
III Prêmio Orçamento Público,
Garantia de Direitos e Combate às
Desigualdades – **Artigos premiados**

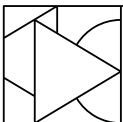
CADER NOS ENAP



Prêmio Orçamento Público
Garantia de Direitos &
Combate às Desigualdades

III Prêmio Orçamento Público,
Garantia de Direitos e Combate às
Desigualdades – **Artigos premiados**

CADER NOS ENAP



Prêmio Orçamento Público
Garantia de Direitos &
Combate às Desigualdades

Brasília
2025

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler e Samuel Plínio

Diagramação

Oscar Soler e Samuel Plínio

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

E747t Escola Nacional de Administração Pública (Brasil)

III Prêmio orçamento público, garantia de direitos e combate às desigualdades: artigos premiados / Escola Nacional de Administração Pública. -- Brasília: Enap, 2025.

228 p.: il. (Cadernos Enap; 148)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Orçamento Público. 2. Orçamento Participativo.

3. Políticas Públicas. 4. Igualdade Racial. 5. Gênero. I. Título.

CDD 352.48

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos a publicação *III Prêmio Orçamento Público, Garantia de Direitos e Combate às Desigualdades - Artigos premiados*, um compilado dos oito artigos vencedores da 3ª edição do prêmio, realizada em 2024. Os artigos abordam temas cruciais relacionados ao papel do orçamento público na mitigação das desigualdades, nos quais os autores se debruçam sobre questões fundamentais e desafiadoras, explorando temas atuais nas finanças públicas e intersecções que abrangem a garantia de direitos e o combate às múltiplas desigualdades vivenciadas pelos sujeitos de políticas públicas.

Nesta edição, celebramos a ampliação da nossa parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que passa a publicar os artigos premiados como conteúdo do *Cadernos ENAP*, um repositório de conteúdo relevante sobre gestão pública, economia do setor público e políticas públicas. Os temas tratados nesta 3ª edição do Prêmio refletem e reforçam a importância de continuarmos jogando luz sobre problemas complexos, transversais e interseccionais que a gestão pública brasileira tende a enfrentar, buscando reforçar uma perspectiva multidimensional de elaboração, desenho e implementação de políticas públicas, com esforços voltados para agendas e propostas que vão desde a redução das desigualdades territoriais à promoção de agendas de desenvolvimento socioambiental e de igualdade racial no país.

A presente publicação tem início com o artigo “Ciclo orçamentário e políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: possibilidades e desafios”, de autoria de Cristiano Rodrigues e Bruna Jaquetto Pereira. O estudo realiza a análise de programas, ações e planos orçamentários destinados às políticas de promoção da igualdade racial (PPIR) presentes nos planos plurianuais dos últimos 20 anos, com o objetivo de lançar luz sobre o tema e apresentar propostas para que o orçamento público se converta em uma ferramenta de aprofundamento da democracia brasileira e de promoção da igualdade racial.

Em seguida, apresenta-se o artigo “Uma proposta para a implementação de um ciclo orçamentário municipal participativo, regionalizado e interseccional”, de autoria de Guilherme Bayma e Emanuely Barros, que propõe a implementação do Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional (COMPRI), articulando os benefícios do orçamento participativo com a regionalização do orçamento e a utilização de uma abordagem interseccional.

No artigo “Um Fundo de Promoção da Igualdade Racial: mecanismo necessário para o processo de resgate das políticas públicas”, Henrique Rodrigues Moreira analisa a proposta inicial do Estatuto da Igualdade Racial, que previa a criação de um fundo para políticas antirracistas, mas que não foi incorporada em sua promulgação, em 2010. O estudo estima quanto poderia ter sido arrecadado desde então e compara esse valor à execução orçamentária efetiva para igualdade racial entre 2010 e 2023.

Contribuindo para o debate sobre a dimensão territorial no ciclo orçamentário, o artigo “A regionalização do orçamento público nos instrumentos de planejamento e gestão orçamentária da cidade de São Paulo (2013-2023)”, de autoria de Isabella Natali Miranda Cuccin, apresenta a trajetória normativa do orçamento regionalizado no município de São Paulo, destacando as mudanças institucionais realizadas para sua implementação.

Trazendo reflexões sobre desenvolvimento socioambiental, o artigo “Discussão sobre o valor



dos gastos públicos necessários para uma agenda de desenvolvimento socioambiental e combate às desigualdades”, de João Marcos Hausmann Tavares, apresenta um arcabouço metodológico e conceitual para responder à seguinte questão: qual é o valor de gastos públicos federais necessários (VGPN) para financiar adequadamente os direitos sociais da Constituição de 1988 e uma política de desenvolvimento econômico, social e ambiental?

Posteriormente, adentrando o atual debate sobre emendas parlamentares, o artigo “Qual a lógica parlamentar? 20 anos de alocação de emendas orçamentárias no Brasil”, de autoria de Maria Dominguez Costa Pinho, busca responder: quais fatores explicam as escolhas dos parlamentares pela alocação de suas emendas nos diferentes ministérios e áreas de políticas públicas? Para tanto, a pesquisa sistematiza um banco de dados único e original, reunindo informações sobre a alocação de emendas orçamentárias individuais no Brasil, entre 2003 e 2023, com mais de 160 mil observações. Em seguida, contribuindo para a discussão sobre a regionalização do orçamento, o artigo “Orçamento público territorializado: análise do PPA 2022-2025 da cidade de São Paulo a partir das subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo”, de Martha Gaudencio da Silva, analisa os resultados da regionalização proposta pela Prefeitura de São Paulo nessas duas subprefeituras, utilizando o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal.

Fechando a coletânea, o artigo “Orçamento público para políticas públicas LGBTI+: um estudo a partir do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (LGBT)”, de autoria de Nathália de Carvalho Azeredo, analisa em perspectiva crítico-analítica as mudanças do desenho jurídico-institucional do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) e como isso influenciou a implementação de políticas públicas LGBTI+ no país, especialmente na dimensão econômico-financeira.

Esta publicação não apenas celebra o talento e a dedicação dos premiados e das premiadas, mas também serve como um convite à reflexão e à ação. Esperamos que os conhecimentos compartilhados aqui sirvam de inspiração para todos aqueles comprometidos em construir um futuro mais equitativo e sustentável para todos.

Que esta coletânea de artigos inspire novas iniciativas e fortaleça nosso compromisso coletivo em promover um orçamento público que seja verdadeiramente instrumento de justiça social e garantia de direitos para todos os cidadãos.

Mariana Almeida
Diretora-Executiva da Fundação Tide Setubal

Márcio Gimene
Presidente da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

Prof. Dr. Adilson Pereira dos Santos
Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as

Thais Custodio
Coordenadora da Rede de Economistas Pretas e Pretos

SUMÁRIO

6

Ciclo orçamentário e políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: possibilidades e desafios

Cristiano Rodrigues e Bruna Jaquette Pereira

25

Uma proposta para a implementação de um ciclo orçamentário municipal participativo, regionalizado e interseccional

Guilherme Bayma e Emanoelly Barros

50

Um Fundo de Promoção da Igualdade Racial: mecanismo necessário para o processo de resgate das políticas públicas

Henrique Rodrigues Moreira

83

A regionalização do orçamento público nos instrumentos de planejamento e gestão orçamentária da cidade de São Paulo (2013-2023)

Isabella Natali Miranda Cuccin

107

Discussão sobre o valor dos gastos públicos necessários para uma agenda de desenvolvimento socioambiental e combate às desigualdades

João Marcos Hausmann Tavares

138

Qual a lógica parlamentar? 20 anos de alocação de emendas orçamentárias no Brasil

Maria Dominguez Costa Pinho

160

Orçamento público territorializado: análise do PPA 2022-2025 da cidade de São Paulo a partir das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo

Martha Gaudencio da Silva

198

Orçamento público para políticas públicas LGBTI+: um estudo a partir do Conselho Nacional de Combate À Discriminação (LGBT)

Nathália de Carvalho Azeredo

*Ciclo orçamentário e
políticas de promoção da
igualdade racial no Brasil:
possibilidades e desafios*

Cristiano Rodrigues



Cristiano Rodrigues é professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG. Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) com estágio doutoral no Departamento de Sociologia e no Centro de Educação em Gênero e Sexualidade da Universidade Estadual de San Francisco e Pós-Doutorado pela Universidade Harvard. Foi Professor Visitante da Cátedra Fulbright de Estudos Brasileiros no Centro de Estudos Latino-americanos da Universidade de Pittsburgh. É coordenador do GERAL-UFMG: Grupo de Estudos sobre Raça e América Latina e pesquisador da Rede de Pesquisas em Feminismos e Política. Membro do Comitê de Coordenação do Centro de Estudos Africanos da Diretoria de Relações Internacionais da UFMG.

Bruna Cristina Jaquetto Pereira é pós-doutoranda na Universidade Complutense de Madrid (UCM) e integrante do Grupo Género y Política (GEYPO) na mesma instituição. É doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) (2019), com doutorado-sanduiche com bolsa CAPES/Fulbright na Universidade da Califórnia, Berkeley. Em 2025, recebeu o Emma Goldman Award, da Flax Foundation.

RESUMO

Apesar da profícua produção acadêmica sobre desigualdades raciais no Brasil, ainda há poucos estudos sobre a relação entre orçamento público, raça e racismo. Com este texto, pretende-se contribuir para o avanço desse debate. Para isso foram analisados programas, ações e planos orçamentários destinados às políticas de promoção da igualdade racial (PPIR) presentes nos planos plurianuais dos últimos 20 anos referentes a ações vinculadas às PPIR com dois objetivos: 1) jogar luz sobre o tema a partir da análise de dados inéditos sobre os ciclos orçamentários de 2004 e 2022; 2) elaborar propostas para que o orçamento público se converta em uma ferramenta de aprofundamento da democracia brasileira e contribua para a promoção da igualdade racial.

Palavras-chave

Ciclo orçamentário; Igualdade racial; Políticas públicas.



Introdução

O Brasil vive um momento histórico particular em termos de reconhecimento da importância e extensão das suas desigualdades raciais. Como resultado da ação do movimento negro pelo menos desde a Constituinte, e passados 20 anos desde a adoção das primeiras iniciativas de ação afirmativa para pessoas negras nas universidades públicas, transformações do discurso racial fortaleceram a compreensão de que o racismo é um dos pilares das relações sociais brasileiras. O estudo dos modos como a discriminação racial se produz e reproduz, de como se cristaliza em desigualdades sistêmicas e duradouras, tem avançado mais em determinados setores do conhecimento do que em outros. Até o momento, a relação entre o orçamento público, raça e racismo foi escassamente explorada. Com este texto, pretende-se contribuir para o avanço desse debate.

São dois os nossos propósitos principais neste artigo. Em primeiro lugar, almejamos jogar luz sobre o tema a partir da análise de dados inéditos sobre os ciclos orçamentários entre os anos de 2004 e 2022. Em segundo lugar, esboçamos propostas para que o orçamento público se converta em uma ferramenta de melhoria e aprofundamento da democracia brasileira, contribuindo para a promoção da igualdade e para a garantia de direitos das pessoas negras.

Entre 2003 e 2013, a economia brasileira vivenciou uma expansão significativa, que foi acompanhada pela melhoria de indicadores sociais, tais como o aumento da renda, a redução da pobreza, da informalidade e do desemprego, bem como uma pequena queda nos altos índices de desigualdade que caracterizam historicamente a sociedade brasileira. Em 2014, teve início uma fase de desaceleração e recessão econômica, agravada pela pandemia provocada pelo corona vírus em 2020 (DEDECCA; TROVÃO et al., 2014; PAULA; PIRES, 2017). Em 2021, o Brasil apresentava um cenário de crescimento do desemprego, da pobreza e da fome (IBGE, 2023). Por um lado, os efeitos benéficos dos tempos de crescimento não foram suficientes para alterar estruturalmente a posição dos diferentes grupos raciais e sociais. No Brasil, a população negra manteve-se desproporcionalmente em situação de desvantagem diante da população branca e enfrenta maiores índices de pobreza e menor renda (LUSTIG; MORRISON; RATZLA, 2019) – inclusive quando considerada a mesma posição na ocupação que seus pares brancos (DIEESE, 2023). Por outro lado, os impactos da crise afetaram mais fortemente a população negra com o aumento da amplitude das desigualdades raciais em algumas dimensões, como a taxa de desocupação e taxa de pobreza (CAMPOS et al., 2022).

No Brasil, a população negra enfrenta desafios para a garantia de seus direitos fundamentais que se estendem para além da segmentação no mercado de trabalho e da sobre-representação entre a parcela mais pobre da sociedade. Outros problemas que impactam a vida dos brasileiros e brasileiras negros são o pior acesso à educação e à saúde, assim como a discriminação sofrida nesses espaços; a marginalização nos cargos políticos eletivos; a elevada prevalência da violência, com altas taxas de violência contra mulheres negras e números exorbitantes de homicídios de jovens negros, inclusive pelas forças do Estado (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023; IBGE, 2022; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2023).

Ainda são poucos os estudos que investigam o papel desempenhado pelo sistema de finanças públicas em geral, e do orçamento público em específico, quanto à situação de desigualdade e privação de direitos da população negra ou ainda o seu potencial como ferramenta para a promoção da igualdade racial (INESC, 2023; GALE, 2021).



Como instrumento de planejamento que operacionaliza a atividade financeira do Estado, o orçamento público constitui um elemento-chave do modelo democrático de gestão. Ao definir a alocação dos recursos arrecadados pelos diferentes níveis da Administração Pública (federal, estatal ou distrital e municipal), ele estabelece e indica as prioridades políticas dos governos. É, portanto, uma ferramenta de controle social das políticas públicas, atendendo às funções de prestação de contas e transparência da gestão pública (HOFBAUER; VINAY, 2012; NASCIMENTO; GONÇALVES; TAVARES, 2023). Simultaneamente, a depender de como se dá a destinação de recursos financeiros pelo Estado, o orçamento público pode constituir um instrumento de redução de desigualdades (LUSTIG; MORRISON; RATZLA, 2019) e concretização dos direitos sociais e individuais previstos na Constituição de 1988 (XAVIER, 2020), ou pode ser mobilizado como um mecanismo de manutenção ou mesmo ampliação de privilégios e desigualdades sociais (GALE, 2021; MELO, 2020).

A definição e a execução das políticas públicas e do orçamento público não são politicamente neutras (SALVADOR; YANNOULAS, 2013): elas estão atravessadas pela configuração do poder articulada por raça, gênero, classe e outros sistemas de discriminação, bem como pelo entrecruzamento ou intersecção entre os diferentes sistemas de discriminação (CRENSHAW, 2000), conforme vigentes na sociedade brasileira. Raça, nesse sentido, pode ser entendida como uma construção cultural e histórica que atua como um dos principais sistemas de construção da diferença e da hierarquização nas sociedades contemporâneas (HALL, 2017). Quanto ao orçamento público, raça constitui um dos pilares das alocativas que definem “vencedores e perdedores das disputas por recursos públicos, elementos fundamentais para a garantia de direitos, riqueza e, em última instância, poder” (FARIA, 2020). Como parte do sistema de finanças públicas, ele pode ser mobilizado como uma ferramenta a serviço da manutenção das desigualdades raciais, ou então para a redistribuição de recursos entre brancos, de um lado, e negros e indígenas, de outro, contribuindo para mitigar injustiças históricas (SALVADOR e YANNOULAS, 2013).

Para o desenvolvimento deste trabalho, inicialmente são apresentadas brevemente algumas das questões centrais do debate geral sobre a maneira como raça atravessa o sistema de finanças públicas. Em seguida, foram formuladas algumas possibilidades de análise do orçamento público, tendo em vista o modelo brasileiro de políticas públicas para enfrentamento do racismo. Em seguida, é descrita a metodologia utilizada, complementada pela apresentação de dados inéditos sobre previsão e execução orçamentária de programas e ações relativos às Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PPIR) de 2004 e 2022. Nas considerações finais, apresenta-se uma análise a partir de um recorte racial e antirracista.

A questão racial e as finanças públicas

A questão racial atravessa o sistema de finanças públicas de um país marcado por profundas desigualdades raciais, como o Brasil, em diferentes aspectos. Em um âmbito mais geral, o racismo se faz presente no próprio funcionamento das organizações estatais na elaboração, implementação e mesmo avaliação de políticas públicas, gerando efeitos não necessariamente previstos ou desejados. Em suma, as políticas públicas e o gasto público que as financia, ainda quando não se referem explicitamente à questão racial, não são necessariamente neutros ou justos do ponto de vista racial (GALE, 2021; INESC, 2023).



O conceito de racismo institucional é particularmente relevante para o debate, na medida em que joga luz sobre o impacto das práticas levadas a cabo por organizações que compõem o aparato de controle e gestão. As instituições, no desempenho de suas atividades, atuam como mediadoras da dimensão ideológica do racismo, uma vez que desempenham um papel crucial no processo de transformação de representações racistas em práticas, com consequências duradouras. O conceito ressalta o papel das práticas, processos e ações coletivas levados a cabo no escopo das instituições (inclusive, dos organismos políticos e governamentais) na reprodução do racismo. De maneira intencional ou, principalmente, como consequências indesejadas, tais práticas, processos e ações, que são aparentemente neutros quanto à raça, resultam em um tratamento ou em um impacto diferenciado das políticas sobre distintos grupos da população, contribuindo para a manutenção ou ampliação das desigualdades e de uma situação de injustiça baseadas na raça (ALMEIDA, 2019; ESSED, 2002).

Transpondo o conceito para o debate sobre a ação governamental, uma política pública pode ser considerada racista quando os seus resultados promovem ou mantêm desigualdades raciais entre grupos, perpetuando o status quo ou mesmo acentuando as injustiças preexistentes. Isso porque, seja no nível da formação da agenda política, no desenho ou na implementação de uma política pública ou em todas as fases do processo, não se considerou um fator fundamental de geração de desigualdades estruturais e negação de direitos fundamentais de uma parcela expressiva da sociedade.

Por contraste, uma política pública seria antirracista se promove as transformações necessárias para reduzir as desigualdades entre grupos raciais, de modo que os benefícios se distribuam em termos equitativos. Nesse sentido, ela é mais efetiva no alcance de seus objetivos, além de mais justa (GALE, 2021).

No caso do sistema de finanças públicas, adotar políticas públicas antirracistas exigiria implementar a estratégia transversal (a qual será descrita na seguinte seção) e incorporar as desigualdades raciais estruturais como um elemento central da arrecadação, planejamento e gastos orçamentários. Um primeiro passo seria examinar os gastos e os efeitos das políticas públicas universalistas tendo em vista o contexto (GALE, 2021), ou seja, rastrear os efeitos das políticas para compreender possíveis impactos distintos entre grupos raciais.

A título de ilustração, podem ser considerados os efeitos resultantes da combinação entre duas políticas de renda: a Previdência Social e o programa de transferência de renda Bolsa Família. A princípio, as duas políticas são racialmente neutras, pois não consideram a raça/cor dos beneficiários em seu desenho ou implementação. Porém, a posição relativa dos grupos raciais no mercado de trabalho brasileiro é histórica e estruturalmente desigual, o que resulta em acessos diferenciados a cada uma dessas políticas segundo o grupo racial, com resultados sistêmicos que mantêm as desigualdades de renda.

Os trabalhadores e trabalhadoras negros enfrentam maiores taxas de informalidade e desemprego e auferem menor renda média do que os brancos. Eles estão sobre-representados nos setores da agricultura, construção e trabalho doméstico, que não apenas contam com alto nível de informalidade como também apresentam rendimentos inferiores à média nacional (IBGE, 2023). O modelo brasileiro condiciona majoritariamente o acesso às prestações previdenciárias (aposentadoria especial, por tempo de contribuição e seguro-desemprego, por exemplo) à existência de vínculos formais



de emprego e à renda dos beneficiários. Logo, os negros proporcionalmente dispõem de menor cobertura previdenciária e, quando chegam a acessar os benefícios da Previdência Social, recebem prestações menores do que as auferidas pelos brancos (INESC, 2023).

Por outro lado, o Bolsa Família, ao voltar-se para o segmento mais pobre da população, beneficia majoritariamente pessoas negras (DE MICHELI, 2018; INESC, 2023). É inegável que os programas de transferência de renda desempenham um papel importante na redução da pobreza entre todos os grupos raciais. No entanto, as prestações proporcionadas pelo Bolsa Família são significativamente mais baixas do que os benefícios pagos pela Previdência Social. Como resultado, na combinação entre os dois programas, pessoas brancas pobres desfrutam de maiores possibilidades de escapar da pobreza pelo acesso a políticas públicas de geração de renda (Previdência Social e Bolsa Família somados) do que a população negra pobre (LUSTIG; MORRISON; RATZLA, 2019). Nesse sentido, ainda que inexista a intenção de perpetuar as desigualdades entre brancos e negros no Brasil, os gastos públicos implicados na execução das duas políticas se desdobram em um resultado que perpetua as históricas diferenças de renda no país.

Desde uma perspectiva antirracista que priorizasse o enfrentamento das desigualdades e da discriminação racial, idealmente, a própria formulação, implementação, monitoramento e avaliação de todas as políticas públicas, incluindo os gastos públicos envolvidos, adotariam a estratégia de transversalizar a perspectiva racial e antirracista e levariam em conta a existência das desigualdades e da discriminação ancoradas na raça (e sua intersecção com outros sistemas de discriminação, tais como gênero) para avaliar os efeitos potencialmente distintos entre diferentes grupos raciais (GALE, 2021), bem como procurariam adotar medidas para revertê-las.

A adoção de políticas públicas antirracistas que incorporassem um gasto público mais equitativo envolve ainda um segundo passo. De maneira mais específica, o acompanhamento das políticas públicas a partir de uma perspectiva racial e antirracista também pode ser realizado a partir da análise da evolução dos gastos públicos com políticas focalizadas de promoção da igualdade racial, seguindo a previsão de gastos, o repasse orçamentário e sua execução.

Na seguinte seção, são descritas brevemente as principais estratégias de políticas públicas de enfrentamento ao racismo adotadas pelo governo brasileiro, e são formuladas propostas para o uso do orçamento público como ferramentas para sua análise.

O orçamento público como ferramenta de análise do enfrentamento ao racismo

Como ressaltado anteriormente, o orçamento público constitui uma ferramenta de controle social e transparência. Entende-se neste trabalho que ele pode ser utilizado de diferentes formas para adquirir maior compreensão sobre o grau de prioridade conferido às políticas públicas de enfrentamento ao racismo. A seguir, destrincham-se algumas dessas possibilidades, que se restringem às sobreposições entre orçamento público e às que foram identificadas como as principais estratégias das políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao racismo no âmbito federal.

A primeira delas é a adoção de políticas focalizadas, ou seja, de medidas diretamente direcionadas ao enfrentamento ao racismo e ao combate às desigualdades raciais, as quais foram nomeadas PPIR. Não se trata de uma estratégia recente, embora tenha ganhado relevância a partir do período de redemocratização, com a atuação dos movimentos negros. A realização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em novembro de 1995, em Brasília, e a III



Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, em 2001, em Durban, na África do Sul, são também importantes marcos de reivindicação de políticas públicas para a população negra. No âmbito governamental, o reconhecimento da existência do racismo e de desigualdades raciais no país passou de fato à agenda política do governo federal durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com a proposição de políticas públicas destinadas a mitigar o problema, tais como a criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI) em resposta às reivindicações de ativistas do movimento negro vocalizadas durante a Marcha Zumbi dos Palmares em 1995, a inclusão da necessidade de o Estado promover políticas de ação afirmativa no documento final do 1º Programa Nacional de Direitos Humanos (DIAS, 2005; RODRIGUES, 2022). No segundo mandato de FHC (1999-2002), A partir do PPA 2000-2003, houve a inclusão de um programa orçamentário destinado à questão racial, denominado Programa 0172 - Cultura Afro-Brasileira, que vigorou até 2013. além disso, como resposta às reivindicações apresentadas pela delegação brasileira na 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, realizada na África do Sul em 2001, o governo lançou o Programa Nacional de Ações Afirmativas, o Conselho Nacional de Combate a Discriminação, o Programa Diversidade na Universidade e o Programa Brasil Gênero e Raça, vinculado ao Ministério do Trabalho. No entanto, a única proposta que chegou a ser implementada, sendo, inclusive, mantida durante o governo Lula, foi o Programa de bolsas-prêmio para a diplomacia, do Ministério das Relações Exteriores (RODRIGUES, 2022).

Entende-se aqui que uma das formas de acompanhar o compromisso dos governos com o enfrentamento ao racismo é considerar o orçamento público destinado às PPIR. Embora não permita a análise da incidência da ação estatal global, a metodologia possibilita acompanhar os gastos públicos com programas e políticas dedicados ao enfrentamento do racismo e das desigualdades raciais em um período específico, ao longo do tempo, ou ainda tendo em vista a evolução dos indicadores sociais para a população negra e os dados sobre as desigualdades raciais no país. Podem ser também comparados o orçamento público destinado às PPIR com aqueles voltados a financiar outras políticas setoriais. Ainda, a diferença entre gastos previstos e executados pode ser um indicativo da infraestrutura disponível e da capacidade institucional de implementação das PPIR. Por fim, a análise do orçamento permite verificar se os gastos com as PPIR foram priorizados ou drasticamente reduzidos em momentos de cortes e austeridade fiscal.

A segunda estratégia, a transversalidade (originalmente, em inglês, *mainstreaming*) toma seu nome de empréstimo do campo da igualdade de gênero. Proposta na Conferência de Beijing em 1995, a estratégia da transversalidade parte do entendimento de que um sistema específico de discriminação (originalmente, a discriminação baseada no gênero) opera de maneira estrutural, organizando os mais diversos setores da sociedade. Como consequência, para combater esse sistema de discriminação não bastaria implementar políticas temáticas; também seria necessário incorporar uma perspectiva de gênero em diversas políticas setoriais, tais como de economia, moradia, segurança pública, educação, saúde, meio ambiente etc. Em outras palavras, a transversalidade propõe que se considerem as implicações de uma política pública determinada entre mulheres e homens, em sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação, de maneira que ambos os grupos se beneficiem da ação governamental de maneira equitativa, de modo a alcançar a igualdade de gênero (MOSER e MOSER, 2005). A estratégia foi transposta do campo do gênero a outros temas, e foi incorporada de maneira central pelas políticas de combate ao racismo no Brasil.



Logo, outra forma de se considerar o uso dos recursos públicos tendo em vista o enfrentamento ao racismo é considerar a perspectiva racial de maneira transversal, isto é, tendo em vista as implicações (impactos e resultados desejados ou não, previstos e imprevistos) do gasto orçamentário com as diversas políticas setoriais universais e de sua combinação sobre os distintos grupos raciais, bem como seus efeitos sobre o quadro geral de desigualdades. O compromisso com uma perspectiva antirracista integral exigiria ainda a definição de modelos de políticas públicas, metas de planejamento público e de gasto público tendo em vista os principais problemas enfrentados pela população negra em virtude da discriminação racial e das desigualdades históricas estruturais, desde uma abordagem interseccional (isto é, levando em conta simultaneamente os sistemas de discriminação baseados em gênero e classe e a combinação entre eles) que buscasse a progressiva redução das desigualdades.

Em um nível técnico, o acompanhamento dos impactos raciais dos gastos públicos poderia se beneficiar da adaptação de ferramentas já disponíveis tendo em vista a igualdade de gênero, bem como do desenvolvimento de outros instrumentos que permitissem acompanhar os impactos de cada aspecto do gasto público (originalmente desejados ou não) sobre grupos raciais distintos. Algumas possibilidades, baseadas no trabalho de Hofbauer e Vinay (2012) sobre orçamentos sensíveis a gênero, seriam: a avaliação das políticas públicas a partir de uma perspectiva racial (que avalie se a política transforma os padrões das relações raciais); a avaliação desagregada entre beneficiários brancos e negros (de modo a incorporar a voz das pessoas negras e suas prioridades); a análise desagregada da incidência do gasto público sobre os grupos branco e negro; a análise desagregada da incidência tributária sobre os diferentes grupos raciais; a incorporação da perspectiva racial no marco de política econômica de médio prazo; a produção de relatórios orçamentários setoriais com perspectiva racial (para identificar como os programas, as políticas e os orçamentos de cada órgão governamental contribuem para o avanço da igualdade racial).

Alguns passos vêm sendo dados para dar visibilidade à matéria da promoção da igualdade racial no orçamento público brasileiro. Nesse sentido, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 estabeleceu pioneiramente como uma de suas diretrizes a redução das desigualdades étnico-raciais (NASCIMENTO; GONÇALVES; TAVARES, 2023). Após os retrocessos observados no PPA 2020-2023, o qual esteve destituído de programas destinados ao problema (NASCIMENTO; GONÇALVES; TAVARES, 2023), o PPA 2024-2027 define a igualdade racial como uma de suas cinco agendas transversais, bem como determina a desagregação das metas de indicadores por gênero e raça/etnia. Tais inovações permitirão análises futuras de caráter sistêmico sobre as desigualdades raciais e, espera-se, também a partir de uma perspectiva multissetorial e interseccional. Contudo, atualmente, essas informações não estão disponíveis.

Ainda tomando como referência o debate sobre políticas de igualdade de gênero, a terceira estratégia foi nomeada “mecanismo nacional” de promoção da igualdade racial. Conforme o discurso dos movimentos negros adquiriu espaço na sociedade brasileira e no meio político, o incremento das PPIR influenciou a criação de um órgão de promoção da igualdade racial no âmbito do governo federal. Em 2003, diante das pressões de ativistas negros de esquerda dentro e fora do Partido dos Trabalhadores (PT), a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva culminou na criação do prometido órgão para a promoção da igualdade racial no país, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Desde a sua criação, o órgão passou por diversas mudanças institucionais, sendo



inclusive realocado para o interior de outros ministérios durante os governos Temer e Bolsonaro até readquirir o status de ministério (Ministério da Igualdade Racial – MIR) no atual governo Lula.

Tendo em vista essa estratégia e sua implicação para o debate sobre o orçamento público, pode-se avaliar em que medida os gastos públicos estão concentrados no mecanismo nacional de promoção da igualdade racial, e em que medida são implementados por outros órgãos da administração federal. Essa análise permite que se observe o grau de transversalização (ou, ao menos, da multissetorialidade) das PPIR, bem como dos temas ou segmentos populacionais priorizados em um determinado período.

Ao se considerar a série histórica do orçamento público de 2004 a 2022, os números disponíveis não permitem uma avaliação transversal de políticas universais a partir da perspectiva racial. Portanto, o presente estudo restringe-se a avaliar a evolução do orçamento público destinado às PPIR pelo governo federal. Adicionalmente, serão tecidas algumas observações sobre os órgãos executores do orçamento destinados às PPIR e, a partir de 2016, sobre a origem da provisão orçamentária no Congresso por partidos.

Dados e métodos

No sistema orçamentário brasileiro, as leis orçamentárias são enviadas pelo Poder Executivo ao Legislativo, para debate, possível alteração e, finalmente, aprovação. A Constituição de 1988 estabelece que o ciclo orçamentário é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo, no qual se definem os programas (conjuntos de ação) em que atuará o governo, além de apresentar as estratégias, diretrizes, metas e objetivos das diferentes esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal), por um período de quatro anos. A LDO, de vigência anual, é um mecanismo de planejamento de curto prazo, e tem por papéis alocar os recursos de maneira a garantir as metas previstas no PPA, ajustar os gastos às possibilidades reais do Tesouro e definir gastos prioritários. Por sua vez, a LOA também é anual e define a receita e a despesa do ano seguinte, podendo ser modificada para conceder créditos suplementares no momento da execução do orçamento (CONGRESSO NACIONAL, s.d.; SALVADOR; YANNOULAS, 2013).

No presente estudo, verificou-se quais programas, ações e planos orçamentários destinados às PPIR constavam nos PPAs de 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, bem como nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para o período. Em seguida, foram acessados dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) referentes aos gastos dos órgãos e unidades do executivo federal responsáveis por gerir ações vinculadas às PPIR. Por fim, os dados são corrigidos pela inflação a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo como base o ano de 2021.

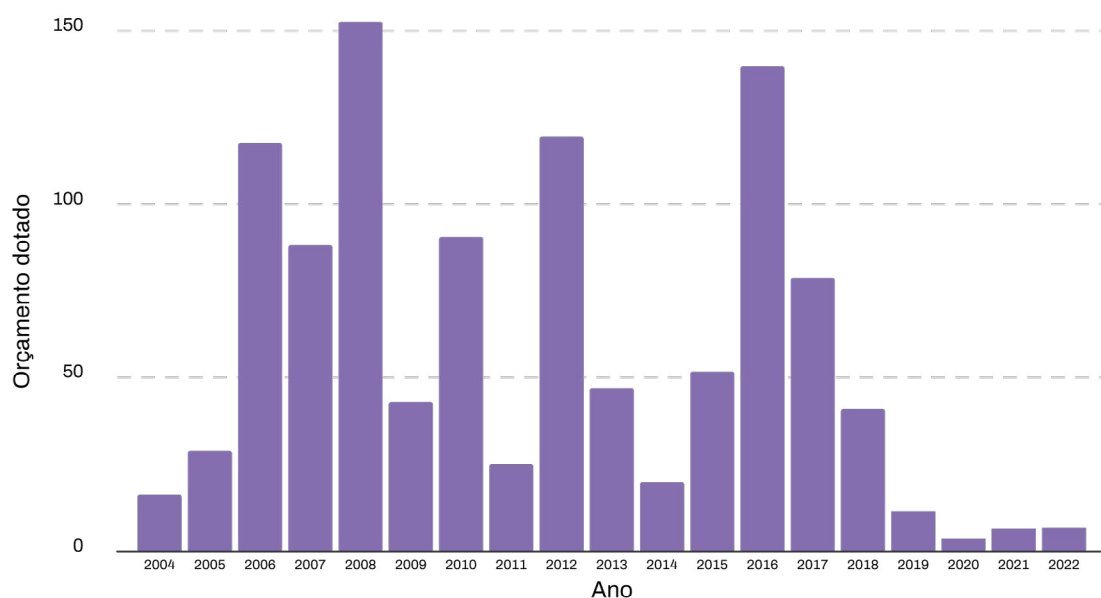
Todos os PPAs analisados para o período coberto por esta pesquisa, com exceção do último (2020-2023), detalham programas e ações vinculados às PPIR.

O ciclo orçamentário e as PPIR

Conforme demonstrado pelo Gráfico 1, a previsão orçamentária para as PPIR oscilou significativamente entre 2004 e 2022. Em 2004 e 2005, o orçamento destinado pelo governo federal às PPIR foi, respectivamente, de R\$ 16.467.832,05 e R\$ 29.031.572,322, incluindo despesas de custeio das unidades envolvidas no planejamento e implementação de PPIR e aquelas destinadas à execução de programas e ações. Durante as administrações petistas (2003-2015), destaca-se que 2006, 2008 e 2012 foram os anos em que, comparativamente, o governo destinou a maior quantidade de recursos para as PPIR, sendo que em 2008 houve a maior previsão orçamentária do período, de R\$ 153.045.067,88. Porém, mesmo em um governo mais alinhado com as pautas de igualdade racial houve consideráveis oscilações na previsão orçamentária e sua execução. Ademais, como é praxe em órgãos com baixo orçamento, houve algumas mudanças nas nomenclaturas e escopo dos programas, o que pode estar associado a momentos de descontinuidade, mas que precisam ser mais bem explorados em outras pesquisas para um melhor entendimento. Por fim, a partir do impeachment da presidenta Dilma Rousseff houve alterações na posição hierárquica das unidades administrativas responsáveis por gerir os recursos para as PPIR, numa clara tentativa de desinstitucionalizar e desmontar tais políticas.

Entre 2016 e 2022, houve uma tendência de redução do orçamento para as PPIR. Nesse período foram produzidos dois PPAs (2016-2019 e 2020-2023) e apenas para 2016 o orçamento destinado às PPIR foi compatível com o período de 2003-2015, no qual havia maior alinhamento entre o governo e a agenda de promoção da igualdade racial. Durante o governo de Jair Bolsonaro, mesmo considerando o ano de 2019, no qual o orçamento estava previamente definido pelo PPA de 2016-2019, a destinação de recursos para as PPIR foi inferior à do primeiro ano de existência da SEPPIR. Os valores para esse período foram respectivamente de R\$ 11.674.177,27 em 2019, R\$ 3.762.528,21 em 2020, R\$ 6.750.851,22 em 2021 e R\$ 6.913.460,17 em 2022. Para o ano de 2023, o governo Bolsonaro não havia destinado qualquer recurso para as PPIR.

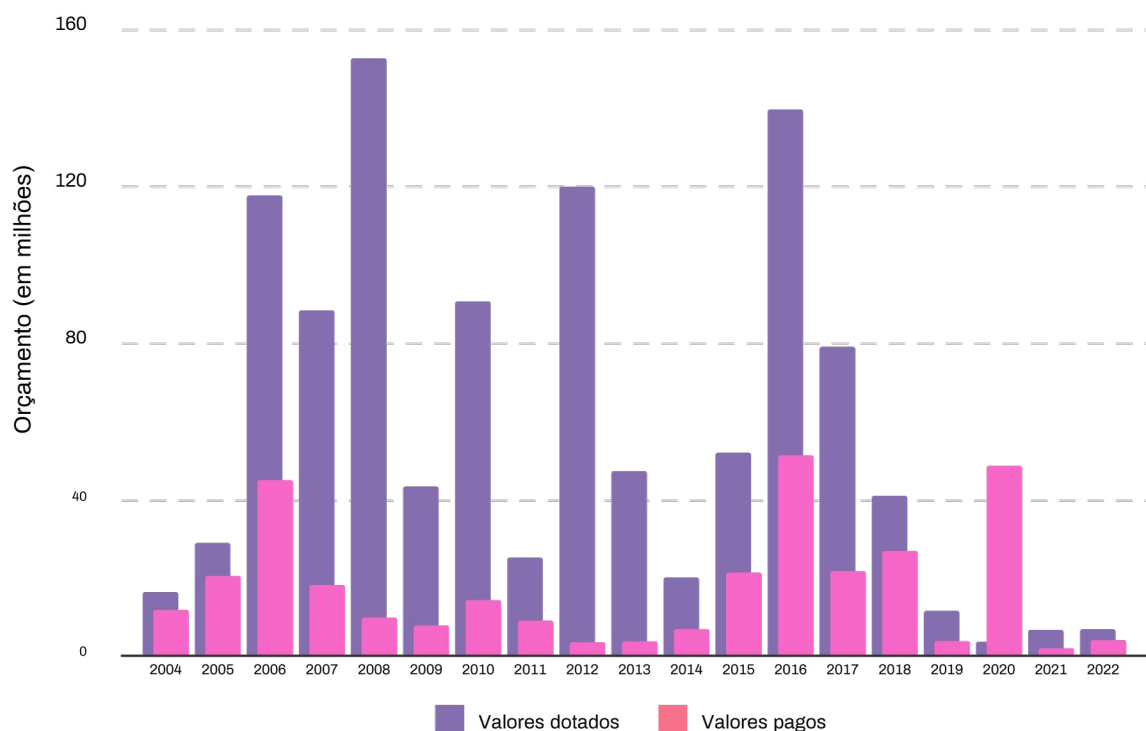
Gráfico 1 - Previsão Orçamentária para as PPIR (2004-2022)



Fonte: Elaboração própria com dados brutos do SIOP.

No Gráfico 2 verifica-se que, com exceção de 2020, o orçamento executado foi sempre inferior ao orçamento previsto. Interessante notar que a proporção entre a previsão orçamentária e sua execução tende a ser menor quando o orçamento previsto é baixo e maior quando ele é alto. Em 2008, por exemplo, dos mais de 150 milhões de reais destinados às PPIR, apenas R\$ 9.604.026,96 foram pagos. Assim, mesmo a fase de consolidação de tais políticas foi marcada por instabilidade e fragilidade institucional. Durante o governo Bolsonaro, o orçamento executado foi, em todos os anos, com exceção de 2020, inferior a 5 milhões de reais. Acredita-se aqui que 2020 foi uma exceção a essa tentativa explícita de desmonte do orçamento para PPIR em decorrência da pandemia de Covid-19. Naquele ano, governo e Congresso aprovaram o orçamento “de guerra”, instituindo um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da pandemia. Parte desses recursos foi destinada ao pagamento de auxílio emergencial e apoio preferencial a comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais. Por essa razão, apesar do valor destinado às PPIR para 2020 ter sido de R\$ 3.762.528,21, o montante executado foi de R\$ 48.458.085,74.

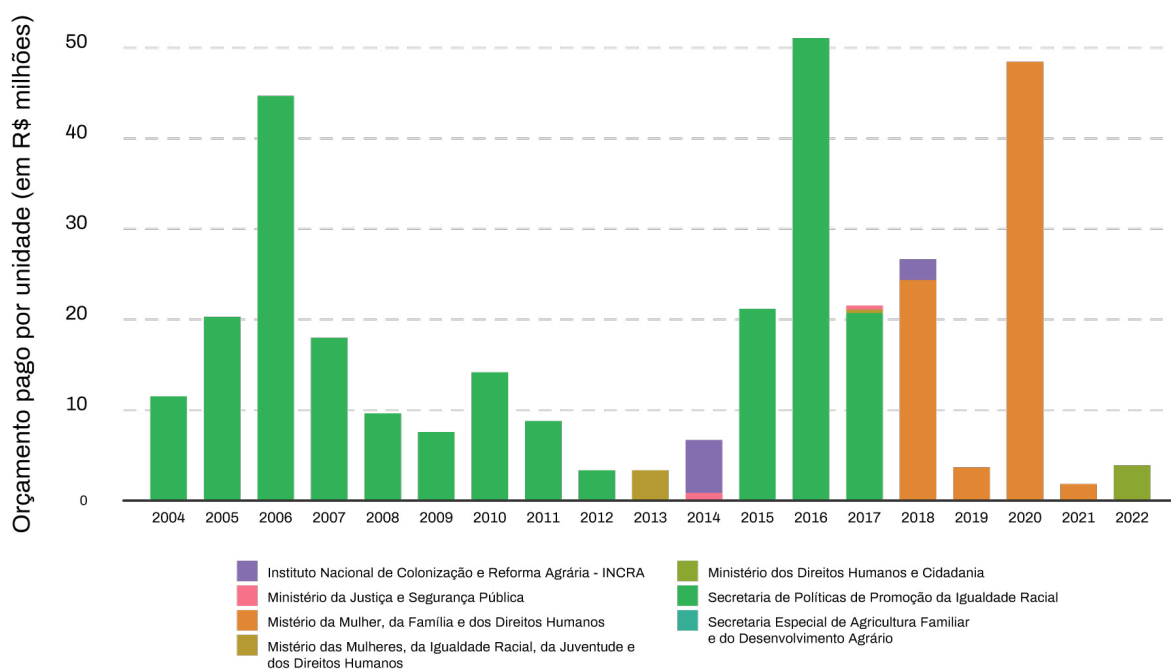
Gráfico 2 – Comparação entre previsão e execução orçamentária para PPIR (2004-2022)



Fonte: Elaboração própria com dados brutos do SIOP.

No Gráfico 3, têm-se as unidades administrativas responsáveis por gerir os recursos para as PPIR. Durante os governos petistas, a SEPPIR recebeu a maioria dos recursos para coordenar os principais programas e ações. Apenas em 2014 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) recebeu a maior parte dos recursos destinados à execução de dois programas: 210Y – Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais e 210Z – Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas. A partir de 2016, a SEPPIR mudou seguidas vezes de posição hierárquica, perdendo o status de ministério até ser transformada em uma das sete secretarias do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Assim, durante o governo Bolsonaro, o Executivo federal lançou mão de estratégias de reconfiguração política e descontinuidade para enfraquecer a institucionalização das PPIR.

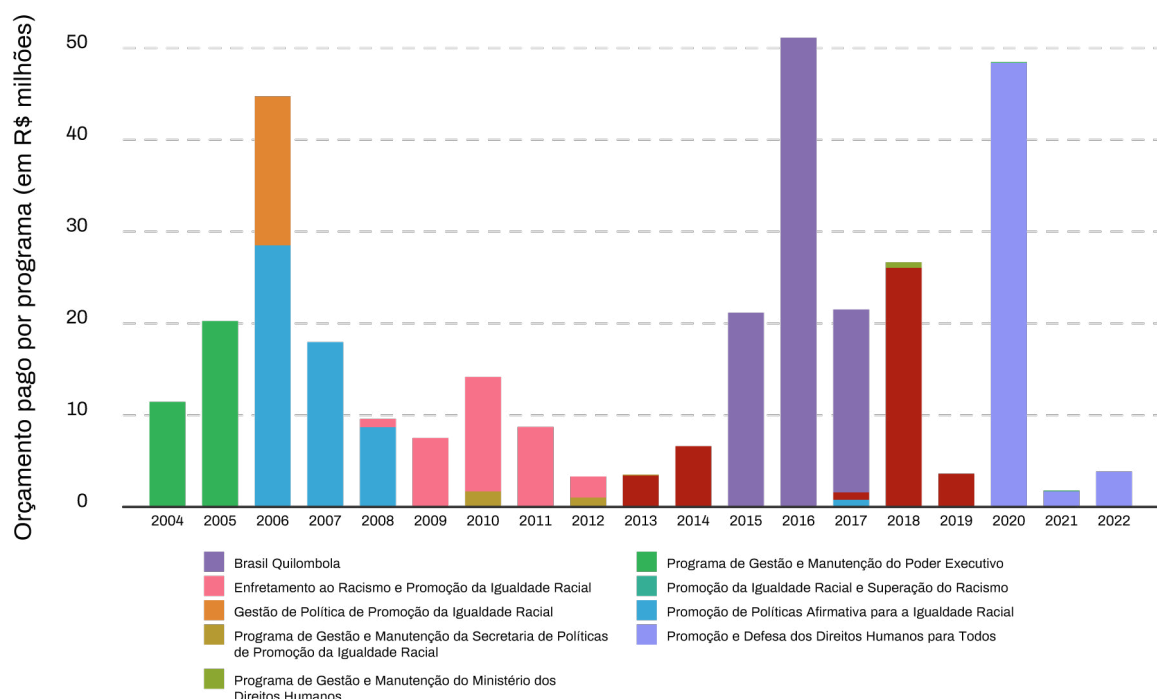
Gráfico 3 - Unidades Responsáveis pela Coordenação das PPIR (2004-2022)



Fonte: Elaboração própria com dados brutos do SIOP.

O Gráfico 4 detalha os programas que mais receberam recursos do orçamento para executar PPIR. Nele, distinguem-se os programas prioritários de cada governo para o período analisado. Durante o primeiro e segundo mandatos de Lula, foram priorizados programas de manutenção da SEPPIR e políticas de ação afirmativa. No governo Dilma, os recursos orçamentários priorizaram o Programa 1336 - Brasil Quilombola (2013-2014) e o Programa 2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial. O governo Temer deu sequência a algumas ações definidas no PPA 2016-2019 e priorizou os mesmos programas do governo anterior, porém com redução na alocação de recursos. No PPA 2020-2023, o governo Bolsonaro excluiu negros e quilombolas do documento e extinguiu o Programa 2034, incorporando suas ações ao Programa 5034 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos.

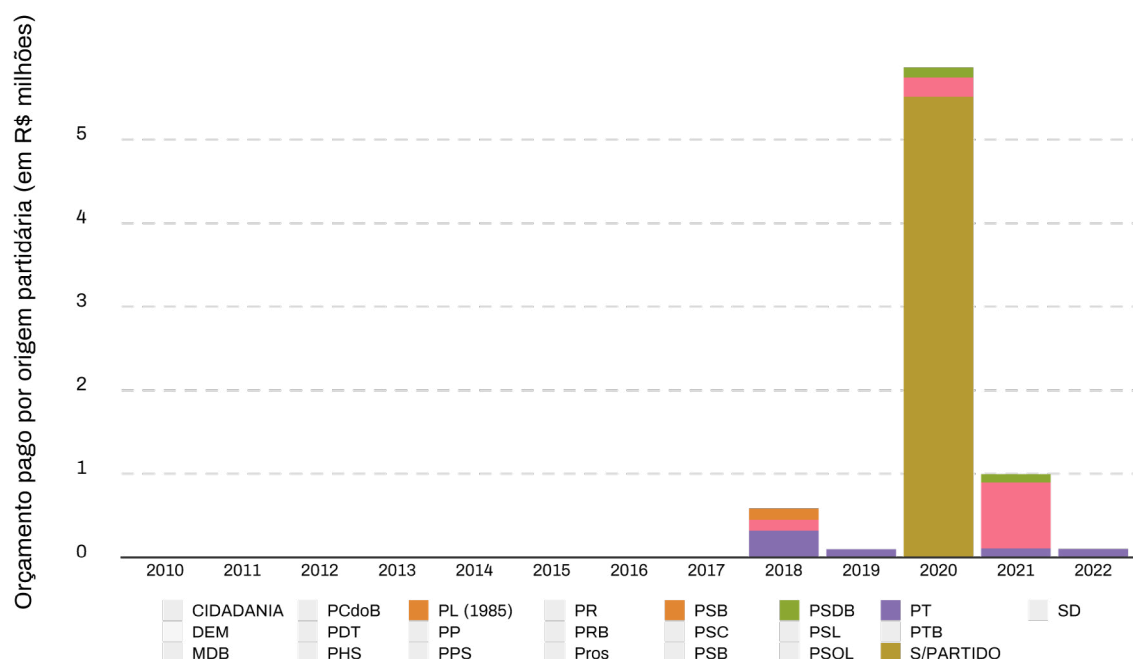
Gráfico 4 - Programas de PPIR (2004-2022)



Fonte: Elaboração própria com dados brutos do SIOP.

Apenas a partir de 2016 os dados do SIOP permitem verificar a origem da provisão orçamentária no Congresso por partidos. Assim, no Gráfico 5 observa-se que, durante a fase de desinstitucionalização e desmonte das PPIR, os partidos de esquerda e de oposição foram os que mais destinaram recursos para as PPIR. Nesse contexto, PSOL e PT se destacam, aspecto que dialoga com pesquisa anterior na qual demonstra-se como a maior proximidade do PT com ativistas do movimento negro desde sua fundação gerou efeitos políticos positivos para a agenda de igualdade racial quando o partido esteve no poder (RODRIGUES; PEREIRA, 2022). Destaca-se ainda como a aprovação pelo Congresso do “orçamento de guerra” em 2020, ainda que destituído de um propósito antirracista, foi um importante mecanismo indutor para uma proteção mínima das PPIR em um período de desmonte dessa agenda por parte do Executivo federal.

Gráfico 5 - Orçamento por origem partidária (2018-2022)



Fonte: Elaboração própria com dados brutos do SIOP.

A partir dos dados sobre o orçamento público aqui apresentados, são propostas três características das políticas públicas de enfrentamento ao racismo no Brasil. Em primeiro lugar, elas foram marcadas até aqui por um caráter precário e instável, com oscilações significativas tanto no orçamento previsto como no orçamento executado. Outros estudos são necessários para compreender que fatores explicam a baixa capacidade de execução orçamentária, tais como a falta de infraestrutura adequada ou impactos de cortes orçamentários. De todas as formas, a fragilidade e inconsistência no gasto público revelam que as políticas de enfrentamento ao racismo não recebem um grau alto de prioridade mesmo entre os governos de esquerda, mais alinhados com a pauta racial.

Em segundo lugar, é notável que a estratégia da transversalização, ainda que estabelecida já nas origens do mecanismo nacional, não dispõe de um espaço significativo no enfrentamento ao racismo pelo governo brasileiro. A exceção é a política de destinação de terras à população quilombola. Ainda assim, a cooperação multissetorial quanto ao tema pode dever-se mais a uma questão de competência dos diferentes órgãos (uma vez que a demarcação de terras passa pelo INCRA) do que à criação de sinergias entre os diferentes setores da administração pública. Uma das consequências desse modelo é a fragilidade das políticas, como visto durante o governo Bolsonaro: na falta de interlocução com outros setores da administração, o simples desmonte do mecanismo nacional serve ao propósito de acabar com as políticas de enfrentamento ao racismo.



Diante disso, o que é necessário ser feito para aprimorar o ciclo orçamentário e torná-lo uma ferramenta capaz de contribuir significativamente para enfrentamento ao racismo e promover igualdade racial? Destaca-se que o ciclo orçamentário sensível às desigualdades raciais deve se pautar pela busca por unir transversalidade, multissetorialidade e interseccionalidade em todas as etapas.

Nas duas primeiras etapas – elaboração da proposta orçamentária, apreciação e aprovação legislativa – é importante, inicialmente, corrigir os vieses de PPAs, LDOs e LOAs anteriores que produziram efeitos, intencionais ou não, negativos para a população negra. Há que se fazer um maior esforço para congregar políticas universalistas e focalizadas, investindo para que as unidades gestoras de programas e ações retifiquem critérios de elegibilidade de modo a ampliar seus efeitos na promoção da igualdade racial e evitar que sejam discriminatórios.

Para garantir a transversalidade e multissetorialidade deveria se constituir um comitê multidisciplinar, interministerial e com representantes do Poder Legislativo responsável por avaliar os resultados do PPA anterior sob a perspectiva de sua habilidade em promover equidade racial e, a partir desse diagnóstico, elaborar mecanismos que ampliassem os efeitos positivos das políticas universalistas para a população negra que delas se beneficiam e redefinisse critérios para alocação de recursos de políticas focalizadas de modo a que se voltassem a atender ainda mais membros da população pretendida.

A interseccionalidade poderia ser alcançada ampliando a participação social na etapa de elaboração da proposta orçamentária, como se deu no PPA 2024-2027. Uma série de plenárias presenciais e online, com a participação de membros de grupos diversos do ponto de vista racial, étnico, econômico, etário, de gênero, orientação sexual e o comprometimento governamental de transformar um percentual mínimo das questões deliberadas nas plenárias em propostas a serem incluídas no PPA.

Nas duas etapas seguintes – execução orçamentária e avaliação – é importante que os órgãos e unidades responsáveis por implementar e executar as políticas e programas garantam que os critérios de elegibilidade para evitar vieses discriminatórios definidos na etapa anterior sejam aplicados. Mecanismos de controle e participação social também devem ser incentivados para garantir que a transversalidade, multissetorialidade e a interseccionalidade sejam contempladas. Na etapa de execução é fundamental que grupos da sociedade civil sejam ouvidos e suas ideias sejam incorporadas na alocação de recursos, no desenho das políticas, no monitoramento dos processos. Na etapa de avaliação é necessário que os dados sejam amplamente divulgados de modo a permitir sua desagregação em variáveis que permitam analisar se os objetivos de redução das desigualdades raciais foi ou não atingindo para, assim, fornecer subsídios para a revisão e readequação desses objetivos no início do novo ciclo orçamentário.

Considerações finais

Procurou-se, neste artigo, revisitar a ainda incipiente literatura sobre as relações entre orçamento público, raça e racismo para cotejá-la com dados inéditos de pesquisa que foram aqui conduzidos sobre os ciclos orçamentários brasileiros de 2004 a 2022. Nota-se que há uma fragilidade e instabilidade das políticas de promoção da igualdade racial tanto no orçamento previsto quanto no executado para o período coberto por essa pesquisa, fato que revela falta de prioridade ao tema mesmo em governos de esquerda, considerados mais alinhados às pautas raciais.

Destaca-se, ainda, que embora a transversalização esteja presente como proposta nos planos plurianuais desde o começo, ela é pouco aplicada nas PPIR. Ademais, mesmo analisando dados brutos do SIOP não foi possível identificar e distinguir claramente rubricas destinadas ao custeio de órgãos e unidades e aquelas destinadas à implementação de políticas, nem tampouco acessar dados desagregados que permitissem uma análise mais consistente dos ciclos orçamentários e seus efeitos para as PPIR. Por fim, o governo não disponibiliza informações sobre monitoramento e avaliação dessas políticas, fato que impede a comparação dos resultados alcançados pelas políticas com o orçamento destinado a eles, de modo a verificar sua eficácia e alcance.

Ressalta-se também que ciclos orçamentários sensíveis às desigualdades raciais são viáveis desde que pautados pela indissociabilidade da transversalidade, multissetorialidade e interseccionalidade em todas as suas etapas: elaboração da proposta orçamentária, apreciação e aprovação legislativa, execução orçamentária, controle e avaliação. Para que isso seja feito, salientamos a importância de se corrigir vieses discriminatórios dos PPAs que tenham resultado em efeitos negativos para a população negra, da criação de comitês multidisciplinares, interministeriais e interpoderes para planejar o orçamento; da ampliação da participação social em todas as etapas do ciclo orçamentário, da criação de sistemas de monitoramento e avaliação atentos às questões raciais e a divulgação de dados desagregados que permitam a pesquisadores e gestores públicos uma análise completa da implementação das políticas, para que seus objetivos sejam revistos e adequados no ciclo seguinte.

Referências

ALMEIDA, S. Racismo estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

CAMPOS, L. A. et al. Relatório das desigualdades raciais (2022). Rio de Janeiro: GEMMA, 2022.

CONGRESSO NACIONAL. Entenda o orçamento no Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/entenda-o-orcamento>. Acesso em: 18 mar. 2024.

CRENSHAW, K. Gender and racial discrimination. Report of the Expert Group Meeting. Zagreb: UN, 2000.

DE MICHELI D. The Racialized Effects of Social Programs in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 60, n. 1, p. 52-75, 2018. DOI: 10.1017/lap.2017.6.

DEDECCA, C. S. et al. Desenvolvimento e equidade: desafios do crescimento brasileiro. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 1.998, p. 23-41, 2014

DIAS, L. R. Quantos passos já foram dados? A questão da raça nas leis educacionais: da LDB de 1961 à Lei 10.639 de 2003. In: ROMÃO, J. (org.). *História da educação do negro e outras histórias*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, p. 49-62, 2005.

DIEESE. As dificuldades da população negra no mercado de trabalho. São Paulo: DIEESE, 2023.

ESSED, P. Everyday racism. In: GOLDBERG, D. T.; SOLOMOS, J. (orgs.). *A companion to racial and ethnic studies*. Malden, Massachusetts; Oxford: Blackwell Publishers, 2002. p. 202-216.

FARIA, R. Prefácio. In: XAVIER, E. D. M. *Gênero e raça no orçamento público brasileiro*. Brasília: Assecor, 2020. p. 5-6.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública – Ano 17. São Paulo, 2023.

GALE, W. G. Public finance and racism. *National Tax Journal*, v. 74, n. 4, p. 953-974, 2021.

HALL, S. *The fateful triangle: race, ethnicity, nation*. Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press, 2017.

HOFBAUER, H.; VINAY, C. Orçamentos sensíveis a gênero: ferramentas metodológicas. Experiências internacionais e do México. In: JÁCOME, M. L.; VILLELA, S. (Orgs.) *Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos*. Brasília: ONU Mulheres, 2012. p. 27-60.

IBGE. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INESC. Impactos distributivos da tributação e das transferências monetárias públicas: um olhar sobre gênero e raça. Brasília: INESC, 2023.

LUSTIG, N.; MORRISON, J.; RATZLA, A. Splitting the bill: Taxing and spending to close ethnic and racial gaps in Latin America. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2019.

MELO, E. B. Branquitude e racismo institucional no planejamento e orçamento governamental. In: XAVIER, E. D. M. (org.). Gênero e raça no orçamento público brasileiro. Brasília: Assecor, 2020. p. 11-50.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Saúde da população negra. Boletim Epidemiológico, v. 2, 2023.

MOSER, C.; MOSER, A. Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions. *Gender & Development*, v. 13, n. 2, p. 11-22, 2005.

NASCIMENTO, G. M.; GONÇALVES, C. L.; TAVARES, F. M. M. Promoção da igualdade racial pelo governo federal: uma análise dos planos plurianuais posteriores ao estatuto da igualdade racial. In: ENAP: SECRETARIA DE ORÇAMENTO ESPECIAL. XII Prêmio SOF. Brasília: ENAP, 2023.

PAULA, L. F. D.; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 125-144, 2017.

RODRIGUES, C.; PEREIRA, M. M. (2022). Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQ+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014). *Opinião Pública*, v. 28, n. 3, p. 635-677. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283635>.

RODRIGUES, C. Movimento negro e ativismo institucional no Brasil: da redemocratização ao governo FHC (1978-2002). In: Rios, F.; Campos, L.A.; Lima, R. G. (orgs.). *Raça e Estado*. 1. ed. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022. v. 1, p. 28-86.

SALVADOR, E. S.; YANNOULAS, S. C. Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e de raça. *Revista Feminismos*, v. 1, n. 2, p.1-27, 2013.

XAVIER, E. D. M. Apresentação. In: XAVIER, E. D. M. (org.). Gênero e raça no orçamento público brasileiro. Brasília: Assecor, 2020. p. 8-11.

*Uma proposta para a
implementação de um ciclo
orçamentário municipal
participativo, regionalizado e
interseccional*

*Guilherme Bayma
Emanoelly Barros*

RESUMO

Este trabalho propõe a implementação de um Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional (COMPRI), articulando os benefícios do orçamento participativo com a regionalização do orçamento e a utilização de uma abordagem interseccional. A metodologia prevê diversas fases colaborativas, culminando numa retroalimentação contínua durante todo o ciclo do Planejamento Plurianual. Sendo assim, esta proposta busca promover maior representatividade, garantia de direitos e combate às desigualdades, por meio da participação direta da população na gestão dos recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Orçamento público; Gestão municipal; Participação popular; Regionalização; Interseccionalidades.



Guilherme é Pesquisador, consultor e servidor nas áreas de economia, ciência de dados e políticas públicas. Possui graduação, mestrado e doutorado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ainda, unindo este conhecimento com a prática no serviço público, acumula experiências como Gerente Geral do Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados e Assessor Especial de Análise de Dados na Prefeitura do Recife, professor na Escola de Governo da Cidade do Recife e na ENAP, e, atualmente, como Economista da Advocacia-Geral da União.

Emanoelly é Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2022) e pós-graduada em Direito Municipal (2024) pela Escola Superior de Advocacia Nacional. Atualmente atua como advogada no ramo do Direito Urbanístico e cursa pós-graduação em Direito Ambiental e Urbanístico. Academicamente possui interesse nas áreas do direito urbanístico, ambiental, administrativo e regulatório de energia, além de gestão e administração pública. Além disso, integrou como pesquisadora a Liga Pernambucana de Direito Digital, no segmento de Smart Cities, mas também como facilitadora de estudos sobre Comunicação Não Violenta (CNV). Desde 2023 faz parte do LACLIMA, em que integra grupos de trabalho em Energias Renováveis e Justiça Climática. Além disso, é coordenadora de voluntariado jovem dentro do movimento dos Focolares em Recife, dedicando-se a projetos comunitários, especialmente voltados para populações vulneráveis, educação e proteção ambiental.

Introdução

A participação popular no orçamento público tem se mostrado uma ferramenta eficaz para democratizar decisões governamentais, garantir a transparência e fortalecer o controle social. Alinhando esse elemento com o princípio da regionalização dos gastos públicos e uma abordagem interseccional, surge a proposta de um Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional (COMPRI). Nessa perspectiva, a ideia do COMPRI visa integrar a população no processo de alocação de recursos de maneira mais direta e regionalizada, considerando as particularidades e necessidades de cada território dentro do município.

Nos últimos anos, o Brasil tem experimentado uma transformação notável na elaboração e implementação de orçamentos públicos e Planos Plurianuais (PPAs). Desde o pequeno município de Conde, na Paraíba, com cerca de 27 mil habitantes, até a metrópole de São Paulo, a maior capital do país, uma gama diversificada de municípios está adotando práticas inovadoras que refletem o poder transformador de abordagens participativas, regionalizadas e interseccionais na gestão orçamentária. Essas iniciativas estão pavimentando o caminho para o desenvolvimento de sociedades mais justas, resilientes e sustentáveis, estabelecendo um novo paradigma para a administração pública no Brasil. Nesse trajeto, este artigo apresenta uma união desses princípios e oferece um conjunto de metodologias e ações práticas que podem ser adotadas por diferentes atores para o fortalecimento da democracia e a promoção da equidade social em nível municipal.

A literatura recente sobre orçamento participativo e regionalização do orçamento demonstra a complexidade e a riqueza das discussões sobre essas práticas. Nessa perspectiva, analisando a participação popular no orçamento, Celina Souza (2001) e Francisco de Oliveira (2003) discutem a relevância dessa técnica orçamentária para responder às necessidades locais e suas implicações no desenvolvimento equitativo. Ainda, Brian Wampler (2007) e Benjamin Goldfrank (2011) exploram, respectivamente, os aspectos de accountability no contexto brasileiro e a influência de organizações multilaterais na difusão das práticas participativas, gerando valiosas ideias de como potencializar a aplicação no Brasil. Já Baiocchi e Heller (2016) focam nas reformas institucionais e participação popular na América Latina, enquanto Yves Sintomer e seus coautores (2016), assim como Anwar Shah (2007), analisam a transnacionalidade do orçamento participativo, proporcionando uma visão global das práticas e a importâncias de seus diversos modelos adaptados a realidades locais.

De forma pertinente, a proposta do COMPRI também ecoa as preocupações levantadas por Abdias Nascimento em *O genocídio do negro brasileiro*, em que são documentadas as estruturas profundamente enraizadas de exclusão e discriminação contra as populações vulneráveis no Brasil. Na obra, Nascimento argumenta que somente por meio de políticas públicas assertivas e focadas na reparação é possível combater as persistentes desigualdades. Portanto, a implementação do COMPRI se alinha ao desafio de transformar os sistemas orçamentários municipais, tornando-os verdadeiramente inclusivos e representativos ao integrar uma perspectiva interseccional no planejamento e execução orçamentária, garantindo que as especificidades e necessidades de grupos historicamente marginalizados, como a população negra periférica, sejam consideradas. Esta abordagem não apenas atende às diretrizes de justiça social delineadas por Nascimento, mas também promove um modelo de governança que é essencial para a construção de uma sociedade mais equitativa e justa.



Este artigo é inspirado fortemente pela abordagem inovadora fornecida no trabalho de Tomás Wissenbach em *A dimensão territorial do orçamento público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras*. Dessa forma, busca-se aprofundar e expandir os conceitos de governança fiscal com uma proposta de sensibilidade ainda maior às necessidades e desafios locais. Enquanto Wissenbach destaca a importância da regionalização para uma distribuição de recursos mais justa e eficiente, o modelo apresentado aqui tenta ir além, integrando não apenas a dimensão territorial, mas também a participação direta dos cidadãos e a consideração explícita das interseccionalidades sociais. Esse enfoque tridimensional é projetado para transformar a gestão orçamentária municipal, promovendo um maior engajamento comunitário, responsabilidade social e transparência, com o objetivo de alcançar uma administração pública que não apenas atenda às necessidades locais, mas também fomente a equidade e inclusão em todas as esferas da sociedade.

