

# Prêmio Roseli Faria

## Orçamento Público & Combate às Desigualdades

***Artigos Premiados 2025***

Instituições organizadoras

ASSECOR
Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

Fundação Tide Setubal

Abpn

REPP
REDE DE ECONOMISTAS PRETAS & PRETOS

Apoio

enap

# APRESENTAÇÃO

Em novembro de 2025, durante a cerimônia de premiação do IV Prêmio Orçamento Público, Garantia de Direitos e Combate às Desigualdades, as instituições promotoras anunciaram a mudança do nome da premiação em homenagem à memória de **Roseli Faria,** uma de suas idealizadoras e servidora pública federal reconhecida por sua atuação incansável na promoção da garantia de direitos e no combate às desigualdades por meio do orçamento público.

“Eu estou exultante e eufórica! O Prêmio nasceu há três anos, idealizado por instituições e pessoas que tinham princípios em comum, que já militavam pelo orçamento público enquanto instrumento de garantia de direitos, combate às desigualdades e sustentabilidade fiscal. O prêmio nasceu com uma ideia de pluralidade. **A gente sempre quis que servidores, estudantes e pessoas das mais diversas formações e ideologias escrevessem sobre esse tema, desde que compartilhassem esse princípio e esse valor da garantia de direitos.** Também nasceu da ideia de diversidade. Desde o primeiro momento, queríamos que mulheres, homens, pessoas negras, indígenas e pessoas de todas as regiões do país escrevessem sobre isso, porque o orçamento público é um instrumento político que diz respeito às nossas pessoas, às nossas famílias e ao futuro deste país. **Estamos nos sentindo muito bem-sucedidos em fomentar essa nossa sementinha, porque, às vezes, a gente acha que as nossas iniciativas não vão dar em nada, porque somos poucos. Mas o que**

**percebemos depois é que as ideias precipitam; elas não nascem da cabeça de uma só pessoa. Enquanto estamos plantando aqui, outros estão plantando em outros lugares e, com isso, um pouco de esforço e um pouco de sorte, podemos fazer uma grande colheita.** Espero que o Prêmio tenha uma longa vida, que influencie o debate público e que eu ainda veja o dia em que, quando se falar de orçamento público e desigualdade, não exista um intervalo entre essas duas ideias. **Que, ao fazermos as nossas decisões alocativas, tenhamos claramente em mente quem estamos afetando, quem queremos ajudar, fomentar e garantir direitos.** Quando falamos de desigualdades, ainda tratamos o tema como se fosse abstrato, como se a pessoa pobre fosse abstrata, como se ela não tivesse uma cor, um gênero, não morasse em um determinado lugar e não enfrentasse uma série de desafios cotidianos e oportunidades negadas. **Acho que esse dia vai chegar, quando conversarmos sobre orçamento público, tomarmos decisões alocativas e construirmos os relatórios bimestrais sempre pensando em quem ganhou e quem perdeu. Espero que, no saldo final, todos saiam ganhando e que a gente alcance o avanço civilizatório que merecemos.**" (Roseli Faria em discurso proferido na cerimônia de premiação do III Prêmio Orçamento Público, Garantia de Direitos e Combate às Desigualdades em novembro de 2024).

Inspirados em seguir multiplicando essa colheita, apresentamos a publicação IV Prêmio Roseli Faria – Orçamento Público e Combate às Desigualdades: artigos premiados, uma coletânea dos oito artigos vencedores da 4ª edição do prêmio, realizada em 2025.

**Em 2025, alcançamos um número recorde de submissões ao Prêmio, com mais de 80 trabalhos enviados.** Desse total, **57% têm mulheres como autoras e 55% são de pessoas autodeclaradas pretas, pardas ou indígenas.** Esses resultados reforçam que seguimos na direção certa ao consolidar o primeiro prêmio voltado ao orçamento público com enfoque na redução das desigualdades e que incorpora critérios rigorosos de promoção de ações afirmativas em todas as etapas do processo avaliativo. **Assim, os objetos e as temáticas contemplados pelo Prêmio se alinham ao seu público-alvo, promovendo o protagonismo de autoras e autores pertencentes a grupos sociais historicamente marginalizados.**

Os temas tratados nesta 4ª 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 **“Finanças públicas para conservação da biodiversidade no Brasil: uma análise dos gastos e necessidade no governo federal do Brasil entre 2000 e 2019”** de autoria de Carlos Eduardo Menezes da Silva e Jorge Madeira Nogueira. O estudo apresenta uma primeira análise dos gastos com biodiversidade no Brasil, em nível federal com base na metodologia BIOFIN, apresentando uma revisão de gastos, uma análise de lacunas e um levantamento de soluções de financiamento.

Em seguida, apresenta-se o artigo **“Efeito do acesso ao crédito sobre a desigualdade de rendimentos entre homens e mulheres nos municípios nordestinos”** de autoria de Diego Carneiro e Felipe Bastos. O estudo avalia o impacto da maior participação feminina nos financiamentos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) sobre a desigualdade salarial por sexo nos municípios nordestinos.

No artigo **“Orçamento público como instrumento de justiça social e climática: um estudo sobre transparência e participação democrática”** Fabio Marcelo Cuty da Silva e Jakeline Rodrigues examinam o papel do orçamento participativo, do controle social e da governança democrática na formulação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e ao enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas.

Contribuindo para o debate sobre o financiamento da educação, o artigo **“Implementação da complementação-VAAR do Novo Fundeb: problema ou solução para uma educação com equidade?”** de autoria de Izabella Andrade analisa a complementação-VAAR do Novo Fundeb de 2023 a 2025.

Trazendo reflexões sobre a experiência da Busca Ativa realizada em Nova Iguaçu (RJ) entre 2021 e 2024, o artigo **“Busca ativa como estratégia de justiça orçamentária na política de assistência social: a experiência de Nova Iguaçu no enfrentamento das desigualdades”**, de Kleber Luiz Alves dos Santos Gonzaga, discute como ações intersetoriais e territorializadas, baseadas na escuta das comunidades, podem ampliar o acesso aos direitos.

Posteriormente, adentrando o debate sobre gastos sociais no Brasil, o artigo **“Política macroeconômica e desigualdade: uma avaliação sobre os gastos sociais no Brasil no período 2011-2021”** de autoria de Laura Nascimento busca responder qual o impacto da política macroeconômica sobre a desigualdade interseccional, no Brasil, no período 2011-2021.

A seguir, contribuindo para a discussão sobre justiça climática e orçamento, o artigo **“Justiça climática e reconhecimento orçamentário: o Pagamento por Serviços Ambientais como política para os povos indígenas no Brasil”** de Sérgio Ricardo Rodrigues Junior analisa o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de justiça climática orientado à inclusão dos povos indígenas nas políticas públicas ambientais brasileiras.

Fechando a coletânea, o artigo **“Saúde em jogo: emendas parlamentares e a (des) atenção à saúde”** de autoria de Taíssa Pires Maia e João Coelho Brasil, analisa a destinação de emendas parlamentares federais (individuais e coletivas) para a atenção primária em saúde nos 853 municípios de Minas Gerais, no período entre 2015 e 2022.

