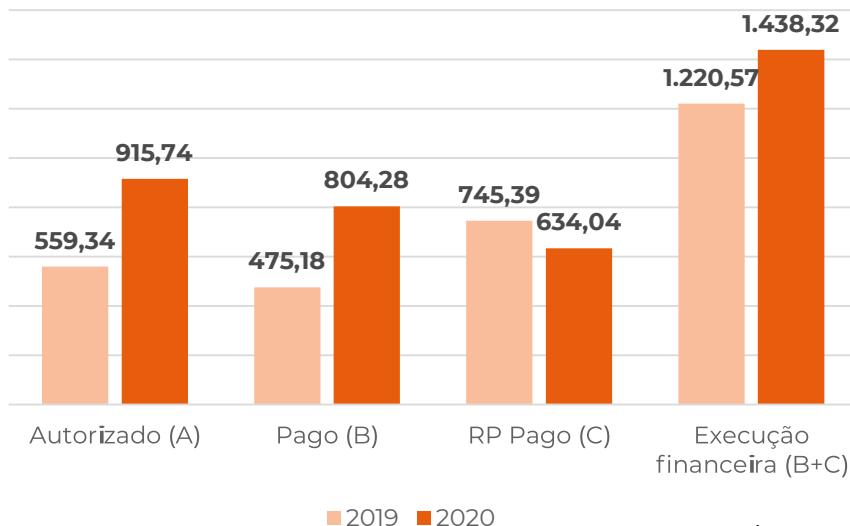


## Saneamento

### GRÁFICO 3

#### Execução financeira da Função Saneamento | 2019-2020

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021

Elaboração: Inesc

Para a função saneamento, houve maior alocação de recursos em 2020, mas, mesmo assim, o recurso ainda é muito pequeno em relação ao desafio do País com suas redes de esgoto, águas pluviais, tratamento de esgoto, tratamento e oferta de água para todas as pessoas (mesmo aquelas que estão em habitações precárias), além de coleta e tratamento de resíduos, todos esses componentes sob um “guarda-chuva” pequeno e insuficiente.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério do Desenvolvimento Regional, quase metade da população brasileira não possui acesso à rede de esgoto e cerca de 20% da população não tem acesso à água potável. E a solução dada pelo governo foi aprovar o novo Marco Legal do Saneamento, que amplia a participação da iniciativa privada em fornecimento de água e esgoto. As consequências disso estão nítidas: os assentamentos precários, as favelas e as periferias vão continuar sem acesso, visto que, se o poder público não os atendeu, não será a iniciativa privada, com a sua sede de lucros, que irá fazê-lo.

## A Covid-19 e o agravamento das desigualdades

A pandemia colocou em evidência o que já sabíamos: as cidades e suas periferias ainda convivem com esgoto a céu aberto, moradias precárias, falta de água tratada, transporte público precário e lotado. Pesquisas comprovam que os bairros mais pobres e periféricos e os negros foram os mais afetados pelo vírus, além de terem taxa de mortalidade mais alta.

Uma pesquisa realizada em São Paulo demonstra que a taxa de infecção nos bairros mais pobres é 2,5 vezes maior do que a verificada nos bairros mais ricos. A taxa é a mesma para pessoas adultas pretas, em relação às brancas. Residências com mais de cinco moradores apresentam soroprevalência quase duas vezes maior quando comparadas com residências com até dois moradores.

Outra questão que ampliou muito o contágio pelo novo coronavírus foi o transporte coletivo. As licitações e os contratos ficam sob a responsabilidade dos municípios; contudo, são as empresas que dominam toda a cadeia da política pública, desde a produção de insumos para os veículos, passando pela fabricação dos veículos, até o oferecimento do serviço. Durante os períodos críticos, quando houve *lockdown*, as empresas perderam receita, porque os contratos geralmente são feitos por número de passageiros e não por quilômetro rodado. Isso provoca problemas quando há queda nos números de passageiros, mas também quando há excesso, visto que as empresas, ao invés de disponibilizarem mais veículos, superlotam os que estão em circulação, sem que haja reação por parte do poder público, que não fiscaliza.

Foi apresentado e aprovado um projeto de lei que permitia que o Governo Federal aportasse recursos para a recuperação do setor; no entanto, o presidente vetou o PL e deixou uma incógnita em relação ao serviço em diversos municípios. Por conta disso, poderemos ter um apagão na política de transporte público urbano, visto que muitas cidades não conseguem subsidiar o serviço, com o seu pequeno orçamento, sem a contribuição da União. Tal situação reforça ainda mais a necessidade de criação de um fundo de financiamento para o transporte público, defendido pelo Inesc, para que não sejam cobradas tarifas cada vez mais altas, mas sim que seja uma política pública de fato e de direito.

## Orçamento de direito à cidade e o teste da metodologia do Inesc

Ao longo do texto e das análises, já fica nítido que os direitos estão sendo violados, principalmente porque estamos há um ano passando por uma pandemia, que não dá tréguas. Além disso, o poder público não contribui em nada para minimizar a situação: ao contrário, acirra o problema e os ânimos.

O princípio de justiça fiscal é violado em todos os setores, pois nosso sistema é regressivo e há mais impostos sobre o consumo do que sobre a renda. Portanto, com o aumento dos preços dos alimentos, especialmente da cesta básica, os mais pobres estão pagando ainda mais impostos indiretos, mesmo com desemprego recorde e com o fim do auxílio emergencial, que esperamos que seja revisto.

A realização progressiva de direitos não ocorre, até porque temos 50% da população sem acesso à rede de esgoto e 20% sem acesso à água e a solução dada é a privatização da oferta de uma política que deveria ser pública. E os recursos públicos ficam cada vez mais minguados.

A EC 95 segue impedindo que o máximo de recursos disponíveis seja aplicado para a realização de direitos. Como as políticas de direito à cidade, em sua maioria, são discricionárias, os recursos a elas destinados são ínfimos, para não dizer ridículos.

O princípio da não discriminação segue sendo violado, pois a população que não tem acesso à água, ao esgoto e à coleta de lixo é periférica, negra e pobre. Em muitos lugares, não tão longínquos, mulheres precisam andar com latas na cabeça para conseguir água. Isso ocorre em Brasília, a 14km do Palácio do Planalto.

A participação popular em um governo autoritário é inexistente. Desde que este governo tomou posse, um dos conselhos mais atuantes foi extinto, o Conselho das Cidades (ConCidades). E não há espaço de participação da sociedade nas decisões governamentais.

## Recomendações

- 1** Ampliação e execução de recursos para habitação, saneamento e transporte público urbano.
- 2** Apresentação e aprovação do Fundo Nacional de Financiamento para o Transporte Público Urbano.
- 3** Atendimento emergencial para as áreas de assentamentos precários, com o oferecimento dos serviços de água tratada e coleta de esgoto e lixo.
- 4** Protocolos sanitários rígidos, com fiscalização, a serem seguidos pelas empresas de transporte.
- 5** Revogação da EC 95 e maior aporte de recursos para as políticas urbanas, especialmente neste momento de pandemia.



# Meio ambiente

# Meio ambiente

O meio ambiente ganhou mais espaço no debate público nos dois primeiros anos do atual governo, embalado por uma profusão de medidas e de discursos do Executivo, que construíram um perigoso quadro de desmonte da política ambiental brasileira e, consequentemente, dos recursos a ela destinados.

No plano político, tal processo amplificou o desgaste do governo no cenário internacional e provocou o Judiciário brasileiro a iniciar uma série de julgamentos do Executivo federal por ações e omissões na área ambiental, que conformam uma situação de retrocesso e desproteção ambiental inconstitucional. Só em 2020, foram propostas duas ADOs<sup>1</sup> (Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão) e três ADPFs<sup>2</sup> (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental).

Um componente relevante da análise acerca da omissão e comissão do governo em matéria ambiental é o baixo comprometimento do orçamento público federal com a proteção ambiental, o que, embora seja uma constante, assumiu uma dimensão mais sistemática e deliberada nos dois primeiros anos da gestão de Bolsonaro.

De fato, as decisões políticas de alocação do orçamento público expressam tanto restrições de ordem fiscal mais amplas, condicionadas pela queda da arrecadação e pelo teto de gastos, quanto a decisão política de restringir, com adicional rigor, dotações orçamentárias para o meio ambiente. E, além de tudo, não priorizar e até mesmo evitar que recursos extras sejam destinados ao meio ambiente. Neste último caso, vale lembrar que o dinheiro do acordo anticorrupção da Lava-Jato destinado ao combate ao desmatamento foi quase todo direcionado para os militares nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), em detrimento do fortalecimento dos órgãos ambientais, conforme o Inesc mostrou em nota publicada em 2020.

O quadro geral que resulta desse desmonte orçamentário, ao qual se soma o desmonte da legislação de caráter infralegal, está intimamente relacionado com o aumento do desmatamento, com a pressão de agentes econômicos para o avanço ilegal e legal

---

**1** ADO nº 60: aponta a omissão do Governo Federal por não adotar providências para o funcionamento do Fundo Clima. Esta ADO foi transformada na ADPF nº 708. E ADO nº 59: que aponta a omissão do Governo Federal quanto à implementação das obrigações de proteção da Amazônia Legal, em específico as obrigações relativas à destinação de recursos disponíveis do Fundo Amazônia para a implementação das políticas públicas necessárias à tutela adequada e efetiva do meio ambiente da região.

**2** ADPF nº 623: que questiona a constitucionalidade do Decreto nº 9.806/19, que altera a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). ADPF nº 755: que requer a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 9.760/2019, o qual alterou as regras do processo administrativo para a autuação e a aplicação de sanções por infrações ambientais. Com este ato do Executivo, foi paralisado o rito por meio do qual são apuradas as infrações e são aplicadas as sanções por crimes ambientais. E ADPF nº 760: julga os atos do Executivo federal que impedem a execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), amplamente avaliado e reconhecido como política pública efetiva para o controle e o combate ao desmatamento na região. Esta ADPF também questiona o não alcance da meta de controle do desmatamento estabelecida na Lei do Clima.

sobre áreas de floresta e protegidas, com o aumento da grilagem e da violência no campo. Tal quadro configura, também, um severo risco de descumprimento, pelo Brasil, de normas constitucionais, leis nacionais, acordos internacionais e políticas vinculadas a todo o arcabouço de proteção ambiental e de direitos territoriais, reconhecido – nacional e internacionalmente – como avançado.

Para contribuir com a avaliação do desmonte da política socioambiental brasileira pelo viés do orçamento público, o Inesc traz neste relatório uma análise da execução financeira dos órgãos ambientais em 2020.

## MMA: pouco orçamento e muita boiada para passar

Em uma visão mais geral do orçamento do meio ambiente, chama especial atenção a forte redução da execução do orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O órgão tem como competências legais: I) a Política Nacional do Meio Ambiente; II) a Política de Preservação, Conservação e Utilização Sustentável de Ecossistemas, Biodiversidade e Florestas; III) as estratégias, os mecanismos e os instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; IV) as políticas para a integração do meio ambiente e a produção econômica; V) as políticas e os programas ambientais para a Amazônia; VI) as estratégias e os instrumentos internacionais de promoção das políticas ambientais; e VII) o zoneamento ecológico econômico. Mesmo com essa grande responsabilidade, o MMA sempre teve um orçamento menor do que o do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), estes dois com recursos da ordem de R\$ 1,7 bilhão e R\$ 700 milhões, respectivamente. Mas, em 2020, a execução do órgão central cai de forma expressiva. Foram apenas R\$ 195 milhões efetivamente gastos, isto em comparação com um patamar de orçamento executado historicamente baixo, mas da ordem de R\$ 300 milhões.

A situação crítica do órgão fica mais nítida quando se consideram seus gastos finalísticos com políticas ambientais sob a responsabilidade do Ministério, por meio das chamadas despesas discricionárias. Nestas, foram gastos nos anos de 2019 e 2020, respectivamente, R\$ 71 milhões e R\$ 67 milhões. É patente, portanto, que o achatamento orçamentário do órgão torna ainda mais inviável o seu funcionamento. A pouca importância orçamentária contrasta com o papel assumido pelo atual ministro do Meio Ambiente na cena política. Notadamente, reforça a visão de que o controle do órgão responde ao propósito de executar uma política que não requer orçamento público, uma política de desmonte já amplamente conhecida pelo nome de “boiada do Salles”, que tem sido executada por meio de um conjunto de medidas de ordem infralegal.

## Ibama: orçamento preservado apenas na aparência

No Ibama, chama especial atenção a aparente manutenção da capacidade de execução financeira nos dois anos do atual governo e até mesmo a melhora no ano de 2020, retornando, por exemplo, ao patamar de execução do ano de 2016, da ordem de R\$ 1,7 bilhão. A tabela 1, com valores autorizados e executados por tipo de despesa, mostra que as despesas obrigatórias efetivamente executadas do órgão caem em R\$ 50 milhões em 2020. Por outro lado, a execução das despesas discricionárias cresce em quase R\$ 150 milhões em 2020, comparado a 2019. Em 2020, o pequeno reforço na execução de emendas parlamentares, juntamente com as despesas discricionárias, torna o resultado final da execução do órgão ligeiramente superior ao alcançado em 2019.

**TABELA 1****Execução financeira do Ibama por tipo de despesa | 2019-2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

<b>Tipo de Despesa</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Variação (%)</b>	<b>Execução financeira (Pagos + RP Pagos)</b>	<b>Variação (%)</b>
Despesas Financeiras	294,72	13,25%	90,72	5,77%
Despesa Discricionária (Emendas individuais)	0,22	0,01%	0,81	0,05%
Despesa Discricionária	693,97	31,20%	327,76	20,85%
Despesa Obrigatória	1.235,47	55,54%	1.152,48	73,32%
<b>TOTAL 2019</b>	<b>2.224,38</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.571,76</b>	<b>100,00%</b>
Despesas Financeiras	395,09	21,20%	91,17	5,31%
Despesa Discricionária (Emendas individuais, relator e comissão)	56,20	3,02%	36,77	2,14%
Despesa Discricionária	274,10	14,71%	477,57	27,80%
Despesa Obrigatória	1.138,18	61,08%	1.112,32	64,75%
<b>TOTAL 2020</b>	<b>1.863,57</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.717,85</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021

Elaboração: Inesc

Contudo, uma análise mais cuidadosa logo mostra que esta situação está longe da realidade do órgão do ponto de vista de sua capacidade de executar as políticas públicas sob a sua responsabilidade, em especial a Política de Comando e Controle.

O orçamento do Ibama foi inflado em 2019 e 2020 com os recursos do acordo anticorrupção da Lava-Jato, como já analisado pelo Inesc. No período, foram adicionados R\$ 230 milhões ao orçamento do órgão, cuja execução se deu no ano de 2020, por meio de transferências de recursos para os estados da Amazônia Legal.

Esses valores foram incluídos no Programa Qualidade Ambiental (2083), na ação orçamentária: “Preservação, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento” (21BS), no plano orçamentário: “Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e Região Fronteiriça” (PO 002). Entraram como orçamento autorizado em 2019 e foram transferidos aos estados, por meio de “restos a pagar pagos”, no ano de 2020. Na prática, isso significa que a execução financeira do Ibama neste ano foi inflada em R\$ 230 milhões, como “restos a pagar”, por conta dos recursos da Lava-Jato, que não ficaram efetivamente no órgão.

Isso também significa que, se forem descontados os R\$ 230 milhões que foram para os estados, as despesas discricionárias do Ibama não aumentaram. Ao contrário, elas caíram muito em 2020, como pode ser observado no total pago pelo órgão.

Um agravante na execução do Ibama nas ações de combate ao desmatamento na Amazônia também pode ser visto na baixa execução em 2020 dos poucos recursos do mesmo acordo anticorrupção que foram repassados ao órgão para seus gastos com comando e controle. Neste caso, dos R\$ 50 milhões repassados, foram efetivamente executados, em 2020, apenas R\$ 31 milhões. Vale lembrar, além de tudo, que é um valor

oriundo de um acordo, ou seja, não será um recurso que alimentará de forma permanente o orçamento do órgão.

As tabelas a seguir mostram como se comportou a execução dos programas e das ações do Ibama no período, excluindo-se os recursos do acordo anticorrupção da Lava-Jato transferidos aos estados, conforme já justificado. Vale destacar que os recursos destinados à fiscalização com ênfase no combate ao desmatamento diminuíram nos dois primeiros anos do governo. Em 2018, foram autorizados R\$ 110 milhões; em 2019, R\$ 102 milhões; e, em 2020, apenas R\$ 76 milhões.

As duas principais ações orçamentárias que executam recursos de fiscalização com ênfase no combate ao desmatamento, as ações 214M e 214N, apresentam execuções mais reduzidas em 2020. No caso da ação 214M, os gastos passaram de R\$ 43,8 milhões em 2019 para R\$ 32,1 milhões em 2020. No caso da ação 214N, os gastos caíram de R\$ 92,8 milhões para R\$ 65,8 milhões em 2020.