Dessa forma, combinando os aprendizados dos estudos com práticas recentes da administração pública brasileira, esta proposta surge adaptada à realidade dos municípios brasileiros e ao arcabouço legal vigente, se incorporando de forma estratégica ao ciclo do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, o próximo capítulo se aprofunda nas dimensões do orçamento municipal no Brasil discutindo os instrumentos legais que estabelecem o ciclo orçamentário e os aspectos de como a participação cidadã e a regionalização estão presentes na legislação brasileira. Ainda, são destacadas algumas experiências recentes no Brasil, apresentando casos práticos de como essas teorias são aplicadas em diferentes contextos municipais, refletindo sobre a participação social, regionalização e interseccionalidades no orçamento.

No terceiro capítulo é apresentado o Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional (COMPRI), delineando a ideia, suas vantagens e os desafios de implementação, culminando em um guia prático para elaboração e execução dessa abordagem inovadora. Finalmente, o último capítulo sintetiza as contribuições principais do artigo, refletindo sobre o impacto dessas práticas no futuro da governança pública brasileira e seu grande potencial para criar uma sociedade mais equitativa e participativa.

1. Orçamento e planejamento no Brasil

1.1 Instrumentos orçamentários

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 165, os fundamentos do ciclo de planejamento e orçamento público no Brasil, delineando um sistema tripartite de legislações:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Assim, o Plano Plurianual (PPA) é o documento de médio prazo, deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do governo e enviado até setembro, com sua vigência definida em quatro anos: do segundo ano de mandato até o final do primeiro ano do mandato subsequente. Servindo como elo



entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o ano seguinte, sendo elaborada anualmente e devendo ser enviada ao legislativo municipal até abril para ser aprovada até o meio do ano. Por sua vez, a LOA é o orçamento propriamente dito, detalhando as receitas previstas e a fixação das despesas para o ano seguinte. Nessa perspectiva, a LOA deve ser elaborada e enviada ao legislativo municipal até setembro do ano anterior ao que se refere, para ser aprovada até o final do ano.

Acrescentado ao contexto legal, o Estatuto das Cidades, estabelecido pela Lei nº 10.257, de 2001, configura-se como um marco normativo crucial na política urbana do Brasil, promovendo a gestão democrática e a sustentabilidade nos municípios. Dentre as várias diretrizes apresentadas pelo estatuto, a participação popular no orçamento desponta como uma ferramenta essencial, fortalecendo os princípios de participação popular e controle social estabelecidos pela Constituição:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa [...] incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Essa exigência legal não só encoraja, mas também formaliza a participação da comunidade nas decisões financeiras que afetam a vida de seus habitantes, promovendo um envolvimento direto que é a essência da gestão democrática. Ainda nesse tema, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecida pela Lei Complementar nº 101 de 2000, é mais um marco regulatório fundamental na gestão fiscal do Brasil e visa assegurar a responsabilidade e a transparência nas finanças públicas e reforçar a importância do controle social e da participação popular, estabelecendo mecanismos específicos que não só promovem uma gestão fiscal transparente, mas também possibilitam um envolvimento efetivo da sociedade na fiscalização e no acompanhamento da administração pública.

Delineando os contornos ideais para ações governamentais, os princípios programáticos constitucionais formam a espinha dorsal para a formulação das políticas públicas brasileiras. No entanto, é repleta de desafios a transição desses princípios do papel para a prática, um processo de concretização crucial para que estes não permaneçam apenas como boas intenções nas legislações e documentos oficiais, mas que enfim se transformem em realidades tangíveis que impactem positivamente a sociedade e que garantam os direitos elencados na Carta Magna brasileira.

Contudo, desafios podem retardar ou mesmo impedir a aplicação efetiva de diretrizes, e para superá-los é essencial cultivar uma cultura de inovação dentro do setor público, incentivando a experimentação e a adoção de novas abordagens para a resolução de problemas sociais complexos. Ao implementar uma gestão pública baseada em evidências e enfrentar os desafios da aplicabilidade prática, os governos podem garantir que os princípios programáticos transcendam o papel e se tornem uma realidade. Antes de apresentar a ideia e os detalhes da metodologia proposta neste artigo, nas próximas seções deste capítulo são apresentadas algumas das experiências brasileiras que serviram de inspiração para este trabalho.

1.2 Orçamento e participação social

No contexto prático, o orçamento participativo é a experiência mais conhecida e difundida no Brasil. Essa técnica pretende permitir que os cidadãos influenciem diretamente a alocação dos recursos públicos. A experiência da cidade de Porto Alegre é pioneira nesse sentido. Como Marquetti (2003) relata, por meio de assembleias comunitárias e regionais, os moradores puderam votar em diferentes projetos e propô-los. Além disso, a fase de eleição de representantes para o Conselho do Orçamento Participativo ilustra a prática de controle social e a garantia de representatividade dentro do processo. Desse modo, os conselheiros eleitos são responsáveis por representar as demandas de suas comunidades nas sessões de planejamento orçamentário, assegurando que as diversas vozes dentro de uma comunidade urbana sejam ouvidas e consideradas.

De 1989 para hoje, diversos municípios brasileiros adotaram práticas de orçamento participativo. No entanto, muitos enfrentaram desafios como mudanças políticas e a continuidade da participação popular além dos mandatos. Um exemplo de inspiração é o município de Conde, na Paraíba, onde a Lei nº 902, de 2017, instituiu e regulamentou a participação popular na gestão municipal, demonstrando um compromisso efetivo com a inclusão cidadã nas decisões orçamentárias:

SEÇÃO VII

Da Participação Popular

Art. 14. Será prioridade da ação governamental do Poder Executivo Municipal democratizar a ação administrativa, por meio da participação direta da sociedade civil, seja por meio dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas ou em espaços instituídos pelo Poder Público Municipal, de forma a contemplar as aspirações dos diversos segmentos sociais, possibilitando a criação de canais de participação e controle social sobre a execução dos serviços públicos, permitindo a participação ativa da sociedade na definição e na execução dos programas municipais, por meio de órgãos colegiados.

Art. 15-A. Participação Popular como método de governo tem por princípio garantir, em conjunto com a Administração Municipal:

I – O direito ao desenvolvimento sustentável para todos os cidadãos, entendido como o direito à terra, urbana ou rural; à moradia; ao saneamento ambiental; às infraestruturas; aos serviços públicos de educação e saúde; ao emprego e à renda; e ao lazer. Isso para as presentes e futuras gerações, no espírito do Estatuto da Cidade e Estatuto do Campo;

II – A gestão democrática por meio da participação da população, de associações e entidades representativas da sociedade civil, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento municipal.

Parágrafo único. Para efeitos desta lei, serão instituídas formas de comunicações entre governo-sociedade que permitam a adoção e participação da perspectiva do cidadão-usuário nas ações de melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos municipais.

1.3 Orçamento e regionalização

Como apresentado na seção 1.1, o PPA é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Assim, o princípio da regionalização do PPA busca adaptar esse planejamento às especificidades e necessidades de diferentes regiões dentro do mesmo território, visando a um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo. Didaticamente, o site da Câmara dos Deputados explica que

O princípio da regionalização do gasto público tem como propósito atender à necessidade de se verificar, na elaboração e na execução da lei orçamentária, o cumprimento do art. 3º, inciso III, da Constituição. Esse dispositivo elege, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais.

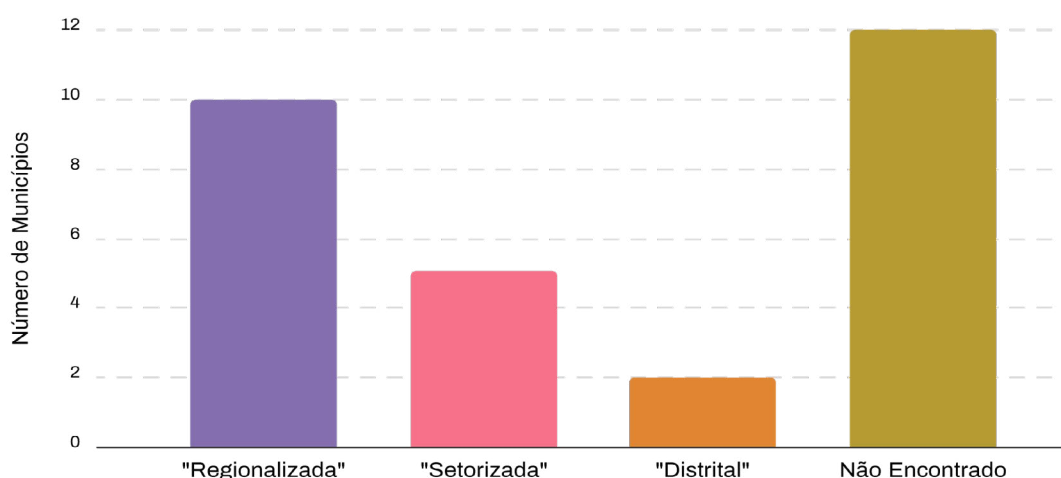
Essa disposição repercute nas normas constitucionais que regem as leis do ciclo orçamentário. Seu cumprimento é objeto de atenção legislativa e de conflitos federativos quando da apreciação do projeto de lei orçamentária. O § 7º do art. 165 da CF determina que os orçamentos fiscal e das estatais, compatibilizados com o plano plurianual (que também é regionalizado, a teor do § 1º do mesmo artigo), terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Ou seja, a distribuição dos recursos no PPA e na LOA deve estar orientada de modo a reduzir as desigualdades regionais. Do que decorre a necessidade de especificar o local onde as ações serão promovidas, notadamente os investimentos públicos.

Assim, a regionalização do Plano Plurianual (PPA) representa uma estratégia fundamental para promover o desenvolvimento territorial equilibrado no Brasil, alinhado aos objetivos de redução das desigualdades sociais e regionais conforme estabelecido na Constituição Federal. Essa abordagem não apenas atende às exigências constitucionais de equidade regional, mas também pode promover, na prática, uma distribuição de recursos que seja capaz, efetivamente, de diminuir as disparidades entre regiões.

Entretanto, em levantamento das leis orgânicas municipais das capitais dos estados brasileiros, somente 14 mencionam o princípio da regionalização. A Figura 1 mostra que essas capitais se dividem na apresentação do princípio utilizando diferentes termos: regiões, setores ou distritos. Contudo, o mais impressionante é que 12 das capitais brasileiras sequer mencionam esse princípio nos seus artigos que elucidam os instrumentos orçamentários municipais. Esse dado revela uma oportunidade para os municípios brasileiros repensarem o seu modelo de gestão municipal, visando implementar uma legislação na administração local que represente a procura pela territorialização dos gastos públicos.

Figura 1 - Presença do princípio da regionalização nas leis orgânicas municipais das capitais brasileiras



Fonte: Elaboração própria com dados das leis orgânicas municipais.

A inclusão de disposições sobre a regionalização nas leis orgânicas municipais é mais do que uma formalidade legislativa; é uma estratégia essencial para promover a institucionalização de uma gestão democrática. Portanto, é imperativo que mais cidades sigam o exemplo das capitais que já adotam essas práticas, visando a uma administração pública que verdadeiramente atenda às necessidades de sua população diversificada e complexa. Esse é um caminho promissor para a construção de cidades mais justas, equitativas e eficientes, onde cada região tem voz ativa no seu desenvolvimento.



Além disso, a utilização de dados e indicadores regionais atualizados pode ajudar na identificação precisa das necessidades de cada região, assegurando que os investimentos sejam direcionados de maneira eficaz. Nessa linha de atuação, o município de São Paulo adotou uma abordagem inovadora para o seu PPA 2022-2025, criando um Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal e segmentando o planejamento e a alocação de recursos com a identificação dos gastos regionalizados por meio de um código composto pela indicação da capacidade de regionalização de cada ação orçamentária e por códigos indicativos do local onde serão aplicados os recursos.

Em São Luís, a Secretaria de Planejamento liderou o processo e adotou uma abordagem territorial desde a concepção do atual Plano Plurianual (PPA 2022-2025), iniciando a construção de uma base cartográfica para monitorar e avaliar o orçamento público municipal e suas principais entregas à sociedade. Nesse município, o processo de aplicação do princípio da regionalização objetivou detalhar a localização das ações planejadas, permitindo seu mapeamento em escala intramunicipal. Então, a equipe de gestores municipais mapeou todas as entregas que tinham coordenadas geográficas, garantindo uma visualização robusta e responsiva às necessidades locais.

No âmbito estadual, no novo PPA do Estado do Ceará (2024-2027) foi integrada a participação popular com a regionalização. Essa participação é estruturada em duas etapas de escuta direta da população: uma presencial, e outra, virtual. A etapa presencial, realizada nos encontros em cada uma das 14 regiões de planejamento do estado, envolve uma ampla gama de participantes, incluindo lideranças comunitárias, representantes de instâncias de controle social, organizações sociais, sindicatos, categorias profissionais e representantes da iniciativa privada, bem como cidadãos comuns. Esses encontros são cruciais para capturar as necessidades e expectativas locais, resultando na criação de cadernos regionais que refletem as particularidades de cada região, assegurando que o planejamento estadual seja representativo das diversas realidades do estado.

1.4 Orçamento e interseccionalidades

A interseccionalidade é um conceito que reconhece as múltiplas dimensões (como gênero, raça, classe social e localização geográfica) que influenciam as experiências individuais e coletivas, sendo fundamental para a formulação de políticas públicas inclusivas e equitativas. A incorporação desse conceito no orçamento público é um passo importante para garantir que os recursos sejam distribuídos de maneira a contemplar as necessidades de todos os segmentos da sociedade.

Até recentemente, não havia evidências de experiências brasileiras na proposta de orçamentos que incorporassem explicitamente uma perspectiva interseccional, especialmente considerando as dimensões de gênero e raça. Nesse contexto, surge como uma inovação relevante o guia desenvolvido pela Fundação Tide Setubal em parceria com a Tenda das Candidatas, intitulado *Orçamentos Sensíveis a Gênero e Raça*. Esse guia representa um passo significativo na direção de formular políticas orçamentárias que reconheçam e respondam às intersecções de gênero e raça, abordando as desigualdades de forma mais eficaz e fundamentada.



Incorporar a interseccionalidade nas políticas públicas e na elaboração do orçamento público é crucial para abordar as desigualdades sistêmicas que persistem na sociedade. Esse conceito ajuda os formuladores de políticas a entenderem que as categorias de identidade não operam de forma isolada, mas interagem de maneiras que podem exacerbar desvantagens ou privilégios. Por exemplo, a experiência de uma mulher negra pode ser diferente daquela de uma mulher branca ou de um homem negro, sugerindo a necessidade de políticas que reconheçam e abordem essas diferenças. A consideração dos fatores interseccionais pode melhorar significativamente a eficácia e a equidade das políticas públicas e do orçamento. Isso se dá pelo reconhecimento de que algumas populações podem enfrentar barreiras múltiplas e, portanto, podem necessitar de apoio adicional ou diferenciado. Por exemplo, programas de empoderamento econômico que visam a mulheres em áreas rurais podem ser mais eficazes se também considerarem questões étnicas e de acessibilidade, proporcionando recursos que sejam culturalmente apropriados e geograficamente acessíveis.

Embora não se tenham encontrado evidências de orçamentos municipais interseccionais no Brasil, as práticas de transversalidade nos Planos Plurianuais (PPAs) 2024-2027 do governo federal e do Ceará apontam uma direção promissora. O Ceará incorporou temas transversais que abordam desde a promoção dos direitos de crianças e adolescentes até a inclusão da população LGBTI+, enquanto o governo federal destacou a importância da transversalidade e indicadores claros em seu PPA, assim como a elaboração de guias explicativos para a população.

Aqui, é importante delinear que a transversalidade refere-se à incorporação de temas específicos, como igualdade de gênero ou direitos das crianças, em diversas áreas de políticas públicas, visando à integração dessas questões em diferentes setores da administração pública. Por outro lado, a interseccionalidade aprofunda essa abordagem ao reconhecer e tratar as sobreposições entre diferentes categorias de identidade, como raça, gênero, classe e idade, e como essas intersecções impactam as experiências individuais de forma única. Essa abordagem permite identificar formas complexas de desigualdade que podem ser invisibilizadas quando apenas a transversalidade é aplicada e responder a elas. Assim, a interseccionalidade oferece uma análise mais direcionada às necessidades reais dos indivíduos dentro de um contexto urbano de múltiplas identidades.

Essas práticas sugerem a possibilidade de transcender a transversalidade e integrar uma perspectiva interseccional que considere como diferentes identidades se intersectam e impactam as vivências individuais. A adoção dessa abordagem nos orçamentos municipais pode enriquecer a análise das necessidades locais e promover uma alocação de recursos mais precisa e eficaz, com o objetivo de mitigar desigualdades estruturais e melhorar a efetividade das políticas públicas. Para tanto, no próximo capítulo é detalhada a ideia para a implementação prática do Ciclo Orçamentário Participativo, Regionalizado e Interseccional pelos mais diversos municípios brasileiros.

2. Uma proposta de Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional

2.1 A ideia

A adoção de políticas públicas eficazes e inclusivas que diminuam as desigualdades sociais e econômicas no Brasil é uma questão crítica para o desenvolvimento sustentável e a promoção de direitos. Nesse contexto, a ideia do Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional (COMPRI) surge como uma proposta inovadora que visa reestruturar a maneira como os orçamentos municipais são planejados e executados, promovendo uma gestão mais democrática, transparente e eficaz.

O COMPRI é um modelo de gestão orçamentária que integra três componentes essenciais: a participação social, a regionalização e a interseccionalidade. Esses elementos são combinados para assegurar que as políticas e a alocação de recursos atendam de forma mais precisa e justa às necessidades específicas de diferentes grupos dentro de uma comunidade, considerando suas intersecções de identidade como gênero, raça, classe social e localização geográfica.

O componente participativo do COMPRI garante que os cidadãos estejam diretamente envolvidos no processo de elaboração e revisão do orçamento. Essa abordagem, em consonância com o proposto no Estatuto das Cidades, é fundamental para assegurar que o governo municipal reflita verdadeiramente as prioridades e preocupações da população, fortalecendo a democracia e aumentando a confiança nas instituições públicas. Nesse sentido, a participação poderia ser realizada por meio de oficinas colaborativas, consultas públicas, audiências e plataformas digitais que facilitam uma ampla inclusão cidadã.

Ao regionalizar o processo orçamentário, o COMPRI asseguraria que o princípio orçamentário constitucional da regionalização seja atendido e que diferentes áreas do município, com suas especificidades econômicas e sociais, sejam consideradas de maneira equilibrada. Isso evitaria a concentração de investimentos em áreas já desenvolvidas e promoveria um crescimento mais uniforme, levando a uma redução nas desigualdades territoriais.

A integração da interseccionalidade no planejamento orçamentário permitiria que o governo municipal identificasse e abordasse as sobreposições de desigualdades que afetam os grupos mais vulneráveis, sendo essencial para a garantia de direitos constitucionais. Por exemplo, políticas voltadas para mulheres negras em áreas periféricas podem ser diferenciadas para abordar tanto questões de gênero quanto de raça e exclusão territorial.

Sendo assim, a implementação do COMPRI pela gestão pública municipal poderia começar já no período de transição após as eleições municipais, quando um diagnóstico inicial identificaria as práticas orçamentárias existentes, suas potencialidades e suas deficiências. A ideia é que, imediatamente após as eleições de outubro, a equipe de transição do novo governo municipal inicie um processo de revisão do Plano Plurianual existente com ênfase em inserir componentes de participação, regionalização e interseccionalidade. Durante esse período, serão realizadas oficinas com participação de servidores públicos de várias secretarias e outros stakeholders relevantes para mapear as principais áreas de intervenção e estabelecer uma agenda preliminar para os encontros participativos que ocorrerão rotineiramente a partir do ano seguinte.



No primeiro ano de mandato, a administração realizaria um diagnóstico territorial aprofundado, desenvolvendo cadernos locais e mobilizando a participação cidadã. Esse processo culminaria na institucionalização do COMPRI e na reformulação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, que passariam a refletir os princípios da nova abordagem. Dessa forma, a partir de janeiro do primeiro ano de mandato, o governo iniciaria uma série de consultas públicas em todas as regiões do município. Com equipes multidisciplinares, o governo poderá promover sessões de brainstorming e prototipagem rápida para mobilizar a população, identificar os aspectos interseccionais e cadastrar pessoas e grupos que representariam esses aspectos no desenvolvimento de identificação de problemas e mapeamento de soluções. Os resultados dessas primeiras consultas alimentariam a elaboração da primeira LDO, com diretrizes pertinentes à mudança institucional realizada.

Com as informações coletadas, o governo municipal poderá preparar uma proposta de PPA e LOA que reflita as demandas regionais e interseccionais. Assim, novas rodadas de consultas públicas serão realizadas para adequadamente identificar os problemas locais, ressignificar esses problemas com uma abordagem interseccional e, por fim, elaborar propostas de soluções. Após ajustes finais, o PPA e a LOA poderão ser enviados para aprovação na Câmara Municipal, garantindo que todas as regiões e grupos representados tenham suas necessidades contempladas de forma justa.

Nos anos subsequentes, a administração se concentraria em implementar, monitorar e ajustar as políticas do PPA, com base em um ciclo contínuo de feedback e avaliações participativas, assim como também utilizar os aprendizados e continuar a metodologia participativa com as elaborações anuais dos orçamentos. Por exemplo, fóruns anuais de avaliação com a participação da comunidade poderiam avaliar o progresso e fariam recomendações diretas para o próximo ano orçamentário, com a LOA seguinte incorporando as novas diretrizes. Dessa forma, esse sistema permitiria que os cidadãos monitorassem as ações aprovadas e o governo exercesse os ajustes em tempo real, garantindo que os recursos estejam sendo utilizados de maneira eficiente.

O COMPRI, portanto, representa uma estratégia para transformar o orçamento público em uma ferramenta poderosa de combate às desigualdades e de promoção de direitos no Brasil. Ao garantir que todos os segmentos da sociedade sejam considerados na alocação de recursos, o modelo pode efetivamente contribuir para uma sociedade mais justa e equitativa, em que os direitos de todos são respeitados e promovidos. Nas próximas subseções são explicitadas as possíveis vantagens e desafios na implementação dessa metodologia. Ainda, na seção 2.4 é apresentado um guia prático para o uso dessa abordagem pelos municípios brasileiros.

2.2 Vantagens

A implementação do COMPRI na gestão pública tem o potencial de trazer vantagens econômicas, urbanísticas e sociais significativas, contribuindo para um desenvolvimento sustentável e para a redução das desigualdades nos municípios brasileiros. Desse modo, a combinação dos princípios apresentados na seção anterior induz a uma alocação de recursos mais eficaz e atende de forma mais precisa às demandas locais, o que, por sua vez, potencializa os impactos econômicos positivos das políticas públicas. A expectativa é de que, a longo prazo, os benefícios tangíveis e intangíveis do COMPRI superem os custos de implementação e operação, justificando o investimento na metodologia.

Uma das principais vantagens econômicas reside na sua capacidade de envolver diretamente a comunidade nas decisões orçamentárias, o que tende a elevar o engajamento civil e aumentar



a eficiência da despesa pública. Isso ocorre porque os cidadãos, que estão mais próximos das necessidades e problemas de suas localidades, podem identificar e priorizar investimentos que trarão maior retorno social e econômico. Por exemplo, a decisão de investir em infraestrutura básica, como saneamento e transporte, em áreas carentes pode melhorar significativamente a qualidade de vida e a produtividade da população local, gerando benefícios econômicos de longo prazo.

A regionalização, por sua vez, permite que o planejamento e a execução orçamentária sejam adaptados às características e necessidades específicas de cada região. Isso, por exemplo, minimiza as falhas de mercado ao corrigir ineficiências na alocação de recursos públicos e ao ajustar o investimento em áreas que o mercado privado pode negligenciar, como educação e saúde pública em regiões menos desenvolvidas. Essa abordagem não só promove um crescimento mais equilibrado entre as regiões, como também contribui para a redução das desigualdades sociais e territoriais. Ainda, a introdução da abordagem interseccional no Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional traz vantagens significativas para a administração pública ao reconhecer e integrar as múltiplas identidades e experiências dos cidadãos. Ao introduzir a interseccionalidade principalmente nas fases de identificação do problema e formulação da política, o COMPRI pode utilizar conceitos de *design thinking* para desenvolver soluções inovadoras e inclusivas que são fundamentadas em evidências (PARKER e YOUNG, 2007). Isso permite uma análise mais aprofundada e uma compreensão mais precisa das necessidades específicas de grupos marginalizados, resultando em políticas públicas mais eficazes e sensíveis.

Do ponto de vista educacional, a inclusão da população no processo orçamentário pode também capacitar a população em aspectos de gestão pública, orçamento e planejamento, contribuindo para o desenvolvimento de habilidades que são valiosas tanto para a comunidade quanto para o mercado de trabalho. Desse jeito, ao envolver a população no processo de decisão orçamentária, o COMPRI empodera os cidadãos, fortalecendo o capital social e promovendo uma sociedade mais coesa e engajada.

A ideia do COMPRI também está associada à abordagem do urbanismo social, e ambas estão intrinsecamente relacionadas na medida em que buscam promover uma maior participação cidadã, equidade e sustentabilidade nas cidades. A integração dessas abordagens pode ampliar significativamente o impacto positivo das políticas urbanas e orçamentárias, tornando as cidades mais justas, resilientes e adequadas às necessidades de sua população. Ao permitir que a comunidade decida sobre a aplicação dos recursos em projetos de seu interesse, o COMPRI contribui diretamente para a melhoria da infraestrutura urbana e dos serviços públicos, impactando positivamente na qualidade dos espaços urbanos, buscando criar ambientes mais seguros, acessíveis e acolhedores para todos. Ao participar ativamente no planejamento urbano e na alocação orçamentária, os cidadãos exercem maior controle social sobre as ações governamentais, contribuindo para uma gestão pública mais responsiva e inclusiva, ao mesmo tempo que aumentaria a qualidade de vida dos seus habitantes.



Por fim, ao inovar e introduzir o COMPRI, também surgem outras oportunidades de inovação quanto aos aspectos tecnológicos e digitais. Nesse contexto, o desenvolvimento de plataformas online e aplicativos móveis que permitam a participação cidadã no processo orçamentário de forma fácil e acessível, por exemplo, incluindo funcionalidades para votação, submissão de propostas, debates virtuais e acompanhamento de projetos, pode potencializar os resultados. Portanto, ao introduzir novas tecnologias e abordagens interdisciplinares para o engajamento cívico, pode-se ampliar significativamente a participação da comunidade, a eficiência dos processos e a eficácia das soluções propostas.

2.3 Desafios

No entanto, a implementação desses princípios e dessas práticas pode encontrar grandes desafios, desde técnicos até políticos. A falta de capacidade administrativa, a limitação de recursos financeiros e a resistência política são obstáculos comuns que podem comprometer a eficácia do método. Dessa maneira, é necessário um esforço contínuo para educar e engajar os gestores e cidadãos no processo orçamentário, garantindo que a participação seja representativa e efetivamente informada. Nessa perspectiva, a sustentabilidade financeira do município deve ser sempre considerada, garantindo que a implementação do COMPRI não comprometa a capacidade do governo de atender às suas obrigações básicas e estratégicas. Caso a gestão orçamentária e financeira do município não esteja bem organizada, crises econômicas ou cortes orçamentários inesperados podem limitar a disponibilidade de recursos para projetos escolhidos por meio do COMPRI, o que causaria um desastre político e de confiança da população local no processo.

Portanto, garantir a participação efetiva e representativa de todos os segmentos da população, especialmente os mais vulneráveis, juntamente com uma gestão fiscal equilibrada, é fundamental. Dessa forma, é preciso manter um alto nível de transparência sobre como os recursos são arrecadados, alocados e utilizados, assim como sobre quais são os critérios para a definição dos montantes a serem disponibilizados para a tomada de decisão popular. O ceticismo quanto à eficácia do processo e a falta de engajamento da população podem minar sua legitimidade e seus resultados.

Ainda nesse contexto, outro grande desafio é a definição da porcentagem do orçamento municipal destinada à decisão popular. Nas experiências existentes de orçamento participativo, essa porcentagem não possui um valor fixo ou universalmente recomendado, variando conforme a capacidade financeira do município, as prioridades locais e a estrutura do próprio programa de orçamento participativo. No entanto, algumas diretrizes e práticas podem ser observadas a partir de experiências bem-sucedidas em diferentes contextos. Sendo assim, o montante destinado também deve refletir as prioridades estratégicas do município, equilibrando investimentos em longo prazo com demandas imediatas da população. Para municípios que estão iniciando a participação popular, pode ser prudente começar com uma porcentagem menor, que pode ser gradualmente aumentada à medida que o processo se estabelece e ganha confiança e eficácia. Dessa forma, a alocação deve ser flexível, permitindo ajustes anuais baseados em resultados avaliativos, feedback da comunidade ou mudanças no contexto financeiro do município.



Um desafio técnico que pode ser encontrado é a capacidade administrativa e a infraestrutura disponível para coletar, gerenciar e analisar dados de forma territorializada. Essa abordagem pode envolver a utilização de sistemas de informação geográfica (GIS), plataformas de dados abertos e outras tecnologias de análise espacial existentes ou a serem desenvolvidas. Desse modo, caso exista uma ausência desses profissionais e dessas ferramentas na administração local, é imprescindível que estes sejam incluídos no planejamento de execução do COMPRI, assim como também a identificação e articulação com instituições multilaterais e outros entes federativos que poderiam auxiliar nesse processo.

Portanto, implementar e manter o COMPRI exigirá recursos financeiros, humanos e tecnológicos que podem ser limitados em alguns municípios, mas exigirá, principalmente, o comprometimento público da liderança política para superar os desafios encontrados. A liderança comprometida é capaz de inspirar confiança e credibilidade, elementos essenciais para a aceitação e a continuidade das políticas públicas. Além disso, líderes eficazes são adeptos da negociação e têm a habilidade de harmonizar interesses divergentes em prol de objetivos comuns. Nesse sentido, na próxima seção é exposto um guia prático de implementação, buscando consolidar um conjunto de ações possíveis de serem realizadas por diferentes atores envolvidos na gestão pública municipal.

2.4 Guia prático para a elaboração e execução do Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional

Este guia prático é destinado a gestores públicos, entes federativos, organizações sociais e comunidades em municípios brasileiros que desejam implementar ou aperfeiçoar os princípios do Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional como ferramenta de democracia direta, promovendo a inclusão, transparência e eficiência na gestão de recursos públicos. Sendo assim, esta seção foi pensada para facilitar uma aplicação prática e superar os desafios existentes apresentados na seção anterior.

2.4.1 Preparação e transição

Em outubro ocorrem as eleições municipais e, caso não aconteça uma reeleição, nos meses de novembro e dezembro é posto em exercício o governo de transição. Dessa forma, nesse primeiro período a recomendação de atividade é de preparar o terreno para a implementação do COMPRI e que sejam mapeados, diagnosticados e identificados, dentro da gestão municipal, os elementos e práticas existentes quanto aos três eixos do COMPRI: participativo, regionalizado e interseccional.

- **Ações recomendadas:**

- constituir uma equipe multidisciplinar responsável pela coordenação do processo, incluindo servidores públicos, membros de organizações da sociedade civil e especialistas em participação cidadã;
- realizar um levantamento abrangente sobre as práticas orçamentárias existentes, focando nos três eixos: participativo, regionalizado e interseccional, identificando pontos fortes e oportunidades de melhoria;
- realizar campanhas de sensibilização em meios de comunicação locais e redes sociais para informar sobre os objetivos e benefícios do método;
- organizar reuniões com lideranças comunitárias, associações de moradores, entidades empresariais e instituições de ensino para mobilizar a participação;
- avaliar o nível de capacitação dos gestores públicos municipais quanto aos aspectos de gestão orçamentária, gestão territorial, gestão da informação e gestão de dados geográficos; e
- desenvolver um plano de ação para a implementação do COMPRI, definindo objetivos claros e estabelecendo uma equipe de transição eficaz.

2.4.2 Planejamento inicia

Iniciando o primeiro ano de mandato, no primeiro mês a administração realizaria a consolidação do planejamento de implementação, montaria a equipe administrativa e iniciaria a aplicação da metodologia. Sendo assim, entre janeiro e março seriam realizadas reuniões e oficinas nos bairros para explicar a metodologia do COMPRI, incentivar a população a se engajar no processo e identificar grupos interseccionais pertinentes em cada região.

- **Ações recomendadas:**

- mobilizar a comunidade e organizar grupos focais interseccionais para discutir a metodologia do COMPRI;
- elaborar guias de fácil entendimento para a população em geral;
- incorporar sugestões dos gestores públicos e da comunidade no aprimoramento da metodologia do COMPRI;
- realizar parcerias com escolas de governo e instituições externas para treinamento em instrumentos orçamentários e em práticas de governança participativa;
- institucionalizar os princípios e as práticas do COMPRI, estabelecendo diretrizes para a regionalização, a interseccionalidade e a participação cidadã;
- estudar e identificar a adequada regionalização na identificação dos recursos durante a próxima execução orçamentária; e
- integrar os princípios do COMPRI na nova Lei de Diretrizes Orçamentárias, garantindo que os novos princípios sejam refletidos no próximo planejamento orçamentário anual.

2.4.3 Diagnóstico territorial

Esta fase, também durante o primeiro trimestre, envolve a coleta de dados geográficos e sociais por bairros ou distritos. Esse diagnóstico deve incluir informações sobre infraestrutura, saúde, educação, segurança e indicadores sociais, permitindo uma análise detalhada das necessidades e desigualdades territoriais. A utilização de dados secundários durante esse primeiro diagnóstico pode ser prudente, já que será um momento de mudança e adaptação. Porém, nos anos seguintes é interessante também a coleta de novos dados e a criação de novos indicadores que apresentem a realidade territorial do município.

- **Ações recomendadas:**

- treinar equipes técnicas e gestores públicos em análise de dados territoriais e uso de tecnologias relevantes;
- incluir a comunidade na definição de indicadores relevantes que reflitam as necessidades e prioridades de cada território;
- utilizar indicadores e dados geográficos, sociais e econômicos já existentes, como por exemplo do Cadastro Único ou do Censo Demográfico, para mapear as características e necessidades de cada território (bairro, região ou distrito);
- realizar pesquisas e consultas públicas para complementar os dados existentes com percepções e demandas da população; e
- divulgar os resultados do diagnóstico de cada território à população, utilizando linguagem acessível e meios de comunicação variados.

2.4.4 Oficinas colaborativas

Posteriormente, serão realizadas oficinas colaborativas em cada território. Essas oficinas buscarão envolver a comunidade na formação da agenda, na identificação de problemas e na cocriação de soluções, considerando sempre as interseccionalidades presentes em cada contexto. Preferencialmente, grupos de no mínimo dez pessoas serão credenciados e associados aos seus respectivos territórios e aspectos interseccionais. Essa abordagem pretende garantir que o orçamento reflita as demandas específicas de cada território dentro do município e permita a garantia de direitos dos grupos mais vulneráveis. Para tanto, um possível modelo sugerido é dividido em, ao menos, cinco momentos.

1. Formação da agenda: nessa fase é preciso definir os problemas públicos existentes e estimular fortemente o engajamento e a participação dos cidadãos, praticando uma escuta ativa. Também, os grupos territoriais e interseccionais são definidos.
2. Identificação dos problemas: utilizando os insumos da fase anterior e do diagnóstico territorial, os grupos territoriais irão identificar e escolher os problemas públicos principais do seu território, tentando manter objetividade na quantidade de problemas escolhidos.
3. Problemas ressignificados: os problemas identificados na etapa anterior serão ressignificados pelo processo iterativo de participação dos grupos interseccionais. Aqui, os grupos que pertencem a várias categorias de identidade, como mulheres negras, ou pessoas com deficiência LGBTQIA+, são

participantes ativos do processo. Isso permite uma compreensão mais profunda da complexidade da discriminação e das desigualdades que esses grupos enfrentam dentro do contexto urbano do problema público evidenciado anteriormente.

4. Mapeamento de soluções: após a ressignificação dos problemas, a próxima fase das oficinas colaborativas envolve o mapeamento coletivo de soluções. Essa etapa é crucial para transformar os desafios identificados em ações concretas e viáveis. Com a facilitação dos gestores municipais, os grupos interseccionais colaboram para gerar ideias que abordem as necessidades específicas de cada território. Durante o mapeamento, é essencial considerar a sustentabilidade das soluções propostas, levando em conta sua viabilidade econômica, ambiental e social.

5. Soluções definidas: finalmente, a última fase das oficinas colaborativas foca no refinamento e na definição final das soluções pelos grupos territoriais. Após um processo de deliberação que pode envolver debates e ajustes, as soluções de ações são finalizadas para depois serem colocadas em votação.

Passando por essas etapas, o processo de oficinas colaborativas se estabelece não apenas como um meio de desenvolver políticas públicas, mas também como uma prática de empoderamento comunitário e de fortalecimento da governança local. Ao final das oficinas, espera-se que as soluções não apenas resolvam os problemas identificados, mas também promovam uma maior coesão social, um sentimento de pertencimento e um compromisso renovado com o desenvolvimento local.

• **Ações recomendadas:**

- definir locais, datas e horários acessíveis para a realização das oficinas em cada território, garantindo a ampla participação;
- analisar a viabilidade e possibilidade de utilização de encontros presenciais ou virtuais, tentando equilibrar os pontos positivos de cada um;
- preparar materiais e metodologias que facilitem a expressão de ideias por todos os participantes, independentemente de sua idade, nível de educação ou habilidade;
- conduzir as oficinas focando na identificação de problemas e na geração colaborativa de soluções, utilizando técnicas de *design thinking* adaptadas para o contexto local;
- utilizar ferramentas de administração pública, como a Árvore de Problemas e a Matriz GUT (gravidade, urgência e tendência);
- aplicar elementos de gamificação para incentivar a participação cidadã, como sistemas de recompensas, missões e competições. Isso pode tornar o processo de engajamento mais atraente e motivador para diferentes segmentos da população;
- documentar todas as propostas e feedbacks gerados durante as oficinas; e
- elaborar cadernos territoriais com os resultados finais.

2.4.5 Tomada de decisão

As propostas geradas nas oficinas serão levadas para votação pública, permitindo que os próprios moradores decidam sobre a alocação dos recursos disponíveis para seus territórios. Portanto, as soluções que foram definidas pelos grupos territoriais e interseccionais na etapa anterior vão para votação popular. Assim, mesmo quem não participou das plenárias terá a oportunidade de tomar a decisão por meio de urnas eletrônicas, aplicativos móveis ou da internet.

- **Ações recomendadas:**

- estabelecer critérios claros e justos para a votação das propostas;
- realizar assembleias e/ou utilizar plataformas digitais para que a população vote nas propostas que considera prioritárias;
- anunciar as propostas selecionadas e os planos para sua implementação, mantendo transparência sobre o processo decisório; e
- integrar os princípios do COMPRI e as soluções escolhidas pela população no PPA e na LOA, enviando os documentos à Câmara Municipal.

2.4.6 Tramitação no Legislativo

Durante a fase de tramitação na Câmara Municipal, o PPA e a LOA, que já incorporariam as demandas comunitárias, podem ter um processo de aprovação facilitado. A conscientização dos vereadores sobre o envolvimento comunitário e as expectativas dos cidadãos pode acelerar a revisão e votação do orçamento. Adicionalmente, a transparência e a participação popular durante esse período aumentam a legitimidade do orçamento aprovado. Os grupos acompanhariam ativamente a tramitação do orçamento, culminando nos documentos finais em dezembro. Dessa forma, essa etapa assegura que as decisões tomadas na gestão participativa sejam respeitadas e implementadas durante a tramitação dos projetos de lei na Câmara Municipal.

- **Ações recomendadas:**

- continuar a engajar os cidadãos nas etapas de monitoramento e fiscalização para assegurar transparência e responsabilidade durante a tramitação legislativa;
- manter comunicação clara e constante entre os membros dos grupos e os vereadores para garantir que todas as partes estejam informadas sobre os desenvolvimentos do orçamento; e
- documentar todo o processo de tramitação e coletar feedback dos participantes para melhorias contínuas no processo de orçamento participativo.

2.4.7 Implementação e monitoramento

No segundo ano de mandato, o primeiro do PPA com os elementos do COMPRI, a implementação dos projetos escolhidos acontecerá com mecanismos de monitoramento e controle social, garantindo a execução conforme planejado e a efetiva aplicação dos recursos públicos. Os grupos continuarão seu funcionamento e permitem que a comunidade verifique se os recursos estão sendo utilizados conforme o planejado, aumentando a eficiência e a eficácia na gestão do orçamento.

- **Ações recomendadas:**

- desenvolver planos de ação detalhados para a implementação das propostas selecionadas, incluindo cronogramas, orçamentos e responsáveis;
- estabelecer mecanismos de monitoramento que permitam acompanhar o progresso das propostas e garantir sua execução conforme planejado;

- implementar a regionalização do orçamento nas despesas públicas;
- incentivar a formação de grupos de acompanhamento específicos para cada ação compostos por membros da comunidade;
- estabelecer um sistema de monitoramento em tempo real, utilizando indicadores interseccionais para acompanhar a progressão das políticas implementadas; e
- desenvolver relatórios e *dashboards* que apresentem os dados de forma acessível e compreensível para os gestores públicos, tomadores de decisão e a população em geral. Isso incluiria a criação de plataformas online onde os cidadãos pudessem consultar como os recursos estão sendo utilizados em suas comunidades.

2.4.8. Avaliação e retroalimentação

A fase de avaliação permitirá medir os impactos das intervenções, identificar lições aprendidas e ajustar estratégias para os próximos anos, garantindo uma melhoria contínua do processo. A avaliação das ações implementadas e o processo de retroalimentação com a comunidade contribuem para uma análise crítica de como o orçamento foi executado e quais resultados foram alcançados. Essa fase é crucial para o aprendizado institucional e aprimoramento dos ciclos futuros do COMPRI, permitindo ajustes e melhorias com base em evidências concretas e feedbacks da população.

- **Ações recomendadas:**
- utilizar ferramentas de GIS para mapear os investimentos e despesas por território, facilitando a visualização de como o orçamento está sendo alocado e quais áreas podem estar sendo sub ou superatendidas;
- realizar avaliações participativas dos programas e ações cruciais, envolvendo diretamente os grupos interseccionais na análise dos impactos;
- criar indicadores específicos que permitam avaliar a distribuição e o impacto dos gastos em diferentes territórios. Isso inclui indicadores quantitativos (por exemplo, investimento per capita) e qualitativos (por exemplo, satisfação dos usuários com serviços públicos);
- aplicar técnicas de big data para analisar tendências e necessidades da população, melhorando a tomada de decisão baseada em dados. A análise preditiva pode ajudar a prever o impacto de diferentes alocações orçamentárias e ajustar as estratégias conjuntamente com os cidadãos;
- organizar fóruns de discussão para compartilhar os resultados das avaliações com a comunidade e coletar feedbacks para aprimorar os ciclos futuros do orçamento participativo; e
- conduzir revisões periódicas do PPA baseadas na participação da comunidade e em dados de monitoramento.

2.4.9 Consolidação e expansão

Ao longo de cada ano do novo PPA, as revisões anuais deste e as elaborações das LOAs são continuamente elaboradas sob a metodologia apresentada. Os resultados dessas ações, junto ao monitoramento contínuo e às avaliações realizadas pela sociedade, são integrados a cada novo ciclo anual, consolidando e expandindo o processo.

- **Ações recomendadas:**

- continuar a engajar os cidadãos durante todas as etapas;
- trabalhar junto ao Poder Legislativo municipal para criar ou aprimorar a legislação que garanta a continuidade e o fortalecimento das boas práticas;
- compartilhar as experiências e aprendizados com outros municípios e redes de cidades interessadas em implementar ou aperfeiçoar a metodologia;
- elaborar relatórios detalhados sobre as atividades, aprendizados e desafios enfrentados durante o mandato, o que servirá como guia para futuras gestões; e
- preparar a gestão para a continuação do COMPRI no próximo mandato, garantindo que as práticas de governança participativa estejam institucionalizadas.

Portanto, este guia é um ponto de partida para municípios que busquem promover uma gestão pública mais participativa e democrática. Uma implementação bem-sucedida depende do compromisso contínuo com a transparência, inclusão e colaboração entre governo e sociedade. Ao longo dos quatro anos, o COMPRI pode evoluir de um conceito inovador para uma prática estabelecida de governança municipal. Ao final do ciclo, espera-se que o COMPRI não apenas melhore a eficiência do orçamento municipal, mas também fortaleça a coesão social e promova uma governança verdadeiramente inclusiva e responsiva.

Conclusão

Este trabalho propõe um caminho para tornar a gestão pública municipal mais participativa, transparente e eficaz, trazendo a população para o centro do processo decisório e garantindo que os recursos públicos sejam utilizados seguindo o arcabouço legal e de maneira que atenda às necessidades reais da comunidade.

Sendo assim, a implementação de um Ciclo Orçamentário Municipal Participativo, Regionalizado e Interseccional tem o potencial de transformar a relação entre governo e sociedade, promovendo maior engajamento da população na gestão pública, garantindo direitos e combatendo as desigualdades. Esse modelo representaria um avanço na democratização da gestão dos recursos públicos, tornando o processo de decisão mais inclusivo e representativo das diferentes realidades presentes no município.

A proposta de um ciclo orçamentário municipal que seja participativo, regionalizado e interseccional não apenas inova na forma de gestão pública municipal, mas também promove uma mudança paradigmática na maneira como os recursos são alocados e gerenciados. Com a implementação desse modelo, os municípios podem esperar não apenas um aumento na eficiência e na justiça da distribuição dos recursos, mas também uma maior coesão social e um comprometimento renovado dos cidadãos com o desenvolvimento de suas comunidades.

Diante das incertezas ou da cautela na aplicação desse método, a implementação de um projeto piloto em distritos ou bairros selecionados de um município, seguida por uma avaliação rigorosa e uma subsequente ampliação baseada nos aprendizados obtidos, é uma estratégia interessante que combinaria inovação social com cautela administrativa e política. Dessa forma, a experiência-teste ofereceria a oportunidade de aprender na prática e minimizar riscos numa ampliação. No entanto, é crucial gerenciar cuidadosamente as expectativas, comunicar-se efetivamente com todas as partes interessadas e estar preparado para ajustar as estratégias conforme necessário para garantir que os benefícios do COMPRI sejam maximizados para toda a comunidade municipal.



Ainda, a implementação bem-sucedida do COMPRI depende crucialmente de vários fatores que são fundamentais para a eficácia e sustentabilidade de qualquer política pública que vise promover mudanças significativas e duradouras. Dentre esses fatores, destacam-se três requisitos essenciais: liderança política, uma equipe técnica qualificada e o engajamento cidadão. Além disso, a adesão aos princípios de inclusão, diversidade e igualdade é vital para que o COMPRI atinja seus objetivos de maneira eficiente e justa.

Entre as ideias a serem investigadas mais a fundo estão a aplicação de tecnologias digitais para ampliar a participação e o controle social, estratégias específicas para aumentar a inclusão de grupos historicamente marginalizados no processo decisório e a avaliação de longo prazo dos impactos desse modelo na qualidade de vida dos munícipes e na redução das desigualdades territoriais.

Portanto, a incorporação efetiva do COMPRI no ciclo do PPA, LDO e LOA requer planejamento cuidadoso, coordenação entre os diversos setores da administração pública e engajamento contínuo da comunidade. Esse processo não só fortaleceria a democracia participativa como também asseguraria que o planejamento e execução orçamentária estejam alinhados com as necessidades e prioridades reais da população, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e equitativo nos territórios municipais. Conclui-se que as práticas de participação social, regionalização e interseccionalidade são essenciais para a construção de uma administração pública que seja verdadeiramente representativa e justa. A expansão desses modelos para outras regiões e níveis de governo pode potencializar ainda mais os benefícios sociais, fortalecendo a democracia e promovendo o desenvolvimento sustentável no Brasil.

Referências

ARACAJU (SE). **Lei Orgânica do Município de Aracaju**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-aracaju-se>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BAIOCCHI, G.; HELLER, P. **Building Participatory Institutions in Latin America: Reform Coalitions and Institutional Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BELÉM (PA). **Lei Orgânica do Município de Belém**. Disponível em: <https://www.belem.pa.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BELO HORIZONTE (MG). **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BOA VISTA (RR). **Lei Orgânica do Município de Boa Vista**. Disponível em: <https://www.boavista.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/04/Lei-Organica-do-Municipio-Boa-Vista.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, 5 maio 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

_____. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. **Diário Oficial da União** – Seção 1 – 11 jan. 2024, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14802-10-janeiro-2024-795232-publicacaooriginal-170806-pl.html>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Princípios orçamentários**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>. Acesso em: 19 abr. 2024.

CAMPO GRANDE (MS). **Lei Orgânica do Município de Campo Grande**. Disponível em: <https://www.camara.ms.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

CONDE (PB). Lei nº 902, de 2017. **Diário Oficial do Município**. Conde, 2017.

CUIABÁ (MT). **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-cuiaba-mt>. Acesso em: 19 abr. 2024.

CURITIBA (PR). **Lei Orgânica do Município de Curitiba**. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

FLORIANÓPOLIS (SC). **Lei Orgânica do Município de Florianópolis**. Disponível em: <https://>

leismunicipais.com.br/lei-organica-florianopolis-sc. Acesso em: 19 abr. 2024.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **Orçamentos Sensíveis a Gênero e Raça**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2022. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

GOIÂNIA (GO). **Lei Orgânica do Município de Goiânia**. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

GOLDFRANK, B. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. **Journal of Public Deliberation**, 2011.

JOÃO PESSOA (PB). **Lei Orgânica do Município de João Pessoa**. Disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.leg.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

MACAPÁ (AP). **Lei Orgânica do Município de Macapá**. Disponível em: <https://www.macapa.ap.leg.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

MACEIÓ (AL). **Lei Orgânica do Município de Maceió**. Disponível em: <https://www.maceio.al.leg.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

MANAUS (AM). **Lei Orgânica do Município de Manaus**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-manaus-am>. Acesso em: 19 abr. 2024.

MARQUETTI, A. A. (2003). **Participação e redistribuição**: o orçamento participativo em Porto Alegre. A inovação democrática no Brasil.

MEDEIROS, R. S. **Interseccionalidade e políticas públicas**. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na produção de políticas públicas. IPEA, 2019.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

NATAL (RN). **Lei Orgânica do Município de Natal**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-natal-rn>. Acesso em: 19 abr. 2024.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PALMAS (TO). **Lei Orgânica do Município de Palmas**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-palmas-to>. Acesso em: 19 abr. 2024.

PARKEN, A.; YOUNG, H. **Integrating the promotion of equality and human rights for all**. Cardiff: Towards the Commission of Equality and Human Rights, 2007.

PORTO ALEGRE (RS). **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-porto-alegre-rs>. Acesso em: 19 abr. 2024.

PORTO VELHO (RO). **Lei Orgânica do Município de Porto Velho**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-porto-velho-ro>. Acesso em: 19 abr. 2024.

RECIFE (PE). **Lei Orgânica do Município de Recife**. Disponível em: <https://www.recife.pe.leg.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

RIO BRANCO (AC). **Lei Orgânica do Município de Rio Branco**. Disponível em: <https://www.riobranco.ac.leg.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

RIO DE JANEIRO (RJ). **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SALVADOR (BA). **Lei Orgânica do Município de Salvador**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-salvador-ba>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SÃO LUÍS (MA). **Lei Orgânica do Município de São Luís**. Disponível em: <https://www.camara.slz.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SÃO LUÍS (MA). Lei nº 6.947, de 30 de dezembro de 2021. Institui o Plano Plurianual do Município de São Luís para o período de 2022 a 2025. **Diário Oficial do Município**. Disponível em: https://transparencia.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/3414_01_-_lei_n_6.947_-_ppa_2022-2025.pdf. Acesso em: 22 abr. 2024.

SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. Disponível em: <https://www.camara.sp.gov.br/lei-organica/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

_____. Lei nº 17.729, de 17 de dezembro de 2021. Institui o Plano Plurianual do Município de São Paulo para o período de 2022 a 2025. **Diário Oficial do Município**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/planejamento/Documentos/ppa/ppa-exposi%C3%A7%C3%A3o-de-motivos-rev-02-06-2022.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

SHAH, A. (ed.). **Participatory Budgeting**. Washington, DC: World Bank, 2007.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. **Journal of Public Deliberation**, 2016.

SOUZA, C. **Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities**. Aldershot: Ashgate Publishing, Ltd., 2001.

TERESINA (PI). **Lei Orgânica do Município de Teresina**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-teresina-pi>. Acesso em: 19 abr. 2024.

VITÓRIA (ES). **Lei Orgânica do Município de Vitória**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-vitoria-es>. Acesso em: 19 abr. 2024.

WAMPLER, B. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability**. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2007.

WISSENBAACH, T. **A dimensão territorial do orçamento público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019.



***Um fundo de promoção da
igualdade racial:** mecanismo
necessário para o processo de
resgate das políticas públicas*

Henrique Rodrigues Moreira



Doutorando em Ciências Humanas com ênfase em Sociologia (PPGSA/UFRJ), Mestre em Sociologia (PPGS/UFF) e Licenciado em Ciências Sociais (ESR/UFF). Na área de relações étnico-raciais desenvolve pesquisas sobre a trajetória de institucionalização e sobre as capacidades estatais para implementação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial a nível nacional e municipal. Na área de Sociologia do Trabalho e Sociologia Econômica desenvolve pesquisas sobre políticas de flexibilização da legislação trabalhista e do mercado de trabalho, com ênfase na modalidade de contratação intermitente. Tem experiência com análise documental, pesquisa qualitativa, análise de indicadores socioeconômicos, coleta de dados em bases governamentais e avaliação de políticas públicas

RESUMO

Uma das primeiras proposições para criação de um estatuto da igualdade racial trazia consigo a criação de um fundo destinado exclusivamente para políticas antirracistas. O estatuto, contudo, foi promulgado em 2010 sem contar com tal mecanismo. O objetivo deste trabalho é estimar o quanto o fundo teria arrecadado se tivesse sido implementado junto com o estatuto. Traça-se, também, um comparativo entre esse cenário e a execução orçamentária para igualdade racial no mesmo período (2010-2023). Conclui-se pela necessidade da criação de um fundo com essa natureza e finalidade.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas; Igualdade racial; Antirracismo; Orçamento público.

Introdução

Este trabalho trata dos mecanismos de financiamento para políticas de promoção da igualdade racial (PIR). Portanto, parte do entendimento de que, sim: o Brasil é um país racista, cuja realidade étnico-racial decorre dos processos históricos da formação brasileira (Guimarães, 2009), fazendo com que tal realidade seja um de seus aspectos “estruturais” (Almeida, 2021). Também se tem como pressupostos que as estratégias e políticas de enfrentamento dessa realidade resultam das lutas dos movimentos negros (Domingues, 2007), de sua interação com o estado brasileiro e com outros movimentos sociais (Moura; Ramos, 2020), sendo uma interpretação equivocada dizer que qualquer discurso ou ação de combate ao racismo sejam importados e exógenos a nossa realidade.¹ Portanto, trata-se de um grande e notório “problema público”, demandando a intervenção do Estado através da implementação de políticas públicas (Secchi; Coelho; Pires, 2023), as quais só se materializam com a devida destinação de recursos (Oliveira, 2009).

Em comparação com o longo período de segregação, violência e violação de direitos –que compreende desde o início do período colonial, passando pelo simulacro do pós-abolição (Fraga, 2018) até chegar à promulgação da Constituição de 1988, considerada como um divisor de águas para a agenda antirracista (Silvério; Trindade, 2012) –, a recente trajetória de institucionalização das políticas de igualdade racial (Rios; Campos; Lima, 2022; Silva; Calmon; Silva, 2021) pode ser considerada curta, mas sem perder sua importância de vista.

Antes mesmo da promulgação da Constituição, em 1988 foi constituída no governo federal a Fundação Cultural Palmares, destinada à preservação e promoção da cultura afro-brasileira. No início dos anos 2000, pela primeira vez, o alto escalão do executivo federal passou a contar com uma secretaria destinada à execução de uma agenda de igualdade racial que fosse transversal, em coordenação com outros órgãos do governo, com outros entes nacionais, com a sociedade civil e com a iniciativa privada. Sobre a perspectiva da transversalidade, tão presente nas normas de promoção da igualdade racial, convém entender que:

É nesse espírito que também são estabelecidas a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNIR) (Brasil, 2003a), o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) (Brasil, 2009), o Estatuto da Igualdade Racial (EIR)² (Brasil, 2010) — bem como o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), criado pelo estatuto, mas que só ganhou regulamentação e começou a ser implementado em 2014 (MOREIRA, 2022a). Assim, o mito da democracia racial, superado em números e evidências por inovadores e clássicos estudos da segunda metade do século XX (Hasenbalg, 1996; Guimarães, 1999, 2006), passou a ter como adversária a implementação de normas, órgãos, instituições e mecanismos de sustentação de uma agenda antirracista – o que Jaccoud (2009) chamou de passagem do “paradigma da democracia racial” para o “paradigma da igualdade racial”.

Ainda que um intenso trabalho tenha sido feito ao longo desse período, os principais indicadores sociais do país, nos mais diversos âmbitos, continuam constatando as disparidades entre a população branca, negra e indígena. A população negra, por exemplo, tende a estar mais alocada nas ocupações e setores que exigem menores níveis de instrução e que remuneram menos; o rendimento médio da população branca, em 2022, foi 64,2% maior do que o da população declarada preta ou parda, sendo as mulheres pretas ou pardas as mais prejudicadas nessa escala (IBGE, 2022). O estudo ainda apontou que, qualquer que fosse o nível de instrução, o rendimento por hora trabalhada da população branca foi maior.



Também por conta dos percalços no mercado de trabalho, que prejudica os rendimentos e dificulta a inserção, o conjunto de pessoas pretas ou pardas somava 70% do total de pessoas consideradas pobres ou extremamente pobres (IBGE, 2022).

No que diz respeito ao acesso à educação, pretos e pardos sofrem mais quando se avalia o desempenho na educação básica, que é bastante afetado por disparidades de renda, estrutura familiar das famílias negras, escolaridade dos pais e estrutura da rede de ensino, e esta tende a ter uma qualidade pior nas escolas alocadas em territórios onde a população negra é maioria⁴ (Hasenbalg, 1987; Hasenbalg; Silva, 1990; Soares; Alves, 2003; Alves; Soares; Xavier, 2016).

Tendo este pano de fundo, e sem ignorar essas e muitas outras evidências que, se relatadas, extrapolariam a delimitação do escopo deste trabalho, torna-se inevitável considerar a constatação de Edward Telles:

Em algum momento, muitos analistas acreditam que deve-se extinguir o conceito de raça uma vez que esse não tem valor, exceto para criar injustiças. O caso brasileiro mostrou que isso não é uma solução plausível. De fato, essa atitude pode piorar a desigualdade racial. O Estado brasileiro evitou qualquer intervenção baseada em raça contra ou a favor dos negros por cerca de um século. No entanto, a discriminação racial e a desigualdade racial persistiram. A raça tem sido usada consistentemente para excluir não-brancos ao longo de toda a história do Brasil, apesar da retórica inclusiva. Os estados devem continuar a monitorar a raça para documentar a desigualdade e injustiça e tomar as medidas corretivas necessárias. A sociedade precisa notar a raça para que todos possam aprender a conviver de forma mais humana uns com os outros e a conviver com as diferenças [...] Por mais desagradável que o pensamento racial possa ser, os ganhos reais somente serão alcançados quando a questão racial for considerada de forma apropriada e então será possível alcançar uma verdadeira democracia racial. (Telles, 2003, p. 158-159. Grifo nosso)

Levando-se em conta que, recentemente, o país enfrentou um duro momento de desmonte⁵ da agenda de promoção da igualdade racial (Ipea, 2022), entende-se a necessidade de se fortalecerem as normas, instituições e mecanismos existentes, bem como alargar as possibilidades de atuação do Estado e da sociedade civil no enfrentamento ao racismo e às desigualdades raciais. Para tanto, exige-se a disposição de recursos orçamentários para a realização de tais políticas públicas.

O presente trabalho procura incidir sobre essa discussão, tendo em mente que “a agenda da igualdade racial esteve historicamente marcada por sua pequena importância no conjunto das políticas orçamentárias” (Ipea, 2023, p. 264). Uma proposta para contornar essa questão é a criação de um Fundo de Promoção da Igualdade Racial, a qual não vingou durante os debates em torno do Estatuto da Igualdade Racial, mas tem persistido ao longo do tempo. Nas próximas seções, discutem-se as linhas gerais dessas propostas e se estabelece uma comparação com o orçamento destinado à igualdade racial entre 2010 e 2023. O período foi escolhido a fim de projetar o quanto o fundo teria arrecadado se tivesse sido criado junto com o estatuto.



Na seção seguinte, debate-se a metodologia utilizada para o estudo. Posteriormente, são apresentadas as principais propostas para criação do fundo no Congresso Nacional; discute-se a execução orçamentária em políticas de promoção da igualdade racial (PIR) no período selecionado, com base em dados do governo federal, e, em seguida, compara-se este levantamento com as projeções de arrecadação do fundo. Por fim, a conclusão do trabalho avalia seus principais achados.

Metodologia

Este trabalho tem por objetivo geral, como destacado, responder à seguinte questão: se tivesse sido aprovado junto com o Estatuto da Igualdade Racial (EIR), quais diferenças, características e possíveis impactos teria tido o Fundo de Promoção da Igualdade Racial (FIR) em relação ao orçamento para políticas de promoção da igualdade racial (PIR) no período 2010-2023?

Como desdobramentos do objetivo geral, tem-se por objetivos específicos: (i) estimar o volume de arrecadação para cada um dos dois modelos de FIR propostos; (ii) estimar a diferença de arrecadação entre os dois modelos; (iii) localizar e analisar os programas e ações orçamentárias para PIR nos Planos Plurianuais (PPAs) em vigência entre os anos 2010 e 2023; (iv) levantar o orçamento anual previsto e efetivamente gasto com políticas de PIR no período em questão; e (v) comparar os gastos realizados com a estimativa de arrecadação do FIR.

Para atender aos objetivos específicos i e ii, foi realizada uma pesquisa documental (Cellard, 2014), tendo-se buscado os projetos de lei que se propunham a criar um fundo nacional destinado à políticas públicas de igualdade racial. Tais projetos foram procurados nas bases de dados e sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Pesquisa documental também foi realizada para apurar os PPAs que estiveram em vigência entre 2010 e 2023, de modo a atender ao objetivo específico iii. As buscas foram realizadas no site do atual Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

No caso dos PPAs, cuidou-se de verificar não só os espelhos onde constam os programas orçamentários previstos para cada período de vigência do PPA, como também portarias, decretos e leis que modificassem o PPA, realizassem correções nos anexos da lei promulgada onde constam os espelhos dos programas ou estabelecessem modificações na forma de lançamento dos gastos nos sistemas de controle do governo federal. Uma vez apuradas essas informações, os gastos puderam ser buscados com base nessas referências.

Porém, é possível que haja divergências ou incongruências entre os programas e ações constantes na documentação oficial e aqueles efetivamente lançados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Logo, além de consultar a legislação, também foi empreendida uma busca por palavras-chave no Siop, a fim de localizar possíveis gastos indexados no sistema de maneira diferente do previsto na documentação. Os termos de busca utilizados foram: “negr...”, “racismo”, “racial”, “indígena...”, “cigan...”, “terreiro”, “étnico...” e “afro...” ou “afro-...”. As buscas foram realizadas nos seguintes campos do sistema e conforme a seguinte ordem: 1. Programa; 2. Ação; 3. Objetivo; 4.

Plano Orçamentário e 5. Localizador. Reitera-se que foram utilizadas somente informações sobre gastos e orçamento destinados aos grupos de interesse para a agenda da igualdade racial, como a população negra, povos indígenas, quilombolas, ciganos e povos de terreiro. As rubricas destinadas a políticas de igualdade, inclusão e ações sociais para públicos difusos, mesmo que englobando os grupos de interesse para esta pesquisa, não foram consideradas. Por exemplo:

Incluiu-se: Plano orçamentário 000H – Valorização do Papel das Mulheres Indígenas (PPA 2020-2023).

Excluiu-se: Iniciativa 05DI – Capacitação de mulheres negras, indígenas, lésbicas, bissexuais, transexuais, jovens, idosas e mulheres com deficiência em políticas públicas sobre: transexualidade e travestilidade, homo/lesbo/transfobia, racismo institucional, intolerância religiosa, discriminação geracional e discriminação de pessoas com deficiência (PPA 2016-2019).

Assim, com os resultados da pesquisa realizada nos PPAs e no Siop em mãos, pôde-se rastrear os gastos realizados nos programas e ações encontrados, a fim de dispor das informações necessárias para responder aos objetivos específicos iv e v.

2. Um fundo para a promoção da igualdade racial: tentativas de criação e desenhos para arrecadação

Em junho de 2000, o então deputado Paulo Paim (PT/RS) apresentou a primeira proposta de criação de um Estatuto da Igualdade Racial, por meio do Projeto de Lei nº 3.198, de 2000. Parte do desenho da norma estava prescrita nessa primeira tentativa; mecanismos de financiamento, contudo, ainda não constavam. A matéria não foi muito longe na Câmara. Três anos depois, já senador da república, Paim apresentou outra proposta, o Projeto de Lei do Senado nº 213, de 2003. Neste, especificamente, o parlamentar já introduziu a criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial, voltado à “[...] implementação de políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos afro-brasileiros” (Brasil, 2003b).

Por se tratar de uma proposta com impactos financeiros, foi apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), na qual, no parecer do relator, senador César Borges, a proposta foi bem recebida e defendida, sob o pretexto de que:

Do ponto de vista financeiro, podemos observar que, a despeito da abrangência e da relevância das ações propostas, estas, em seu conjunto, não deverão implicar em custos substancialmente mais elevados.



Ao contrário, o redirecionamento dos programas e projetos, agora priorizando a população negra, faz com que a maior parcela destas ações não corresponda ao aumento do gasto público, mas apenas sua realocação nas diferentes áreas de atuação governamental. Com efeito, grande parte das ações previstas no Estatuto da Desigualdade Racial não envolve, necessariamente, novos aportes de recursos [...]. (Brasil, 2005a)

Contudo, o entendimento do parecer foi de que a criação do FIR esbarraria em algumas previsões constitucionais. Citam-se:

Art. 61.

[...]

Parágrafo 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios (Brasil, 2023).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

[...]

Parágrafo 9º. Cabe à lei complementar:

[...]

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (Brasil, 2023).

Art. 167. São vedados:

[...]

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa (Brasil, 2023).

Com base neste entendimento, o posicionamento da CAE foi por trocar a expressão “Fica criado o Fundo de Promoção da Igualdade Racial” por “Fica autorizada a criação do Fundo Nacional de

Promoção da Igualdade Racial”, delegando ao Poder Executivo a tarefa de regulamentar o fundo. Apesar de a proposta também ter passado pelas comissões de Educação e Assuntos Sociais, ao chegar à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o projeto sofreu uma série de modificações. Dentre elas, o relator na CCJ, senador Rodolpho Tourinho, entendeu que a proposta construída na CAE não teria sido suficiente para tratar da inconstitucionalidade do texto.