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*

## Marco Antônio de Oliveira

*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

*Diretora-Executiva da Rede de Economistas Pretas e Pretos*

# SUMÁRIO


07
**Finanças públicas para conservação da biodiversidade no Brasil: uma análise dos gastos e necessidade no governo federal do Brasil entre 2000 e 2019**
Carlos Eduardo Menezes da Silva & Jorge Madeira Nogueira

43
**Efeito do acesso ao crédito sobre a desigualdade de rendimentos entre homens e mulheres nos municípios nordestinos**
Diego Carneiro & Felipe Bastos

72
**Orçamento público como instrumento de justiça social e climática: um estudo sobre transparência e participação democrática**
Fabio Marcelo Cuty da Silva & Jakeline Rodrigues

107
**Implementação da complementação-VAAR do Novo Fundeb: problema ou solução para uma educação com equidade?**
Izabella Andrade

131
**Busca ativa como estratégia de justiça orçamentária na política de assistência social: a experiência de Nova Iguaçu no enfrentamento das desigualdades**
Kleber Luiz Alves dos Santos Gonzaga

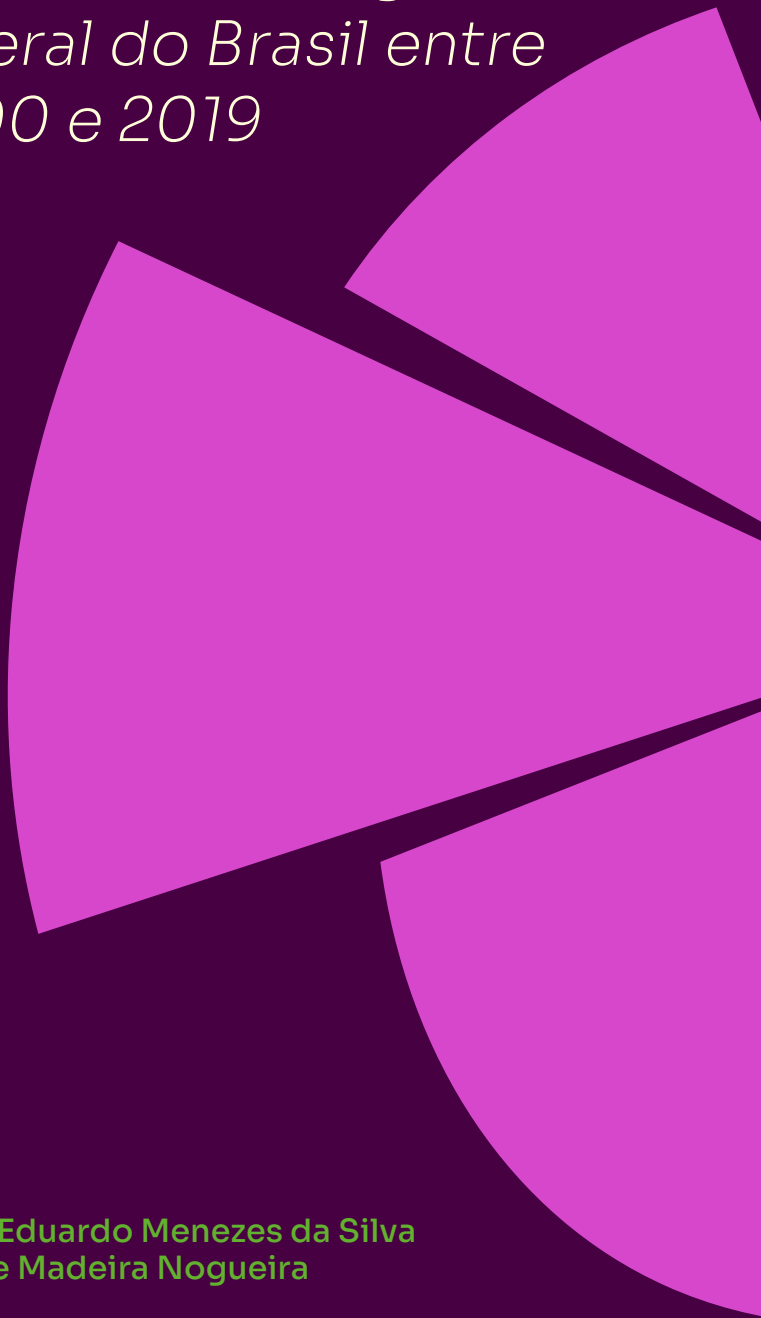
145
**Política macroeconômica e desigualdade: uma avaliação sobre os gastos sociais no Brasil no período 2011-2021**
Laura Nascimento

180
**Justiça climática e reconhecimento orçamentário: o Pagamento por Serviços Ambientais como política para os povos indígenas no Brasil**
Sérgio Ricardo Rodrigues Junior

208
**Saúde em jogo: emendas parlamentares e a (des)atenção à saúde**
Taíssa Pires Maia & João Coelho Brasil

# Finanças públicas para conservação da biodiversidade no Brasil:

*uma análise dos gastos e necessidade no governo federal do Brasil entre 2000 e 2019*



Carlos Eduardo Menezes da Silva
& Jorge Madeira Nogueira

## Carlos Eduardo Menezes da Silva

é professor Titular do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE – Campus Recife. Biólogo (UFPE) e Tecnólogo em Gestão Ambiental (IFPE), Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo PRODEMA/UFPE, Doutor em Economia pela Universidade de Brasília - UnB, certificado em Valoração e Pesquisas Domiciliares pelo Centro Agronômico Tropical de Investigação e Ensino da Costa Rica - CATIE, certificado em Gestão Ambiental pela Universidade da Califórnia/Berkeley – UC Berkeley. Professor do curso de Gestão Ambiental e Professor e Coordenador da Pós-graduação em Sustentabilidade Urbana do IFPE. Atuação na área de Gestão Ambiental com ênfase em Economia Ambiental, Sustentabilidade Urbana, Políticas Públicas e Planejamento Ambiental.



## Jorge Madeira Nogueira

é professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (ECO/UnB) e do Programa de Pós-graduação em Economia (PPG/ECO/UnB), no qual coordena a Linha de Pesquisa em Economia do Meio Ambiente. Possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1975), mestrado em Engenharia de Produção pela Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE-UFRJ,1978) e doutorado em Desenvolvimento Agrário - University of London (1982). Fez Pós-Doutorado na Universidade de Cornell (Cornell University) nos Estados Unidos com bolsa da Fulbright Foundation. Foi Professor Visitante na Cornell University entre 1991 e 1995. Em Cornell recebeu o Prêmio de Professor do Ano de 2004 do Instituto de City and Regional Planning. Foi membro do Comitê Técnico do Fundo Vale (2014 a 2016) e do Fundo JBS para Amazônia (2020 a 2022). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economias Agrária e dos Recursos Naturais, atuando principalmente nos seguintes temas: economia do meio ambiente, economia dos recursos naturais, avaliação de política pública e valoração econômica de bens públicos.

**SUBTEMA** Novos arranjos financeiros para a implementação das políticas setoriais, em especial políticas de adaptação climática e finanças verdes

## Resumo

Este trabalho apresenta uma primeira análise dos gastos com biodiversidade no Brasil, em nível federal. O estudo se baseia na metodologia BIOFIN. Realizamos uma revisão de gastos, uma análise de lacunas e um levantamento de soluções de financiamento. Utilizamos dados entre os anos de 2000 e 2019. Os gastos com a conservação chegaram a R$ 176 milhões/ano e os gastos indiretos, a R$ 1,5 bilhão/ano. As necessidades e a lacuna de financiamento foram, respectivamente, de R$ 478 bilhões e R$ 411 bilhões. A soma das soluções de financiamento teria a capacidade de suprir duas vezes a lacuna de financiamento.

## Palavras-Chave

Finanças verdes; Finanças pela biodiversidade; Economia ambiental; Revisão de gastos públicos; Conservação da biodiversidade

# Introdução

A biodiversidade global e os serviços ecossistêmicos têm se degradado em ritmo acelerado, impulsionados pelo crescimento populacional e econômico das últimas décadas, o que elevou significativamente a demanda por recursos naturais (Cowie; Bouchet; Fontaine, 2022). Apesar de avanços na mobilização de recursos para conservação, os montantes ainda são insuficientes para atender às metas globais, sendo o financiamento da biodiversidade definido como a gestão de recursos com foco na conservação (Georgiana *et al*., 2015).

Desde a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), em 1992, reconhece-se a necessidade de financiamento adequado, reiterada em 2004 com metas específicas, embora sua implementação permaneça defasada (CBD, 2004; Rubino, 2000). Uma resposta a essa lacuna envolve incorporar variáveis ambientais às contas econômicas governamentais, por meio de instrumentos como a Revisão das Despesas Públicas, que avalia a alocação e eficiência dos gastos públicos (Boueri; Rocha; Rodopoulos, 2015; CDDE, 2012). Dentre essas abordagens, destaca-se a Revisão dos Gastos Públicos Ambientais (PEER), que mede a capacidade de gestão ambiental via análise orçamentária (Swanson; Lunde, 2003), apesar de a biodiversidade ser ainda pouco explorada pela contabilidade pública (Jones; Solomon, 2013).