## TABELA 2

### Execução financeira do Ibama por programa e ação | 2019

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Programa	Ação	Autorizado (A)	Pago (B)	RP Pago (C)	Execução financeira (B+C)
Mudança do Clima	214M: Prevenção e Controle de Incêndios Florestais Nas Áreas Federais Prioritárias	49,90	36,16	7,67	<b>43,83</b>
Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	20WG: Estruturação da Gestão Nacional dos Recursos Faunísticos	0,00	0,00	0,00	0,00
	214O: Gestão Do Uso Sustentável da Biodiversidade	20,07	11,84	1,70	13,54
	20WH: Avaliação De Periculosidade e Controle De Produtos, Substâncias Químicas E Resíduos Perigosos	2,72	1,12	0,00	1,12
	21BS: Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento	52,34	0,00	0,00	0,00
Qualidade Ambiental	214N: Controle e Fiscalização ambiental	111,81	88,53	4,37	<b>92,89</b>
	218R: Monitoramento Ambiental e Gestão Da Informação Sobre O Meio Ambiente e Educação Ambiental	7,91	2,64	2,03	4,67
	6925: Licenciamento Ambiental Federal	8,51	3,01	0,53	3,54
<b>TOTAL 2019</b>		<b>253,26</b>	<b>143,30</b>	<b>16,30</b>	<b>159,60</b>

Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021  
Elaboração: Inesc

**TABELA 3****Execução orçamentária do Ibama por programa e ação | 2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Programa	Ação	Autorizado (A)	Pago (B)	RP Pago (C)	Execução financeira (B+C)
Conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais	21AB: Monitoramento, Avaliação e Controle de Substâncias, Produtos	1,11	0,66	0,00	0,66
	214O: Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade	15,93	8,10	0,00	8,10
	218R: Monitoramento Ambiental e Gestão da Informação Sobre o Meio Ambiente e Educação Ambiental	3,74	1,65	0,00	1,65
	6925: Licenciamento Ambiental Federal	3,83	1,19	0,00	1,19
	214O: Gestão Do Uso Sustentável da Biodiversidade	0,00	0,00	2,65	2,65
Mudança do clima	214M: Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias	0,00	0,00	3,43	<b>3,43</b>
Qualidade ambiental	20WH: Avaliação de Periculosidade e Controle de Produtos, Substâncias Químicas e Resíduos Perigosos	0,00	0,00	0,48	0,48
	214N: Controle e Fiscalização ambiental	0,00	0,00	5,57	<b>5,57</b>
	218R: Monitoramento Ambiental e Gestão da Informação Sobre o Meio Ambiente e Educação Ambiental	0,00	0,00	0,32	0,32
	6925: Licenciamento Ambiental Federal	0,00	0,00	0,25	0,25
Qualidade ambiental urbana	20WH: Avaliação de Periculosidade e Controle de Produtos, Substâncias Químicas e Resíduos Perigosos	0,46	0,18	0,00	0,18
Prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios nos biomas	21BS: Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento	52,34	31,53	0,00	31,53
	214M: Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias	40,27	28,67	0,00	28,67
	214N: Controle e Fiscalização ambiental	67,46	60,24	0,00	60,24
<b>TOTAL 2020</b>		<b>185,16</b>	<b>132,22</b>	<b>12,71</b>	<b>144,93</b>

Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021  
 Elaboração: Inesc

## ICMBio: orçamento mirando a privatização de áreas protegidas

Em outubro de 2020, foi anunciada pelo Governo Federal a intenção de fundir as estruturas do ICMBio e do Ibama. Do ponto de vista orçamentário, a histórica fragilidade do órgão ganha contornos mais dramáticos nos últimos dois anos, configurando um quadro de estrangulamento, que tem sido também utilizado pelo governo, de forma oportunista, para defender sua fusão (na prática, sua extinção).<sup>3</sup>

Como mostra a tabela 4, em 2020, as despesas discricionárias do órgão representaram menos da metade do que foi executado em 2019. Houve também uma queda relevante nas despesas primárias obrigatórias, o que reflete a maior fragilidade na estrutura de pessoal. Cabe ressaltar que o ICMBio tem hoje um déficit de 1.317 servidores.<sup>3</sup>

**TABELA 4**

**Execução financeira do ICMBio por tipo de despesa | 2019-2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

<b>Tipo de despesa</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Percentual em relação ao total</b>	<b>Execução financeira (Pagos + RP Pagos)</b>	<b>Percentual em relação ao total</b>
Despesas Financeiras	61,64	6,30%	51,97	5,54%
Despesa Discricionária (Emendas individuais)	1,63	0,17%	0,41	0,04%
Despesa Discricionária	312,88	31,97%	303,09	32,29%
Despesa Obrigatória	602,62	61,57%	583,23	62,13%
<b>TOTAL 2019</b>	<b>978,76</b>	<b>100,00%</b>	<b>938,69</b>	<b>100,00%</b>
Despesas Financeiras	58,38	7,79%	45,99	6,39%
Despesa Discricionária (Emendas individuais, relator e comissão)	116,87	15,59%	97,36	13,52%
Despesa Discricionária	100,91	13,46%	112,25	15,59%
Despesa Obrigatória	473,27	63,15%	464,36	64,50%
<b>TOTAL 2020</b>	<b>749,43</b>	<b>100,00%</b>	<b>719,96</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021

Elaboração: Inesc

Os efeitos da queda nas despesas discricionárias podem ser analisados de forma melhor

<sup>3</sup> Como documentado em audiência pública do Ministério Público Federal (MPF), pela Força-Tarefa Amazônia, sobre o tema da fusão do ICMBio com o Ibama. Disponível em: [www.youtube.com/watch?v=mrkQ54MkH-0](https://www.youtube.com/watch?v=mrkQ54MkH-0).

na tabela a seguir, que apresenta as despesas com ações finalísticas do órgão.

A ação orçamentária que reúne quase toda a atuação finalística do órgão é a “20WM – Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais”. Nesta, houve uma queda de R\$ 68 milhões na execução orçamentária.

**TABELA 5**

**Execução financeira do ICMBio por ação orçamentária | 2019-2020**  
(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

<b>Ação Ajustada DESP</b>	<b>Autorizado (A)</b>		<b>Pago (B)</b>		<b>RP Pago (C)</b>		<b>Execução financeira (B+C)</b>	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais	180,39	116,35	143,59	96,62	42,36	20,90	185,94	117,52
20WN - Execução de Pesquisa E Conservação de Espécies e do Patrimônio Espeleológico	20,72	13,30	12,15	9,44	4,16	5,39	16,31	14,83
212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei N° 9.637, De 15 De Maio De 1998)	0,06	0,03	0,00	0,00	1,22	0,00	1,22	0,00
214P - Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais	40,05	22,55	35,42	13,16	4,21	2,72	39,63	15,87
<b>Total</b>	<b>241,22</b>	<b>152,22</b>	<b>191,15</b>	<b>119,22</b>	<b>51,95</b>	<b>29,01</b>	<b>243,11</b>	<b>148,23</b>

Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021

Elaboração: Inesc

A criação do Grupo de Trabalho para avaliar a fusão do ICMBio com o Ibama tem sido apresentada pelo governo como uma tentativa de otimização da capacidade institucional e de economia de recursos.

Como tem sido insistentemente reiterado por especialistas, uma das razões para a criação do ICMBio foi a baixa destinação orçamentária para a implementação das Unidades de Conservação (UCs). Depois de 14 anos de sua criação, apesar da pouca estrutura de pessoal e da falta de prioridade política para uma mais efetiva implementação da Política de Áreas Protegidas, o órgão conseguiu avanços importantes em termos de criação e gestão das UCs.

É importante notar, portanto, que se para uma maior eficiência do órgão faltaram orçamento e prioridade política, são exatamente essas lacunas que têm alimentado o discurso do governo de fusão dos dois órgãos, o que na prática significará a extinção do ICMBio.

Por isso, é importante situar tal intenção de fusão/extinção para além de um cálculo de economia orçamentária, que seria, além de tudo, muito pequena, dado que o órgão opera com orçamento extremamente reduzido.

A fusão responde, na nossa visão, a interesses objetivos de mudança estrutural da política de áreas protegidas, com a progressiva passagem da gestão pública para a gestão

privada dessas áreas. Vale considerar que a concessão de parques tem avançado no País de forma acelerada nos dois últimos anos.

Dessa forma, todo o esforço de estruturação da capacidade institucional do ICMBio e de superação dos obstáculos a uma efetiva implementação da Política de Áreas Protegidas corre o risco de ser jogado por terra. E não só pela falta de prioridade política do Governo Federal de destinação de orçamento público, mas porque a linha do atual governo é entregar a gestão dessas áreas para a iniciativa privada.

A extinção do ICMBio é notadamente uma medida de grave retrocesso socioambiental. Se as fragilidades na gestão das Unidades de Conservação existem, elas são consequência, em grande medida, da baixa prioridade política, que se configura objetivamente em elevado déficit de pessoal e estrangulamento do orçamento finalístico.

A decisão de criação do órgão foi fruto, em grande parte, da decisão de superar tais fragilidades e, ao longo de 14 anos de sua existência, muitos resultados já foram alcançados.<sup>4</sup> A extinção, além de representar pouca economia, resultará no desmonte dessa capacidade institucional, cujo propósito político é abrir espaço para a privatização das áreas protegidas, sem que se faça um debate sério e bem informado sobre suas potenciais consequências para o meio ambiente e para as gerações futuras.

## A boiada e a Covid-19

A divulgação de vídeo com a fala do ministro do Meio Ambiente, durante reunião ministerial de abril de 2020, reforçou o que já estava evidente: o comando do órgão com base na estratégia principal de flexibilização e desmantelamento das normas infralegais de proteção ambiental.

Um estudo sobre as medidas infralegais da pasta ambiental, durante o período de janeiro de 2019 a setembro de 2020, evidenciou que, durante a pandemia, foi intensificado o padrão de desmantelamento da proteção ambiental e dos órgãos ambientais, com efeitos que perduraram por décadas. Um exemplo foi a redução de multas ambientais, combinada com a anistia para áreas desmatadas ilegalmente da Mata Atlântica, medida que produz efeito potencializado, embora de difícil estimativa, de permissibilidade para atos de descumprimento da legislação ambiental, que redundam em maior desmatamento e perda de biodiversidade.

## Orçamento do Meio Ambiente e o teste da metodologia do Inesc

Analizar o orçamento a partir da lente dos direitos permite chamar a atenção para aspectos centrais da política pública e avaliar seu desempenho ano após ano. No caso da política ambiental, a análise aqui feita torna evidente que o ano de 2020 foi marcado por graves retrocessos.

No lugar da realização progressiva de direitos, o que se viu? Uma tentativa deliberada e sistemática de reduzir a proteção ambiental, por meio de medidas infralegais e do enfraquecimento institucional dos órgãos ambientais.

No lugar do máximo de recursos disponíveis, o que se viu? Decisões políticas de alocação

---

<sup>4</sup> Como documentado em audiência pública do Ministério Público Federal (MPF), pela Força-Tarefa Amazônia, sobre o tema da fusão do ICMBio com o Ibama. Disponível em: [www.youtube.com/watch?v=mrkQ54MkH-0](https://www.youtube.com/watch?v=mrkQ54MkH-0).

do orçamento público que expressaram tanto restrições de ordem fiscal mais amplas, condicionadas pela queda da arrecadação e pelo teto dos gastos, quanto a decisão política de restringir, com adicional rigor, dotações orçamentárias para o meio ambiente. E, além de tudo, não se priorizou e mesmo se evitou que recursos extras fossem destinados ao meio ambiente. Neste último caso, vale lembrar que o dinheiro do acordo anticorrupção da Lava-Jato, destinado ao combate ao desmatamento, foi quase todo direcionado para os militares nas operações de GLO, em detrimento do fortalecimento dos órgãos ambientais.

No lugar da não discriminação, o que se viu? A continuidade, por parte do governo, de discursos de criminalização dos movimentos sociais e das organizações que historicamente têm contribuído para buscar, em conjunto com os governos, soluções para o controle do desmatamento e de apoio a povos e comunidades tradicionais na Amazônia. Por fim, a participação social seguiu sendo combatida não só com a extinção de espaços de interação entre o governo e a sociedade civil, como ocorreu com o aparelhamento de espaços de participação mantidos segundo a estratégia de aprovação de medidas de flexibilização da proteção ambiental. Vale destacar, entre as medidas de ataque à participação social, o Decreto nº 9.806/19, que alterou a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). As regras instituídas de escolha e de duração do mandato dos conselheiros reduziram (de 22 para 4) os representantes da sociedade civil. Na prática, o Conama foi alterado para que o governo obtivesse maior controle sobre suas decisões.

Cabe destacar que a atuação do Executivo federal, por meio de atos e normativas de desmonte da política ambiental, acompanhada de discursos que reforçam atos privados contra o meio ambiente, configura um quadro de notório retrocesso de direitos.

Vale lembrar que o meio ambiente constitui um direito fundamental em si, garantido constitucionalmente. Ademais, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano, como a vida, a saúde, a segurança alimentar e o acesso à água.

Diante da violação desse direito por ação e omissão do Governo Federal, o caminho da judicialização está posto. Como já dito, em 2020, começaram a ser julgadas pelo STF várias ações por omissão e por descumprimento da Constituição Federal em matéria ambiental.

## Recomendações

A extinção do ICMBio é notadamente uma medida de grave retrocesso socioambiental. O ICMBio precisa ser fortalecido no seu papel institucional de gestão das áreas protegidas federais e não extinto ou rebaixado ao nível de uma diretoria dentro do Ibama. Os enormes riscos de recuar na estruturação do órgão devem, portanto, ser objeto de amplo debate com a sociedade, com o subsídio de especialistas.

As várias ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal e que acusam o Governo Federal de omissão e de descumprimento da Constituição precisam ser julgadas pela Suprema Corte, estancando o grave quadro de desproteção ambiental.

Por fim, diante do cenário de crise fiscal, amplificado pela expressa decisão política de estrangular ainda mais o orçamento para as políticas ambientais, cabe ao Congresso Nacional, no contexto de apreciação dos PLOAs, recompor anualmente o orçamento para o meio ambiente.

Mais especificamente, as principais ações orçamentárias que compõem a Política de Áreas Protegidas (do ICMBio) e de Fiscalização Ambiental (do Ibama) precisam ter seus recursos ampliados anualmente, tendo como base, no mínimo, os patamares de orçamento estabelecidos antes da Emenda Constitucional nº 95.

- 1** Ação 214M – Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias.
- 2** Ação 214N – Controle e Fiscalização Ambiental.
- 3** Ação 214P – Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais.
- 4** Ação 20WM – Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais.



# Crianças e adolescentes

# Crianças e adolescentes

No ano de 2021 completaremos 31 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), uma lei reconhecida internacionalmente como uma das mais avançadas voltadas para este público. Contudo, essa conquista de milhares de cidadãs e cidadãos tem sido sistematicamente desrespeitada por aqueles que deveriam ser os guardiões e garantidores dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A falta ou a não execução do orçamento público e as escolhas de como usá-lo impactam diretamente os sujeitos mais vulnerabilizados pelas desigualdades sociais, pelo racismo, pelo patriarcado, pelo machismo etc., mantendo-os em situação extrema de empobrecimento e como vítimas de outras diversas violações. A infância e a adolescência estão longe de constituir grupos prioritários na promoção de políticas públicas – como manda a Constituição brasileira de 1988.

São milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, extrema pobreza, fome, milhares em situação de violências (considerando-se apenas as notificações), em situação de aprisionamento, vítimas da mortalidade infantil, dos homicídios, dos suicídios, da evasão escolar, do tráfico de drogas, entre outras tantas situações.

Todo esse cenário de descaso com as políticas da infância e da adolescência tem se potencializado com a pandemia da Covid-19. Todavia, a frieza dos números, por si só, não sensibiliza a maioria das pessoas para atuar em prol de um Estado que, de fato, seja de direito e pare de matar meninos e meninas pelo Brasil. Tais crianças e adolescentes – que morreram ou são violados em seus direitos por irresponsabilidade, por negligência e/ou por ação do governo e do Estado – têm nome, têm família, tinham uma vida, uma história, um sonho: João Pedro, Luiz Antônio, Thiago Santiago, Estevão Freitas, Miguel Otávio, Amanda, Brenda, Luiza, Emilly e Rebecca são alguns deles. Precisaríamos de muitas páginas para conseguir citar todos os nomes.

Entretanto, a resposta do Governo Federal a essas barbaridades é minar cada vez mais a participação social institucionalizada na representação, principalmente, dos conselhos de direitos e desmontar as políticas sociais, com grande contribuição da EC 95 (Emenda Constitucional nº 95), referente ao teto dos gastos. Por isso, é importante entendermos que a política de morte – regulada, sobretudo, pelo genocídio da população negra – não é apenas consequência de uma má gestão ou negligência, é uma escolha e uma decisão para continuar favorecendo as classes econômicas historicamente privilegiadas no País.

Este capítulo, portanto, tem como objetivo avaliar o orçamento público voltado para crianças e adolescentes. Nessa intenção, o primeiro desafio que encontramos é que a garantia de direitos perpassa por muitas e diversas políticas públicas. Já tivemos propostas de empreender uma metodologia de análise do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) que abarcasse vários setores, programas e ações da máquina pública; no entanto, a falta de indicadores sociais atualizados nos obriga a fazer um recorte do orçamento público voltado especificamente para o grupo em questão.

Dentro da classificação funcional e programática do orçamento público, o filtro mais

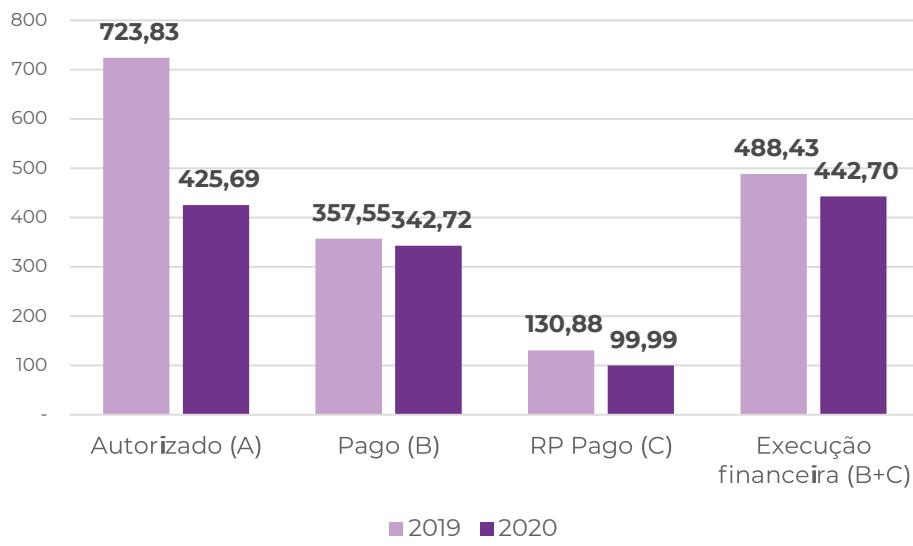
abrangente que diz respeito aos recursos direcionados para crianças e adolescentes é a subfunção: *Assistência à Criança e ao Adolescente*, que inclui apenas programas e ações direcionados exclusivamente para esse público (veja o gráfico 1). As ações relacionadas à saúde, à educação e ao trabalho, por exemplo, que também têm despesas específicas para esse grupo, não são classificadas dentro dessa subfunção. O gráfico 1 mostra uma comparação entre a execução orçamentária e financeira do ano de 2020 com a de 2019 da subfunção *Assistência à Criança e ao Adolescente*.

## GRÁFICO 1

### Execução financeira da subfunção

#### **Assistência à Criança e ao Adolescente | 2019-2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: Siga Brasil, março de 2021  
Elaboração: Inesc

É visível a diferença tanto do valor autorizado para a realização das despesas, quanto da execução em si do orçamento entre um ano e outro. Foram R\$ 298,1 milhões a menos de recursos destinados para essa subfunção em 2020 na relação com 2019 e R\$ 45,7 milhões a menos executados. Além de haver menos orçamento em 2020, considerando-se somente as despesas do ano em questão, ainda faltou ser executado 19,5% do valor disponível. Mas, levando-se em conta os restos a pagar de anos anteriores, que chegaram a quase R\$ 100 milhões, a execução financeira foi maior que o recurso autorizado.

O quadro 1 disponibiliza a lista de quais programas e ações a subfunção abarca, com o objetivo de compreendermos qual é o foco do uso desses recursos, elencados há pouco. Em 2020, apenas duas ações estão sendo incluídas nesse filtro: a Ação 217M (“Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz”) e a Ação 14UF (“Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes”). Em 2019, somavam-se a essas mais três ações. Para níveis de comparação, em 2012, essa subfunção era composta por 30 ações e, em 2016, por 12, o que demonstra um afunilamento das ações para crianças e adolescentes.

**QUADRO 1****Programas e ações da subfunção  
Assistência à Criança e ao Adolescente | 2019-2020**

<b>Programa</b>	<b>Ação</b>	<b>Ano*</b>
2037 - Consolidação do sistema único de assistência social (suas)	217M - Desenvolvimento integral na primeira infância - criança feliz	2019
2058 - Defesa nacional	20IG - Apoio das forças armadas ao desenvolvimento do desporto militar e ao esporte nacional	2019
2062 - Promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes	14UF - Construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento especializado a crianças e adolescentes 20HN - Apoio à estruturação e qualificação de conselhos tutelares 210M - Promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente	2019
5024 - Atenção integral à primeira infância	217M - Desenvolvimento integral na primeira infância - criança feliz	2020
5034 - Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos	14UF - Construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento especializado a crianças e adolescentes	2020

\*Muitos dos programas e ações do PPA (Plano Plurianual) de 2020-2023 mudaram os códigos e nomenclaturas em relação aos PPAs anteriores.