Por isso, optou por reestruturar a questão orçamentária no projeto. O capítulo do estatuto que antes versava sobre o “Fundo de Promoção da Igualdade Racial” passou a versar sobre o “Financiamento das Iniciativas de Promoção da Igualdade Racial”. Em vez de criar ou delegar ao Poder Executivo a criação do fundo, estabeleceu que:

Art. 31. Os planos plurianuais e os orçamentos anuais da União poderão prever recursos para a implementação dos programas de ação afirmativa a que se refere o inciso VII do art. 5º desta Lei e de outras políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população afro-brasileira [...]. (Brasil, 2005b)

Foi com essa reestruturação que o projeto foi aprovado, em 2005, no Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados para apreciação. Lá, o projeto foi recepcionado em novembro daquele ano, como Projeto de Lei nº 6.264, de 2005. Foi determinada a abertura de uma comissão especial para instruir a matéria, mas os trabalhos só tiveram início, mesmo, em março de 2008. Em seu primeiro parecer, o relator, deputado Antônio Roberto, sublinhou em seu relatório que a supressão da proposta de criação do fundo ainda no Senado significou, “do ponto de vista substantivo”, um “retrocesso”; porém, que poderia “[...] vir a ser compensado pela destinação orçamentária de recursos para a Secretaria Especial da Presidência da República criada especificamente para formular e implementar políticas de promoção da igualdade racial” (Brasil, 2008). No ano seguinte, o projeto foi aprovado na Câmara e, em 2010, portanto após uma década de debate legislativo, foi transformado na Lei nº 12.288.6

Após seis anos de vigência do estatuto, o senador Paulo Paim, junto de outras senadoras e outros senadores, encaminhou uma nova proposta de criação de um Fundo de Promoção da Igualdade Racial, desta vez não como lei ordinária, mas como uma proposta de emenda à Constituição. Assim, em junho daquele ano começou a tramitar no Senado o Projeto de Lei do Senado nº 33, de 2016, sob a justificativa de que:

É intuitivo que a execução de qualquer política pública depende da disponibilidade de recursos financeiros adequados. Assim, idealizamos a criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial, sob o manto da Constituição da República. Com essa medida, entendemos que serão assegurados recursos públicos suficientes para a formulação e a execução de políticas públicas de caráter identitário voltadas à população negra. (Brasil, 2016)

Um primeiro relatório com voto favorável, de autoria da senadora Lídice da Mata, foi recepcionado em outubro de 2017. Tendo ocorrido o fim de mandato da senadora, em 2018 a matéria foi redistribuída e atribuída ao relator senador Weverton, que apresentou basicamente o mesmo relatório anterior, também favorável e não constatando qualquer inconstitucionalidade, ilegalidade ou vício no texto. Em 2022, ao final de legislatura, foi arquivada com base no regimento interno e, a pedido, desarquivada em 2023 para que voltasse a tramitar. Até o momento, a matéria aguarda



nova relatoria para dar seguimento aos trâmites legislativos.

Em 2020, no âmbito da celebração de uma década do Estatuto da Igualdade Racial⁷, e em meio a casos memoráveis de racismo na esfera pública, houve pressão para que o projeto fosse analisado no Senado, reforçando e dando substância às demais políticas de promoção da igualdade racial que o país foi construindo ao longo da última década (Agência Senado, 2020a, 2020b, 2020c). Assim, o imbróglio envolvendo tanto a construção do estatuto quanto do fundo ilustram a morosidade e a tensão política que tomam conta dos projetos que intentam combater as desigualdades raciais e formular mecanismos e ferramentas para sua superação.

Por fim, na Tabela 1 contrapõem-se as propostas de criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial, sinalizando, sobretudo, as diferenças quanto aos mecanismos de arrecadação. Em seguida, cuida-se de analisar os dados conforme a metodologia aqui adotada. Inicialmente, discute-se o orçamento dispensado às políticas de PIR entre 2010 e 2023. Posteriormente, projeta-se uma arrecadação para o FIR segundo cada uma das propostas apresentadas, para, então, comparar os dois cenários.

Tabela 1 – Projetos de Lei para criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial

PROJETO E AUTORIA		
	Projeto de Lei do Senado nº 213, de 2003 Senador Paulo Paim	Projeto de Emenda Constitucional nº 33, de 2016 Senador Paulo Paim et al.
FONTES DE RECURSOS	• 0,125% das receitas correntes da União, excluídas as transferências para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as receitas tributárias; • 1% do prêmio líquido dos concursos de prognósticos; • transferências voluntárias de demais entes; • doações voluntárias de pessoas físicas; • doações voluntárias de empresas privadas e organizações não governamentais; • doações voluntárias de outros fundos; • doações por meio de convênios, tratados e acordos internacionais; • custas judiciais arrecadadas em processos que envolvem discriminação racial ou racismo; e • condenações pecuniárias.	• 1% da arrecadação com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e • 3% da arrecadação do Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP).
ALVO DE INVESTIMENTOS	• Educação e emprego; • pesquisas nas áreas de educação, saúde e emprego; • incentivo à criação de programas e veículos de comunicação específicos para PIR; • incentivo à criação de microempresas administradas por afro-brasileiros; • concessão de bolsas de estudo; • apoio a programas e projetos dos demais entes federados e da sociedade civil; e • defesa da cultura, memória e tradições africanas e afro-brasileiras.	• Políticas públicas em diversas áreas; e • ênfase nas políticas públicas para habitação, educação e formação profissional.

Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

3. Orçamento para promoção da igualdade racial

Execução Orçamentária no período

No Brasil, o orçamento público e a saúde fiscal do governo central têm sido pontos de grande preocupação e, portanto, e não podendo ser de outra maneira, de disputa política. Sucessões de déficits, elevação da dívida pública e deterioração do cenário macroeconômico nos últimos anos prejudicaram o investimento público em setores importantes da economia, assim como o aporte de recursos em políticas públicas necessárias para enfrentar, por exemplo, nossas desigualdades estruturais (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020; Castro, 2019; Roubicek, 2023).

Além da crise econômica pressionando as receitas do governo – crise esta intensa a ponto de alguns teóricos defenderem que o país enfrentou, recentemente, não uma recessão, mas uma depressão (Sicsú, 2020) –, as mudanças no cenário político-institucional (em parte decorrentes da queda no nível de bem-estar da população como efeito colateral da crise econômica) também suscitaram drásticas mudanças no comando do Planalto.

Primeiro, o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff levou o seu vice, Michel Temer, ao posto de chefe do Executivo, acarretando não só uma troca de mandatário, mas uma guinada na condução da política econômica – a qual, mesmo ao longo dos governos petistas, e especialmente no segundo de Rousseff, também misturou políticas desenvolvimentistas com políticas neoliberais (Silva; Bandeira, 2021). Em seguida, a turbulenta eleição de 2018 alçou Jair Bolsonaro ao posto de presidente da República, dando sequência e aprofundando o ciclo de austeridade fiscal iniciado por Temer.

Como resultado desses eventos, estudos como o do Inesc (2022) apontaram os efeitos da austeridade fiscal sobre as políticas públicas na área da saúde, educação, meio ambiente, direitos dos povos indígenas, quilombolas, mulheres e igualdade racial. A instituição atribuiu grande responsabilidade pela queda de financiamento nessas áreas ao “teto de gastos”, introduzido na governança orçamentária após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 95, de 2016, herança do governo Temer. Porém, destacam-se também as escolhas políticas do governo Bolsonaro na condução do erário.

Publicações do IPEA (2021a, 2021b) sinalizam que o PPA 2020-2023, elaborado pela gestão de Bolsonaro, traduziu para o orçamento público o discurso político belicoso e ideológico que dá forma ao grupo (Moreira, 2022b). Evidência disso é que, nessa peça de planejamento de médio prazo não constam termos como “desigualdades étnico-raciais” e nem “de gênero”, por exemplo. A programação na área de direitos humanos foi centralizada pela defesa e promoção da “família”, um dos pilares de sustentação da retórica do grupo político.

Além de evitar tocar em características e problemas estruturais da sociedade brasileira, do ponto de vista semântico ou pragmático, a organização do PPA também foi prejudicada por uma decisão metodológica. Em vez de fracionar a atuação na área de direitos humanos em programas, tal como nos PPAs anteriores, a gestão de Bolsonaro formulou um único programa orçamentário para o período, chamado de “Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para todos”. A organização das atividades de governo foi bastante prejudicada pela falta

de detalhamento, especificação e transparência nos gastos, conforme assinalam, também, outros estudiosos (Ipea, 2021b; Inesc, 2022; Nascimento; Gonçalves; Machado, 2023; Brasil, 2021).

Em um relatório encaminhado à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, destacou-se a ingerência do então governo na condução da agenda antirracista, sinalizando não só a notável perda de recursos para frentes importantes, como as políticas para quilombolas, políticas de valorização da cultura afro-brasileira (especialmente por meio da Fundação Cultural Palmares) e demais políticas de igualdade racial, mas também a desarticulação dessas agendas em comitês, conselhos etc.:

O orçamento executado no âmbito de políticas públicas direcionadas para a população quilombola, que já era exíguo, vem caindo nos últimos anos, passando de cerca de 14 milhões de reais em 2012 para pouco mais de 5 milhões de reais em 2019, em valores corrigidos. O Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola reuniu-se apenas uma vez no ano de 2019 e não funcionou no ano de 2020, indicando uma desativação da agenda, na prática. (Brasil, 2021, p. 98)

A Fundação Cultural Palmares, instituição cuja finalidade estabelecida em lei é a de “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira”, também viu seus recursos já modestos tornarem-se ainda mais exíguos nos últimos anos. Enquanto em 2012 foram executados cerca de 6,5 milhões de reais no âmbito das políticas da Fundação, em 2019 esse valor cai para 837.718 mil reais, em valores corrigidos. Além disso, a Fundação vem se afastando de suas missões definidas em lei por meio de decisões como a de não dar suporte ao Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. (Brasil, 2021, p. 100)

Os recursos destinados ao combate ao racismo e promoção da igualdade racial a cargo da SNPIR também sofreram drástica redução nos últimos anos, à exceção do ano de 2018 [...]. Além disso, a SNPIR deixou de publicar programação das ações, metas e prioridades do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), conforme estabelecido no artigo 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e no Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009. É válido dizer que o Decreto nº 10.087, de 2019, assinado pelo Presidente da República, extinguiu o Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR. Questionou-se então ao MMFDH e à SNPIR, por meio do RIC nº 1.122/2020, acerca do impacto da extinção do referido Comitê no planejamento, execução e monitoramento do plano em questão. (Brasil, 2021, p. 101)

Tal processo de desmonte de políticas públicas (policy dismantling) no governo Bolsonaro (Ipea, 2022), portanto, afetou não só as políticas de gênero, para povos indígenas, para o meio ambiente, dentre outras, como também comprometeu a trajetória histórica, embora em alguns momentos inconsistente e irregular, de institucionalização das políticas de igualdade racial (Mesquita, 2021; Campos, 2021).

Na Tabela 2 traça-se o orçamento voltado para igualdade racial, conforme a metodologia e os procedimentos adotados. Em todo o período, a dotação disponibilizada para a igualdade racial alcançou R\$ 22,1 bilhões em valores nominais, dos quais R\$ 20,6 bilhões foram empenhados e R\$ 17,1 bilhões, efetivamente pagos – respectivamente, 93,2% e 77,4% do montante.

Tabela 2 - Execução orçamentária dos programas e ações de promoção da igualdade racial (em milhões de reais)

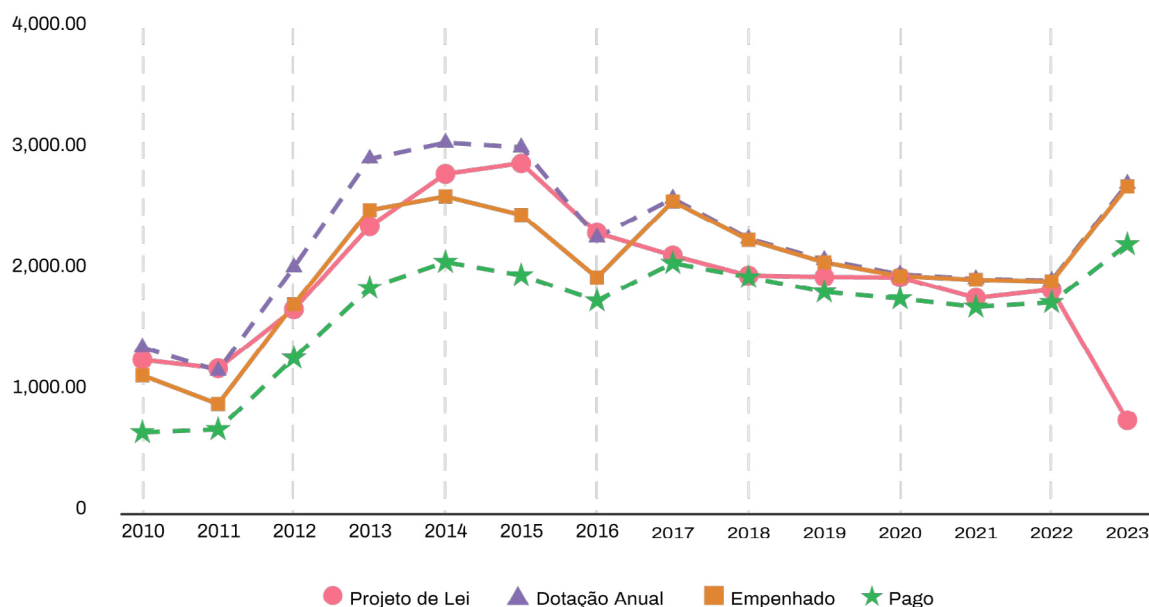
ANO	PROJETO DE LEI		DOTAÇÃO DISPONÍVEL		EMPENHADO		LIQUIDADO		PAGO	
	nominal	defla.	nominal	defla.	nominal	defla.	nominal	defla.	nominal	defla.
2010	589,31	1.272,59	636,65	1.374,82	530,21	1.144,96	328,89	710,23	311,62	672,94
2011	593,63	1.202,09	583,70	1.181,98	448,90	909,02	351,79	712,38	344,38	697,37
2012	880,46	1.689,42	1.061,44	2.036,68	901,58	1.729,94	671,90	1.289,24	670,98	1.287,47
2013	1.308,14	2.373,02	1.616,42	2.932,26	1.382,10	2.507,18	1.036,79	1.880,77	1.028,09	1.864,99
2014	1.647,36	2.804,52	1.800,29	3.064,88	1.539,08	2.620,18	1.226,67	2.088,33	1.221,01	2.078,69
2015	1.876,95	2.892,37	1.964,26	3.026,93	1.601,61	2.468,07	1.286,61	1.982,66	1.277,92	1.969,28
2016	1.610,25	2.319,34	1.583,54	2.280,85	1.355,12	1.951,86	1.240,47	1.786,72	1.221,95	1.760,04
2017	1.521,96	2.132,37	1.857,75	2.602,84	1.840,83	2.579,14	1.486,81	2.083,13	1.477,38	2.069,91
2018	1.461,40	1.967,91	0,00	2.271,62	1.679,14	2.261,11	1.475,51	1.986,91	1.450,42	1.953,11
2019	1.500,45	1.956,42	1.607,72	2.096,29	1.592,22	2.076,08	1.418,12	1.849,07	1.405,43	1.832,52
2020	1.561,94	1.952,43	1.582,20	1.977,75	1.570,37	1.962,96	1.429,44	1.786,81	1.421,57	1.776,96
2021	1.579,06	1.782,42	1.718,11	1.939,38	1.712,15	1.932,66	1.528,34	1.725,17	1.514,06	1.709,06
2022	1.737,29	1.851,77	1.808,11	1.927,25	1.800,24	1.918,86	1.669,60	1.779,61	1.637,75	1.745,67
2023	759,25	773,07	2.675,69	2.724,40	2.654,08	2.702,40	2.226,08	2.266,61	2.183,27	2.223,02
Total	18.627,46	26.969,74	22.182,82	31.437,92	20.607,63	28.764,42	17.377,03	23.927,63	17.165,83	23.641,02

*Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP/MPO.

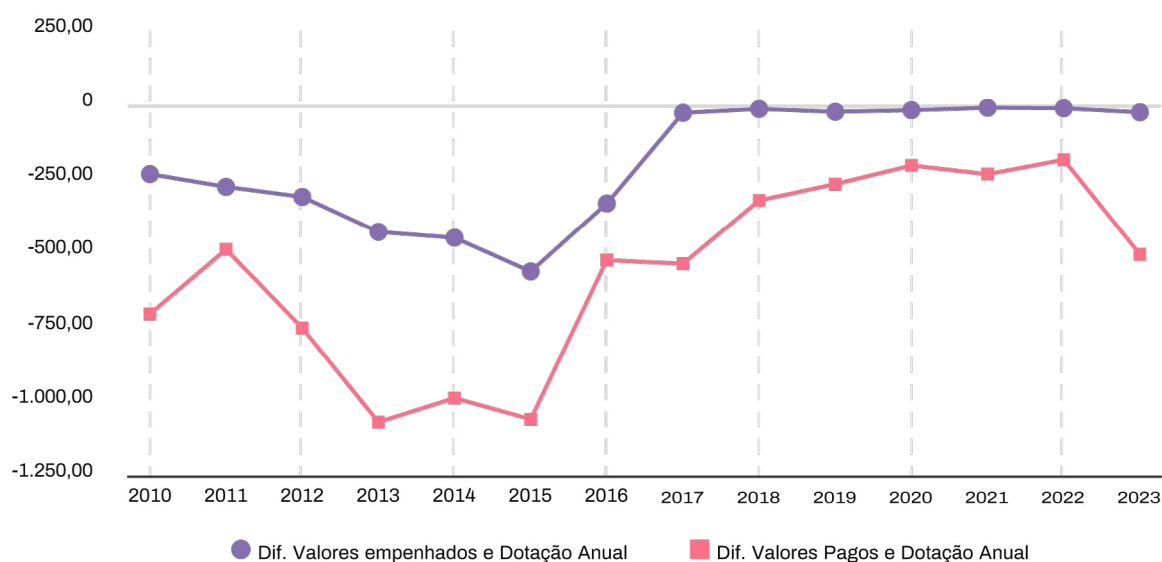
No Gráfico 1, visualiza-se que, do início ao fim da série, a tendência no período foi de elevação dos gastos, com forte crescimento entre 2012 e 2014, mas que foi perdendo força entre 2014 e 2022 – justamente o período em que houve desaceleração da economia, queda na arrecadação, políticas de austeridade fiscal e ascensão de um governo pouco preocupado com a agenda antirracista (Campos, 2021; Mesquita, 2021). O dispêndio de recursos volta a se elevar em 2023, com o adendo de que, tal como nos anos anteriores, o volume pago esteve bem abaixo da dotação disponível no ano (que inclui o orçamento reservado pela Lei Orçamentária Anual – LOA, disponibilização de recursos via emendas parlamentares, abertura de crédito junto ao Tesouro Nacional etc.).

Gráfico 1 - Evolução da execução orçamentária para valores deflacionados (em milhões de reais)*



*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.
Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP/MPO.

Gráfico 2 - Diferença entre valores empenhados e pagos para a dotação anual, série deflacionada (em milhões de reais)*



*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.
Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP/MPO.

Conforme já sinalizado, o volume de recursos pagos tende a ser menor que o volume disponível em toda a série histórica. As diferenças entre uma coisa e outra são demonstradas no Gráfico 2, acima. A diferença entre os valores empenhados e a dotação anual se alarga entre 2010 e 2015, quando ultrapassa R\$500 milhões em valores deflacionados. A tendência se reverte a partir de 2016, chegando-se próximo a 0 a partir de então; porém, com a ressalva que os créditos reservados para tais políticas também diminuíram no mesmo período, conforme demonstrado no Gráfico 1. Logo, a diferença entre valores empenhados e pago em relação à dotação anual diminui à medida que o orçamento aperta, indicando uma tendência não só de queda no volume de recursos, mas de que possivelmente os valores não gastos foram deslocados para outras pastas e áreas.

Já na Tabela 3, a seguir, dividiram-se os recursos conforme as principais dimensões de intervenção estabelecidas no Estatuto da Igualdade Racial (Brasil, 2010). Em seus títulos e capítulos, a norma atribui compromissos e deveres do Estado brasileiro nas áreas da saúde, educação, cultura, esporte e lazer, liberdade de consciência e crença, acesso à terra e moradia, trabalho e do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapiir). Uma vez que a intenção é comparar o orçamento aplicado a políticas de PIR com uma projeção do FIR, que era uma das propostas do estatuto, entendeu-se que poderia ser proveitoso fazer uso de tais dimensões do estatuto para avaliar de que forma os gastos realizados coadunam com a norma.

Tabela 3 – Execução de gastos por ano e por dimensão do EIR, em valores deflacionados (em milhões de reais)*

ANO	CULTURA		EDUCAÇÃO		INDÍGENAS E TERRITÓRIOS		LIBERDADE RELIGIOSA		MEIOS DE COMUNICAÇÃO		OUTRAS AÇÕES DE PIR		QUILOMBOLAS E TERRITÓRIOS		SAÚDE		SINAPIR		TERRA		TRABALHO	
	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO	DOTAÇÃO	PAGO
2010	21,59	9,32	64,56	15,84	1.034,08	575,67			1,57	1,18	67,35	18,06	159,26	51,52			24,88	1,08			1,51	0,28
2011	26,62	7,11			917,42	628,26	1,21		2,24	0,28	114,31	3,23	115,28	58,48			3,08				1,82	
2012	24,56	6,38	3,34	0,10	1.798,90	1.254,32			2,30		27,04	2,10	172,23	20,00	1,15		7,17	4,57				
2013	18,80	4,56	4,08	0,87	2.331,01	1.731,21			7,55		21,43	1,36	110,88	20,92					438,51	106,06		
2014	22,00	3,17	1,84	0,26	2.360,92	1.862,56			2,44		16,69	4,38	82,14	31,61					578,86	176,71		
2015	13,41	2,07	0,06	0,06	2.547,93	1.944,93			3,08		73,00	1,19	54,04	10,03			4,21		331,20	11,00		
2016	33,47	12,98			2.178,90	1.726,34					29,05	1,85	21,46	9,05			4,68	1,05	13,28	8,77		
2017	28,75	9,32			2.528,58	2.047,17					12,62	0,52	11,67	5,55			2,77	0,18	18,44	7,18		
2018	28,83	11,27			2.178,76	1.905,19					17,32	12,90	19,04	12,15			7,19	2,55	20,48	9,05		
2019	25,86	8,80			2.029,54	1.807,47					4,07	0,76	8,18	6,61			4,58	0,30	24,06	8,58		
2020	3,18		0,70		1.946,72	1.755,17					3,36	2,99	0,14		22,93	18,71	0,71	0,08				
2021	5,79		0,85		1.882,02	1.698,76					1,68	0,07	0,64	0,22	46,34	9,79	1,96	0,10	0,10	0,10		
2022	7,80		0,64		1.912,89	1.741,69					2,62	1,75	1,90	1,10			1,40	1,13				
2023	13,72		1,19		2.665,53	2.214,79			0,09	0,02	24,66	6,17	5,09				14,12	2,04				
Total	274,38	74,98	77,26	17,13	28.313,21	22.893,53	1,21	0,00	19,27	1,48	415,21	57,34	761,96	227,25	70,41	28,51	76,74	13,08	1.424,93	327,45	3,33	0,28

*Campos vazios dizem respeito à não execução de recursos nos respectivos período e dimensão. Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP/MPO.

Tabela 4 - Percentual de valores pagos em relação à dotação disponível para cada dimensão*

ANO	CULTURA	EDUCAÇÃO	INDÍGENAS E TERRITÓRIOS	LIBERDADE RELIGIOSA	MEIOS DE COMUNICAÇÃO	OUTRAS AÇÕES DE PIR	QUILOMBOLAS E TERRITÓRIOS	SAÚDE	SINAPIR	TERRA	TRABALHO
2010	43,2	24,5	55,7	0,0	74,7	26,8	32,3	0,0	4,3	0,0	18,3
2011	26,7	0,0	68,5	0,0	12,6	2,8	50,7	0,0	0,0	0,0	0,0
2012	26,0	3,0	69,7	0,0	0,0	7,8	11,6	0,0	63,8	0,0	0,0
2013	24,3	21,4	74,3	0,0	0,0	6,4	18,9	0,0	0,0	24,2	0,0
2014	14,4	14,1	78,9	0,0	0,0	26,3	38,5	0,0	0,0	30,5	0,0
2015	15,5	92,8	76,3	0,0	0,0	1,6	18,6	0,0	0,0	3,3	0,0
2016	38,8	0,0	79,2	0,0	0,0	6,4	42,2	0,0	22,4	66,0	0,0
2017	32,4	0,0	81,0	0,0	0,0	4,1	47,5	0,0	6,6	38,9	0,0
2018	39,1	0,0	87,4	0,0	0,0	74,5	63,8	0,0	35,5	44,2	0,0
2019	34,0	0,0	89,1	0,0	0,0	18,6	80,8	0,0	6,6	35,7	0,0
2020	0,0	0,0	90,2	0,0	0,0	89,1	0,0	81,6	11,5	0,0	0,0
2021	0,0	0,0	90,3	0,0	0,0	4,4	34,8	21,1	5,2	100,0	0,0
2022	0,0	0,0	91,0	0,0	0,0	66,8	57,7	0,0	80,8	0,0	0,0
2023	0,0	0,0	83,1	0,0	25,2	25,0	0,0	0,0	14,4	0,0	0,0
Total	27,3	22,2	80,9	0,0	7,7	13,8	29,8	40,5	17,0	23,0	8,3

*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP/MPO.

Na Tabela 4, aponta-se o percentual de valores pagos em relação à dotação anual para cada uma das dimensões, considerando os valores já deflacionados. Cabe a ressalva de que, além das referidas dimensões do estatuto, optou-se por incluir os campos “Indígenas e territórios” e “Quilombolas e territórios” para indexar as ações que são muito específicas para esses grupos, inclusive aquelas destinadas à identificação, demarcação e proteção de suas terras. Também foram incluídas “Outras ações de PIR” para classificar os gastos que não puderam ser atribuídos às demais categorias.

Ao longo do período, a dimensão “Indígenas e territórios” foi a que melhor apresentou execução de gastos em relação à dotação disponível para ela, com quase 81%. Já as ações voltadas para o fortalecimento da imagem de pessoas negras e outras ações nos meios de comunicação obtiveram o percentual mais baixo de execução, ficando à frente apenas das ações para liberdade religiosa. No campo “Saúde”, só foram encontradas execuções nos anos de 2020 e 2021, possivelmente porque ações para a área foram mobilizadas para sustentar as ações emergenciais durante a pandemia de Covid-19.

4. Estimativa de arrecadação do Fundo de Igualdade Racial

De acordo com o já exposto, duas propostas para o FIR estão em análise. A primeira, aquela apresentada no Projeto de Lei do Senado nº 213, de 2003, chamada de Modelo PL. Nela, 0,125% das receitas líquidas da União e 1% dos prêmios líquidos dos concursos de prognósticos seriam destinados ao fundo, além de outras fontes sobre as quais não é possível estabelecer projeções, tais como doações de pessoas físicas e transferências voluntárias de entes da federação. A segunda, aquela apresentada na Proposta de Emenda Constitucional nº 33, de 2016, chamada de Modelo PEC, cuja proposta é de que 1% da arrecadação com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e 3% da arrecadação com o Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) abastecessem o caixa do fundo.

Nas Tabelas de 5 a 8, dispõem-se o volume da receita da União no período, a arrecadação com o IPI e PIS/PASEP e informações relativas ao balanço financeiro da Loteria Federal, que inclui a arrecadação com os concursos, os repasses sociais para beneficiários previstos na legislação vigente – o que inclui, por exemplo, o Fundo Nacional da Cultura (FNC), o Fundo Nacional da Saúde (FNS) e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) – e o total distribuído em premiações (Caixa Econômica Federal, 2023).

A partir do desenho institucional proposto, o FIR teria arrecadado, no Modelo PL, R\$ 31,1 bilhões em valores deflacionados ao longo do período. Já no Modelo PEC, a arrecadação teria sido de R\$ 45,9 bilhões. Reiterando-se que o total dispendido para políticas de PIR, conforme debatido anteriormente, foi de R\$ 22,1 bilhões – uma diferença de 40,7% em relação ao Modelo PL e de 107,7% em relação ao Modelo PEC. Nos gráficos 3 e 4 adiante, ilustram-se as distâncias entre os modelos no período 2010 a 2023.

Já no Gráfico 5 pode-se perceber que a diferença entre os modelos diminui consideravelmente ao final da série, isso foi possivelmente ocasionado pela queda na arrecadação do IPI, conforme se verifica na Tabela 6. Analisando-se a disparidade em pontos percentuais, no Gráfico 6 vê-se que o Modelo PEC teria arrecadado por volta de 40% a 60% a mais entre 2010 e 2021, reduzindo a vantagem para pouco mais de 20% em 2022 e 2023.

Tabela 5 - Receita Líquida da União e respectivas transferências para o FIR (em milhões de reais)*

ANO	RECEITA LÍQUIDA DA UNIÃO		FUNDO DA IGUALDADE RACIAL	
	NOMINAL	DEFLACIONADO	NOMINAL	DEFLACIONADO
2010	785.161,00	1.695.517,18	981,45	2.119,40
2011	825.235,00	1.671.080,66	1.031,54	2.088,85
2012	900.893,00	1.728.623,49	1.126,12	2.160,78
2013	997.088,00	1.808.756,72	1.246,36	2.260,95
2014	1.023.013,00	1.741.615,28	1.278,77	2.177,02
2015	1.044.420,00	1.609.450,38	1.305,53	2.011,81
2016	1.089.150,00	1.568.762,65	1.361,44	1.960,95
2017	1.155.318,00	1.618.682,55	1.444,15	2.023,35
2018	1.232.274,00	1.659.367,11	1.540,34	2.074,21
2019	1.347.277,00	1.756.699,93	1.684,10	2.195,87
2020	1.204.298,00	1.505.373,10	1.505,37	1.881,72
2021	1.579.103,00	1.782.469,36	1.973,88	2.228,09
2022	1.856.100,00	1.978.404,18	2.320,13	2.473,01
2023	1.899.393,00	1.933.971,64	2.374,24	2.417,46
Total	16.938.723,00	24.058.774,22	21.173,40	30.073,47

*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 6 - Arrecadação com o IPI e respectivas transferências para o FIR (em milhões de reais)*

ANO	ARRECADAÇÃO COM IPI		FUNDO DA IGUALDADE RACIAL	
	NOMINAL	DEFLACIONADO	NOMINAL	DEFLACIONADO
2010	37.554,00	81.096,05	375,54	810,96
2011	41.470,00	83.975,73	414,70	839,76
2012	44.479,00	85.345,81	444,79	853,46
2013	44.076,00	79.955,59	440,76	799,56
2014	50.148,00	85.373,82	501,48	853,74
2015	48.586,00	74.870,99	485,86	748,71
2016	42.294,00	60.918,37	422,94	609,18
2017	48.032,00	67.296,24	480,32	672,96
2018	55.426,00	74.636,06	554,26	746,36
2019	52.685,00	68.695,40	526,85	686,95
2020	56.693,00	70.866,28	566,93	708,66
2021	71.288,00	80.468,90	712,88	804,69
2022	59.894,00	63.840,60	598,94	638,41
2023	59.328,00	60.408,07	593,28	604,08
Total	711.953,00	1.037.747,92	7.119,53	10.377,48

*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 7 - Arrecadação com o PIS/PASEP e respectivas transferências para o FIR (em milhões de reais)*

ANO	ARRECAÇÃO COM PIS/PASEP		FUNDO DA IGUALDADE RACIAL	
	NOMINAL	DEFLACIONADO	NOMINAL	DEFLACIONADO
2010	40.376,58	87.191,27	1.211,30	2.615,74
2011	41.584,10	84.206,78	1.247,52	2.526,20
2012	47.730,93	91.585,58	1.431,93	2.747,57
2013	51.065,40	92.634,64	1.531,96	2.779,04
2014	51.770,67	88.136,31	1.553,12	2.644,09
2015	52.901,53	81.521,21	1.587,05	2.445,64
2016	53.288,00	76.753,64	1.598,64	2.302,61
2017	59.268,40	83.039,24	1.778,05	2.491,18
2018	64.547,29	86.918,70	1.936,42	2.607,56
2019	64.609,59	84.243,74	1.938,29	2.527,31
2020	61.780,28	77.225,37	1.853,41	2.316,76
2021	75.040,27	84.704,41	2.251,21	2.541,13
2022	79.018,00	84.224,74	2.370,54	2.526,74
2023	83.458,89	84.978,26	2.503,77	2.549,35
Total	826.439,92	1.187.363,90	24.793,20	35.620,92

*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

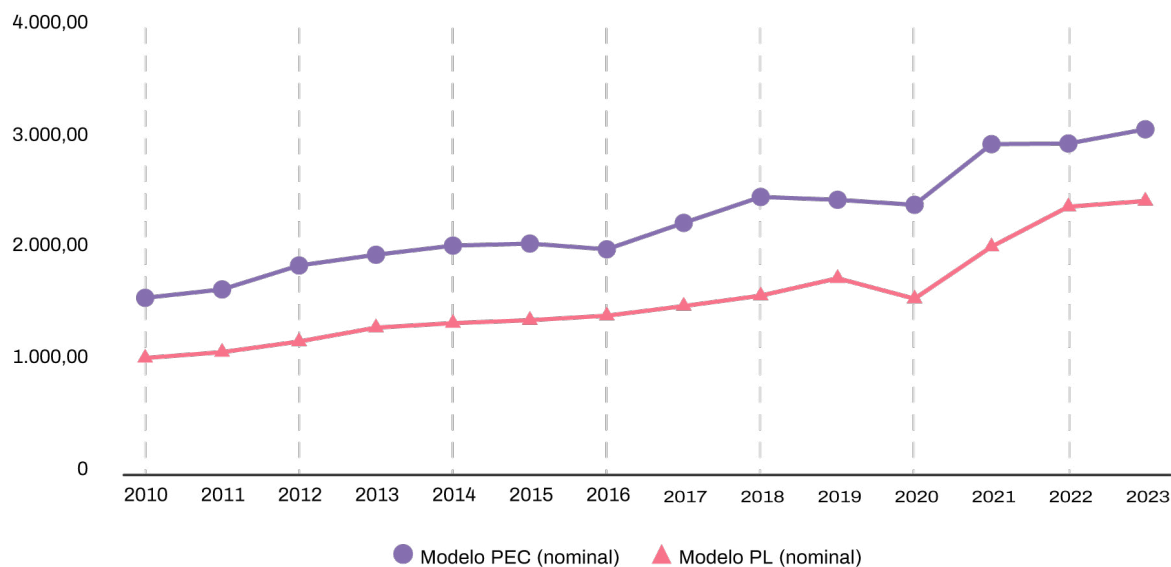
Tabela 8 - Arrecadação, repasses sociais, distribuição de prêmios pela Loteria Federal e respectivas transferências para o FIR (em milhões de reais)*

ANO	ARRECAÇÃO		REPASSES		PRÊMIOS		FUNDO DA IGUALDADE RACIAL	
	NOMINAL	DEFLAC.	NOMINAL	DEFLAC.	NOMINAL	DEFLAC.	NOMINAL	DEFLAC.
2010	8.813,97	19.033,35	4.126,40	8.910,77	3.078,18	6.647,18	30,78	66,47
2011	9.739,73	19.722,71	4.495,43	9.103,14	3.386,57	6.857,71	33,87	68,58
2012	10.490,07	20.128,23	4.892,34	9.387,36	3.613,71	6.933,94	36,14	69,34
2013	11.415,43	20.708,03	5.382,74	9.764,49	4.049,98	7.346,82	40,50	73,47
2014	13.532,91	23.038,94	6.379,27	10.860,30	4.776,73	8.132,08	47,77	81,32
2015	14.900,00	22.960,89	7.100,00	10.941,09	5.264,00	8.111,82	52,64	81,12
2016	12.836,15	18.488,62	6.167,21	8.882,97	4.519,00	6.508,96	45,19	65,09
2017	13.880,53	19.447,60	6.557,03	9.186,87	4.920,44	6.893,89	49,20	68,94
2018	13.900,00	18.717,59	6.600,00	8.887,49	4.895,00	6.591,56	48,95	65,92
2019	16.710,00	21.787,99	7.920,00	10.326,80	5.980,00	7.797,26	59,80	77,97
2020	17.100,00	21.375,01	8.000,00	10.000,00	5.900,00	7.375,00	59,00	73,75
2021	18.500,00	20.882,54	8.800,00	9.933,32	6.300,00	7.111,35	63,00	71,11
2022	23.230,00	24.760,70	10.891,80	11.609,49	7.840,00	8.356,60	78,40	83,57
2023	23.400,00	23.826,00	9.200,00	9.367,49	7.898,00	8.041,78	78,98	80,42
Total	208.448,79	294.878,19	96.512,21	137.161,59	72.421,61	102.705,97	724,22	1.027,06

*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados da Caixa Econômica Federal.

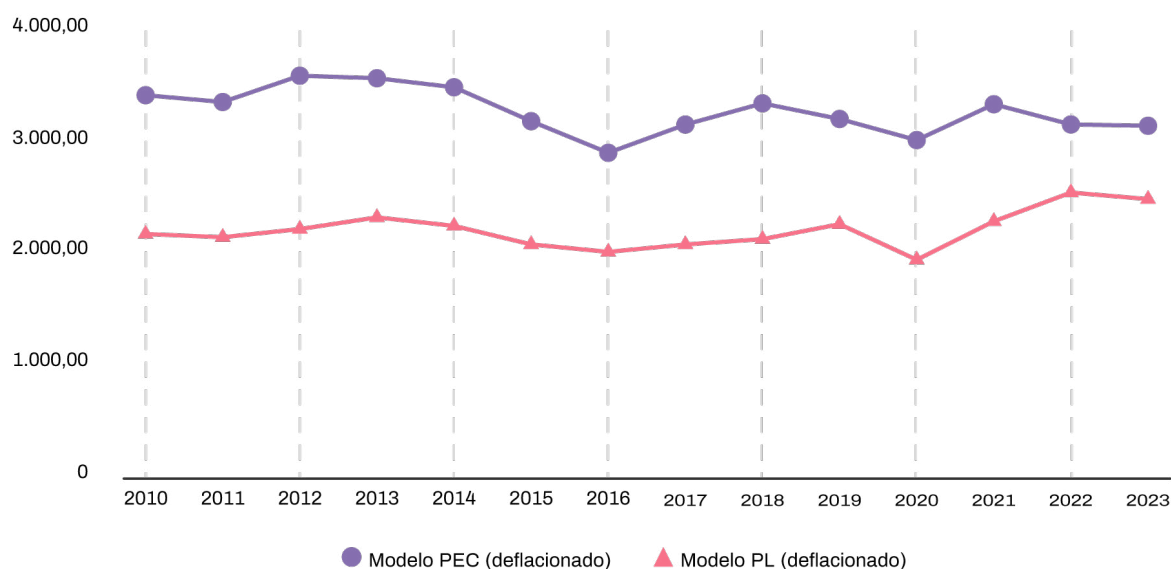
Gráfico 3 - Projeção de arrecadação do FIR em valores nominais (em milhões de reais)9*



*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados de Caixa Econômica Federal e Secretaria do Tesouro Nacional.

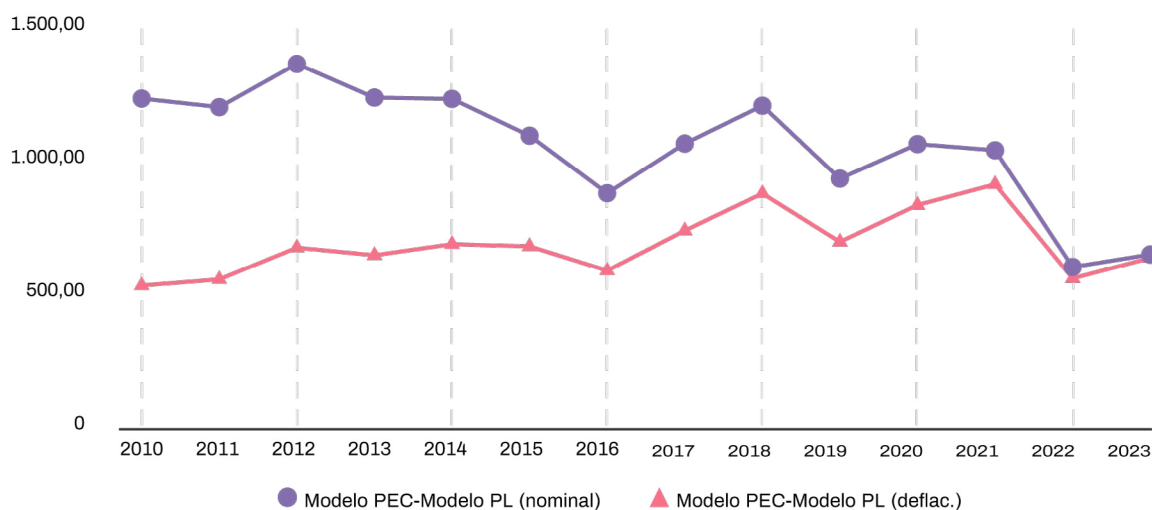
Gráfico 4 - Projeção de arrecadação do FIR em valores deflacionados (em milhões de reais)



*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

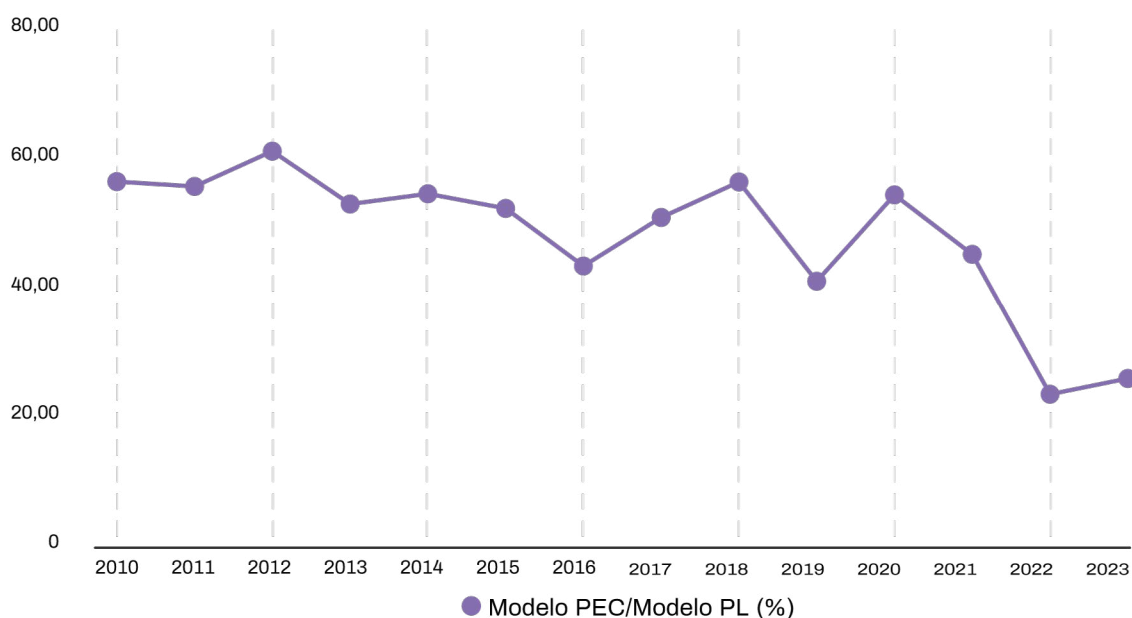
Gráfico 5 - Diferença no volume de arrecadação entre os modelos de FIR (em milhões de reais)*



*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Gráfico 6 - Variação no volume de arrecadação dos modelos de FIR para valores deflacionados

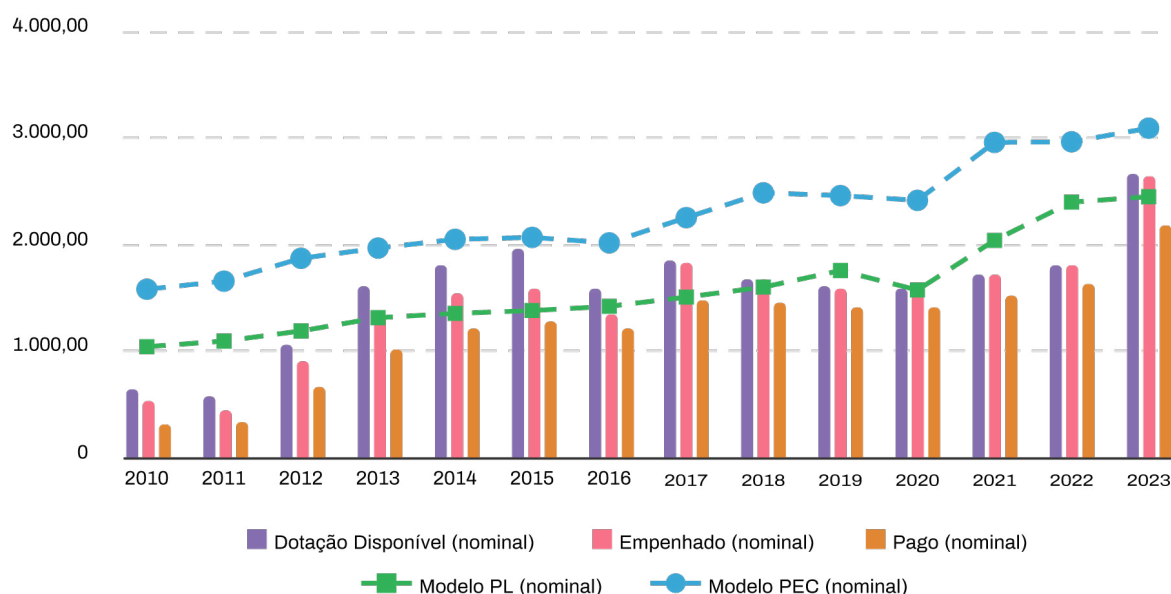


*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Uma vez que o volume de arrecadação do FIR teria sido maior do que o volume de gastos com políticas de PIR, os repasses para o fundo teriam superado o orçamento disponibilizado em toda a série, no caso do Modelo PEC, e em quase toda a série, com exceção do intervalo entre 2013 e 2018, no caso do Modelo PL. Em ambas as situações, os valores do fundo teriam sido maiores, contudo, do que os valores efetivamente gastos, conforme demonstrado nos gráficos 7 e 8.

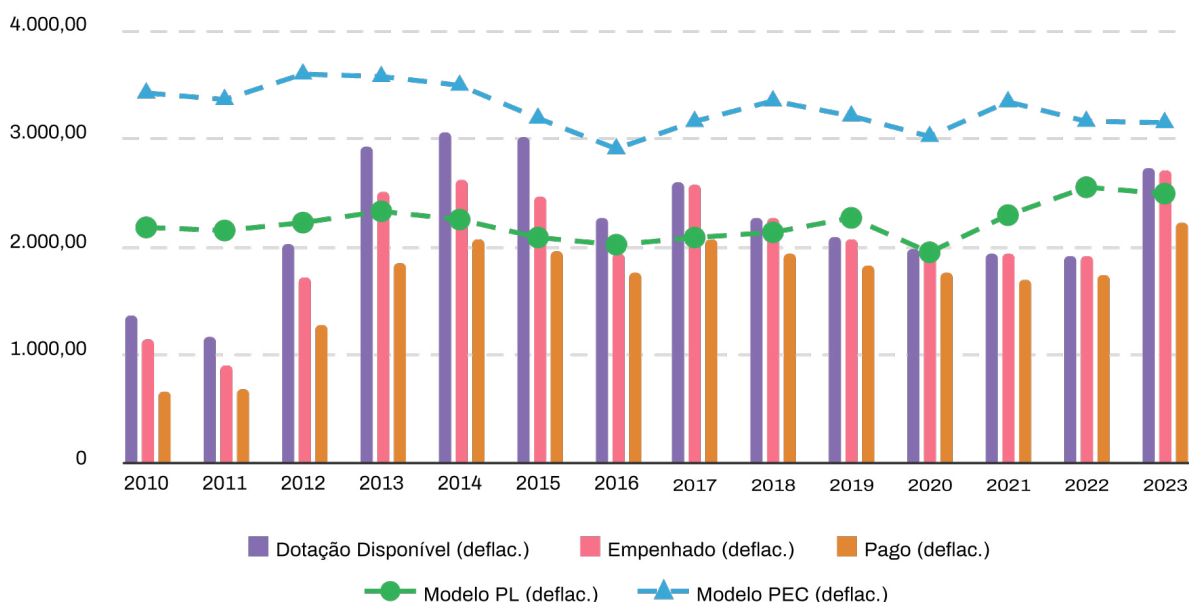
Gráfico 7 - Comparação entre execução orçamentária de programas e ações de PIR com projeção do FIR em valores nominais (em milhões de reais)*



*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados de Caixa Econômica Federal, Secretaria do Tesouro Nacional e SIOP/MPO.

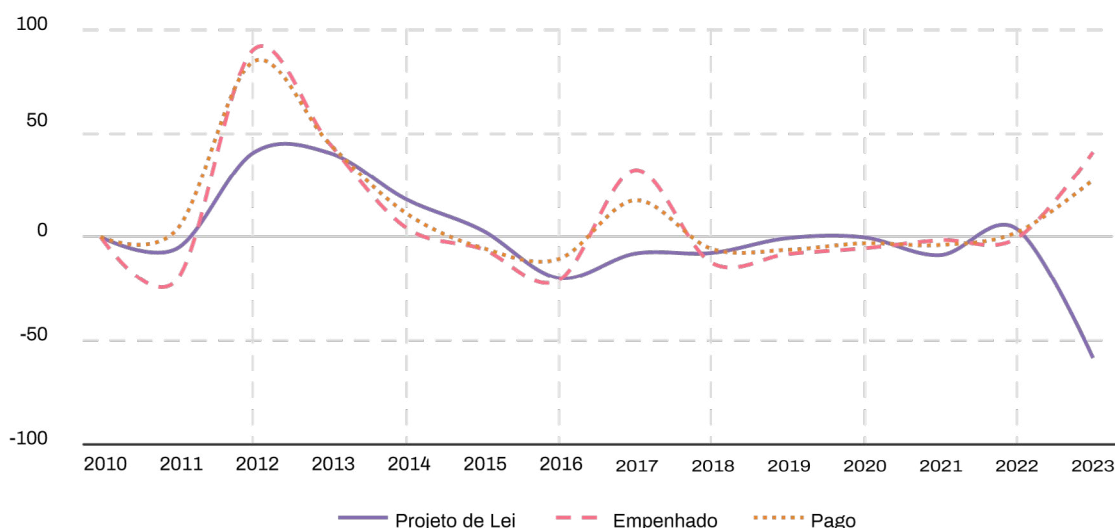
Gráfico 8 - Comparação entre execução orçamentária de programas e ações de PIR com projeção do FIR em valores deflacionados (em milhões de reais)*



*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados de Caixa Econômica Federal, Secretaria do Tesouro Nacional e SIOP/MPO.

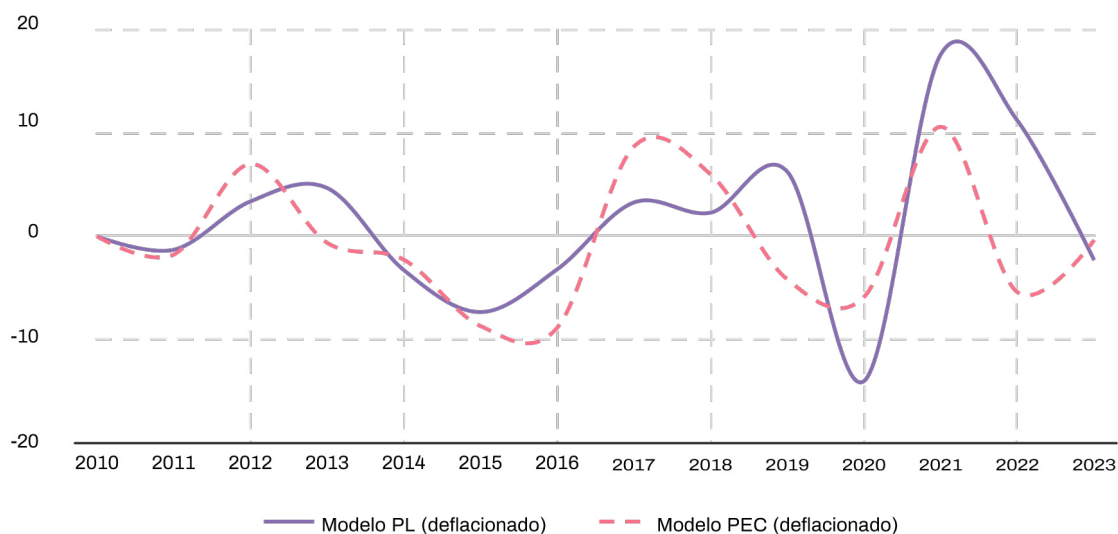
Gráfico 9 - Taxa de variação da execução orçamentária anual de programas e ações de PIR10*



*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP/MPO.

Gráfico 10 - Taxas de variação da projeção de arrecadação anual do FIR*



*Deflacionado pelo IPCA. Mês de referência: fev. 2024.

Fonte: Elaboração própria com dados de Caixa Econômica Federal e Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, para efeitos de comparação, vê-se a taxa de variação anual no orçamento para PIR no Gráfico 9. Os valores empenhados foram os que se destacaram quanto à taxa de variação, tendo havido variações ao longo de toda a série. Já o valor reservado pela Lei Orçamentária Anual apresenta um grande pico entre 2011 e 2013, seguido de uma queda até 2016, uma certa estabilidade até 2022, variando bruscamente, novamente, em 2023, quando a dotação via LOA encolheu quase 60% em relação ao ano anterior. Contudo, conforme discutido anteriormente, outras fontes de financiamento possivelmente aportaram os investimentos na área, fazendo com que valores empenhados e pagos crescessem acima do previsto em lei e subindo mais de 20% após um período de relativa estabilidade.

Já o aporte ao FIR, segundo o levantamento realizado e a partir do desenho nas propostas parlamentares, apresentaria muito mais estabilidade ao longo do período. A arrecadação, no caso do Modelo PEC, teria encolhido um pouco nos anos finais em razão da queda na arrecadação do IPI, ao passo que a variação, para cima, no Modelo PL aconteceria em razão do aumento na arrecadação dos concursos promovidos pela Loteria Federal, tal como se observa nos dados apresentados anteriormente. O que se pode concluir é que a criação de um fundo vinculado à arrecadação de impostos ou à receita traria mais previsibilidade, regularidade e estabilidade no levantamento de recursos para financiar políticas de promoção da igualdade racial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho cuidou de colocar em debate os mecanismos de financiamento das políticas de igualdade racial. Muitos são os estudos e levantamentos que apontam problemas na alocação de recursos destinados à agenda antirracista e ao cumprimento da legislação em vigência, incluindo o Estatuto da Igualdade Racial. Este diploma legal, em um de seus primeiros desenhos, trazia consigo a proposta e criação de um fundo nacional dedicado às políticas de PIR, justamente para evitar a descontinuidade e o esvaziamento dessas políticas públicas.

Então, fazendo-se uso de análise documental, levantaram-se as propostas de criação para o fundo, os diferentes modelos de arrecadação e projetou-se o quanto teria sido aportado nele se tivesse sido criado junto com a promulgação do estatuto. Também se estabeleceu uma comparação com orçamento executado em políticas de PIR ao longo do período. Assim, de acordo com o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho, pode-se concluir que: o volume de arrecadação do fundo teria sido maior, ao longo da série, do que o orçamento reservado e o orçamento efetivamente gasto com a igualdade racial.

Embora com desenhos diferentes, ambas as propostas, a do projeto de lei e a da emenda à Constituição, teriam garantido ao fundo muito mais recursos do que o Poder Executivo foi capaz, ou teve o interesse político, de alocar. Também se destaca que o atrelamento do fundo diretamente à arrecadação de impostos como o IPI e o PIS/PASEP tornaria o fundo mais robusto em volume de recursos. Outros estudos, porém, teriam de verificar quais os impactos disso sobre os demais setores e compromissos sociais a que se destinam os recursos desses impostos, a fim de aprimorar o desenho do fundo e impedir que a pretensão de resolução de um problema público acarrete outros.

Também é possível concluir, em concordância com os estudos mobilizados, que a capacidade de execução orçamentária tem tendência de queda ao longo da série. Mesmo quando a dotação cresceu em um ano em relação ao anterior, o montante empenhado e pago foi muito menor do que o disponibilizado inicialmente. E quando as diferenças entre uma coisa e outra foram pequenas, isso ocorreu justamente nos momentos em que a dotação caiu.

Assim, defende-se que a proposta de criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial merece ganhar destaque e ser debatida amplamente, tendo em vista que tal instrumento, independentemente de qual seja o seu desenho para arrecadação, tem o potencial de blindar as políticas de igualdade racial contra as mudanças político-institucionais e os ciclos de alternância político-ideológica no governo. Já que os recursos seriam definidos constitucionalmente, a decisão de alocação estaria atrelada a um conselho envolvendo governo e sociedade civil, e os recursos destinados ao enfrentamento ao racismo não poderiam ser deslocados para outras áreas. Não se trata de uma solução definitiva, mas é um importante passo adiante.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. K.; LIMA JÚNIOR, A. T. Igualdade racial. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2020.

AGÊNCIA CÂMARA. Fundo da Igualdade Racial é controverso. Agência Câmara, 19 nov. 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 17 mar. 2024.

AGÊNCIA SENADO. CCJ tem vista coletiva para PEC do Fundo de Promoção da Igualdade Racial. Agência Senado, 1 jun. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

_____. Implantação efetiva de Estatuto da Igualdade Racial ainda é desafio no Brasil. Agência Senado, 20 jul. 2020a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

_____. Paim apresenta PEC para criar o Fundo de Promoção da Igualdade Racial. Agência Senado, 24 jan. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

_____. Paim defende novas medidas de combate ao racismo. Agência Senado, 25 nov. 2020c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

_____. Paim pede urgência para cinco projetos de combate ao racismo. Agência Senado, 23 nov. 2020b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

ALMEIDA, S. L. Racismo estrutural. São Paulo: Jandaíra, 2021.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. Revista Brasileira de Sociologia, v. 4, n. 7, jan./jun. 2016.



BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa da Câmara. Direitos da população negra e combate ao racismo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3798/2000. Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceitos ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor e dá outras providências. Brasília: 2000.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6264/2005. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005c.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 129/2023. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2023.

_____. Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNIR e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003a.

_____. Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Brasília: Presidência da República, 2009.

_____. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, nº 9.029, de 13 de abril de 1995, nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e nº 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília: Presidência da República, 2010.

_____. Presidência da República. Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Brasília: Presidência da República, 2013.

_____. Senado Federal. Parecer nº 1.950, de 2005, da Comissão de Assuntos Econômicos. Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 213, de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim, que institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Senado Federal, 2005a.

_____. Senado Federal. Parecer nº 1.953, de 2005, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 213, de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim, que institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Senado Federal, 2005b.

_____. Senado Federal. Parecer PRL 1 PL626405. Parecer ao PL nº 6.264, de 2005, que institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 213, de 2003. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Senado Federal, 2003b.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2016. Altera os artigos 159 e 239 da Constituição Federal e acrescenta os artigos 101 e 102 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para dispor sobre o Fundo de Promoção da Igualdade Racial. Brasília: Senado Federal, 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. A sorte em números – Relatório 2022. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2023.

CAMPOS, L. A. "Um só povo, uma só raça": a questão racial nos dois primeiros anos de Bolsonaro. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (orgs.). Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 359-374.

CASTRO, J. R. 4 diagnósticos sobre a situação das contas públicas. Nexo, São Paulo, 14 jan. 2019.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2014.

CHERNAVSKY, E.; DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3, set./dez. 2020.

DAL ROSSO, S.; OLIVEIRA, D. Alcance das ações de promoção da igualdade racial implementadas atualmente no Brasil. In.: BRITO, A. J. R. (org.). *FIPIR – Encontros do Brasil com a promoção da igualdade racial*. Fundação Friedrich Ebert: São Paulo, 2006, p. 75-103.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, Niterói, v. 12, n. 23, 2007.

DUQUE, Daniel. As desigualdades raciais moldam a desigualdade social no Brasil. *Nexo Políticas Públicas*, São Paulo, 30 mar. 2023.

FRAGA, W. Pós-abolição: o dia seguinte. In.: SCHWARCZ, L. M.; GOMES, F. S. (orgs.). *Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

GUIMARÃES, A. S. A. Depois da democracia racial. *Tempo social*, São Paulo, v. 18, n. 2, 2006.

_____. *Preconceito racial: modos, temas e tempos*. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Raça e os estudos de relações raciais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, jul. 1999.

_____. *Racismo e antirracismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2009.

HASENBALG, C. A. Desigualdades sociais e oportunidade educacional: a produção do fracasso. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 63, nov. 1987.



HASENBALG, C. Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil. In.: MAIO, M. C.; SANTOS, R. V. Raça, Ciência e Sociedade. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1996.

HASENBALG, C.; SILVA, N. V. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 73, p. 5-12, mai. 1990.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INESC. A conta do desmonte: balanço do orçamento geral da União 2021. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022.

IPEA. Igualdade de gênero. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2021b.

_____. Igualdade racial. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2021a.

_____. Igualdade racial. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 30. Brasília: IPEA, 2023.

_____. Desmonte de políticas federais no Brasil. Policy Brief – Em Questão – Evidências para políticas públicas, n. 21. Brasília: IPEA, 2022.

JACCOUD, Luciana de Barros et al. Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). Políticas Sociais: acompanhamento e análise, v. 3, n. 7. Brasília: IPEA, 2009.

JACCOUD, L. B. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. (org.). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008.

MESQUITA, G. The rise and fall of the anti-racism agenda in Brazil from Lula to Bolsonaro. *Brasiliانا: Journal for Brazilian Studies*, v. 10, n. 1, p. 49-76, 2021.

MOREIRA, H. R. Dez anos do estatuto da igualdade racial: dados socioeconômicos dos municípios cadastrados no sistema nacional de promoção da igualdade racial. *Teoria e Cultura*, Juiz de Fora, v. 17, n. 2, out. 2022.

MOREIRA, H. R. "Macumbeiro não vai ter um centavo": controle moral de recursos públicos sob o bolsonarismo. *Simbiótica*, Vitória, v. 11, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/simbiotica/article/view/40529>.

_____. Raça e Estado: o caso da institucionalização do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir. In: RIOS, F.; CAMPOS, L. A.; LIMA, R. G. de (orgs.). *Raça & Estado*. Rio de Janeiro: EdUERJ, s/p, 2022a.

_____. O controle de recursos públicos como dimensão da guerra cultural: o caso do edital Prodav. *Revista de Ciências Sociais (UFC)*, v. 53, p. 263-308, 2022b. Disponível em <http://periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/60431>.

MOURA, J.; RAMOS, P. As narrativas do movimento negro no campo político brasileiro: do protesto à política institucionalizada. *Antropolítica*, Niterói, n. 50, p. 224-247, 2020.

NASCIMENTO, G.; GONÇALVES, C.; MACHADO, T. Promoção da igualdade racial pelo governo federal: uma análise dos planos plurianuais posteriores ao Estatuto da Igualdade Racial. XII Prêmio SOF de monografias. Brasília: ENAP, 2023.



OLIVEIRA, F. A. Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

RIOS, F.; CAMPOS, L. A.; LIMA, R. G. (orgs.). Raça & Estado. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

ROUBICEK, M. Por que as contas do Brasil voltaram ao azul. E o que esperar. Nexo, São Paulo, 29 jan. 2023.

SECCHI, L.; COELHO, F.; PIRES, V. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

SICSÚ, J. A economia da depressão está de volta? Economia e Sociedade, Campinas, v. 29, n. 2, p. 435-468, mai./ago. 2020.

SILVA, P.; BANDEIRA, J. The political economy of neoliberalism in Brazil: towards a Polanyian approach. Third World Quarterly, v. 45, n. 6, 2021.

SILVA, T. D. O estatuto da igualdade racial. Texto para discussão nº 1.722. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SILVA, T. D.; CALMON, P. P.; SILVA, S. A. M. Políticas públicas de igualdade racial: trajetórias e mudança institucional no governo federal de 2000 a 2014. Texto para discussão nº 2.662. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

SILVÉRIO, V. R.; TRINIDAD, C. T. Há algo novo a se dizer sobre as relações raciais no Brasil contemporâneo? Educação & Sociedade, Campinas, v. 33, n. 120, jul./set. 2012.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 147-165, jan./jun. 2003.

TELLES, E. Repensando as relações de raça no Brasil. Teoria e pesquisa, n. 42, jan./jul. 2003.

*A regionalização do
orçamento público
nos instrumentos de
planejamento e gestão
orçamentária da cidade de
São Paulo (2013-2023)*

*Isabella Natali Miranda
Cuccin*



Graduada e mestranda no Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas (PPGPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Atualmente, é consultora no Programa 'Planejamento e Orçamento Público' da Fundação Tide Setubal, atuando nos projetos relacionados ao orçamento regionalizado e orçamentos transversais.

RESUMO

A regionalização do orçamento público em São Paulo é um tema recente na academia e nos estudos de políticas públicas, carecendo de volume de contribuições. Este estudo teve como objetivo geral identificar como e quando essa ideia foi incorporada ao contexto municipal. Utilizando uma abordagem qualitativa, foram analisados dez anos de legislações e normativos municipais para descrever e analisar as mudanças ocorridas. Os principais resultados indicam avanços significativos a partir de 2014, com a implantação de mecanismos como o Instrumento de Detalhamento da Ação e a territorialização do Programa de Metas. Destacam-se também os avanços nos instrumentos de planejamento e gestão orçamentária do quadriênio 2021-2024, que visam reduzir as desigualdades regionais. No entanto, para uma regionalização orçamentária efetiva, é necessário alinhar os instrumentos de planejamento de médio prazo com aqueles que anualizam o orçamento. Esta pesquisa contribui ao destacar essa necessidade contínua de alinhamento e oferecer insights para futuras políticas e práticas orçamentárias que visem a uma distribuição mais equitativa dos recursos e ao desenvolvimento em todas as regiões de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE

Regionalização; Orçamento público; Planejamento orçamentário.