Nesse contexto, a Iniciativa BIOFIN surge como metodologia específica para quantificar investimentos voltados à biodiversidade, considerando suas causas estruturais de perda (UNDP, 2016). Ainda assim, persiste a escassez de dados sobre os montantes investidos em biodiversidade (Seidl *et al*., 2020), sendo essa limitação mais crítica em países em desenvolvimento, como o Brasil (Waldron *et al*., 2017). Estimativas globais apontam gastos anuais entre US$ 105,5 bilhões e US$ 121 bilhões, sendo aproximadamente 0,25% do PIB dos países que adotaram BIOFIN (Deutz *et al*., 2020a; Seidl *et al*., 2020; Tobin-de la Puente; Mitchell, 2021).

No Brasil, a análise dos gastos públicos ambientais ainda é incipiente, embora estudos tenham identificado variações entre 0,2% e 0,5% do orçamento federal de 1992 a 2017 (Dantas *et al*., 2014; Gramkow, 2018; Tridapalli *et al*., 2012; WWF-Brasil, 2018; Young; Roncisvalle, 2002). Nenhum desses, porém, utilizou a metodologia BIOFIN ou focou os gastos diretamente relacionados à biodiversidade. Tais recursos são influenciados por variações econômicas e políticas (Borinelli; Baccaro; Guandalini, 2017), o que agrava a escassez de investimentos, apontada como uma das principais causas da perda de biodiversidade (Gupta; Miranda; Parry, 1995; Waldron *et al*., 2013). Em contraste com esse subfinanciamento, a produção de dados sobre biodiversidade nunca foi tão abundante (Juffe-Bignoli *et al*., 2016). Ainda assim, a ausência de estimativas claras sobre os custos reais da conservação é usada como justificativa para a não ampliação dos recursos destinados à biodiversidade (James; Kevin; Balmford, 1999; McCarthy *et al*., 2012).

Diante disso, o presente estudo busca preencher essa lacuna, ao avaliar a evolução dos gastos públicos federais com biodiversidade no Brasil, estimar as necessidades financeiras para sua conservação e propor opções para um plano de financiamento. A estrutura do trabalho compreende quatro capítulos principais, além da Introdução: Métodos (Capítulo 1), Levantamento de dados (Capítulo 2), Lacuna de financiamento (Capítulo 3) e Potenciais fontes de recursos (Capítulo 4), encerrando-se com as Conclusões.

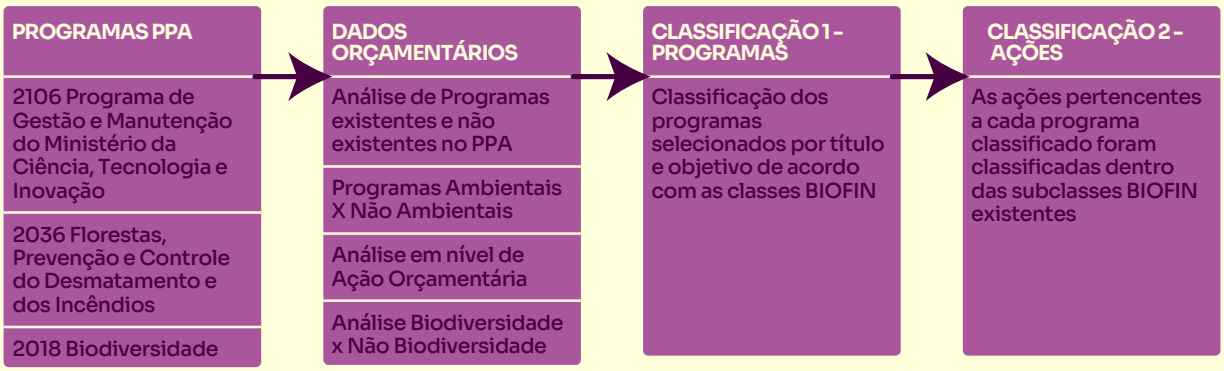
## 1. Métodos

O estudo de revisão de gastos em biodiversidade segue etapas metodológicas específicas de definição de escopo, coleta e análise de dados, conforme estabelecido pelo UNDP (2016). Neste trabalho, o escopo delimitou-se aos gastos públicos federais no Brasil, com dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e dos Planos Plurianuais (PPAs), abrangendo o período de 2000 a 2019.

Inicialmente, a seleção dos gastos envolveu a análise dos PPAs, com a identificação de programas relacionados à conservação ambiental. Em seguida, as informações orçamentárias correspondentes foram verificadas no SIOP, assegurando a correspondência entre os programas planejados e os executados.

O mapeamento foi estruturado em quatro rodadas analíticas: (1) seleção, no banco de dados do SIOP, de todos os programas e ações por órgão do Executivo com relação à gestão ambiental; (2) refinamento das ações dentro dos programas ambientais, dada a abrangência temática de muitos deles; (3) classificação dos programas conforme as nove classes definidas pela metodologia BIOFIN; e (4) categorização das ações orçamentárias segundo as 63 subclasses BIOFIN, com base na correspondência entre os títulos e objetivos dos programas e os critérios definidos pela metodologia (UNDP, 2018).

**FIGURA 1 – Esquema representativo das atividades de classificações dos gastos em diretos e indiretos**




**Fonte:** Elaboração própria.

A partir da classificação dos dados foi possível realizar a ponderação de acordo com o nível de impacto em relação à conservação da biodiversidade. Os fatores de ponderação são determinados em quatro níveis de relação com os objetivos da CDB (Quadro 1).

**QUADRO 1 – Nível de relação entre gastos públicos e objetivos da Convenção da Diversidade Biológica para definição dos fatores de ponderação BIOFIN**

| | NÍVEL DE RELAÇÃO | | | |
|---|---|---|---|---|
| **OBJETIVOS DA CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA - CDB** | **ALTO (ENTRE 90% E 100%)** | **MÉDIO ALTO (ENTRE 50 E 89%)** | **MÉDIO BAIXO (ENTRE 10% E 49%)** | **BAIXO (MENOS DE 10%)** |
| CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE | Áreas Protegidas | Prevenção de Incêndio | Pesquisas em Biossegurança | Integração da biodiversidade em educação formal |
| USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE | Conservação e uso da agrobiodiversidade | Manejo de florestas | Planejamento e execução de políticas de Pesca | Ações para conservação de água |
| ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS | Manutenção de base de dados genéticos | Garantia de direitos Indígenas | Pesquisa em Biossegurança | Pesquisa em Saúde Pública |

**Fonte:** Adaptado de UNDP (2018).

As subclasses BIOFIN enquadradas como despesas diretas receberam ponderação integral (100%), enquanto despesas indiretas variaram entre 3% e 90%, e àquelas sem impacto positivo na biodiversidade, ou com potencial degradador, foram atribuídas valor zero. Após essa etapa, realizou-se a Análise de Lacunas Financeiras (FNA), voltada à estimativa dos custos financeiros necessários à conservação da biodiversidade. Assim, foram utilizados dados financeiros ou parâmetros físicos disponíveis, com base nas subclasses mais representativas de cada classe para estimar os custos totais de conservação (Quadro 2).