Fonte: Siga Brasil, março de 2021

Elaboração: Inesc

## Programa Criança Feliz: interessa mais a quem?

Em 2020, 98,4% dos recursos incluídos na subfunção *Assistência à Criança e ao Adolescente* estavam relacionados ao Programa Criança Feliz, que tem como principal objetivo promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância. O programa atende, portanto, crianças de 0 a 6 anos e suas respectivas famílias, e a ação basilar para chegar a esse objetivo é a realização de visitas. Inclusive, o programa tem apenas dois eixos: Visitas Domiciliares e Integração das Políticas de Atenção à Primeira Infância no Território.

Ao estudarem e acompanharem a política da Primeira Infância no Brasil, alguns pesquisadores questionam a importância que se tem dado ao Programa Criança Feliz, por conta da sua concepção e execução, que remetem a um formato de ação pública assistencialista (responsabilizando apenas as famílias pela educação da criança) em que, na prática, a integração das políticas para o acompanhamento efetivo da menina ou do menino não acontece, o que dificulta a possibilidade de que o programa contribua para a garantia de direitos básicos.

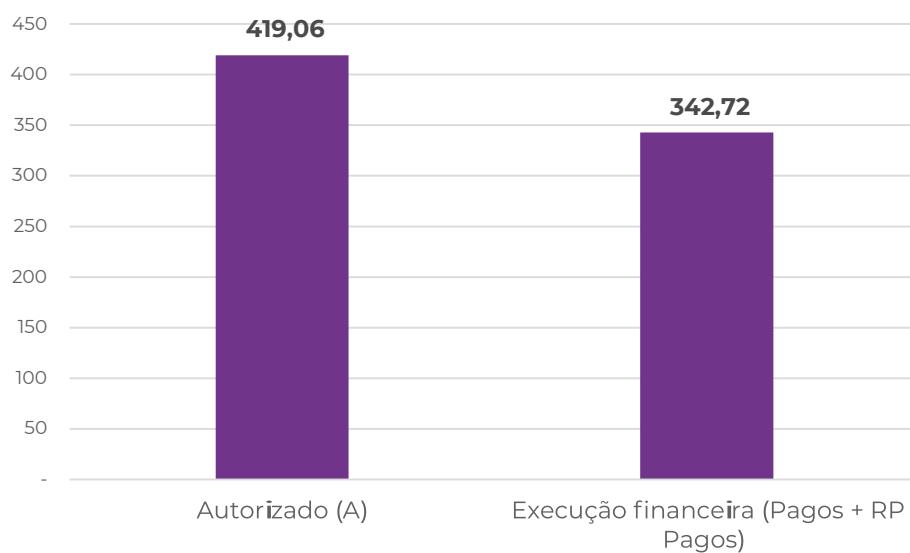
O programa se resume a visitas às famílias com perfil socioeconômico baixo. Os visitadores não são especialistas no acompanhamento social e psicológico de crianças, pois

é necessário apenas o ensino médio para integrar a equipe. A função principal dos visitadores é ensinar como as famílias devem educar e estimular seus filhos nos aspectos sociais e psicomotores. Mesmo sem a garantia de promoção de direitos e proteção básica, esse é o programa mais importante do Governo Federal na área da infância, pois é o único que aparece no PPA (Plano Plurianual) e, portanto, é o que tem mais recursos disponíveis. Mas, mesmo assim, não foi executado em sua plenitude, pois faltaram ainda 18,2%. O gráfico 2 mostra os valores autorizados e executados do Programa 5024 (“Ação Integral à Primeira Infância) em 2020.

## GRÁFICO 2

### Execução financeira do Programa 5024 - Ação Integral à Primeira Infância | 2020

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: Siga Brasil, março de 2021

Elaboração: Inesc

No gráfico 2, não se tem a informação de restos a pagar porque o Programa 5024 passou a existir somente em 2020. Antes, o Programa Criança Feliz estava contemplado apenas na Ação 217M (“Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz”). Dessa ação, portanto, foram executados mais R\$68 milhões de restos a pagar de anos anteriores. Então, somando-se o valor pago e os restos a pagar específicos do Programa Criança Feliz, ao todo foram executados R\$410,7 milhões com o programa em questão, ou seja, 92,8% de todo o recurso gasto com assistência à criança e ao adolescente em 2020.

É urgente que tenhamos acesso a uma avaliação séria do programa, pois o acompanhamento na primeira infância é imprescindível; no entanto, precisa ser feito com responsabilidade e de acordo com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Governo Federal decide investir com maior peso no Programa Criança Feliz, mas, infelizmente, deixando a desejar em outras frentes importantes da política da infância e da adolescência, como poderemos ver mais adiante, inclusive políticas voltadas especificamente para a primeira infância, como a educação infantil e a atenção integral à saúde da criança.

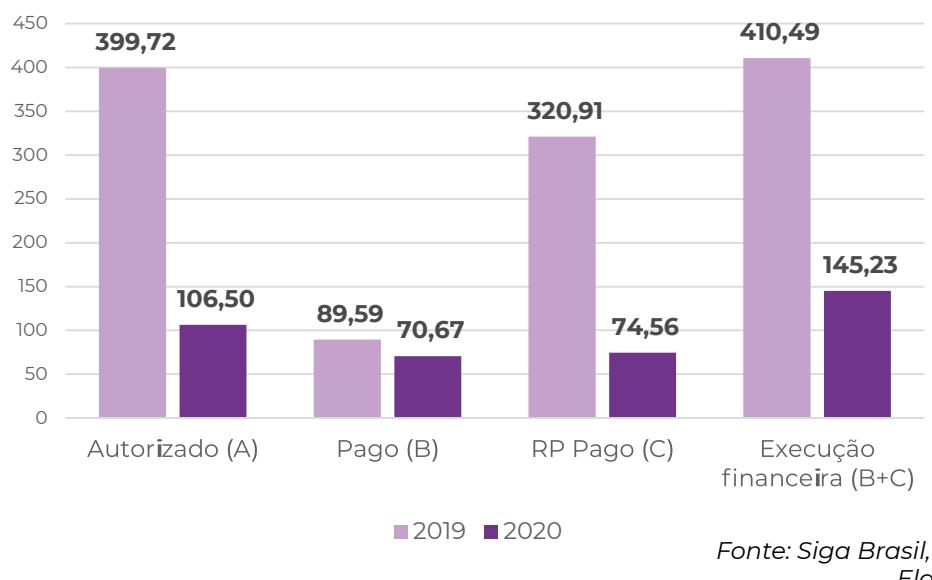
# Orçamento da educação infantil: a expressão do desprezo pelo desenvolvimento da primeira infância

Levando-se em consideração que o foco principal do Governo Federal é o desenvolvimento saudável da primeira infância, é contraditório que os recursos voltados para a educação infantil venham em sistemática decadência desde 2017, tanto em relação ao montante disponibilizado quanto ao que é, de fato, executado, conforme já mostramos no [BGU 2019](#). O orçamento do Governo Federal para a educação infantil é oriundo, em sua maior parte, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do qual são realizadas transferências para os municípios e o Distrito Federal. Ele se divide em duas ações: Ação 00OW (“Apoio à Manutenção da Educação Infantil”), que diz respeito às despesas correntes, e Ação 12KU (“Implantação de Escolas para Educação Infantil”), que trata dos investimentos.

Em 2020, comparando-se com 2019, o orçamento para educação infantil despencou em 73,4% e a execução orçamentária foi de 66,3% (a relação do valor pago com o autorizado)

## GRÁFICO 3

**Execução financeira da subfunção Educação Infantil | 2019-2020**  
(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: *Siga Brasil*, março de 2021  
Elaboração: Inesc

Já a execução financeira, que considera os restos a pagar de anos anteriores, foi maior do que o autorizado, porque o gasto com restos a pagar foi superior ao recurso pago com despesas previstas tanto em 2019 quanto em 2020 (veja o gráfico 3). Isso se dá não só por conta de uma má gestão, mas porque grande parte desses recursos é destinada para investimentos (uma obra, por exemplo, pode iniciar num ano e terminar apenas no outro). De todo modo, a execução em 2020 foi 64,6% inferior à de 2019.

O recurso disponibilizado para a educação infantil, que deve atender a todos os estados brasileiros e a todas as crianças de 0 a 5 anos, foi 74,6% menor do que o recurso atribuído ao Programa Criança Feliz, programa que ainda nem tem sequer a adesão de todos os municípios que respondem aos critérios exigidos.

Não há nenhuma justificativa plausível para tamanha perda de orçamento de um ano para o outro, pois – mesmo estando-se em pandemia – as necessidades dessa categoria da educação básica, na verdade, só aumentaram. As educadoras e os educadores tiveram que ampliar seu olhar sobre as tecnologias, aprender a lidar com elas, entrar em contato, acolher e fazer acompanhamento mais próximo às famílias, fazer contatos individuais, formações *on-line* etc. Já as famílias com filhos de até 5 anos de idade tiveram que tentar adaptar suas vidas para o cuidado e a educação das crianças em diálogo com seus professores.

### **UM ENTRE QUATRO BRASILEIROS NÃO TÊM ACESSO À INTERNET**



Fonte: *Pnad Contínua TIC 2018 - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*  
Elaboração: Inesc

Mas o maior desafio foi promover essa educação às famílias e crianças de modo remoto, considerando que um entre quatro brasileiros não têm acesso à *internet*, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Tecnologia da Informação e Comunicação (PNAD Contínua TIC) 2018, lançada em 2020. Portanto, o governo tem o dever de usar o orçamento para possibilitar o acesso às tecnologias e à *internet*. Contudo, essa discussão deve ser mais aprofundada, porque possibilitar a continuidade da educação pública na vida das crianças em tempos de pandemia demanda muito mais do que a formação e os estímulos *on-line* da família para lidar com os filhos. Demanda que o básico esteja garantido: alimentação saudável, segurança em relação aos cuidados com a saúde e a higiene, moradia, espaço para brincadeiras, tempo de qualidade da família para a atenção com as crianças e ambiente seguro, sem violências.

## **A não saúde de crianças e adolescentes em plena pandemia**

O objetivo da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC), instituída em 2015, é:

Promover e proteger a saúde da criança e o aleitamento materno, mediante a atenção e cuidados integrais e integrados, da gestação aos 9 (nove) anos de vida, com especial atenção à primeira infância e às populações de maior vulnerabilidade, visando à redução da morbimortalidade e um ambiente facilitador à vida com condições dignas de existência e pleno desenvolvimento (BRASIL, 2015, art. 2º).

Tal objetivo demonstra a importância dessa política para a garantia do desenvolvimento integral da primeira infância e de todas as crianças até os 9 anos de idade. No entanto, o orçamento destinado especificamente para essa política é irrisório no que diz respeito à sua execução.

**TABELA 1****Execução financeira da Política de Atenção****Integral à Saúde da Criança\* | 2019-2020**

\*PO que integra a ação 20YI – Implementação de Políticas de Atenção à Saúde

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)

Ano	Autorizado	Pago	RP pago	Pago + RP pago
2019	4,40	0,71	2,38	3,08
2020	5,76	0,77	1,10	1,88

Fonte: Siga Brasil, março de 2021

Elaboração: Inesc

Com um total autorizado 23,6% superior em 2020 em relação a 2019 - o que não é um grande avanço, porque o orçamento desta política é irrisório - a execução financeira foi 60,8% inferior, se comparada ao ano anterior. Na relação com o autorizado, a execução foi de apenas 32,5% do valor disponível para gasto em 2020. É importante chamar a atenção também para o valor das despesas sem considerar os restos a pagar (valor Pago), que, no confronto com o valor autorizado, significa um montante ainda mais irrelevante, apenas 13,4%.

Trata-se de uma política que deveria ser mais valorizada, porque por seu intermédio se pretende cuidar da saúde da criança desde a gestação, passando pelo aleitamento e pelo acompanhamento de parte importante da infância, considerando ainda a identificação de condições de vulnerabilidade e de exposição a fatores de risco em cada fase do crescimento e desenvolvimento infantil. Esse conjunto de ações se dá por meio de atividades realizadas tanto em nível individual quanto coletivo (COUTO et al., 2019). É uma política de grande potencial, quando trabalhada de fato em rede, principalmente com a assistência, para ser a porta principal de acesso a direitos logo na primeira infância.

Já no que concerne ao orçamento para a Política de Atenção Integral à Saúde do Adolescente e Jovem, foram autorizados apenas R\$ 369,4 mil e nenhum centavo foi gasto. É uma política que também integra a atenção básica à saúde do SUS e objetiva atuar nas especificidades das adolescências e juventudes. Mas a não execução de recursos mais uma vez confirma que os adolescentes e jovens estão longe de ser prioridade deste governo, pois as violações de direitos vivenciadas na infância reverberam na adolescência e na juventude.

Alguns problemas que afetam esse grupo são a gravidez na adolescência, mortes por causas externas violentas, morbimortalidade por conta de violências autoinfligidas, violências físicas, sexuais, psicológicas e negligência, além do *bullying*. O racismo, a homofobia, o machismo, a transfobia e a gordofobia, entre tantas outras violências, são questões que devem ser trabalhadas pela política de saúde na sua integração com outros setores e políticas. Mas para isso acontecer precisa-se de incentivo financeiro e de mobilizações por parte do governo. É impossível passar por uma pandemia de forma saudável sem ter a garantia de uma atenção básica à saúde na infância e na adolescência, com especial atenção para as mulheres grávidas, os bebês recém-nascidos e a saúde mental dos adolescentes.

# Trabalho infantil: a referência do não cuidado com as crianças do nosso País

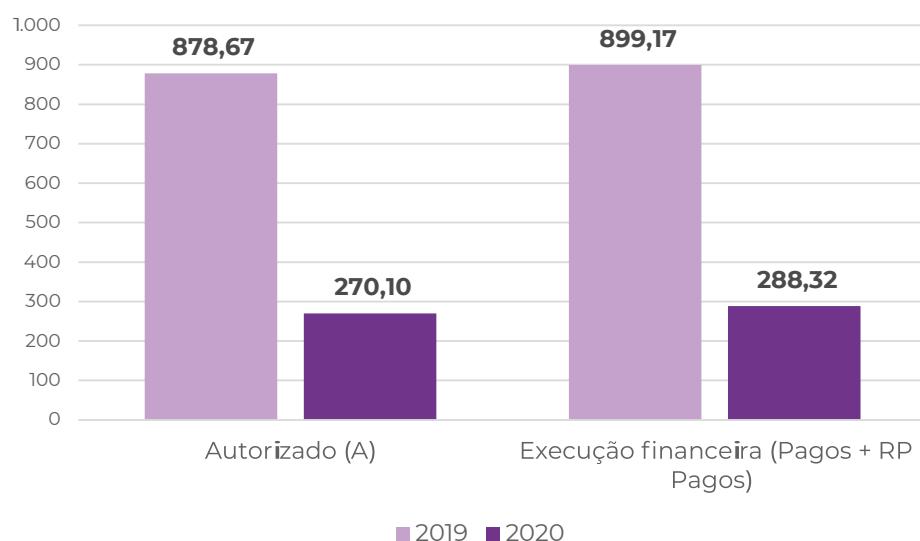
No ano em que a pandemia da Covid-19 acirrou as desigualdades sociais e, consequentemente, deu vazão para que muitas crianças e adolescentes buscassem trabalho, de modo a contribuir com as despesas de casa, para poderem se alimentar e consumir, o gasto federal com o enfrentamento do trabalho infantil foi desolador. Foram gastos apenas R\$ 288,3 mil com ação específica de combate ao trabalho infantil – Plano Orçamentário (PO): *Combate ao Trabalho Infantil e Estímulo a Aprendizagem* (veja o gráfico 4), de responsabilidade do Tribunal Superior do Trabalho (TST). É uma política que tem como objetivo desenvolver ações em prol da erradicação do trabalho infantil e da adequada profissionalização do adolescente, em parceria com instituições públicas e privadas.

## GRÁFICO 4

### Execução financeira do Plano Orçamentário de Combate ao Trabalho Infantil e Estímulo à Aprendizagem\* | 2019-2020

\*PO que integra a ação 4256 – Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho

(valores em milhares de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: Siga Brasil, março de 2021

Elaboração: Inesc

A execução financeira desse programa em 2020 foi 68% inferior ao que foi gasto em 2019. É vexatório o fato de um país ter 1,8 milhão de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos em situação de trabalho infantil, podendo ser mais agora na pandemia, e o governo não centrar forças para o enfrentamento desse problema, que gera consequências graves não só para a fase atual em que a criança se encontra, mas para todo o seu desenvolvimento nas outras etapas da vida e na sua relação com o mundo. Além disso, um dos programas mais potentes de inserção de adolescentes no mundo do trabalho é a aprendizagem profissional, pois possibilita o aprendizado e a experiência conjuntamente de forma digna, com carteira assinada e curso de formação técnica. Mas o intuito do governo, pelo que apresentam os dados, não é o desenvolvimento integral e o acesso a políticas públicas, mas sim vulnerabilizar ainda mais aqueles que estão em situação de risco.

## Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)

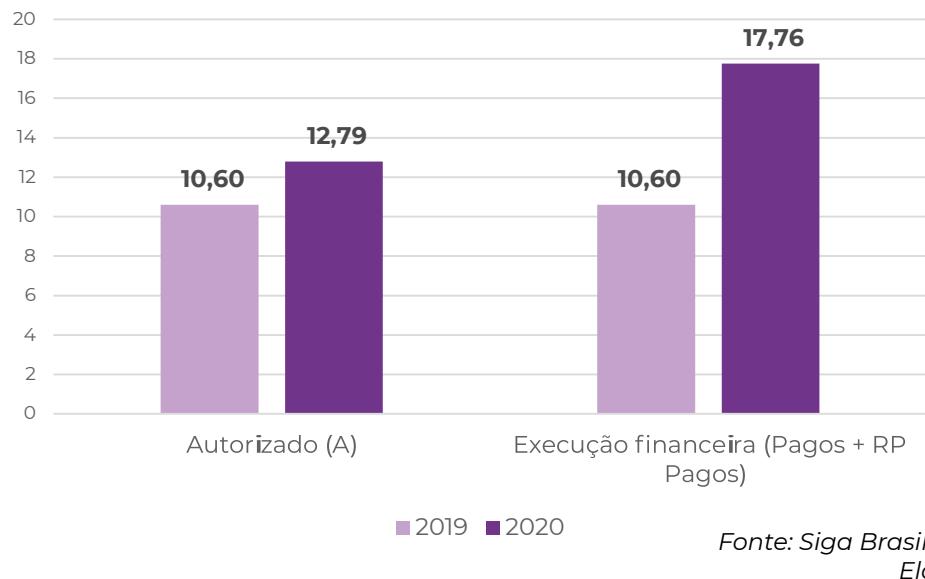
O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) é a única ação orçamentária específica para a infância e a adolescência que, em 2020, foi na contramão das outras políticas, com aumento de gastos. A execução financeira foi de 40,3% a mais do que em 2019, ultrapassando o valor autorizado.