Introdução

A regionalização do orçamento público é um termo recente na literatura de finanças públicas e está relacionado a duas premissas fundamentais. A primeira diz respeito à importância de localizar e visualizar onde os gastos públicos são realizados, e, a partir disso, aprimorar a transparência no processo de planejamento e execução dos recursos públicos. A segunda, de modo complementar, considera ser fulcral que o planejamento da alocação orçamentária não seja feito de forma neutra, propondo que o critério para determinar como o orçamento público é distribuído esteja associado às necessidades específicas de determinadas regiões. Ou seja, regionalizar para saber onde o gasto é executado e para conhecer onde precisa ser gasto. Isso envolve considerar indicadores e variáveis que guiem a decisão de alocação de recursos de forma mais precisa e justa, assegurando que o recurso chegue a quem mais precisa (SATIRO, MARIN, GODOY, 2021).

Desse modo, ambas premissas contemplam tornar o processo orçamentário mais responsivo e eficiente, na medida em que aprimora o controle social, fortalece o planejamento governamental, amplia a transparência e aperfeiçoa a dimensão territorial do orçamento.

Na última década, surgiram pesquisas e estudos sobre a ideia de “regionalização orçamentária”, termo que tem sido particularmente explorado no contexto do município de São Paulo (WISSENBACH, 2018). Organizações como Fundação Tide Setubal e Rede Nossa São Paulo (RNSP) atuaram de forma ativa na produção de estudos voltados para o município de São Paulo, na criação de incentivos para a implementação de instrumentos e metodologias e na discussão sobre a importância de se regionalizar o gasto público, no intuito de unir benefícios como maior transparência de dados e informações públicas com a redução das múltiplas desigualdades da cidade de São Paulo (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; RNSP, 2020; FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL, 2019; WISSENBACH, 2018; WISSENBACH, 2019).

Contudo, o caso do município de São Paulo, devido à sua recente institucionalização, ainda carece de contribuições na academia e nos estudos de políticas públicas em termos de volume. Ainda que o tema apareça pela primeira vez no normativo municipal da Lei Orgânica em 1990, tem sido timidamente inserido nos instrumentos de planejamento e gestão orçamentária ao longo da última década.

Com o intuito de contribuir para o debate teórico sobre a regionalização do orçamento no município de São Paulo, este estudo se propôs a investigar a presença e a evolução da ideia de “regionalização” nos principais instrumentos de planejamento e gestão orçamentária da cidade durante o período de 2013 a 2023. O objetivo foi identificar como e em que momento essa ideia foi abordada e incorporada ao contexto municipal.

2. A ideia de “regionalização do orçamento”

Na última década, o termo “regionalização do orçamento” surgiu na literatura de finanças públicas, sobretudo no que tange ao município de São Paulo (WISSENBACH, 2018). A ideia de regionalização do orçamento é recente e diz respeito a duas premissas básicas. A primeira consiste na incorporação da localização geográfica na despesa, no intuito de aumentar o volume de informações e fornecer maior transparência sobre onde o gasto público está sendo realizado na cidade (MARIN E ALMEIDA, 2023). Já a segunda premissa acrescenta que, a partir da identificação do gasto, o planejamento público seja orientado e empenhado ao combate das desigualdades sociais e regionais da cidade. Em outras palavras, a proposta é criar parâmetros de distribuição orçamentária, pensando nas regiões (subprefeituras), considerando os diferentes níveis de vulnerabilidade social e o déficit de infraestrutura urbana existente nessas regiões (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL E RNSP, 2020). Esse esforço tem início a partir da compreensão de que mesmo a cidade de São Paulo arrecadando recursos vultosos e produzindo planos e peças ambiciosas em termos de participação e debate nos últimos anos, o planejamento público não tem demonstrado capacidade de amenizar as desigualdades socioespaciais presentes, sobretudo nas periferias da cidade. Para que essa transformação ocorra, Wissenbach (2019) sugere que a classificação “região/território” ganhe destaque no planejamento da alocação de recursos, no intuito de construir ações integradas capazes de refletir e enfrentar problemas complexos presentes nas regiões mais vulneráveis de São Paulo.

Apesar do termo “regionalização do orçamento” não ser consolidado, sua concepção aparece, por diversas vezes, no arcabouço legal da cidade de São Paulo.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) regulamenta o orçamento público municipal, definindo regras para seus instrumentos de gestão orçamentária. Em conformidade com a Constituição Federal, o município cita, no artigo 137 da LOM, parágrafo 1º, de forma clara, a intencionalidade de regionalizar o Plano Plurianual (PPA), onde é dito de forma semelhante e íntegra que a lei que o instituir deverá estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal, de forma regionalizada, dando esse enfoque às despesas de capital e aos programas de duração continuada da cidade. Indo além, o seu parágrafo 8º determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá identificar os projetos e atividades segundo sua localização, de forma individualizada. Outro instrumento que vale citar é o Programa de Metas (PdM), que, após sua instituição em 2008, deve ser apresentado nos primeiros 90 dias de governo, contendo as prioridades citadas durante a campanha, materializadas em ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para todos os setores da Administração, subprefeituras e distritos da cidade (LOM, artigo 69-A). Dessa forma, em conformidade com Wissenbach (2018), podemos dizer que “a regionalização do orçamento é insumo básico, novamente, para o cumprimento do estabelecido pela LOM”.



Nesse sentido, enquanto debate teórico no município de São Paulo que tem avançado ao longo da última década, a regionalização do orçamento tem por finalidade: contribuir com o aumento da transparência pública, melhorar a participação social na elaboração do orçamento, melhorar a capacidade de gestão e priorização intersetorial, contrabalancear o incrementalismo no processo alocativo de recursos e contribuir para uma implementação orçamentária baseada em evidências e objetivos de alto nível (MARIN E ALMEIDA, 2023).

3. Município de São Paulo: novos arranjos financeiros partindo da classificação territorial

No ano de 2014, de modo pioneiro, o Instrumento de Detalhamento da Ação, mais conhecido como DA, foi introduzido no Decreto de Execução Orçamentária (DEO) da cidade. Trata-se de um campo previsto na execução orçamentária no qual seria realizada a especificação da região administrativa da compra ou contratação no momento do empenho orçamentário. À época, representou um avanço em termos de regionalização das informações orçamentárias, no entanto, não havia transparência para que a sociedade civil mensurasse e analisasse o preenchimento do DA e seus resultados (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL, 2018).

Inicialmente, as informações contidas no DA tinham uma relação direta de territorialidade com as metas do Programa de Metas 2013-2016, indicando a qual objetivo e meta aquele gasto pertencia e sua localização em termos de subprefeitura e distrito.

O Programa de Metas de São Paulo 2013-2016 esteve estruturado em objetivos estratégicos, metas, eixos temáticos e articulações territoriais. Como diferenciais da experiência de construção do instrumento, quatro podem ser os destaques. Um desses diferenciais relaciona-se à importância do planejamento territorializado. Dada a diversidade das demandas espaciais da cidade de São Paulo, a identificação por subprefeitura e, em consequência, a formulação de metas regionalizadas podem ter contribuído para uma maior compreensão das necessidades do município, produzindo um planejamento alinhado a elas. A incorporação de mais um nível de detalhamento de ação orçamentária consistia em o operador orçamentário detalhar a relação entre aquele gasto e o Programa de Metas (a qual objetivo pertencia, qual meta etc.), bem como identificar a sua localização (região da cidade, subprefeitura e distrito). O objetivo da introdução desse instrumento era, portanto, a produção de informação sobre a regionalização do gasto público por meio da introdução de uma nova rotina que permitisse a sua coleta de maneira sistemática, isto é, automatizada e incorporada à gestão orçamentária (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL, 2018).

Na prática, tratava-se do acréscimo de um campo chamado Detalhamento da Ação, uma pormenorização da ação orçamentária segundo a qual o órgão executor da despesa informava a localização do investimento por meio de uma codificação padronizada. Essa dinâmica funcionava para investimentos diretos realizados pelo Tesouro Municipal e apresentava uma gama de dificuldades com contratos de gestão e despesas correntes derivados de contratos com terceiros, fazendo com que houvesse, nessas categorias, uma baixa adesão no preenchimento do campo pelos servidores.



Tendo em vista essas dificuldades, mesmo a prefeitura passando a incluir a informação da classificação territorial no orçamento, em 2018, os dados apurados por Wissenbach (2019) demonstraram que, no período de 2013 a 2017, a Prefeitura de São Paulo tinha apenas 3% de despesas com informação completa sobre a localização. No ano de 2020, dados de outro estudo mostraram uma regionalização da despesa na ordem de 9,3%. Parafraseando Colveiro (2014), o município de São Paulo apresenta indicativos em área e população necessários à descentralização da gestão das políticas públicas no território. Entretanto, apesar do esforço de incluir uma classificação territorial nos procedimentos contábeis da prefeitura no ano de 2014, não havia a intencionalidade de fazê-lo orientado ao combate das desigualdades na cidade (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; RNSP, 2020). Em outubro de 2021, a Prefeitura do Município de São Paulo anunciou a regionalização do orçamento e do PPA (2022-2025) da cidade de São Paulo, com o intuito de garantir mais recursos aos distritos com maior vulnerabilidade e pouca infraestrutura básica.

A proposta apresentada tinha efeito vinculante na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, em que foi elaborado um ranking de distribuição para as 32 subprefeituras com objetivo de combater as desigualdades socioespaciais da cidade. Com essa iniciativa, de acordo com a prefeitura, seria possível realizar um atendimento contínuo de demandas por novos serviços públicos em regiões deficitárias e com maior necessidade de ação do poder público. O respectivo índice, de acordo com a Administração, iria auxiliar a sociedade e gestores públicos municipais na tomada de decisões referente à execução orçamentária. Ademais, de acordo com o PPA 2022-2025, a cidade teria, no mínimo, R\$ 5 bilhões para aplicar em investimentos e expansão de serviços, seguindo os critérios do índice (SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2021).

4. Metodologia

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, com o objetivo de descrever e analisar a regionalização do orçamento e contribuir para o debate sobre o tema na cidade de São Paulo. O período de dez anos analisado justificou-se no intuito de demonstrar as alterações ocorridas na última década, na qual ações significativas sobre o tema foram realizadas no município de São Paulo. Foi empregado como método a análise documental de legislações e normativos municipais.

A pesquisa documental compreendeu a coleta de dados e informações dos instrumentos de planejamento e gestão orçamentária do período de 2013 a 2023, o corpus documental selecionado para a presente análise foram: o Programa de Metas 2013-2016, 2017-2020 e 2021-2024 e seus anexos, o Plano Plurianual 2014-2017, 2018-2021, 2022-2025 e seus anexos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (2013-2023) e seus anexos; a Lei Orçamentária Anual (2013-2023) e seus anexos; e o Decreto de Execução Orçamentária (2013-2023). Segundo Junior, Oliveira, Santos e Schnekenberg (2021), a pesquisa documental pode ser entendida como “um intenso e amplo exame de diversos materiais que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando outras interpretações ou informações complementares”.

A referida técnica torna-se fundamental e relevante na medida em que é permitido identificar pessoas, grupos sociais, locais e fatos e realizar um recorte temporal dos acontecimentos.

5. Resultados e discussão

Os instrumentos de gestão orçamentária analisados foram descritos de acordo com a sequência de sua aprovação e publicação. Isto é, no município de São Paulo, o primeiro instrumento de um exercício a ser elaborado e publicado é o Decreto de Execução Orçamentária, em janeiro.

O segundo, considerando um novo quadriênio, é o Programa de Metas, que deve ser publicizado em até 90 dias da posse do chefe do Executivo, ou seja, em meados do mês de março, e o terceiro é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve ser aprovada até 30 de junho. O quarto é a Lei Orçamentária Anual, que deve ser aprovada e sancionada até 31 de dezembro, quando há o encerramento das sessões e o Legislativo entra em recesso. E, por fim, o Plano Plurianual segue o mesmo procedimento da LOA (SÃO PAULO, 1990).

Considerando o corpus documental, a análise foi feita por quadriênio e seguiu a seguinte sequência: 1) Decreto de Execução Orçamentária; 2) Programa de Metas; 3) Plano Plurianual; 4) Lei de Diretrizes Orçamentárias; e 5) Lei Orçamentária Anual.

5.1. Quadriênio 2013-2016

Tabela 1 - Análise documental do PdM e PPA (2013-2016)

CORPUS DOCUMENTAL	EXERCÍCIO	PRESENÇA/AUSÊNCIA	FREQUÊNCIA
PdM e anexos	2013	Presente	10
	2014		
	2015		
	2016		
PPA e anexos	2014	Presente	115
	2015		
	2016		
	2017		

Fonte: Elaboração própria com dados do PdM e PPA do município de São Paulo de 2013-2017

Tabela 2 - Análise documental do DEO, LDO e LOA (2013-2016)

CORPUS DOCUMENTAL	EXERCÍCIO	PRESENÇA/AUSÊNCIA	FREQUÊNCIA
DEO e anexos	2013	Ausente	0
	2014	Ausente	0
	2015	Ausente	0
	2016	Ausente	0
LDO e anexos	2013	Presente	1
	2014	Presente	1
	2015	Presente	2
	2016	Presente	2
LOA e anexos	2013	Ausente	0
	2014	Ausente	0
	2015	Ausente	0
	2016	Ausente	0

Elaboração própria com dados do DEO, LDO e LOA do município de São Paulo de 2013-2016

O exercício financeiro da cidade de São Paulo começa com o Decreto de Execução Orçamentária. Esse normativo estabelece as regras para a execução financeira do município, sendo emitido pelo Poder Executivo no início do exercício. Ele sucede a LDO e a LOA e orienta os procedimentos de execução orçamentária durante o ano.

Com relação ao referido normativo, podemos destacar que, no presente quadriênio, a ideia de regionalização orçamentária é inaugurada no exercício de 2014, com a introdução do Instrumento de Detalhamento da Ação, que se tornou obrigatório pelo DEO 54.768, de 2014, no qual foi exigido o preenchimento do campo “Detalhamento da Ação” nas notas de empenho para o ano de 2014. Nos exercícios subsequentes, a menção ao termo é repetida sem grandes alterações no texto dos decretos, seguindo a determinação de 2014.

O Programa de Metas está inserido no sistema municipal de planejamento e é o instrumento que organiza as prioridades da Prefeitura de São Paulo nos quatro anos de mandato, sendo exigido pela LOMSP desde 2008. Segundo o documento do Plano de Metas de 2017-2020, é nele que as prioridades da gestão são traduzidas em metas, projetos, ações estratégicas e indicadores para cada setor. Ele refina os compromissos pactuados pelos eleitores na urna a partir do conteúdo do Plano de Governo apresentado e o Plano Diretor Estratégico (PDE), uma vez que a LOM estabelece que os instrumentos de planejamento devem ser integrados.

O Programa de Metas da Cidade de São Paulo para o período 2013-2016 foi elaborado com foco no reordenamento territorial e na redução das desigualdades. O PdM 2013-2016 distribuiu as 123 metas previstas nos territórios segundo um modelo de desenvolvimento proposto em cinco articulações territoriais. Dessa forma, o PdM 2013-2016 integrou entre suas diretrizes o desenvolvimento econômico sustentável para a redução das desigualdades e a gestão descentralizada, participativa e transparente da cidade, territorializando as metas para o respectivo quadriênio.



Em suma, a regionalização orçamentária ganha destaque no documento quando é explanado sobre a ficha das metas, que no novo PdM passou a incluir informações relativas a cronogramas de entrega, custos de implantação e a regionalização da meta. A análise estratégica realizada pela prefeitura considerou o aspecto regional com o intuito de superar as principais desigualdades da cidade, detalhando os indicadores por subprefeitura e permitindo um diagnóstico situacional dos impactos das políticas públicas nos territórios.

Outrossim, o Plano Plurianual 2014-2017 foi citado como um desdobramento do PdM em seu documento de apresentação das metas. Não obstante, o artigo 3º da Lei 15.949, de 2013, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio, determina que os programas constantes do “Anexo de Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública” para o Quadriênio 2014/2017 obedeçam a diretriz de regionalização das ações e estejam em consonância com o PDE vigente, distribuídos nas cinco articulações territoriais mencionadas pelo PdM. Além disso, o PPA também estabeleceu que cada programa, além de ser composto pelos objetivos, indicadores e ações, fosse, inclusive, composto do detalhamento das ações, com suas respectivas metas físicas e valores estimados para o período e ações e detalhamento correspondentes ao PdM 2013-2016. De modo complementar, no documento de “Exposição de Motivos” do PPA 2014-2017, a regionalização é citada somente para designar valores regionalizados por projetos, constantes de forma íntegra no Anexo II “Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o Quadriênio 2014-2017”, no qual os recursos foram apresentados por subprefeitura, montante, ano de previsão e total.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício, compreendendo em seu texto orientações para a elaboração da proposta orçamentária, a estrutura e a organização do orçamento, as alterações na legislação tributária do município, as despesas do município com pessoal e encargos sociais, a execução orçamentária e as disposições gerais (artigo 1º). Com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, apesar do aparecimento do termo nos exercícios de 2013 e 2014, o texto limitava-se, meramente, a prever a realização de audiências públicas “regionalizadas” por subprefeitura, sem um maior aprofundamento conceitual ou operacional do termo. No entanto, uma mudança substancial ocorreu com a introdução de uma nova perspectiva na LDO de 2015 e, subsequentemente, em 2016, em que, além de reiterar a intenção de regionalizar tais audiências, observa-se pela primeira vez a explicitação do termo “regionalização” em conjunto com o Detalhamento da Ação. O artigo 18 da lei estabeleceu que fossem integrados à LOA os seguintes anexos: receita e despesa, da receita, da despesa, compreendendo despesa por órgão, por programa, por função, por grupo de despesa e o demonstrativo dos detalhamentos das ações regionalizadas no nível de subprefeitura, quando possível.

A Lei Orçamentária Anual é o desdobramento do que foi planejado no PPA e regrado a partir da LDO, estimando a receita e fixando a despesa do município de São Paulo para cada exercício. A Lei Orçamentária Anual referente ao período 2013-2016 não menciona a regionalização em seu texto, ou sequer anexos.

Com base nas informações acima, tem-se que, no presente quadriênio, o Programa de Metas ganhou um enfoque territorializado, assim como os procedimentos para regionalizar o orçamento em si foram inaugurados a partir do Instrumento de Detalhamento da Ação. No entanto, esse planejamento regionalizado, na prática, permeou as metas estabelecidas, não avançando no sentido de uma regionalização global dos gastos.

5.2 Quadriênio 2017-2020

Tabela 3 - Análise documental do PdM e PPA (2017-2020)

CORPUS DOCUMENTAL	EXERCÍCIO	PRESENÇA/AUSÊNCIA	FREQUÊNCIA
PdM e anexos	2017	Presente	32
	2018		
	2019		
	2020		
PPA e anexos	2018	Presente	11
	2019		
	2020		
	2021		

Elaboração própria com dados a partir do PdM e PPA do município de São Paulo de 2017-2020

Tabela 4 - Análise documental do DEO, LDO e LOA (2017-2020)

CORPUS DOCUMENTAL	EXERCÍCIO	PRESENÇA/AUSÊNCIA	FREQUÊNCIA
DEO e anexos	2017	Ausente	0
	2018	Presente	1
	2019	Presente	3
	2020	Presente	3
LDO e anexos	2017	Presente	2
	2018	Ausente	0
	2019	Ausente	0
	2020	Ausente	0
LOA e anexos	2017	Ausente	0
	2018	Ausente	0
	2019	Ausente	0
	2020	Ausente	0

Elaboração própria com dados a partir do DEO, LDO e LOA do município de São Paulo de 2017-2020

Ao observarmos os Decretos de Execução Orçamentária analisados no período de 2017 a 2020, foi possível identificar a expansão do termo “regionalização” nos textos e constatar de quais formas a regionalização vem sendo a cada ano mais normatizada e inserida dentro do orçamento municipal.

No exercício de 2017 e 2018, a menção ao termo no DEO repete-se sem grandes mudanças no texto, reproduzindo a determinação do período posteriormente analisado (2013-2016). No ano de 2019, o Decreto 68.606 previu, em seu artigo 29, mais informações sobre o DA. Segundo o dispositivo, a regionalização seria realizada pelas unidades por meio da Nota de Liquidação e Pagamento (NLP) e inseridas no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF). De acordo com o parágrafo 3º do mesmo artigo, a criação e formalização do DA deveria ser feita eletronicamente pela Coordenadoria de Planejamento (COPLAN). Os dados das ações orçamentárias regionalizadas cadastrados pela COPLAN deveriam ser, de acordo com o decreto: CEP, logradouro, número, distrito, subprefeitura, região, nome do equipamento e da(s) ação(ões) orçamentária(s) a ele vinculada(s), bem como do órgão e da unidade orçamentária. Além disso, à COPLAN foi atribuído o monitoramento da regionalização das despesas, solicitando, quando necessário, ajustes na regularização do preenchimento, entre outras alterações. Por fim, o parágrafo 5º do artigo 29 dispõe que os dados regionalizados da execução orçamentária seriam tornados públicos por meio da ferramenta do DA.

No exercício de 2020, o Decreto de Execução Orçamentária nº 59.171 apresentou novos avanços em termos de regionalização ao exigir na Seção III, sobre os projetos e investimentos, a obrigatoriedade da indicação de localização de todas as unidades administrativas, solicitando que fosse feita a indicação da dimensão regionalizada da despesa no menor nível de agregação possível (inciso IV, parágrafo 1º, artigo 28). Além da inclusão dessa indicação na instrução processual orçamentária, o decreto cita novos órgãos, como a Coordenadoria de Gestão do Programa de Metas (CPDM), da Secretaria Executiva de Gestão de Projetos Estratégicos (SEGPE), da Secretaria de Governo Municipal, do qual, no referido ano, receberia os encaminhamentos de pedidos de liberação de recursos referentes a projetos e investimentos pertencentes ao Programa de Metas, e encaminharia à COPLAN.



De acordo com o Programa de Metas 2017-2020, para sua elaboração, todos os planos regionais e setoriais das gestões anteriores foram considerados, tendo em vista preservar a continuidade das políticas públicas municipais. De forma bastante destacada, o Programa de Metas 2017-2020 afirma que inovações foram trazidas para seu conteúdo, citando diretamente a regionalização. O documento diz respeito à incorporação da regionalização das metas e das linhas de ação do PdM, o que representou um avanço no esforço de detalhamento do planejamento. De acordo com a Administração, para isso foram analisados todos os 32 planos elaborados durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), buscando ter a regionalização como regra. Dessa forma, todas as ações que ocorrem em territórios determinados foram mapeadas como “regionalizáveis”. Para tanto, o PdM classificou as metas e as linhas de ação pelas seguintes categorias:

1) suprarregionais; 2) regionalizáveis; e 3) regionalizadas. As suprarregionais são aquelas que têm o município todo como referência. (...) As regionalizáveis são as que foram regionalizadas parcialmente, ou ainda não foram regionalizadas, embora possam ser territorializadas. (...) Finalmente, metas e linhas de ação identificadas como regionalizadas são as que apresentam as entregas detalhadas por prefeitura regional. (SÃO PAULO, 2017e, p.10).

No total, o PdM apresentou 53 metas, das quais dez foram categorizadas como regionalizáveis e oito regionalizadas, bem como 487 linhas de ação, das quais 189 poderiam ser regionalizadas, e 104 já regionalizadas.

O PPA do quadriênio 2018-2021 (Lei Municipal nº 16.773, de 27 de dezembro de 2017) evidencia, em seu artigo 2º, que o PPA deste quadriênio respeitaria os critérios de regionalização das ações e estaria em consonância com o Programa de Metas 2017-2020. Além disso, um aspecto de relevância é evidenciado no parágrafo 2º, que estipulou que a identificação das ações regionalizadas se daria pelo DA e que conteria métodos de localização da despesa por meio do CEP onde os recursos seriam aplicados. No entanto, é importante observar que o PPA para o período em questão não apresentou avanços substanciais em termos de regionalização nos seus anexos, como indicado nas orientações do PdM 2017-2020. Apesar disso, em seu anexo “Exposição de Motivos”, a prefeitura reconheceu a importância de aprimorar o PPA a um maior grau de detalhamento, gerando assim maior transparência e propiciando o rastreamento do gasto público tanto para o gestor como para o município, produzindo informações mais detalhadas sobre a alocação de recursos e os resultados das ações desenvolvidas. Por fim, o PPA 2018-2021 contou com uma sessão de monitoramento, em que foram disponibilizadas planilhas de monitoramento da regionalização do período juntamente a um anexo de relatório final com considerações, onde são contextualizados o Detalhamento da Ação e as regras definidas para o mesmo no quadriênio em questão.

A LDO do exercício de 2017 reproduziu, sem grandes avanços, o texto da LDO do período 2014-2016. Nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, de modo semelhante, não há menções ao termo no corpo da lei, no entanto, o artigo 5º expõe as orientações gerais para a elaboração da LOA, contendo, no inciso V, a orientação de a proposta propiciar ações planejadas descentralizadas e transparentes, fortalecendo o orçamento das subprefeituras. Por fim, a LDO determina, em seu Capítulo III, que trata da estrutura e organização do orçamento, que o demonstrativo do DA, regionalizados no nível de subprefeitura, quando possível, deve ser um dos anexos que integrarão a LOA.

No que se refere ao orçamento anual, de 2017, 2018 e 2019, apesar de o termo já aparecer algumas vezes nos demais instrumentos de gestão e da determinação de preenchimento do DA, a LOA dos referidos exercícios não menciona a regionalização do orçamento em nenhuma parte do texto da lei. Outrossim, também não há menção ao termo em nenhum dos anexos da LOA. Vale destacar que mesmo estabelecido em lei que o DA seja um dos anexos da LOA, no triênio 2017-2019, o município disponibilizou em seu Portal da Transparência apenas um anexo, no formato de planilha Excel, do orçamento aprovado, sem grandes informações sobre o preenchimento do DA.

Já 2020, na prática, foi um ano atípico, com o advento da pandemia de Covid-19. Não muito diferente dos normativos anteriores, a LOA 2020 não menciona a regionalização em seu texto, ou sequer anexos. Contudo, do período analisado, é o primeiro ano que apresenta, além do orçamento aprovado, uma planilha à parte para as informações sobre o Detalhamento da Ação. A disponibilização desse anexo pode ser considerada um avanço em termos de transparência sobre a regionalização do gasto.

5.3 Quadriênio 2021-2024

Tabela 5 – Análise documental do PdM e PPA (2021-2025)

CORPUS DOCUMENTAL	EXERCÍCIO	PRESENÇA/AUSÊNCIA	FREQUÊNCIA
PdM e anexos	2021	Presente	95
	2022		
	2023		
	2024		
PPA e anexos	2022	Presente	33
	2023		
	2024		
	2025		

Elaboração própria com dados do PdM e PPA do município de São Paulo de 2021-2025

Tabela 6 - Análise documental do DEO, LDO e LOA (2021-2023)

CORPUS DOCUMENTAL	EXERCÍCIO	PRESENÇA/AUSÊNCIA	FREQUÊNCIA
DEO e anexos	2021	Presente	6
	2022	Presente	11
	2023	Presente	8
LDO e anexos	2021	Ausente	0
	2022	Ausente	0
	2023	Ausente	0
LOA e anexos	2021	Ausente	0
	2022	Ausente	0
	2023	Ausente	0

Elaboração própria com dados do DEO, LDO e LOA do município de São Paulo de 2021-2023

Relativo ao triênio 2021-2023, o Decreto de Execução Orçamentária nº 60.052, de 2021, apresentou mudanças residuais com relação à regionalização. Destaca-se que, a partir de 2021, o decreto estabeleceu a necessidade de elaboração de justificativa técnica pormenorizada no caso de a regionalização orçamentária ser em nível não desagregado como “Região” ou “Não regionalizados” para os projetos e “Não regionalizável” para as atividades.

Além disso, um novo órgão foi integrado ao monitoramento periódico da regionalização, passando à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPOM) a nova incumbência.

O DEO 2022 é o primeiro Decreto de Execução Orçamentária editado após o anúncio da prefeitura sobre a regionalização do Orçamento no PPA 2022-2025. Ele aperfeiçoa partes de seu texto, que discorre sobre a regionalização no município. Desse modo, fica instituído, na seção que dispõe sobre as alterações orçamentárias, no artigo 22, parágrafo 3º, inciso V, que todas as solicitações de movimentação orçamentárias devem incluir, no Sistema Eletrônico de Informação (SEI), a indicação da regionalização da despesa no menor nível de agregação possível. O decreto ainda prevê, em sua seção III, que dispõe sobre os projetos e investimentos e o Programa de Metas 2021-2024, que a COPLAN, vinculada à SUPOM, da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), verifique se a regionalização das despesas foi de fato aplicada conforme o decreto, respeitando a orientação de observar o menor nível de agregação possível (artigo 33, inciso III), assim delegando à COPLAN a competência de realizar o monitoramento perante as unidades, com base nas DAs, cobrando ajustes e correções no preenchimento dos dados inseridos, sempre que necessário (artigo 35, parágrafo 6º). Além disso, buscando estimular esse detalhamento, o decreto determina que as solicitações que indiquem regionalização das despesas em nível região ou não regionalizável sejam sumariamente devolvidas, salvo justificativa fundamentada (artigo 33, parágrafo 2º).



A seção IV do decreto dispõe exclusivamente sobre a regionalização das despesas; no texto é descrito que o DA é o instrumento de codificação da regionalização da despesa pública no município, tornando obrigatória sua inserção pelas unidades na NLP, no SOF. Avançando nessa nova normatização, o decreto apresenta três categorias de detalhamento para a despesa: Subprefeitura, Região ou Não Regionalizável e, de acordo com o decreto, é de competência da SMF a elaboração e disponibilização de um relatório de acompanhamento da regionalização dos gastos por órgão e entidade (artigo 35, parágrafo 7º).

Seguindo a linha de avanços e melhorias na regionalização do orçamento municipal de São Paulo, o Decreto de Execução Orçamentária de 2022, comparado aos exercícios anteriores, traz uma seção completa destinada apenas à discussão da regionalização deste ano. Nesta, estão descritas as obrigações dadas a cada unidade administrativa bem como os procedimentos e o órgão de controle ao qual cada subprefeitura deverá responder e prestar contas.

Em 2023, o DEO trouxe novas obrigações às unidades administrativas, uma vez que o preenchimento do Detalhamento da Ação ganha um campo específico dentro da NLP para ser inserido. A partir deste ano, essas informações passaram a ser inseridas de forma separada, o que possibilita uma avaliação mais específica dos dados obtidos.

A COPLAN passa a realizar acompanhamento de forma periódica, sendo indicado em decreto o espaçamento entre um monitoramento e outro, de quatro meses, dados estes que não estavam presentes no Decreto de Execução Orçamentária de 2022.

A partir dessas observações, pôde-se perceber um avanço no surgimento de novos procedimentos e normatizações com relação à regionalização no período entre 2013 e 2023 dos Decretos de Execução Orçamentária da cidade.

Outrossim, trazendo avanços significativos, o Programa de Metas 2021-2024, em sua versão final, tem um capítulo intitulado “Regionalização”, em que são descritos os esforços empregados para a regionalização do orçamento no município de São Paulo, bem como quais são os caminhos percorridos até 2021.

Segundo o documento, a regionalização do orçamento público é uma importante ferramenta para o entendimento de onde e em que está sendo empregada a verba pública. Essa, além de ser uma obrigação amparada pela Constituição de 1988, também fomenta a transparência e torna clara quais são as ações que serão empreendidas localmente.

Após esse importante reconhecimento, o documento cita dados atualizados sobre o processo de regionalização do município e reconhece seus principais desafios, haja vista que o município de São Paulo apresenta especificidades que podem impactar no encaminhamento da regionalização, exemplo disso é a diversidade intra-regional do município, que acrescenta mais graus de complexidade ao processo, por suas identidades diversas e realidades locais distintas entre os cidadãos e o espaço urbano.



Nesse sentido, o Programa de Metas traz, como justificativa para a regionalização orçamentária, o alto nível de diferentes formas de desigualdade do município, citando, em seguida, que tais formas de desigualdades desencadeiam a necessidade de um orçamento planejado para equiparação social.

Apesar disso, o documento ressalta que nem todas as despesas, a partir de 2022, têm caráter regionalizável, devido ao tempo para entrega do serviço e ações que abrangem mais de uma localidade territorial. Visto isso, pode-se notar que a versão final do PdM apresentou significativos avanços em termos de regionalização, uma vez que esse termo é citado cerca de 95 vezes durante o texto final.

Por fim, o PdM traz um compilado com 77 metas envolvendo diversas formas de políticas públicas, como: saúde, educação, segurança e infraestrutura. Destas, 40 metas são regionalizáveis, cerca de 52%, contra 37% não regionalizáveis. As metas de caráter não regionalizado são, em sua maioria, iniciativas que visam atingir a população em geral e não apenas uma região específica.

Nesse sentido, o PdM 2021-2024, comparado aos PdMs 2013-2016 e 2017-2020, demonstrou um progresso significativo na implementação de procedimentos, métodos e ferramentas para a regionalização do orçamento municipal.

O Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 foi instituído pela Lei nº 17.729, de 28 de dezembro de 2021. Assim como em outras gestões anteriores, a Lei do PPA, de forma padronizada, enuncia que serão elaborados e anexados à lei a apresentação do cenário econômico e o demonstrativo da previsão de receitas, programas e ações, a relação de indicadores e a vinculação de objetivos e metas para o respectivo quadriênio. Nesse sentido, a novidade foi a proposta de um anexo à lei contendo a regionalização e distribuição territorial das despesas para 2022-2025, assim como previsto no Decreto nº 61.004, de 2022, que fixa as normas de execução orçamentária do exercício de 2022 (artigo 2º).

Além da diretriz para regionalizar as despesas, o PPA prevê que os programas obedeçam a essa orientação no intuito de regionalizar suas ações. Para essa identificação, a lei traz que é preciso conter, na composição do programa, além de seu valor global e fonte de financiamento, a identificação da região, subprefeitura e distritos a serem beneficiados pelo investimento (artigo 4º, inciso II). Ademais, a lei orienta que a identificação das ações regionalizadas se dará a partir do Instrumento de “Detalhamento da Ação (DA)”, que deverá abranger a capacidade de regionalização de cada ação orçamentária e possibilitar seu detalhamento por meio dos códigos indicativos criados, sendo eles: região, subprefeitura e distrito do local em que será aplicado o recurso, para possibilitar maior transparência ao processo de planejamento e execução orçamentária (artigo 4º, parágrafo 2º).

O artigo 5º do PPA 2022-2025 institucionalizou o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal (IDRGP), baseado no índice do projeto (RE)AGE SP, elaborado pela Fundação Tide Setubal em parceria com a Rede Nossa São Paulo, incorporando à Administração Pública, ainda que com algumas alterações, seus indicadores, compostos pelas dimensões vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia. De acordo com o próprio texto da lei:

§ 1º O objetivo do índice previsto no caput é reduzir desigualdades territoriais no município de São Paulo, de forma a integrar os diferentes instrumentos de planejamento municipal vigentes, direcionando investimentos e expandindo a oferta de serviços públicos em regiões mais vulneráveis, sem afetar a aplicação de recursos em projetos e atividades prioritários conforme o Plano Diretor Estratégico vigente, o Programa de Metas 2021-2024 e a Agenda Municipal 2030. (SÃO PAULO, 2021a)

Em conformidade com o artigo 5º, parágrafo 2º, a Lei do PPA prevê que os critérios de destinação de recursos com base no índice sejam regulamentados anualmente via decreto. Além disso, a mesma lei atribui à SMF a incumbência de disponibilizar, anualmente, relatórios de acompanhamento da execução física e financeira dos programas, assim como sua regionalização, por meio do Portal do Orçamento Público, Portal da Transparência e Portal de Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo (artigo 6º, parágrafo 1º). Por fim, é determinado que cada órgão terá um grupo de planejamento para justificar eventuais descumprimentos quanto à regionalização das despesas bem como para auxiliar a SMF na elaboração do relatório supracitado.

Visando tornar obrigatórias as determinações (artigo 5º) dispostas na lei que institui o PPA, o artigo 36 impõe a utilização do IDRGP ao longo da execução orçamentária do exercício.

Para sua efetivação, a prefeitura firmou uma parceria inédita com a Fundação Tide Setubal para que fosse formulada em conjunto a nova metodologia para a criação do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal. O índice considera como categoria as subprefeituras e é composto por uma cesta de indicadores que visa incorporar as distintas dimensões que compõem a vulnerabilidade social e, a partir disso, direcionar, por meio da criação de um ranking de aplicação dos recursos, quais regiões são prioritárias. Com essa iniciativa, a prefeitura tinha por intuito mobilizar esforços para a regionalização do Plano Plurianual, potencializar o combate às desigualdades regionais, promover justiça social, ampliar a transparência e facilitar o monitoramento e a avaliação governamental. Ainda, segundo a Administração municipal, a presente inovação seria desenvolvida de forma piloto no quadriênio 2022-2025, destinando à regionalização do PPA R\$ 5 bilhões do valor previsto para investimentos e expansão real do custeio (expansão de serviços públicos) seguindo os aspectos do índice.

Conforme o índice, os territórios considerados mais vulneráveis e os que receberiam investimentos maiores no presente quadriênio são a Subprefeitura da Capela do Socorro, M'Boi Mirim, Campo Limpo, São Mateus e Itaquera. De acordo com o documento, para monitorar a execução dessas despesas, é prevista a publicação de um relatório anual de avaliação do PPA 2022-2025 com uma apuração da execução regionalizada dos gastos e da expansão do custeio, bem como uma avaliação do desempenho das secretarias no que tange à regionalização orçamentária.



O Anexo V do PPA trata diretamente da regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025. De acordo com o documento, “um dos principais desafios da prefeitura, no âmbito da elaboração do PPA, é promover a efetiva melhoria das condições de vida nas regiões mais vulneráveis, por meio da regionalização do orçamento público”.

Em síntese, de acordo com o documento institucional, a dimensão de vulnerabilidade social, que possui peso de 60% no índice, buscou considerar seus multifatores e sua intersectorialidade, de modo a mensurar os aspectos que reiteram a vulnerabilidade social, como é o caso da insuficiência de renda, do ciclo familiar e até da violência. Como variável, considerou-se mensurar a participação da população cadastrada no CadÚnico com baixa renda em relação ao total da população cadastrada com baixa renda na cidade. Nesse sentido, os dados do CadÚnico permitem que sejam localizados os territórios com a maior concentração de pessoas com baixa renda, dispondo-os em três categorias, “extrema pobreza” (de R\$ 0 a R\$ 89,00 per capita); “pobreza” (de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 per capita); “baixa renda” (de R\$ 178,01 a meio salário mínimo per capita); e acima de meio salário mínimo (SÃO PAULO, 2021, p. 5). São utilizados pesos diferentes para cada faixa de renda, e sua distribuição na cidade é localizada. Outra variável fundamental é medir a participação do número dos óbitos da região por causas externas em relação ao total de óbitos por causas externas da cidade. Causas externas configuram a maior parte das mortes violentas, como homicídios e acidentes de trânsito, tendo por definição serem de consequência imediata de agressão ou de outra causa externa. Essa variável tende a sinalizar questões relacionadas ao nível de segurança em uma região, logo, atrela-se a qualidade de vida e bem-estar, violência urbana e doméstica e também à segurança no trânsito e qualidade dos serviços públicos de saúde. Essa variável é medida a partir dos próprios dados fornecidos pelas subprefeituras sobre mortes externas em suas regiões no período entre 2016 a 2018. Outrossim, o índice considera também dentro da dimensão vulnerabilidade social aferir a diferença absoluta entre a taxa de emprego formal por habitante na subprefeitura e a média da cidade. A mensuração desse indicador possibilita a investigação sobre a quantidade e a qualidade da oferta de empregos nas diferentes regiões da cidade, e seu uso no índice é calculado a partir da distância de cada subprefeitura em relação à média da cidade.

Com relação à dimensão de infraestrutura urbana, com peso de 30% para o índice, o documento cita que ela busca contemplar aspectos relacionados à infraestrutura dos bairros e distritos, no intuito de avaliar urbanismo, mobilidade, habitação e saneamento básico, impactando-os diretamente por meio da distribuição orçamentária proposta pelo índice. Para tanto, uma das variáveis mensuradas é a participação dos domicílios sem esgotamento sanitário no total de domicílios sem esgotamento sanitário da cidade, que indica territórios com processos de urbanização precária e sua concentração pela cidade. Outra variável investigada é a participação dos domicílios em assentamentos precários, que compreende loteamentos e favelas presentes na subprefeitura pelo total de residentes em loteamentos e favelas da cidade. O documento cita que 27% da população reside em assentamentos precários, e os dados existentes estão agregados por subprefeitura.

Por fim, a terceira dimensão do índice, com peso de 10% para o cálculo, diz respeito ao contingente populacional, com o objetivo de reforçar serviços públicos já existentes onde há maior demanda.



O cálculo do índice é proposto para o ano de 2022 e 2023, sendo recomendado que a prefeitura, posteriormente (2024 e 2025), reveja e atualize os indicadores e suas composições e realize complementações a partir do novo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base em dados atualizados.

Sobre o Instrumento de Detalhamento da Ação, a prefeitura aponta que a identificação dos gastos regionalizados ocorrerá por meio dele, destrinchando, em seu código, a) a capacidade de regionalização; b) região; c) subprefeitura; d) distrito; e e) número sequencial.

O presente código, segundo o documento, tem por objetivo identificar 100% das despesas regionalizadas, com exceção das despesas não passíveis de serem regionalizadas, como é o caso das despesas de natureza meramente administrativa. Sua vinculação se dá durante a liquidação, quando é providenciado o pagamento da aquisição/contratação, sendo cada unidade orçamentária responsável por inserir os DAs nas notas de liquidação e pagamento durante a execução orçamentária.

Assim, a Prefeitura de São Paulo assumiu o compromisso de incorporar a localização do gasto como uma variável fundamental para a tomada de decisões, fazendo com que os indicadores de desigualdade territorial influenciem de maneira direta a alocação de despesas na cidade para que, dessa forma, seja possível combater as desigualdades sofridas pelas regiões mais vulneráveis. O Plano Plurianual 2022-2025, portanto, apresenta avanços qualitativos no texto da lei e de seus anexos em relação a anos anteriores.

No que se refere ao exercício de 2021, a LDO apresenta inovações em termos de regionalização no texto da lei. Apesar da ausência de uma menção expressa ao termo em si, o Capítulo II, que trata das orientações gerais para a elaboração da proposta orçamentária do respectivo ano, determina, no artigo 3º, inciso IV, que o Projeto de Lei Orçamentária Anual relativo ao exercício de 2021 deve assegurar o princípio de justiça social na elaboração e execução do orçamento, políticas públicas, projetos e atividades, tendo em vista reduzir as desigualdades entre indivíduos e regiões da cidade bem como combater a exclusão social e o trabalho escravo, por meio da efetividade de mecanismos econômicos. Esse novo dispositivo precede a institucionalização do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal e contribui para um de seus objetivos principais: a redução das desigualdades socioespaciais na cidade de São Paulo.

A LDO do exercício de 2022, instituída pela Lei nº 17.595, de 10 de agosto de 2021, de acordo com o recorte de nossa análise, apresenta no anexo à lei a Portaria nº 17, de 29 de janeiro de 2021, da Secretaria da Fazenda, que estabelece orientações, procedimentos e cronograma para a elaboração dos projetos de leis orçamentárias municipais para o quadriênio 2022-2025, em que é ressaltado, em seu artigo 7º, o dever de a Administração Pública classificar, de forma integral, os Projetos de Leis Orçamentárias Anuais de acordo com a regionalização, por meio do DA, padronizando a indicação do detalhamento a ser feito no nível de subprefeitura para projetos/investimentos e em nível de região para atividades e custeio. Em contrapartida, o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2022 menciona a regionalização do orçamento de forma rasa.



Por fim, assim como em anos anteriores, a LDO orienta que a Lei Orçamentária Anual referente ao ano de 2022 integre anexos e demonstrativos relativos ao orçamento consolidado, contendo, inclusive, um demonstrativo dos detalhamentos das ações, regionalizados no nível de subprefeitura, quando possível. Nesse sentido, a LDO 2022 não demonstra no texto da lei nem em seus anexos o quanto da previsão de investimentos e expansão de serviços prevista pelo PPA, por subprefeitura, ocorreria na execução orçamentária do ano, informação essa inserida no anexo do DA da LOA para 2022. De modo semelhante, a LDO de 2023 não menciona a regionalização em seu texto e anexos e reproduz integralmente o texto da LDO 2022.

Para o exercício de 2021, a LOA 2021 também não considerou tecer considerações sobre a regionalização em seu texto ou anexos. Como boa prática a ser destacada, assim como no ano de 2020, a prefeitura disponibilizou o planejamento dos gastos regionalizados no anexo do DA. No ano de 2022, embora não haja menção à regionalização, constatou-se que há, em seus anexos, um volume denominado “Volume 7 – Regionalização e Detalhamento das Ações”, em que há um consolidado geral da LOA 2022, com 1.048 páginas, o qual descreve todas as despesas separadas por: a) órgão; b) nome do órgão; c) unidade; d) nome da unidade; e) ação; f) nome da ação; g) região; h) subprefeitura; i) distrito, j) código do DA; k) nome do DA; e l) valor de referência. No campo “Nome do DA”, é possível constatar se a despesa é regionalizada ou não, bem como, nos casos em que a resposta é sim, para onde serão destinados aqueles recursos. Também em anexo ao texto da LOA 2022 foi disponibilizada uma planilha de Excel onde é possível localizar o Detalhamento da Ação (DA) e filtrá-lo em relação a outras colunas, de forma a destrinchar o que foi planejado para a regionalização da despesa da cidade para o ano de 2022. Em relação à LOA, 2023, esta não apresentou a palavra “Regionalização” nenhuma vez durante seu texto e anexos. Apesar disso, são encontrados dados de descrição por subprefeitura e DA na planilha do orçamento aprovado para este ano (2023).

Com base nas informações referenciadas, em termos quantitativos, a LOA não menciona o termo “regionalização” em nenhum dos exercícios do período analisado, entretanto, nos anos de 2021, 2022 e 2023, apresenta planilhas com informações regionalizadas do Detalhamento da Ação.

De certa forma, essa incompatibilidade de incidência nas diretrizes e no orçamento aprovado com relação ao PdM e PPA tende a demonstrar um descolamento da capacidade desses planos, de forma estratégica, de se desdobrarem nos planejamentos para os respectivos exercícios e, por consequência, em sua execução ao longo do período.



Conclusão

O presente estudo teve como objetivo responder como o termo “regionalização” tem se apresentado nos principais instrumentos de planejamento e gestão orçamentária do município de São Paulo entre 2013 e 2023, com o intuito de identificar como e em que momento essa ideia foi abordada e incorporada ao contexto municipal.

Até o presente momento, podemos perceber que, apesar de um debate incipiente em termos de literatura, a regionalização do orçamento público no município de São Paulo, no período analisado, tem ações expressivas voltadas para a implantação da ideia de regionalização orçamentária a partir do ano de 2014, por meio da inauguração do Instrumento de Detalhamento da Ação e da territorialização do Programa de Metas 2013-2016, que, por sua vez, se desdobrou no PPA 2014-2017 com metas territorializadas incorporadas aos programas. Destaque também para os instrumentos de planejamento e gestão orçamentária do quadriênio 2022-2025, que aperfeiçoaram significativamente o DA, fazendo com que, além de codificar a despesa pública para se conhecer onde está sendo executado o gasto da cidade, fosse, de forma complementar, elaborado um índice para mensurar vulnerabilidades sociais, demografia e infraestrutura urbana, com o objetivo de saber onde gastar, baseado em parâmetros orientados à redução das desigualdades regionais da cidade de São Paulo. Apesar dos avanços, se faz necessário reconhecer que, para uma regionalização orçamentária efetiva, os instrumentos de planejamento de médio prazo precisam estar, cada vez mais, alinhados aos instrumentos que anualizam o orçamento, tais como DEO, LDO e LOA.

Este estudo se propôs a realizar uma análise específica da regionalização, com ênfase em seus instrumentos e normativos. Reconhece-se, portanto, que uma análise abrangente deve considerar também os aspectos históricos e políticos para obter resultados e inferências mais robustas.

Quanto aos trabalhos futuros e possíveis agendas de pesquisa, a médio prazo, na medida em que a regionalização orçamentária se consolide de maneira mais substancial e seus principais desafios de implementação sejam superados, será possível verificar anualmente, de forma comparativa, o percentual de regionalização orçamentária em relação ao planejamento, conforme avança a classificação de “região/território” no município.

Referências bibliográficas

COLVEIRO, A. A. A importância da política de descentralização da gestão estatal: políticas públicas urbanas e planejamento do território. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, p. 1.037-1.050, 2014. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.editoraletra1.com/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p1037-1050.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Regionalização do orçamento em grandes cidades: o estado da arte. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019. Disponível em: https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao_2988.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; REDE NOSSA SÃO PAULO. (Re)distribuição territorial do orçamento público municipal: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. (Re)age SP, 2020. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/redistribuicao_territorial_do_orcamento_FINAL.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

JUNIOR, E. B. et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. Cadernos da Fucamp, v. 20, n. 44, p. 36-51/2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>. Acesso em: 10 out. 2023.

MARIN, P. L.; ALMEIDA, M. N. S. Orçamento regionalizado como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais: reflexões a partir do PPA 2022-2025 do município de São Paulo. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 34, mar. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11852>. Acesso em: 30 jul. 2023.

SÃO PAULO. Programa de Metas 2021-2024 – Versão final (participativa). 2021c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/programa-de-metas-2021-2024/pdm.relatorio.versao.final.participativa.pdf. Acesso em 03 mar. 2023.

_____. Anexos da Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021. Prestações de Contas Públicas – Orçamento, 2013b. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Anexos da Lei nº 16.773, de 27 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021. Prestações de Contas Públicas – Orçamento, 2017b. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Anexos da Lei nº 17.729, de 28 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025. Prestações de Contas Públicas – Orçamento, 2021b. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Base de dados da Regionalização da Execução Orçamentária. Execução Orçamentária, 2022d. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Acesso em: 28 fev. 2023.

_____. Decreto nº 53.694, de 14 de janeiro de 2013. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2013. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2013c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53694-de-14-de-janeiro-de-2013>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 54.768, de 16 de janeiro de 2014. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2014. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2014c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54768-de-16-de-janeiro-de-2014>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 55.839, de 16 de janeiro de 2015. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2015. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2015c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55839-de-16-de-janeiro-de-2015>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 56.779, de 22 de janeiro de 2016. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2016. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2016c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56779-de-22-de-janeiro-de-2016>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 57.578, de 13 de janeiro de 2017. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2017. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2017e. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57578-de-13-de-janeiro-de-2017>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 58.070, de 16 de janeiro de 2018. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2018. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2018c. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58070-de-16-de-janeiro-de-2018>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 58.606, de 18 de janeiro de 2019. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2019. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2019c. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58606-de-18-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 59.171, de 11 de janeiro de 2020. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2020. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2020c. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59171-de-10-de-janeiro-de-2020>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 60.052, de 14 de janeiro de 2021. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2021. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2021e. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60052-de-14-de-janeiro-de-2021>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 61.004, de 13 de janeiro de 2022. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2022. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2022c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61004-de-13-de-janeiro-de-2022>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto nº 62.147, de 16 de janeiro de 2023. Fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2023. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2023d.

Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62147-de-16-de-janeiro-de-2023>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 15.613, de 6 de julho de 2012. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2013. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2012a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15613-de-6-de-julho-de-2012>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 15.680, de 27 de dezembro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2013. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2012b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15680-de-27-de-dezembro-de-2012>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 15.841, de 17 de julho de 2013. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2014. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2013c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15841-de-17-de-julho-de-2013>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 15.950, de 30 de dezembro de 2013. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2014. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2013b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15950-de-30-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.047, de 17 de julho de 2014. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2015. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2014a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16047-de-18-de-julho-de-2014>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.099, de 30 de dezembro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2015. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2014b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16099-de-30-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.334, de 30 de dezembro de 2015. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2016. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2015b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16334-de-30-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.529, de 26 de julho de 2016. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2016a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16529-de-26-de-julho-de-2016>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.608, de 29 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2017. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2016b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16608-de-29-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.693, de 31 de julho de 2017. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2017c. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16693-de-31-de-julho-de-2017>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.772, de 27 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2018. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2017d. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16772-de-27-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.021, de 27 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2019. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2018b. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17021-de-27-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.253, de 26 de dezembro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2020. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2019b. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17253-de-26-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.544, de 30 de dezembro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2021. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2020b. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17544-de-30-de-dezembro-de-2020>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.728, de 27 de dezembro de 2021. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2022. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2021d. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17728-de-27-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.876, de 29 de dezembro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2023. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2022b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17876-de-29-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 0, de 4 de abril de 1990. Institui a Lei Orgânica do Município de São Paulo, que constitui a Lei Fundamental do Município de São Paulo, com o objetivo de organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana. Legislação Municipal. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990#:~:text=I%20DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20PRELIMINARES-,Art.> Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2013a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15949-de-30-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.241, de 31 de julho de 2015. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2015a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16241-de-31-de-julho-de-2015>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.773, de 27 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2017a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16773-de-27-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 16.961, de 20 de julho de 2018. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2018a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16961-de-20-de-julho-de-2018>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.152, de 31 de julho de 2019. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2019a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17152-de-31-de-julho-de-2019>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.469, de 16 de setembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2020a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17469-de-16-de-setembro-de-2020>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.595, de 10 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2021c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17595-de-10-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.729, de 28 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2021a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17729-de-28-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 17.839, de 20 de julho de 2022. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023. Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2022a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17839-de-20-de-julho-de-2022>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Programa de Metas 2013-2016 – Versão final (participativa). 2013d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf. Acesso em: 6 jun. 2023.

_____. Programa de Metas 2017-2020 – Versão final (participativa). 2017e. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/2017-2020%20-%20Programa%20de%20Metas%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%20\(Participativa\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/2017-2020%20-%20Programa%20de%20Metas%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%20(Participativa).pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.

SATIRO, V.; MARIN, P. L.; GODOY, S. R. Regionalizar o orçamento para diminuir desigualdades. Nexo Políticas Públicas, 23 nov. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Regionalizar-o-or%C3%A7amento-para-diminuir-desigualdades>. Acesso em: 23 set. 2023.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. Regionalização do Orçamento e do PPA garante mais recursos aos distritos com maior vulnerabilidade e pouca infraestrutura básica. Cidade de São Paulo, 20 mar. 2021. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/regionalizacao-do-orcamento-e-do-ppa-garante-mais-recursos-aos-distritos-com-maior-vulnerabilidade-e-pouca-infraestrutura-basica>. Acesso em: 26 mar. 2023.



WISSENBACH, T. Dimensão Territorial do Orçamento Público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras. Fundação Tide Setubal, São Paulo, 12 nov. 2019. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/a-dimensao-territorial-do-orcamento-publico-orientacoes-para-regionalizacao-do-gasto-nas-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

_____. Gasto público no território e o território do gasto na política pública: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014-2017. Fundação Tide Setubal, São Paulo, 31 jul. 2018. Disponível em: [relatorio_gasto_publico_final.pdf \(fgv.br\)>](#). Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. Regionalização do orçamento municipal e o acompanhamento das políticas públicas. Revista Simetria, São Paulo, 7. out. 2021. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/3>. Acesso em: 20 mar. 2023.

*Discussão sobre o
valor dos gastos públicos
necessários para uma
agenda de desenvolvimento
socioambiental e combate às
desigualdades*

João Marcos Hausmann Tavares



É doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ, com tese premiada no Prêmio Brasil de Economia (2º lugar, Cofecon/2018) e com trabalho de pós-doutorado premiado no III Prêmio “Orçamento Público, Garantia de Direitos e Combate às Desigualdades” (2024). Possui mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento e graduação em Ciências Econômicas, ambos pela UFRJ. Foi professor de economia no Instituto de Educação de Angra dos Reis da Universidade Federal Fluminense (IEAR/UFF) e é pesquisador da REDESIST e do Grupo de Estudos em Setores e Política Industrial (GESP/IE-UFRJ). Atua nas áreas de economia brasileira, macroeconomia, finanças públicas, sistemas de inovação, desenvolvimento e economia política.

RESUMO

O objetivo principal do presente trabalho é construir um arcabouço metodológico e conceitual para responder à seguinte pergunta: qual o valor de gastos públicos federais necessários (VGPN) para financiar adequadamente os gastos sociais da Constituição de 1988 e uma política de desenvolvimento econômico, social e ambiental? Para isso, foi adaptada uma metodologia de projeção fiscal a partir de uma crítica ao estudo de Lisboa et al. (2023). Estima-se que o orçamento público federal poderia ter um crescimento real médio dos gastos públicos entre 2,56% e 3,60% ao ano e que tais valores são viáveis.

Palavras-chave

Orçamento público federal; Garantia de direitos; Política de desenvolvimento; Política fiscal expansionista; Planejamento fiscal

Introdução

Qual o valor de gastos públicos federais necessários (VGPN) para financiar adequadamente os gastos sociais da Constituição de 1988 e uma política de desenvolvimento econômico, social e ambiental? Essa pergunta é tão fundamental quanto desafiadora de ser respondida. De um lado, ela se afirma fundamental porque o Brasil de 2024 observa a reafirmação da velha máxima liberal de que “os gastos sociais não cabem no PIB/na economia/no orçamento” e de uma série de textos e colocações midiáticas diversas que procuram argumentar que a escolha por uma política fiscal austera seria uma imposição técnica (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2023; LISBOA et al., 2023). O Novo Arcabouço Fiscal (NAF) foi montado tendo como objetivo anunciado o equilíbrio entre os gastos sociais e a trajetória da dívida pública, mas diversos estudos já demonstraram que sua previsão de gastos imporá restrição dos gastos nas áreas sociais (LISBOA et al., 2023; MARQUES et al., 2023). Embora o campo progressista venha observando um crescente número de estudos técnicos de boa qualidade sobre o arcabouço fiscal (BASTOS; DECCACHE; ALVES JR., 2023; MARQUES et al., 2023), não foram encontrados trabalhos que procurem formular a pergunta proposta para um horizonte de tempo significativamente longo. Não há como formular uma alternativa concreta de política ou arcabouço fiscal sem responder a essa pergunta.

Tendo em vista a construção de uma alternativa de política econômica aderente aos anseios de garantia dos direitos, promoção da equidade e justiça socioambiental, a resposta a essa pergunta não pode ser evitada. Entretanto, isso não significa deixar de reconhecer que a resposta seja tecnicamente simples de ser respondida ou que prescindir de escolhas de premissas políticas e/ou teoricamente justificadas. O que julgar-se-á como o financiamento “adequado” dos gastos sociais, dos investimentos públicos e da “adequada” remuneração de servidores públicos, por exemplo, impõe um certo grau de discricionariedade para estabelecer premissas que permitam seu cálculo. Ademais, há elementos de natureza técnica, de gestão informacional e de conhecimento institucional com os quais se impõe lidar para responder à pergunta.

O objetivo principal do presente trabalho é fazer uma estimativa quantitativa da resposta à pergunta que abre este texto, que será chamada de VGPN, e discutir algumas de suas imediatas implicações econômicas, políticas e sociais. Para isso, foi feito um exercício-base de simulação das despesas públicas previstas em orçamento público federal (orçamento fiscal e da seguridade social) até 2030, tendo como referências as seguintes premissas fundamentais: (i) política de valorização do salário mínimo que voltou a valer a partir de 2023; (ii) aumento do valor de remuneração total para servidores da ordem de 2% real ao ano, considerando 0% o aumento do número total líquido de servidores; (iii) gastos em saúde (ASPS) tal qual os dispositivos constitucionais anteriores ao teto de gastos (15% da Receita Corrente Líquida do ano corrente); (iv) gastos em educação (MDE – ações em manutenção e desenvolvimento do ensino) em 18% da Receita Líquida de Impostos do ano corrente; (v) gastos com investimentos crescem 7,9% ao ano (nominal), número extrapolado tendo como referência uma interpretação sobre o crescimento previsto pelo Novo PAC; (vi) as “Demais despesas” crescem 1% ao ano (real). Há outras premissas, explícitas ou implícitas, e que serviram para elaboração de um “cenário” de referência com a evolução simulada para tais despesas. As mais importantes bem como seus principais significados serão apresentados no decorrer deste texto.



O presente trabalho tem como ponto de partida e se desdobra do importante estudo publicado pelo INSPER e coordenado por Lisboa et al. (2023), ao que, por vezes, serão feitas referências ao longo do texto como “estudo original” – por conveniência. Tal estudo foi feito em abril de 2023 e, a partir de uma projeção fiscal das despesas públicas, procura demonstrar que o NAF anunciado pouco antes pelo Ministério da Fazenda era incompatível com as promessas de campanha do governo eleito. O estudo é bastante sólido para defender tal hipótese e tem a vantagem de ter uma metodologia relativamente bem discriminada no texto (em que pese a sentida omissão das referências bibliográficas), permitindo a checagem de contas, das premissas e a reprodução do exercício. Entretanto, o estudo possui um objetivo adicional: argumentar que a persecução de uma política fiscal compatível com a plataforma de campanha do governo eleito seria incompatível com a estabilidade das contas públicas e, a partir da argumentação liberal, com a estabilidade e o desempenho macroeconômico. No que concerne a este objetivo, o estudo é menos transparente nas suas premissas teóricas e na sua orientação político-ideológica subjacente, de corte liberal.

Este trabalho recebeu orientação distinta. Ao considerar a importância do princípio da demanda efetiva também para o longo prazo da forma como vem sendo aplicada para o estudo da economia brasileira (LARA et al., 2023; HALUSKA, 2023), entende-se que os gastos públicos têm relação positiva com crescimento de longo prazo e não têm correlação necessária com a inflação ou a instabilidade macroeconômica. Embora a arguição técnica deste trabalho prescinda, a rigor, de estabelecer uma relação causal entre despesa pública e crescimento econômico, a interpretação dos dados e a motivação do trabalho têm essa abordagem como base.

O trabalho de pesquisa se iniciou com uma reprodução de um estudo original publicado pelo INSPER. Procurou-se encontrar os mesmos resultados que foram encontrados ali a partir das premissas orçamentárias por eles explicitamente indicadas. Embora nem todas as premissas tenham sido claramente expostas no estudo original e tenham impossibilitado uma reprodução exata do exercício, a qualidade da descrição metodológica do estudo original é acima da média (exceção feita às ausentes referências bibliográficas) e permitiu que se chegasse a resultados suficientemente próximos dos originais. Uma vez realizado tal exercício e constatada a proximidade dos resultados encontrados, pôde-se alterar alguns parâmetros e premissas orçamentárias e dos cenários originais de forma tecnicamente segura e criar simulações fiscais e cenário próprio com elementos de originalidade e que motivam o presente texto. Ao lado de uma revisão argumentativa e metodológica, as adaptações de premissas e discussão conceitual que serão propostas se mostrarão suficientes pra uma primeira resposta para o valor de VGPN, que se quer descobrir.

Os resultados estimam que seria necessário um crescimento real médio dos gastos públicos entre 2,56% e 3,60% (entre 6,70% e 7,74% em termos nominais) ao ano para o financiamento adequado dos gastos sociais da Constituição de 1988 e de outras rubricas necessárias a uma política de desenvolvimento social, ambiental e econômica (VGPN). É importante sublinhar, entretanto, que tais resultados têm antes a função de estimular novas pesquisas e debates sobre o seu valor do que, propriamente, afirmar que este valor não possa ser revisto em trabalhos futuros. De toda forma, resultado é fundamental para discutir alternativas concretas de política fiscal. Ademais, também ajudam na análise do contraste que existe entre os parâmetros mínimo (0,6%) e máximo (2,5%) de crescimento real do gasto público no Novo Arcabouço Fiscal e as efetivas necessidades sociais e econômicas do Brasil, uma vez que o crescimento real máximo no NAF é de 2,5% ao ano.



Outro exercício importante feito foi testar a sensibilidade dos resultados às premissas alternativas sobre o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) em relação ao estudo original. Mostrou-se que os resultados de trajetória de dívida pública são bastante sensíveis às premissas sobre o comportamento do PIB. Argumenta-se que a interpretação deste teste aponta necessariamente em direções distintas das que sugere Lisboa et al. (2023). No estudo original, o PIB é tratado como exógeno, embora não fique clara a razão pela qual, ao tomar o PIB como exógeno, não apresentem com mais clareza a razão pela qual usaram os parâmetros indicados. Com uma projeção de crescimento econômico menor que a média histórica, o estudo superestima o impacto de gastos sociais, da adequada remuneração de servidores e de investimento público na trajetória da dívida pública. Por outro lado, os resultados aqui apresentados, também tomando o PIB como exógeno, sugerem que é possível compatibilizar aumento da despesa pública ao nível calculado como necessário (VGPN) com estabilidade da trajetória da dívida pública. Foram testadas três premissas para o PIB e, no caso de o PIB se comportar de maneira aproximada ao que teve no período 2005-2011, a trajetória da dívida pública poderia, já a partir de 2026, entrar em estabilidade.

A sensibilidade de resultados de projeção fiscal ao comportamento do PIB não deve ser tida como uma surpresa, ainda que a leitura sobre isso por parte de diferentes estudos de projeção fiscal (LISBOA et al., 2023; SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2024) pareça desconsiderar suas implicações mais evidentes. Os resultados para trajetória da dívida pública sempre se mostram muito sensíveis aos parâmetros macroeconômicos escolhidos, em especial ao comportamento do PIB. A conclusão que se impõe, daí, é que não é possível descartar a viabilidade econômica de um orçamento montado com base do VGPN sem o recurso a uma orientação teórica sobre a relação entre gasto público e dinâmica do PIB. Apenas se para todo e qualquer comportamento do PIB a trajetória da dívida fosse ascendente não se poderia chegar a tal conclusão.

Como já observado, o paradigma teórico da demanda efetiva com que trabalhamos afirma que há uma relação direta entre gasto público e PIB. A noção de restrição inerente ao paradigma teórico de referência não entende que a restrição fundamental esteja no campo da trajetória da dívida pública, mas no da restrição externa e/ou da capacidade de produção em bens de largo uso no processo produtivo e que não são substituíveis ou comercializáveis (exemplo: setor de energia elétrica) (BRAGA, 2022; SERRANO; BRAGA, 2022). Por outro lado, uma trajetória da dívida pública ascendente é tida como indesejável por seus efeitos sobre a desigualdade.

Este texto segue com mais três seções, além de uma conclusão e um anexo metodológico. Primeiramente, na seção 2, compara-se aspectos técnicos, metodológicos e de objetivo do trabalho em relação ao estudo de Lisboa et al. (2023). Em relação a este, procurou-se destacar seus principais resultados, seus pontos fortes, o que foi incorporado em nossa própria reflexão e algumas dificuldades que tivemos na tentativa de emular seus resultados. Na seção 3, são expostas as diferenças do cenário de referência aqui utilizado com aquele do estudo original e são apresentados seus objetivos e tabelas de referência. Na seção 4, constam os principais resultados analíticos para o VGPN, a partir de diferentes cenários para o comportamento do PIB, e foi elaborado mais sobre o conceito e sua interpretação. Nesta seção foram calculados comparativamente os resultados de projeção de resultado primário e da dívida pública em diferentes premissas para o comportamento do PIB e discutidos seus significados. Nas conclusões, reflete-se sobre algumas questões pertinentes para o atual momento da pesquisa e também sobre rotas de investigação para a continuidade do estudo.