**QUADRO 2 – Abordagem e fontes de dados utilizados para as estimativas das necessidades de financiamento para conservação**

| CLASSE BIOFIN | SUBCLASSE BIOFIN REPRESENTATIVA | ABORDAGEM UTILIZADA | FONTE DOS DADOS |
|---|---|---|---|
| **CLASSE 1 ACESSO E COMPARTILHAMENTO DE BENEFÍCIOS** | 1.5. Bioprospecção | Estimativa de custos necessários para a área de Ciência e Tecnologia | ABC (2014) |
| **CLASSE 2 CONHECIMENTO E INFORMAÇÃO SOBRE A BIODIVERSIDADE** | 2.6. Pesquisa científica sobre a biodiversidade | Estimativa de custos necessários para a área de Ciência e Tecnologia | ABC (2014) |
| | 2.9 Conhecimentos locais e indígenas | - | - |
| **CLASSE 3 BIOSSEGURANÇA** | 3.2. Espécies exóticas invasoras | Estimativa dos custos incidentes sobre o governo provocados pela invasão de ao menos 16 espécies ao longo dos últimos 20 anos | ADELINO *et al* (2021) |
| **CLASSE 4 ECONOMIA VERDE** | 4.8 Investimento Sustentável | Estimativa de implantação de um Programa de Pagamento por Serviços Ambientais – PSA em nível Nacional | YOUNG *et al* (2016) |
| **CLASSE 5 PLANEJAMENTO DA BIODIVERSIDADE** | Não foi feita estimativa para essa classe | | |
| **CLASE 6 GESTÃO DA POLUIÇÃO** | 6.1 Proteção e Saneamento do Solo<br>6.5 Manejo de águas residuais | Estimativa de custos necessários para universalização dos serviços de coleta e tratamento de esgoto para 5570 cidades brasileiras | ANA (2017) |
| **CLASSE 7 ÁREAS PROTEGIDAS E OUTRAS MEDIDAS DE CONSERVAÇÃO** | 7.1. Gestão de Áreas protegidas | Estimativa de custos necessários para implementação das Unidades de Conservação Federais | MUANIS; SERRÃO; GELUDA (2009), CNUC(2020), TCU (2020) |
| **CLASSE 8 RESTAURAÇÃO** | 8.1. Reintrodução de espécies componente mais diretamente ligada a restauração ecológica | Estimativa de custos necessários para restauração ecológica em Áreas de Preservação Permanentes e Reservas Legais | SOARES-FILHO, *et al* (2014); MMA (2017); BENINI; ADEODATO, (2017); |

| CLASSE BIOFIN | SUBCLASSE BIOFIN REPRESENTATIVA | ABORDAGEM UTILIZADA | FONTE DOS DADOS |
|---|---|---|---|
| **CLASSE 9 USO SUSTENTÁVEL** | 9.1. Agrobiodiversidade<br>9.2. Agricultura Sustentável<br>9.5 Manejo Florestal Sustentável<br>9.6 Gestão Sustentável da terra<br>9.8. Pastagens Sustentáveis | Estimativa de implementação das metas do Programa Agricultura de Baixo Carbono - ABC equivalentes as subclasses representativas | FGV (2019) |

Dessa forma, a primeira etapa deste estudo foi o somatório dos gastos estimados para as diferentes classes BIOFIN. Esta primeira etapa foi calculada a partir dos dados definidos como representativos de cada classe. Assim, foram cálculos os gastos ideais para cada uma das classes, no período de 2000 a 2019.

$$NFB = \sum GIclasse1, GIclasse2, GIclasse3, \ldots GIclasse9$$

Onde,

**NFB =** Necessidade de Financiamento para Conservação da Biodiversidade

**GIclasse 1 =** estimativas de aumento dos gastos com Ciência e Tecnologia C&T $Gclasse1 = \frac{1}{10} GC\&TBio$

**GIclasse 2 =** estimados com base no aumento dos gastos com Ciência e Tecnologia C&T $Gclasse2 = \frac{9}{10} GC\&TBio$

**GIclasse 3 =** estimados a partir de dados relacionados aos custos do setor governamental no Brasil para combater 16 espécies invasoras (Adelino *et al*., 2021)

**GIclasse 4 =** calculados a partir de dados da estimativa de custo de oportunidade da terra (Young, 2016), multiplicado pelo passivo de áreas para restaurar em propriedades a partir de 10 hectares (Soares-Filho *et al*., 2014) $GIclasse4 = Coport\ XPassivo<10h$

**GIclasse 6 =** calculados a partir de dados relacionados aos custos necessários para atender à universalização dos serviços de coleta e tratamento de esgoto para 5.570 cidades brasileiras (ANA, 2017)

**GIclasse 7 =** calculados a partir de: a) modelagem de gastos ideais para implementação de UCs federais (Muanis; Serrão; Geluda, 2009); b) custo para regularização de terras privadas existentes nos limites das UCs federais e da área de terras privadas em processo de regulamentação $GIclasse7 = Custos\ Ideais\ UCs + (Terras\ Privadas * Valor\ da\ Terra\ Nua)$

**GIclasse 8 =** calculados com base no passivo ambiental referente a APP e RL (Soares-Filho *et al*., 2014), multiplicado pelos custos de restauração, considerando-se as diferenças de biomas (Benini; Adeodato, 2017) e potenciais de regeneração natural (MMA, 2017)

**GIclasse 9 =** estimados com base na meta de aplicação de recursos do Plano de Agricultura de Baixo Carbono (ABC) (FGV, 2019)

A segunda etapa prevista na FNA é o cálculo da Lacuna de Financiamento (GAP). Essa etapa foi realizada a partir da comparação com os gastos executados pelo governo federal em cada uma das classes BIOFIN. Adicionalmente, foram incorporados os investimentos realizados nos níveis estadual e municipal em tratamento e coleta de esgoto. Essa adição foi necessária, uma vez que os custos estimados aqui para a Classe 6 incidem não apenas sobre o governo federal. Dessa forma temos:

$$GAP = NFB - (BER + InvSNIS)$$

Onde,
**GAP =** Lacuna de Financiamento para Conservação da Biodiversidade
**NFB =** Necessidade de Financiamento para Conservação da Biodiversidade
**BER =** Gastos Totais em Biodiversidade do Governo Federal
**InvSNIS =** Investimentos em Tratamento de Esgoto por parte de prestadoras em nível estadual e municipal (variável FN024 do SNIS)

A segunda etapa do trabalho foi o cálculo da lacuna de financiamento ponderada pelos fatores BIOFIN. Para aqueles gastos em classes baseados em apenas uma subclasse BIOFIN, foi utilizado o peso específico da subclasse. Para as estimativas cujos custos se basearam em dados relacionados com mais de uma subclasse, utilizou-se a média dos pesos das subclasses representativas.

Assim:

$$CCB_{pond} = \sum (GIclasse1 * 0{,}25, GIclasse2 * 1, GIclasse3 * 1, GIclasse4 * 0{,}25, GIclasse6 * 0{,}065, GIclasse7 * 1, GIclasse8 * 0{,}25, GIclasse9 * 0{,}49)$$

E logo,

$$GAP_{pond} = NFB_{pond} - (BER_{pond} + InvSNIS_{pond})$$

Onde,
**GAP*pond* =** Lacuna de Financiamento para Conservação da Biodiversidade, ponderada pelos fatores BIOFIN
**NFB*pond* =** Necessidade de Financiamento para Conservação da Biodiversidade ponderada pelos fatores BIOFIN
**BER*pond* =** Gastos Totais em Biodiversidade do Governo Federal ponderados
**InvSNISpond =** Investimentos em Tratamento de Esgoto por parte de prestadoras em nível estadual e Municipal (Variável FN024 do SNIS), ponderados pela média dos fatores aplicados à Classe 6

Já a terceira etapa do trabalho buscou sistematizar sugestões para o Financiamento da Biodiversidade (BFP) baseada na metodologia BIOFIN, tendo entre suas fases: na primeira, revisamos documentos oficiais, relatórios de pesquisa e a literatura acadêmica referente ao financiamento com potencial de contribuir para a conservação da biodiversidade no Brasil. As soluções escolhidas foram aquelas com direcionamento para uma ou mais das nove classes de gastos da abordagem BIOFIN. Com base nesses critérios, foram selecionadas as seguintes fontes de financiamento:

- Títulos verdes: obtidos no banco de dados da Climate Bonds Initiative;
- Bancos de desenvolvimento internacionais: retirados do Painel da Comissão de Financiamento Externo (COFIEX). Para tanto foram selecionados apenas os projetos relacionados a saneamento;
- Fundos verdes internacionais: dados retirados da base de dados do Climate Funds Update, com dados de recursos destinados ao Brasil entre 2007 e 2021;
- Reforma de subsídios federais: obtidos nos relatórios e bancos de dados do Orçamento de Subsídios da União;
- Instituições financeiras de desenvolvimento nacionais: foram contabilizados aqueles considerados como economia verde por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- Fundos fiduciários para conservação: foram utilizados os dados de recursos disponíveis em diferentes fundos direcionados a Unidades de Conservação no Brasil (Machado; Young; Clauzet, 2020);
- Cotas de reserva ambiental: foram obtidas de estimativas feitas em nível nacional (Rajão; Soares-Filho, 2015; Young; Junior, 2017);
- Multas ambientais federais: dados retirados do portal de dados abertos do governo por meio do pacote Ibamam (Cruz Neto; Milz; Macedo, 2021);
- Visitação de Unidades de Conservação: os dados foram obtidos a partir de Semeia, 2021; Souza; Simões, 2019;
- Reformulação do Imposto Territorial Rural (ITR): provenientes do estudo de Fendrich *et al.*, 2022.