### GRÁFICO 5

#### Execução financeira do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte\* | 2019-2020

\*PO que integra a ação 21AQ – Proteção do Direito à Vida

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: Siga Brasil, março de 2021  
Elaboração: Inesc

O PPCAAM, conforme o artigo 111 do Decreto nº 9.579/2018, “tem por finalidade proteger crianças e adolescentes expostos a grave e iminente ameaça de morte, quando esgotados os meios convencionais, por meio da prevenção ou da repressão da ameaça”. O programa se estende aos familiares e compreende diversas ações. Uma delas é a transferência de residência (quando necessária) para proteger, podendo ser no próprio estado de moradia do adolescente ou para outra unidade federativa, a depender do risco. É um programa de grande relevância para a política da infância e adolescência, pois é a oportunidade que o Estado tem de cumprir o dever de proteção que não conseguiu fazer antes que o menino ou a menina chegasse ao nível extremo de vulnerabilização e perigo.

Como sabemos, o grupo mais prejudicado econômica e socialmente neste País é a população negra, empobrecida e com escolaridade baixa, e é o grupo que mais acessa o PPCAAM, razão pela qual trata-se de uma política com potencial de possibilitar aos adolescentes uma trajetória de liberdade.

## Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)

Diferentemente do PPCAAM, cujo financiamento é de responsabilidade do Governo Federal, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo é de responsabilidade das três esferas de governo: União, estados e municípios. No entanto, sabe-se que os estados e

municípios têm menos poder de arrecadação do que a União; portanto, os recursos do Governo Federal são de grande importância para o efetivo funcionamento do Sinase. Contudo, o que se percebe na análise orçamentária é que a União não tem chegado nem perto de contribuir com o necessário para garantir que tal política se efetive e seja capaz de possibilitar trajetórias diferentes da infracional para meninos e meninas que a acessam.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em [relatório lançado em 2019](#), apresenta o panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e de semi-liberdade nos estados brasileiros e traz à tona as necessidades dos estados e municípios para a gestão e a execução do sistema, considerando a pouca participação da União no apoio orçamentário. Foi levantado o valor estimado do custo mensal *per capita* por socioeducando em cumprimento de medida socioeducativa de internação e/ou semiliberdade de cada Unidade da Federação, cuja média entre cada estado e DF ficou em torno de R\$ 9.500,00 e R\$ 8.600,00, respectivamente. Ao fazer o cálculo, considerando todos os adolescentes em medida socioeducativa, o CNMP chega à conclusão de que seriam necessários mais de R\$ 1 bilhão em um ano para dar conta da demanda, isso sem considerar as medidas de meio aberto. Ao avaliar o que o Governo Federal tem disponibilizado de recursos nos últimos anos para o Sinase, o CNMP informa que a participação da União tem sido, em média, de 0,45% no financiamento do sistema.

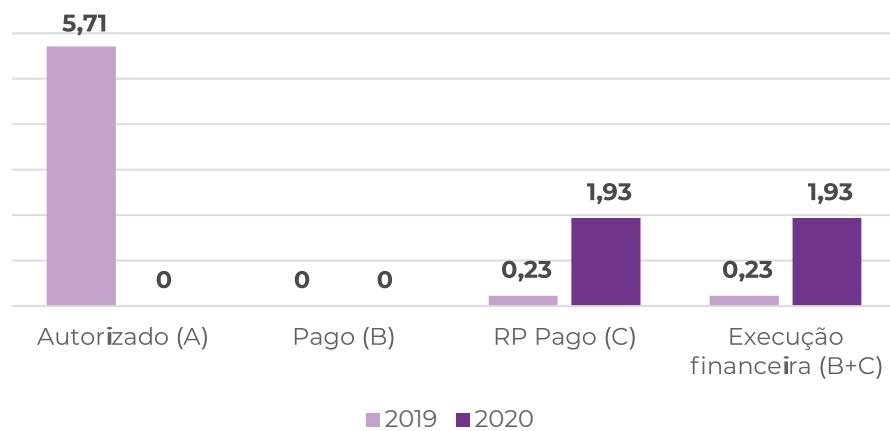
Vejamos como foi a execução orçamentária do Sinase nos anos de 2019 e 2020.

## GRÁFICO 6

### Execução financeira do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (PO)\* | 2019-2020

\*PO que integra a ação 210M - Promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



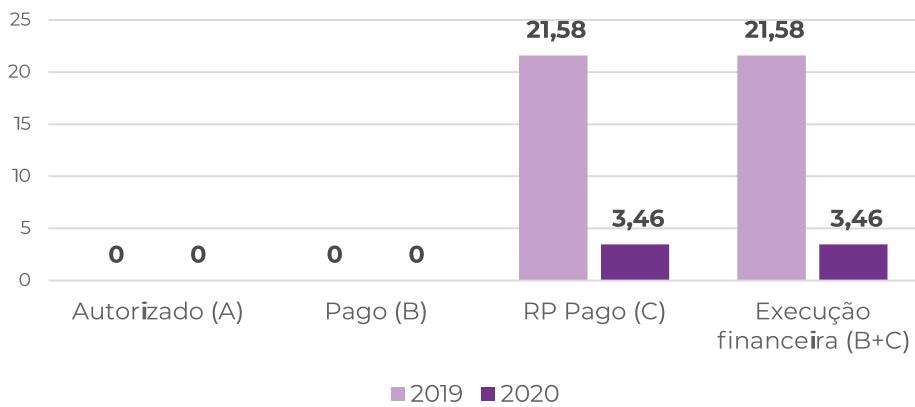
Fonte: Siga Brasil, março de 2021  
Elaboração: Inesc

Pelo portal Siga Brasil não é possível saber quanto desse recurso foi destinado para medidas de meio aberto e quanto para medidas de meio fechado. Mas desse PO (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), todo o recurso executado foi de despesas correntes. Não teve recurso autorizado, porque no orçamento atual todos os novos recursos referentes ao Sinase estão previstos na Ação: “Construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento socioeducativo”, que teve mais de 6,7 milhões de recursos autorizados, mas nenhum centavo foi gasto, apenas empenhado, o que significa que a execução pode acontecer nos anos posteriores. É o que explica termos outras ações referentes ao socioeducativo apenas com restos a pagar, como mostram os gráficos 6 e 7.

**GRÁFICO 7****Execução financeira do Plano orçamentário: Apoio à construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento a adolescentes em conflito com a lei\* | 2019-2020**

\*PO que integra a ação 14UF

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2021)



Fonte: Siga Brasil, março de 2021  
 Elaboração: Inesc

O que os dados de 2020 nos mostram é uma realidade ainda pior do que aquela avaliada pelo relatório do CNMP em 2018/2019, em que – somando-se todas as despesas com o Sinase – o valor total não chega nem a R\$ 5,5 milhões. O último Levantamento Anual do Sinase, que é realizado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, foi lançado em 2019 com dados referentes a 2017, ou seja, bastante desatualizados, mais um fator que demonstra o descaso com a política. Com base nele, em 2017 tinham sido registrados 143.316 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (meio aberto e fechado). Se esse número se mantém sem aumento, o que é difícil imaginar, por conta da nossa cultura de aprisionamento, o recurso executado em 2020 significaria para o ano todo apenas R\$ 39,00 para cada adolescente do sistema.

## **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)**

Em 2020, surge no orçamento uma ação que não tinha rubrica específica, que é o “Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente”, com valor autorizado de R\$ 50,7 mil. No entanto, tanto os decretos lançados pela Presidência da República em 2019 e em 2020 quanto o orçamento público demonstram o total desprezo do governo por esses espaços institucionais de participação. A execução financeira dessa ação em 2020 foi de R\$ 0,00 (zero centavo). E não bastava dificultar a utilização do recurso: o governo Bolsonaro investiu escancaradamente contra a participação democrática no Conanda. Um exemplo foi o Decreto nº 10.003/2019, que intencionava esvaziar a participação social e enfraquecer o órgão.

O decreto tinha como ponto forte o esvaziamento do Conanda, dispensando os membros eleitos democraticamente pelo Conselho, com a modificação do processo de escolha da presidência do colegiado, que passaria a ser feita por indicação do presidente da República. Mobilizadas pelo Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, mais de cem organizações da sociedade civil protocolaram um apelo público ao Supremo Tribunal Federal, em defesa do Conselho. A decisão do STF (por dez votos a um) assegura a permanência da plena participação social no Conselho Nacional dos Direitos da

Criança e do Adolescente, embora com redução de catorze (14) para nove (9) membros tanto da sociedade civil quanto do governo. Os movimentos sociais, mais uma vez, conquistaram uma importante vitória, que demonstra o tamanho da relevância da participação social para garantir direitos e evitar retrocessos.

## **Covid-19, a justificativa para violar direitos de crianças e adolescentes**

Ao longo do texto, analisamos as políticas e seus orçamentos já considerando os efeitos da pandemia da Covid-19, mas alguns pontos precisam ser frisados. Sabemos que o Brasil, mesmo antes da pandemia, estava distante de ser exemplo de país que promove a proteção integral para todas as suas crianças e adolescentes; no entanto, havíamos dado alguns passos, como a grande diminuição da mortalidade infantil, a saída do mapa da fome, mais crianças acessando a escola etc. Contudo, essa realidade de conquistas e maior acesso a direitos foi se deteriorando com as medidas de recessão econômica, que impactaram diretamente a realização de políticas sociais. Isso ocasionou que a vivência brasileira em relação à pandemia da Covid-19 tenha sido e continue sendo desastrosa. E, mesmo com uma legislação que obriga o governo e o Estado a priorizar a infância e a adolescência na destinação de recursos e na efetivação de políticas públicas, o que vimos acontecer foi um total desrespeito com essa agenda e com as vidas de meninas e meninos do País inteiro, principalmente com aquelas mais empobrecidas, negras, indígenas, quilombolas, com deficiência, LGBTQIA+, que – por conta de sua condição financeira, racial e/ou de gênero – estão mais vulneráveis para viver o isolamento social quando se é possível.

É vergonhosa a diminuição da execução orçamentária para crianças e adolescentes num ano em que elas estão mais vulnerabilizadas na atual crise sanitária. Por mais que esse grupo seja menos afetado pelos efeitos diretos da pandemia, que se inicia pela contaminação, as consequências indiretas podem ser drásticas para a saúde física, mental e psicológica de cada menino e menina.

Muitos estudiosos, familiares, professores e as próprias crianças e adolescentes têm falado do impacto da pandemia na saúde mental delas e deles ([MALAVÉ, 2020](#); [POLAN-CZYK, 2020](#); [UNICEF, 2020](#)). Ansiedade, desejo de automutilação, estresse e pânico têm aparecido com muita recorrência em meninas e meninos de todas as classes sociais, porque o isolamento tem exigido mudanças de hábitos, menos relações sociais, privação do abraço, de ver os amigos e de ir à escola, tem obrigado o uso frequente de tecnologias eletrônicas e virtuais etc. No entanto, a angústia é maior e surge com mais frequência em grupos com menor condição socioeconômica, porque – além dessas situações já citadas – eles também não têm o que comer, veem a família em desespero por não ter trabalho e não têm ferramentas para atividades *on-line*. Além disso, há aquelas crianças e adolescentes que convivem com o perpetrador da violência dentro da própria casa, correndo o risco de sofrer mais e diversas violências. Todavia, a resposta do governo foi acabar com a ação orçamentária de enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes, e não sabemos se existe algum recurso destinado especificamente para essa política.

## Orçamento para crianças e adolescentes e o teste da metodologia do Inesc

Se em 2019 a situação já não estava favorável, em 2020 a análise do orçamento público evidencia em números o que na realidade da vida das pessoas é cruel e desumano: a injustiça em suas várias vertentes – social, racial, política e econômica. Um dos pilares fundamentais para a compreensão do orçamento público na lógica dos direitos humanos é o pilar da Justiça Fiscal, que defende que quem ganha mais deveria pagar mais tributos para a manutenção do Estado.

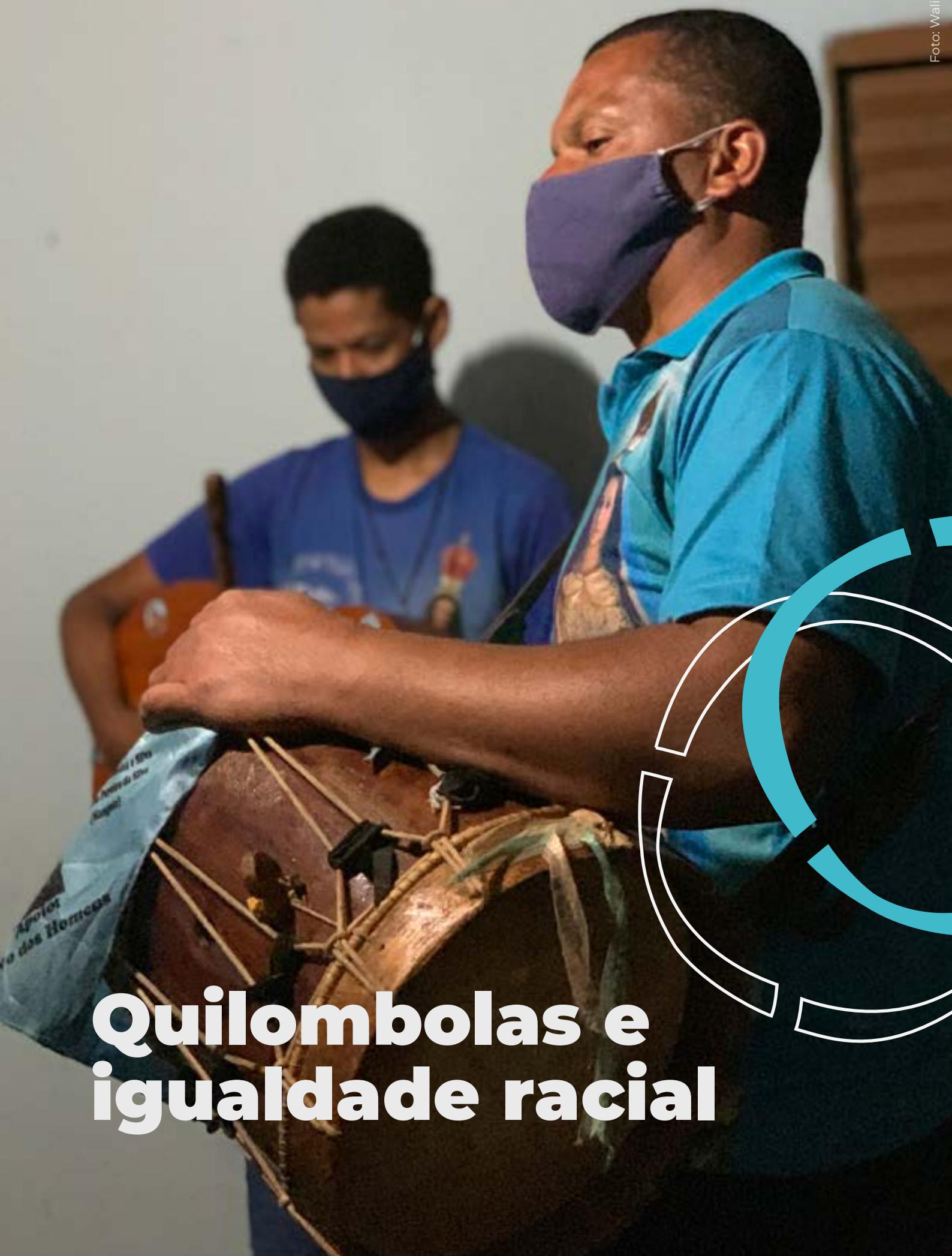
No entanto, no Brasil, os mais pobres pagam proporcionalmente muito mais do que os mais ricos, ou seja, quem mantém a estrutura pública funcionando são as mulheres e os homens negros periféricos, as famílias das crianças e dos adolescentes que menos aces- sam seus direitos fundamentais. Não priorizar esse grupo na execução do orçamento e, consequentemente, de suas políticas públicas é extremamente injusto e, mais do que isso, é uma estratégia institucionalizada de extermínio de um grupo. Um exemplo disso é termos aprovada uma Emenda Constitucional (EC) que limita os gastos sociais por 20 anos. A aprovação da EC 95 foi uma das formas de materialização da política de morte ensejada pela elite política e econômica deste País, que fere dois pilares da metodologia Orçamento e Direitos, do Inesc, impactando diretamente o OCA: Máximo de Recursos Disponíveis e Realização Progressiva dos Direitos.

Como demonstramos no relatório [“O Brasil com Baixa Imunidade”](#), lançado em 2019, o recurso disponibilizado para a política da infância e adolescência diminui a cada ano (efeito também da EC 95, afetando uma realização progressiva dos direitos) e mesmo esse disponível não é gasto em sua integralidade. Outro ponto crucial no Orçamento Criança e Adolescente que fere o princípio da realização progressiva dos direitos é o fato de o governo atual regredir enormemente em relação à política da infância e adolescência, quando retira do PPA o programa orçamentário de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que dialogava diretamente com as diretrizes do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente (PDCA). Hoje, o único programa orçamentário relacionado à infância é o Programa Criança Feliz. No PPA, a palavra adolescente nem aparece.

A análise orçamentária deixa nítidos os interesses do governo, e sabemos quais são os corpos mais atingidos com todo esse descaso político. Outro pilar da nossa metodologia é o da Não Discriminação, que exige que o orçamento público seja pensado e executado de modo a garantir direitos para todas as pessoas, considerando suas peculiaridades e necessidades. A forma como o orçamento no Brasil é construído e apresentado não contribui para compreendermos qual público ele, de fato, está atingindo, mas o que sabemos, sentimos e vemos é que, para alguns, a soma de violações (socioeconômicas, raciais, de gênero, de território e outras) torna a vida muito mais difícil de ser vivida, pois brincar e sorrir, nesse contexto, são verbos distantes.

## Recomendações

- 1** Explicitar, com mais detalhes, a fim de melhorar a transparência, as ações referentes ao OCA no orçamento público, de modo que seja possível visualizar com qual política/programa e/ou grupo (rural, indígena, quilombolas) o gasto está sendo realizado. É importante sabermos quais foram os públicos beneficiados com os gastos do governo.
- 2** Retomar o programa orçamentário Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente nos próximos PPAs e também viabilizar propostas orçamentárias para crianças e adolescentes maiores de 6 anos, pois o PPA atual menciona metas apenas para a primeira infância.
- 3** Disponibilizar, no mínimo, R\$ 1 bilhão para a educação infantil (com referência no valor executado em 2016, antes da EC 95 – teto de gastos) e executar o recurso por completo, considerando as peculiaridades de efetivação dessa política na pandemia.
- 4** Explicitar, na peça orçamentária, os gastos com o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, caso exista, e se não existir, que o governo tome providências para inserir uma rubrica relacionada a essa ação, levando em conta a pandemia da Covid-19.
- 5** Aumentar e executar os recursos para o enfrentamento do trabalho infantil e para o estímulo à aprendizagem profissional em, pelo menos, R\$ 7 milhões, valor referente à execução nos anos antes da EC 95.
- 6** Garantir, no mínimo, R\$ 15 milhões de recursos para a atenção integral à saúde da criança e mais R\$ 10 milhões para a saúde do adolescente, pois a pandemia da Covid-19 geralmente só causa sintomas mais graves nesse público quando já existem comorbidades; portanto, a importância da prevenção. Além disso, os efeitos indiretos da pandemia já têm afetado muito a saúde mental de meninos e meninas.
- 7** É necessário aportar, no mínimo, mais R\$ 10 milhões para o Sinase, pois a previsão para 2021 é de apenas R\$ 1 milhão.