1. A pesquisa sobre simulação fiscal e o estudo de Lisboa et al. (2023) como referencial para o presente texto

O estudo de Lisboa et al. (2023) em questão simulou seis cenários, cada qual com premissas próprias, para as diferentes rubricas das variáveis de despesas do orçamento público federal (ademais de outros parâmetros de referência). Esses autores projetaram os dados até o ano 2030 e procuraram mostrar que (i) o NAF proposto pelo governo era inconsistente com a plataforma de campanha que elegeu o governo Lula (cenários 1 a 5) e (ii) a plataforma de campanha do presidente Lula era inconsistente com a estabilidade macroeconômica e a trajetória da dívida pública (cenário 6)¹. O estudo que realizamos, por outro lado, não reproduz ou contesta o achado (i) do estudo original, mas analisa e se coloca em oposição ao ponto (ii): quando testados os resultados para diferentes premissas de comportamento do PIB, tido como exógeno no estudo original, a trajetória da dívida pública mostrou resultados bastante diferentes.

Ademais, este estudo se propõe a um objetivo diferente do estudo original. Enquanto o estudo original se propõe a fazer uma avaliação do NAF e uma crítica à plataforma de campanha do governo eleito, o principal objetivo do estudo que aqui se apresenta é fazer uma discussão e calcular uma estimativa do que chamou-se de valor de gastos públicos necessários (VGPN). O VGPN foi definido pelo valor da despesa primária ou a taxa de variação desta que responde à seguinte pergunta: qual o valor de gastos públicos federais necessários (VGPN) para financiar adequadamente os gastos sociais da Constituição de 1988 e uma política de desenvolvimento econômico, social e ambiental?

Para responder à pergunta, seria preciso estimar quais os valores de diferentes linhas de despesa pública para um certo horizonte de tempo e a partir de certas premissas. Algumas das premissas inerentes aos gastos sociais, que entende-se aqui serem contabilizados para bem calcular o VGPN, também foram utilizados como premissas no cenário 6 do estudo original (como a vinculação de gastos de saúde e educação à receita). O estudo de Lisboa et al., entretanto, foi feito como uma crítica ao que foi interpretado por aqueles autores como a plataforma de campanha do PT em 2022 e ao NAF. Assim, tendo em vista o objetivo do artigo que aqui se apresenta de cálculo do VGPN, foi preciso elaborar um cenário próprio. Foi nomeado Cenário 7, de forma a sublinhar a “continuidade” em relação ao estudo de Lisboa et al. (2023) e melhor identificar elementos de afastamento. O Cenário 7 se distingue em duas premissas orçamentárias importantes em relação ao “Cenário 6” dos autores (“Investimentos” e “Demais Despesas”), o que será apresentado na seção seguinte.

¹ Nos cenários 1 a 4, o estudo de Lisboa et al. (2023) simulava a evolução das despesas controlando as seguintes premissas: (i) gastos para saúde (ASPS) e educação (MDE) com/sem vínculos constitucionais à receita; (ii) salário mínimo com/sem política de valorização; e (iii) com/sem reajuste real de remuneração dos servidores públicos. Os cenários buscavam analisar o NAF nesses contextos. Assim, supunham investimentos no valor do piso anunciado durante a apresentação do NAF. A receita líquida era igual nos cenários 1 a 5 e variava de forma que o resultado primário fosse compatível com o mínimo da meta de primário estabelecido ano a ano pelo governo. As “demais despesas” eram endógenas nos cenários 1 a 4 e se ajustavam de forma a que a evolução das despesas não violasse as regras do teto do NAF (e, portanto, eram diferentes para cada cenário). No cenário 5, as “demais despesas” tinham um piso de 90% do valor real de 2022 e, como o modelo não se ajustava para caber no NAF e as premissas de maiores gastos eram inclusas, o NAF não era cumprido. No nosso estudo, não analisamos ou reproduzimos os cenários 1 a 5 – que exigem projetar o NAF – e nos restringimos à análise do cenário 6, que prescinde de projeção específica do NAF e cujas premissas são apresentadas mais à frente.



O exercício de reprodução feito do Cenário 6 se mostrou, em linhas gerais, adequado. Os principais resultados dos autores foram obtidos, em geral com diferenças na casa de poucas unidades (de bilhões de reais nominais), a que foi atribuído muitas vezes a arredondamentos nas tabelas disponibilizadas pelos autores. Entretanto, também constata-se que nem todos os parâmetros, referências bibliográficas e/ou fontes de dados necessários à realização do estudo foram efetivamente disponibilizados – ainda que o texto de Lisboa et al. tenha transparência metodológica acima da média do que é usualmente o caso nesse tipo de publicação. Algumas das omissões de informação do estudo original puderam ser contornadas com pesquisas e estimativas próprias que se aproximaram dos resultados originais. Outras, entretanto, permaneceram indefinidas, obscuras e/ou carentes de maior pesquisa no presente estudo.

Por fim, após elaborar um modelo próprio de projeção orçamentária que reproduz o cenário 6 do estudo original e que permitiu a construção de um cenário novo (cenário 7), havia, enfim, condições técnicas de testar com segurança a sensibilidade dos resultados encontrados às premissas sobre o PIB. Com isso, pôde-se recalcular as trajetórias da dívida pública em relação ao PIB no cenário 6 dos autores para diferentes valores de PIB. No anexo deste documento, pode-se encontrar a comparação técnica do cenário elaborado e reproduzido. Isso também foi feito, é claro, para o Cenário 7 construído, e os resultados estão nas seções posteriores.

As simulações que serão apresentadas utilizam, assim, a organização proposta por Lisboa et al. (2023, p. 16 e 36) referente aos dados fiscais e os parâmetros macroeconômicos propostos pelo estudo original – salvo quando dito explicitamente o contrário. No texto ora apresentado se observe que os dados para 2023 usados por base são já uma estimativa dos autores feita em abril para o ano – que não foi atualizada para o presente texto para manter a comparabilidade de resultados com os do estudo original. Não foi apenas por conveniência e simplicidade que neste momento o estudo presente não se preocupe com a atualização dos dados para 2023. Manter os dados de referência do estudo original, em um primeiro momento, é fundamental para (i) averiguar aspectos técnicos dos cálculos de ambos os estudos, (ii) permitir mais facilmente a comparabilidade dos resultados deste trabalho com os do estudo original. Assim, parte-se dos dados da Tabela 1 – Receitas e despesas primárias do governo federal: 2021-22 (em bilhões de reais nominais) (2023, p. 16) e do Anexo do estudo original “Parâmetros utilizados nos cálculos dos cenários” (2023, p. 36). A partir daí, procurou-se primeiramente reproduzir o estudo original de Lisboa et al. (Cenário 6), seguindo as orientações do próprio estudo, e encontrar os seus principais resultados².

A tabela 5 do Anexo I permite avaliar a correspondência do modelo orçamentário que elaboramos com o cenário 6 do estudo de Lisboa et al. (2023).



2. Apresentação do Cenário 7: premissas e objetivos

Tendo em vista facilitar o acompanhamento por parte do leitor da discussão feita, convém iniciar a seção apresentando a simulação de despesas para o Cenário 7 construído. O resultado está na Tabela 1 abaixo e, na sequência, serão discutidas suas premissas mais importantes. Em azul, destacaram-se as linhas e células que sofreram alterações em função das novas premissas utilizadas em relação ao “Cenário 6” do estudo de Lisboa et al. e dos resultados que foram por elas impactados. As demais linhas em branco são reproduções próprias das linhas do estudo de Lisboa et al. E as diferenças observadas entre os dois são discutidas no Anexo do presente documento. Após a tabela, a exposição das premissas continua.

Tabela 1 - Cenário 7: Simulação de receitas e despesas primárias do governo federal entre 2024 e 2030, premissas macroeconômicas = estudo de Lisboa et al. (2023)

LINHA	TABELA 1	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	RECEITA LÍQUIDA (A)	1.579,0	1.856,0	1.954,2	2.103,3	2.268,2	2.445,3	2.636,0	2.841,2	3.062,1	3.299,8
2	DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	1.615,2	1.801,9	2.087,0	2.227,6	2.391,9	2.534,1	2.727,9	2.897,5	3.094,2	3.285,7
3	DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	1.476,0	1.722,0	2.028,0	2.160,2	2.315,5	2.447,8	2.613,8	2.776,0	2.964,8	3.147,7
4	Benefícios Previdenciários	710,0	797,0	872,0	947,7	1.014,4	1.080,0	1.151,2	1.226,9	1.307,6	1.393,7
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268,0	275,0	309,0	333,3	356,5	378,0	400,7	424,8	450,3	477,3
6	Abono	10,0	24,0	25,0	28,0	29,5	32,1	34,8	37,6	40,5	43,5
7	Seguro Desemprego	36,0	41,0	45,0	50,3	54,1	57,7	61,5	66,3	71,2	76,2
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68,0	79,0	89,0	99,5	107,6	116,6	126,2	137,2	148,5	160,1
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10,0	13,0	18,0	18,9	19,7	20,4	21,3	22,1	23,0	23,9
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19,0	17,0	26,0	27,3	28,4	29,5	30,7	31,9	33,2	34,5
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7,0	15,0	21,0	22,0	22,9	23,8	24,8	25,8	26,8	27,9
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26,0	88,0	169,0	169,0	186,4	186,4	201,6	201,6	218,1	218,1
14	Programa Desenrola	-	-	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15	Ressarcimento estados ICMS			13,0	6,7	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	MDE exceto parcela referente ao [70% da] Fundeb	68,0	69,0	80,0	83,2	88,4	93,8	101,3	109,5	118,2	127,6
17	MDE Custeio	66,0	65,0	76,0	79,0	84,0	89,2	96,5	104,4	112,9	122,1
18	MDE Investimento	2,0	4,0	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,1	5,3	5,5
19	ASPS	172,0	151,0	189,0	201,0	216,7	233,7	251,9	271,5	292,6	315,3
20	ASPS Custeio	169,0	148,0	182,0	193,7	208,9	225,3	242,8	261,8	282,1	304,0
21	ASPS Investimento	3,0	3,0	7,0	7,3	7,8	8,4	9,0	9,7	10,5	11,3
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12,0	34,0	60,1	65,2	70,6	76,3	82,5	89,2	96,5	104,3
23	Demais despesas	65,0	115,0	122,9	130,2	136,8	143,6	150,8	158,3	166,3	174,6
24	Empoçamento de recursos			-25,0	-26,2	-27,3	-28,4	-29,5	-30,7	-31,9	-33,2
25											
26	DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	139,2	79,9	59,0	67,3	76,4	86,4	114,1	121,5	129,4	137,9
27	Fundeb (Complem. União)	22,0	32,9	38,3	45,6	53,8	62,9	67,1	71,5	76,3	81,4
28	Piso da enfermagem	-	-	16,0	16,8	17,5	18,2	18,9	19,7	20,4	21,3
29	Créditos Extraordinários	117,2	47,0	4,7	4,9	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	6,2
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							22,6	24,5	26,7	29,0
31	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	-36,2	54,1	-132,9	-124,3	-123,7	-88,8	-91,9	-56,3	-32,1	14,1
32	RESULTADO PRIMÁRIO [MIRADO POR] GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)	-		-79,2	-28,1	30,0	96,0	136,6	145,7	155,4	165,8
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	76,7	82,8	89,3	96,4	104,0	112,2	121,1

Legenda: fundo cinza-escuro = dados de Lisboa et al. (2023); fundo cinza-claro = estimativa para 2023 de Lisboa et al. (2023); fundo branco = elaboração própria reproduzindo linhas de Lisboa et al. (2023); e fundo azul = elaboração própria.

O texto de Lisboa et al. utiliza dados de Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs), relatório de Resultado do Tesouro Nacional, SIGA Brasil e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Fonte: Elaboração própria com dados de Lisboa et al. (2023) para 2021 a 2023 (exceto campos azuis).

As seguintes premissas são comuns aos “Cenário 6” do estudo original e ao Cenário 7 aqui apresentado: (i) política de valorização do salário mínimo, que voltou a valer a partir de 2023; (ii) aumento do valor de remuneração total para servidores na ordem de 2% real ao ano, considerando 0% o aumento do número total líquido de servidores; (iii) gastos em saúde (ASPS) tal qual os dispositivos constitucionais anteriores ao teto de gastos (15% da Receita Corrente Líquida); (iv) gastos em educação (Ministério da Educação – MDE) em 18% da Receita Líquida de Impostos; (v) PIB, inflação, juros e Receita/PIB são exógenos ao modelo; (vi) a receita/PIB é suposta em 18,5% e, ano após ano, cresce 0,2% em relação ao PIB (representando um já importante esforço de aumento de arrecadação)⁴.

Duas premissas diferem o cenário 7 aqui exposto e o cenário 6 do estudo original. No Cenário 7 foram considerados: (i) gastos com investimentos crescem, em termos nominais, 7,9% ao ano até 2030; (ii) a categoria “Demais despesas” passa a crescer, em termos reais, 1% ao ano a partir de 2023 ao longo dos anos seguintes. Sobre ambos os pontos é necessário apresentar e distinguir o procedimento em relação ao “Cenário 6” do estudo original.

Para os gastos com investimentos, o “Cenário 6” do estudo original considerou o piso dos investimentos públicos que tinha sido anunciado no âmbito do início do debate do NAF. O valor era de R\$ 71,1 bilhões para o ano de 2023 e teria seu valor real constante mantido para os próximos anos (embora, no âmbito da aprovação do NAF em agosto, a regra aprovada mudaria para 0,6% do PIB). Tendo em vista manter a comparação com o estudo original, optou-se por manter para o Cenário 7 o valor de R\$ 71,1 bilhões para 2023. Entretanto, foi utilizada uma variação em 7,9% nominal ao ano até o fim da projeção. Esse valor de 7,9% pode ser obtido ao questionar: qual seria a taxa de crescimento médio geométrica que faria com que a soma nominal do investimento do orçamento público federal fosse igual a R\$ 371 bilhões entre 2023 e 2027? Nesse cálculo, foi considerado 2023 igual a 0,6% do PIB de 2023 (tal como o NAF aprovado) e o valor de R\$ 371 bilhões tal como interpretou-se aqui o anúncio do Novo PAC (dispensando outras possíveis interpretações que levariam a taxas irreais de crescimento do investimento).

Já para os gastos em “Demais despesas”, é importante entender o papel dessa rubrica no estudo original e o seu significado em termos de rubricas orçamentárias. Esta linha agrega um conjunto de despesas discricionárias que não possuem dispositivos legais ou regras de ajustes inerentes que condicionem a sua evolução. Lisboa et al. citam algumas das principais rubricas e ações que agregaram sob esta linha (2023, p. 3): merenda escolar (não computada como gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino), fundo de ciência e tecnologia, fundo penitenciário nacional, subsídios à agricultura e demais atividades econômicas, proteção ao meio ambiente e todo o custeio da máquina pública. Com essa breve descrição, fornecida pelos autores, há o correto reconhecimento de que, apesar de serem intituladas “Demais despesas”, tais rubricas não podem ser tratadas como de importância secundária.

⁴Não se considera haver diferenças significativas entre o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (parâmetro de referência dos cenários) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) (a rigor, referência para a política de valorização do salário mínimo). Não foi considerado haver mais problemas desse procedimento para os fins da presente discussão.

Ademais, há outras premissas de caráter mais técnico. Por exemplo, usam-se no modelo as receitas anuais (diferente do intervalo oficial), e a variação da inflação pertinente é considerada a variação da média geométrica do IPCA ano *t* com o ano *t*-1, de forma a aproximar ao período de cálculo pertinente à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) (12 meses terminados em junho).



No “Cenário 6” do estudo original, os autores reconhecem que, dada a importância dessas despesas e a experiência brasileira recente, a despesa discricionária realisticamente deve ter um piso. Nessa simulação, arbitram, então, que a partir de 2023 o valor das demais despesas é de 90% do valor real das despesas em 2022. Tal “corte” nas “Demais despesas” é, de certa forma, consistente com a metodologia que os autores haviam empregado nos cenários 1 a 4 anterior, em que essa categoria de despesa era a variável de ajuste irrealmente comprimida de forma a que suas simulações sobre o NAF alcançassem as metas fiscais anunciadas. O “Cenário 6” dos autores, por outro lado, deseja mostrar que os gastos obrigatórios e/ou ligados à plataforma de campanha do governo eleito, tais como enunciados, mesmo com uma leve “ajuda” de compressão em 10% dos valores dos gastos discricionários, levariam a uma trajetória insustentável da relação dívida/PIB.

Como o objetivo no Cenário 7 é distinto, foi utilizada como premissa que os gastos em “Demais despesas” crescem, em termos reais, 1% ao ano já a partir de 2023 e até 2030. Uma vez que o objetivo com o cenário em questão é aproximar-se de um cálculo para o VGPN, não há por que manter a premissa fiscalmente restritiva do estudo de Lisboa et al. (2023). A pergunta que deve encaminhar a análise crítica da premissa que escolhemos sobre esta rubrica é: qual a variação real das “Demais despesas” que é compatível com a proteção ao meio ambiente e com outros elementos do desenvolvimento social, ambiental e econômico? Entende-se aqui que o Brasil dos próximos decênios ver-se-á diante da combinação de desafios históricos do país (combate à desigualdade, pobreza, carestia de serviços públicos diversos, desenvolvimento econômico, promoção da democracia, garantia dos direitos previstos na Constituição etc.) com desafios novos (a emergência climática). Os desafios impõem a necessidade de um ativismo de estado maior em múltiplas frentes, o que requer um aumento, e não uma redução, do orçamento público.

Com cálculos de pesquisa futura do VGPN, acredita-se que essa taxa de variação possa ser revista para cima. A justificativa para imaginar um aumento na categoria de “Demais despesas” é porque esta envolve gastos com proteção ao meio ambiente e outros elementos fundamentais para o desenvolvimento social, ambiental e econômico – o que é aderente ao conceito de VGPN discutido. Dentro desse conjunto de gastos, por exemplo, há despesas discricionárias de ciência e tecnologia e que perderam fortemente financiamento nos últimos anos – a partir de um valor-base que ainda estava distante de poder ser tido como “adequado”. Por si só, os esforços de mitigação e adaptação climática já devem requerer uma nova escala de recursos para o enfrentamento do problema e de origem diversa – orçamentária e não orçamentárias. Como já posto, as “Demais despesas” envolvem um conjunto amplo e diverso de políticas públicas fundamentais para a sociedade e para os desafios que aqui são discutidos.

3. Resultados comparativos: crescimento das despesas públicas (VGPN), trajetórias da dívida pública e elementos para um planejamento fiscal alternativo

Nesta seção, será apresentado o cerne dos resultados deste estudo. Em uma primeira subseção, apresenta-se e justifica-se a escolha das três diferentes premissas para o comportamento do PIB utilizadas nas diferentes simulações realizadas. A segunda subseção inicia-se com a exposição de uma primeira estimativa para o VGPN, ligada ao Cenário 7. Em seguida, na terceira subseção, calcula-se qual a evolução da trajetória da dívida bruta em relação ao PIB (e do resultado primário) que decorreria de uma despesa pública como a prescrita a partir do VGPN.

a) Apresentação e justificativa para a escolha das premissas de crescimento econômico

Tanto para o caso do VGPN quanto para o caso da trajetória da dívida bruta em relação ao PIB, foram feitas as contas para três diferentes premissas de PIB. Nota-se que cada premissa sobre o PIB gera uma simulação diferente para as receitas e despesas, visto que diferentes rubricas estão direta ou indiretamente ligadas ao comportamento do nível de atividade econômica. As tabelas completas do Cenário 7 extraídas para cada uma das premissas estão no Anexo II, e aqui apresenta-se apenas os resultados que dialogam com os objetivos do trabalho. Optou-se por chamar de uma “nova simulação” para um “mesmo cenário” cada vez que as premissas orçamentárias do cenário se mantêm e foram usadas variações apenas de premissas macroeconômicas.

Na primeira simulação feita utilizou-se a variação do PIB como simulada pelo estudo original de Lisboa et al. (2023). No caso, os autores tratam o PIB como exógeno, embora não expliquem o porquê de utilizarem os parâmetros escolhidos de referência. Para o ano de 2023, a variação real do PIB foi suposta de 0,9%. Para 2024, 1,48%. Para 2025, 1,8%. Entre 2024 e 2030, os valores supostos para o crescimento real do PIB foram de 1,78%. Como veremos, trata-se de um parâmetro que impacta bastante o resultado e, assim, mesmo que exógeno, é pertinente que ele seja embasado de alguma maneira.

A segunda simulação utiliza, então, a média de crescimento do PIB do Brasil que serviu de referência ao NAF5. Nesses casos, então, supôs-se uma variação constante do PIB de 2,5% entre os anos 2024 e 2030 (para os quais simulamos as despesas). Uma vez que o exercício trata o PIB como exógeno (uma escolha metodológica possível, mas que deve gerar considerações), a escolha de uma média de crescimento é razoável. A escolha do período de referência escolhido pela Secretaria do Tesouro Nacional parece vir do ano de 1980 até os anos recentes⁶, embora a secretaria também não tenha sido muito transparente a respeito das motivações dos parâmetros de referência. Já Lisboa et al., embora não explicitem o motivo de terem escolhido os valores do PIB citados no parágrafo anterior, parecem sinalizar também utilizar uma média “do passado recente” (2023, p. 7, 8 e 23). A escolha do período de referência é, evidentemente, discricionária. De toda forma, volta-se ao ponto anterior: essa limitação técnica-metodológica deve ser claramente exposta, como aqui é feito, para permitir uma análise realmente consciente das características intrínsecas de cada cenário.

Por fim, então, foi feita uma última simulação supondo um crescimento do PIB tomando como referência o período de maior crescimento do PIB do Brasil nas últimas décadas (2005 a 2011), quando a variação da despesa primária foi também elevada e saltou de 15,61% do PIB em 2004 para 16,76 % do PIB em 2011, segundo dados disponibilizados na pesquisa de Giambiagi e Tinoco (2023). Assim, a partir deste caso, também foram simulados os cenários com a variação do PIB sendo constante e igual a 4,41% para os anos 2024-2030⁷. A ideia de usar esse período de referência foi como forma de investigar valores aderentes à realidade brasileira e que expressam distintos regimes de crescimento. Uma vez que um dos objetivos do presente texto é ajudar a dar



suporte à tese de que há viabilidade econômica de um programa político mais ousado em termos fiscais, faz sentido testar as premissas orçamentárias para o período de alto crescimento dos gastos públicos. Por fim, como os exercícios tratam o PIB como exógeno, um procedimento técnico adequado para testar a sensibilidade dos resultados encontrados e das afirmações feitas é confrontá-lo com níveis diferentes do PIB⁹.

Observa-se que a literatura econômica, como um todo, não construiu consenso a respeito da relação entre despesa pública e nível de atividade econômica. A visão sugerida e indicada no texto de Lisboa et al. (2023, p. 34) é de que há uma relação negativa entre tais variáveis, o que confronta com a visão aqui assumida. Embora não caiba ao presente texto aprofundar-se nessa discussão, é relevante notar que, no interior do programa de pesquisa na qual este texto procura se inscrever, a demanda influi no comportamento de longo prazo do PIB e seria razoável esperar, tudo o mais constante, um maior crescimento da economia quando a despesa pública aumenta.

b) Cálculo do VGPN

Os resultados para o VGPN estão na Tabela 2 a seguir para as diferentes premissas sobre o PIB. Na simulação em que supôs-se a menor taxa de crescimento do PIB, o crescimento real médio do VGPN deveria ser de 2,56% (6,70% nominal) e, supondo a de maior crescimento econômico, os valores seriam de 3,60% em termos reais (7,74% em termos nominais).

Há valores maiores do VGPN quando o PIB aumenta pois há gastos relacionados ao comportamento do PIB: gastos de saúde e educação estão ligados à variação da receita, que no modelo, por sua vez, é calculado como percentagem do PIB. Ademais, entre as premissas do Cenário 7 está que o salário mínimo cresce de acordo com a política de valorização do salário mínimo (= variação da inflação do ano anterior + variação do PIB de dois anos antes) e gastos sobre benefícios previdenciários, abono salarial, seguro desemprego e benefício de prestação continuada são afetados por tais variações.



Tabela 2 – Cálculo do VGPN (2024-2030) a partir do Cenário 7, para diferentes premissas sobre o PIB

VARIAÇÃO MÉDIA DO PIB ORIGINAL = 1,74% (MODA = 1,78%)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	VGPN = MÉDIA 2024-2030
Crescimento nominal dos gastos do governo	11,56%	15,82%	6,74%	7,38%	5,95%	7,65%	6,22%	6,79%	6,19%	6,70%
Crescimento real dos gastos do governo	3,93%	9,95%	1,79%	3,33%	1,95%	3,65%	2,22%	2,79%	2,19%	2,56%

VARIAÇÃO MÉDIA E CONSTANTE DO PIB = 2,5%	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	VGPN = MÉDIA 2024-2030
Crescimento nominal dos gastos do governo	11,56%	15,82%	6,89%	7,48%	6,37%	7,97%	6,56%	7,13%	6,54%	6,99%
Crescimento real dos gastos do governo	3,93%	9,95%	1,94%	3,43%	2,37%	3,97%	2,56%	3,13%	2,54%	2,85%

VARIAÇÃO MÉDIA E CONSTANTE DO PIB = 4,43%	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	VGPN = MÉDIA 2024-2030
Crescimento nominal dos gastos do governo	11,56%	15,82%	7,17%	7,78%	7,27%	8,87%	7,49%	8,07%	7,51%	7,74%
Crescimento real dos gastos do governo	3,93%	9,95%	2,23%	3,73%	3,27%	4,87%	3,49%	4,07%	3,51%	3,60%

Fonte: Elaboração própria.

A discricionariedade das premissas necessárias ao cálculo do VGPN o coloca intrinsecamente ligado a uma “proposta de governo” em sentido amplo, e sua agenda econômico-social-ambiental subjacente. Entretanto, também é evidente que os gastos orçamentários são influenciados por decisões de estado que vão além do governo em si, como aquelas tomadas no âmbito do congresso e das decisões judiciais⁹. O VGPN também é uma interpretação autoral sobre tais elementos, feita por quem o calcula e interpreta a ampla “proposta de governo”.

Pode-se perguntar em que medida os números da Tabela 2 acima também podem ser utilizados para contrastar com o NAF. Observa-se que o VGPN a que se chegou para a simulação com o PIB de menor crescimento é 2,56% ao ano, já acima do teto da variação da despesa real do NAF. Ou seja, o NAF parece impor um subfinanciamento dos valores necessários a uma agenda de garantia de direitos e transformação social, ambiental e econômica mesmo quando nas melhores condições de sua operação. Entende-se que é possível extrair contribuição do cálculo do VGPN para a análise crítica de regimes fiscais de diferentes tipos (incluindo a partir do NAF), uma vez que ele cria uma métrica de referência a partir da qual se pode falar do subfinanciamento do orçamento como um todo (isto é, não necessariamente restrito a uma área específica de interesse, ao qual se vinculam metodologias específicas próprias). No caso da arquitetura do NAF, em particular, o cálculo do VGPN serve para se fazer uma avaliação crítica dos parâmetros escolhidos para o piso e o teto do arcabouço. Entretanto, observa-se aqui que a avaliação quantitativa da consistência do NAF como um todo pode se valer de metodologia específica com esse objetivo¹⁰.

Uma das interpretações possíveis para o resultado encontrado é que o VGPN informaria números capazes de evitar o “efeito achatamento” dos gastos sociais e pisos constitucionais sobre as outras despesas. A rigor, o valor de VGPN não seria o mínimo necessário para isso, mas estaria sempre acima deste. Evidentemente que tal interpretação só é possível caso o VGPN seja calculado para uma plataforma de governo que considere os pisos constitucionais como um valor adequado de referência para saúde e educação em ASPS e MDE.

Considera-se, entretanto, que seria uma grave redução do conceito caso ele fosse utilizado apenas numa perspectiva analítica e passiva por parte do autor do cálculo do VGPN. É fundamentalmente aderente ao seu propósito que ele seja usado também de uma maneira propositiva: calcular cenários alternativos e promissores para o orçamento é um instrumento de geração de novas agendas e propostas de governo, aglutinação de ideias e demonstração da viabilidade técnica, teórica e econômica destas. A pesquisa em economia política e orçamento público deve ajudar na construção de novas agendas condizentes com a garantia dos direitos e a promoção da equidade. A metodologia que aqui se elabora se presta precisamente a este fim. A presente pesquisa, entretanto, embora considere que haja elementos que já poderiam ser usados para o debate sobre novas agendas econômicas, pode se desdobrar futuramente na elaboração de novos cenários para o cálculo do VGPN.

Por fim, não se propõe que VGPN seja entendido como a taxa efetivamente proposta dentro de certo programa político para a variação da despesa pública. Ainda que se trate, sim, de um parâmetro fundamental para responder a essa pergunta, considerou-se que a recomendação pertinente para a variação da despesa pública deveria levar em conta, ainda, ao menos os seguintes elementos: (i) qual o valor de gastos públicos consistente com a geração de pleno emprego?; (ii) quais os níveis de PIB e emprego que estão no limite das restrições técnicas e econômicas do país (ligadas à restrição externa e/ou à capacidade de produção de curto prazo de bens não comercializáveis e de largo uso, como energia elétrica). O estudo que ora se apresenta não avança sobre tais questões. Ao mesmo tempo, tais respostas também são indispensáveis para que uma estratégia fiscal atenta aos anseios sociais e ambientais possa ser formulada tendo por base o princípio da demanda efetiva para o longo prazo.

c) Resultado primário e trajetória da dívida pública em relação ao PIB

Nesta subseção, se quer mostrar que o VGPN calculado pode ser consistente com uma trajetória equilibrada para a dívida pública. O mesmo vale para a evolução das despesas previstas nas reproduções deste trabalho do “Cenário 6” de Lisboa et al. (2023) e, neste ponto específico, faz-se uma crítica ao estudo dos autores. Para isso apresenta-se, na Tabela 3 e nos Gráficos 1, 2 e 3 a seguir, a evolução do resultado primário em relação ao PIB e a da trajetória da dívida bruta em relação ao PIB para diferentes premissas sobre o crescimento econômico.

Neste trabalho entende-se que o resultado primário é indicador meramente subsidiário ao cálculo da trajetória da dívida bruta, embora seja um passo necessário para isso e seja parte do regramento institucional fiscal do país. Os dados da Tabela 3 sugerem que é possível obter superávit fiscal com a evolução das despesas previstas no “Cenário 6” e no VGPN extraído do Cenário 7, embora a um ritmo mais lento do que as ambiciosas metas do NAF. Os resultados positivos começam a aparecer com mais antecedência, à medida que aumentamos os valores da premissa para o PIB.

Tabela 3 – Resultado primário/PIB nos cenários 6 e 7 sob diferentes premissas de PIB

VARIAÇÃO MÉDIA DO PIB ORIGINAL = 1,74% (MODA = 1,78%)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	MÉDIA 2024-2030
Cenário 6 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,14%	-0,95%	-0,84%	-0,47%	-0,42%	-0,11%	0,10%	0,42%	-0,32%
Cenário 7 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,26%	-1,11%	-1,03%	-0,69%	-0,67%	-0,39%	-0,21%	0,09%	-0,57%

VARIAÇÃO MÉDIA E CONSTANTE DO PIB = 2,5%	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	MÉDIA 2024-2030
Cenário 6 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,14%	-0,79%	-0,57%	-0,16%	-0,03%	0,35%	0,62%	1,01%	0,06%
Cenário 7 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,26%	-0,95%	-0,76%	-0,37%	-0,27%	0,08%	0,33%	0,68%	-0,18%

VARIAÇÃO MÉDIA E CONSTANTE DO PIB = 4,43%	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	MÉDIA 2024-2030
Cenário 6 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,14%	-0,50%	0,01%	0,59%	0,89%	1,42%	1,85%	2,37%	0,95%
Cenário 7 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,26%	-0,65%	-0,18%	0,38%	0,66%	1,18%	1,59%	2,09%	0,72%

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 3 demonstra que os gastos sociais, a valorização dos servidores públicos, um programa de investimentos públicos e despesas discricionárias que contemplem a agenda socioambiental podem ser compatíveis com um superávit primário no orçamento público¹¹, ao contrário do que repetem os economistas liberais no debate público. É curioso notar que o estudo de Lisboa et al. (2023) já mostra que é possível obter resultados fiscais positivos com tais despesas, de forma análoga à reprodução apresentada na primeira linha da Tabela 3.

Os autores argumentam, entretanto, que uma agenda desse tipo não seria economicamente viável, tendo em vista que levaria a uma trajetória insustentável da dívida pública. Na visão dos autores, isso poderia acarretar problemas diversos, como menor crescimento, alta inflação e problemas para a estabilidade macroeconômica. Os autores tratam o PIB como exógeno, embora sublinhem que o “Cenário 6” provavelmente pioraria o comportamento macroeconômico do governo (2023, p. 34). Como já afirmado anteriormente e diferentemente do que Lisboa et al. reconhecem, uma afirmação como essa, sublinhe-se, não é consenso na literatura macroeconômica e não pode ser apresentada como um estudo estritamente técnico. Há uma ampla, conhecida e respeitada literatura macroeconômica que, a partir do Princípio da Demanda Efetiva, considera que gastos públicos podem ter impacto positivo mesmo no longo prazo sobre o PIB e o investimento. Assim sendo, não é possível extrair as conclusões que retiram os autores do “Cenário 6” sem testar o cenário para diferentes premissas sobre o comportamento do PIB.

É o que procurou-se fazer nos Gráficos 1, 2 e 3 abaixo. Observa-se que a trajetória da dívida pública em relação ao PIB se altera fortemente a depender da premissa que se utiliza em relação ao PIB. No Gráfico 2, com média de crescimento do PIB 0,76% acima do que a premissa do cálculo de Lisboa et al. (2023), a dívida bruta em relação ao PIB chegaria em 2030 com quase seis pontos percentuais a menos do que no “Cenário 6” original. Nas simulações com maior variação do PIB (Gráfico 3), já em 2026 é possível iniciar a redução da trajetória da dívida.

Gráfico 1 - Simulação de trajetória da dívida bruta (PIB crescendo como no estudo original, média de 1,74% ao ano)

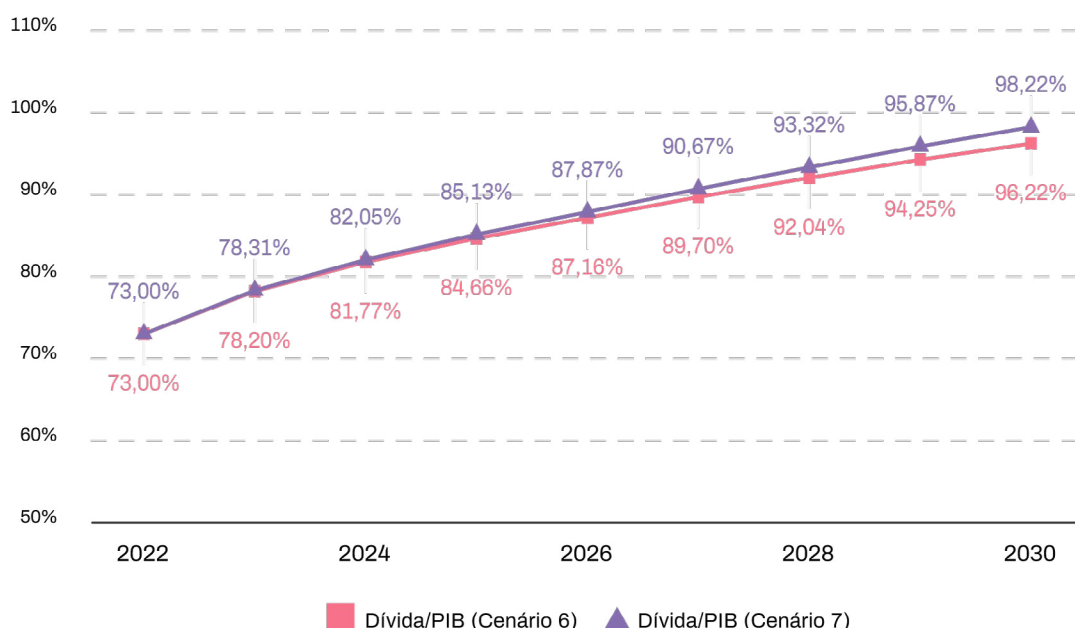


Gráfico 2 - Simulação de trajetória da dívida bruta (variação média e constante do PIB = 2,5%)

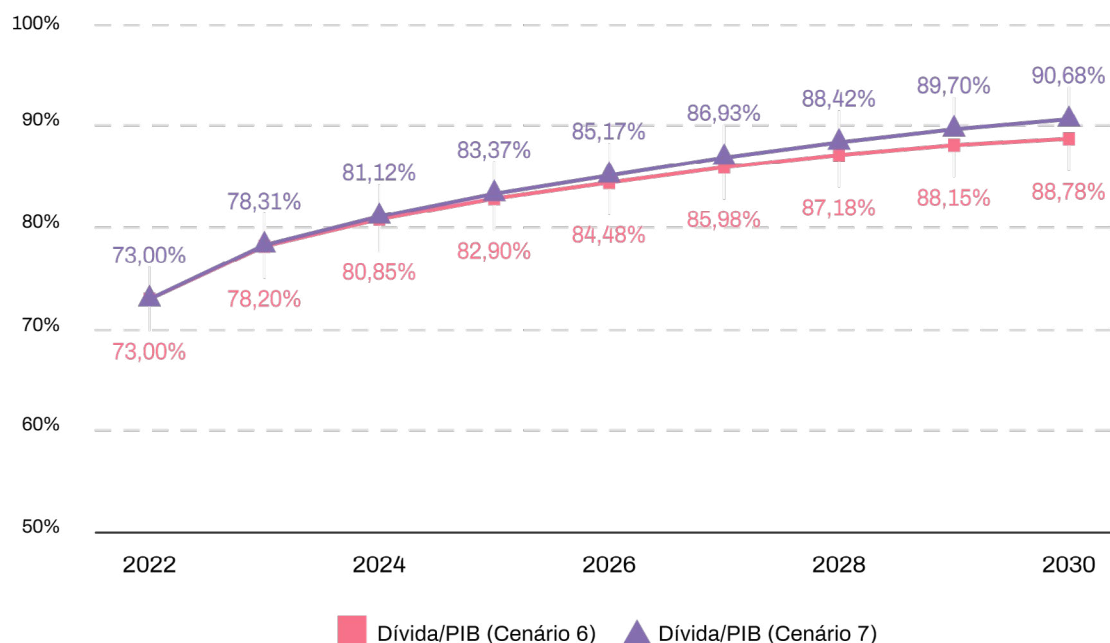
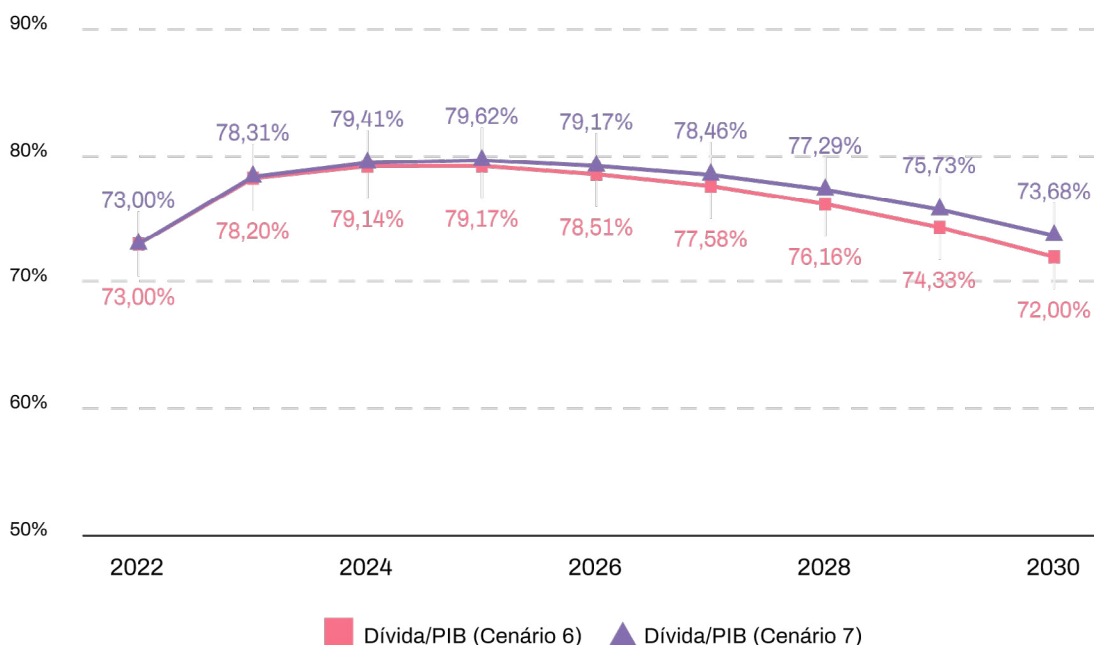


Gráfico 3 - Simulação de trajetória da dívida bruta (variação média e constante do PIB = 4,43%)



Fonte: Elaboração própria com dados de Lisboa et al. (2023)

Plataformas de governo que promovam a garantia de direitos, o combate às desigualdades e o desenvolvimento econômico, social e ambiental por meio de investimentos públicos podem ser compatíveis com uma trajetória não explosiva da dívida pública, e é essa que deve ser uma das principais interpretações do Gráfico 3 acima.

Convém distinguir, aqui, com relação à trajetória da dívida pública, a “viabilidade técnica” de uma certa agenda, de uma “viabilidade teórica”. Por “viabilidade técnica” poder-se-ia entender: seria inviável tecnicamente com a trajetória da dívida pública aquele conjunto de despesas orçamentárias que levassem a explosões da trajetória da dívida para quaisquer premissas macroeconômicas (ou para premissas tidas como irrealistas). Se há premissas macroeconômicas realistas que permitem um bom comportamento da trajetória da dívida pública, em relação a esta, não se pode dizer que tais despesas orçamentárias são inviáveis. Para se negar a viabilidade de certo conjunto de despesas orçamentárias seria requerido uma relação teórica entre este nível de despesa e as premissas macroeconômicas. Ou seja, apenas caso este nível de despesas tenha relação causal com premissas macroeconômicas que levem a comportamento explosivo da métrica que se use de referência (aqui, fala-se da “trajetória da dívida pública”).

O Gráfico 3 traz premissa de comportamento do PIB aderente à realidade brasileira em passado recente e mantém, com folga, um bom comportamento da trajetória da dívida pública. Assim, os conjuntos de despesas orçamentária ligadas tanto ao “Cenário 6” ou quanto ao “Cenário 7” (VGPN) podem ser tidos como “viáveis tecnicamente”, no sentido aqui discutido.



Mesmo as situações expressas nos Gráficos 1 e 2, quando a trajetória da dívida pública não entra em estabilidade no período considerado, podem ser lidas como menos graves do que aqueles que defendem, no Brasil, a urgência da “austeridade fiscal” e a “contenção de despesas”. Caso não exista ou caso seja de pequena expressão uma relação causal (relação teórica e empírica) entre a métrica de referência (trajetória da dívida pública) e problemas econômicos e sociais, pode valer a pena colher os benefícios de determinada agenda de despesas públicas. Por exemplo, em uma situação, como a atual, de emergência climática, os riscos de não investir em mitigação e adaptação provavelmente superam os eventuais problemas econômicos associados ao crescimento da dívida pública.

Vale lembrar que a literatura econômica não conseguiu encontrar correlação significativa entre dívida pública/PIB e problemas macroeconômicos para o patamar da dívida brasileira. Uma tentativa que ganhou muito sucesso na última década havia sido o estudo dos economistas liberais Reinhart e Rogoff (2010), que buscou em ampla base de dados históricos para diferentes países uma correlação entre dívida pública em relação ao PIB, de um lado, e crescimento e inflação, de outro. O estudo influenciou de maneira importante as políticas de austeridade da época e sugeria que caso a dívida bruta em relação ao PIB passasse de 90%, haveria significativa correlação desta com o PIB e inflação (nota-se, ainda, que esta suposta correlação foi lida como causalidade). Entretanto, Herndon et al. (2014) revisaram tecnicamente o estudo e mostraram que erros de codificação, de distribuição de pesos entre países e de exclusão seletiva de dados geraram dados fortemente equivocados, capazes de redefinir as conclusões básicas do estudo. Herndon et al. mostravam que, em geral, países com dívida pública/PIB acima de 90% tinham crescimento econômico de 2,2%, e não de -0,1%, como no estudo de Reinhart e Rogoff.

O número de “90%”, entretanto, já havia varrido o mundo como um limite imaginário para a relação dívida/PIB (Cassidy, 2013). Herndon et al. (2023, p. 16-21) mostraram que não há correlação estatística entre dívida pública/PIB e crescimento econômico para dívida pública acima de 90% do PIB. Mesmo quando encontram alguma correlação entre dívida pública em relação ao PIB na casa de 120% e o crescimento econômico, eles afirmam que os números são contestáveis.

Interessa notar, para a discussão que ora se faz, que mesmo o “Cenário 6” do estudo original (Gráfico 1), com o PIB crescendo abaixo da média histórica, os valores previstos para a dívida pública/PIB estão ainda longe de cruzarem os já contestáveis 120% sugeridos pelo trabalho de maior robustez técnica. Conforme se vê no Gráfico 2 e no Gráfico 3, a trajetória da dívida alcança valores ainda mais modestos quando testados para outras premissas sobre o PIB.

Reinhart e Rogoff (2010), em síntese, haviam grosseiramente superestimado os supostos efeitos nocivos de uma alta dívida/PIB para a economia. Causa estranheza que Lisboa et al. (2023), assim como os economistas liberais do Brasil, prescindam de qualquer tentativa de parametrizar e justificar os valores de dívida pública/PIB que entendem como apropriados – ainda que coloquem o tema no centro do que entendem ser uma “restrição” para o crescimento e a estabilidade macroeconômica.



Vale notar, ainda, que o programa de pesquisa do qual este próprio texto é parte advoga pela viabilidade de maior crescimento da despesa pública. Esse crescimento, entretanto, pode levar a uma maior dívida pública em relação ao PIB, mas não necessariamente o fará (depende de diversos outros fatores, entre eles, a própria resposta do PIB aos estímulos de demanda). Braga (2022) propõe que um planejamento fiscal pensado a partir do papel da demanda efetiva para o longo prazo considere perseguir uma trajetória equilibrada da dívida por meio do ajuste das receitas tributárias nas rendas e patrimônios mais altos da sociedade – e não por meio da contenção da despesa.

Dadas as urgências postas pela permanente crise social brasileira e pela crise climática sem precedentes que se anuncia, não se pode reclamar pela “responsabilidade” para defender uma restrição de gastos necessários para a justiça e a segurança socioambiental sem haver justificativa muito bem embasada para isso – como não há. A presente pesquisa ajuda a sustentar a tese de que as despesas públicas em gastos sociais, a remuneração adequada dos servidores públicos, a proteção ao meio ambiente e um programa de investimentos públicos mostram-se compatíveis com o funcionamento do orçamento público, com o PIB e com o bom desempenho econômico do país.

Discussões sobre a pertinência de uma dada estratégia fiscal devem levar em conta a viabilidade do VGPN, conceito que foi considerado importante, ainda que não exclusivo, para determinação de seus parâmetros de referência.

Conclusões

O presente texto apresentou e discutiu o conceito de “Valor dos Gastos Públicos Necessários” e calculou uma primeira estimativa deste, tendo como referência uma agenda de garantia de direitos, redução das desigualdades, proteção dos gastos sociais da Constituição de 1988 e uma política de desenvolvimento econômico, social e ambiental. A estimativa para o VGPN encontrado, entre 2,56% e 3,60% ao ano, entretanto, não deve ser entendida de maneira rígida. Trata-se, antes, de uma construção metodológica e que se propõe a estimular novas reflexões, revisões e discussões sobre o assunto.

Entende-se neste trabalho que a construção de uma política fiscal alternativa se beneficiaria da elaboração conceitual do VGPN e de uma boa estimativa calculada. São diferentes as dificuldades para isso, e não se deixou de reconhecê-las e trabalhá-las ao longo do texto. Falar em VGPN exige certas premissas de cálculo, de natureza orçamentária e macroeconômica. As de natureza orçamentária estarão necessariamente vinculadas a uma posição política. Ao falar em gastos “necessários” para que haja um financiamento “adequado” de rubricas tidas como de interesse social, ambiental e econômico, há de se lidar com a discricionariedade inerente à definição do que significa “adequado”. Pesquisas específicas sobre temas de interesse social, ambiental e econômico podem servir de base para elaboração de cenários futuros e revisões do VGPN. De toda forma, argumenta-se que é possível estabelecer parâmetros para o crescimento real do gasto público (orçamento fiscal e da seguridade social) a partir da metodologia aqui adaptada de Lisboa et al. (2023).



O presente trabalho ao mesmo tempo reforça a importância do estudo de Lisboa et al. (2023) e faz uma crítica a ele. A metodologia empregada por Lisboa et al. (2023) serve para criticar a inconsistência do NAF em relação à plataforma de campanha do PT de 2022, mas se mostrou insuficiente para criticar alternativas de política fiscal expansionistas. Para Lisboa et al., uma agenda de gastos públicos que compreenda gastos sociais como da Constituição de 1988, investimentos públicos e remuneração adequada dos servidores públicos já seria incompatível com a estabilidade e o bom desempenho macroeconômico. O caminho metodológico percorrido foi o proposto por Lisboa et al., que realizaram simulações fiscais até o ano de 2030, e foi aqui mostrado que seus resultados são fortemente dependentes da premissa sobre o nível de atividade econômica que usam. Assim, não há como descartar que seja possível compatibilizar trajetória equilibrada da dívida pública com o financiamento adequado dos gastos sociais, da política de valorização ao salário mínimo, de reajustes aos servidores e de uma agenda de investimentos atenta às necessidades estruturais do país.

O propósito desta pesquisa foi ajudar a sustentar a tese de que há viabilidade econômica de uma estratégia fiscal expansionista e atenta aos anseios socioambientais e de transformação estrutural. Ao combinar uma adaptação da metodologia de Lisboa et al. (2023) com a elaboração conceitual do VGPN, entende-se que isso possa ajudar na construção de um arcabouço metodológico e de ferramentas fundamentais para uma política fiscal que combata as desigualdades e promova investimentos necessários para os desafios econômicos, sociais e ambientais do Brasil atual.

Não obstante, a pesquisa que o presente texto ora abre pode ser desenvolvida em diferentes direções em fases futuras. As limitações aqui identificadas podem ser pontos de partida para novas simulações e evoluções do cálculo do VGPN.

Entre as limitações do presente estudo está calcular apenas a taxa de variação do VGPN tendo como premissa as regras constitucionais de saúde e educação, mas desconsiderando as perdas que tiveram no passado recente e que a deixaram subfinanciadas. Um problema análogo vale para as demais premissas de cálculo: foram tomados os anos de 2022 e 2023 como referência sem que tenha sido possível colocar em questão se esses números, de partida, seriam “adequados”. Há limitações aqui do próprio conceito de VGPN (inevitavelmente discricionário e montado sob simplificações de uma realidade complexa), da metodologia de projeção fiscal (que deve ser combinada com outras metodologias de estudo específicas sobre as áreas-alvo do orçamento) e do conjunto de dados utilizado, que se restringe a anos de referência com comportamentos idiossincráticos do orçamento.



Em trabalhos futuros, caberá calcular um VGPN tendo como base outros cenários com premissas sobre o orçamento montadas a partir de estudos específicos sobre eventuais necessidades de financiamento da área de referência. Por exemplo, caberá investigar que premissas (de investimento e outras) seriam consistentes com as seguintes perguntas: (i) quais as estimativas de necessidade orçamentárias para uma ambiciosa agenda ambiental, feita por estudiosos da área, a exemplo de Gramkow e Anger-Kraavi (2019)?; (ii) qual a taxa de variação da despesa pública compatível com o bom funcionamento nas rubricas específicas de “Demais despesas”; (iii) qual a taxa de variação real compatível com a valorização dos servidores públicos de classe baixa e média e/ou de necessidade para a transformação estrutural. Entende-se que mais cenários podem ser elaborados para investigar tais premissas e/ou outras que possam ir na direção da transformação estrutural atenta à justiça socioambiental.

Para um horizonte de tempo mais distante, seria possível combinar o modelo de comportamento futuro do orçamento com um modelo macroeconômico. Isto é, em vez de utilizar premissas macroeconômicas de maneira exógena ao modelo, pode ser viável torná-las endógenas e interagirem com o comportamento da despesa pública. A construção de modelos macroeconômicos a partir da demanda efetiva no longo prazo vem observando nos últimos anos um excepcional desenvolvimento próprio. Entretanto, embora possa haver ganhos na combinação metodológica desse tipo, parece mais relevante, antes, que haja um melhor desenvolvimento de cenários orçamentários alternativos ao que foi feito.

Por fim, cabe lembrar que a principal contribuição do conceito de VGPN é permitir que o orçamento seja calculado a partir das necessidades sociais, ambientais e econômicas (mas não fiscais). Trata-se de uma revisão do procedimento usualmente feito para o cálculo do tamanho do orçamento público, quando os formulados fazem antes a pergunta “qual o volume de gastos compatível com certos parâmetros fiscais de interesse, como a trajetória da dívida pública?”. O cálculo do VGPN, ao contrário, presta-se a calcular a necessidade orçamentária tendo em vista os problemas sociais e ambientais. Com este valor (ou taxa de variação) em mãos, pode-se investigar sua eventual interação com resultados fiscais e econômicos diversos. A regra, aqui, é que a construção das premissas orçamentárias seja feita a partir da necessidade das áreas-alvo de interesse social e ambiental. Apenas cenários elaborados a partir de premissas assim feitas podem ser entendidos como condizentes com o VGPN. Se o procedimento for assim realizado, o conjunto de ferramentas aqui discutidas pode articular agendas propositivas atentas ao desenvolvimento socioambiental e dar base técnica e concreta para se realizarem como propostas de política fiscal.

Referências

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação. 2020.

BASTOS, P. P. Z.; DECCACHE, D.; ALVES JR., A. J. O novo regime fiscal restringirá a retomada do desenvolvimento em 2024? Nota da CECON. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, out. 2023. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/bastos-p-deccache-d-alves-jr-a-2023-o-novo-regime-fiscal-restringira-a-retomada-do-desenvolvimento-em-2024-cecon-ie-unicamp-nota-23-outubro-2023.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRAGA, J. Estratégia fiscal para o crescimento econômico. In: Retomada do desenvolvimento: reflexões econômicas para um modelo de crescimento com inclusão social. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira, [s.d.].

BRAGA, J.; ARAUJO, M. M. Y.; AMITRANO, C. R. Carta de conjuntura: nota de conjuntura 33. Rio de Janeiro: IPEA, set. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/09/231003_cc_60_nota_33_visao_geral.pdf.

CASSIDY, J. The Reinhart and Rogoff controversy: a summing up. The New Yorker, 26 abr. 2013.

COSTANZI, R. N. Evolução dos aposentados, pensionistas e contribuintes da Previdência Social. Temas de Economia Aplicada (informações FIPE), out. 2022.

GIAMBIAGI, F.; TINOCO, F. Política fiscal no Brasil de 1981 a 2023: uma retrospectiva histórica. Rio de Janeiro: BNDES, 2023.

GRAMKOW, C.; ANGER-KRAAVI, A. Developing green: a case for the brazilian manufacturing Industry. Sustainability, v. 11, n. 23, p. 6.783, 29 nov. 2019.

HALUSKA, G. A economia brasileira no século XXI: uma análise a partir do modelo do Supermultiplicador Sraffiano. Economia e Sociedade, v. 32, n. 2, p. 297-332, maio 2023.

HERNDON, T.; ASH, M.; POLLIN, R. Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. Cambridge journal of economics, v. 38, n. 2, p. 257-279, 2014.

LARA, F. M. et al. As perspectivas da economia em 2024 e o novo arcabouço fiscal. 1. ed. [s.l.]. Centro Internacional Celso Furtado, 2023.

LISBOA, M. et al. O algoritmo do gasto: o impacto das despesas obrigatórias no arcabouço fiscal. São Paulo: INSPER, 2023.

MARQUES, P. R. et al. Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória dos gastos públicos? Uma análise preliminar: Nota de Política Econômica (MADE), 3 abr. 2023.



NORBERTO, C.; SOUZA. Equipe econômica optou por “metas mais agressivas” para intensificar ajuste fiscal, diz secretário do Tesouro. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/equipe-economica-optou-por-metas-mais-agressivas-para-intensificar-ajuste-fiscal-diz-secretario-do-tesouro/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Licença para gastar. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinioao/licenca-para-gastar/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

REINHART, C.; ROGOFF, K. Growth in a time of debt. NBER Working Paper Series, 2010.

_____. Growth in a time of debt. Working Paper Series nº 15.639. National Bureau of Economic Research, 2010. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w15639>.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Relatório de projeções fiscais, mar. 2004. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024.

SERRANO, F. Cinco dúvidas sobre o ajuste fiscal. Indicadores Econômicos FEE, v. 28, n. 4, 2001.

SERRANO, F.; BRAGA, J. Notes on a fiscal policy strategy for growth. 34th Annual EAEPE Conference in Naples, 2022.

Anexo I - Reprodução dos resultados encontrados e aferição técnica do exercício

O estudo original se organiza a partir de uma tabela de 34 linhas, duas delas em branco, onde se projetam diferentes rubricas de despesa primária do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, bem como cálculos de resultado primário e simulações de receita. Os anos de 2021 e 2022 são os dados observados, e, de 2023 a 2030, projeções. Na presente reprodução do “Cenário 6”, foram copiados os valores de 2023 do estudo original (para fins de simplificação) e procurou-se reproduzir os resultados para os anos de 2024 a 2030. Para os anos de 2024 a 2030, foram feitas equações que procuraram seguir, quando possível, as orientações explicitamente postas no estudo divulgado pelo INSPER. Entretanto, nem todas as indicações eram suficientemente precisas e/ou requeriam parâmetros que não foram disponibilizados pelo estudo. Havia ainda o problema dos arredondamentos, pois aqui foram utilizados os dados tais como aparecem na publicação realizada, enquanto resta evidente que os cálculos originais foram feitos sem arredondamentos. A Tabela 4 é resultado dessa reprodução do exercício. Foram copiados os valores de 2021 a 2023 do estudo original e, entre 2024 e 2030, ela é obtida seguindo as orientações metodológicas do estudo. Em seguida, a Tabela 5 apresenta os percentuais, em relação aos dados originais, da diferença existente entre os dados que foram simulados e os estudos originais.

Tabela 4 – Reprodução 2024-2030 do “Cenário 6” do estudo original

LINHA		Ano									
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	RECEITA LÍQUIDA (A)	1.579	1.856	1.954	2103,28	2268,20	2445,32	2635,99	2841,21	3062,09	3299,80
2	DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	1.615	1.802	2.075	2209,70	2368,99	2505,76	2693,47	2856,52	3045,95	3229,50
3	DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	1.476	1.722	2.016	2142,35	2292,58	2419,38	2579,40	2735,01	2916,50	3091,56
4	Benefícios Previdenciários	710	797	872	947,73	1014,43	1080,00	1151,17	1226,91	1307,63	1393,66
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268	275	309	333,33	356,48	378,04	400,72	424,77	450,25	477,27
6	Abono	10	24	25	27,99	29,55	32,11	34,83	37,62	40,51	43,48
7	Seguro Desemprego	36	41	45	50,34	54,15	57,74	61,46	66,30	71,23	76,24
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79	89	99,54	107,59	116,62	126,21	137,16	148,45	160,09
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13	18	18,89	19,65	20,44	21,26	22,11	22,99	23,91
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4	4	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17	26	27,29	28,39	29,53	30,71	31,94	33,21	34,54
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7	15	21	22,04	22,93	23,85	24,80	25,79	26,83	27,90
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88	169	169,00	186,41	186,41	201,63	201,63	218,08	218,08
14	Programa Desenrola	-	-	10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
15	Ressarcimento estados ICMS			13	6,73	6,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	69	80	83,23	88,38	93,82	101,35	109,46	118,20	127,63
17	MDE Custeio	66	65	76	79,01	83,96	89,20	96,51	104,40	112,92	122,11
18	MDE Investimento	2	4	4	4,22	4,42	4,62	4,83	5,05	5,28	5,52
19	ASPS	172	151	189	200,97	216,73	233,65	251,87	271,48	292,58	315,30
20	ASPS Custeio	169	148	182	193,66	208,94	225,26	242,84	261,76	282,12	304,04
21	ASPS Investimento	3	3	7	7,31	7,79	8,39	9,03	9,72	10,46	11,26
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12	34	61	63,08	65,42	67,73	70,11	72,56	75,08	77,68
23	Demais despesas	65	115	110	114,43	119,03	123,83	128,81	134,00	139,39	145,00
24	Empoçamento de recursos			-25	-26,24	-27,30	-28,39	-29,53	-30,71	-31,94	-33,21
25											
26	DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	139,2	79,9	59	67,35	76,41	86,37	114,07	121,51	129,45	137,94
27	Fundeb (Complem. União)	22	32,9	38,3	45,63	53,81	62,87	67,07	71,55	76,33	81,43
28	Piso da enfermagem	-	-	16	16,79	17,47	18,17	18,90	19,65	20,44	21,26
29	Créditos Extraordinários	117,2	47	4,7	4,93	5,13	5,34	5,55	5,77	6,00	6,24
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							22,56	24,53	26,68	29,02
31	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	-36,2	54,1	-120,845	-106,42	-100,78	-60,44	-57,49	-15,31	16,14	70,30
32	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)	-		-79,2	-28,12	30,00	96,02	136,58	145,70	155,44	165,82
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	74,61	77,64	80,74	83,97	87,33	90,82	94,46

Fonte: Elaboração própria com dados de Lisboa et al. (2023).

Tabela 5 - Diferença percentual entre os dados do estudo originale a reprodução do "Cenário 6"

LINHA	MÉDIA DE ERRO EM RELAÇÃO À DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (2024-2030)										
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
1 RECEITA LÍQUIDA (A)	0,00	0,00	-0,15	1,72	4,80	8,68	12,01	15,79	20,91	26,20	0,45%
2 DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	-1,20	0,10	-3,00	-5,70	-17,99	-22,76	-25,47	-29,52	-33,95	-36,50	-0,89%
3 DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	-1,00	0,00	-3,00	-5,35	-17,58	-22,38	-25,40	-30,01	-34,50	-37,56	-0,89%
4 Benefícios Previdenciários	0,00	0,00	0,00	-3,73	-13,43	-17,00	-21,17	-24,91	-29,63	-34,66	-0,74%
5 Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	0,00	0,00	0,00	0,67	-1,48	-1,04	-1,72	-0,77	-0,25	-0,27	-0,03%
6 Abono	0,00	0,00	0,00	-0,99	-0,55	-0,11	-0,83	-0,62	-0,51	-0,48	-0,02%
7 Seguro Desemprego	0,00	0,00	0,00	-1,34	-2,15	-1,74	-1,46	-2,30	-3,23	-3,24	-0,08%
8 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	0,00	0,00	0,00	-1,54	-1,59	-1,62	-2,21	-2,16	-2,45	-1,09	-0,07%
9 Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	0,00	0,00	0,00	0,11	0,35	0,56	0,74	-0,11	0,01	0,09	0,01%
10 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
11 Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	0,00	0,00	0,00	-0,29	-0,39	-0,53	-0,71	0,06	-0,21	-0,54	-0,01%
12 Subsídios, Subvenções e Proagro	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,07	0,15	0,20	0,21	0,17	0,10	0,00%
13 Bolsa Família e Auxílio Brasil	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,41	-0,41	-0,63	-0,63	-0,08	-0,08	-0,01%
14 Programa Desenrola			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
15 Ressarcimento estados ICMS	0,00	0,00	0,00	0,28	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
16 MDE exceto parcela referente ao Fundeb	0,00	-1,00	-1,00	0,77	0,62	0,18	0,65	1,54	0,80	1,37	0,03%
17 MDE Custeio	0,00	0,00	-1,00	-0,01	1,04	-0,20	0,49	0,60	0,08	0,89	0,02%
18 MDE Investimento	0,00	0,00	0,00	-0,22	-0,42	0,38	0,17	-0,05	0,72	0,48	0,00%
19 ASPS	0,00	1,00	-2,00	0,03	0,27	1,35	1,13	1,52	2,42	2,70	0,05%
20 ASPS Custeio	0,00	0,00	-2,00	0,34	1,06	0,74	1,16	2,24	2,88	2,96	0,06%
21 ASPS Investimento	0,00	0,00	-1,00	-0,31	-0,79	-0,39	-0,03	-0,72	-0,46	-0,26	-0,02%
22 Investimento exceto MDE e ASPS	0,00	0,00	0,00	-0,08	-0,42	-0,73	-0,11	-0,56	-1,08	-1,68	-0,02%
23 Demais despesas	0,00	0,00	0,00	-0,43	-0,03	0,17	0,19	0,00	-0,39	0,00	0,00%
24 Empoçamento de recursos	0,00	0,00	0,00	0,24	0,30	0,39	-0,47	-0,29	-0,06	0,21	0,00%
25											0,00%
26 DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	0,00	0,00	0,00	-0,35	-0,41	0,63	-0,07	0,49	0,55	1,06	0,01%
27 Fundeb (Complem. União)	0,00	0,00	-0,30	0,37	0,19	0,13	-0,07	0,45	0,67	0,57	0,01%
28 Piso da enfermagem			0,00	0,21	-0,47	-0,17	0,10	0,35	-0,44	-0,26	0,00%
29 Créditos Extraordinários	0,00	0,00	0,30	0,07	-0,13	-0,34	0,45	0,23	0,00	-0,24	0,00%
30 Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,44	0,47	0,32	-0,02	0,01%
31 RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	1,10	0,00	2,85	8,42	22,78	30,44	37,49	45,31	54,86	63,70	1,34%
32 RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)		0,00	0,20	0,12	0,00	-0,02	0,42	1,30	1,56	1,18	0,02%
33											0,00%
34 Memo: Investimento total	0,00	0,00	-0,10	-0,61	-0,64	-0,74	-0,97	-0,33	-0,82	-0,46	-0,02%

Fonte: Elaboração própria.

As linhas que tiveram maior desvio em relação ao estudo original foram marcadas em vermelho na Tabela 5 acima. Tal como mostra a Tabela 5, a reprodução deste estudo dos resultados originais encontrou maiores desvios nas linhas 1 ("Receita Líquida") e 4 ("Benefícios Previdenciários").