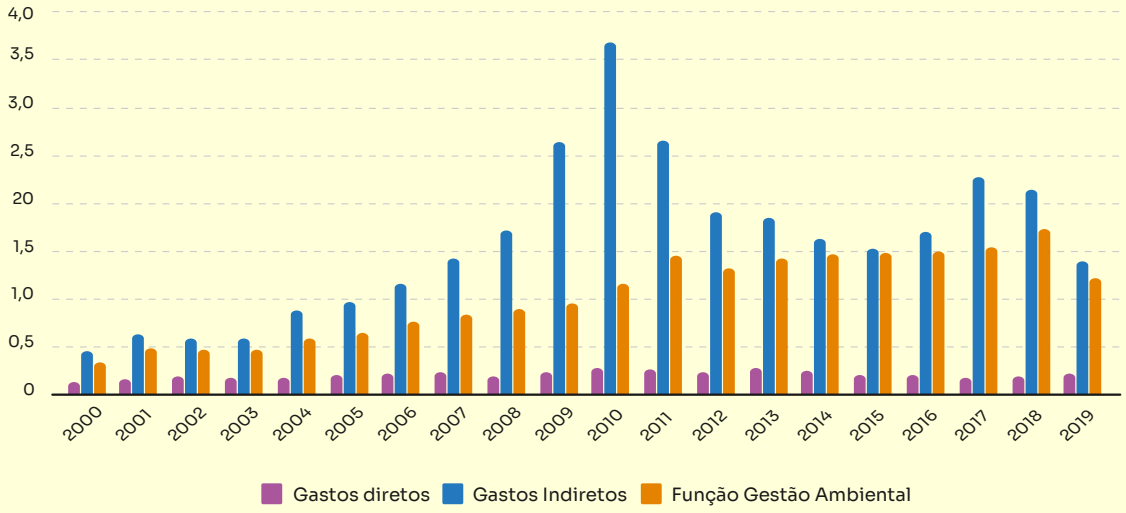
# 2. Levantamento de gastos em biodiversidade

A análise dos gastos federais com biodiversidade entre 2000 e 2019 revela a predominância de despesas consideradas indiretas. Os gastos diretos oscilaram entre R$ 99,7 milhões (2000) e R$ 247 milhões (2010), com média anual de R$ 176 milhões. Já os gastos indiretos variaram de R$ 514 milhões a R$ 3,6 bilhões no mesmo período, com média anual de R$ 1,5 bilhão, correspondendo os diretos a apenas 12,2% do total. Após crescimento entre 2000 e 2010, observou-se queda nos aportes. Em termos relativos, os Gastos Totais em Biodiversidade (GTB) representaram em média 0,029% do PIB e 0,146% do Gasto Total Federal (GTF), enquanto os Gastos Diretos em Biodiversidade (GDB) corresponderam a 0,006% do PIB e 0,029% do GTF. Em valores per capita, a média anual foi de R$ 5,28 para o GTB e R$ 0,92 para o GDB (Tabela 1).

Além de diagnosticar a situação dos gastos públicos voltados à conservação da biodiversidade, a iniciativa BIOFIN busca mensurar o impacto real desses investimentos e possibilitar análises comparativas entre países (UNDP, 2016). No Brasil, entre 2000 e 2019, os gastos federais totais com biodiversidade somaram R$ 34,6 bilhões. No entanto, quando ponderado segundo a metodologia BIOFIN, que considera o grau de efetividade das despesas em relação à conservação, esse valor é reduzido a R$ 20,4 bilhões. Essa diferença evidencia que parte dos recursos classificados como voltados à biodiversidade não tem esse objetivo como foco principal.

A maior parte dos gastos concentrou-se na Classe 5 – Biodiversidade e planejamento do desenvolvimento, com R$ 15,9 bilhões em valores nominais e R$ 11,6 bilhões em valores ponderados, compostos por despesas administrativas e de apoio. Em seguida, a Classe 9 – Uso sustentável acumulou R$ 6,2 bilhões, com um impacto ponderado de R$ 2,9 bilhões, englobando ações como agricultura orgânica e pesca sustentável. A Classe 6 – Gestão da poluição apresentou R$ 4 bilhões em recursos executados, mas com impacto ponderado significativamente menor, de apenas R$ 36,7 milhões. Já a Classe 7 – Áreas protegidas e outras medidas de conservação teve R$ 2,47 bilhões executados, com impacto praticamente equivalente (R$ 2,45 bilhões), indicando alta efetividade na destinação dos recursos.

**FIGURA 2** – Gastos públicos agrupados de acordo com a função gestão ambiental e de acordo com a classificação BIOFIN em diretos a biodiversidade no orçamento federal brasileiro entre 2000 e 2019




**Fonte:** Elaboração própria.

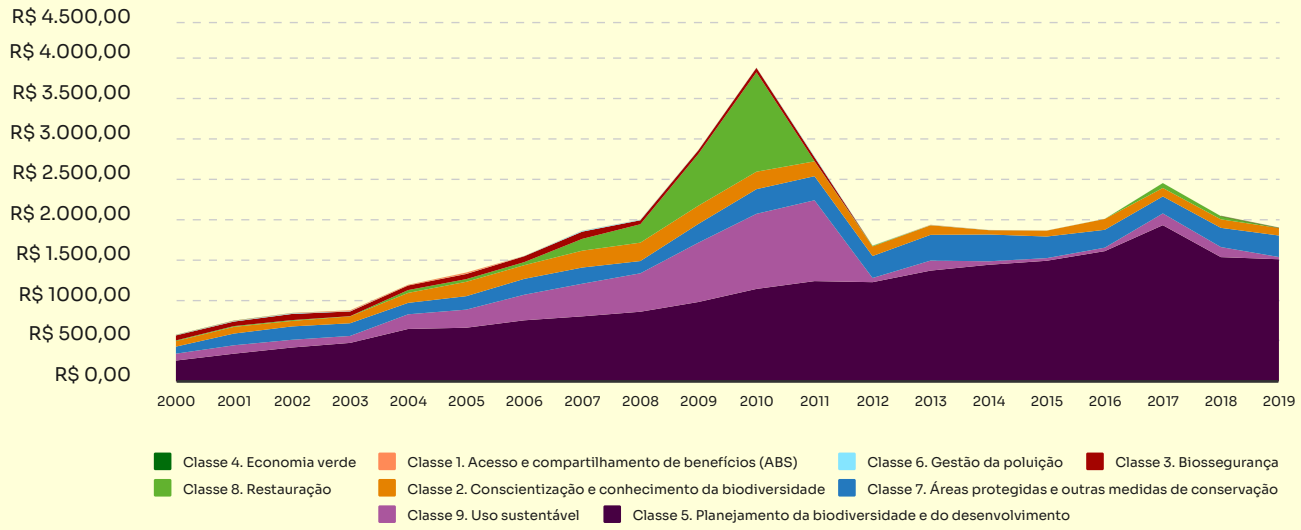
**TABELA 1** – Indicadores de gastos totais em biodiversidade ponderados e gastos diretos entre os anos 2000 e 2019