# Quilombolas e igualdade racial

# Quilombolas e igualdade racial

É preciso iniciar dizendo que não existem mais políticas públicas específicas para comunidades quilombolas ou de igualdade racial no Plano Plurianual (PPA) 2020–2023. Ainda assim, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) continua a existir no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), assim como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

No entanto, a exclusão desses públicos do PPA tem algumas consequências, pois não há planejamento para implementação dessas políticas públicas, nem programas orçamentários específicos para a promoção dos direitos da população negra e quilombola. Isso pode gerar os efeitos descritos a seguir.

(1) A alocação de recursos é definida de maneira eletiva pelos gestores públicos, durante o ano fiscal, dando poderes para tais gestores de contemplar ou não os quilombolas nos programas orçamentários.

(2) Uma vez que não há desenho de política pública para igualdade racial e quilombolas no PPA, também não existem metas e indicadores que tornem o orçamento mais eficaz, eficiente e efetivo na promoção de direitos e na proteção desses públicos.

(3) A ausência de planejamento, metas, indicadores e orçamento específico acarreta prejuízo para o monitoramento por parte dos próprios gestores públicos – para avaliar as ações e aperfeiçoá-las, corrigindo possíveis distorções –, mas também pela sociedade civil, que não consegue visualizar, pelas plataformas oficiais, a alocação dos recursos para a promoção da igualdade racial e para os quilombolas em sua integralidade.

Em 2019, o Programa 2034: “Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo” ainda teve recursos autorizados, no valor de R\$ 10,3 milhões – dos quais foram executados R\$ 7,1 milhões. A partir de 2020, uma vez extinto do PPA, passou a executar somente restos a pagar de anos anteriores, no valor de R\$ 2,4 milhões, como pode ser verificado na tabela 1, sem novos recursos autorizados.

**TABELA 1****Execução financeira das ações voltadas para igualdade****racial e quilombolas (MMFDH) | 2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Programa	Ação	Autorizado	Pago	Execução financeira (Pagos + RP Pagos)
2034: Promoção da igualdade racial e superação do racismo	210H: Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial	0,00	0,00	1,28
	213Q: Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	0,00	0,00	1,15
5034: Proteção a vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos	6440: Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais	0,12	0,00	0,88
	21AR: Promoção e defesa de direitos para todos	2,79	2,39	2,39
	21AT: Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos	0,40	0,07	0,07
<b>TOTAL:</b>		<b>3,31</b>	<b>2,46</b>	<b>5,77</b>

Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021

Elaboração: Inesc

Assim, diante da ausência de recursos para a promoção da igualdade racial de maneira geral, neste capítulo iremos focar nos direitos das comunidades quilombolas em diversos órgãos. O recorte considera políticas urgentes para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 nas comunidades: segurança alimentar e nutricional, saneamento básico, regularização fundiária e direitos humanos, além da Fundação Cultural Palmares, pelo simbolismo e pela tradição desse órgão em atuar na promoção de direitos da referida população. Nem todas as políticas públicas para quilombolas estão contempladas, a exemplo das políticas socioambientais ou de desenvolvimento rural, como Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Os direitos das comunidades quilombolas estão presentes na Constituição de 1988, bem como em outras legislações posteriores que se seguiram, a exemplo do Decreto nº 4887/2003, que regulamenta a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Entre 2003 e 2013, foram desenvolvidas, com participação social, diversas políticas para esses povos nas áreas socioambiental, de desenvolvimento rural sustentável solidário, cultura e educação, entre outras. O Brasil parecia finalmente iniciar um processo de

reparação para um grupo cujas origens remontam à resistência ao longo e violento período de colonização.

O processo de desmantelamento das políticas públicas para as comunidades quilombolas está em curso desde 2014, com o início do ajuste fiscal, como apresentamos no [Balanço do Orçamento Geral da União de 2019](#). No entanto, é preciso destacar que a exclusão total desse público do PPA 2020–2023, assim como da Política de Enfrentamento ao Racismo e de qualquer menção à população negra, é um ato de racismo institucional efetuado pelo atual governo brasileiro.

Para dar um parâmetro acerca dos valores apresentados a seguir, é preciso ter em mente que as comunidades quilombolas estão presentes em todo o território nacional. Existem 2.847 comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares e [mais de 1.700 processos abertos para regularização fundiária no Incra](#), que abarcam mais de [33 mil famílias](#). A população quilombola será mensurada somente no [Censo IBGE 2021](#), que já adiantou que há mais localidades quilombolas do que indígenas no País. Os indígenas eram cerca de 800 mil pessoas no [Censo IBGE 2010](#). De acordo com a [SEPPIR/MMFDH](#), existem 235 mil quilombolas no Cadastro Único.

## Invisibilidade e ausência de recursos

As políticas voltadas para os quilombolas em 2019 e 2020 foram marcadas pela progressiva invisibilização desse público e pela ausência de recursos. Se entre 2003 e 2018 houve um esforço para contemplar os quilombolas em diversas áreas, ainda que timidamente, nos últimos dois anos, as referências institucionais para a promoção dos direitos dos quilombolas foram esvaziadas. No período anterior, diversos órgãos desenvolveram políticas para essas comunidades, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Fundação Cultural Palmares. Em que pese o fato de que tais estruturas ainda existem em versões mais enxutas, elas estão muito aquém de contemplar os direitos dos quilombolas de maneira efetiva, como demonstraremos a seguir.



## Regularização fundiária e sustentabilidade

A regularização fundiária dos territórios quilombolas contribui para a proteção e a autonomia econômica dessas comunidades. Isso porque é a partir dos territórios tradicionalmente ocupados que os quilombolas são capazes de reproduzir sua cultura e autonomia, garantindo modelos de economia sustentável e solidária. O Brasil só titulou 7% dessas áreas.

Em 2020, foram autorizados R\$ 30,4 milhões da Ação 210Z: “Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas”, de gestão do Incra, e executados R\$ 28 milhões. Em 2019, foram apenas R\$ 3,7 milhões autorizados, que foram executados, além de terem sido pagos R\$ 4,4 milhões em restos a pagar de anos anteriores. O aumento da ordem de 10 vezes pode parecer um avanço, mas a política de regularização fundiária é cara, uma vez que envolve tanto a realização de estudos complexos para identificação dos territórios, quanto indenizações, com valores definidos judicialmente. Não há um parâmetro para esses valores na política pública realizada pelo Executivo de modo a que variem, com dados de fatores como território, localidade, recursos ambientais, benfeitorias etc. Por exemplo, um dos Planos Orçamentários, no valor de R\$ 29,8 milhões, faz referência à “indenização de benfeitorias aos ocupantes de imóveis em áreas reconhecidas para comunidades quilombolas”; os outros dois Planos Orçamentários fazem referência à “desintrusão e indenização”, nos valores de R\$ 312 e R\$ 300 mil reais. Em ambos os casos,

não é possível saber, pelos dados orçamentários, quem são os beneficiários finais.<sup>1</sup>

## GRÁFICO 1

### Execução financeira da Ação 210Z | 2019-2020

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021  
Elaboração: Inesc

Em 2020, foram destinados somente R\$ 120 mil para a Ação 6440: “Apóio ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais” (tabela 16). Tal recurso não foi pago, embora tenham sido executados restos a pagar de anos anteriores no valor de R\$ 884,5 mil.

Em 2019, tal ação teve recursos autorizados no valor de R\$ 3,1 milhões e execução no valor de R\$ 2,2 milhões.



## Segurança Alimentar e Nutricional

Como o PPA não apresenta metas para esta política, o número de quilombolas em situação de insegurança alimentar e nutricional a ser atendido pela referida política é desconhecido. Sabemos, porém, por meio de pesquisa de 2006, que existe histórico de prevalência de desnutrição infantil nas comunidades e, em pesquisa de 2012, que 47,8% dos territórios da amostra apresentaram insegurança alimentar grave. Ou seja, a insegurança alimentar e nutricional, que já era uma realidade nos anos anteriores, pode ter se aprofundado com a pandemia, pois os quilombolas também foram impactados com a falta de trabalho e o aumento dos preços dos alimentos.

Para 2020, o orçamento para distribuição de cestas de alimentos na Ação 2792: “Distribuição de Alimentos para Grupos Populacionais Tradicionais Específicos”, de responsabilidade do Ministério da Cidadania, teve recursos autorizados de apenas R\$ 7,3 milhões. Em 2019, foram R\$ 26,3 milhões de recursos autorizados, ou seja, 19 milhões a mais do que no ano da pandemia.

<sup>1</sup> Em 25 de fevereiro, fizemos um pedido, via Lei de Acesso à Informação (LAI), para apurar detalhes da execução, mas até o fechamento desta publicação o governo não havia remetido a resposta.

Até agosto de 2020, quatro meses após a publicação do decreto de calamidade decorrente da Covid-19, foram pagos somente R\$ 364 mil da Ação 2792. A boa notícia é que o governo conseguiu executar 100% do recurso até o fim do ano, com um total gasto de R\$ 12,5 milhões (sendo R\$ 6,2 milhões de recursos de restos a pagar de anos anteriores). Em 2019, a execução da ação foi de 67%.

A Ação 2792 encontra-se no Programa 5033: “Segurança Alimentar e Nutricional”, que executou somente 36% dos recursos em 2020. Com os créditos extraordinários da Medida Provisória nº 957/2020 (R\$ 500 milhões), o citado programa totalizou recursos autorizados de R\$ 1,1 bilhão e, até agosto, foram pagos somente 10%, ou seja, cinco meses de pandemia se passaram e o recurso não chegou aos municípios.

Observem que, do total disponível, os R\$ 12,5 milhões para povos e comunidades tradicionais representam apenas 1% do recurso do programa. A Ação 2792 deve atender os quilombolas, mas também pescadores artesanais, indígenas, ciganos, povos tradicionais de matriz africana/povos de terreiro, extrativistas, caiçaras, pomeranos, quebradeiras de coco e babaçu, entre vários outros.

Para mensurar a adequação ou não do valor, façamos um rápido exercício: se considerarmos a cesta básica no valor de R\$ 100,00 (cesta seca, somente com alimentos não perecíveis), com o valor alocado seria possível comprar pouco mais de 125 mil cestas, aproximadamente 10.400 cestas por mês. Portanto, ainda que nem todos os quilombolas estejam em situação de insegurança alimentar, considerando a estimativa de população apresentada no início deste capítulo, bem como as pesquisas citadas sobre a situação nos territórios, podemos inferir que o recurso é insuficiente para atendê-los, ainda mais considerando que há outros grupos a serem contemplados com tal ação.

Em 2019, a Ação 2792: “Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais”, representou 3% do recurso total do Programa 2069: “Segurança Alimentar e Nutricional”, que contou com R\$ 494 milhões em recursos autorizados e executou R\$ 551,6 milhões, sendo R\$ 352 milhões deste montante em restos a pagar de anos anteriores.



## Saneamento básico

Destaca-se que, em muitos quilombos do País, a falta de saneamento básico é um dos principais problemas a serem enfrentados, o que limita o acesso à água potável. Competem à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) as ações de saneamento para o atendimento prioritário aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, em comunidades quilombolas e assentamentos.

Em 2020, o recurso autorizado da Funasa contou com o montante de R\$ 2,8 bilhões e executou R\$ 2,6 bilhões. Para a Ação 7656: “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)”, foram autorizados R\$ 221,2 milhões e executados R\$ 107,8 milhões para sete estados: Bahia, Ceará, Pará, Santa Catarina, Distrito Federal, Amapá e Rio Grande do Norte. Porém, dos recursos pagos, R\$ 88,3 milhões são de restos a pagar de anos anteriores.

Em 2019, a execução financeira da Funasa foi de R\$ 3,5 bilhões e, para a Ação 7656, foram executados R\$ 101 milhões, em cinco estados: Bahia, Ceará, Pará, Santa Catarina e Distrito Federal. Pelas informações orçamentárias, não é possível saber exatamente que parte do recurso foi para comunidades quilombolas e para quais municípios.

## Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH

Com o fim da Política de Enfrentamento ao Racismo e de Promoção da Igualdade Racial no Plano Plurianual (PPA) 2020–2023, nenhum órgão tem a obrigação de alocar recursos para tal público. O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no entanto, segue a atribuição de atender o referido público e mantém a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em sua estrutura.

O MMFDH teve mais de R\$ 394 milhões de recursos autorizados na LOA 2020 e, com o incremento dos créditos extraordinários da Covid-19, chegou a R\$ 582,5 milhões, dos quais executou 61% (pago + restos a pagar pagos). Outros 35% foram empenhados, mas não foram pagos em 2020, ou seja, serão despesas que poderão ser pagas a partir de 2021. Por fim, 4% do recurso retornou aos cofres do Tesouro Nacional (cerca de R\$ 25 milhões).

Até julho de 2020, nenhum recurso específico havia sido destinado para a promoção da igualdade racial, mesmo em meio à crise sanitária, em cujo âmbito a população mais vulnerável, como demonstraram diversas pesquisas, é a população negra. Somando-se todas as ações para o tema, foram executados R\$ 5,7 milhões (pago + restos a pagar pagos), a maior parte em recursos de restos a pagar de anos anteriores.

- 1** Por meio da Ação 21AR: “Promoção e Defesa de Direitos para Todos” (PO 0001), foram destinados R\$ 2,7 milhões para ações afirmativas e pagos R\$ 2,3 milhões.
- 2** Também foram pagos R\$ 2,4 milhões de restos a pagar das Ações 210H: “Fomento a Ações Afirmativas e outras Iniciativas para o Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial” e 213Q: “Fortalecimento Institucional dos Órgãos Estaduais e Municipais para o Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”.
- 3** Para as comunidades quilombolas foram autorizados somente R\$ 119 mil na Ação 6440: “Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos e Outras Comunidades Tradicionais”. Foram pagos R\$ 884,5 mil de restos a pagar de anos anteriores.

Em 2019, foram autorizados R\$ 10,3 milhões para ações específicas de promoção da igualdade racial, sendo R\$ 3 milhões para o fomento ao desenvolvimento local de comunidades quilombolas (Ação 6040), dos quais foram executados (pagos + restos a pagar pagos) R\$ 2,2 milhões.

## Fundação Cultural Palmares

A Fundação Cultural Palmares (FCP) é fruto de uma conquista histórica dos movimentos negros e foi criada em 1988 com a missão de promover e preservar os valores culturais, históricos, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. O Decreto nº 4.887/2003 atribui à Fundação a competência pela emissão de certidão às comunidades quilombolas, documento que reconhece os direitos das comunidades e lhes dá acesso aos programas sociais do Governo Federal. A FCP deve, ainda, apoiar a difusão da Lei nº 10.639/03, que torna obrigatório o ensino da história da África e afro-brasileira nas escolas.

O recurso autorizado para despesas finalísticas da Fundação Cultural Palmares em 2020 foi de R\$ 4 milhões, uma redução de 14,5% em relação a 2019, dos quais foram

executados R\$ 2 milhões. Pelas informações no orçamento, inclusive em nível de plano orçamentário, não é possível saber se foram realizadas ações para o público quilombola, apenas identificar as ações: fomento à cultura, preservação do patrimônio, instalação/modernização de espaços culturais e formação de servidores.

Em 2019, o recurso da FCP foi de R\$ 5,3 milhões e foram executados R\$ 4,3 milhões, também sem rubrica específica para os quilombolas.

Desde o início do atual governo, a FCP tem atuado na contramão de sua missão institucional, a exemplo da retirada de nomes da lista de personalidades negras e a negativa da própria existência do racismo no Brasil. Em março de 2021, gestores da FCP pediram demissão coletiva, denunciando ingerências externas no órgão.

## Impacto da Covid-19

As comunidades quilombolas não têm uma política pública de saúde específica, a exemplo da Política de Saúde Indígena, que é parte do SUS, tem uma estrutura definida, institucionalidade, capilaridade e orçamento. Assim, os quilombolas estão subsumidos no orçamento geral do SUS, que chegou ao ano de 2020 subfinanciado em R\$ 20 bilhões, como aponta o relatório "O Brasil com Baixa Imunidade: Balanço do Orçamento Geral da União 2019" (Inesc, abril de 2020). O impacto da redução desses recursos se faz sentir na população em geral em função da pandemia da Covid-19, mas, principalmente, nos grupos populacionais que dependem exclusivamente do sistema.

Registra-se que o auxílio emergencial deve ter sido acessado pelos quilombolas, uma vez que muitos deles atendem aos critérios do programa. No entanto, o Governo Federal desconsiderou a realidade vivida pelas comunidades e não criou mecanismos específicos de acesso. Isso porque desconsiderou: (I) a dificuldade de acessarem equipamentos públicos, por viverem em territórios afastados das cidades; (II) as limitações para o atendimento de políticas, pois muitas vezes são vítimas do preconceito (resultante do racismo institucional) ou por falta de documentos; (III) a impossibilidade de se cadastrarem por meio de aplicativos, pois em muitos casos não possuem nem *internet* e nem celulares, por pertencerem a comunidades rurais majoritariamente pobres. Atualmente, são cerca de 180 mil famílias quilombolas cadastradas no CadÚnico, entre outras que entraram no perfil após a pandemia.

Para buscar minimizar a falta de acesso às políticas de enfrentamento à Covid-19, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) participou da mobilização em torno do PL nº 1.142/2020, que previa medidas efetivas de enfrentamento à proliferação da Covid-19 nos territórios quilombolas, indígenas e de povos e comunidades tradicionais. Com a aprovação, a Lei nº 14.021/2020 foi alvo de vetos do presidente Jair Bolsonaro, que, entre outras coisas, excluiu as comunidades quilombolas do texto.

Em decorrência, a CONAQ entrou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 742 junto ao STF, solicitando a aprovação de um plano específico para essas comunidades, mas a Coordenação foi surpreendida, em 2021, com a exclusão dos quilombolas dos grupos prioritários de vacinação. Em março de 2021, o STF acolheu a demanda da CONAQ e solicitou que fosse criado um grupo de trabalho paritário, entre

a sociedade civil e o governo,<sup>2</sup> para a elaboração, a implementação e o monitoramento de um plano de enfrentamento à Covid-19 nas comunidades quilombolas.

## Orçamento para igualdade racial e o teste da metodologia do Inesc

Considerando os cinco pilares pelos quais o Inesc analisa o orçamento para identificar a relação entre o orçamento público e os direitos humanos, podemos dizer que nenhum deles é cumprido, ao olharmos para o orçamento de políticas para quilombolas nos anos de 2019 e 2020 no Brasil. O nosso Estado não é financiado com justiça social, na medida em que contamos com um sistema altamente regressivo, que penaliza mais os pobres. O uso máximo de recursos disponíveis para realizar direitos também não é observado e, no caso dos quilombolas, temos um retrocesso, uma vez que foram diminuídas consideravelmente as políticas para tal público e o novo PPA 2020–2023 nem os menciona. Além disso, o recurso disponível não é completamente executado. Isso compromete o terceiro pilar, a realização progressiva de direitos. Em relação ao quarto pilar, da não discriminação, o governo está praticando a discriminação racial dessa população. Em relação à participação popular, podemos dizer que hoje é nula no governo de Jair Bolsonaro, o que dirá de quilombolas – o próprio presidente já foi denunciado por racismo contra essa população.

---

<sup>2</sup> Composto por, pelo menos, representantes: 1) da Fundação Cultural Palmares; 2) do Ministério da Saúde; 3) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; 4) da Defensoria Pública da União; 5) do Ministério Público Federal; 6) do Conselho Nacional de Direitos Humanos; e 7) da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, além de representantes das comunidades quilombolas a serem indicadas pela CONAQ.