Com relação à linha 1, como não houve dificuldades em identificar o parâmetro de referência da receita líquida em relação ao PIB, a diferença fundamental está na projeção do PIB nominal. Foi extraído o PIB nominal a partir da tabela de parâmetros macroeconômicos do estudo de Lisboa et al., com a fórmula tal como indicado na Tabela 6 abaixo. A discrepância encontrada, de acordo com o estudo ora apresentado, é resultado de simplificações no cálculo que foram feitas e da utilização de números arredondados tal como disponibilizados pelos autores.

Tabela 6 - Comparação da evolução de PIB nominal no estudo original e com o utilizado no presente estudo (variação do PIB real dados pelo estudo de Lisboa et al.)

DIFERENÇA DE PARÂMETRO DO PIB ENTRE AMBOS OS ESTUDOS	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
(a) Lisboa et al (2023)	9915	10563	11259	12028	12846	13720	14654	15651	16715
(b) PIB (t) = PIB(t-1) * [1 +Crescimento Real(t) +Variação do deflator implícito (t)]	9915	10563	11247	12001	12803	13658	14570	15544	16582
(a - b)/a	0,00%	0,00%	0,10%	0,22%	0,34%	0,45%	0,57%	0,69%	0,80%

Já com relação à linha 4, sobre benefícios previdenciários (BP), foi utilizada a seguinte equação:

$$BP(t) = BP(t-1) * (1 + 0,55 * [(IPCA(t) * IPCA(t-1))^{1/2} + PIB(t-2)] + 0,45 * (IPCA(t) * IPCA(t-1))^{1/2} + 0,016)$$

No estudo original, a variação de BP não é linear e nem se provêm maiores detalhamentos para além da menção de que se variam os valores de BP em função do salário mínimo e do número de beneficiários. O termo que ajusta pela inflação do ano anterior somado ao PIB de dois anos antes se dá em razão da regra aprovada de política de valorização do salário mínimo, que tem impacto em muitos benefícios previdenciários. Entretanto, não são todos os benefícios que são reajustados pelo SM. Os parâmetros 0,55 e 0,45 foram obtidos por tentativa e erro, de forma a tentar aproximar a evolução da linha com o estudo original. O termo de reajuste em 1,6% corresponde à variação média anual do total de aposentados e pensionistas no Brasil para os anos de 2012 a 2021 (2022, p. 9) calculada por Costanzi - que também é um dos autores do estudo de referência de Lisboa et al. (2023). A taxa de variação é extrapolada para os anos até 2030.

Anexo II - Tabelas de receitas e despesas do Cenário 7 com diferentes premissas do PIB

As Tabelas 7 e 8 a seguir apresentam as simulações orçamentárias completas para o Cenário 7, quando variadas a premissa sobre o comportamento do PIB. Elas serviram de base para encontrar os resultados da seção 4 do presente trabalho.

Tabela 7 - Cenário 7 com o PIB crescendo 2,5% ao ano*

LINHA	TABELA 1	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	RECEITA LÍQUIDA (A)	1.579,0	1.856,0	1.954,2	2.123,4	2.305,0	2.501,7	2.715,0	2.946,1	3.196,6	3.468,0
2	DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	1.615,2	1.801,9	2.087,0	2.230,7	2.397,6	2.550,4	2.753,6	2.934,3	3.143,4	3.349,0
3	DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	1.476,0	1.722,0	2.028,0	2.163,0	2.320,3	2.462,6	2.637,5	2.810,1	3.010,6	3.206,9
4	Benefícios Previdenciários	710,0	797,0	872,0	947,7	1.014,4	1.085,7	1.161,4	1.242,4	1.329,1	1.421,8
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268,0	275,0	309,0	333,3	356,5	378,0	400,7	424,8	450,3	477,3
6	Abono	10,0	24,0	25,0	28,0	29,5	32,4	35,4	38,5	41,7	45,1
7	Seguro Desemprego	36,0	41,0	45,0	50,3	54,1	58,0	62,0	67,1	72,4	77,8
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68,0	79,0	89,0	99,5	107,6	117,7	128,2	140,3	152,8	165,9
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10,0	13,0	18,0	18,9	19,7	20,4	21,3	22,1	23,0	23,9
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19,0	17,0	26,0	27,3	28,4	29,5	30,7	31,9	33,2	34,5
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7,0	15,0	21,0	22,0	22,9	23,8	24,8	25,8	26,8	27,9
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26,0	88,0	169,0	169,0	186,4	186,4	201,6	201,6	218,1	218,1
14	Programa Desenrola	-	-	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15	Ressarcimento estados ICMS			13,0	6,7	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	MDE exceto parcela referente ao [70% da] Fundeb	68,0	69,0	80,0	84,0	89,8	96,0	104,4	113,5	123,4	134,1
17	MDE Custeio	66,0	65,0	76,0	79,8	85,4	91,4	99,5	108,4	118,1	128,6
18	MDE Investimento	2,0	4,0	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,1	5,3	5,5
19	ASPS	172,0	151,0	189,0	202,9	220,2	239,0	259,4	281,5	305,4	331,4
20	ASPS Custeio	169,0	148,0	182,0	195,6	212,4	230,5	250,2	271,5	294,6	319,6
21	ASPS Investimento	3,0	3,0	7,0	7,3	7,9	8,5	9,2	10,0	10,8	11,7
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12,0	34,0	60,1	65,2	70,5	76,2	82,3	88,9	96,1	103,8
23	Demais despesas	65,0	115,0	122,9	130,2	136,8	143,6	150,8	158,3	166,3	174,6
24	Empoçamento de recursos			-25,0	-26,2	-27,3	-28,4	-29,5	-30,7	-31,9	-33,2
25											
26	DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	139,2	79,9	59,0	67,8	77,3	87,8	116,1	124,1	132,8	142,1
27	Fundeb (Complem. União)	22,0	32,9	38,3	46,1	54,7	64,3	69,1	74,2	79,7	85,6
28	Piso da enfermagem	-	-	16,0	16,8	17,5	18,2	18,9	19,7	20,4	21,3
29	Créditos Extraordinários	117,2	47,0	4,7	4,9	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	6,2
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							22,6	24,5	26,7	29,0
31	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	-36,2	54,1	-132,9	-107,3	-92,7	-48,7	-38,6	11,8	53,1	119,0
32	RESULTADO PRIMÁRIO [MIRADO POR] GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)	-		-79,2	-28,4	30,5	98,2	140,7	151,1	162,3	174,3
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	76,7	82,8	89,3	96,4	104,0	112,2	121,1

*Anos 2021 a 2023 de Lisboa et al. (2023), salvo "Demais despesas", ano 2023).

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 8 – Cenário 7 com o PIB crescendo 4,43% a.a.*

LINHA	TABELA 1	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	RECEITA LÍQUIDA (A)	1.579,0	1.856,0	1.954,2	2.161,5	2.388,5	2.639,0	2.915,4	3.220,4	3.557,0	3.928,4
2	DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	1.615,2	1.801,9	2.087,0	2.236,7	2.410,7	2.586,0	2.815,3	3.026,2	3.270,4	3.516,1
3	DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	1.476,0	1.722,0	2.028,0	2.168,1	2.331,4	2.494,6	2.694,1	2.895,2	3.128,6	3.362,7
4	Benefícios Previdenciários	710,0	797,0	872,0	947,7	1.014,4	1.096,5	1.184,6	1.279,8	1.382,6	1.493,7
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268,0	275,0	309,0	333,3	356,5	378,0	400,7	424,8	450,3	477,3
6	Abono	10,0	24,0	25,0	28,0	29,5	33,0	36,6	40,6	44,7	49,2
7	Seguro Desemprego	36,0	41,0	45,0	50,3	54,1	58,6	63,2	69,1	75,3	81,7
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68,0	79,0	89,0	99,5	107,6	119,8	132,8	147,8	163,9	181,1
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10,0	13,0	18,0	18,9	19,7	20,4	21,3	22,1	23,0	23,9
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19,0	17,0	26,0	27,3	28,4	29,5	30,7	31,9	33,2	34,5
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7,0	15,0	21,0	22,0	22,9	23,8	24,8	25,8	26,8	27,9
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26,0	88,0	169,0	169,0	186,4	186,4	201,6	201,6	218,1	218,1
14	Programa Desenrola	-	-	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15	Ressarcimento estados ICMS			13,0	6,7	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	MDE exceto parcela referente ao [70% da] Fundeb	68,0	69,0	80,0	85,5	93,1	101,3	112,1	124,1	137,3	151,9
17	MDE Custeio	66,0	65,0	76,0	81,3	88,6	96,6	107,3	119,0	132,0	146,4
18	MDE Investimento	2,0	4,0	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,1	5,3	5,5
19	ASPS	172,0	151,0	189,0	206,5	228,2	252,2	278,6	307,7	339,9	375,4
20	ASPS Custeio	169,0	148,0	182,0	199,2	220,2	243,3	268,9	297,0	328,1	362,3
21	ASPS Investimento	3,0	3,0	7,0	7,3	8,0	8,8	9,7	10,7	11,8	13,0
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12,0	34,0	60,1	65,2	70,4	75,9	81,8	88,2	95,1	102,5
23	Demais despesas	65,0	115,0	122,9	130,2	136,8	143,6	150,8	158,3	166,3	174,6
24	Empoçamento de recursos			-25,0	-26,2	-27,3	-28,4	-29,5	-30,7	-31,9	-33,2
25											
26	DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	139,2	79,9	59,0	68,6	79,3	91,4	121,2	131,1	141,8	153,5
27	Fundeb (Complem. União)	22,0	32,9	38,3	46,9	56,7	67,8	74,2	81,1	88,7	96,9
28	Piso da enfermagem	-	-	16,0	16,8	17,5	18,2	18,9	19,7	20,4	21,3
29	Créditos Extraordinários	117,2	47,0	4,7	4,9	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	6,2
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							22,6	24,5	26,7	29,0
31	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	-36,2	54,1	-132,9	-75,2	-22,2	53,0	100,1	194,2	286,7	412,3
32	RESULTADO PRIMÁRIO [MIRADO POR] GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)	-		-79,2	-28,9	31,6	103,6	151,1	165,2	180,6	197,4
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	76,7	82,8	89,3	96,4	104,0	112,2	121,1

*Anos 2021 a 2023 de Lisboa et al. (2023), salvo "Demais despesas", ano 2023).

Fonte: Elaboração própria.

*Qual a lógica parlamentar?
20 anos de alocação de
emendas orçamentárias no
Brasil*

Maria Dominguez Costa Pinho



Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Email para contato: mariadominguezcp@gmail.com

RESUMO

Nos últimos dez anos, novas regras no processo orçamentário, conjunturas políticas específicas e o aumento dos valores destinados às emendas orçamentárias alteraram a capacidade alocativa do Poder Legislativo sobre o orçamento público. Estima-se que o crescimento do gasto público via emendas orçamentárias tenha impacto em políticas públicas. Mas quais fatores explicam as escolhas dos parlamentares pela alocação de suas emendas nos diferentes ministérios e áreas de políticas públicas? Para responder a pergunta, esta pesquisa sistematizou um banco de dados único e original que reúne dados sobre a alocação de emendas orçamentárias individuais no Brasil, entre 2003 e 2023, com mais de 160.000 observações. A alocação das emendas em diferentes áreas de políticas públicas foi estudado. Os resultados revelam que os padrões de distribuição em áreas de políticas públicas não distingue por raça ou gênero. Em áreas específicas, como Direitos Humanos, uma emenda tem três vezes mais chance de ser de autoria de uma mulher.

PALAVRAS-CHAVE

Emendas orçamentárias; Políticas públicas; Gênero; Raça.

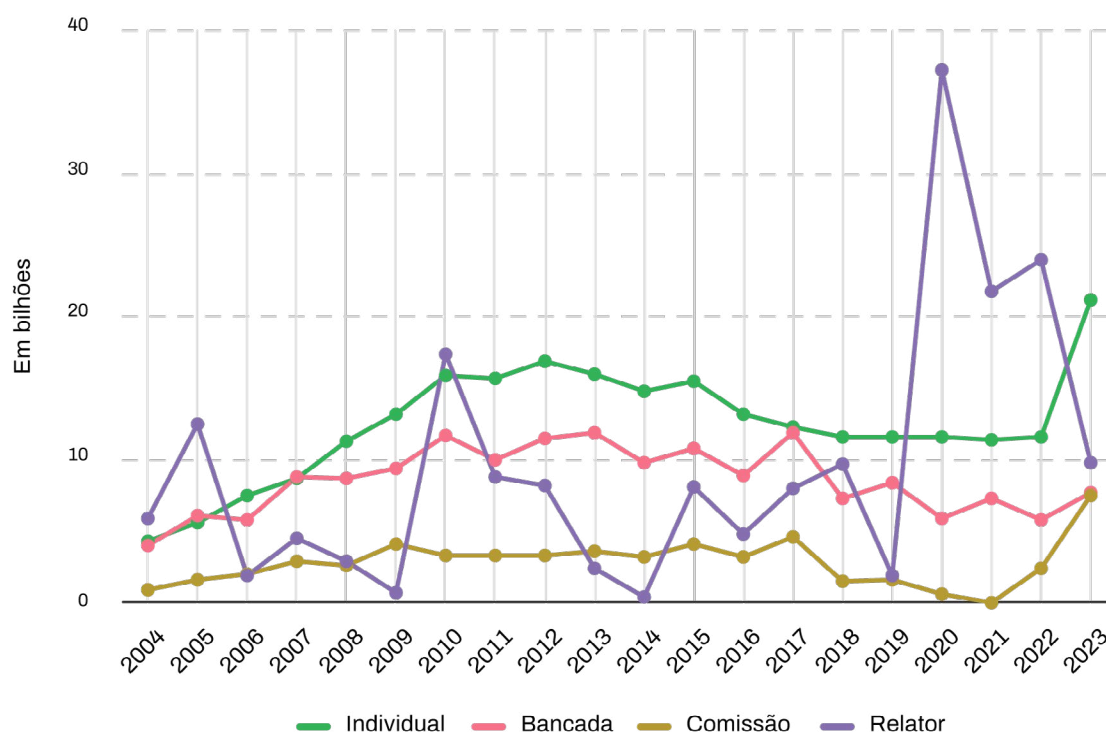
Introdução

Entre agosto e dezembro de 2024, parte das emendas parlamentares ao orçamento foi bloqueada por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF). Apenas em dezembro daquele ano o pagamento das emendas foi liberado, mediante um conjunto de novas regras para a sua alocação, visando a “transparência, rastreabilidade e correção” desses recursos. Um dos principais argumentos para a liberação do pagamento foi o cumprimento do mínimo constitucional dos gastos com saúde. O bloqueio e a posterior liberação das emendas geraram uma série de negociações envolvendo os três poderes da República, inclusive a criação de uma nova lei pelo Congresso, a Lei Complementar nº 210, de 2024, que foi sancionada sem nenhum tipo de veto pelo presidente, mas da qual discordou o ministro do STF Flávio Dino¹.

De fato, nos últimos anos, vimos surgir um conjunto de novas regras que orientam o processo orçamentário brasileiro, especialmente em relação às emendas parlamentares. Especialmente desde 2015 e 2019, com a obrigatoriedade do pagamento das emendas individuais e de bancada, respectivamente, o tema passou a receber grande atenção no debate público. Apesar de a impositividade das emendas orçamentárias serem atribuídos efeitos nocivos para a “governabilidade, a eficiência e o potencial para a corrupção”², chegando a se falar em “semipresidencialismo orçamentário”³, a evidência sobre o impacto dessas mudanças para a governabilidade ou para as políticas públicas ainda é escassa.

Até o momento, ainda não se avaliaram os diferentes efeitos de médio e longo prazo das Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, e da nº 100, de 2019, que constitucionalizaram o orçamento impositivo. O que se percebe, de modo geral, é que o efeito dessas mudanças constitucionais na configuração e na trajetória dos valores das emendas orçamentárias foi pequeno, como pode ser verificado na Figura 1 abaixo. A distribuição desses valores entre as diferentes modalidades de emendas aprovadas variou, sim, em função de conjunturas e circunstâncias políticas específicas (FIGUEIREDO; DOMINGUEZ, 2024), como é o caso do “orçamento secreto”, uma manobra no emprego das emendas do relator, revelada em 2021⁴. É possível observar que, ademais, a declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto, em 2022, possivelmente alterou os padrões alocados em outras modalidades a partir de 2023. Fato é que as variações nos valores adquiridos via emendas parlamentares ao orçamento não podem ser explicadas apenas pelos efeitos das mudanças constitucionais, o que supostamente teria aumentado o poder do Congresso e ameaçado a capacidade do governo federal de investir em políticas públicas.

GRÁFICO 1 - Valores aprovados para diferentes modalidades de emendas orçamentárias (2004-2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), Faria (2023), Siga Brasil e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

De todo modo, houve um fortalecimento do Congresso sobre o processo orçamentário, com maior capacidade alocativa de recursos discricionários por deputados e senadores. Esses recursos são enviados para municípios, estados e regiões brasileiras escolhidos por cada parlamentar, no caso das suas emendas individuais. Levando em consideração as imensas desigualdades existentes no país, por um lado, e o volume de recursos discricionários disponíveis aos parlamentares, por outro, uma maior compreensão sobre os padrões de alocação desses recursos se faz necessária para compreender se a distribuição dessas emendas é capaz de resolver ou agravar uma série de desigualdades. Até o momento, ainda não se analisaram, em série histórica, e de forma sistemática, os padrões de alocação dessas emendas, buscando verificar a natureza e as implicações das suas destinações.

A despeito de haver uma vasta literatura sobre emendas orçamentárias no Brasil, os estudos existentes até o momento não se concentraram no efeito das características pessoais e dos perfis dos parlamentares para compreender as suas escolhas alocativas entre as diferentes áreas de políticas públicas. Também contam com séries históricas limitadas. Esta pesquisa busca suprir essas duas lacunas ao analisar, de forma sistemática, mais de 160 mil emendas individuais apresentadas por parlamentares – incluindo deputados federais e senadores – em 20 anos, no período que vai de 2003 a 2023. Sendo assim, a pesquisa se debruça sobre algumas variáveis explicativas para a alocação das emendas orçamentárias pelos parlamentares em diferentes áreas de políticas públicas.



Com relação a estudos anteriores, este artigo traz algumas contribuições. Primeiro, foram utilizados dados de um período de tempo maior – 2003 a 2023 – abrangendo quatro presidentes de três partidos diferentes e seis legislaturas. Isso é importante porque são considerados governos operando sob circunstâncias políticas e econômicas diversas. Segundo, avalia, pela primeira vez de forma sistemática, como parlamentares escolhem alocar emendas por áreas de políticas públicas. Como um dos objetivos deste III Prêmio Orçamento Público, Garantia de Direitos e Combate às Desigualdades é compreender o tema das finanças públicas de forma comprometida com o combate das desigualdades de raça, gênero e garantia de direitos para a população brasileira, este estudo também verificou se esses atributos pessoais dos parlamentares podem explicar a alocação das emendas orçamentárias em ministérios relacionados aos Direitos Humanos, que por sua vez podem estar associadas a políticas de promoção da equidade.

O estudo segue a seguinte estrutura: na primeira seção, uma breve revisão da literatura é apresentada; em seguida, parte-se para a explicação sobre os procedimentos de coleta dos dados, as fontes dos dados utilizadas e a metodologia utilizada; enfim, os resultados obtidos são apresentados e discutidos; e o artigo é finalizado com uma conclusão.

1. Lógica parlamentar na alocação das emendas orçamentárias

1.1 Coordenação partidária

Por envolver a participação direta dos poderes Executivo e Legislativo, uma linha de estudos buscou compreender de que modo as emendas orçamentárias afetam as relações entre os dois poderes e a formação de coalizões de governo. Isso porque, no sistema político brasileiro, o presidencialismo de coalizão é formado por mecanismos institucionais que viabilizam a formação de uma coalizão necessária para garantir a governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). A formação dessa coalizão passa pela composição de pastas ministeriais por partidos da base governista no Congresso e pela execução das emendas orçamentárias. Uma vasta produção acadêmica buscou, então, identificar a importância dessas emendas para que governos obtenham apoio legislativo, formem e sustentem suas coalizões.

Uma primeira abordagem diz que – sobretudo as emendas individuais – passaram a ser importantes mecanismos de barganha (“moedas de troca”) entre os poderes Executivo e Legislativo. Aqui, supõe-se que o governo beneficiaria diretamente os parlamentares da base por meio da execução de emendas individuais, ao passo que puniria a oposição não liberando os seus recursos (AMES, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002). Para esses autores, a base da sustentação da relação entre poderes Executivo e Legislativo estaria no acesso dos parlamentares a esses recursos orçamentários, por meio da proposição e execução de emendas individuais, de uma forma, inclusive, individualista, paroquialista e clientelista.



Essa visão negativa sobre as relações entre Executivo e Legislativo se difundiu amplamente entre pesquisadores, mas também entre analistas e jornalistas políticos, tornando-se um senso comum no debate público brasileiro até os dias de hoje.

Todavia, adotando outra abordagem, Figueiredo e Limongi (2005; 2008) revisaram esses pressupostos e redirecionaram a análise das relações entre dois poderes no Brasil ao explicar que a execução de recursos orçamentários pelo Executivo não serve uma lógica individualista, mas partidária, sendo toda a coalizão de governo beneficiada pela execução das emendas individuais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Sabe-se, desde então, que existe coordenação partidária no processo orçamentário: os parlamentares que pertencem aos partidos da coalizão do governo, de fato, tendem a ser mais beneficiados com a execução desses recursos. Como essas emendas são alocadas em órgãos orçamentários como os ministérios, verificou-se, também, que os ministérios tendem a executar mais emendas dos parlamentares que pertencem aos mesmos partidos dos ministros de cada pasta (LUZ, 2018; BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018).

Nesse aspecto, Batista (2015) estudou a execução de emendas individuais, entre 2004 e 2010, e confirmou que o pagamento dessas emendas prioriza o parlamentar que decide alocar os seus recursos em uma pasta que conta com um ministro correligionário. Apesar disso, a autora do estudo identificou que essa relação não é determinante, e parlamentares de outros partidos – mas, sobretudo, pertencentes aos partidos da coalizão – também têm as suas emendas executadas. Ainda estudando a política distributiva do governo federal brasileiro, mas tendo como unidade de análise as transferências voluntárias da União, que incluem emendas orçamentárias, Meireles (2023) demonstrou que os partidos são relevantes para compreender os investimentos discricionários dos ministérios. Mas, em vez do foco no presidente – ao contrário do que se imagina, o autor mostrou que os presidentes não são os principais responsáveis pela política distributiva do governo –, viu-se que há participação de todos os partidos da coalizão na gestão orçamentária.

Bonfim, Luz e Vasquez (2023) investigam a alocação e execução de emendas orçamentárias no período posterior à Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e mostram que a dominância do Poder Executivo no processo orçamentário diminuiu após a impositividade das emendas individuais: o montante pago e o volume de emendas executadas aumentou, assim como fazer parte da coalizão de governo se tornou menos importante para obter o pagamento das emendas. A maior parte desses estudos, entretanto, foca no fator alinhamento partidário para explicar a alocação e execução de emendas orçamentárias, sem considerar características pessoais dos parlamentares.

1.2 Representação descritiva e áreas de políticas públicas

O conceito seminal de representação descritiva (PITKIN, 1967) tem sido utilizado por estudos legislativos recentes que avaliam a atuação de parlamentares oriundos de grupos historicamente sub-representados na política. Demonstrou-se, por exemplo, que os discursos de parlamentares mulheres na Argentina tratam de temas e circunstâncias relevantes para mulheres (PISCOPO, 2011), que a representação de mulheres em espaços de poder em 20 países africanos foi capaz de aumentar a

participação política das mulheres nesses países (BARNES; BURCHARD, 2013) e que a representação de parlamentares não brancos levou ao aumento do comparecimento eleitoral de negros e latinos nos Estados Unidos (ROCHA et al., 2010).

A representação descritiva também é utilizada para estudar as preferências por políticas públicas. Espírito-Santo, Freire e Serra-Silva (2020) analisam o comportamento de deputadas de 12 países e chegam à conclusão de que as legisladoras têm preferências por políticas públicas que afetam diretamente as mulheres, porém, apenas em áreas em que seus partidos políticos não demonstram uma posição programática clara. Sabe-se, enfim, que parlamentares mulheres tendem a representar os interesses das mulheres participando de comitês temáticos (BARNES, 2016), propondo projetos de lei (SCHWINDT-BAYER, 2010) e formulando políticas públicas (BRATTON; RAY, 2002) principalmente em áreas tradicionalmente associadas às mulheres (como aquelas relacionadas ao trabalho de cuidado, como desenvolvimento e assistência social e saúde).

Quando se trata de orçamento público, as evidências sobre a influência das características pessoais dos representantes – como raça e gênero – nas preferências alocativas são mais escassas e apresentam resultados inconclusivos. Nessa seara, ao estudar os municípios brasileiros, Funk e Phillips (2019) demonstraram que prefeitas mulheres tendem, de fato, a alocar mais recursos em áreas tradicionalmente associadas ao trabalho de cuidado, como educação, assistência social e saúde, e menos em temas como transporte e desenvolvimento urbano, quando os gastos são comparados com os dos prefeitos.

Levando em consideração a capacidade alocativa do Poder Legislativo, são ainda mais raros os estudos que buscaram compreender se a alocação de emendas parlamentares ao orçamento nas diferentes áreas de políticas públicas se distingue pelos perfis e características pessoais dos parlamentares. Seguindo essa linha de estudos, estabelece-se a hipótese de trabalho deste estudo, sendo ela: emendas individuais alocadas em áreas associadas ao trabalho de cuidado (como saúde, desenvolvimento e assistência social, direitos humanos) são mais frequentes entre parlamentares mulheres e não brancos.

2 Dados e metodologia

2.1 Coleta e fontes dos dados

Para este estudo, dados sobre duas décadas de alocação de emendas individuais foram sistematizados em um banco de dados único, com mais de 160 mil observações. Até o momento, a maior parte, senão a totalidade dos estudos sobre o tema, buscou compreender a alocação das emendas orçamentárias analisando recortes temporais limitados⁵.

Os dados foram coletados em três bancos de dados públicos: I) Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)⁶, II) Siga Brasil⁷, e III) Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) (Câmara dos Deputados)⁸. Um banco de dados original com a série histórica que vai de 2003 a 2023 foi construído, tendo como unidade de análise cada emenda individual apresentada nesse período, incluindo os seguintes parâmetros: I) ano, II) nome do(a) parlamentar, III) partido do parlamentar, IV) tipo de autor (deputado ou senador), V) órgão orçamentário onde a emenda foi alocada (ministério),

VI) destinação da emenda (nome do município, estado ou região), VII) valores aprovados, empenhados, liquidados e pagos.

No banco de dados, foram incluídas, ainda, observações sobre gênero e raça dos parlamentares autores das emendas individuais. Para a classificação de gênero, foi utilizado um pacote público para linguagem Python chamado *gender guesser*⁹. O programa foi aplicado para determinar o gênero de acordo com os primeiros nomes dos parlamentares autores das emendas. Como o programa utiliza um banco de dados públicos construído, sobretudo, com nomes da língua inglesa, após essa classificação automatizada, todos os nomes passaram por revisão manual, e erros de classificação foram corrigidos. Para a classificação de raça, foram utilizados os dados eleitorais de candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁰. Os dados sobre raça são oriundos da autodeclaração racial de candidatos a todas as eleições brasileiras. Foram identificados os candidatos a deputados federais e senadores que foram eleitos, uma vez que, no exercício dos seus mandatos, se tornaram autores de emendas parlamentares ao orçamento. Esses dados só passaram a ser coletados pelo TSE a partir de 2014, sendo assim, as análises que incluem a raça dos autores das emendas só foram viabilizadas para o período que vai de 2015 a 2023. Apesar de ser conhecida a existência de fraudes na autodeclaração racial dos candidatos às eleições¹¹, o banco de dados do TSE ainda é a melhor forma para identificar a raça/cor dos deputados e senadores eleitos. Para a análise empreendida por este artigo, os parlamentares eleitos foram agregados entre brancos e não-brancos (autodeclarados como pretos, pardos e indígenas).

É importante mencionar que foram excluídas da amostra 1.431 emendas que foram alocadas em mais de uma unidade orçamentária, isto é, divididas em diferentes ministérios. Essas situações foram identificadas no banco de dados, principalmente, em anos recentes, e merecem análises mais apuradas. Ademais, como o foco do artigo é observar a alocação dessas emendas em diferentes áreas de políticas públicas, também foram excluídas 6.301 emendas alocadas em órgãos que não estão diretamente associados a áreas de políticas públicas, como Defensoria Pública da União, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Eleitoral, entre outras (ver Tabela 1 a seguir). No total, chegou-se a uma amostra com 164.581 emendas individuais de deputados federais e senadores, em um período de 20 anos, que será estudada neste artigo.

2.2 Análise dos dados

Uma vez que os dados foram coletados e sistematizados, primeiro, adotou-se uma análise exploratória para verificar os montantes destinados aos estados e municípios brasileiros nos últimos 20 anos. Para tanto, os valores das emendas individuais aprovadas foram analisados por ano, de acordo com a destinação indicada pelos parlamentares no cadastro das suas emendas. Além disso, foram analisados os órgãos orçamentários (ministérios) onde as emendas individuais são alocadas. Esse comportamento foi estudado por gênero e raça, buscando compreender se existem diferenças nas preferências por políticas públicas dos parlamentares de acordo com suas características pessoais. Como, em 20 anos, diversos ministérios foram criados e descontinuados, para facilitar a análise dos dados, esses órgãos foram agregados em 14 áreas de políticas públicas, conforme demonstrado na Tabela 1, abaixo.

TABELA 1 - Classificação dos ministérios em áreas de políticas públicas

ÁREAS	MINISTÉRIOS
Agricultura	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Agricultura e Pecuária
Assistência e desenvolvimento social	Ministério da Assistência e Promoção Social; Ministério da Assistência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
Cidades	Ministério das Cidades
Ciência e tecnologia	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Ciência e Tecnologia
Comunicações	Ministério das Comunicações
Cultura	Ministério da Cultura
Defesa	Ministério da Defesa
Desenvolvimento agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
Direitos humanos	Ministério das Mulheres; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Povos Indígenas; Ministério dos Direitos Humanos; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Direitos Humanos
Economia	Ministério da Fazenda
Educação	Ministério da Educação
Esporte	Ministério do Esporte
Indústria	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Empreendedorismo, da microempresa e da empresa de pequeno porte; Ministério do Desenvolvimento, indústria, comércio e serviços
Integração nacional	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Justiça	Ministério da Justiça; Ministério da Justiça e Segurança Pública
Meio ambiente	Ministério do Meio Ambiente e Clima; Ministério do Meio Ambiente
Minas e energia	Ministério de Minas e Energia
Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura
Planejamento	Ministério de Planejamento e Orçamento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Portos e aeroportos	Ministério dos Portos e Aeroportos
Previdência	Ministério da Previdência
Relações exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Saúde	Ministério da Saúde
Transportes	Ministério dos Transportes
Trabalho	Ministério do Trabalho
Turismo	Ministério do Turismo
Relacionados a outras áreas de políticas públicas	Presidência da República, Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Ministério Público da União, Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Defensoria Pública da União, Justiça do Distrito Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho, Transferências a estados, Distrito Federal e municípios

Fonte: Elaboração própria.

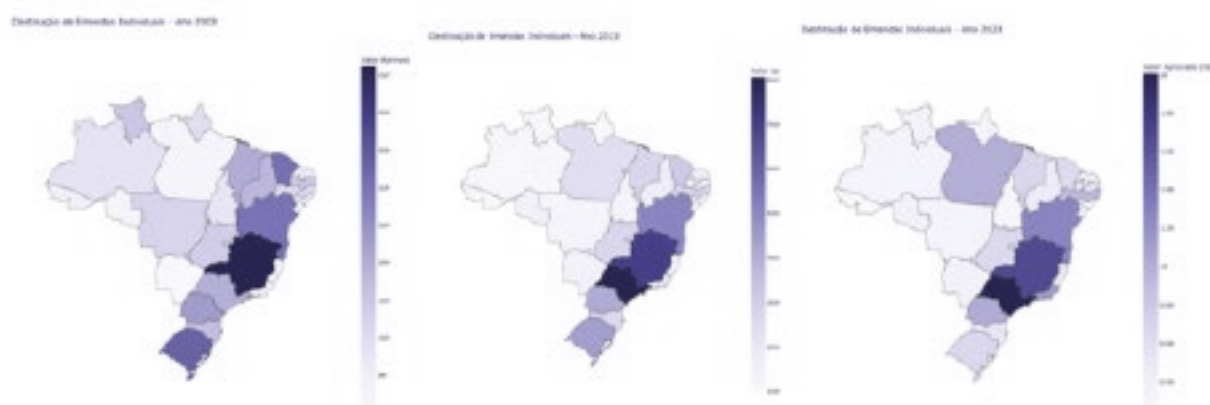
3 Resultados

3.1 Destinação

Em primeiro lugar, a análise exploratória identificou o perfil alocativo dos gastos via emendas orçamentárias em relação às suas destinações no território brasileiro. As imagens abaixo exibem os valores agregados das emendas aprovadas em três momentos da série analisada, sendo eles 2003, 2013 e 2023. Os montantes representados nos mapas foram calculados a partir da soma das emendas de deputados e senadores destinadas aos estados e aos municípios contidos nos estados. Ou seja, os montantes plotados no estado da Bahia, por exemplo, foram identificados pela soma das emendas enviadas à Bahia e aos municípios da Bahia em determinado ano¹².

De modo geral, percebe-se que a alocação de recursos para os estados segue a proporcionalidade da representação da Câmara dos Deputados: os maiores estados, isto é, aqueles que contam com um número maior de deputados eleitos, tendem a ser os que também recebem um maior volume de recursos via emendas orçamentárias. Os estados de São Paulo e Minas Gerais, que contam com 70 e 53 deputados, respectivamente, foram os que receberam os maiores montantes¹³. Apesar de serem de fato os maiores estados, estão também entre os que apresentam melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, o que mostra que outros estados que precisam de recursos para o desenvolvimento social e econômico e para o enfrentamento de desigualdades recebem menos investimentos via emendas orçamentárias.

FIGURA 1 - Valores agregados das emendas individuais destinadas aos estados e seus municípios, em 2003 (esquerda), 2013 (centro) e 2023 (direita)*

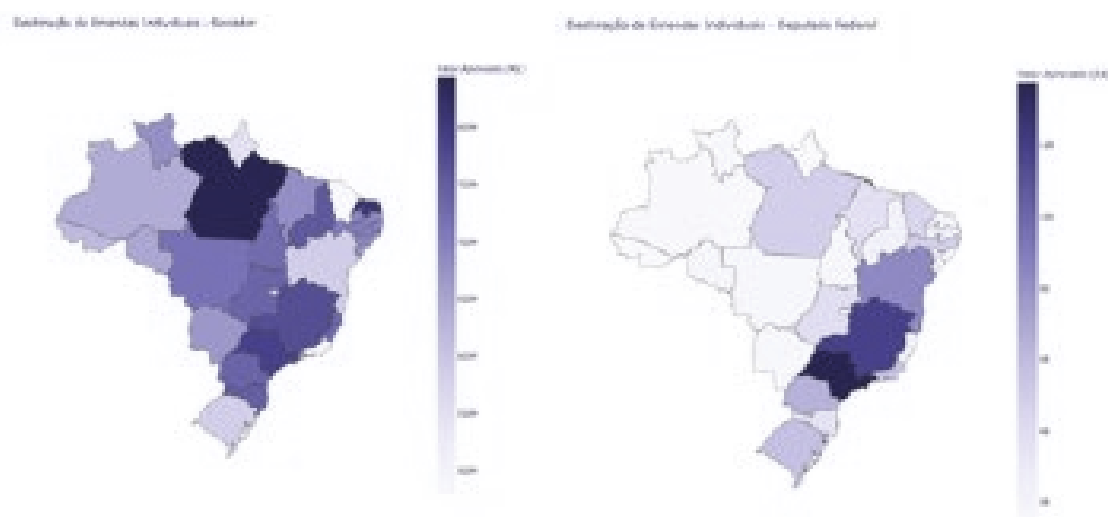


*Foram consideradas apenas as emendas individuais.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no CMO, Siga Brasil e SIOP.

Quando essa distribuição foi analisada tomando como base a comparação entre deputados e senadores, viu-se que as emendas orçamentárias dos senadores seguem uma alocação mais uniforme de recursos pelo país. Esse resultado é esperado e também pode ser interpretado à luz das regras eleitorais adotadas pelas duas Casas Legislativas da União. Por um lado, o sistema proporcional elege um número de deputados que varia de acordo com o tamanho de cada estado. Por outro lado, o sistema majoritário adotado pelo Senado Federal elege um número igual de senadores por estado (três). Portanto, seguindo a expectativa de que essas emendas são enviadas para as bases eleitorais dos parlamentares eleitos, foi possível identificar também uma destinação mais uniforme desses recursos pelas unidades federativas brasileiras no caso dos senadores, apesar de algumas discrepâncias (como o estado do Pará, que foi beneficiário de um volume maior de recursos neste volume agregado de 20 anos).

FIGURA 2 - Valores agregados das emendas individuais entre 2003 e 2023, de autoria de senadores (esquerda) e deputados federais (direita)*



*Foram consideradas apenas as emendas individuais

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no CMO, Siga Brasil e SIOP.

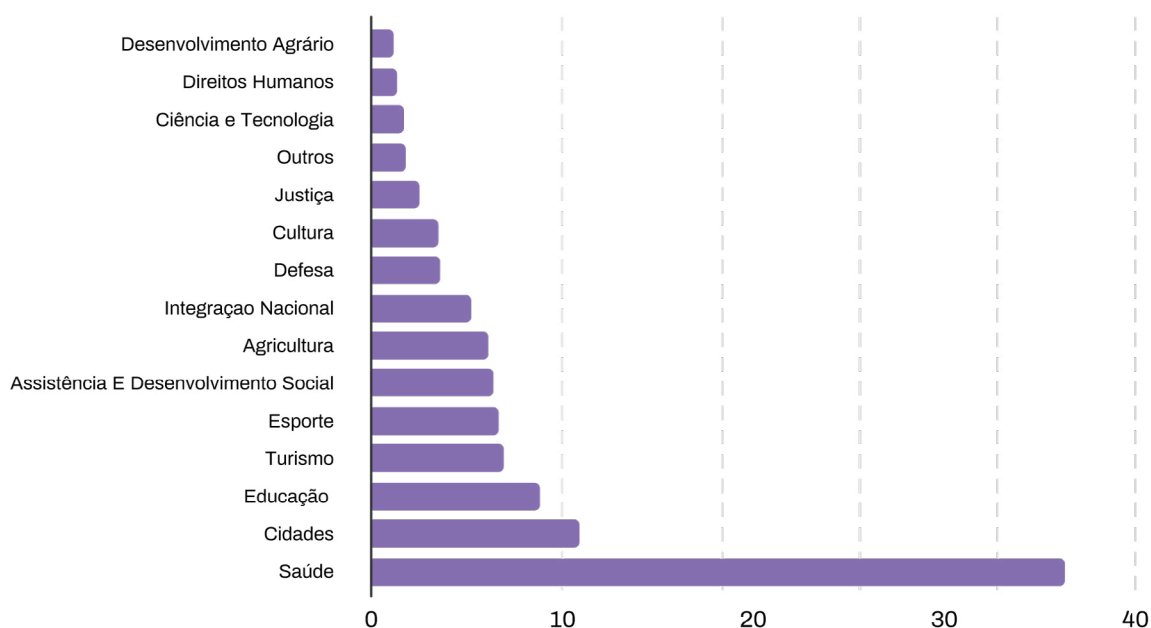
3.2 Áreas de políticas públicas

O processo orçamentário brasileiro é formado por três estágios principais: a elaboração do projeto de lei orçamentário anual, pelo Poder Executivo, seguido da modificação, emendamento e aprovação final do projeto, pelo Legislativo, e, enfim, a execução dos recursos, efetuado pelos órgãos orçamentários do Executivo, sendo os principais deles os ministérios. Parlamentares devem incluir suas emendas nos programas estabelecidos previamente pelo Executivo, isto é, não podem criar despesas sem que sejam identificadas as receitas correspondentes. Sejam as emendas orçamentárias individuais, de bancadas estaduais ou de comissão, elas devem estar circunscritas aos gastos com investimentos e devem ser alocadas nos programas e políticas públicas já estabelecidos pelos ministérios.

Buscando identificar quais são as áreas de políticas públicas priorizadas pelos parlamentares com as suas emendas, este trabalho avaliou a alocação desses recursos entre ministérios e suas áreas correspondentes. O Gráfico 2, abaixo, mostra que, levando em consideração as emendas orçamentárias das duas últimas décadas, a maioria delas foi alocada na área de saúde (37%). Esse resultado é esperado, já que desde a impositividade das emendas individuais, com a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, a alocação de pelo menos 50% dessas emendas no setor de saúde se tornou obrigatória. E, mesmo antes da Emenda constitucional, os pareceres preliminares das LOAs de 2014 e 2015 já haviam introduzido a obrigatoriedade do investimento de parte dessas emendas em saúde (CATE, 2023).

Em seguida, as áreas que são priorizadas para a alocação das emendas orçamentárias dos parlamentares são cidades (11%), educação (8,6%), turismo (6,7%) e esporte (6,5%). Incluindo saúde, essas cinco áreas correspondem a aproximadamente 70% do volume total de emendas do período de 20 anos, período estudado. Na categoria Outros estão áreas como meio ambiente, trabalho, indústria, transportes, minas e energia e relações exteriores, sendo que essas foram as áreas menos priorizadas pelas emendas orçamentárias dos parlamentares.

GRÁFICO 2 - Volume de emendas individuais alocadas nas áreas de políticas públicas (2003-2023)



Fonte: Elaboração própria.



Esse resultado está alinhado ao obtido por Batista (2015), que identificou que os ministérios da Saúde, Cidades, Educação, Turismo e Esportes, nessa ordem, foram os principais destinos das emendas parlamentares ao orçamento, considerando apenas o período de 2004 a 2010. Nesse intervalo, as emendas alocadas nessas cinco áreas e políticas públicas somaram quase 70% do total (BATISTA, 2015, p. 11). Quando comparado com o resultado obtido por este artigo, no Gráfico 2, percebe-se que o padrão de alocação das emendas por áreas não sofreu nenhuma alteração desde então e a preferência alocativa dos parlamentares por essas cinco áreas continuam a mesma.

Desse resultado também pode-se esperar que, pelo investimento em saúde ser o mais significativo, o aumento dos montantes alocados nos ministérios via emendas orçamentárias tenha maior impacto sobre políticas públicas desse setor. De fato, de acordo com Vieira e Lima (2022), os recursos investidos via emendas orçamentárias para a saúde, considerando o período de 2015 a 2019, apesar de terem beneficiado municípios com maiores níveis de vulnerabilidade, ainda podem gerar distorções nos repasses regulares do Ministério da Saúde. Esses dados são corroborados pela Rede Temática de Saúde do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), que chegou à conclusão de que, apesar de as emendas de saúde beneficiarem cidades social e economicamente vulneráveis, estes não seriam, necessariamente, os municípios que apresentam maiores necessidades em indicadores de saúde (GIFE, 2024).

Pode-se, ainda, pensar no aumento da desigualdade na oferta de serviços de saúde como uma possível consequência do aumento do gasto para o financiamento do SUS via emendas orçamentárias. De acordo com Vieira (2024), em um cenário de vazios assistenciais no país, esse tipo de gasto não consideraria o planejamento da oferta de serviços especializados de saúde (VIEIRA, 2024). Todavia, ainda existem, no Brasil, poucos estudos¹⁴ que buscam identificar o perfil e o impacto do gasto via emendas orçamentárias nas diferentes áreas de políticas públicas, de modo que ainda não é possível dimensionar o impacto, por exemplo, nos últimos anos, do aumento do gasto via emendas nas diferentes áreas de políticas públicas.

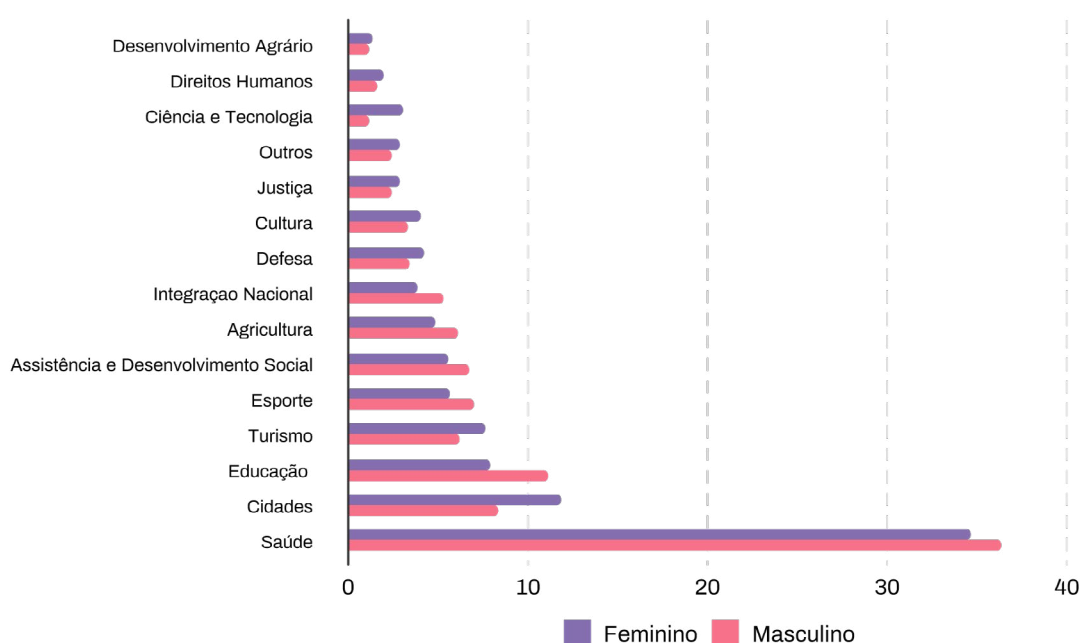
3.3 Gênero e raça

A alocação das emendas orçamentárias nas diferentes áreas de políticas públicas foi estudada, ainda, tomando como referência as características pessoais dos parlamentares, especificamente gênero e raça. O intuito, aqui, é verificar se há uma diferença na escolha parlamentar por áreas de políticas públicas mediada por essas características.

O Gráfico 3, abaixo, sugere que não há uma distinção significativa entre as prioridades alocativas de parlamentares identificados como homens e mulheres. Para ambos, o maior volume de emendas parlamentares recai na área de saúde, como esperado e já demonstrado no Gráfico 2. Algumas diferenças foram notadas, entretanto. Parlamentares homens alocaram percentuais maiores, quando comparados aos das mulheres, de emendas nas áreas de saúde, cidades, turismo, esporte, agricultura e integração nacional. Por outro lado, deputadas e senadoras têm percentuais maiores nas áreas de educação, assistência e desenvolvimento social, defesa, cultura, ciência e tecnologia e desenvolvimento agrário, ainda que as diferenças encontradas tenham sido pequenas. No caso da

área de direitos humanos, entretanto, que é de interesse deste estudo, apesar de baixo em ambos os casos, o percentual feminino é expressivamente maior que o masculino na alocação das emendas em ministérios associados à equidade de gênero e raça. A partir desse achado, buscou-se estimar qual a probabilidade de alocação de uma emenda em áreas relacionadas aos direitos humanos para parlamentares dos dois gêneros.

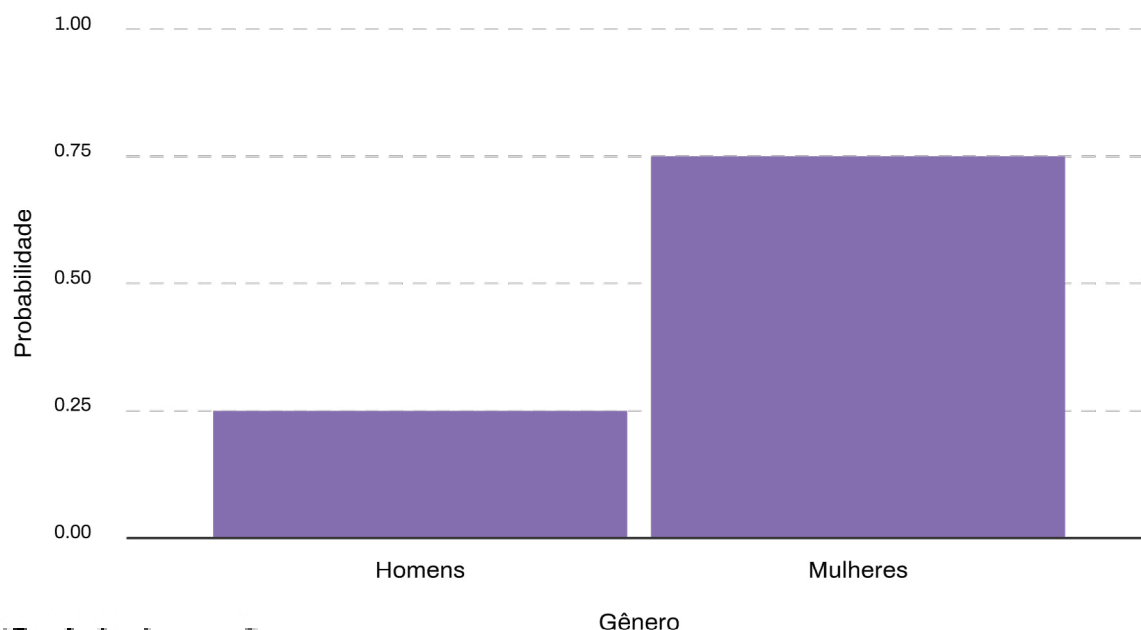
GRÁFICO 3 - Emendas alocadas em áreas de políticas públicas por parlamentares homens e mulheres (em %)



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 4, abaixo, expõe o resultado do teste empírico realizado para a área de direitos humanos. Estudaram-se exclusivamente as emendas alocadas em ministérios relacionados aos direitos humanos. Em todo o período (2003-2023), foram 1.964 emendas (aproximadamente 1% da amostra total) alocadas em órgãos como o Ministérios das Mulheres, da Igualdade Racial, dos Povos Indígenas, entre outros similares. Buscando identificar a probabilidade de uma emenda alocada em tais ministérios pertencerem a parlamentares mulheres ou homens, uma regressão logística simples foi executada. Tomou-se como variável dependente uma medida binária que classificou as áreas de políticas públicas onde as emendas são alocadas entre direitos humanos (1) e outras (0). A variável independente, por sua vez, foi o gênero do parlamentar autor da emenda, sendo feminino (1) ou masculino (0). Os resultados obtidos apontam que, quando uma emenda é alocada em uma pasta de direitos humanos, a probabilidade de a autoria ser de uma parlamentar mulher é de 75%. Por outro lado, a probabilidade é de 25%, ou seja, três vezes menor, se a autoria dessa emenda for de um parlamentar homem.

GRÁFICO 4 - Probabilidade de uma emenda ser alocada em ministérios relacionados a direitos humanos (por parlamentares mulheres versus homens)*



*Resultados da regressão:

Coefficiente da regressão: -3.52723***

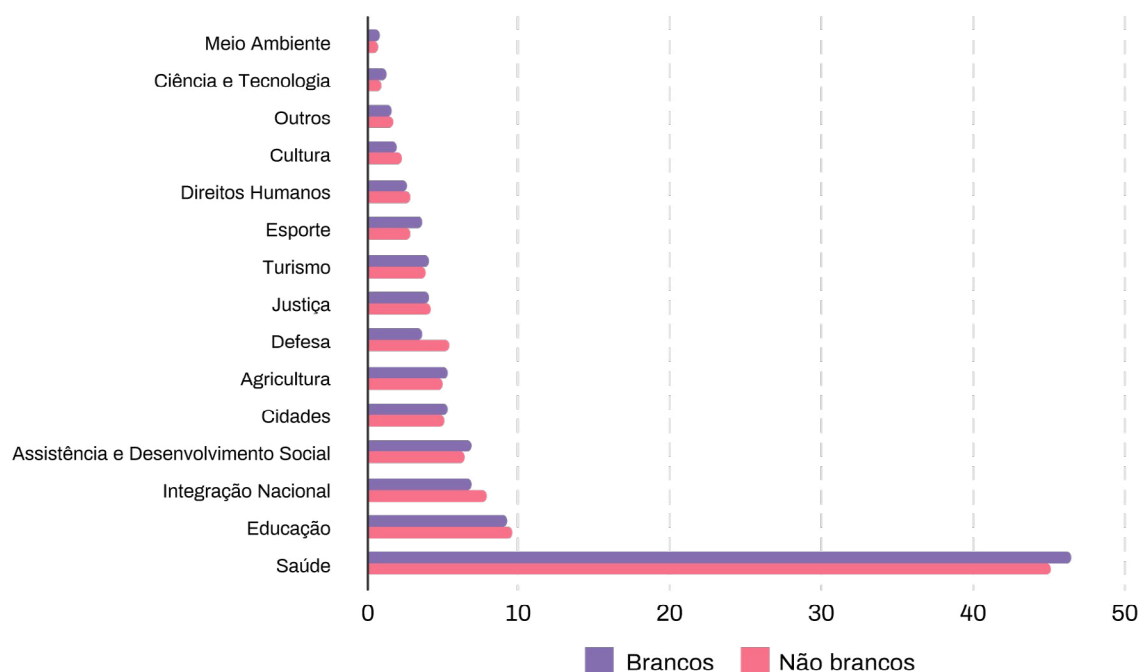
Erro padrão: 0.04424.

*p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01.

Fonte: Elaboração própria.

O padrão de alocação das emendas entre áreas também foi estudado por raça, isto é, buscando identificar se o fato de um parlamentar se identificar como branco ou não-branco (preto, pardo ou indígena) interfere em suas preferências por áreas de políticas públicas. O resultado encontrado compreende apenas as emendas alocadas entre os anos de 2015 e 2023. Dessa vez, conforme exibido no Gráfico 5, abaixo, viu-se que as diferenças na distribuição das emendas entre áreas foram ainda menores que na distinção por gênero. Com diferenças percentuais pequenas, viu-se que parlamentares brancos alocam mais emendas em saúde, assistência e desenvolvimento social, cidades e agricultura. Por outro lado, deputados e senadores que se identificam como não brancos destinaram maiores parcelas de suas emendas para educação, integração nacional, defesa e cultura. Interessa a este trabalho, ainda, identificar e estimar a probabilidade de alocação em áreas relacionadas aos direitos humanos para os dois grupos.

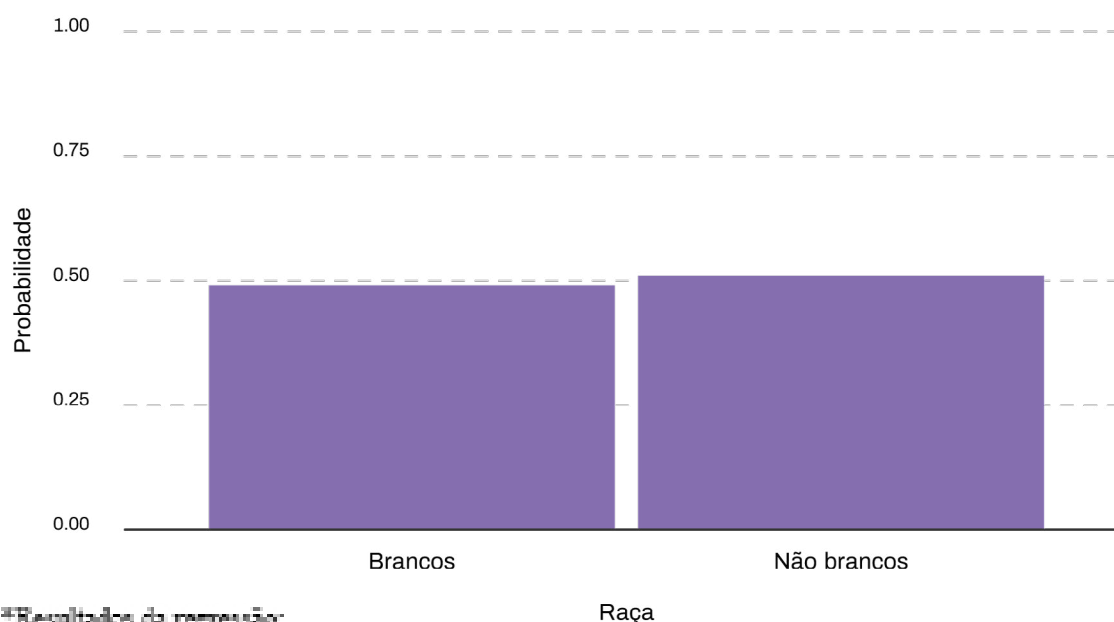
GRÁFICO 5 - Emendas alocadas em áreas de políticas públicas por parlamentares brancos e não brancos (em %)



Fonte: Elaboração própria.

Assim como no caso do gênero, identificou-se a probabilidade de uma emenda alocada em ministérios relacionados à área de direitos humanos pertencerem a parlamentares brancos e não brancos. A regressão logística simples manteve a mesma variável dependente e adotou como variável preditora, dessa vez, a raça do parlamentar autor da emenda, sendo branco (1) ou não branco (0), tal qual declarada para o TSE no momento de sua candidatura. Os resultados obtidos desta vez mostram que, quando uma emenda é alocada em uma pasta de direitos humanos, não há diferença entre as probabilidades de a autoria desta emenda ser de um legislador de diferentes raças. Especificamente, as probabilidades encontradas foram de 51% para autores brancos e 49% para parlamentares pretos, pardos e indígenas.

GRÁFICO 6 - Probabilidade de uma emenda ser alocada em ministérios relacionados a direitos humanos (por parlamentares brancos versus não brancos)*



*Resultados da regressão:
Coeficiente da regressão: -3.64819***
Erro padrão: 0.04960
*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Fonte: Elaboração própria.

Conclusões

Neste trabalho, buscou-se evidenciar padrões de alocação das emendas orçamentárias, sobretudo no que diz respeito às áreas de políticas públicas, e possíveis distinções nessas escolhas de acordo com a raça e gênero dos autores dessas emendas. Primeiro, o trabalho entende que o Poder Legislativo tem papel fundamental na destinação de recursos para políticas públicas. Sem dúvidas, o maior controle sobre a execução orçamentária aumentou as capacidades alocativas do Legislativo, que passa a poder obter políticas de sua preferência (sendo elas não apenas paroquiais). Por essa razão, é relevante compreender quais são essas preferências alocativas dos parlamentares. Em segundo lugar, a literatura especializada em emendas orçamentárias e estudos legislativos no Brasil não havia se dedicado, ainda, a estudar o papel de características pessoais dos parlamentares em suas escolhas alocativas em relação ao orçamento público.



Buscando superar essas lacunas, este trabalho construiu uma base de dados única e original que compreende 20 anos de alocação de emendas parlamentares ao orçamento, entre 2003 e 2023, nos diferentes ministérios e áreas de políticas públicas, tendo como unidade de análise as emendas individuais de deputados e senadores. As análises realizadas mostraram que, de modo geral, as emendas são concentradas em cinco áreas de políticas públicas (saúde, cidades, educação, turismo e esporte), e que a alocação entre áreas não se distingue significativamente por gênero ou raça. Todavia, considerando apenas as emendas alocadas em ministérios relacionados à área de direitos humanos, viu-se que a chance de a autoria ser de uma parlamentar mulher é três vezes maior do que a de um homem. As probabilidades de alocação em direitos humanos não foram significativamente diferentes para parlamentares brancos e não brancos.

Uma possível explicação para esses resultados está na profissionalização de parlamentares de grupos sub-representados na política. Espera-se que, com o passar do tempo, as diferenças na atuação entre políticos homens e mulheres, por exemplo, se dissipem. Como as diferenças entre políticos homens e mulheres devem-se mais à socialização e às experiências do que a características inerentes, é possível estimar que, com mais tempo de experiência com mandatos políticos, menor se tornem essas diferenças. Essa hipótese foi testada em estudo sobre práticas de corrupção entre homens e mulheres (CHAUDHURI et al., 2024), e também pode ser adotada como uma possível explicação para os padrões alocativos em relação ao orçamento parlamentar. Apesar de ainda existirem algumas diferenças alocativas entre homens e mulheres, as diferenças das preferências entre parlamentares brancos e não brancos foram ainda menores. Pode-se esperar que essas distinções diminuam na medida em que mulheres e outros representantes de grupos vulnerabilizados se profissionalizam e se tornam parte do jogo político.

Uma limitação deste trabalho foi não ter considerado os orçamentos discricionários dos ministérios no estudo sobre as preferências alocativas dos parlamentares. Aqui e em Batista (2015) constatou-se que cinco áreas de políticas públicas ocupam em torno de 70% das emendas orçamentárias em todo o período estudado. Um fator explicativo para isso pode ser o tamanho dos orçamentos desses ministérios. Por ter focado na alocação das emendas nos ministérios, também não foi possível verificar se a execução dessas emendas segue privilegiando parlamentares da base do governo, como é esperado da coordenação partidária no processo orçamentário. Futuros trabalhos podem avaliar outros fatores que podem ser determinantes para a escolha da alocação de recursos em ministérios e em áreas de políticas públicas, como o orçamento discricionário disponível em cada uma das pastas ministeriais e o alinhamento partidário entre parlamentar autor da emenda e ministro. Ademais, futuros trabalhos devem empreender estudos de impacto para compreender o efeito do gasto público via emendas orçamentárias nessas áreas de políticas públicas.

Referências

AMES, B. The deadlock of democracy in Brazil. University of Michigan Press, 2002.

AREL-BUNDOCK, V.; GREIFER, N.; HEISS, A. How to interpret statistical models using marginal effects for R and Python. *Journal of Statistical Software*, n. 111, p. 1-32, 2024.

BAIÃO, A. L., COUTO, C. G., & JUCÁ, I. C. Individual budget amendments spending: role of ministers, leadership positions and fiscal rules. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, 2018.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. D. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, e004, 2019.

Barnes, T. Gendering legislative behavior. Cambridge University Press, 2016.

BARNES, T. D.; & BURCHARD, S. M. "Engendering" politics: The impact of descriptive representation on women's political engagement in sub-Saharan Africa. *Comparative Political Studies*, v. 46, n. 7, p. 767-790, 2013.

BATISTA, M. A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos*, v. 4, n. 1, 2015.

BRATTON, K. A.; RAY, L. P. Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day-care coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, p. 428-437, 2002.

BONFIM, R.; LUZ, J. H.; VASQUEZ, V. Mandatory Individual Amendments: a Change in the Pattern of Executive Dominance in the Brazilian Budgetary and Financial Cycle. *Brazilian Political Science Review*, v. 17, n. 2, e0001, 2023.

CATE, L. T. Do orçamento até a urna, conectando recursos de emendas com demandas eleitorais: o caminho das emendas orçamentárias de saúde no município e seus efeitos no cenário político (2015-2021). 2023. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2023.

CHAUDHURI et al. (2024). Time in office and the changing gender gap in dishonesty: Evidence from local politics in India. *American Journal of Political Science*, v. 68, n. 1, p. 106-122, 2024.

ESPÍRITO-SANTO, A.; FREIRE, A.; SERRA-SILVA, S. Does women's descriptive representation matter for policy preferences? The role of political parties. *Party Politics*, v. 26, n. 2, 227-237, 2020.

FARIA, R. O. Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão. *Blucher Open Access*, 2023.

FIGUEIREDO, A. Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. FGV Editora, 1999.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, n. 48, p. 737-776, 2005.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. FGV Editora, 2008.

FIGUEIREDO, A.; DOMINGUEZ, M. O fortalecimento do Congresso é o fim do presidencialismo de coalizão? *Revista Insight Inteligência*, n. 104, p. 124-133, 2024.

FUNK, K. D.; PHILIPS, A. Q. Representative budgeting: Women mayors and the composition of spending in local governments. *Political Research Quarterly*, v. 72, n. 1, p. 19-33, 2019.

HAINMUELLER, J.; MUMMOLO, J.; XU, Y. How much should we trust estimates from multiplicative interaction models? Simple tools to improve empirical practice. *Political Analysis*, v. 27, n. 2, p. 163-192, 2019.

LUZ, J. H. *Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MEIRELES, F. Oversized government coalitions in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 3, e0001, 2016.

MEIRELES, F. *Política distributiva em coalizão*. *Dados*, n. 67, e20210135, 2023.

OLIVEIRA, A. G. O impacto das emendas parlamentares individuais sobre a eficiência dos gastos públicos em saúde e educação nos municípios mineiros: uma análise para a legislatura de 2011-2014. 2020. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2020.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, n. 45, p. 265-301, 2002.



PISCOPO, J. M. Rethinking descriptive representation: Rendering women in legislative debates. *Parliamentary Affairs*, v. 64, n. 3, p. 448-472, 2011.

PITKIN, H. F. The concept of representation. University of California Press, 1967.

ROCHA, R. R. et al. Race and turnout: Does descriptive representation in state legislatures increase minority voting?. *Political Research Quarterly*, v. 63, n. 4, p. 890-907, 2010.

SCHWINDT-BAYER, L. A. Political power and women's representation in Latin America. Oxford University Press, 2010.

SILVA, A. S. D. et al. Transferências federais por emendas parlamentares aos municípios: implicações para o financiamento do SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 29, n. 7, e03152024, 2024.

ULINSKI, K. G. B. et al. Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 40, e00007323, 2024.

VIEIRA, F. S. Emendas parlamentares ao orçamento federal do SUS: método para estimação dos repasses a cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos (2015-2020). Texto para Discussão (TD), Ipea (n. 2732), 2022.

VIEIRA, F. S.; LIMA, L. D. D. (2023). Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. *Revista de Saúde Pública*, n. 56, p. 123, 2023.

*Orçamento público
territorializado: análise do
PPA 2022-2025 da cidade
de São Paulo a partir das
subprefeituras de M'Boi Mirim
e Campo Limpo¹*

Martha Gaudencio da Silva



Bacharela e Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC - UFABC. É membro do Núcleo de Estudos Críticos em Políticas Públicas e Ação Pública da UFABC, sob coordenação do Prof. Dr. Lúcio Nagib Bittencourt. Possui interesse nas áreas de governo aberto e transparência; orçamento público e ações públicas voltadas ao enfrentamento de desigualdades e vulnerabilidades sociais. Também é educadora popular e colunista no portal Desenrola e Não me Enrola.

RESUMO

Reconhecendo o problema das desigualdades socioespaciais, a Prefeitura Municipal de São Paulo incorporou em seu planejamento orçamentário de 2022 a 2025 o elemento de regionalização, por meio do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal. Neste trabalho são analisados os resultados da execução deste índice durante o ano de 2022 a partir das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo, que apresentam em série histórica indicadores de alta vulnerabilidade. Assim, buscou-se compreender como se deu a destinação de recursos segundo este critério nos territórios analisados.

PALAVRAS-CHAVE

Orçamento público; Orçamento público regionalizado; Territorialização do orçamento público; PPA 2022-2025 Cidade de São Paulo; Subprefeituras M'Boi Mirim e Campo Limpo.