| ANO | PRODUTO INTERNO BRUTO – PIB* (R$) | GASTO TOTAL FEDERAL – GTF (R$) | GASTOS TOTAIS EM BIODIVERSIDADE - GTB PONDERADOS (R$) | GASTOS DIRETOS EM BIODIVERSIDADE - GDB (R$) | GTB/ PIB (%) | GDB/ PIB (%) | GTB/ GTF (%) | GDB/ GTF (%) | GTB PER-CAPTA (R$) | GDB PER-CAPTA (R$) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 1.199.092.070.940,21 | 339.867.710.701,85 | 323.949.947,99 | 99.691.564,38 | 0,027 | 0,008 | 0,095 | 0,029 | 1,89 | 0,58 |
| 2001 | 1.315.755.467.830,93 | 242.570.581.683,85 | 422.913.031,41 | 129.599.502,96 | 0,032 | 0,010 | 0,174 | 0,053 | 2,43 | 0,75 |
| 2002 | 1.488.787.255.158,37 | 166.545.339.242,30 | 475.924.920,51 | 153.853.545,29 | 0,032 | 0,010 | 0,286 | 0,092 | 2,70 | 0,87 |
| 2003 | 1.717.950.396.424,49 | 299.711.582.728,88 | 494.284.256,80 | 141.748.716,43 | 0,029 | 0,008 | 0,165 | 0,047 | 2,77 | 0,79 |
| 2004 | 1.957.751.212.962,57 | 374.052.616.552,19 | 671.518.387,78 | 146.359.237,79 | 0,034 | 0,007 | 0,180 | 0,039 | 3,71 | 0,81 |
| 2005 | 2.170.584.503.422,14 | 614.024.783.912,42 | 756.679.916,59 | 172.531.793,77 | 0,035 | 0,008 | 0,123 | 0,028 | 4,13 | 0,94 |
| 2006 | 2.409.449.922.072,06 | 1.159.540.795.660,86 | 872.107.698,88 | 190.201.451,53 | 0,036 | 0,008 | 0,075 | 0,016 | 4,70 | 1,02 |
| 2007 | 2.720.262.937.838,32 | 814.431.395.375,12 | 1.047.775.301,62 | 204.800.888,87 | 0,039 | 0,008 | 0,129 | 0,025 | 5,58 | 1,09 |
| 2008 | 3.109.803.089.046,29 | 611.449.018.881,37 | 1.124.307.309,81 | 158.732.010,62 | 0,036 | 0,005 | 0,184 | 0,026 | 5,93 | 0,84 |
| 2009 | 3.333.039.355.422,42 | 927.101.383.182,71 | 1.609.088.283,94 | 192.273.093,44 | 0,048 | 0,006 | 0,174 | 0,021 | 8,40 | 1,00 |
| 2010 | 3.885.847.000.000,00 | 699.714.800.982,05 | 2.181.436.931,17 | 247.922.477,61 | 0,056 | 0,006 | 0,312 | 0,035 | 11,29 | 1,28 |
| 2011 | 4.376.382.000.000,00 | 705.072.248.868,13 | 1.563.980.341,16 | 232.786.177,64 | 0,036 | 0,005 | 0,222 | 0,033 | 8,02 | 1,19 |
| 2012 | 4.814.760.000.000,00 | 842.005.249.224,18 | 944.961.732,78 | 192.267.590,84 | 0,020 | 0,004 | 0,112 | 0,023 | 4,81 | 0,98 |
| 2013 | 5.331.619.000.000,00 | 835.286.244.957,54 | 1.089.048.391,63 | 245.349.014,47 | 0,020 | 0,005 | 0,130 | 0,029 | 5,50 | 1,24 |
| 2014 | 5.778.953.000.000,00 | 985.054.827.095,84 | 1.053.085.420,37 | 212.521.249,69 | 0,018 | 0,004 | 0,107 | 0,022 | 5,28 | 1,07 |

| ANO | PRODUTO INTERNO BRUTO – PIB* (R$) | GASTO TOTAL FEDERAL – GTF (R$) | GASTOS TOTAIS EM BIODIVERSIDADE – GTB PONDERADOS (R$) | GASTOS DIRETOS EM BIODIVERSIDADE – GDB (R$) | GTB/ PIB (%) | GDB/ PIB (%) | GTB/ GTF (%) | GDB/ GTF (%) | GTB PER-CAPTA (R$) | GDB PER-CAPTA (R$) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2015 | 5.995.787.000.000,00 | 610.244.557.670,40 | 1.049.105.544,19 | 173.952.957,62 | 0,017 | 0,003 | 0,172 | 0,029 | 5,22 | 0,87 |
| 2016 | 6.269.328.000.000,00 | 1.182.155.652.489,61 | 1.130.340.133,55 | 166.231.599,29 | 0,018 | 0,003 | 0,096 | 0,014 | 5,59 | 0,82 |
| 2017 | 6.585.479.000.000,00 | 2.293.100.844.716,27 | 1.379.165.404,76 | 136.255.256,67 | 0,021 | 0,002 | 0,060 | 0,006 | 6,78 | 0,67 |
| 2018 | 7.004.141.000.000,00 | 1.940.681.914.680,89 | 1.149.468.232,42 | 152.900.256,33 | 0,016 | 0,002 | 0,059 | 0,008 | 5,61 | 0,75 |
| 2019 | 7.389.131.000.000,00 | 1.717.050.241.078,69 | 1.067.422.379,07 | 184.365.592,95 | 0,014 | 0,002 | 0,062 | 0,011 | 5,18 | 0,90 |

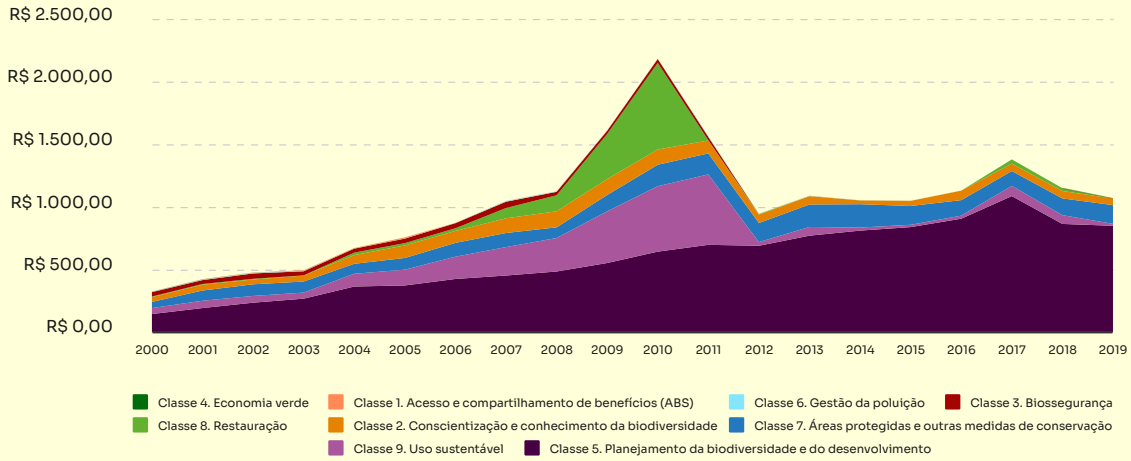
**Fonte:** Elaboração própria.
*PIB a preços de mercado disponível em: IPEADATA.
**População do Brasil e projeções disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps//populacao/projecao/.

**FIGURA 3 – Gastos públicos federais em biodiversidade classificados pela metodologia BIOFIN**




**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do SIOP, com valores pagos deflacionados pelo IPCA para o ano 2019.

**FIGURA 4 – Gastos públicos federais em biodiversidade classificados e ponderados pela metodologia BIOFIN**




**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do SIOP, com valores pagos deflacionados pelo IPCA para o ano 2019 e ponderados pelos fatores BIOFIN

A análise dos gastos federais segundo a classificação BIOFIN evidencia disparidades significativas entre as classes. A Classe 8 – Restauração concentrou o maior volume de despesas (R$ 2,8 bilhões), com impacto ponderado de R$ 1,4 bilhão, enquanto a Classe 2 – Conscientização e conhecimento registrou impacto de R$ 1,48 bilhão. Por outro lado, as Classes 4 – Economia verde, 3 – Biossegurança e 1 – Acesso e compartilhamento de benefícios apresentaram os menores volumes e impactos, com destaque para a baixa efetividade da primeira (R$ 818 milhões em gastos, mas apenas R$ 4,2 milhões de impacto).

Verificou-se crescimento dos gastos na primeira década analisada, seguido de retração nos anos posteriores, o que preocupa diante do caráter de bem público da biodiversidade (Helm; Hepburn, 2014). Como destacam Samuelson (1954) e Dantas *et al*. (2014), o financiamento estatal é crucial para assegurar sua provisão, e a escassez de recursos figura como principal barreira ao cumprimento das metas internacionais (Waldron *et al*., 2013).