## Recomendações

Pela análise apresentada dos dados do orçamento, podemos concluir que o governo brasileiro não promove os direitos quilombolas, nem está criando condições para proteger as comunidades quilombolas da Covid-19, na medida em que observamos duas situações: (1) ausência de recursos alocados em políticas públicas de desenvolvimento sustentável e regularização fundiária; e (2) quando há recursos, não estão sendo executados. Assim, recomendamos as medidas apresentadas a seguir.

- 1 Execução dos recursos disponíveis** para o atendimento e a proteção das comunidades quilombolas no contexto da Covid-19, em especial do Ministério da Cidadania e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
- 2 Orientação para os gestores públicos federais**, para que registrem nos planos orçamentários os recursos alocados para comunidades quilombolas, preferencialmente indicando os estados e os municípios para os quais o recurso se destina, a fim de garantir a transparência dos gastos públicos.
- 3 Divulgação, pelo Poder Executivo**, dos recursos de custeio e investimento discriminados por UF, município e comunidade quilombola, para dar transparência aos recursos descentralizados.
- 4 Elaboração de metas e indicadores** para políticas de promoção dos direitos quilombolas para os próximos três anos do PPA.
- 5 Retorno das ações e dos programas orçamentários** específicos para o enfrentamento ao racismo na LOA 2021, em especial para a proteção dos quilombolas durante a Covid-19 e para as situações decorrentes de seus impactos.



# Mulheres

# Mulheres

As políticas voltadas para as mulheres, nos últimos dois anos, tiveram expressivas mudanças. O desenho de política pública que vinha sendo construído desde 2004, com um ciclo de quatro conferências nacionais<sup>1</sup> e a elaboração de dois planos nacionais,<sup>2</sup> não se refletiu no Plano Plurianual (PPA) de 2020-2022.

Isso se deve principalmente à mudança radical no comando da política pública, agora com viés mais conservador, com menor ênfase nas mulheres – na sua diversidade, nas especificidades das suas demandas – e maior foco na família. Observemos, por exemplo, a descrição narrativa dos programas do atual PPA e do anterior.

## PPA 2016-2019

### Programa 2016 - Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência

#### Objetivos:

- 1** Promover a autonomia econômica, social, sexual e a garantia de direitos, considerando as mulheres em sua diversidade e em suas especificidades.
- 2** Fortalecer o processo de participação política, democrática e igualitária das mulheres, nas instâncias de poder e decisão, considerando sua diversidade e suas especificidades.
- 3** Promover a transversalidade intra e intergovernamental das políticas para as mulheres e de igualdade de gênero, observando as diretrizes do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
- 4** Ampliar e fortalecer o diálogo com a sociedade civil e com os movimentos sociais, em especial com os movimentos feministas e de mulheres, mulheres com deficiência, LBTs, urbanas, rurais, do campo, da floresta, das águas, de povos e comunidades tradicionais, de povos indígenas e dos distintos grupos étnico-raciais e geracionais.
- 5** Ampliar a Política Nacional de Enfrentamento a Todas as Formas de Violência contra as Mulheres, considerando sua diversidade e suas especificidades.

---

**1** As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres aconteceram em 2004, 2007, 2011 e 2016 e contaram com a participação de 2 a 3 mil pessoas nas deliberações. Para informações detalhadas, veja o estudo de Marlise Matos. Disponível em: [www.repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3241/9/Aula%207\\_Matos%20e%20Lins\\_CNPMS.pdf](http://www.repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3241/9/Aula%207_Matos%20e%20Lins_CNPMS.pdf).

**2** I PNPM. Disponível em: [www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnppm/i-pnppm/I%20PNPM\\_verao%20compacta.pdf](http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnppm/i-pnppm/I%20PNPM_verao%20compacta.pdf).

II PNPM. Disponível em: [www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Mulheres\\_III/texto\\_base\\_3\\_conferencia\\_mulheres.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Mulheres_III/texto_base_3_conferencia_mulheres.pdf).

**PPA 2020–2023**

**Programa 5034 - Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos**

**Objetivo:**

Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos.

A ênfase na família, no entanto, não significa investimento na noção de coletividade. De um lado, isso acontece porque reforça o papel social da mulher como agente exclusiva do cuidado e do trabalho doméstico. De acordo com a Oxfam (2020), o trabalho do cuidado não remunerado das mulheres movimenta em torno de U\$ 10,8 trilhões ao ano no mundo, demonstrando como a questão do trabalho feminino é também uma questão econômica. De outro lado, gera um processo acentuado de responsabilização individual, na medida em que transfere para as famílias todo o peso das políticas sociais que vêm desaparecendo do orçamento e da esfera pública.<sup>3</sup>

Como podemos notar nas alterações do PPA, o encadeamento entre: I) a porta de entrada da política, pela denúncia; II) o acolhimento, na rede de proteção (saúde, assistência social, justiça, abrigamento); e III) a porta de saída da política pública, por meio da promoção da autonomia, com atenção à diversidade das mulheres brasileiras (da cidade, do campo, da floresta, jovens, LBTs etc.), perde espaço para a proteção da vida de uma mulher genérica, sem rosto e sem cultura, ao lado do viés avesso aos direitos sexuais e reprodutivos, que a expressão “vida desde a concepção” carrega.

As mudanças no planejamento se refletiram no orçamento, seja na extinção e na criação de ações orçamentárias, bem como na alocação de recursos. Outra mudança é a supressão das mulheres nas políticas socioambientais de desenvolvimento rural, cultura e outras no PPA 2020–2023, tornando o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) o único órgão com a atribuição de implementar políticas específicas para as mulheres.

Podemos observar, ainda, o retorno do assistencialismo, na forma da filantropia de entes privados, na contramão do que preconiza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS, construído por meio de 11 Conferências Nacionais, com a participação de trabalhadores e usuários da Assistência Social, orienta a estruturação da política e dos serviços a partir dos direitos, e não da boa vontade eventual de setores ou de indivíduos.

Somam-se a esse quadro os cortes decorrentes da Emenda Constitucional nº 95 (Teto de Gastos) e a baixa participação social em todos esses processos de mudança.

Neste capítulo, apresentaremos a execução do orçamento das políticas para as mulheres nos anos de 2019 e 2020 e sua relação proporcional com as demais políticas desenvolvidas pelo MMFDH.

---

<sup>3</sup> Para mais detalhes sobre este debate, veja: <<https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/para-superar-a-pandemia-uma-economia-do-cuidado/>>.

## Baixa prioridade de execução do orçamento de políticas para as mulheres

As políticas voltadas para as mulheres em 2019 e 2020 foram marcadas pela baixa execução.<sup>4</sup> Nem a suspensão das regras fiscais, nem a flexibilização das regras para contratos e licitações, medidas adotadas por causa da pandemia da Covid-19, foram capazes de melhorar o desempenho do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), que chegou ao fim do ano com um saldo de R\$ 225 milhões.<sup>5</sup>

O MMFDH iniciou 2020 com R\$ 394 milhões de recursos autorizados,<sup>6</sup> R\$ 45 milhões a mais do que o autorizado no ano anterior. Com a pandemia, abriram-se créditos extraordinários para o Ministério, que chegou a ter R\$ 582,5 milhões de orçamento disponível. Em um ano de aumento da violação de direitos de mulheres, indígenas, quilombolas, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e idosos, deixou-se de executar 38,7% do orçamento da pasta. Se retirarmos os R\$ 65,2 milhões de restos a pagar de anos anteriores pagos em 2020, o Ministério deixou de gastar 50% do recurso autorizado para 2020.

A melhor execução foi do recurso específico para o enfrentamento da Covid-19, que não foi exclusivo para mulheres: foram autorizados R\$ 137 milhões e efetivamente gastos recursos superiores, no valor de R\$ 210 milhões, a maior parte para idosos, advindos do Fundo Nacional do Idoso, executados por meio de convênios com instituições de longa permanência (cerca de R\$ 160 milhões). Já para os indígenas, foram executados, pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) nos estados, cerca de R\$ 42 milhões.

Para as políticas voltadas especificamente para as mulheres, dos R\$ 120,4 milhões disponíveis, foram efetivamente pagos R\$ 35,4 milhões, embora tenham sido empregados R\$ 117,4 milhões, recursos que serão de fato pagos somente em 2021. Do recurso pago em 2020, mais da metade foi para o pagamento do serviço *Ligue 180*, canal telefônico para denúncias de violência, além de R\$ 5,8 milhões de restos a pagar de anos anteriores.

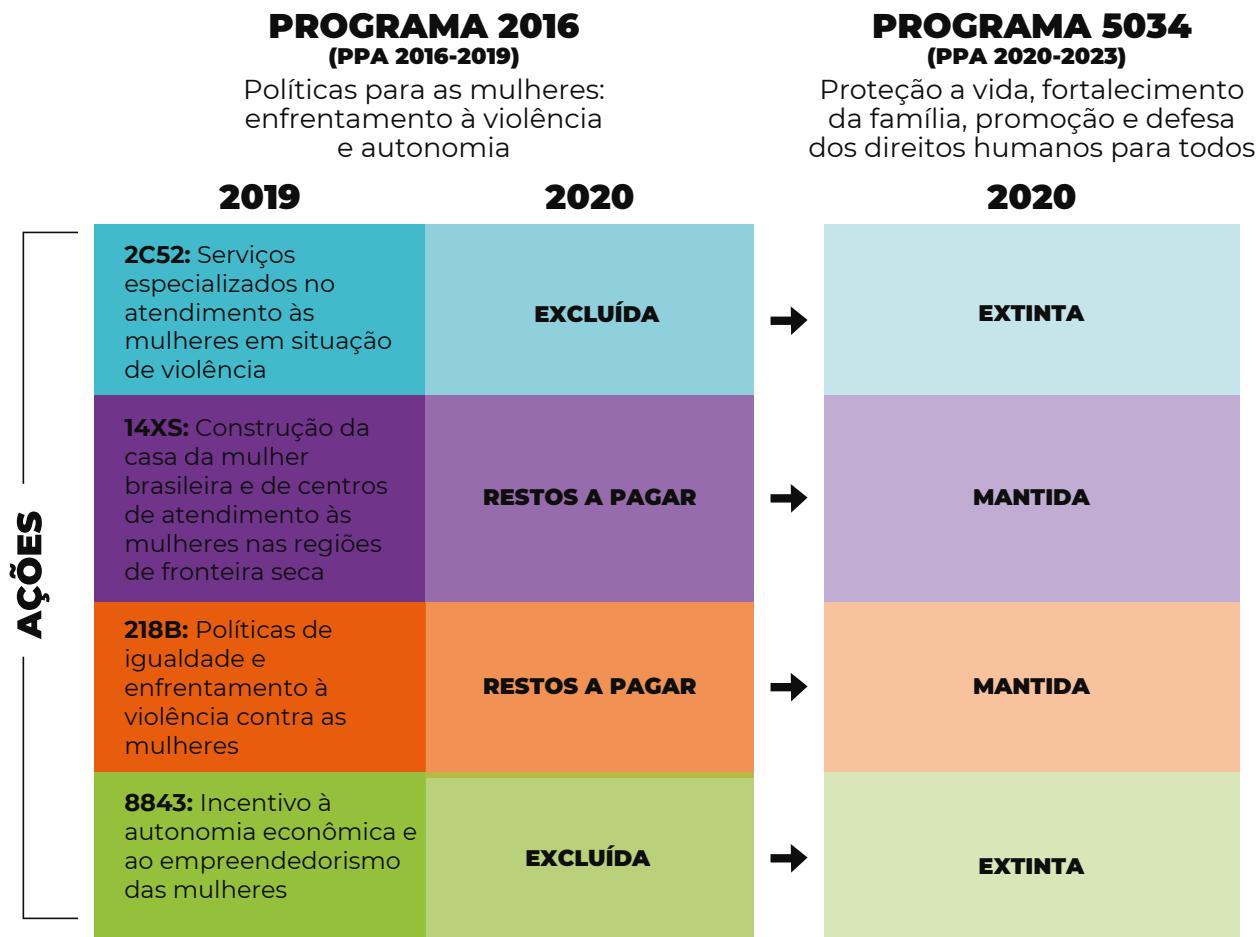
Conforme as regras do planejamento e do orçamento federais, em 2019 o atual governo teve que implementar o último ano do PPA do governo anterior. Assim, em 2019, o atual governo executou as ações orçamentárias do Programa 2016: “Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia”. Já em 2020, iniciou-se a execução do novo PPA, que estará vigente até dezembro de 2023. O quadro a seguir informa quais ações foram implementadas nestes dois anos e quais foram excluídas, mantidas ou criadas em 2020.

---

**4** Todos os dados apurados em fevereiro de 2021, corrigidos pelo IPCA.

**5** R\$ 224.983.832 milhões. Fonte: Portal Siga Brasil, acesso em 8 de fevereiro de 2021.

**6** Recursos referentes a despesas discricionárias, ou seja, excluem-se pagamento de pessoal e outras despesas administrativas e obrigatórias.

**QUADRO 1****Alterações nos programas e nas ações orçamentárias | 2019-2020**

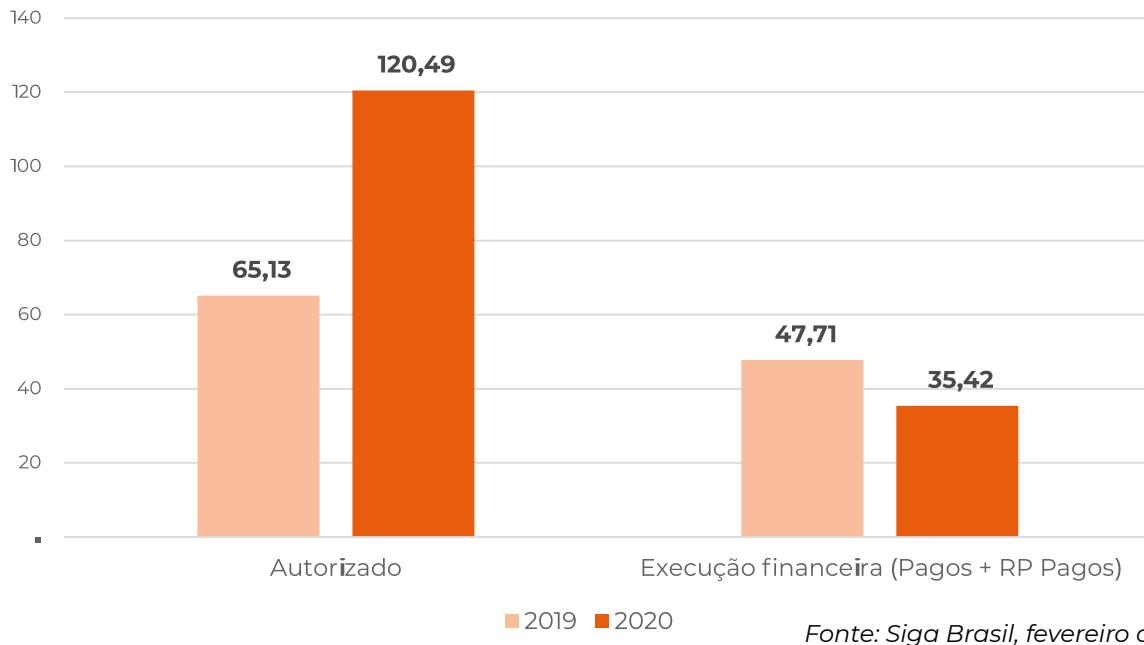
Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021

Elaboração: Inesc

Em relação à execução, o gráfico 1 apresenta o quadro comparativo entre os dois anos, considerando todas as ações orçamentárias citadas no quadro 1, para cada ano.

**GRÁFICO 1****Execução financeira de ações específicas para mulheres (MMFDH) | 2019-2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2021  
Elaboração: Inesc

O gráfico demonstra que, dos R\$ 120,4 milhões autorizados em 2020 para serem gastos com políticas para as mulheres, foram executados efetivamente apenas R\$ 35,4 milhões, embora tenham sido empenhados R\$ 117,4 milhões. Ainda que o empenho sinalize para o compromisso assumido pelo governo com contratos e convênios, consideramos como recurso executado a soma dos recursos pagos e de restos a pagar pagos: isso porque o que foi empenhado, mas não foi pago, se converte em restos a pagar, podendo ser pago em anos posteriores. Outro problema em empenhar e não pagar é que isso sinaliza para a falta de planejamento e atraso na execução: em abril de 2020, a execução estava em 0,13%; em maio, estava em apenas 2,6%; e, em setembro, em 22%.

Isso significa que uma parcela considerável do recurso não chegou às políticas públicas em 2020, ano da pandemia da Covid-19, quando as mulheres estavam mais vulneráveis e os índices de violência mais elevados, principalmente nas periferias e favelas do País. Assim, considerando-se tal entendimento, percebe-se que, em 2020, o MMFDH deixou de executar 70% do recurso autorizado para a realização de políticas para as mulheres.

**Casa da Mulher Brasileira**

Em 2020, as unidades da Casa da Mulher Brasileira não funcionaram presencialmente, somente com atendimento virtual – decisão questionável, dado o caráter de emergência e essencialidade do acolhimento de mulheres em situação de violência. Embora as unidades estivessem fechadas, duas ações orçamentárias disponibilizaram recursos para essa política: a Ação 14XS, para construção de casas, e a Ação 218B, que, por meio de planos orçamentários, alocou recursos para a manutenção desses equipamentos. Para a construção, foram autorizados R\$ 65 milhões, dos quais foram executados apenas R\$ 280 mil. Para a manutenção, foram executados apenas R\$ 124 mil de restos a pagar de anos anteriores. Podemos inferir que a pandemia limitou a capacidade de realização de obras públicas. No entanto, o recurso para a manutenção poderia ter sido incrementado, considerando-se a imensa precariedade das unidades da Casa da Mulher Brasileira nos municípios.

Em 2019, quando não havia contexto de pandemia, foram autorizados R\$ 20,9 milhões para a Ação 14XS, mas nenhum recurso foi pago. Para a manutenção das casas, foram autorizados R\$ 955 mil e pagos somente R\$ 64 mil.



## **Enfrentamento à Violência**

A Ação 218B: "Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres" teve, em 2020, R\$ 25,7 milhões de recursos autorizados, dos quais foram pagos apenas R\$ 13 milhões. Em 2019, a mesma ação contou com R\$ 43,5 milhões autorizados e teve excelente desempenho, pois todo o recurso foi executado.



## **Proteção da Vida e Fortalecimento da Família**

As novas ações de proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa de direitos humanos para todos, 21AT: Funcionamento dos Conselhos e Comissões de Direitos e 21AU: Operacionalização do Sistema NAC, tiveram respectivamente, R\$ 40 mil e R\$ 29,5 milhões alocados para mulheres por meio de POs : da primeira, nada foi pago - recurso para o conselho da mulher -, e da segunda, foram pagos R\$ 22,1 milhões, referente ao serviço Ligue180.

## **Mulheres são as mais afetadas pela pandemia da Covid-19**

O MMDH recebeu créditos extraordinários, no valor de R\$ 137 milhões, para o enfrentamento da Covid-19, além de incremento do Fundo Nacional do Idoso específico para a pandemia, mas nenhuma parte desse recurso foi alocada especificamente para as ações orçamentárias de enfrentamento à violência contra as mulheres. Mulheres idosas e indígenas, além de pertencentes a outros grupos atendidos pelo Ministério, podem ter se beneficiado da alocação de recursos específicos voltados para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, mas não temos como mensurar quanto de recurso foi destinado a elas, uma vez que o Ministério não apresentou dados com recorte de gênero.