¹ Este trabalho surgiu como produto de TCC do Bacharelado em Políticas Públicas na UFABC, a quem agradeço ao Prof. Dr. Lúcio Nagib Bittencourt pela cuidadosa orientação.

Introdução

O Brasil é um país que apresenta grande extensão geográfica e diversidade de contextos socioeconômicos, que perpassa seu território e traz consigo elevados índices de desigualdades. Estas manifestam-se não somente entre regiões ou estados, mas também entre municípios e dentro destes. Tais desigualdades a nível local podem ser percebidas na oferta desigual de serviços públicos dentro de uma mesma cidade, onde é comum identificar maior presença de equipamentos públicos em regiões centrais e bairros que concentram população de maiores rendimentos, em detrimento das que residem nos distritos em geral mais populosos e que possuem concomitantemente rendas mais baixas e índices de vulnerabilidade mais agravados.

Dentro desta discussão, um conceito que vem sendo utilizado recentemente nos estudos de políticas públicas é o das desigualdades socioespaciais, que dizem respeito justamente “às circunstâncias que impactam negativamente o acesso a oportunidades em função do endereço de moradia” (ALMEIDA; MARIN, 2023, p. 101).

Como uma forma de atuação do poder público visando reduzir tais desigualdades, tem-se na cidade de São Paulo uma experiência recente, incorporada a seu Plano Plurianual (PPA) de 2022 a 2025: a regionalização do orçamento público, baseada em um Índice de Distribuição

Regional do Gasto Público (IDRGP). Considerando indicadores de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia, o índice classificou quais subprefeituras deveriam receber mais recursos de novos investimentos e expansão de custeio. Este trabalho visa investigar quais foram os desdobramentos desta inovação durante o ano de 2022, a partir da análise do território compreendido pelas subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo.

De acordo com o Anexo V do PPA 2022-2025 da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) (2021, p. 2), “o gasto público deve ser localizado no território, de forma que o desenvolvimento das políticas públicas municipais seja relacionado à distribuição das desigualdades no espaço municipal”. Desse modo, a regionalização traz consigo um objetivo claro, que é dialogar com o enfrentamento das desigualdades de nível local. Investigando quais foram os resultados concretos dessa experiência durante o ano de 2022, o trabalho tem como objetivo principal contribuir para as discussões recentes sobre regionalização do orçamento público no Brasil através de um estudo de caso concreto. Adicionalmente, espera-se identificar pontos de melhoria que possam ser utilizados pela PMSP na continuidade desta proposta; fornecer subsídios para a elaboração de orçamento regionalizado em outras cidades do Brasil; e fortalecer lideranças comunitárias das subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo a partir da disseminação de informações atualizadas de políticas públicas no território.

1. Por que territorializar o gasto público?

De acordo com a pesquisa World Inequality Report 2022 (PNUD, 2021), o Brasil é, mantendo uma série histórica, um dos países mais desiguais do mundo. Essa informação é embasada por alguns dados trazidos na pesquisa, como a concentração da renda nacional: os 10% que compõem a parcela mais rica da população representam a concentração de 58,6% de toda a renda do país. Tais desigualdades não são percebidas somente no nível nacional, mas se refletem das mais variadas formas ao longo do território dentro das esferas estaduais e municipais.

Em 2024, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) atualizou a tipologia de território anteriormente denominada “Aglomerados Subnormais” para “Favelas e Comunidades Urbanas”. De acordo com a nota metodológica da instituição,

Favelas e comunidades urbanas expressam a desigualdade socioespacial da urbanização brasileira. Retratam a incompletude – no limite, a precariedade – das políticas governamentais e investimentos privados de dotação de infraestrutura

urbana, serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental aos sítios onde se localizam, reproduzindo condições de vulnerabilidade (IBGE, 2024, p. 52).

Conforme os dados prévios do Censo Demográfico de 2022 (UOL, 2024), “o Brasil tem 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas, em um total de 6,6 milhões de domicílios”. Isso representa uma porcentagem significativa da população, sujeita então aos efeitos das desigualdades socioespaciais, conforme consta na própria definição atualizada do termo. Desse modo, é exposto que existe uma dinâmica nos municípios e estados de manutenção das desigualdades presentes no nível nacional pela própria operacionalização das políticas públicas.

O inciso III do art. 3º da Constituição Federal apresenta como um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988). No entanto, não é isso que se vê: pelo contrário, as desigualdades sociais e regionais são agravadas pelo poder público quando este direciona recursos e equipamentos apenas para as regiões de seu interesse, que historicamente culminam por ser as que consideram como centrais.

Ademais, convém mencionar que, como recorda Odilon Guedes (2012, p. 30), “o financiamento da construção de qualquer obra, seja ela uma estrada, uma escola ou um hospital, é viabilizado pelo dinheiro originário dos tributos”. E tal arrecadação de impostos, taxas, tarifas e contribuições de melhoria tem uma particularidade no Brasil. Conforme apresenta estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desenvolvido por João Maria de Oliveira:



A carga dos tributos indiretos pagos pela faixa de menor renda é 21,2% de sua renda per capita, enquanto a de maior renda paga 7,8%. Ainda que se adicionem todos os tributos, a carga total da faixa de menor renda é de 24,3%, em contraposição à de maior renda, que paga 18,7%. Como os tributos diretos têm peso menor na economia, eles não conseguem compensar o grau de regressividade gerado pelos tributos sobre o consumo de bens e serviços. (OLIVEIRA, 2023, p. 5)

Dessa forma, frisa-se a seguinte informação: os recursos que permitem a operacionalização dos serviços e políticas públicas advêm de forma desigual dentre as camadas sociais, sendo os que mais contribuem aqueles com menor renda familiar per capita.

A partir de todos esses elementos, existem então várias justificativas para as iniciativas da sociedade civil organizada que buscam uma nova obrigatoriedade legal nas normas que

incidem sobre o planejamento orçamentário, de modo a evitar que os processos de tomadas de decisão sejam usados para reforçar desigualdades já existentes.

Acrescenta-se também que, embora estejam sendo utilizados em materiais recentemente desenvolvidos tanto os conceitos de regionalização quanto o de territorialização, defende-se aqui o segundo. Compreendendo território a partir da percepção de que este

Não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há portanto um “processo” do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes e centralidades cuja permanência é variável, mas que constituem invariáveis na qualidade de categorias obrigatórias. (RAFFESTIN, 1993, p. 7-8)

Reforça-se então o território como fruto da presença das pessoas, suas culturas, identidades e as relações de poder constituídas no espaço ocupado. Desse modo, argumenta-se que o conceito é mais apropriado ao campo das decisões orçamentárias, pois estas perpassam também – e são fruto de – relações políticas e de poder que destinam os recursos públicos para uma região ou outra.

Acerca do ciclo percorrido no que tange aos valores arrecadados, estes são incorporados ao planejamento da administração pública por meio dos orçamentos, que são definidos e organizados a partir de três instrumentos, que operam de maneira federativa: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos constam na Constituição Federal em seu Capítulo II – Das Finanças Públicas e também nas constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios. Há também outros instrumentos de planejamento, como o Plano Diretor e, no caso de algumas cidades brasileiras, o Plano de Metas. Dessa forma, quaisquer mudanças que visem ser incorporadas ao orçamento público brasileiro, seja no nível local, distrital, estadual ou nacional, devem passar obrigatoriamente por seus devidos aparatos legais.

2. Subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo: um retrato de desigualdades

"O mundo é diferente da ponte pra cá".

Racionais MC's

A cidade de São Paulo, devido a seu vasto território e grande contingente populacional – 11.451.999 pessoas em um território de 1.521,202 km², segundo o censo de 2022 do IBGE – possui sua administração dividida em cinco regiões, 32 subprefeituras e 96 distritos, como é possível observar na Figura 1:

FIGURA 1 - Divisão administrativa da cidade de São Paulo



Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP.



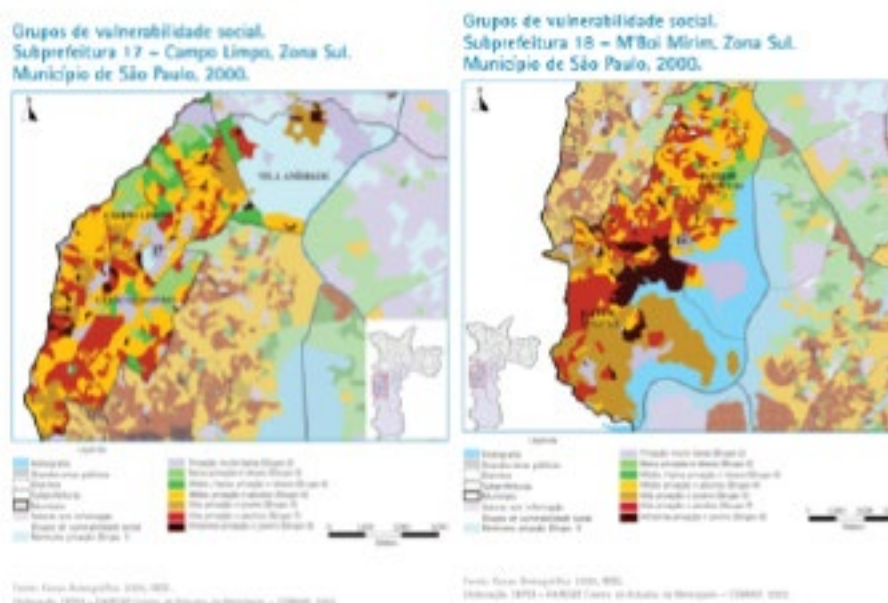
Para análise do PPA 2022-2025 da Cidade de São Paulo, foi escolhido o território das subprefeituras paulistanas de M'Boi Mirim e Campo Limpo, ambas da zona sul da capital. De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010 – uma vez que ainda não haviam sido disponibilizados os dados no nível de distrito do Censo de 2022 para integrar essa análise, a subprefeitura de Campo Limpo dispõe de uma área de 36,7 km², população estimada em 607.105 habitantes e densidade demográfica média de 16.542 hab./km². É composta pelos distritos Capão Redondo, Vila Andrade e Campo Limpo. Já a Subprefeitura de M'Boi Mirim apresenta área de 63,46 km², com os distritos Jardim Ângela e Jardim São Luís somando população aproximada de 563.305 habitantes e uma densidade demográfica de 9.071 hab./km².

Este território é marcado por uma série de carências de serviços públicos e acesso a direitos socioeconômicos há vários anos. De acordo com publicação do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CDHEP) (2016, p. 30), “o bairro do Jardim Ângela chegou a ser considerado o mais violento do mundo pela Organização das Nações Unidas (ONU),

juntamente com os bairros do Jardim São Luís e Capão Redondo, conformaram o que se denominou “triângulo da morte”. Para além dos altos índices de violência e homicídios na referida década, demais dados apontam uma vulnerabilidade histórica nas duas subprefeituras. Em 2004, foi publicado pela PMSP o Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo. Dentre os 22 distritos da zona sul de São Paulo, os cinco aqui analisados estavam entre os dez com maior porcentagem de domicílios sem esgoto, e quatro deles entre os dez com maior número de favelas – Jardim Ângela, Capão Redondo, Jardim São Luís e Campo Limpo, respectivamente.

Além disso, o percentual de pessoas residentes em setores de alta e de altíssima vulnerabilidade era superior a 40% na Subprefeitura de Campo Limpo e superior a 50% na Subprefeitura de M'Boi Mirim. Tal percentual foi calculado a partir de 11 indicadores que dispunham sobre a dimensão de privação socioeconômica e a dimensão demográfica, abarcando as temáticas de educação, renda, idade, estrutura familiar, condições de habitação e gênero. Nos mapas indicados abaixo, presentes no referido relatório, é possível visualizar a predominância dos setores de vulnerabilidades dentre média e alta nas duas subprefeituras:

FIGURAS 2 e 3 – Grupos de vulnerabilidade social. Subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim, 2000.



Imagens: Reprodução. Fonte: Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo, da PMSP, 2004.

Este material foi produzido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole, sediado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), e menciona em sua introdução que sua elaboração “parte do princípio de que as políticas públicas devem ter caráter territorial, isto é, devem ser formatadas de modo a contemplar a grande diversidade de situações sociais das várias regiões do município” (SÃO PAULO, 2004, p. 6). Ou seja, a dimensão territorial é então posta como uma prioridade para a elaboração de políticas públicas, tendo tal estudo sido feito visando justamente ao embasamento para a construção destas.

Paulo Jannuzzi (2017, p. 21) aponta que um indicador social é, “de uma perspectiva programática, (...) um instrumento operacional para monitoramento da mudança social, para fins de formulação e de aprimoramento de políticas públicas”. Dessa forma, torna-se necessário que indicadores, que são justamente o que compõe os estudos territoriais, sejam atualizados para que permitam a avaliação, o monitoramento e o aprimoramento dos projetos e programas que são executados pelos governos.

Vinte anos depois, o cenário de desigualdades no território segue predominante. De acordo com o Mapa da Desigualdade 2023, estudo anual publicado pela Rede Nossa São Paulo (RNSP) e desenvolvido a partir de dados de fontes públicas e confiáveis, conforme as informações mais recentes disponibilizadas, três distritos das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo constam entre os dez com menor pontuação geral dentre os indicadores propostos para medir as desigualdades dentro da capital. São eles, respectivamente: Capão Redondo (96ª posição); Jardim Ângela (90ª posição) e Campo Limpo (87ª posição), sendo 96 o número total de distritos em São Paulo.

Em relação à população, as subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo somam 1.344.379 de habitantes, sendo que Jardim Ângela, Capão Redondo e Jardim São Luís ocupam respectivamente a segunda, terceira e quarta posição dentre os 96 distritos mais populosos. Convém mencionar que esses são os números de projeção da população para o ano de 2020 com base em dados do Censo demográfico de 2010, visto a não publicidade anteriormente mencionada até a conclusão deste texto.

Dentro do recorte populacional, destaca-se no Jardim Ângela uma porcentagem de 60,1% de pessoas pretas e pardas, sendo o distrito com maior população negra da capital. Essa porcentagem segue alta especialmente no Capão Redondo, com 53,9%, e no Jardim São Luís,

com 51,3%. A população infantojuvenil, entre zero e 29 anos, também é amplamente numerosa neste território, sendo que nos cinco distritos é superior a 42%, acima da média de São Paulo de 37,45%. Dentre os cinco, o Jardim Ângela apresenta a maior porcentagem, com 47,27% de crianças e jovens.

No que tange à questão habitacional, destaca-se o indicador da proporção (%) estimada de domicílios em favelas em relação ao total de domicílios por distrito. As subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo têm seus cinco distritos dentre os 11 com maior porcentagem de domicílios em favelas, sendo o primeiro deles Vila Andrade, com 35,35%. Na imagem abaixo é possível visualizar a discrepância desses distritos em relação aos demais nessa questão.

FIGURA 4 - Proporção (%) estimada de domicílios em favelas em relação ao total de domicílios, por distrito da cidade de São Paulo

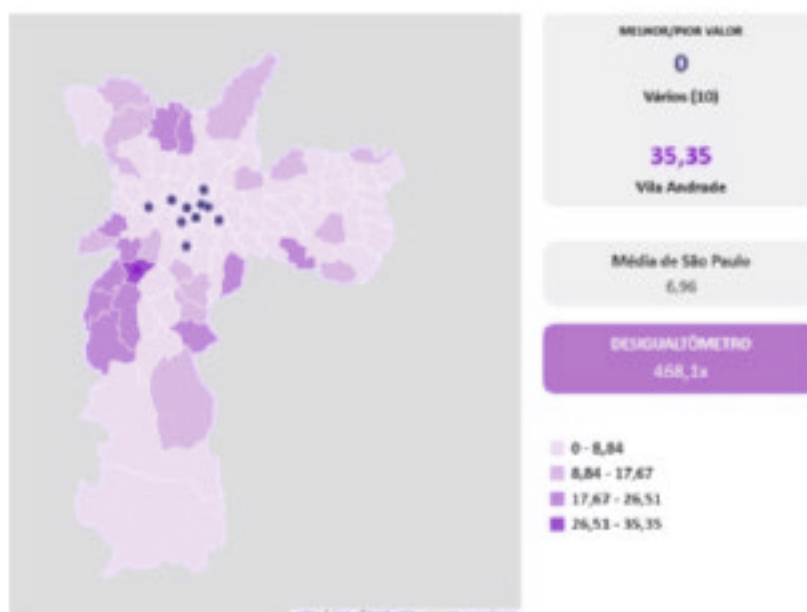


Imagem: Reprodução. Mapa da Desigualdade 2023/RNSP.

Quanto às questões de mobilidade, também é possível verificar indicadores em discrepância com relação às demais partes da cidade. O distrito do Campo Limpo possui a menor velocidade média (km/h) dos ônibus da capital, e Capão Redondo a terceira menor. O tempo médio (em minutos) de deslocamento por transport

de 61 minutos no Jardim Ângela e 57 minutos no Capão Redondo. Outro indicador, apresentado pelo mapa como “Acesso a transporte de massa”, mostra a “proporção (%) da população que reside em um raio de até 1 km de estações de sistemas de transporte público de alta capacidade (trem, metrô e monotrilho)”. No caso, o distrito do Jardim Ângela é o mais prejudicado, com 0% da população tendo esse acesso.

Acerca da temática de trabalho e renda, a oferta de emprego formal é baixa em todos os cinco distritos, estando abaixo da média da cidade de São Paulo. Quanto à remuneração média mensal desse tipo de emprego, Capão Redondo, Campo Limpo e Jardim Ângela apresentam respectivamente menores valores em relação aos demais.

TABELA 1 - Taxa de oferta de emprego formal, por dez habitantes participantes da população em idade ativa (PIA), por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo

OFERTA DE EMPREGO FORMAL	
DISTRITO	TAXA
Campo Limpo	1
Capão Redondo	0,59
Jardim Ângela	0,51
Jardim São Luís	1,67
Vila Andrade	2,06
Média da cidade de São Paulo	7,07

Tabela: Elaboração própria. Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/RNSP.

Quanto aos indicadores de saúde, temos o de gravidez na adolescência, que considera a proporção de nascidos vivos de parturientes com menos de 20 anos em relação ao total de nascidos vivos. Dentre os cinco distritos aqui analisados, o Jardim Ângela é o que mais possui, com 10,2%; na sequência, Capão Redondo, com 9,26%. Esses dois, mais a Vila Andrade, configuram com médias trienais altas de óbitos por causas maternas em relação aos demais distritos.

Em relação à mortalidade infantil, novamente o Jardim Ângela apresenta números piores em relação aos demais distritos, com 15,5 no coeficiente de mortalidade infantil, para cada mil crianças

nascidas vivas de mães residentes no distrito. Por fim, a idade média ao morrer, que alcança os 82 anos nos distritos de Itaim Bibi e Jardim Paulista, é 20 anos menor no Jardim Ângela. No Capão Redondo, essa idade é de 65 anos; no Campo Limpo e no Jardim São Luís, 67 anos; e na Vila Andrade, 70 anos.

No que tange à pauta da educação, pontua-se a proporção de alunos que abandonaram a escola no ensino fundamental da rede municipal. O distrito da Vila Andrade apresenta a maior percentagem, com 3,1% de evasão; depois, tem-se o Campo Limpo, com 1,6%; Jardim Ângela, com 1,3%; Jardim São Luís, com 1,25%; e Capão Redondo, com 1,21%. Na pauta da cultura, os distritos das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo destacam-se pela ausência tanto de centros culturais, espaços e casas de cultura municipais quanto de equipamentos públicos de cultura municipais.

TABELA 2 - Número de equipamentos públicos de cultura (municipais), para cada cem mil habitantes, por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo

EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE CULTURA	
DISTRITO	TAXA
Campo Limpo	0
Capão Redondo	0,66
Jardim Ângela	0,58
Jardim São Luís	0,34
Vila Andrade	0
Média da cidade de São Paulo	1,06

Tabela: Elaboração própria. Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/RNSP.

Em relação à segurança pública, as subprefeituras concentram altos números de homicídios, estando seus cinco respectivos distritos com números acima da média da cidade. Dentre estes, Jardim São Luís apresenta o maior valor, e Jardim Ângela, o menor. Tal informação também se repete em relação ao número de homicídios de jovens entre 15 e 29 anos.

TABELA 3 – Coeficiente estimado de mortalidade de jovens por homicídio e intervenção legal para cada cem mil pessoas residentes de 15 a 29 anos, por distrito das subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo

HOMICÍDIOS DE JOVENS	
DISTRITO	VALOR
Campo Limpo	22,6
Capão Redondo	23,8
Jardim Ângela	15,1
Jardim São Luís	16
Vila Andrade	27,9
Média da cidade de São Paulo	13,47

Tabela: Elaboração própria. Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/RNSP.

Dessa forma, foi possível visualizar como tais subprefeituras trazem consigo historicamente uma série de vulnerabilidades, o que reforça a necessidade de políticas públicas eficazes e intersetoriais em seu território. Estas, por sua vez, só podem ser operacionalizadas com a existência de recursos públicos destinados à sua execução. A partir daqui, será realizada uma análise do Plano Plurianual 2022-2025 e seus desdobramentos nos cinco distritos analisados durante o ano de 2022.

3. PPA 2022-2025: o caso da cidade de São Paulo

No ano de 2020, uma parceria entre as instituições Rede Nossa São Paulo e Fundação Tide Setubal resultou no projeto (Re)age SP – Virando o jogo das desigualdades na cidade, que, focado no processo das eleições municipais paulistanas, propôs “uma agenda para o presente criada a partir de uma visão de futuro para o município e que busca dar centralidade à redução das desigualdades estruturantes”. (RNSP e FTAS; 2020, p. 3), com o objetivo de ser um material considerado pelas lideranças políticas então em disputa eleitoral. Uma das publicações do projeto, intitulada (Re) distribuição Territorial do Orçamento Público: uma proposta para virar o jogo das desigualdades, trata diretamente da questão orçamentária.

No material, as instituições reforçam que a distribuição do orçamento público tem potencial de atuação para superação não somente das desigualdades de caráter socioespacial, mas podem também trazer resultados positivos para a mitigação dos efeitos das desigualdades de gênero e raciais, uma vez que, como ilustram dados populacionais, a população negra concentra-se nas margens da cidade. O distrito do Jardim Ângela, que compõe a Subprefeitura de M’Boi Mirim, é trazido como modelo:

No Jardim Ângela, por exemplo, o percentual de população negra chega a 60%. Isso significa que, além de enfrentar o racismo e machismo cotidianos para obter uma fonte de renda digna, muitas mulheres negras que vivem em bairros periféricos enfrentam também longos deslocamentos diários, falta de vagas em creche, condições precárias de moradia e acompanhamento de saúde inadequado. Atacar os déficits de infraestrutura e de serviços públicos nesses territórios é também fornecer melhores condições para o empoderamento e a autonomia da população negra e feminina da cidade. (RNSP e FTAS, 2020, p. 7)

Além de trazer mais argumentos que reforçam a tese da territorialização, as instituições propõem então o Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal, com a proposta de que “cada subprefeitura da cidade de São Paulo receba investimentos e novos serviços públicos de acordo com as suas necessidades, invertendo as prioridades e direcionando mais recursos para os territórios mais vulneráveis (RNSP e FTAS, 2020, p. 3), sugerindo sua inclusão no PPA e nas LOAs subsequentes. Após contatos com a prefeitura, foi firmado então o Termo de Cooperação Técnica 01/2021 entre a Secretaria do Governo Municipal de São Paulo e a Fundação Tide Setubal.

3.1 Aspectos gerais e participação social

Instituído pela Lei Municipal nº 17.729, de 28 de dezembro de 2021, o PPA 2022-2025 da cidade de São Paulo conta com 29 programas, divididos em seis eixos programáticos. Em relação às projeções de despesas e receitas, o total estimado em despesas para o período de quatro anos foi equivalente a R\$ 337 bilhões. Quanto às receitas, foi realizada uma projeção com base em indicadores, pesquisas e legislações pertinentes, que chegou ao somatório de mais de R\$ 350 bilhões, distribuídos anualmente conforme a Figura 5:

FIGURA 5 - Projeção de receitas orçamentárias do município de São Paulo para o período 2022-2025

2022	2023	2024	2025
R\$ 82.758.515.690,00	R\$ 85.382.240.283,00	R\$ 89.299.089.333,00	R\$ 93.255.751.102,00
TOTAL: R\$ 350.695.596.408,00			

Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP – Plano Plurianual 2022-2025/Documento Gerencial.

O processo de elaboração do PPA 2022-2025 é apresentado em quatro tópicos no seu Documento Gerencial, dentre os quais destaca-se seu processo participativo. São apresentadas três metodologias utilizadas: audiências públicas, plataforma Participe + e Orçamento Cidadão. Na tabela 4 segue sistematização das três experiências:

TABELA 4 – Metodologias de participação social no orçamento 2022-2025 da Prefeitura Municipal de São Paulo

MÉTODO PARTICIPATIVO	FORMATO	RESULTADOS
Audiências públicas	Em razão da pandemia de Covid-19, foram realizadas de forma online e integradas por meio da plataforma Microsoft Teams.	Foram realizadas 37 audiências públicas, entre gerais, temáticas, regionais e uma audiência a convite da Câmara Municipal.
Participe +	No período de 8 de abril a 10 de maio, a população pôde encaminhar sugestões de propostas ao Programa de Metas (PdM) e ao PPA por meio dessa plataforma de governo aberto online.	Foram cadastradas 1.513 propostas pelos munícipes na plataforma.
Orçamento Cidadão	Vinculado ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), por meio da plataforma online intitulada Orçamento Cidadão, os cidadãos fizeram suas sugestões para o orçamento de 2022.	A população submeteu 3.130 contribuições para cada uma das 32 subprefeituras da capital. Destas, 162 foram priorizadas pela prefeitura e incorporadas ao PLOA 2022.

Tabela: Elaboração própria. Fonte: PMSP – Plano Plurianual 2022-2025/Documento Gerencial

Acerca do Orçamento Cidadão, este é um processo interessante de participação social, que vale a pena ser consultado por cidadãos interessados na temática do orçamento participativo. O documento gerencial do PPA aponta que neste mecanismo

O processo é composto por duas etapas eleitorais e uma rodada de análise de viabilidade entre as secretarias e órgãos municipais. Todas as 162 propostas priorizadas foram incorporadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 e serão monitoradas durante o período. O acompanhamento de cada proposta será publicado a cada quatro meses no Portal Participe+. (SÃO PAULO, 2021, p. 31)

Através do Relatório do Orçamento Cidadão – Projeto de Lei Orçamentária Anual 2022, publicado em 2021 pela Secretaria Municipal da Fazenda, podemos visualizar quais foram os resultados de proposições nas subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo. Em M'Boi Mirim, 95 propostas foram enviadas, e em Campo Limpo, 133. Destas, cada uma das duas subprefeituras teve cinco propostas eleitas para incorporação à LOA 2022. As dez propostas eleitas em ambas as subprefeituras estão apresentadas na Tabela 5.

TABELA 5 - Propostas eleitas pelo Orçamento Cidadão - PLOA 2022 nas subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo

TÍTULO DA PROPOSTA	SUBPREFEITURA
Implantação do Parque Cabeceira do Caboré	Campo Limpo
Base da Guarda Civil Metropolitana (GCM) ambiental na região do Distrito Vila Andrade	Campo Limpo
Implementação dos parques Horto do Ipê, Capadócia e Parque Itapaiuna	Campo Limpo
Construção de um hospital no distrito de Campo Limpo/Capão Redondo	Campo Limpo
Verba para compra de terrenos e projetos de Habitações de Interesse Social (HIS)	Campo Limpo
Saneamento básico e asfalto na região da Chácara Flórida	M'Boi Mirim
Construção de bibliotecas	M'Boi Mirim
Drenagem na ponte antiga do Jd. Aracati	M'Boi Mirim
Ampliar a rede de sacolões municipais e o Programa de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos	M'Boi Mirim
Criar um Centro de Iniciação Esportiva do Fundão	M'Boi Mirim

Tabela: Elaboração própria. Fonte: PMSP.

3.2 Regionalização no PPA 2022-2025

O documento gerencial do PPA apresenta um capítulo intitulado “Novo Modelo de Regionalização”, no qual é possível verificar os resultados da parceria entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Fundação Tide Setubal. Além deste capítulo, o PPA 2022-2025 constou com um anexo específico sobre a pauta: “Anexo V – Regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025”, no qual visualiza-se seu detalhamento. Aqui serão apresentadas informações que constam em ambos os documentos. De acordo com a prefeitura,

para além da transparência das despesas do ponto de vista de sua regionalização, com a apresentação deste PPA, a Prefeitura de São Paulo busca ampliar a efetividade no combate às desigualdades territoriais, por meio da alocação estratégica de recursos nas regiões mais vulneráveis. (SÃO PAULO, 2021, p. 34)

Assim, a partir do desenvolvimento do IDRGP calculado por subprefeitura da capital, foi definida uma porcentagem de valores a serem destinados a cada uma delas, de acordo com os territórios classificados como de maiores vulnerabilidades. Assim, após atualização do índice sugerido pelas instituições, este consolidou-se com as dimensões: vulnerabilidade social; infraestrutura urbana; e demografia, com as variáveis e pesos abaixo indicados:

FIGURA 6 – Componentes do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal

DIMENSÃO	VARIÁVEIS	PESO
Vulnerabilidade Social Peso total: 60%	Famílias inscritas no CadÚnico (ponderado por faixa de renda)	20%
	Taxa de empregos formais por habitante	20%
	Mortes por causas externas	20%
Infraestrutura urbana Peso total: 30%	Falta de acesso à coleta de esgoto	15%
	Domicílios em favelas	15%
Demografia	População	10%

Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP – Plano Plurianual 2022-2025/Documento Gerencial

A distribuição em reais do índice foi realizada a partir da referência de “R\$ 5 bilhões do valor previsto para investimentos e expansão real do custeio (aumento da rede de serviços públicos)” (SÃO PAULO, 2021, p. 35), sendo este valor considerado para o quadriênio. A partir do cálculo acima referenciado, a prefeitura chegou à conclusão de que

(...) Os territórios das Subprefeituras de Capela do Socorro, M’Boi Mirim e Campo Limpo são os que concentram maior vulnerabilidade e que, portanto, devem receber fatias maiores dos novos gastos em investimentos e expansão de serviços. (SÃO PAULO, 2021, p. 36)

Desse modo, observa-se que a vulnerabilidade histórica apresentada nas subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo segue persistente, mas neste contexto ganhou destaque dentro do planejamento municipal como territórios prioritários para recebimento de recursos. De acordo com a tabela abaixo, M’Boi Mirim obteve 7,06% de participação no índice, equivalente a destinação de R\$ 353 milhões de reais; e Campo Limpo, 6,16% de participação, equivalente a R\$ 308,2 milhões.

FIGURA 7 - Classificação das subprefeituras de São Paulo segundo distribuição do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal do PPA 2022-2025

RANKING DAS SUBPREFEITURAS INDICANDO A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA O QUADRIÊNIO 2022-2025					
SUBPREFEITURA	PARTICIPAÇÃO NO ÍNDICE	DISTRIBUIÇÃO RS 5 B1 (RS 5 B1)	SUBPREFEITURA	PARTICIPAÇÃO NO ÍNDICE	DISTRIBUIÇÃO RS 5 B1 (RS 5 B1)
Capela do Socorro	7,08%	353,8	Casa Verde/Cachoeirinha	2,70%	134,8
MBol Mirim	7,06%	353,0	Perus	2,58%	128,9
Campo Limpo	6,16%	308,2	Butantã	2,50%	124,9
São Mateus	5,11%	255,7	Ermelino Matarazzo	2,10%	104,8
Itaquera	4,87%	243,4	Vila Prudente	1,83%	91,3
Cidade Ademar	4,83%	241,5	Sé	1,79%	89,7
Freguesia/Brasilândia	4,56%	228,1	Vila Maria/Vila Guilherme	1,67%	83,6
São Miguel	4,19%	209,5	Aricanduva/Formosa/Carrão	1,57%	78,7
Itaim Paulista	4,06%	203,2	Mooca	1,50%	75,1
Pirituba	3,77%	188,6	Jabaquara	1,50%	74,8
Paraisópolis	3,74%	186,8	Santana/Tucuruvi	1,46%	73,0
Jaçanã/Tremembé	3,64%	181,9	Lapa	1,13%	56,4
Sapopemba	3,53%	176,5	Santo Amaro	0,94%	46,8
Guaianases	3,46%	173,0	Vila Mariana	0,86%	42,8
Penha	3,46%	172,8	Pinheiros	0,68%	34,0
Ipiranga	2,91%	145,7			
Cidade Tiradentes	2,78%	138,9			
			TOTAL	100%	5.000

Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP.

Na Figura 8 é possível visualizar o índice de distribuição com o mapa da cidade, em que é perceptível que as subprefeituras localizadas nas margens do município são as que mais pontuam nas variáveis analisadas.

Figura 8 - Participação percentual das subprefeituras de São Paulo segundo distribuição do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal do PPA 2022-2025

Participação percentual das subprefeituras no Índice

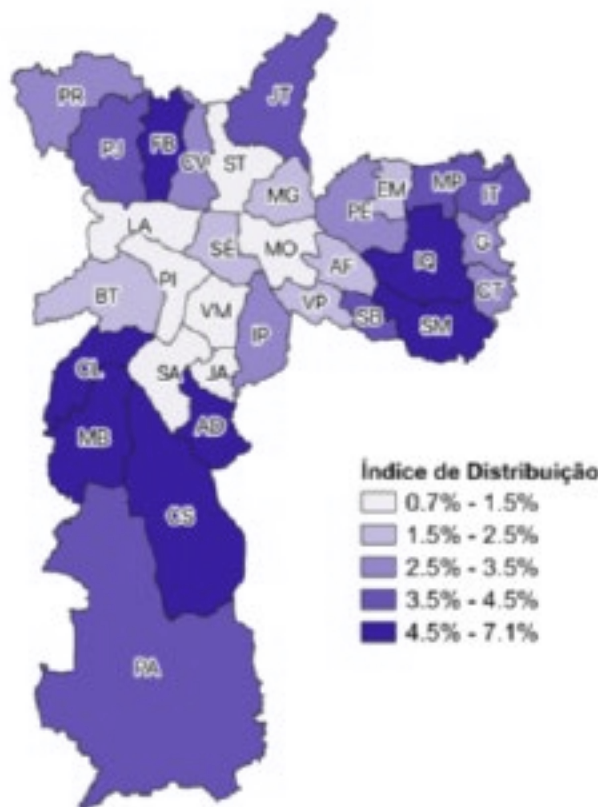


Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP.

É importante mencionar que o índice não é estático, mas apresenta-se com uma proposta de atualização a partir dos dados que o compõem. Desse modo,

propõe-se que, para os exercícios de 2024 e 2025, a Prefeitura possa rever e atualizar a composição do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, inclusive alterando seus componentes e respectivas ponderações, desde que mantidas as dimensões de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia. (SÃO PAULO, 2021, p. 7)

Também é incluída como possibilidade a inclusão de outras dimensões, caso seja considerado necessário para aprimoramento do índice. Na ocasião de alguma dessas alterações ocorrer, elas deverão passar pelo processo legal, constando como anexos nas leis de diretrizes orçamentárias correspondentes. Em relação à prestação de contas, a prefeitura menciona que:

Para monitorar a execução das despesas aqui previstas, cada relatório anual de avaliação do PPA 2022-2025 trará uma apuração da execução regionalizada dos investimentos, a expansão real do custeio do exercício anterior e uma breve avaliação do desempenho das Secretarias envolvidas na destinação de políticas públicas para as regiões mais vulneráveis. Espera-se, com isso, que o Município avance ainda mais na implementação de melhores respostas aos problemas públicos e

crie um novo paradigma para a execução dos gastos no território. (SÃO PAULO, 2021, p. 37)

Assim, cumprindo a prerrogativa de publicização das informações para monitoramento e avaliação, foram publicados dois relatórios referentes ao ano de 2022: Relatório de monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 – Etapa 2022, no qual consta o “Anexo VI – Regionalização do Orçamento” e o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público – Resultados 2022.

3.3 Índice de Distribuição Regional do Gasto Público – Resultados 2022

Nesta seção realizar-se-á a análise dos Resultados 2022 específicos do IDRGP. É importante frisar que, conforme a lei do PPA, os valores incorporados ao IDRGP não correspondem ao somatório total dos valores do PPA ou da LOA, mas, sim, a uma parcela específica destinada à sua distribuição, que havia sido orçada inicialmente em R\$ 5 bilhões. Dessa forma, os resultados do montante que foi de fato destinado a essa frente são o objeto deste momento.

Serão utilizados a partir daqui termos referentes à execução orçamentária. A fim de facilitar a compreensão ao leitor, segue definição simples produzida pela própria PMSP:

Reserva: ato que separa os recursos para uma determinada dotação.

Empenho: ato emanado de autoridade que cria obrigação de pagamento.

Liquidação: direito adquirido pelo credor de receber por um determinado serviço realizado.

Pagamento: entrega de numerário ao credor por meio de cheque normativo, ordens de pagamento ou crédito em conta. (SÃO PAULO, 2023, p. 8)

De imediato, já se menciona que o valor previsto foi superado. Havia expectativa de gastos de R\$ 1.250.000.000 por ano, mas só em 2022 o montante liquidado foi de R\$ 2.419.071.291,83. Embora nos próximos anos o valor possa ser menor, há a possibilidade de o valor previsto para os quatro anos ser, na realidade, superado. Em relação aos resultados do IDRGP no ano de 2022, foi possível observar que os valores estipulados no PPA variaram em todas as subprefeituras, algumas com execução orçamentária acima e outras com execução orçamentária abaixo do previsto. Na figura 9 é possível visualizar os resultados para todas as 32 subprefeituras:

FIGURA 9 - Resultado do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal do PPA 2022-2025 por subprefeitura

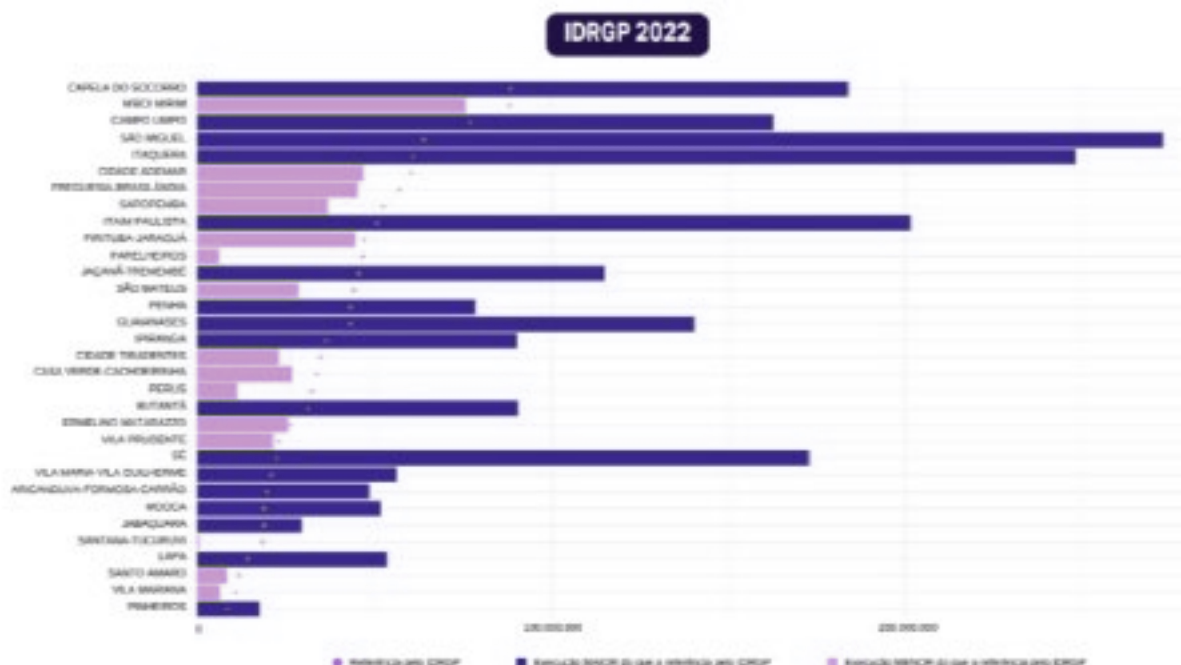


Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP.

Na subprefeitura de M'Boi Mirim, foram executados R\$ 75.726.602,42. O valor representa 14% a menos do que o previsto. Já no caso da Subprefeitura de Campo Limpo, foram executados R\$ 162.656.915,65, equivalente a 111% a mais que o previsto. Embora pelo cálculo do índice M'Boi Mirim fosse a segunda subprefeitura como prioritária para recebimento de recursos, no primeiro ano de execução esta ocupou a 12ª posição em relação ao total de valor executado do maior para o menor; e Campo Limpo, que ocupava a 3ª posição, esteve na 6ª posição de execução.

Os valores de execução total do IDRGP em 2022 resultam da somatória de três componentes orçamentários: Monitoramento de Obras 2021-2024; Programa de Metas 2021-2024 Versão Final-Participativa; e Orçamento Cidadão 2022. Na figura 8, tem-se como se deu a distribuição desses valores para o conjunto de toda a cidade de São Paulo:

FIGURA 10 - Componentes dos valores considerados para o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público /PPA 2022-2025

Componente	Valor	%
Monitoramento de Obras 2021-2024	1.231.549.969	50,9
Programa de Meta 2021-2024 Versão Final-Participativa	1.185.324.098	49
Orçamento Cidadão 2022	2.197.225	0,1
Total	2.419.071.292	100

Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP.

A tabela abaixo especifica os valores para as subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo, considerando a previsão do IDRGP e o que foi de fato executado por cada categoria. Sua elaboração se deu a partir da base de dados disponibilizada pela PMSP.

TABELA 6 – Valores liquidados e previstos do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público 2022 – Subprefeituras M’Boi Mirim e Campo Limpo

COMPONENTE	SUBPREFEITURA M’BOI MIRIM	SUBPREFEITURA CAMPO LIMPO
Valor previsto quadriênio 2022-2025	R\$ 352.500.000,00	R\$ 308.000.000,00
Valor previsto por ano do quadriênio	R\$ 88.125.000,00	R\$ 77.000.000,00
Valor liquidado – Obras 2022	R\$ 30.271.980,28	R\$ 107.584.490,07
Valor liquidado – PdM 2022	R\$ 45.454.622,14	R\$ 55.072.425,58
Valor liquidado – OC 2022	0	0
Total Executado IDRGP 2022	R\$ 75.726.602,42	R\$ 162.656.915,65
Diferença executado-previsto	-R\$ 12.398.397,58	R\$ 85.656.915,65

Tabela: Elaboração própria. Fonte: PMSP.

• Monitoramento de Obras 2021-2024

A parcela correspondente ao monitoramento de obras diz respeito a um conjunto de 581 obras monitoradas pela Unidade de Entregas da Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (SEPEP/UE) que se enquadram nos critérios do IDRGP, ou seja, são as despesas identificadas como regionalizáveis “cuja localização represente um benefício específico fruível pela população da região” (SÃO PAULO, 2023). Destas 581, apenas 329 apresentaram informações sobre a liquidação de valores. As obras estão classificadas em cinco tipos diferentes, conforme a figura 18:

TABELA 7 – Tipologias das obras consideradas para o IDRGP/PPA 2022-2025

TIPO DE OBRA	DEFINIÇÃO
Obra nova	Construção de novo equipamento, obra ou espaço
Ampliação	Obra realizada em um espaço ou uma obra existente em que haja aumento por acréscimo de sua área total
Requalificação	Obra que dá uma nova função enquanto melhora o aspecto de um espaço ou edificação existente
Restauração	Intervenção para a preservação do valor histórico-cultural de um espaço ou uma obra existente
Manutenção	Atividade com o objetivo de manter um espaço ou uma obra existente em um estado adequado para que o mesmo possa realizar sua função

Tabela: Reprodução. Fonte: PMSP.

Em relação às obras com valores liquidados na Subprefeitura de Campo Limpo, têm-se 18, sendo que 17 delas correspondem a obras de manutenção e apenas uma é de implantação. A única obra nova é da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de São Paulo (SEME), referente ao Centro Desportivo Comunitário (CDC) Parque Fernanda, operacionalizada a partir de emenda federal. Já as obras de manutenção, 16 são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), e uma da Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU). Ademais, apenas duas dentre as 18 não estão categorizadas como Obras Emergenciais pela SIURB. Segue abaixo o detalhamento da distribuição dos R\$ 107.584.490,07 liquidados pelo monitoramento de obras:

TABELA 8 - Descrição dos valores liquidados - Parcela de Obras/IDRGP 2022 na Subprefeitura de Campo LimpoZ

SECRETARIA	OBRA/INTERVENÇÃO	TIPO DE OBRA/INTERVENÇÃO	VALOR EMPENHO LIQUIDADO
SEME	CDC Parque Fernanda	Obra nova/implantação	R\$ 3.056.770,44
SIURB	Recomposição das margens do Córrego Diniz	Manutenção	R\$ 1.158.604,54
SIURB	Recomposição das margens do Córrego dos Brancos	Manutenção	R\$ 473.630,30
SIURB	Obras de recuperação da margem e recomposição de talude do Córrego Moenda	Manutenção	R\$ 8.097.872,68
SIURB	Obras de construção de talude na Rua Clodomiro de Oliveira – Morro da Lua	Manutenção	R\$ 11.782.134,31
SIURB	Obras de contenção de talude na Rua Alto de Vila Pirajussara – Córrego do Engenho	Manutenção	R\$ 5.542.696,77
SIURB	Obras de contenção de talude na Rua Clodomiro de Oliveira X Rua Chicó Nunes – Morro da Lua	Manutenção	R\$ 7.880.655,70
SIURB	Obras para reconstrução de passagem viária sobre o Córrego IPESP (afluente do Rio Tremembé)	Manutenção	R\$ 1.420.438,07
SIURB	Obras para recomposição da margem do Córrego dos Brancos e contenção de talude no trecho entre as ruas Goixim e Professor Paulo Assis Ribeiro	Manutenção	R\$ 9.035.854,09
SIURB	Recomposição e recuperação das galerias na Rua do Símbolo, 143 – Jardim Ampliação	Manutenção	R\$ 3.635.081,58
SIURB	Recomposição das margens do Córrego do Engenho	Manutenção	R\$ 6.964.524,91
SIURB	Contenção de talude, recomposição dos dispositivos de drenagem e outros – Rua Maria Antonia Ladalardo	Manutenção	R\$ 4.774.354,83
SIURB	Contenção e recuperação das margens do Córrego Moenda.	Manutenção	R\$ 11.773.497,52
SIURB	Recuperação e recomposição da margem do Córrego Pirajussara e construção de muro de arrimo do Centro de Educação Unificado (CEU) Campo Limpo	Manutenção	R\$ 10.292.562,61
SIURB	Obras para reconstrução do muro e construção do muro de arrimo na Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) José Olympio Pereira Filho, localizada na Travessa Passareira, altura do nº 228	Manutenção	R\$ 566.855,44
SIURB	Contratação emergencial para contenção de talude, recomposição dos dispositivos de drenagem e recomposição do pavimento na Rua Maria Antonia Ladalardo – Morumbi	Manutenção	R\$ 4.774.354,83
SIURB	Obras para recomposição do gabião e contenção de talude no Córrego Moenda, altura da Rua Doutor José Velasques Vargas – Jardim Comercial	Manutenção	R\$ 11.241.172,54
SMSU	Obra de manutenção predial preventiva e corretiva da unidade – Inspetoria Regional Campo Limpo*	Manutenção	R\$ 5.113.428,91
Total empenho liquidado		R\$ 107.584.490,07	

*Não está categorizada como Obras Emergenciais da SIURB

Tabela: Elaboração própria. Fonte: PMSP.

Já na Subprefeitura de M'Boi Mirim, tem-se o total de seis obras na categoria analisada, sendo cinco de manutenção e uma obra nova/implementação. A única obra nova, assim como em Campo Limpo, é referente a um CDC e operacionalizada pela SEME. As demais obras de manutenção são também de responsabilidade da SIURB.

TABELA 9 - Descrição dos valores liquidados - Parcela de obras/IDRGP 2022 na Subprefeitura de M'Boi Mirim

SECRETARIA	OBRA/INTERVENÇÃO	TIPO DE OBRA/INTERVENÇÃO	INVESTIMENTO TOTAL	VALOR DO EMPENHO LIQUIDADO
SEME	CDC Jardim Vera Cruz*	Obra nova/implementação	R\$ 1.416.822,16	R\$ 8.349.534,74
SIURB	Recomposição dos taludes do Córrego Jardim Leticia	Manutenção	R\$ 8.294.555,97	R\$ 6.327.911,13
SIURB	Contratação de empresa para obra emergencial de recuperação da margem e recomposição dos taludes do córrego Jardim Leticia	Manutenção	R\$ 8.294.555,97	R\$ 3.570.066,43
SIURB	Obra em área de risco com serviços de drenagem de águas pluviais com estabilização do talude e serviços complementares	Manutenção	R\$ 9.817.898,70	R\$ 9.473.847,62
SIURB	Obras para contenção de talude localizado na Estrada da Baronesa, altura do nº 281	Manutenção	R\$ 2.827.389,36	R\$ 1.275.310,18
SIURB	Contratação emergencial para intervenção, em caráter emergencial, para realização de obras para contenção de talude localizado na Estrada da Baronesa, altura do nº 281	Manutenção	R\$ 2.827.389,36	R\$ 1.275.310,18
Total do empenho liquidado			R\$ 30.271.980,28	

*Não estão categorizadas como Obras Emergenciais na SIURB

Tabela: Elaboração própria. Fonte: PMSP.

Dessa forma, observa-se que os valores referentes à parcela de obras do IDRGP que foram liquidadas nas duas subprefeituras foram majoritariamente executados em obras de manutenção e de caráter emergencial, com uma única exceção em ambas em relação ao equipamento desportivo.

• Programa de Metas 2021-2024 Versão Final-Participativa

No segundo componente contabilizado para a execução do IDRGP, tem-se o Programa de Metas (PdM). Foram consideradas como regionalizáveis para compor o índice 24 dentre as 86 metas consolidadas no documento oficial do Plano de Metas do município. De R\$ 55.072.425,58 liquidados na Subprefeitura de Campo Limpo referentes ao PdM, 11 serviços diferentes foram executados, conforme a Tabela 10:

TABELA 10 - Descrição dos valores liquidados - Parcela do PdM/IDRGP 2022 na Subprefeitura de Campo Limpo

SECRETARIA	META	LIQUIDAÇÃO 2022	ENTREGAS 2022	UNIDADE DE MEDIDA
SMS	4 – Reformar e/ou reequipar 300 equipamentos de saúde no município	R\$ 1.356.327,68	3	Equipamentos
SMS	7 – Implantar seis Centros da Dor	R\$ 834.788,06	1	Serviços implantados
SMS	8 – Implantar seis novos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)	R\$ 143.200,00	0	Serviços implantados
SEHAB	12 – Prover 49 mil moradias de interesse social	R\$ 49.147.273,69	432	Unidades habitacionais
SEHAB	13 – Beneficiar 30 mil famílias com urbanização em assentamentos precários	R\$ 583.340,70	60	Famílias beneficiadas
SEHAB	14 – Beneficiar 220 mil famílias com procedimentos de regularização fundiária	R\$ 1.282.327,61	450	Famílias beneficiadas
SME	26 – Inaugurar 45 novas unidades escolares	R\$ 394.968,31	-	-
SME	27 – Ofertar cursos de idiomas para os estudantes da rede municipal em todos os CEUs.	R\$ 24.943,44	3	Serviços implantados
SMSUB	40 – Realizar a manutenção de 1.500.000 metros quadrados de calçadas.	R\$ 3.642,21	538	Metros quadrados
SMC e SME	53 – Implantar dez salas de cinema nos CEUs.	R\$ 1.000.000,00	-	-
SVMA	62 – Implantar oito novos parques municipais.	R\$ 301.613,88	-	-
Total liquidado			R\$ 55.072.425,58	

Tabela: Elaboração própria. Fonte: PMSP.

Na área da saúde, o distrito teve, então, três entregas em relação à reforma e/ou reequipação de equipamentos de saúde, no entanto, não é especificado no relatório do PdM em quais unidades foram. Houve a implementação de um Centro de Dor Crônica - o Centro da Dor Parque Maria Helena, e, para a implementação de novos Centros de Atenção Psicossocial, houve a liquidação de recursos, mas ainda não a entrega de algum equipamento finalizado. Em relação às políticas habitacionais, 432 unidades habitacionais de moradias de interesse social foram entregues; 60 famílias foram beneficiadas com a urbanização em assentamentos precários e 450 famílias foram beneficiadas com regularização fundiária. Não há detalhamento da localidade específica dentro do distrito no relatório.

A área de educação teve recursos liquidados para construção de novas unidades escolares. Segundo o relatório de execução do PdM 2022, havia então duas unidades em construção na Subprefeitura de Campo Limpo. Ademais, houve três serviços de oferta de cursos de idiomas para estudantes de Centros de Educação Unificados (CEUs) desta subprefeitura. Por meio da Secretaria Municipal das

Subprefeituras, 538 metros quadrados de calçadas tiveram serviços de manutenção. Por meio de parceria entre as secretarias municipais de Educação e Cultura, foram destinados recursos para implementação de salas de cinema nos CEUs, mas ainda nenhuma foi de fato implementada. O relatório aponta, no entanto, que em 2022 os locais de implementação das salas foram definidos, e em Campo Limpo a contemplação seria aos CEUs Paraíso e Guarapiranga. Para a implantação de novos parques municipais, o Parque Morumbi Sul consta no relatório com projeto em estágio avançado.

Na Subprefeitura de M'Boi Mirim, a execução de R\$ 45.454.622,14 vinculada ao PdM distribuiu-se da seguinte forma:

TABELA 11 - Descrição dos valores liquidados - Parcela do PdM/IDRGP 2022 na Subprefeitura de M'Boi Mirim

SECRETARIA RESPONSÁVEL	META	LIQUIDAÇÃO 2022	ENTREGAS 2022	UNIDADE DE MEDIDA
SMS	4 – Reformar e/ou reequipar 300 equipamentos de saúde no município	R\$ 348.204,71	7	Equipamentos
SMS	8 – Implantar seis novos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)	R\$ 6.342.628,93	2	Serviços implantados
SEHAB	13 – Beneficiar 30 mil famílias com urbanização em assentamentos precários	R\$ 29.225.369,04	3006	Famílias beneficiadas
SEHAB	14 – Beneficiar 220 mil famílias com procedimentos de regularização fundiária	R\$ 3.906.824,77	1371	Famílias beneficiadas
SME	26 – Inaugurar 45 novas unidades escolares.	R\$ 42.121,29	-	-
SME	27 – Ofertar cursos de idiomas para os estudantes da rede municipal em todos os CEUs	R\$ 2.467,81	1	Serviços implantados
SEME	28 – Implantar seis Polos Regionais Olímpicos e/ou de Esporte de Base nos equipamentos esportivos mantidos pela Prefeitura de São Paulo	R\$ 4.514.648,84	-	-
SMSUB	40 – Realizar a manutenção de 1.500.000 metros quadrados de calçadas	R\$ 72.356,74	10688	Metros quadrados
SMC e SME	53 – Implantar dez salas de cinema nos CEUs	R\$ 1.000.000,00	-	-
Total liquidado				R\$ 45.454.622,13

Tabela: Elaboração própria. Fonte: PMSP.

M'Boi Mirim esteve entre as dez subprefeituras com maior número de reforma e equipagem da saúde, embora novamente o relatório não especifique em quais equipamentos públicos se deu tal atividade. Quanto à implementação de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), duas unidades foram inauguradas no território: CAPS Infante Juvenil III Jardim São Luiz e CAPS Adulto III Jardim São Luiz. No campo habitacional, 3.006 famílias foram beneficiadas com urbanização em assentamentos



precários e 1.371 com a regularização fundiária. Novamente, o relatório não especifica em qual localidade. Pela Secretaria de Educação, também houve oferta de cursos de idiomas vinculados aos CEUs, e a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer liquidou recursos para implantação de Polo Regional Olímpico e/ou de Esporte de Base, embora em 2022 não tenha ocorrido a entrega. Da mesma forma, houve liquidação para salas de cinema em CEU, mas o serviço ainda não foi executado.

Assim, observa-se que o orçamento vinculado ao Programa de Metas apresenta maior variedade de serviços e secretarias responsáveis do que o de obras, tendo obtido resultados consideráveis no primeiro ano do PPA.

O Relatório de Execução Anual 2022 do Programa de Metas traz um panorama interessante de todas as metas distribuídas na cidade, ainda que falte a especificidade de algumas informações. Ademais, em 2023 a PMSP lançou um Painel de Monitoramento Interativo, por meio do qual é possível visualizar o andamento da totalidade das metas – não somente as incorporadas ao IDRGP – na cidade, incluindo buscas por subprefeituras. Este é um mecanismo interessante para acompanhamento da gestão pública por parte da sociedade civil e que vale a pena ser consultado.

- Orçamento Cidadão

Por fim, os valores do Orçamento Cidadão 2022 são considerados a partir de 43 propostas, dentre 85 que são monitoradas pela Secretaria da Fazenda. Das propostas apresentadas na Tabela 10, das subprefeituras M'Boi Mirim e Campo Limpo constam seis dentro dos critérios do IDRGP. Destas, duas propostas de Campo Limpo: "Verba para compra de terrenos e projetos de HIS"; e "Implementação dos parques Horto do Ipê, Capadócia e Parque Itapaiuna"; já constam como incorporadas ao PdM, assim como a "Criar um Centro de Iniciação

Esportiva do Fundão", de M'Boi Mirim, não constando então com liquidação de valores por este componente. Já outras três propostas, todas de M'Boi Mirim, aparecem com status de implementação e justificativas por parte da prefeitura, ainda que sem valores liquidados:

TABELA 12 – Status das propostas de Orçamento Cidadão no IDRGP 2022 – Subprefeitura de M'Boi Mirim

TÍTULO DA PROPOSTA	SECRETARIA	STATUS DE IMPLEMENTAÇÃO – FINAL	JUSTIFICATIVA
Drenagem na ponte antiga do Jardim Aracati	SIURB	Concluída parcialmente	Foi realizada a vistoria e estudo interno, por meio dos quais se constatou não haver necessidade de intervenção na ponte (realização de furos). Deverá ser realizado reforço da drenagem existente nos encontros (captação por bocas-de-lobo) e ajuste do pavimento. Por se tratar de obra de pequeno porte, de baixa complexidade, o processo foi encaminhado à subprefeitura para avaliação e parecer sobre as condições atuais das redes e sobre a possibilidade de realizarem as obras necessárias.
Construção de bibliotecas	SMC	Concluída	A caixa-estante para implementação do Espaço de Leitura já está pronta e em breve será instalada na Casa de Cultura.
Ampliar a rede de sacolões municipais e o Programa de Combate ao desperdício *	SMDet	Concluída	No mês de outubro de 2022 houve a implementação de três feiras na região de M'Boi Mirim, contemplando a assistência a duas entidades cadastradas junto ao Programa Municipal Banco de Alimentos. A montagem das feiras cabe às subprefeituras, de modo que a SMDet somente atua por meio do Programa Operação Trabalho - POT. Temos dois beneficiários do POT que trabalham nas feiras da localidade.

* Esta proposta constava com valor empenhado de R\$ 2.290.680,00 em 2022

Tabela: Elaboração própria. Fonte: PMSP.

As informações acima permitem perceber que, embora os valores de liquidação do Orçamento Cidadão estejam zerados na Tabela 11, isso não significa que as propostas não foram consideradas no planejamento, mas, sim, que foram incorporadas de diferentes maneiras

pelo planejamento governamental para que fossem de fato executadas, ainda que não exatamente da forma que foram sugeridas – existe uma distância entre bibliotecas e um espaço de leitura.

3.4 Regionalização do orçamento de 2022 desvinculada do IDRGP

Além do relatório específico do IDRGP, conforme mencionado, o Relatório de monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 – Etapa 2022 contou com um anexo específico de regionalização, desta vez vinculado à aplicabilidade das demais receitas e despesas que não aquelas vinculadas pelo índice analisado na seção anterior. Nesta seção será realizada uma breve análise desse anexo. No início do documento, a PMSP menciona que “os dados de 2022 revelam a evolução do processo de regionalização das despesas em São Paulo, embora ainda exista uma quantidade significativa para o qual não foi possível identificar a dimensão regional” (SÃO PAULO, 2023, p. 3). Para identificação da regionalização dos gastos que se enquadram nesta categoria, é utilizado para a classificação das despesas por parte dos técnicos municipais o “Detalhamento da Ação (DA)”, que deve ser preenchido no momento de emissão das Notas de Liquidação e Pagamento (NLP) no processo de execução orçamentária. O DA apresenta a seguinte estrutura:

FIGURA 11 – Estrutura do Detalhamento da Ação – DA, da PMSP



Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP.

De início, é realizada a indicação acerca da natureza do gasto: se é possível ou não regionalizá-lo. Em seguida, indica-se a região – norte, sul, leste, oeste ou centro – em alguns casos, o detalhamento pode esgotar-se aqui. No terceiro momento, indica-se a subprefeitura relacionada à execução da política pública. Quanto ao distrito, este não foi utilizado no orçamento de 2022. Ademais, “há também o grupo das despesas não preenchidas, isto é, aquelas que não possuem um DA vinculado pois o órgão administrativo nem mesmo informou a possibilidade ou não de regionalização”. (SÃO PAULO, 2023, p. 10). Assim, tem-se as despesas preenchidas, que podem ser regionalizáveis ou não; e as não preenchidas, que consequentemente não são regionalizadas, ainda que o possam ser. Em relação aos valores identificados em 2022, teve-se o total de gastos públicos liquidados no total de R\$ 87.151.822.389, sendo que, deste valor, R\$ 16.220.811.040 não tiveram o preenchimento do DA realizado pela unidade orçamentária responsável, “o que resultou em um desconhecimento sobre a destinação do gasto no território” (SÃO PAULO, 2023, p. 13). Dos valores que tiveram o DA preenchido, a maior parte foi categorizada como “não regionalizável”, e das que foram, 66% atingiram o nível de subprefeitura e 34% o de região. Na figura 12 é possível visualizar o detalhamento desse conjunto de valores e suas respectivas porcentagens:

FIGURA 12 - Despesas de 2022 liquidadas pela PMSP, conforme preenchimento do Detalhamento de Ação (DA)

Descrição das Despesas 2022				Total
Liquidadas ¹	Não preenchidas			R\$ 16.220.811.040
	Preenchidas	Não regionalizáveis		R\$ 47.329.233.865
		Regionalizáveis	DA Região ²	R\$ 8.012.942.746
			DA Subprefeitura	R\$ 15.588.834.738

¹Despesas relativas ao exercício de 2022 e liquidadas entre 2022 e 2023 (restos a pagar). ²Soma das despesas cadastradas ao nível de região e das despesas da Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS's).



Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP.

Assim, mostra-se como desafio a ser superado pela gestão municipal o preenchimento do detalhamento por parte de todas as unidades orçamentárias, de modo a permitir ter maior clareza da totalidade da informação orçamentária. Ainda que tenha havido, então, uma vacância de 18,6% da informação, a prefeitura preocupou-se em georreferenciar os dados que foram efetivamente regionalizados, permitindo uma visualização da destinação dos recursos por regiões, secretarias-fim e subprefeitura. Segue-se, então, breve análise a partir dos dados regionalizáveis identificados e disponibilizados para as subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.

FIGURA 13 – Regionalização do Orçamento 2022 da PMSP na Subprefeitura de M'Boi Mirim

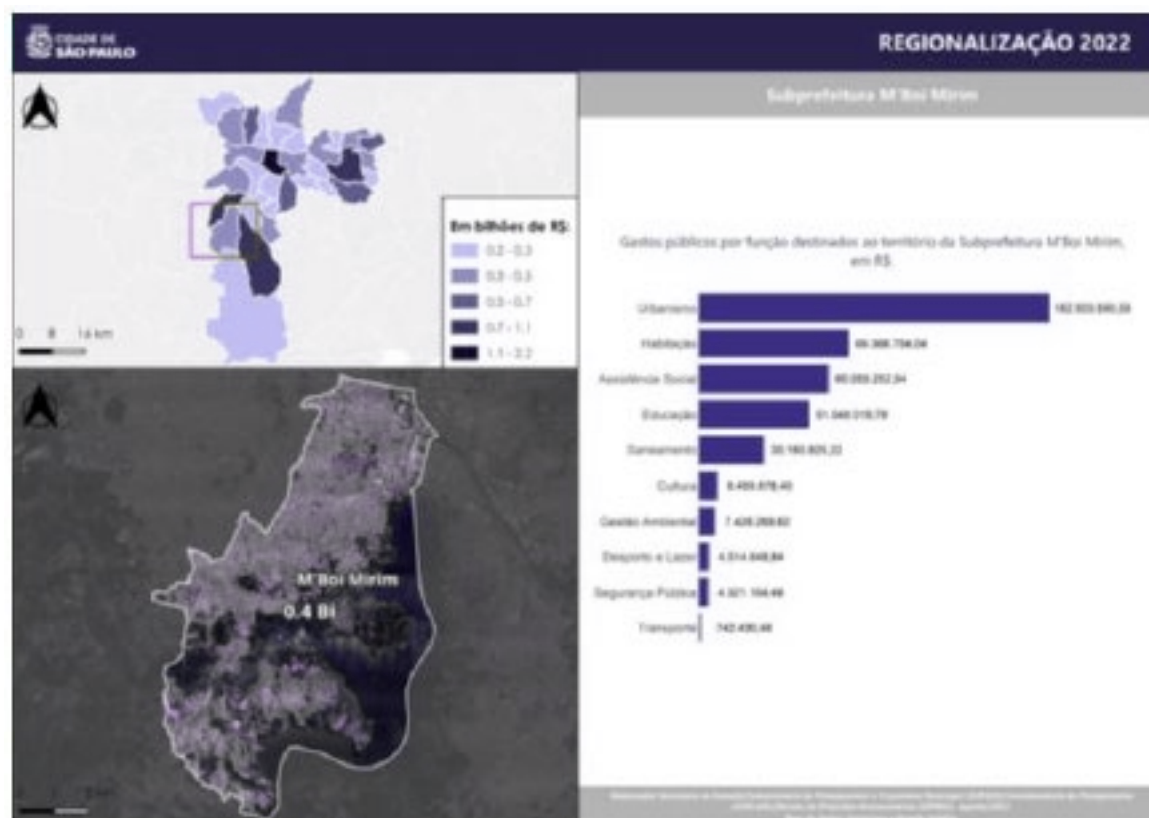


Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP.