O pico de gastos em 2010 decorreu de programas federais relacionados a desastres naturais e pesca sustentável, associados às Classes 8 e 9, respectivamente (UFSC; CEPED, 2013; Resolução MTE nº 657/2010). No entanto, os investimentos permaneceram distantes da meta de 0,5% do PIB recomendada pela CDB (2014), variando entre 0,006% e 0,029% (Seidl *et al*., 2020), e inferiores também em termos per capita (Tridapalli *et al*., 2012).

O estudo evidenciou o predomínio da Classe 5 – Biodiversidade e planejamento do desenvolvimento, que concentra cerca de 45% dos gastos entre 2000 e 2009, chegando a 73% entre 2010 e 2019, em função de despesas obrigatórias com pessoal (WWF-Brasil, 2018). Tal composição orçamentária limita os recursos disponíveis para ações finalísticas.

A Classe 9 – Uso sustentável, embora representasse 13% dos gastos em média, sofreu redução drástica após 2012, o que contraria diretrizes voltadas à agroindústria sustentável (Levis *et al*., 2020). Já a Classe 7 – Áreas protegidas, com média anual de R$ 122 milhões, manteve estabilidade, mas sem acompanhar a expansão das Unidades de Conservação (CNUC, 2020), em linha com a tendência global de subfinanciamento (Blackman; Pfaff; Robalino, 2015; Dziba *et al*., 2019).

Por fim, os recursos destinados à Classe 8 – Restauração foram considerados insuficientes frente às estimativas de recomposição do passivo ambiental, que giram entre R$ 165 bilhões e R$ 196 bilhões para cerca de 18,8 milhões de hectares (Kishinami *et al*., 2016; Young *et al*., 2016), mesmo após a redução da área a ser restaurada com a revisão do Código Florestal (Soares-Filho *et al*., 2014). Os investimentos atuais não permitem o cumprimento das metas da NDC brasileira (Brasil, 2015).

## 3. Estimativa das necessidades de financiamento para conservação

A análise revelou uma Necessidade de Financiamento para a Conservação da Biodiversidade (NFB) estimada em aproximadamente R$ 478 bilhões ao longo de 20 anos, com uma média anual de R$ 23 bilhões. A maior parte dessa demanda concentrou-se nas Classes 9 – Uso sustentável (R$ 197 bilhões) e 6 – Gestão da poluição (R$ 149,5 bilhões), seguidas pelas Classes 8 – Restauração (R$ 88,3 bilhões), 2 – Conscientização e conhecimento (R$ 25,9 bilhões), 7 – Áreas protegidas (R$ 9,3 bilhões), 4 – Economia verde (R$ 3,2 bilhões), 1 – Acesso e compartilhamento de benefícios (R$ 2,9 bilhões) e 3 – Biossegurança (R$ 2,3 bilhões) (Figura 5).

Em termos relativos, essa necessidade corresponde, em média, a 0,8% do PIB brasileiro. Tal proporção ultrapassa a recomendação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que indica um investimento de 0,5% do PIB global em conservação (CBD, 2014). Essa demanda também representaria cerca de 4,02% do orçamento federal. Embora esse percentual possa parecer elevado, especialmente se comparado a estudos restritos a áreas protegidas, destaca-se que os principais componentes da NFB envolvem atividades com repercussões econômicas e sociais significativas, como o uso sustentável de recursos naturais e o saneamento básico.

A comparação entre as necessidades de financiamento para a conservação da biodiversidade no Brasil e as estimativas globais demonstra que necessidade anual média brasileira de R$ 23 bilhões corresponde a cerca de 0,61% a 0,82% das necessidades globais, estimadas entre R$ 2,9 trilhões e R$ 3,8 trilhões (Deutz *et al*., 2020). Embora essa proporção pareça modesta, considerando a biodiversidade e a extensão territorial brasileira (Lewinsohn; Prado, 2014), os custos elevados nos países desenvolvidos podem justificar a disparidade.

A Classe 7 – Áreas protegidas demanda R$ 463,4 milhões/ano (R$ 9,5 bilhões totais), valor inferior a estimativas nacionais mais abrangentes (Silva *et al*., 2021a), reflexo do escopo restrito desta análise (TCU, 2020). Classes como 9 – Uso sustentável, 8 – Restauração e 4 – Economia verde concentram suas necessidades em paisagens produtivas (Venter *et al*., 2016). A Classe 9 requer R$ 9,8 bilhões/ano, entre 0,42% e 0,6% das necessidades globais (Deutz *et al*., 2020a), voltando-se à sustentabilidade da agropecuária e pesca (Ellis *et al*., 2010). Já a Classe 8 demanda R$ 4,4 bilhões/ano, voltados à recomposição do passivo ambiental reduzido a 16,5 milhões de hectares (Soares-Filho *et al*., 2014), com custos elevados devido à fragmentação ecológica (Crouzeilles *et al*., 2017).

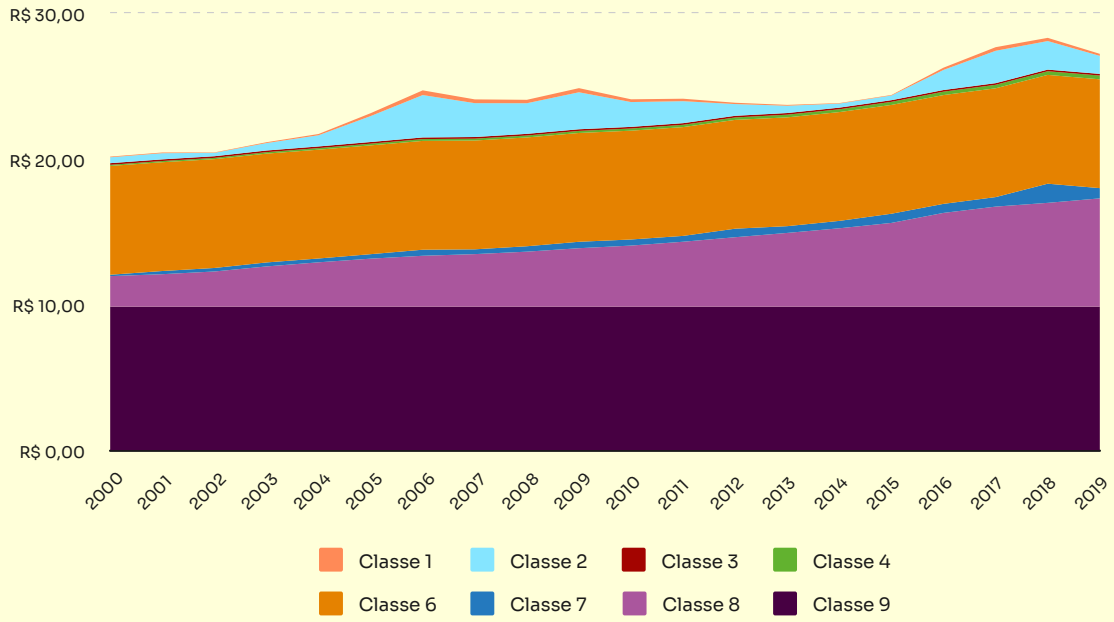
Tais necessidades se alinham à NDC brasileira (Brasil, 2015) e seus instrumentos, como PROVEG e PLANAVEG (Brasil, 2017), exigindo políticas públicas voltadas especialmente aos pequenos produtores. A Classe 4 requer R$ 157,8 milhões/ano para subsidiar práticas sustentáveis via PSA (Deutz *et al*., 2020b), complementando as ações das Classes 8 e 9.

Na Classe 3 – Biossegurança, estima-se uma demanda de R$ 112 milhões/ano, com foco no controle de espécies exóticas invasoras, cujos impactos no Brasil são estimados em R$ 9,97 bilhões/ano (Adelino *et al*., 2021), afetando agricultura e saúde pública (Pozebon *et al*., 2020; Marcondes; Ximenes, 2016). A Classe 6 – Gestão da poluição requer R$ 7,4 bilhões/ano, justificado pelo histórico déficit em saneamento (SNIS, 2020), com o país ocupando a 96ª posição global (Wendling *et al*., 2020).