Por outro lado, a baixa execução das políticas de enfrentamento à violência é preocupante, na medida em que o confinamento, decorrente da pandemia, fez aumentarem os índices de violência contra mulheres, principalmente se considerarmos as interseccionalidades de classe, raça, etnia, orientação sexual, identidade de gênero, região e territorialidades.

A violência doméstica aumentou no mundo inteiro com o isolamento social imposto pela pandemia da Covid-19, que também aprofundou o empobrecimento das camadas mais vulneráveis da população. Em abril de 2020, o MMFDH anunciou que o número de ligações para o Ligue 180 teria aumentado 40% em relação ao mesmo mês do ano anterior. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública publicou notas técnicas periódicas e demonstrou crescimento de 22% em maio, ainda que as denúncias em delegacias tenham diminuído, o que pode ser um efeito da própria dificuldade das condições impostas pela pandemia no ir e vir das mulheres.<sup>7</sup>

No dia 2 de abril, a ministra Damares Alves, à frente da pasta, anunciou ações de combate à violência contra as mulheres no contexto da pandemia, e duas campanhas informativas foram lançadas nos dias subsequentes: uma com o objetivo de mobilizar os vizinhos para denúncias e outra para orientar mulheres neste período, por meio de uma cartilha

---

<sup>7</sup> Não encontramos dados sobre a situação no segundo semestre de 2020. Para informações sobre o primeiro semestre, veja o Anuário do FBSP. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>>.

que traz informações sobre os serviços de atendimento disponíveis.

No entanto, como a própria cartilha informava, a maioria dos serviços, exceto as delegacias especializadas e os ambulatórios de saúde, está com o atendimento restrito. É o caso da Casa da Mulher Brasileira, presente em seis capitais, e dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher, ambos fechados durante a pandemia, com atendimento apenas na forma virtual.

Se aterrissarmos nosso olhar nos territórios periféricos e mais pobres do País, podemos imaginar a dificuldade para uma mulher sem trabalho, com filhos, convivendo com o agressor, realizar uma ligação como essa em um contexto de violência doméstica, o que dirá acessar um site para ter atendimento ou mesmo para a leitura da cartilha.

No caso das mulheres indígenas e quilombolas, grupos que o MMFDH também tem a atribuição de atender, a violência se manifesta na invasão dos territórios, presente mesmo no período da pandemia, e na incapacidade do governo em prover serviços de saúde e proteção social – a política de saúde indígena está em frangalhos e as quilombolas nem sequer contam com um desenho de saúde pública que atenda às suas realidades culturais e territoriais específicas.

A ministra anunciou R\$ 4,2 bilhões para esses públicos. No entanto, esse montante era composto, em parte, pela renda básica emergencial (R\$ 3,2 bilhões) e pelo custeio de merenda escolar (R\$ 1,5 bilhão), ou seja, recursos a serem executados por outros ministérios e sem o recorte específico de gênero.

A política mais efetiva para a proteção das mulheres contra a Covid-19 foi, sem dúvidas, o auxílio emergencial. De acordo com o Centro de Pesquisas em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP), em nota técnica elaborada com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, a renda das famílias chefiadas por homens brancos era 2,5 vezes maior do que as de famílias chefiadas por mulheres negras, percentual que cai para 2,1 após a implementação do auxílio emergencial. Considerando-se as famílias chefiadas por mulheres brancas e por homens negros, a proporção caiu de 1,8 para 1,6 e de 1,4 para 1,3, respectivamente. É preciso reforçar, no entanto, que tal política é fruto da organização da sociedade civil organizada e de atos do Legislativo e do Judiciário, não do governo Bolsonaro: pelo contrário, de acordo com a mesma NT, em março de 2020, o Governo Federal excluiu mais de 158 mil famílias do Programa Bolsa Família, corte que foi suspenso pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Estima-se que 62,5% de famílias cadastradas no CadÚnico sejam chefiadas por mulheres negras.

## Orçamento para mulheres e o teste da metodologia do Inesc

Considerando os cinco pilares pelos quais o Inesc analisa o orçamento para identificar a relação entre o orçamento público e os direitos humanos, podemos dizer que nenhum deles é cumprido, ao olharmos para o orçamento das políticas para as mulheres em 2020 no Brasil.

O nosso Estado não é financiado com justiça social, na medida em que contamos com um sistema altamente regressivo, que penaliza mais os pobres (especialmente as mulheres negras) e que compromete cerca de 32% de suas rendas familiares com impostos indiretos, ao passo que, para os homens brancos das camadas mais altas da pirâmide, compromete 21%.

O uso máximo de recursos disponíveis para realizar direitos também não é observado e, no caso das mulheres, temos um retrocesso, na medida em que diminuíram consideravelmente as políticas para esse público no novo PPA 2020–2023. Além disso, o

recurso disponível não é completamente executado. Isso compromete o terceiro pilar, a realização progressiva de direitos.

Em relação ao quarto pilar, da não discriminação, além de terem sido cortados recursos para as mulheres, também foram cortados recursos para as mulheres na dimensão interseccional, pois diminuiu em 80% o recurso para as políticas de igualdade racial entre 2014 e 2019. Em 2020, a situação se agravou: no MMFDH, praticamente nenhum recurso foi alocado para as mulheres negras e quilombolas, ainda que para as indígenas tenha tido um socorro em forma de alimento, advindo dos créditos extraordinários da Covid-19. Em relação à participação popular, podemos dizer que hoje é nula no governo de Jair Bolsonaro, o que dirá de mulheres.

## Recomendações

- 1** Recomenda-se fortemente que o MMFDH retome as resoluções do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e o atualize, partindo de conhecimento acumulado sobre o tema na academia e junto aos movimentos de mulheres, e não de visões religiosas sobre o mundo.
- 2** Recomenda-se que sejam elaborados metas e indicadores para as políticas voltadas para as mulheres, com um desenho de avaliação e monitoramento que se baseie também em pesquisas e que seja dada publicidade aos dados, objetivando a transparência e o controle social.
- 3** Recomenda-se, ainda, que o recurso seja incrementado com base em diagnóstico atualizado da situação das mulheres vulneráveis e que seja efetivamente executado com planejamento, garantindo 100% de execução ao final do ano de 2021.





# Indígenas

# Indígenas

Em julho de 2020, quando os efeitos perversos da pandemia do novo coronavírus entre as comunidades indígenas já estavam evidentes, uma comitiva – formada por militares e suas esposas, resultante de uma articulação entre o Ministério da Defesa, a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) e a Fundação Nacional do Índio (Funai) – visitou a Terra Indígena Yanomami. As imagens são emblemáticas: com a aglomeração formada, mulheres brancas maquiaram e distribuíram roupas para mulheres e crianças Yanomami.

Além de evidenciar o negacionismo do Governo Federal diante da pandemia, a “ação social” *performou* um sonho de nação: o de levar os indígenas para o lugar da “pobreza”, dependentes, portanto, da caridade branca – um intento de causar simultaneamente a morte física e a morte do espírito (dois matizes de um mesmo projeto, segundo Molina, 2018). O episódio explicita o retorno ao binômio extermínio/assimilação, marca da política indigenista do governo Bolsonaro e de boa parte da história do País, sendo as conquistas de direitos na Constituição Federal um ponto fora da curva (Viveiros de Castro, 2017).

Dentro do principal órgão indigenista, a Funai, tal projeto tem se concretizado a partir de, pelo menos, três frentes. Em primeiro lugar, do aparelhamento do quadro de funcionários: por meio da atribuição de cargos de chefia para militares e policiais federais alinhadados aos interesses ruralistas e sem experiência com povos indígenas; da substituição de quadro técnico competente por “pessoas de confiança”, especialmente em grupos de trabalho relacionados à demarcação de terras, além de assédios e perseguição a funcionários comprometidos com os direitos indígenas. Em segundo, a adoção constante de medidas administrativas que, na prática, paralisam as atividades-fim do órgão – por exemplo, a instituição da Instrução Normativa nº 009 e o impedimento de provimento de cestas básicas e demais atendimentos para indígenas envolvidos em retomadas de terra.<sup>1</sup> Por fim, o aprofundamento do estrangulamento orçamentário do órgão, em curso há quase uma década, termina de condenar a autarquia a um apagão, enterrando a possibilidade de que seja cumprida sua missão institucional.

Como demonstramos no último Balanço do Orçamento Geral da União, o relatório “O Brasil com Baixa Imunidade”, o corte de recursos da Funai vem de longa data, havendo a dotação autorizada do órgão caído 23% em termos reais entre 2013 e 2019. Tal tendência se manteve em 2020, quando o orçamento autorizado do órgão foi de R\$ 690 milhões, 6% menor do que o do ano anterior. Os recursos pagos em 2020, no entanto, superaram os pagos em 2019 em pouco mais de R\$ 37 milhões. Tal aumento torna-se diminuto se considerarmos, porém, a emergência sanitária vivenciada no ano (veja o gráfico 1).

<sup>1</sup> Ofício Circular nº 28/2020/COGAB – PRES/GABPR/FUNAI, documento SEI. Acesso em 8 de fevereiro de 2021, pelo site: <[http://sei.funai.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)>.

**GRÁFICO 1****Execução financeira do orçamento da Funai  
no governo Bolsonaro | 2019-2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)



Fonte: Siga Brasil, janeiro de 2021

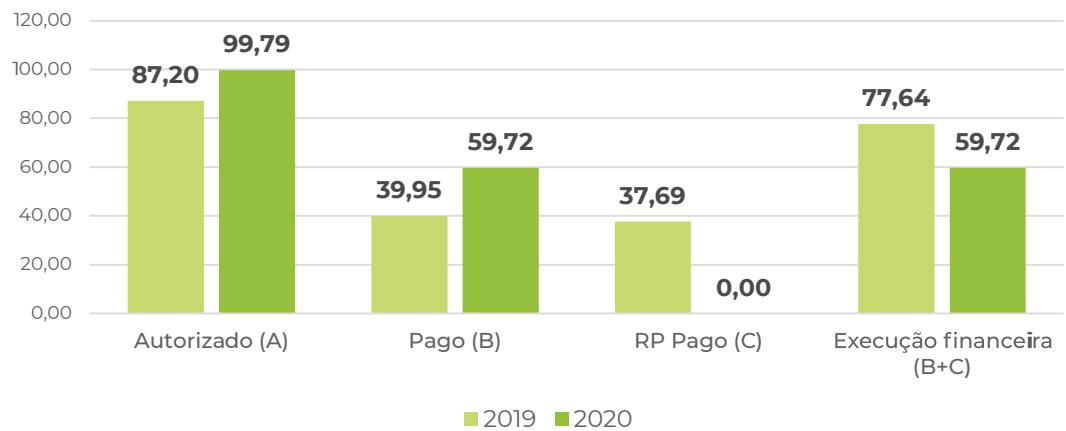
Elaboração: Inesc

A análise da execução do principal programa orçamentário para os povos indígenas também aponta para a asfixia do órgão. Além de desmontar os indicadores e as metas do Programa 2065 (“Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas”), substituindo-o por um esvaziado Programa 0617,<sup>2</sup> de mesmo nome, no Plano Plurianual 2020-2023, os valores autorizados para a atuação finalística da Funai não chegaram à casa dos R\$ 100 milhões por ano no governo Bolsonaro, como se vê no gráfico 2.

Mais uma vez, o aumento de cerca de R\$ 20 milhões nos valores pagos se explica pelo uso emergencial de recursos para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, como se pode ver no detalhamento dos gastos de cada ação orçamentária feito na tabela 1, e não dá conta de superar os anos de esgarçamento do órgão.

**GRÁFICO 2****Execução financeira do orçamento do programa  
finalístico da Funai no governo Bolsonaro | 2019-2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)



Fonte: Siga Brasil, janeiro de 2021

Elaboração: Inesc

**2** Como discutimos no relatório “Brasil com Baixa Imunidade”, o Programa orçamentário 2065 possuía metas e objetivos bem especificados, que possibilitam o monitoramento de sua execução. Já o Programa 0617, proposto pelo governo Bolsonaro, apesar de manter o mesmo nome, não oferece indicadores para a avaliação das políticas, além de condensar as ações orçamentárias.

**TABELA 1****Execução financeira das ações finalísticas da FUNAI | 2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Ação Ajustada DESP	Execução financeira (Pagos + RP Pagos)
Aprimoramento da infraestrutura da fundação nacional do índio	0,10
Demarcação e fiscalização de terras indígenas e proteção dos povos indígenas isolados	4,57
Direitos sociais e culturais e à cidadania	7,49
<b>Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus</b>	<b>15,46</b>
Gestão ambiental e etnodesenvolvimento	8,50
Preservação cultural dos povos indígenas	0,35
Promoção do desenvolvimento sustentável dos povos indígenas	0,00
Promoção dos direitos dos povos indígenas de recente contato	0,54
Promoção e desenvolvimento social dos povos indígenas	0,00
Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas	22,68
Regularização, demarcação e fiscalização de terras indígenas e proteção dos povos indígenas isolados	29,38

Fonte: Siga Brasil, janeiro de 2021

Elaboração: Inesc

**Sem funcionário, sem Funai**

Os gastos com pessoal e encargos sociais praticamente se mantiveram, em 2019 e 2020, na casa dos R\$ 335 milhões, como demonstra a tabela 2. Apesar de representar boa parte dos recursos destinados à autarquia, trata-se de valor insuficiente para garantir o seu devido funcionamento. Assim, além do já mencionado aparelhamento ideológico do órgão, o quadro de servidores encontra-se também esvaziado.

**TABELA 2****Gastos da Funai com pessoal no governo Bolsonaro | 2019-2020**

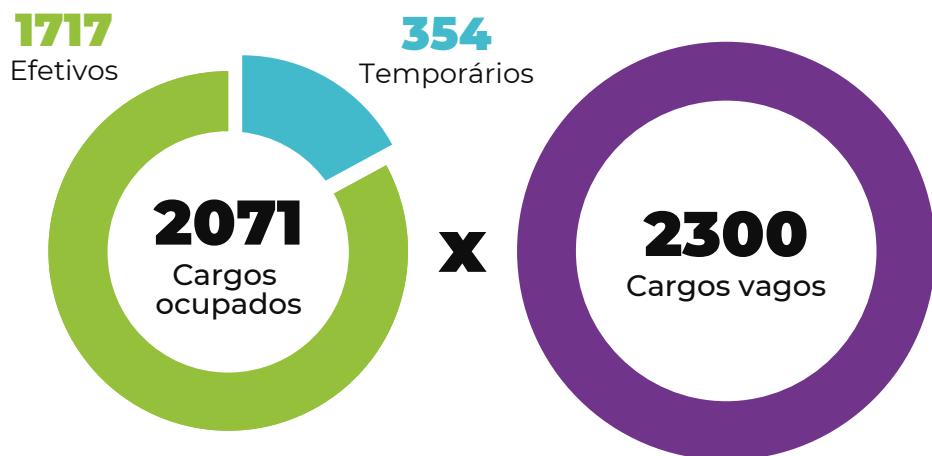
(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Ano	Autorizado	Pago
2019	374,37	335,64
2020	364,32	335,74

Fonte: Siga Brasil, janeiro de 2021

Elaboração: Inesc

Como argumenta o Grupo Técnico (GT) formado para estudar a necessidade de concurso no órgão, atualmente a Funai funciona com a atuação de 2.071 profissionais, sendo 1.717 funcionários efetivos. Há 2.300 cargos vagos na autarquia, o que é resultado da apósenadoria de trabalhadores e do não preenchimento de vagas em concursos, parte importante deles na função indigenista especializado, posição ocupada por profissional de nível superior. O processo de esvaziamento do órgão, que vem ocorrendo de forma mais intensa a partir da década de 2000, é ainda inversamente proporcional ao crescimento da população indígena do País na mesma época.<sup>3</sup>



A atuação nos territórios, realizada por meio das 39 Coordenações Regionais (CRs) e pelas Coordenações Técnicas Locais, é a mais prejudicada com a falta de pessoal. Na prática, isso implica dizer, mais uma vez, que aqueles que deveriam ser os beneficiários do trabalho da Funai tendem a não sentir os efeitos da atuação indigenista. O parco orçamento executado pelas Coordenações Regionais é um indício da falta de capacidade de realização de um órgão sem quadro suficiente de servidores. Na tabela 3, demonstramos os gastos das 5 CRs de menor execução orçamentária no ano de 2020 e relacionamos os dados ao número de servidores lotados em cada uma delas.

**TABELA 3**

**Cinco Coordenações Regionais de menor execução financeira | 2020**  
(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Coordenação Regional	Execução financeira (Pagos + RP Pagos)	Servidores atuantes na CR	Indígenas	Etnias
Tapajós/PA	0,83	3	20000	13
Ponta-Porã/MS	1,53	13	33000	2
Xingu/MT	1,65	5	7000	16
Funai-Coordenação Regional do Juruá/AC	1,25	4	12541	12
Nordeste 2/CE	1,46	5	31000	14

Fonte: Siga Brasil e Portal da Transparência, janeiro de 2021  
Elaboração: Inesc

<sup>3</sup> Informação Técnica nº 1/2020/GTCON-FUNAI – Documento SEI (Documento SEI/Funai, código verificador 2007341, código CRC 19 F7019C). Acesso em 5 de fevereiro de 2021 pelo site: <[http://sei.funai.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)>.

Com exceção da CR de Ponta Porã, o número de funcionários lotados nas cinco coordenações não chega à casa das dezenas. Para se ter uma ideia, a Coordenação Regional de Tapajós atende a cerca de 20 mil indígenas de 13 etnias distintas na região do Médio Tapajós e sua área de atuação abrange cinco municípios do Estado do Pará. A Coordenação Regional do Xingu atende a cerca de 7 mil indígenas de 16 povos distintos. A Coordenação Regional de Nordeste II, a cerca de 31 mil indígenas, de três estados diferentes e 14 povos distintos. A Coordenação Regional do Juruá atende a 29 terras indígenas e 12 povos indígenas, localizados em oito municípios, num total aproximado de 12.541 indígenas, em 134 aldeias. Já os aparentemente abundantes funcionários da Coordenação Regional de Ponta Porã atendem a aproximadamente 33 mil indígenas em 56 áreas no extremo sul de Mato Grosso do Sul.

A junção da falta de funcionários com o aparelhamento ruralista das funções de chefia acarreta resultados desastrosos para os povos indígenas e seus territórios. Não houve, por exemplo, gastos executados diretamente pelas CRs Tapajós e Ponta Porã com fiscalização e monitoramento territorial, ainda que as duas regiões sejam marcadas por conflitos agrários. A CR do Xingu gastou R\$ 3.540,00 com a Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas, embora a região possua Plano de Gestão Territorial e Ambiental desde 2015.

## Nenhum centímetro de Terras Indígenas demarcado

Uma das funções mais importantes da Fundação Nacional do Índio é garantir o acesso, a permanência e a proteção dos territórios indígenas. Bolsonaro, no entanto, prometeu que, em seu governo, nenhum centímetro de terras indígenas seria demarcado. Mais do que cumprir a sua promessa, o executivo não apenas paralisou os processos de demarcação e regularização, como também vem instituindo uma série de medidas administrativas que revertem ou questionam processos de regularização fundiária que já haviam avançado. Há registros de interrupção, sem motivação técnica, de Grupos de Trabalho de Identificação e Delimitação de Terras Indígenas<sup>4</sup> e até mesmo planos para reverter a proteção de áreas com vestígios da presença de indígenas em isolamento voluntário. Além disso, a Ação orçamentária 20UF – Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados – tem execução pífia: os valores autorizados caíram 20% entre 2019 e 2020, enquanto os valores efetivamente pagos caíram 12% no mesmo período, como vemos na tabela 4.