Na subprefeitura de M'Boi Mirim, a maior parte dos gastos destinados e identificados foram pelas secretarias de Urbanismo, seguidas das de Habitação e Assistência Social. Este é um aspecto aparentemente positivo, uma vez que coincide com desafios históricos do território expostos anteriormente. No entanto, os dados também mostram que Transporte, Segurança Pública e Desporto e Lazer foram as áreas com menores destinações de recursos, o que revela uma problemática, visto que essa subprefeitura comporta altos índices de homicídios em relação a outras da capital, o que demanda ações da segurança pública. Considerando também que no distrito do Jardim Ângela não há acesso a nenhuma estação de trem ou metrô, a menor destinação como sendo a de transporte é preocupante.

FIGURA 14 – Regionalização do Orçamento 2022 da PMSP na Subprefeitura de Campo Limpo

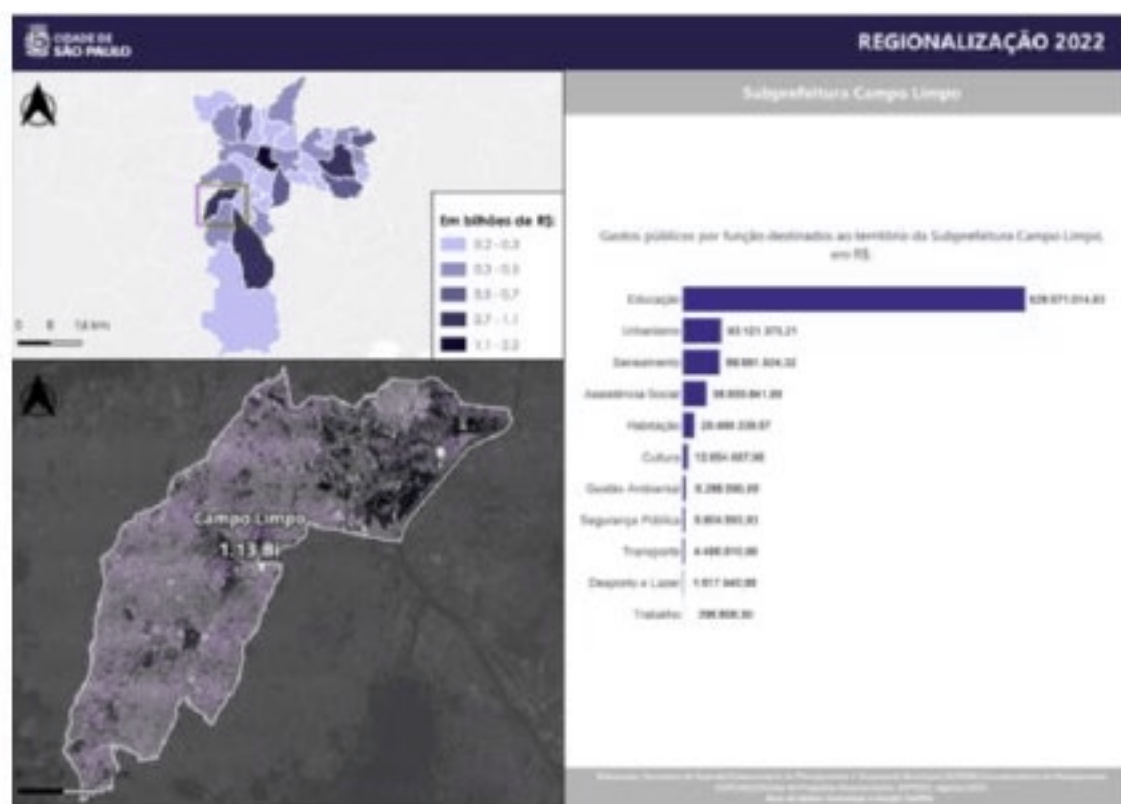


Imagem: Reprodução. Fonte: PMSP.

Na Subprefeitura de Campo Limpo, destaca-se a maior parcela de recursos regionalizáveis e identificados pela Secretaria de Educação, em uma grande discrepância de valores tanto em relação ao destinado pela mesma pasta à M'Boi Mirim quanto ao destinado entre as pastas que se seguem, sendo Urbanismo e Saneamento, respectivamente, a segunda e terceira com maior destinação. Com os três piores alocamentos estão Trabalho, Desporto e Lazer e Transporte.

Chama a atenção a baixa destinação de recursos para esporte e lazer em ambas as subprefeituras, uma vez que estas concentram altos números tanto de crianças e jovens quanto de índices de homicídios, e sabe-se que o acesso a equipamentos esportivos e de lazer é uma importante ferramenta de inclusão social e prevenção à violência, que deveria então ser melhor incorporada nesses territórios.

Para uma análise mais precisa acerca da destinação de recursos por parte das secretarias, seria necessária uma investigação de relatórios de execução orçamentária para cada uma delas, identificando em quais serviços estão alocados os recursos e com análises específicas e pertinentes a cada uma finaliza-se esta seção apenas com os panoramas gerais, mas que já representam um tipo importante no avanço da disponibilidade de informações orçamentárias georreferenciadas na cidade de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo foi realizada uma análise de um fenômeno recente e de extrema importância na busca pela reversão de persistentes quadros de vulnerabilidades nas cidades brasileiras. Embora conste na própria Constituição Federal do país o princípio da redução de desigualdades, na realidade este não é operacionalizado, mas, pelo contrário, as desigualdades são, via de regra, e não exceção, potencializadas através da atuação de governos locais por meio da distribuição de recursos públicos de maneira a não considerar esta questão.

Nesse sentido, a recente experiência da cidade de São Paulo, que incorporou em seus instrumentos de planejamento o elemento da regionalização do orçamento público, pode tornar-se modelo e referência aos demais municípios, embora ainda sejam necessários aprimoramentos ao seu modelo. Atualmente, a parcela de orçamento destinada às subprefeituras com base em critério territorial corresponde a um valor ínfimo em relação ao total do orçamento da cidade: seria mais interessante que todas as secretarias que operam políticas públicas a nível de rua tivessem o índice de distribuição do gasto público incorporado à suas ações, respeitando eventuais limitações, mas com esse critério sendo constante, e não excepcional.

Com a análise de resultados da aplicação do Índice de Distribuição Regional em 2022, pontua-se que não basta apenas a destinação de recursos, mas é necessário que estes tenham sua execução atrelada a obras importantes e que causem, de fato, impactos mais positivos diante dos problemas locais que necessitam de intervenção. Nesse sentido, as propostas incluídas por meio do Orçamento Cidadão são um elemento interessante e que precisa ser potencializado. Ações presenciais – em contextos sanitários que as tornem possíveis – e melhor distribuídas entre os bairros de cada distrito podem ser potencializadoras da identificação de problemas e recebimento de sugestões que dialoguem de fato com as problemáticas locais.

Ademais, todos os estudos realizados acerca da temática do orçamento regionalizado convergem para a importância da disponibilidade de dados por parte das gestões municipais. Nesse sentido, iniciativas de Governo Aberto e o fomento à transparência ativa por parte dos

governos locais é de extrema importância para permitir que sejam localizadas informações acerca da localização dos orçamentos e propostas melhorias para sua adequação regional. A análise de como se deu a aplicabilidade do PPA 2022-2025 em duas subprefeituras selecionadas só foi possível porque a PMSP disponibiliza amplamente bases de dados, painéis interativos, relatórios consolidados e diversos materiais que permitem que análises como essas possam ser realizadas por qualquer cidadão que tenha interesse e condições de fazê-lo. Isso significa que a cidade é uma referência de transparência ativa que deve ter seu modelo replicado nos demais municípios para que a população possa obter mais ganhos no que se refere à participação social.

Em relação ao caso de sucesso de incidência política por parte das instituições que apresentaram a pauta da redistribuição territorial do gasto público e obtiveram êxito, convém mencionar que existem diversas organizações sociais em territórios periféricos, inclusive nas subprefeituras analisadas, que atuam há vários anos em lutas por melhores destinações de recursos onde residem



e nem sempre são recebidas amigavelmente pelo poder público, o que gera algum tipo de questionamento e uma possível investigação futura de quais elementos foram determinantes para que esta atuação de advocacy fosse tão bem-sucedida em um tempo relativamente pequeno.

Esta análise exploratória permitiu identificar o impacto de apenas um ano de implementação do PPA que dispõe de um período de quatro anos. A gestão pública tem processos que podem ser morosos, e este período de 12 meses permite apenas uma análise preliminar de resultados, sendo interessante a realização de um acompanhamento ano a ano e ao final do quadriênio, a fim de ser possível chegar a um resultado mais concreto com a visão do todo. Ainda assim, a análise do primeiro ano também traz consigo um aspecto importante, pois o processo de avaliação e monitoramento deve ser composto por etapas constantes de acompanhamento de resultados, a fim de que se permitam ajustes durante sua implementação.

Por fim, em relação aos territórios das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo, espera-se que este material possa ser útil a diversas organizações sociais que atuam no território, como a Sociedade Santos Mártires, o Fórum em Defesa da Vida, o Bloco do Hercu, a Rede Ubuntu de Educação Popular, o Centro São José, o Fórum de Pesquisadores M'Boi Mirim Campo Limpo, o Centro de Educação Popular e Direitos Humanos Campo Limpo, o movimento S.O.S. Transportes M'Boi Mirim e tantos outros grupos e pessoas que incorporam à sua vida uma luta por melhores condições de vida e garantia de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M.; MARIN, P. e WISSENBACH, T. Rede. (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. 2020. Fundação Tide Setubal e Rede Nossa São Paulo. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/redistribuiçao-territorial-do-orcamento-publico-uma-proposta-para-virar-o-jogo-das-desigualdades/#boletim-modal>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2017. CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/>.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO POPULAR DO CAMPO LIMPO. Sujeitos, frutos e percursos – Projeto Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas. 2016. Disponível em: https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/01/formacao-justica-restaurativa-sujeitos-frutos-percursos_2013-2016-1.pdf.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. Mapa da Vulnerabilidade Social. Disponível em: <https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/downloads-de-dados/mapa-da-vulnerabilidade-social>.

FERNANDES, D. 4 dados que mostram por que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. BBC News Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Relatório Final - Acordo de Cooperação Técnica. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/planejamento/Relatorio_final_Acordo_de_Cooperacao_tecnica.pdf. GITHUB. Repositório do projeto “IDRGP 2022”. Disponível em: https://github.com/sepep-pmsp/idrgp_2022/tree/main.

GOMES, S. C. Uma inserção dos migrantes nordestinos em São Paulo: o comércio de retalhos. São Paulo: Imaginário, v. 12, n. 13, p. 143-169, dez. 2006. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-666X2006000200007&lng=pt&nrm=iso.

GUEDES, O. Orçamento público e cidadania. São Paulo: Livraria da Física, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). “Favelas e Comunidades Urbanas 2024. Notas metodológicas n. 01 Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas” (PDF). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>.

JANNUZZI, P. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. São Paulo: Alínea, 2020.

MARIN, P. e ALMEIDA, M. Orçamento regionalizado como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais: reflexões a partir do PPA 2022-2025 do município de São Paulo. IPEA, 2023.

Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11827/1/BAPI_34_Web.pdf>

OLIVEIRA, J. M. Nota Técnica nº 1/2023: Reforma Tributária. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/07/230706_cc_60_nota_01_reforma_tributaria.pdf.

RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. Editora Ática S.A., 1993.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Mapa da Desigualdade 2023. Disponível em: <https://institutocidadessustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadesaopaulo/>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Anexo VI - Regionalização do Orçamento Público. Relatório de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 - Etapa 2022. 2023. Disponível em: [https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/25-Anexo%20VI%20-%20Regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20\(2\).pdf](https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/25-Anexo%20VI%20-%20Regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20(2).pdf).

_____. Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo. 2004. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/ckeditor/Mapa_da_Vulnerabilidade_social_da_pop_da_cidade_de_Sao_Paulo_2004.pdf>

_____. Mapa das Subprefeituras. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/mapa/index.php?p=250449>.

_____. Plano Plurianual (PPA): Documento Gerencial. 2022. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/planejamento/Documentos/ppa/ppa-exposi%C3%A7%C3%A3o-de-motivos-rev-02-06-2022.pdf>.

_____. Plano Plurianual 2022-2025: Anexo V - regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025. São Paulo: Cidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/07-PPA_Anexo5_28set2021.pdf> _____ . Plataforma Participe+. Disponível em: <<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/>

br/> _____. Portaria SF nº 18, de 29 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-fazenda-sf-18-de-29-de-janeiro-de-2021#:~:text=Institui%20o%20Grupo%20de%20Planejamento,de%202022%20previstas%20-no%20Art.>

_____. Prefeitura firma parceria com Fundação Tide Setúbal, Prefeitura de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/noticias/?p=315568>>

_____. Relatório de Execução Anual do Programa de Metas 2022. 2023. Disponível em: <https://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/RelatorioExecucaoAnual2022.pdf>.

_____. Relatório de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 – Etapa 2022. Disponível em: [https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/19-Relat%C3%B3rio%20de%20Monitoramento%20do%20Plano%20Plurianual%20\(PPA\)%202022-2025%20%E2%80%93%20Etapa%202022%20\(2\).pdf](https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/19-Relat%C3%B3rio%20de%20Monitoramento%20do%20Plano%20Plurianual%20(PPA)%202022-2025%20%E2%80%93%20Etapa%202022%20(2).pdf).

_____. Relatório do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) 2022. 2023. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/planejamento/IDRGP2022.pdf>.

_____. Relatório Orçamento Cidadão - Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2022. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022/Relat%C3%B3rio%20Or%C3%A7amento%20Cidad%C3%A3o%20PLOA.pdf>.

WISSENBAACH, T. A dimensão territorial do orçamento público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras. 2019, Fundação Tide Setubal. Disponível em: https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao_2983.pdf.

_____. Gasto público no território e o território do gasto na política pública: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014-2017. 2019, Fundação Tide Setubal. Disponível em: https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/relatorio_gasto_publico_final.pdf.

_____. Indicador de regionalização do orçamento municipal. 2019, Fundação Tide Setubal. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/indicador-de-regionalizacao-do-orcamento-municipal/>.

_____. Regionalização do orçamento municipal e o acompanhamento das políticas públicas. 2021. Revista Simetria. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/3/1>.

*ORÇAMENTO PÚBLICO PARA
POLÍTICAS PÚBLICAS LGBTI+: UM
ESTUDO A PARTIR DO CONSELHO
NACIONAL DE COMBATE À
DISCRIMINAÇÃO (LGBT)*

Nathália de Carvalho Azeredo



Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Candido Mendes. Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social. Advogada e Professora Universitária.

RESUMO

Este estudo analisa em perspectiva crítico-analítica as mudanças do desenho jurídico-institucional que o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), inicialmente assim denominado, e como isso influenciou na implementação de políticas públicas LGBTI+ no país, especialmente a dimensão econômico-financeira. Neste propósito, valeu-se da investigação do orçamento público federal no período de 2011 até 2022 para buscar se o Conselho tinha previsão na Lei Orçamentária Anual, bem como as gestões governamentais deram importância à pauta no ponto de vista de planejamento orçamentário.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas; LGBTI+; Orçamento público; Conselho de direito; Democracia.



Introdução

O presente trabalho propõe-se a analisar em perspectiva crítico-analítica as mudanças do desenho jurídico-institucional do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT), instituído pelo Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010, até o advento recente do Decreto nº 11.471, de 6 de abril de 2023, que institui o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras¹. O foco é avaliar a dimensão econômico-financeira do conselho, que tem como missão formar agendas, propor diretrizes e deliberar sobre políticas públicas, além de fiscalizá-las.

Durante os 13 anos de existência, o conselho passou por mudanças estruturais, pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, no qual o ex-presidente Jair Bolsonaro extinguiu diversos colegiados, inclusive o CNCD/LGBT. Em seguida, foi publicado o Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019, que organizou um novo Conselho de Combate à Discriminação, dessa vez sem ter expressamente a população LGBTI+2 como o público-alvo.

Mais recentemente publicou-se o Decreto nº 11.471, de 6 de abril de 2023, que instituiu o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, ou seja, foi estruturado novo desenho jurídico-institucional com previsão de novos objetivos, participantes e demais regras organizacionais. No entanto, as mudanças nos desenhos jurídicos-institucionais resultaram no apagamento de políticas públicas LGBTI+? Como a dimensão econômico-financeira foi tratada nos decretos que instituíram o conselho?

Para enfrentar esses problemas, uma investigação do arranjo jurídico institucional foi empreendida para abordar se havia fragilidades no colegiado. Tendo em vista que o planejamento orçamentário é o ponto de partida para uma gestão eficaz, servindo como um parâmetro para avaliar uma administração pública, as previsões orçamentárias durante os anos de 2011 até 2022 foram exploradas para medir a importância que as gestões governamentais dedicaram à pauta no período.

A pesquisa é bibliográfica e documental, de natureza qualitativa e caráter interdisciplinar. A pesquisa bibliográfica abrangeu livros, artigos, teses e outros documentos publicados levantados para uma análise crítica ao desenvolvimento do trabalho e contribuição ao estado da arte. Pesquisa documental também foi realizada, com estudo das atas das reuniões do Conselho Nacional de Combate à Discriminação durante o período de 2011 a 2019. Algumas foram encontradas nas teses de doutorado de Adriana Aida e Elton Rozario, que realizaram pesquisa de campo no referido período, observando de perto o funcionamento do conselho e dialogando com seus representantes. As atas do período de 2019 a 2022 foram obtidas por meio de solicitação no Portal da Transparência e utilizadas para compreender a realidade do conselho após a mudança trazida pelo Decreto nº 9.883, de 2019.

1. O surgimento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação



O Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) foi criado pelo Decreto nº 3.952, de 4 de outubro de 2001, no âmbito do Ministério da Justiça (MJ) no governo de Fernando Henrique Cardoso. A criação do CNCD é fruto da participação do país na Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, que ocorreu em Durban, na África do Sul, envolvendo a ampla participação da sociedade civil organizada, sendo que a discriminação com base na orientação sexual foi uma das questões levantadas (VIANNA, 2015). O objetivo do CNCD era atuar, inicialmente, na elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas envolvidas na defesa de direitos individuais e sociais de vítimas de discriminação racial ou outras formas de intolerância. No CNCD houve atuação com vertente para lidar com o combate à discriminação em razão da orientação sexual:

Representantes de organizações da sociedade civil, dos movimentos de gays, lésbicas e transgêneros integram o CNCD e, em 2003, criou-se uma Comissão temática permanente para receber denúncias de violações de direitos humanos, com base na orientação sexual. Além disso, em novembro de 2003, o CNCD criou um Grupo de Trabalho destinado a elaborar o Programa Brasileiro de Combate à Violência e à Discriminação a Gays, Lésbicas, Travestis, Transgêneros e Bissexuais (GLTB) e de Promoção da Cidadania Homossexual, que tem como objetivo prevenir e reprimir a discriminação com base na orientação sexual, garantindo ao segmento GLTB o pleno exercício de seus direitos humanos fundamentais. Somando-se a essas ações, o Conselho Nacional de Imigração (CNI) editou, em 2003, resolução administrativa por meio da qual o Brasil passou a reconhecer, para efeito de concessão de vistos, a união de pessoas do mesmo sexo, desde que comprovada a união estável. Dessa maneira, a companheira ou companheiro de uma cidadã ou cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no País pode vir a receber o visto temporário, permanente ou de residência definitiva, com o objetivo de reunir-se com seu companheiro ou companheira que já resida no Brasil. (BRASIL, 2008)

O principal enfoque do CNCD, no entanto, era a questão étnico-racial. Portanto, em 23 de maio de 2003 foi criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), pela Lei nº 10.678 de 2003, instituindo um órgão deliberativo específico para a causa (POMPEU, 2020).

Com a criação do CNPIR, houve a primeira alteração no desenho institucional do CNCD. Em seguida, foi publicado o Decreto nº 5.397, de 22 de março de 2005, com a previsão de participação de representantes LGBTI+ na composição do CNCD.

Como visto no histórico da terceira onda do movimento LGBT, esse período após a redemocratização é marcado pela aproximação do movimento com o governo em atuação de parceria. Inicialmente, contudo, o governo Lula não demonstrou um compromisso claro e transparente com as pautas LGBTI+, pois nada concreto foi mencionado na Carta ao Povo Brasileiro em 2002. No primeiro ano do governo Lula, houve pressão por parte do movimento LGBT para colocar em pauta a orientação sexual em sua forma mais ampla, enquanto o governo apresentava propostas relacionadas a “discriminação por orientação sexual” (FERNANDES, 2012).

Em 2003, houve o IX Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas e Transgêneros realizado em Manaus,



onde ocorreu o principal fórum em que houve diálogo com o governo Lula e o movimento LGBT. A apresentação da agenda sofreu críticas, pois foi vista como “insuficiente”; o projeto consistia basicamente no apoio à Parada do Orgulho de Brasília e na distribuição de cartilhas sobre a promoção de direitos LGBTI+. Ficou marcada no encontro a presença de cartazes com os dizeres “Não queremos cartilhas, e sim, políticas públicas”, ou seja, o movimento exigia projetos e propostas concretas. Como resultado, em 2004, por meio do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o governo Lula começou a implementar seus programas, como o Brasil sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT3 e de Promoção da Cidadania Homossexual (VIANNA, 2015; FERNANDES, 2012). O Programa Brasil sem Homofobia (PBSH) colocou as organizações não governamentais (ONGs) em papel de destaque na execução de políticas públicas, contudo, segundo Irineu (2014), a execução enfrentou dificuldades:

A execução do Programa Brasil sem Homofobia enfrentou muitas dificuldades no que diz respeito a ampliação e transversalização das políticas macro, tendo como ações realizadas: apoio a projetos de ONGs; capacitação de militantes e ativistas; criação de núcleos de pesquisa em universidades públicas; projetos de capacitação de professores da rede pública; programas na área de saúde e prevenção de DST/AIDS; e criação de centros de referência em direitos humanos e combate a crimes de homofobia. (IRINEU, 2014, p.198)

Até 2008, o PBSH estava disperso e sem organização, pois as ONGs agiam com ativismo em vez de serem órgãos estatais (IRINEU, 2014). Contudo, em julho de 2008, foi realizada a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, intitulada Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais. A Conferência teve grande importância, pois, como foi convocada pelo presidente Lula, que participou pessoalmente, despertou forte adesão por parte de ministros, governadores, prefeitos, parlamentares, integrantes do Ministério Público e, principalmente, dos segmentos militantes da causa no âmbito da sociedade civil (BRASIL, 2008).

Da conferência foram aprovadas deliberações para compor a base do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de LGBT, no qual havia preocupação com o fortalecimento dos conselhos de políticas públicas específica para população LGBTI+:

9.Garantir, criar e fortalecer os Conselhos Municipais, Estaduais e Federais da população LGBT, apoiando a participação desta população nos conselhos existentes no combate à homofobia nas políticas públicas.

61.Criar o Conselho Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, garantida a paridade entre o governo e sociedade civil, assegurando na representação da sociedade civil a paridade dos segmentos LGBT e o recorte de gênero, étnico-racial e considerando as dimensões geracionais, regionais e deficiências, prevendo a possibilidade de constituição de câmaras técnicas, GT, etc. (BRASIL, 2008, p. 159 e 165)

No ano de 2009 foi lançado o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT com o objetivo de “dar diretrizes e preceitos éticos e políticos que visam à garantia dos direitos e do exercício pleno da cidadania” e “orientar a construção de políticas públicas de inclusão social e de combate às desigualdades para a população LGBT, primando pela intersetorialidade e transversalidade na proposição e implementação dessas políticas” (BRASIL, 2008, p. 9). O Plano Nacional é dividido em dois eixos, e em cada um há diversas estratégias de ação de acordo com a temática estabelecida nos eixos, a competência do órgão por cumprir a meta e o estabelecido. Para elucidar como o Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT foi incluído no plano, foi elaborado o quadro a seguir:

TABELA 1- Organização do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT

Eixo estratégico I: Promoção e socialização do conhecimento; formação de atores; defesa e proteção dos direitos; e sensibilização e mobilização.	Eixo estratégico II: Promoção da cooperação federativa; articulação e fortalecimento de redes sociais; articulação com outros poderes; cooperação internacional; e gestão da implantação sistêmica da política para LGBT.		
Estratégia 1 – Promoção e socialização do conhecimento sobre o tema LGBT.	Estratégia 1 – Integração da política de promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT com as demais políticas públicas nacionais.		
Estratégia 2 – Formação de atores no tema LGBT.	Estratégia 2 – Promoção da cooperação federativa para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT.		
Estratégia 3 – Defesa e proteção dos direitos da população LGBT (integração de políticas LGBT e políticas setoriais.)	Estratégia 3 – Articulação e fortalecimento de redes sociais de promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT.		
Estratégia 4 – Sensibilização e mobilização de atores estratégicos e da sociedade para a promoção da cidadania e dos direitos humanos de LGBT.	Estratégia 4 – Articulação com outros poderes para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT.		
–	Estratégia 5 – Cooperação internacional para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT.		
–	Estratégia 6 – Gestão da implantação sistêmica da política LGBT.	2.6.3 – Criar o conselho nacional de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, garantindo paridade entre governo e sociedade civil, assegurando na representação da sociedade civil a paridade dos segmentos LGBT e o recorte de gênero, étnico-racial e considerando as dimensões geracionais, regionais e deficiências.	Competência: SEDH Prazo: 2009

Fonte: Elaboração própria.

O monitoramento do Plano Nacional foi realizado por meio do Grupo de Trabalho Interministerial, de caráter permanente, composto pelos órgãos federais do Poder Executivo e coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, além do Comitê Técnico, composto pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/PR), pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, e pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH).



Finalmente foi publicado o Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010, instituindo o Conselho Nacional de Combate à Discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, estando incluso na estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), que possuía status de ministério (POMPEU 2020; PEREIRA, 2016). Apesar ter sido implementado com um ano de atraso do estipulado no prazo do Plano Nacional LGBT, o CNCD/LGBT “ancora-se no rol de conquistas dos movimentos sociais, sendo viabilizada através de pressões junto ao Estado” (IRINEU, 2014, p.210).

1.1 O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e o orçamento público entre 2011 e 2019

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação foi criado pelo Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010, em cinco partes, além do Regimento Interno do CNCD/LGBT aprovado pela Resolução nº 13, de 6 de março de 2015. O capítulo 1 do decreto é sobre a competência e as finalidades do conselho, ao que se segue a composição paritária dos representantes do poder público e da sociedade civil.

O terceiro capítulo diz respeito ao processo seletivo dos representantes da sociedade civil, enquanto a quarta parte esclarece a alternância da presidência do CNCD/LGBT entre poder público e sociedade civil. No último capítulo são feitos apontamentos sobre o funcionamento do conselho. No artigo 11º de sua instituição, há a seguinte previsão: “para o cumprimento de suas funções, o CNCD contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República”.

A disposição acima indica que o conselho contava com recursos financeiros e orçamentários da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que existiu até o ano de 2016, mas foi extinto durante o governo Temer, sendo recriado no ano de 2017 com status de Ministério dos Direitos Humanos.

Antes de adentrar na dimensão econômico-financeira do conselho, é importante fazer esclarecimentos sobre o orçamento público brasileiro. A Constituição Federal conferiu ao chefe do Poder Executivo Federal leis de sua iniciativa: a) lei complementar de índole financeira (orçamento financeiro); b) Lei do Plano Plurianual (PPA) (orçamento plurianual); c) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (orçamento das diretrizes); d) Lei Orçamentária Anual (LOA) (orçamento anual, que engloba o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social). No primeiro ano de mandato, o governo propõe o PPA, que orienta a construção do orçamento dos quatro anos seguintes, que compreende o segundo ano do seu mandato até o primeiro ano do mandato

posterior. Anualmente, com um ano de antecedência, são elaborados a LDO e a LOA. Na LOA há previsão de orçamento aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (BULOS, 1988). Foi investigado na LOA, durante os anos em que o Decreto nº 7.388, de 2010, esteve vigente, se houve previsão de crédito orçamentário especificamente ao CNDC/LGBT e para programas destinados à população LGBTI+ no orçamento destinado aos órgãos da Administração Federal responsáveis pela pauta.

O resultado da investigação no orçamento público federal, especialmente se havia a previsão orçamentária da destinação orçamentária para essa secretaria ou ministério, é que não havia previsão específica ao CNDC/LGBT em LOA. Aliás, em alguns anos não houve nenhuma destinação específica para programa ou ação para políticas públicas que atendessem pessoas LGBTI+ durante a vigência do Decreto nº 7.388, de 2010:

TABELA 2 - Destinação orçamentária para políticas LGBT na vigência do Decreto nº 7.388, de 2010

ANO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Houve previsão de crédito orçamentário na LOA para políticas públicas LGBT?	Com previsão	Com previsão	Com previsão	Com previsão	Sem previsão	Com previsão	Sem previsão	Com previsão

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao orçamento federal para políticas públicas LGBT, foi observado o detalhamento de créditos orçamentários⁵, especificamente, das secretarias ou ministérios responsáveis por custear o CNCD/ LGBT. Nos anos em que houve previsão de destinação, havia divisão para o âmbito nacional e apoio aos estados e municípios:

TABELA 3 – Orçamento federal LGBT sob Decreto nº 7.388, de 2010

2012			
NACIONAL		LOCAL	
Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	Valor: R\$ 1.500.000	Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	Valor: R\$ 100.000
		Rio Grande do Norte (RN) – 6 projetos apoiados	
		Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais	Valor: R\$ 100.000
		Bahia (BA) – 1 projeto apoiado	
		Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	Valor: R\$ 400.000
		Distrito Federal (DF) – 1 projeto apoiado	
		Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	Valor: 250.000
		Belford Roxo (RJ) – 4 projetos apoiados	
Total: 2.350.000			
2013			
NACIONAL		LOCAL	
Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	Valor: R\$ 1.000.000	Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	Valor: R\$ 100.000
Cinco projetos apoiados		Bahia (BA) – 1 projeto apoiado	
		Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	Valor: R\$ 1.000.000
		Estado do Rio de Janeiro – 2 projetos apoiados	

2013

NACIONAL

LOCAL

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Valor: R\$ 400.000

Distrito Federal (DF) – 1 projeto apoiado

Total: 2.500.000

2014

NACIONAL

LOCAL

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Valor: R\$ 950.000

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Valor: R\$ 460.000

Quatro projetos apoiados

Bahia (BA) – 3 projetos apoiados

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Valor: R\$ 100.000

Espírito Santo (ES) – 3 projetos apoiados

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Valor: R\$ 100.000

Distrito Federal (DF) – 1 projeto apoiado

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Valor: R\$ 300.000

Salvador (BA) – 1 projeto apoiado

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Valor: R\$ 500.000

Rio de Janeiro (RJ) – 3 projetos apoiados

2014

NACIONAL

LOCAL

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Valor: R\$ 300.000

Canoas (RS)– 3 projetos apoiados

Total: 2.710.000

2015

NACIONAL

LOCAL

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Valor: R\$ 500.000

-

-

Três projetos apoiados

Total: 500.000

2017

NACIONAL

LOCAL

Promoção dos direitos humanos; Valor: R\$ 150.000
Promoção dos direitos LGBT.

-

-

Um projeto apoiado

Total: 150.000

2019

NACIONAL

LOCAL

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Serviço realizado em 658 unidades Valor: R\$ 1.630.387

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Valor: R\$ 100.000

Paraíba (PB) – 1 serviço realizado

-

-

Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Valor: R\$ 100.000

Sergipe (SE) – 1 serviço realizado

2019

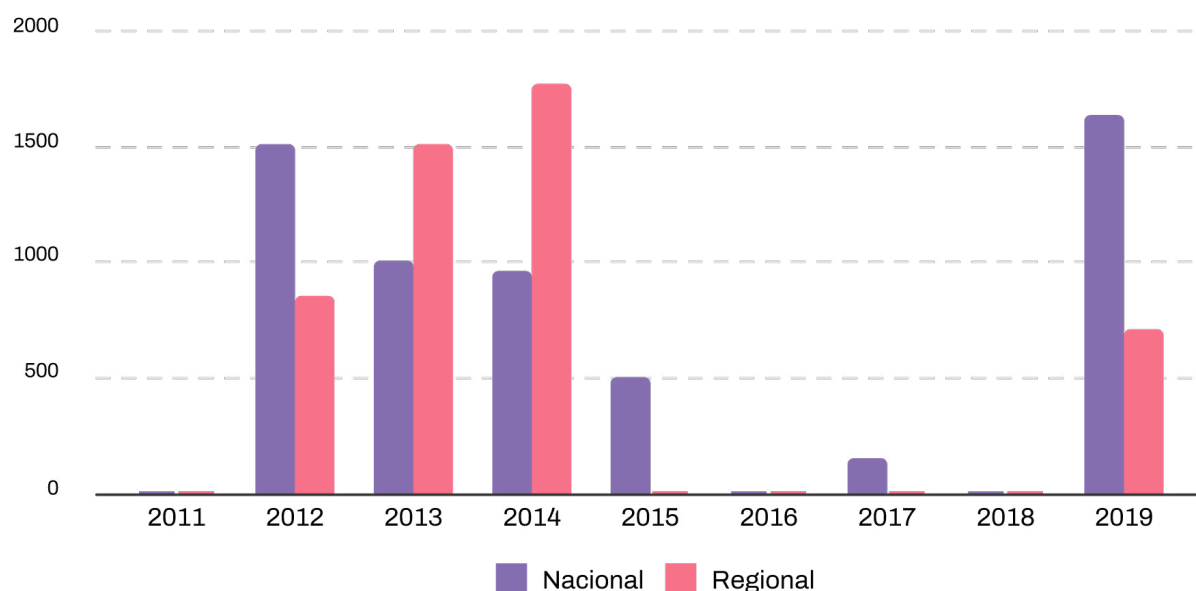
NACIONAL

LOCAL

-	-	Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	Valor: R\$ 350.000
		Rio de Janeiro (RJ) – 1 serviço realizado	
-	-	Produção e disseminação de conhecimento para promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	Valor: R\$ 150.000
		ONG Construindo a Igualdade no Rio Grande do Sul	
Total: 2.330.387			

Fonte: Lei Orçamentária Anual.

FIGURA 1 - Orçamento federal LGBT sob o Decreto nº 7.388, de 2010, em gráfico de barras



Fonte: Lei Orçamentária Anual.

Observando as previsões orçamentárias, é importante destacar a dinâmica que envolve o orçamento público e conselhos de direito, pois a implementação de políticas públicas depende, em grande medida, das escolhas e organização do orçamento público.

A natureza jurídica do orçamento público⁷ em si já é uma grande fonte de discussão. Todavia, parte-se do ponto de que o orçamento é o instrumento pelo qual a ação governamental viabiliza suas políticas públicas. O planejamento coerente de como esse orçamento será aplicado é o que pode garantir que as metas definidas serão atingidas (BARCELLOS, 2022). Essa discussão se intensifica quando o orçamento é destinado a um conselho de direito, especialmente o CNCD/LGBT, pois este não é um órgão autônomo e depende de recurso de uma secretaria ligada à Presidência da República (ou Ministério de Direitos Humanos, a partir de 2017) que tem a missão de elaborar e implementar políticas públicas para uma população vulnerável.

Pelo histórico do movimento LGBT, é possível compreender que o conselho de direito é um espaço público que visa democratizar e pluralizar a gestão democrática das políticas públicas. Contudo, como é possível pensar em política pública se nem ao menos condições de dialogar e refletir sobre a temática foi dada aos conselheiros?



Na pesquisa de campo do CNCD/LGBT elaborada por Rozario no período entre 2017 e 2020, foi constatado um período de “orçamento precário”. Não raros são os relatos dos próprios conselheiros relatando a dificuldade em manter os trabalhos básicos do conselho:

O discurso do então presidente do CNCD/LGBT foi de agradecimento a tod@s conselheir@s, e enfatizou que alguns representantes do governo deixaram a desejar na participação. A grande problemática é o orçamento, e tudo fica na boa vontade d@s membr@s e estamos sem verbas para avançar nas ações, isso dificulta a autonomia do Conselho. Temos clareza dos inimigos do Poder Legislativo e Executivo, e a realidade é que estamos sem orçamento. (ROZARIO, 2020, p.125).

Adriana Aidar (2015), também em sua pesquisa, ao questionar os conselheiros sobre as necessidades do CNCD/LGBT, a maioria respondeu, no que se refere a questões orçamentárias:

- Especificar o orçamento anual do Conselho.
- O único conselho que é remunerado é o da criança e do adolescente, nós conselheiras (os) também trabalhamos nas questões LGBT, porém penso que é justo que todos conselhos do Brasil tenham os mesmos direitos.
- Espaço, estrutura e verba próprios.
- Empoderamento da sociedade civil, com aumento da participação popular e destinação de recursos para a atividade do CNCD. (AIDAR, 2016, p. 169)

A Constituição Federal, em que pese ter garantido a participação social por meio dos conselhos de direito, estes espaços têm encontrado dificuldades de exercer, no cotidiano de suas práticas, sua legítima autonomia política. As imposições do poder público têm fragilizado as ações dos conselhos de direitos, colocando em risco a participação da sociedade no âmbito da decisão da gestão pública (ANHUCCI, 2019).

Por outro lado, nos orçamentos da União do período compreendido entre 2011 e 2019, é notável o declínio na distribuição e valores repassados. Entre 2011 e 2014, há crescimento de previsão da verba, e, em 2015, há uma brusca queda. É importante lembrar que, no ano de 2014, o país já dava indícios da crise institucional, cujo ápice se deu pelo impeachment de Dilma Rousseff. A partir de 2016, houve mudança estrutural nas finanças e no orçamento público por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que estabeleceu teto para as despesas primárias da União pelo prazo de até 20 exercícios financeiros. Foi estabelecido um limite imposto a todos os poderes da República em âmbito federal, bem como ao Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e Tribunal de Contas da União. Portanto, foi introduzido o orçamento impositivo a longo prazo para redução de gastos (NOCE; CLARK, 2017).



Há também um problema quanto ao planejamento orçamentário do próprio conselho, sobre o qual os conselheiros não têm autonomia. A possibilidade de planejamento possibilitaria maior flexibilidade para os conselheiros em seus traslados e maior presença deles em reuniões e atividades do conselho, principalmente àqueles que residem na região Norte e Nordeste do país, que enfrentam percursos mais longos, caros e com menor disponibilidade de datas e horários (POMPEU, 2020).

Com a finalidade de dar noção de como outros conselhos são tratados no orçamento, é possível observar o Conselho das Cidades, que foi criado pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e conta com os recursos financeiros do Ministério das Cidades. No ano de 2019 (ano em que houve a maior previsão para políticas públicas LGBT em nível nacional – R\$ 1.630.387), o Conselho das Cidades tinha na LOA a previsão específica no orçamento para o seu exercício no valor de R\$ 5.700.000. Aqui a pesquisa se depara com um novo problema que merece investigação futuramente: o que justifica a escolha da gestão governamental em terem ambos os conselhos desenho institucional semelhante (criados por decreto regulamentar presidencial) e receberem tratamento tão distinto no ponto de vista financeiro?

2. Da extinção do CNCD/LGBT à retomada esvaziada do conselho

Segundo Avritzer (2021, online), a eleição de Bolsonaro “não foi um raio em céu azul, mas fruto do encontro entre dois acontecimentos distintos, porém relacionados: consolidação de uma nova direita brasileira entre os anos de 2006 e 2018, e o surgimento de um novo fenômeno populista no país a partir de 2014: o bolsonarismo”. O autor afirma que o bolsonarismo cresceu a partir de uma reação conservadora diante de avanços no campo progressista durante o governo Dilma, como a criação da Comissão da Verdade, o reconhecimento da união estável homoafetiva, a vigência das cotas raciais nas universidades públicas e o aborto de fetos anencéfalos.

A crise econômica e política também contribuiu, pois, a visão era de que a situação de miserabilidade era um fenômeno de ordem individual, não percebido por algo coletivo, causado por um Estado disfuncional e corrupto, o que também criou o ensejo de que a eleição de Bolsonaro era a “visão saudosista de um passado romantizado no qual os valores seriam mais importantes e se viveria melhor (AVRITZER, 2021, online). Há uma percepção da necessidade de se recuperar a convivência familiar que está em desordem e decadente, sendo atrelada a sentimentos de vulnerabilidade, insegurança e abandono por parte do poder público.

Avritzer (2021), em sua pesquisa com a utilização de entrevistas para entender a opinião entre os eleitores, encontrou naqueles que votaram em Jair Bolsonaro um reconhecimento de que existe preconceito e violência contra pessoas negras, mulheres e LGBTI+, mas que não seriam relacionados a questões estruturais, mas principalmente pela falta de educação e respeito por parte desses indivíduos.

Essas pessoas enxergavam na figura de Bolsonaro a presença de um militar que recuperaria valores tradicionais, segurança e disciplina nos âmbitos público e privado a “partir da promoção das ideias de ordem, autoridade e hierarquia” (AVRITZER, 2021, online). Na visão desses eleitores, a superação das desigualdades, dos preconceitos e da violência relacionada à ação do Estado seria uma questão resolvida pela geração de empregos para os mais pobres e incentivo, no âmbito privado, de que as famílias possam proporcionar a seus filhos uma educação baseada em valores cristãos.



O governo Bolsonaro não buscou formar coalizão legislativa em bases estáveis, então recorreu a medidas infralegis, como decretos autônomos e regulamentares, para promover significativas mudanças na regulamentação e implementação de políticas públicas. Avritzer aponta que essas ações de governo indicam o unilateralismo presidencial, ou seja, as ações diretas do Chefe do Poder Executivo na condução das “ações de governo para além da discricionariedade delegada ao presidente” (AVRITZER, 2021, online).

Certo grau de unilateralismo presidencial chega a ser recorrente no país, cuja estrutura decisória é centrada em um Executivo, que conta com forte delegação de poderes aos presidentes. Chefes do Executivo e seus agentes reformulam políticas, reestruturam órgãos e suas competências ou realocam burocratas para além das competências delegadas, aproveitando imprecisões e indefinições das leis ou interpretando-as ao seu sabor. Obviamente, o unilateralismo na esfera administrativa é limitado se decisões legislativas são necessárias e o Congresso Nacional é inevitável. Entretanto, o presidente pode usar os poderes administrativos para pautar agendas legislativas e forjar coalizões de apoio, assim como acirrar conflitos e divisões entre os parlamentares, e, com isso, protelar os efeitos de suas ações unilaterais até que tais impasses sejam superados. (Avritzer, 2021, online)

Dentro desse contexto de unilateralismo administrativo por meio de decretos administrativos, regulamentares e autônomos, foi publicado o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que, em contexto geral, extinguiu conselhos, comissões, comitês e outros órgãos colegiados instituídos por decretos, atos normativos inferiores e atos de outros colegiados.

Houve reação política, e o Partido dos Trabalhadores ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121, que está pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), porém com medida cautelar deferida em 13 de junho de 2019 para a suspensão dos efeitos do Decreto nº 9.759, de 2019 para os colegiados criados por autorização do Congresso Nacional, pois somente por eles podem ser extintos.

Como o CNCD/LGBT foi criado pelo Decreto nº 7.388, de 2010, não foi abrangido pela decisão do STF, então extinguiu-se em 28 de junho de 2019. No entanto, na referida data foi publicado o Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019, com o novo desenho jurídico-institucional do Conselho Nacional de Combate à Discriminação.

Foi realizado o mesmo procedimento anterior, ou seja, a verificação de destinação nos créditos orçamentários na Lei Orçamentária Anual de forma específica ao Conselho, o que também não ocorreu na gestão Bolsonaro. Contudo, há previsão para políticas LGBTI+ tanto de forma nacional quanto local. Durante o período entre 2020 e 2022, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos era o órgão responsável pelos recursos financeiros do CNCD e outras políticas para a população LGBTI+. É possível notar maior distribuição de recursos pelas regiões do país, o que não era visto nas gestões anteriores. No entanto, pouco foi realizado em projetos nacionais, onde a maior parte da verba se destinou a apoio de projetos regionais, inclusive para financiar ONGs.

TABELA 4- Orçamento federal LGBT sob o Decreto nº 9.883, de 2019

2020			
NACIONAL		LOCAL	
-	-	Promoção e defesa de direitos para todos – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	Valor: R\$ 100.000
		Macapá (AP) – 5 projetos apoiados	
-	-	Promoção e defesa de direitos para todos – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	Valor: R\$ 250.000
		Estado do Rio Grande do Sul (RS) – 1 projeto apoiado	
-	-	Promoção e defesa de direitos para todos – Promoção dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	Valor: R\$ 270.000
		Estado da Bahia (BA) –5 projetos apoiados	
Total: R\$ 620.000			
2021			
NACIONAL		LOCAL	
Promoção e defesa de direitos para todos– Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	Valor: R\$ 1.000.000	Promoção e defesa de direitos para todos – Adolescentes; Juventude; Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	Valor: R\$ 200.000
Quatro projetos apoiados		Estado da Bahia (BA)– 10 projetos apoiados	
Promoção e defesa de direitos para todos– Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	Valor: R\$ 150.000	Promoção e defesa de direitos para todos – Pessoas LGBTI+.	Valor: R\$ 650.000
RedeTrans		Estado do Rio de Janeiro (RJ)– 2 projetos apoiados	
Promoção e defesa de direitos para todos – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBTI+). Um projeto apoiado	Valor: R\$ 100.000	Promoção e defesa de direitos para todos– Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	Valor: R\$ 100.000
		Estado do Amazonas (AM)– 1 projeto apoiado	

2021

NACIONAL

LOCAL

-	-	Promoção e defesa de direitos para todos– Aliança Nacional LGBTI.	Valor: R\$ 300.000
		Estado de Alagoas (AL)– 1 projeto apoiado	
-	-	Promoção e defesa de direitos para todos– Travestis, Transexuais e População em Situação de Rua.	Valor: R\$ 400.000
		Estado do Rio Grande do Norte (RN) – 40 projetos apoiados	
-	-	Promoção e defesa de direitos para todos– População LGBT.	Valor: R\$ 100.000
		Estado do Paraná (PR)– 1 projeto apoiado	
Total: R\$ 3.000.000			

2022

NACIONAL

LOCAL

Promoção e defesa de direitos para todos– Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	Valor: R\$ 100.000	Promoção e defesa de direitos humanos para todos – LGBTQIA+.Estado de Alagoas (AL). 1 projeto apoiado.	Valor: R\$ 450.000
Um projeto apoiado			
Promoção e defesa de direitos humanos para todos– Prevenção e enfrentamento da violência LGBTfóbica.	Valor: R\$ 100.000	Promoção e defesa de direitos humanos para todos – Juventude, Gênero, Raça e LGBTQIA+.	Valor: R\$ 250.000
Um projeto apoiado		Diadema (SP)– 1 projeto apoiado	
		Promoção e defesa de direitos humanos para todos– Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	Valor: R\$ 150.000
		Estado de São Paulo – 1 projeto apoiado	
		Promoção e defesa de direitos humanos para todos – População LGBTI+ e portadores de HIV/Aids.	Valor: R\$ 500.000
		Porto Alegre (RS)– 1 projeto apoiado	

NACIONAL

LOCAL

Promoção e defesa de direitos humanos para todos – Travestis e Transexuais. Valor: R\$ 100.000

Estado do Ceará (CE)– 1 projeto apoiado

Promoção e defesa de direitos humanos para todos – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Valor: R\$ 100.000

Estado do Paraná (PR)– 100 projetos apoiados

Promoção e defesa de direitos humanos para todos. Valor: R\$ 100.000

RedeTrans

Estado da Paraíba (PB)–1 projeto apoiado

Promoção e defesa de direitos humanos para todos– Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas, LGBT, Vítimas de Violência Sexual, Povos e Comunidades Tradicionais, População em Situação de Rua. Valor: R\$ 400.000

Estado de (PE) – 2 projetos apoiados

Promoção e defesa de direitos humanos para todos – População LGBT. Valor: R\$ 300.000

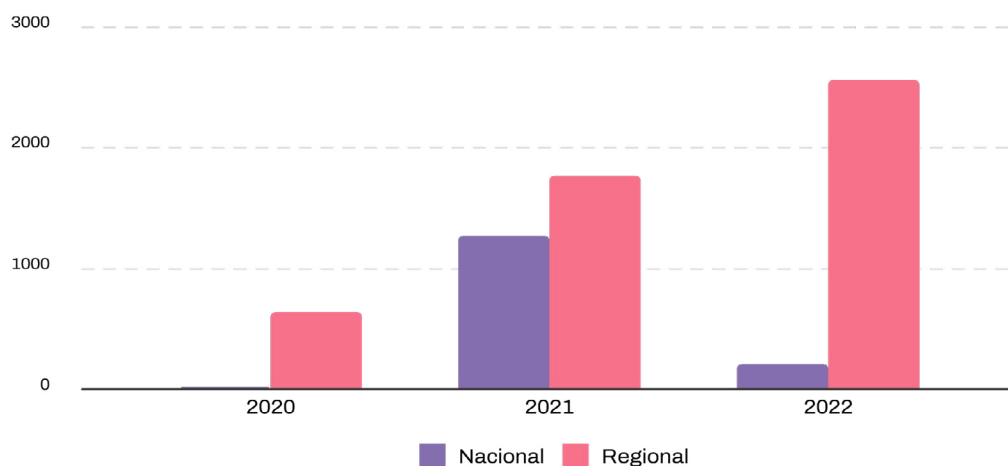
Petrolina (PE)– 35 projetos apoiados

Promoção e defesa de direitos humanos para todos – LGBTQIA+. Valor: R\$ 200.000

Estado do Pará (PA)– 3 projetos apoiados

Total: 2.750.000

FIGURA 2 – Orçamento Público Federal sob o Decreto nº 9.883, de 2019, em gráfico de barras



A baixa destinação a programas federais foi analisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2023) em auditoria solicitada pelo Congresso Nacional. O objetivo era a realização de auditoria de programas federais destinados a defesa e promoção da população LGBTI+, dos quais foram destacados três produtos: Plano Nacional de Empregabilidade LGBT, Plano Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica e Plano Nacional de Saúde Integral LGBT.

O TCU auferiu que o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica não teve nenhum orçamento empenhado nem metas e indicadores de desempenho, pois o plano estaria em atualização em razão da sua vigência expirada há mais de dois anos. Portanto, inexistem, neste momento, com relação ao referido pacto, planos, programas ou ações. Ademais, os ministérios da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, da Cidadania, do Turismo e da Justiça e Segurança Pública indicam a inexistência de políticas públicas propriamente ditas (*stricto sensu*) destinadas, especificamente, à defesa e promoção da população LGBTI+, a despeito de iniciativas pontuais.

O Plano Nacional de Empregabilidade LGBT, segundo o TCU, é um programa sem modelo lógico adequado. Ele tem como público-alvo a população LGBTI+, com prioridade para travestis e transexuais, no entanto, não há uma definição clara de quem seriam os beneficiários. Quanto à abrangência territorial, o TCU constatou que é pequena, com número limitado de beneficiários, que alcançou, no ano de 2021, o total de 4.663 pessoas, um quantitativo baixo em relação ao número encontrado pelo Tribunal: “2,9 milhões de pessoas se declararam homossexuais ou bissexuais no país, no ano de 2019, o que correspondia a 1,8% da população adulta, maior de dezoito anos” (TCU, 2023, online). O TCU concluiu que o Plano Nacional de Empregabilidade LGBT

(...) não pode ser considerado como uma política pública, pois não foi formalizado por meio de ato normativo, não possui indicadores de desempenho e metas para as ações a serem implementadas em nível global, além de não prever mecanismos de participação da sociedade no processo de tomada de decisão. (TCU, 2023, online)

Por fim, o TCU tentou avaliar o Plano Nacional de Saúde Integral LGBT, contudo, o Ministério da Saúde não encaminhou os documentos solicitados, impossibilitando alguma conclusão sobre a política pública. Portanto, de acordo com as conclusões obtidas pelo Tribunal de Contas da União bem como a análise da previsão dos créditos orçamentários do governo federal, o governo Bolsonaro optou por não ser um ator de política pública para a população LGBTI+, fazendo maior previsão no orçamento aos programas locais.

Ademais, causa certa estranheza observar a quantidade de projetos apoiados pelo governo Bolsonaro, uma vez que há a informação de que, no ano de 2022, cem projetos foram apoiados somente no estado do Paraná, recebendo o valor de R\$ 100.000. Olhando esses dados, inevitável que as perguntas surjam como: realmente existem 100 projetos para população LGBTI+ no estado do Paraná? Como conseguiram financiar algum trabalho, sendo que apenas R\$ 100.000 foram colocados? Ressalta-se que a pesquisa analisa a Lei Orçamentária Anual para, de certa forma, medir o nível de importância que a gestão governamental deu às políticas públicas LGBTI+, necessitando de maior aprofundamento no seu financiamento, como investigação se os créditos orçamentários foram empenhados, em que medida as emendas parlamentares contribuem, se há retorno na prestação de contas. Há muito a ser analisado nesse campo, ainda pouco explorado.

Quanto à realidade do CNCD, na pesquisa de campo realizada por Elton Rozario no período referente ao Decreto nº 9.883, de 2019, a escassez orçamentária ainda se mostrou um desafio para o funcionamento do CNCD:

A questão toda é orçamentária, entendeu? Porque se você parar pra pensar, pra manter essa estrutura de conselho, isso tudo, requer recursos. Quando os recursos começam a ser escassos, você tem que cortar e acaba cortando muitas vezes nesses lugares, entendeu... Em contrapartida, a gente não tem o recurso disponível ainda enquanto departamento aqui, tá, pra tu ter uma ideia nesse período, né. Então, assim, mas a gente sempre teve essa dificuldade de orçamento, de estrutura, de questões mais burocráticas e técnicas do que efetivamente de outras questões. (Interlocutora E, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 12mar. 2020). (ROZARIO, 2020, p. 134)

Eu vou repetir uma fala que a ministra falou um dia: aos poucos as coisas vão se instituindo e se reconfigurando, e a ideia eu acho que é essa, né? Aqui, enquanto departamento, a gente não teve nenhum problema de estrutura, o único problema nosso é orçamentário, entende, que já não é de hoje, vem, né, de vários períodos, então você tem sempre que tá correndo de outros recursos de outros parceiros. Mas a princípio eu não vejo como um desmantelamento, eu vejo... o problema é orçamentário, o desmantelamento da estrutura não aconteceu, inclusive todas as propostas que a gente leva, né, ao ministério e as coisas... A única dificuldade hoje de fazer uma conferência, por exemplo, é recurso; por exemplo, hoje pra você fazer uma conferência é no mínimo 5 milhões de reais, sabe quanto é meu orçamento? Não chega a 1 milhão, o meu orçamento aqui pra garantir conselho, pra garantir ações, pra garantir projetos, entende? [...]. (Interlocutora E, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 12 mar. 2020). (ROZARIO, 2020, p. 141)

Observando a dimensão econômico-financeira desde o período de 2012 até 2022, além do baixo valor, há baixa abrangência em base territorial, ou seja, não foram todos os estados da federação contemplados com projetos apoiados pelo governo federal em previsão em LOA, conforme a seguir:

FIGURA 3 - Estados apoiados em orçamento público federal entre 2011 e 2022



Fonte: Elaboração própria com dados da Lei Orçamentária Anual federal.

3. Os aspectos críticos da dimensão econômico-financeira dos decretos nº 7.388, de 2010, e nº 9.883, de 2019

Segundo Ciconello (2008, p.10), a questão econômica é algo sensível para a participação social de modo geral. Isso se dá porque o poder de decisão sobre tal questão está concentrado nas mãos de poucos e “isso tem se revelado uma verdadeira contradição e uma barreira para o avanço da participação, uma vez que as restrições determinadas pelas políticas macroeconômicas afetam o alcance e o próprio desenho das políticas sociais”.

A escolha de gastos públicos é essencialmente política. Então, a participação popular se faz necessária para a identificação das áreas mais relevantes e prioritárias, exigindo que os recursos sejam alocados de acordo com o interesse público, não em detrimento de determinados grupos. Entretanto, pela análise do arranjo institucional, é notável que o órgão responsável por debater as políticas públicas prioritárias para receber recursos, e assim desenvolver seus objetivos, também não recebe a atenção orçamentária e financeira do Estado.

A escassez de recursos tem íntima relação com a concepção atual de democracia. Bucci (2021) sustenta que a concepção de Estado subjacente às políticas públicas, apesar da inevitável carga e técnica, tem como problema o consenso ser evidentemente político, e não econômico. É necessária a discussão sobre limitações fiscais, mas tal discurso não esconde que a questão diz respeito à direção política da ação estatal.

A explicitação dos mecanismos de legitimação e racionalização da ação governamental sob o Estado social é fundamental para a compreensão dos desafios que se colocam à frente. A questão passa, essencialmente, pelo papel que a elaboração do consenso político, em cada arranjo institucional, desempenha no processo de formulação de políticas públicas sob o Estado social. Mesmo em condições econômico-estruturais de crescimento da riqueza, como se viu no Brasil ao longo de quase toda a primeira década deste século, a elaboração política do consenso em torno dos programas governamentais é um marcador essencial da capacidade estatal. Assim, a operação do Estado social tende não apenas a politizar as clivagens sociais como também, de forma correlata, a mobilizar intensamente os instrumentos de viabilização do consenso, tanto os de ordem ideológica (como o apelo a valores substancializados de bem comum, sancionados ou não pelo direito) quanto os de ordem material (notadamente os recursos fiscais do Estado). (BUCCI, 2021, p.534)

É notável que, em momentos de crise econômica, a abordagem liberal-conservadora consista em, aproveitando tal conjuntura, “naturalizar e colocar fora do debate determinadas premissas que estão na base das contradições estruturais e, de outro, deflacionar as demandas sobre o sistema político” (BUCCI, 2021, p.525). Significa que existe no Brasil uma inflexibilidade política provocada pelo liberal-conservadorismo que assume o mainstream do debate político, atuando na desqualificação de correntes de pensamento “que não compartilhem sua leitura sobre os limites ‘reais’ à governabilidade que teriam sido impostos pela Constituição de 1988 – aquela que ‘não cabe no PIB’, como diziam, há tempos, os arautos do equilíbrio fiscal (BUCCI, 2021, p. 537).



A autora defende que, diante do enfraquecimento democrático e desmonte das políticas públicas, seria necessária a reconstrução do Estado social. Não basta a reafirmação da Constituição Federal de 1988, no sentido do seu projeto inclusivo e democrático, mas também reforçá-la no seu (1) sentido político, com a recuperação da representatividade do Poder Legislativo e partidos políticos, para retomar o espaço de negociação que escapou para o Poder Judiciário através da judicialização de políticas públicas; (2) na economia, levando em consideração as inovações tecnológicas; (3) na retomada das políticas públicas, sendo o ponto de referência efetivar os direitos dos vulneráveis; (4) no sentido jurídico, pois o texto constitucional foi desfigurado por acordos de ocasião, especialmente quanto à dimensão financeiro-orçamentária, o que acarreta o enfraquecimento do compromisso constitucional; e, por fim, (5) no aparelho de Estado, com a superação da lógica imediatista dos últimos anos, reforçando a capacidade de planejamento e incorporando inovações das políticas públicas construídas no período democrático (BUCCI, 2023).

A autora não menciona, mas é importante destacar que, para a reconstrução do Estado social, é necessário o fortalecimento da participação popular, que, nas últimas décadas, teve papel relevante no reconhecimento de direitos, inclusive em períodos de estabilidade econômica e política. A participação popular também é alvo da concepção liberal-conservadora que a autora traz à tona, com a ampliação da sua influência política e agenda conservadora, contrapondo-se aos movimentos sociais.

O cenário atual é que Luiz Inácio Lula da Silva venceu Jair Bolsonaro nas eleições de 2022 e se tornou o 39º presidente do Brasil em 1 de janeiro de 2023, conquistando o seu terceiro mandato. No início do mandato, o Decreto nº 9.883, de 2019, editado pelo governo Bolsonaro, foi revogado pelo Decreto nº 11.471, de 6 de abril de 2023, que instituiu o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e outras. Houve melhorias no desenho jurídico-institucional, como resgatar a população LGBTI+ como público-alvo, além de tornar o colegiado novamente deliberativo (o Decreto nº 9.883, de 2019, o tornou apenas consultivo). O novo decreto ampliou os representantes do poder público e da sociedade civil, o que é visto de forma positiva.

Contudo, o artigo 14º do Decreto nº 11.471, de 2023, trouxe a previsão de que as despesas para o funcionamento do CNLGTQIA+ seriam custeadas pelas dotações consignadas ao Ministério de Direitos Humanos e Cidadania. Aqui, a avaliação restará para o futuro, mas ficam as perguntas que precisarão ser respondidas: será que o conselho não terá crédito orçamentário específico no orçamento público federal? O conselho conquistará alguma autonomia no seu próprio planejamento orçamentário? E, quanto ao planejamento do orçamento de políticas públicas LGBTI+, terá maior participação? Pelos resultados obtidos a partir da análise de desenhos jurídicos-institucionais anteriores, o conselho possui atuação limitada pela escassez orçamentária e ausência de autonomia. A previsão legal em todos os decretos analisados quanto à dimensão econômico-financeira é idêntica, o que leva a concluir que antigas questões sobre o assunto permanecerão.

CONCLUSÃO

A dimensão econômico-financeira do conselho é uma surpresa encontrada pela pesquisa, pois daqui derivam várias hipóteses que ensejam aprofundamento em trabalhos futuros. Em todos os decretos analisados há previsão de que o conselho nacional receberá recurso do órgão federal a que está ligado (houve época em que esteve atrelado a uma secretaria, outra, a algum ministério), contudo, em análise de todos os arranjos do CNCD, nunca houve previsão específica em lei orçamentária. Não é possível nem ao menos contrapor a isso o fato de que sua criação tenha se dado por meio de decreto regulamentar, pois foi encontrado outro conselho com a mesma natureza jurídica, mas para o qual havia previsão específica no orçamento no órgão a que estava ligado. Há alguma motivação jurídica para essa distinção ou é simplesmente mérito administrativo?

A pesquisa, então, passou a investigar a previsão orçamentária para políticas públicas LGBTI+ na vigência dos decretos e encontrou uma forte relação entre os momentos de tensão vividos pela democracia brasileira e seus impactos no financiamento dessas políticas públicas. A queda ou imprevisão no orçamento público ocorreram em momentos de mudança de gestão governamental e tomada de posição pela austeridade.

Pela investigação no orçamento público, foi encontrado parcial abrangência de projetos locais em base territorial, sendo que, dos 27 estados da federação, apenas 12 estados, mais o Distrito Federal, receberam a previsão orçamentária. Como a pesquisa tinha por objetivo compreender a gestão governamental, foi focada apenas na Lei Orçamentária Anual, contudo, é percebida a necessidade de aprofundamento do tema futuramente por diversas razões. Primeiro, pois não foram encontrados outros trabalhos que investigassem o financiamento de políticas públicas LGBTI+ em nível federal⁹. Ademais, os recursos foram empenhados? Como os Estados usaram o financiamento? Houve emenda parlamentar para políticas públicas LGBTI? Caso sim, também foram empenhados? E de que maneira? Durante o governo Bolsonaro houve um demasiado deslocamento de recursos para projetos locais, especialmente, ONGs, mas, como tal recurso foi aproveitado? Há aqui vasto campo inexplorado que a pesquisa encontrou e merece atenção futura.

A atual gestão governamental, com novo desenho jurídico-institucional concedido ao conselho pelo Decreto nº 11.471, de 2023, ampliou a participação social, no sentido aumentar o número de participantes, retomar sua finalidade deliberativa, entre outros. No entanto, do ponto de vista da dimensão econômico-financeira, em nada evoluiu, tendo a mesma fragilidade desde a sua criação.

Referências

AIDAR, A. M. O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT): entraves e possibilidades de participação na elaboração e implementação de políticas públicas. 2016. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ANHUCCI, V.; SUGUIHIRO, V. L. T.A (in) visibilidade da dimensão política do orçamento público no âmbito dos conselhos de direitos. In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2019. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/487/474>. Acesso em 11 nov. 2023.

ARAGUSUKU, H. A. et al. Estado, políticas sexuais e cidadania LGBT no Brasil pós-impeachment. Revista Brasileira de Estudos da Homocultura (REBEH), v. 2, n. 4, p. 5-33, 2019.

AVRITZER, L. et al. Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão. Arraes Editores, 2021.

BARCELLOS, C. V.; DO NASCIMENTO, R. S.; VIOTTO, R. Processos eleitorais, ciclos político-orçamentários e manipulação da despesa pública. Revista Controle-Doutrina e Artigos, v. 20, n. 1, p. 305-330, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Brasil sem Homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e promoção da cidadania homossexual. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamento Anual – Atos Normativos. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais>. Acesso em: 6 fev. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 554/2023. Plenário. Relator: Weder de Oliveira. Processo nº 008.923/2022-1. Ata 11/2023. Brasília, Sessão 22 mar. 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A554%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/O/%2520. Acesso em: 20 nov. 2023.

BUCCI, M.P.D. Estado social: uma sistematização para pensar a reconstrução. Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1-31, 2023. DOI: 10.35699/2525-8036.2023.46716. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e46716>. Acesso em: 4 out. 2023.

BUCCI, M.P.D. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. Saraiva Educação SA, 2021.

BULOS, U. L. Finanças públicas e orçamento. Revista de Direito Administrativo, v. 211, p. 281-299, 1998.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From poverty to power, p. 4, 2008.

FERNANDES, F.B.M. Por uma genealogia do conceito homofobia no Brasil: da luta política LGBT aum campo de governança. *Passages de Paris*, v. 7, p. 97-104, 2012.

GARCIA, L.S.; CALDERAROR, F. A fragilização das estruturas federais de direitos humanos no Brasil pós-ruptura institucional de 2016. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 5, n. 2, p. 211-232, 2017.

IRINEU, B.A. 10 anos do Programa Brasil Sem Homofobia: notas críticas. *Temporalis*, v. 14, n. 28, p. 193-220, 2014.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, [s. l.], n. 26, 2022. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/56. Acesso em: 5 out. 2023.

NOCE, U.A.; CLARK, G. A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. *Revista Estudos Institucionais (REI)*, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 1.216-1.244, 2018. DOI: 10.21783/rei.v3i2.194. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/194>. Acesso em: 18 set. 2023.

PEREIRA, C. F. Notas sobre a trajetória das políticas públicas de direitos humanos LGBT no Brasil. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 4, n. 1, p. 115-137, 2016.

POMPEU, J. C. B.; MOTTER, J. Conselho nacional de combate à discriminação e promoção dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais: agenda política e atividades executadas. In: DE AVELINO, D. P. *Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política*. IPEA, Brasília, 2020.

REIS, T. (org.). *Manual de comunicação LGBTI+*. 2. ed. Curitiba: Aliança Nacional LGBTI; GayLatino, 2018.

ROZARIO, E. S. B. Vozes historicamente silenciadas: a (re) existência do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de LGBT (CNCD/LGBT) na conjuntura de pós-democracia brasileira. 2020. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

TORRES, H. T. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VIANNA, Cláudia P. O movimento LGBT e as políticas de educação de gênero e diversidade sexual: perdas, ganhos e desafios. *Educação e Pesquisa*, v. 41, p. 791-806, 2015.

VOLPE, R. A.; CAMBRAIA, T. A experiência do orçamento impositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014. *RBPO*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 100-131, 2015.