**TABELA 4**  
**Gastos da Ação: Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados | 2019-2020**  
*(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)*

	Autorizado	Pago	Variação
<b>2019</b>	39,89	24,35	-38,96%
<b>2020</b>	31,62	21,48	-32,07%

Fonte: Siga Brasil e Portal da Transparência, janeiro de 2021  
Elaboração: Inesc

<sup>4</sup> Memorando nº 139/2019/MI-Funai, Documento SEI (Documento SEI/Funai, código verificador 2007341, código CRC 19 F7019C). Acesso em 5 de fevereiro de 2021, pelo site: <[http://sei.funai.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)>.

## Efeitos da Covid-19 entre os povos indígenas

A chegada da pandemia do Sars-Cov-2 em território nacional trouxe efeitos desastrosos, sentidos de forma ainda mais intensa nos territórios indígenas. A doença, que, segundo dados de fevereiro de 2021, já contaminou 47.542 e matou 942 indígenas no País, exigiria uma atuação pungente da Funai e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) para ser efetivamente contida. O que vimos, no entanto, foi uma atuação propositadamente desencontrada, além de denúncias de subnotificação de contaminação entre indígenas, divulgação de fake news contra a vacinação e até mesmo tentativas de apropriação, por parte de órgãos governamentais, de iniciativas de contenção da pandemia, levadas a cabo pelas organizações indígenas nos territórios. Boa parte das ações tomadas pelo Executivo para enfrentar a pandemia entre os indígenas, é bom lembrar, só ocorreu depois que a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e parceiros obtiveram ganho de causa na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709, junto ao STF.

Em termos orçamentários, a Funai recebeu pouco mais de R\$ 19 milhões em créditos extraordinários para o enfrentamento da pandemia. Apesar disso e da gravidade da emergência instaurada, apenas cerca de R\$ 15 milhões foram efetivamente pagos, apontando para a pouca agilidade do órgão para lidar com uma crise de tamanha proporção. Além dos créditos extraordinários, houve alocação de recursos internos do órgão para o enfrentamento da pandemia, porém apenas 52% haviam sido pagos até o dia 15 de dezembro.

## Saúde Indígena: menor execução, mesmo diante dos efeitos desastrosos da Covid-19

Já a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) não recebeu créditos extraordinários. Como muitas vezes justificou seu secretário, o coronel Robson Santos, o problema da Sesai não é recurso, visto que o órgão possui dotação orçamentária na casa do bilhão. Como a saúde indígena é organizada a partir da prestação de serviços de organizações conveniadas, a alta dotação e execução orçamentária não implica necessariamente um bom atendimento para os povos indígenas, fato que se tornou ainda mais evidente no contexto da pandemia.

Ao analisarmos os dados de execução orçamentária da principal ação da Saúde Indígena no governo Bolsonaro (gráfico 3), o fato de que os gastos tenham sido maiores em 2019 do que em 2020, a despeito da pandemia, rapidamente nos salta aos olhos. Ainda que seja aparentemente pequena diante do montante de recursos, a diferença entre os valores pagos nos dois anos é da ordem de R\$ 40 milhões. É, por exemplo, mais do que o dobro do montante recebido pela Funai em créditos extraordinários para o enfrentamento da emergência sanitária.

**GRÁFICO 3****Execução financeira da principal ação da Saúde****Indígena no governo Bolsonaro | 2019-2020**

(valores em bilhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)



Fonte: Siga Brasil, janeiro de 2021

Elaboração: Inesc

Já havíamos alertado para essa questão em [Nota Técnica elaborada a pedido do Conselho Nacional de Direitos Humanos](#). O secretário de Saúde Indígena chegou a afirmar, em audiência na Comissão Externa de Enfrentamento à Covid-19, no Congresso Nacional, que tal diferença se devia à paralisação de obras nos territórios indígenas. A argumentação, no entanto, não se sustenta, como se pode ver na tabela 5, no qual comparamos os valores gastos com o Plano Orçamentário de Estruturação de Unidades de Saúde e DSEI para Atendimento à População Indígena (obras) e o Plano Orçamentário de Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena (atendimento) nos anos de 2019 e 2020. As obras representam pouco dos valores pagos na Saúde Indígena e os dados mostram que, mesmo diante da pandemia, foram efetivamente pagos cerca de R\$ 33 milhões a menos em ações de atendimento à população indígena.

**TABELA 5****Comparativo de gastos da Saúde Indígena por valor pago | 2019-2020**

(valores em milhões de reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020)

Plano Orçamentário	2019	2020
Estruturação de Unidades de Saúde e DSEI para Atendimento à População Indígena	21,74	14,69
Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	1.402,86	1.369,38

Fonte: Siga Brasil e Portal da Transparência, janeiro de 2021

Elaboração: Inesc

Por fim, a pandemia deixou ainda mais evidente o caráter genocida das políticas indigenistas do governo Bolsonaro. A alta taxa de mortes e contaminação entre indígenas contrasta com a vagarosidade das ações do Executivo. Mesmo o ganho de causa [da APIB no STF pela ADPF nº 709](#) não significou maior eficiência por parte do

governo. A atuação dos movimentos indígenas, no entanto, acendeu esperanças em nossos corações em tempos tão sombrios: a partir da sua articulação e do financiamento coletivo e de apoiadores, organizações de todas as regiões do País se mobilizaram e executaram seus próprios Planos de Enfrentamento da Pandemia em seus territórios, garantindo ações de soberania alimentar e nutricional, autonomia econômica e a distribuição de equipamentos de proteção individual, entre outras. Além disso, a articulação entre indígenas e indigenistas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais também conseguiu aprovar o PL nº 1.142, que instituiu o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos Territórios Indígenas, que engloba também outras comunidades tradicionais.

## Orçamento da Política Indigenista e o teste da metodologia do Inesc

Os direitos indígenas têm sofrido toda a sorte de ataques pelo Poder Executivo, em articulação com o Parlamento e os grandes grupos econômicos. Não se pode falar em financiamento do Estado com justiça fiscal, já que a regressiva e indireta carga tributária do País pesa sobre a cabeça de quem consome e não acumula, como é o caso das populações indígenas. Tampouco se pode falar em realização progressiva de direitos, já que preceitos constitucionais vêm sendo constantemente desrespeitados, seja pela adoção de medidas administrativas, pelo aparelhamento dos órgãos indigenistas ou, ainda, pela falta de investimento em ações e programas finalísticos. Da mesma forma, a análise da execução orçamentária da Funai e da Sesai demonstra que não há uso máximo de recursos disponíveis, mas, ao contrário, o constante desinvestimento em políticas de garantia de direitos indígenas. O fato de que as necessidades e os desejos específicos dos povos indígenas sejam desconsiderados e desrespeitados pelos órgãos competentes explicita que o pilar da não discriminação também não tem sido seguido. Por fim, acompanhando a lógica de um governo autoritário, que calunia e trata como caso de polícia as organizações e os movimentos sociais, a participação popular não apenas não tem acontecido, como o costume das cúpulas de portas fechadas tem se tornado prática corrente na execução da política indigenista.

## Recomendações

- 1** Recomposição do quadro de servidores da Funai, em consonância com a solicitação de realização de concurso, apresentada por grupo de trabalho interno da instituição.
- 2** Recomposição da dotação orçamentária da Funai, dobrando o orçamento de seu programa finalístico “0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas”.
- 3** Revogação das medidas administrativas que têm desvirtuado a atuação da Funai de sua missão institucional.
- 4** Reorganização das instâncias de controle social e participação popular.

# Considerações finais

Centenas de milhares de mortes, milhões de infectados, UTIs lotadas, desemprego, fome, isolamento, perda de direitos: 2020 foi um ano que queremos esquecer. Mas não podemos – a dor precisa, de alguma forma, ser transformada em lições, para evitarmos a repetição dos mesmos erros, principalmente em um cenário necropolítico, em que aqueles que deveriam nos proteger estão nos matando.

Dante deste quadro desolador, avaliaremos nestas considerações finais o orçamento de 2020 a partir da [Metodologia Orçamento e Direitos](#), desenvolvida pelo Inesc para a análise das políticas públicas, incluindo seus recursos e levando em consideração o arcabouço dos direitos humanos. De acordo com a nossa metodologia, as políticas promovem direitos humanos quando atendem simultaneamente a cinco requisitos ou pilares: financiamento com justiça fiscal; mobilização máxima de recursos disponíveis; realização progressiva dos direitos humanos; não discriminação; e participação social.

## Pilar #1: financiamento com justiça fiscal

O primeiro pilar determina que a política pública deve ser custeada com justiça fiscal. O financiamento do Estado advém basicamente de duas fontes: arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições) e impressão de moeda e aumento de dívida pública. Em um cenário de forte recessão econômica, como a crise provocada pelo novo coronavírus, a arrecadação perde força, pois as pessoas não possuem as mesmas condições de pagar seus impostos e diminuem seu consumo. Neste cenário, a criação de dívida pública transforma-se em medida central para mobilizar os recursos.

O financiamento dos gastos para enfrentar a pandemia da Covid-19 foi realizado principalmente com emissão de dívida pública. Do ponto de vista da justiça fiscal, a preocupação com o endividamento do setor público é que, se os juros estiverem altos, aumentam os recursos que vão para os credores da dívida (que, em sua maioria, são os bancos e as pessoas ricas). Em 2020, os juros se mantiveram em patamares baixos. Portanto, podemos afirmar que este pilar foi, em parte, cumprido, pois a emissão não gerou pagamento alto de juros para os detentores da dívida.

Porém, a carga tributária brasileira, excessivamente regressiva, continuou penalizando mais as pessoas mais pobres. Para garantir justiça fiscal, a tributação deve ser distribuída entre os indivíduos de uma nação de maneira equitativa, tributando menos os que ganham menos e tributando mais os que ganham mais.

Em 2020, o Sistema Tributário Nacional (STN) seguiu penalizando quem consome, mas não acumula; no caso, os mais pobres, especialmente as mulheres negras, que – [segundo estudo do Inesc](#) – comprometem cerca de 32% de sua renda familiar com impostos indiretos, ao passo que os homens brancos das camadas mais altas da pirâmide contribuem com 21%. As propostas de reforma tributária progressiva não avançaram no Congresso Nacional, e [campanhas pelo aumento dos impostos para os ricos](#) não obtiveram resultados. Ademais, em um cenário de inflação de alimentos, como presenciado no segundo semestre do ano, aumentou também o pagamento de impostos sobre o consumo, sentidos principalmente pela população mais pobre.

Por fim, a queda na arrecadação diminui os recursos destinados para as políticas públicas específicas, a partir de recursos vinculados. É o caso, por exemplo, da educação, da saúde, da assistência social e da previdência social. Ainda que tenha havido ações importantes para minimizar esse efeito – por exemplo, a manutenção dos repasses para os Fundos de Participação dos Estados e Municípios –, a diminuição das despesas para a educação demonstra que a queda da arrecadação teve como consequência a queda dos recursos disponíveis para essa política.

## Pilar #2: mobilização máxima de recursos disponíveis

Este pilar avalia a obrigação dos Estados nacionais em arrecadar e aplicar a maior quantidade possível de recursos para políticas que promovam direitos humanos. Em relação aos recursos para enfrentar a pandemia, este pilar não foi cumprido, pois – além da vagarosidade nos gastos – sobrou um saldo de cerca de R\$ 80,7 bilhões, que não foram executados em 2020. Por outro lado, o gasto no Brasil foi significativo e similar ao de economias desenvolvidas, quando o comparamos em percentual do PIB. Houve, portanto, um esforço significativo de mobilização de recursos, mas, vale frisar, somente alcançado por meio da pressão popular e do Congresso Nacional. Se dependesse do Executivo, esse nível de gasto não teria sido feito, a despeito da gravidade da crise sanitária instalada no País.

Também é importante ressaltar que o reforço do orçamento para a saúde não foi suficiente para enfrentar a crise sanitária e o subfinanciamento histórico do SUS. Mesmo em meio à maior crise dos últimos 100 anos, o investimento foi aquém do necessário e foi realizado de forma inadequada para atender as necessidades de saúde de toda a população.

Para além dos recursos da Covid-19, as análises elaboradas neste estudo concluem que a política de austeridade segue causando estragos e que os recursos continuam sendo reduzidos. Os cortes aparecem principalmente nas despesas não obrigatórias (ou discricionárias), que é o caso de muitas das áreas cobertas na nossa análise, como mulheres, meio ambiente, quilombolas, direito à cidade, criança e adolescente e povos indígenas. Além do amplo processo de desfinanciamento, essas áreas também sofreram com a baixa execução, isto é, os recursos são autorizados, porém não executados, o que demonstra que a garantia de direitos humanos está longe de ser prioridade para o Governo Federal.

## Pilar #3: realização progressiva dos direitos

A realização progressiva dos direitos humanos busca assegurar que eles sejam, ano a ano, progressivamente realizados por meio de políticas públicas universais e inclusivas, não podendo haver retrocessos. O cumprimento deste pilar é bastante difícil em um cenário de crises econômica e sanitária agudas. Os indicadores socioeconômicos e as análises elaboradas neste trabalho demonstram que houve retrocessos na provisão de direitos, incluindo aumento da pobreza e da desigualdade. É importante ressaltar que o cenário de regressão de direitos não é novo na realidade brasileira, somente foi ampliado com a crise sanitária.

Na educação, por exemplo, os governos federal, estaduais e municipais permaneceram distantes de atingir as metas do Plano Nacional de Educação. Houve regressão também na qualidade da educação, que não foi capaz de se adaptar a um mundo virtual em um contexto em que o acesso à *internet* de qualidade ainda é muito elitizado no Brasil. Na área de saneamento, pouco foi feito para enfrentar os

déficits existentes: ainda temos 50% da população sem acesso à rede de esgoto e 20% sem acesso à água. No meio ambiente, o que se viu foi uma tentativa deliberada e sistemática de reduzir a proteção ambiental, por meio de medidas infralegais e do enfraquecimento institucional dos órgãos do setor.

Por outro lado, é importante sinalizar que a intervenção do Estado para o enfrentamento da pandemia limitou em parte essas perdas – o Auxílio Emergencial diminuiu temporariamente a pobreza extrema no Brasil e os recursos para as empresas reduziram a expansão do desemprego, ainda que muito aquém do necessário.

## Pilar #4: não discriminação

O pilar da não discriminação afere o combate às desigualdades e às segregações existentes em nossas sociedades, que permitem que determinados grupos e populações historicamente excluídos tenham mais dificuldades de acesso aos seus direitos. No caso dos gastos com o enfrentamento da Covid-19, cumprir este pilar seria dizer que todo gasto deveria promover a igualdade e priorizar grupos particularmente afetados pela pandemia, como mulheres, negros, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

O Auxílio Emergencial foi uma política que ajudou a combater as desigualdades; porém, os números da pandemia demonstraram como ela chegou de maneira distinta para negros e brancos, pobres e ricos no Brasil, penalizando mais os primeiros e atingindo severamente também as populações indígenas e quilombolas. Isso ocorreu pois, além do fato de que o orçamento não prioriza esses grupos, eles não possuem as estruturas para realizar o distanciamento social, como moradia digna, acesso à água, esgoto, coleta de lixo e *internet* de qualidade. O princípio da não discriminação, portanto, segue sendo violado.

As análises setoriais realizadas pelo Inesc demonstram outros aspectos do aumento das desigualdades, advindo da pandemia e da não priorização desses grupos no enfrentamento dela. Na educação, os estudantes da zona rural e das periferias das cidades são os mais prejudicados pela falta de acesso ao ensino remoto. Na saúde, os que mais perderam em 2020 com o progressivo desmonte do SUS são as pessoas que vivem em situação de pobreza, em sua maioria as negras, pois cerca de 70% da população brasileira depende exclusivamente do SUS para ter acesso a serviços de saúde.

Analizando-se, por fim, os recursos para o atendimento a essas populações, historicamente discriminadas no orçamento da União, constatou-se que a política fiscal seguiu as tendências de austeridade dos últimos anos:

- 1 No Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, praticamente nenhum recurso foi alocado para **mulheres negras**.
- 2 Para **as crianças e os adolescentes**, o corte foi profundo: hoje, o único programa orçamentário relacionado à infância é o Programa Criança Feliz, e no PPA 2020-2023 a palavra *adolescente* sequer aparece.
- 3 Diminuíram-se consideravelmente as políticas para os **quilombolas**, e o PPA 2020-2023 nem os menciona.
- 4 O constante desinvestimento na Funai e na Sesai e em políticas de garantia de **direitos indígenas** demonstra que as necessidades e demandas específicas desse grupo estão sendo desconsideradas e desrespeitadas pelos órgãos competentes.

## Pilar #5: participação popular

Finalmente, o quinto pilar defende que a participação popular deve estar presente no desenho e no monitoramento de todas as políticas públicas e dos seus orçamentos, para assegurar a transparência e o controle social, além de potencializar seus efeitos. Esse pilar é condição indispensável para que os outros pilares da metodologia Orçamento e Direitos se realizem.

Infelizmente, não houve qualquer espaço para a participação popular na definição dos gastos com a Covid-19. A maior parte das ações empreendidas pelo Governo Federal foi realizada por meio de medida provisória do Executivo, que é válida logo após sua emissão, com o debate no Congresso Nacional acontecendo posteriormente. Além disso, com a pandemia, as sessões no Congresso passaram a ser virtuais e foi suspensa a maioria das comissões, lugares fundamentais para o debate público. Apesar dessas enormes limitações, houve pressão da sociedade junto ao Congresso, principalmente para a aprovação do Auxílio Emergencial, por meio da campanha “A Renda Básica que Queremos”, que contou com o Inesc entre as organizações que lideraram a iniciativa.

Para além da pandemia, manteve-se em 2020 a estratégia da gestão do presidente Bolsonaro de extinguir grande parte dos espaços de participação, de aparelhar os espaços mantidos e de perseguir as organizações e os movimentos sociais, assim como ativistas de direitos humanos.

O ano de 2021 chegou com um emaranhado de desafios, talvez ainda mais complexos, pois esperava-se que os esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia se esgotariam em 2020, mas a realidade é que eles precisam ser não apenas repetidos, como também expandidos.

O Estado, devido à pressão da sociedade, diminuiu os impactos econômicos da crise em 2020; porém, tal realidade está ameaçada pela não retomada do Auxílio Emergencial de R\$ 600,00. Além disso, as quase 300 mil mortes revelam que os esforços de 2020 foram insuficientes para combater a crise sanitária. Por fim, como demonstrou a nossa análise, o aumento de recursos não se refletiu em todas as áreas de garantias de direitos humanos.

O que ficou evidente é que, com vontade política, é possível colocar as necessidades da população acima da austeridade fiscal e alocar recursos para o combate à crise, cujas consequências perdurarão certamente pelos próximos anos. Todavia, em 2021, nossos direitos estão ainda mais ameaçados, devido à manutenção do projeto necropolítico de enfrentamento da pandemia, aliado ao terrorismo fiscal. Cabe à sociedade novamente exigir um orçamento público que reduza as desigualdades e traga qualidade de vida à população brasileira.