A Classe 2 – Conscientização e conhecimento, com demanda de R$ 1,3 bilhão/ano, é essencial para decisões embasadas em evidências científicas (Ferraro; Pattanayak, 2006; Sutherland *et al*., 2019). Já a Classe 1 – Acesso e compartilhamento de benefícios (ABS) destaca o potencial econômico da biodiversidade nacional ainda subutilizada (Joly *et al*., 2019).

A comparação entre necessidades e gastos efetivos revelou um gap de financiamento superior a R$ 411 bilhões nos últimos 20 anos, 4,9 vezes maior que os investimentos federais, estaduais e municipais somados. As maiores lacunas foram observadas nas Classes 9 (30,8x), 1 (30,4x) e 8 (29,6x); e as menores nas Classes 6 (1,8x) e 4 (2,8x).

**FIGURA 5 – Necessidade de financiamento para conservação da biodiversidade no Brasil de acordo com as classes BIOFIN entre os anos de 2000 e 2019**




**Fonte:** Elaboração própria.

**TABELA 2 – Lacuna de financiamento para conservação da biodiversidade (GAP) no Brasil para os anos de 2000 a 2019 (em R$ de 2019)**

| CLASSE BIOFIN | BER + SNIS (R$) | NFB (R$) | LACUNA DE FINANCIAMENTO (GAP) (R$) |
|---|---|---|---|
| Classe 9. Uso sustentável | 6.201.181.510,80 | 197.000.000.000,00 | 190.798.818.489,21 |
| Classe 8. Restauração | 2.883.649.565,15 | 88.326.745.808,81 | 85.443.096.243,67 |
| Classe 7. Áreas protegidas e outras medidas de conservação | 2.468.842.756,89 | 9.572.841.859,57 | 7.103.999.102,68 |
| Classe 6. Gestão da poluição | 52.778.577.909,26 | 149.496.000.000,00 | 96.717.422.090,74 |
| Classe 5. Planejamento da biodiversidade e do desenvolvimento | 15.936.731.908,55 | | |
| Classe 4. Economia verde | 818.310.492,51 | 3.157.345.664,82 | 2.339.035.172,31 |
| Classe 3. Biossegurança | 410.764.920,73 | 2.250.772.292,24 | 1.840.007.371,51 |

| CLASSE BIOFIN | BER + SNIS (R$) | NFB (R$) | LACUNA DE FINANCIAMENTO (GAP) (R$) |
|---|---|---|---|
| Classe 2. Conscientização e conhecimento da biodiversidade | 1.797.113.760,16 | 25.953.117.556,05 | 24.156.003.795,89 |
| Classe 1. Acesso e compartilhamento de benefícios (ABS) | 91.756.327,42 | 2.883.679.728,45 | 2.791.923.401,03 |
| **Total** | **83.386.929.151,47** | **478.640.502.909,94** | **411.190.305.667,03** |

A lacuna média anual de financiamento para a conservação da biodiversidade no Brasil foi estimada em R$ 20,5 bilhões, totalizando R$ 411 bilhões em 20 anos. Esse valor corresponde a 0,72% do gap global anual (R$ 2,86 trilhões) e representa, em média, 0,72% do PIB e 3,68% do orçamento federal entre 2000 e 2019 (Deutz *et al*., 2020a).

A Classe 9 – Uso sustentável apresentou o maior déficit absoluto (R$ 190,7 bilhões), 30,7 vezes superior aos recursos atuais. Esse valor é comparável ao crédito rural da safra 2018/2019 (R$ 191,1 bilhões), dos quais apenas R$ 2 bilhões foram alocados ao Programa ABC (FGV, 2019), indicando potencial para redirecionamento interno de recursos.

A concretização das metas de conservação até 2030 dependerá de reformas significativas, como o fim de subsídios prejudiciais e a integração da biodiversidade à gestão de riscos privados (Tobin-de la Puente; Mitchell, 2021). A Classe 1 – ABS possui o segundo maior gap proporcional (R$ 2,79 bilhões, 30,4 vezes), seguida da Classe 2 – Conscientização e conhecimento – com R$ 24,1 bilhões (13,4 vezes), refletindo os impactos do desinvestimento em ciência e tecnologia (Fernandes *et al*., 2017).

A subvalorização da pesquisa científica, especialmente em um país megadiverso, é estratégica e contraditória. A integração entre ciência e saberes locais é essencial para soluções sustentáveis (Joly *et al*., 2019). A Classe 8 – Restauração possui o terceiro maior gap proporcional (R$ 85,4 bilhões, 29,6 vezes), com custos elevados já apontados por estudos anteriores (Kishinami *et al*., 2016; Young *et al*., 2016; Benini; Adeodato, 2017). Estratégias eficientes podem reduzir custos e ampliar benefícios (Strassburg *et al*., 2019).

A Classe 3 – Biossegurança apresenta déficit de R$ 1,8 bilhão (4,48 vezes), destacando a vulnerabilidade do país frente às invasões biológicas (Early *et al*., 2016; Hogue; Breon, 2022). A Classe 7 – Áreas protegidas tem um gap de R$ 7,1 bilhões (2,87 vezes), reforçando sua importância como estratégia prioritária de conservação, com déficits semelhantes aos de outras análises (Bovarnick *et al*., 2010; Silva *et al*., 2021b; Waldron *et al*., 2020).

A Classe 4 – Economia verde possui um gap de R$ 2,3 bilhões (2,8 vezes), menor em valor, mas com desafios relacionados à continuidade fiscal dos subsídios via PSA. Apesar disso, o instrumento pode alinhar incentivos entre conservação e produção (Tobin-de la Puente; Mitchell, 2021), frente aos subsídios globais ambientalmente prejudiciais (OECD, 2020; Koplow; Steenblik, 2022).

Por fim, a Classe 6 – Gestão da poluição apresenta o segundo maior déficit absoluto (R$ 96,7 bilhões), mas o menor gap proporcional (1,8 vez), influenciado pela inclusão de gastos estaduais. Os desafios persistem, com impactos significativos sobre a biodiversidade e saúde, agravados pela retração do financiamento federal em saneamento (Sousa; Gomes, 2019).

Seguindo a metodologia BIOFIN, é possível mensurar a lacuna de financiamento em termos do impacto relativo na conservação da biodiversidade. Dessa forma, a ponderação demonstra que a lacuna de financiamento nos 20 anos analisados foi de cerca de R$ 155 bilhões. Esse valor equivale a 6,6 vezes o total de gastos com biodiversidade em nível federal ponderados pelos fatores BIOFIN (Tabela 3).

**TABELA 3 – Lacuna de financiamento para conservação da biodiversidade (GAP) no Brasil para os anos de 2000 a 2019**

| | BER + SNISPOND (R$) | NFBPOND (R$) | LACUNA DE FINANCIAMENTO (GAP) (R$) |
|---|---|---|---|
| Classe 9. Uso sustentável | 2.936.407.542,35 | 96.530.000.000,00 | 93.593.592.457,65 |
| Classe 8. Restauração | 1.403.514.428,48 | 22.081.686.452,20 | 20.678.172.023,72 |
| Classe 7. Áreas protegidas e outras medidas de conservação | 2.455.814.087,16 | 9.572.841.859,57 | 7.117.027.772,41 |
| Classe 6. Gestão da poluição | 3.172.294.345,66 | 9.717.240.000,00 | 6.544.945.654,34 |
| Classe 5. Planejamento da biodiversidade e do desenvolvimento | 11.648.430.715,89 | | |
| Classe 4. Economia verde | 4.238.734,20 | 789.336.416,21 | 785.097.682,01 |
| Classe 3. Biossegurança | 410.764.920,73 | 2.250.772.292,24 | 1.840.007.371,51 |
| Classe 2. Conscientização e conhecimento da biodiversidade | 1.480.231.071,45 | 25.953.117.556,05 | 24.472.886.484,60 |
| Classe 1. Acesso e compartilhamento de benefícios (ABS) | 30.465.052,02 | 720.919.932,11 | 690.454.880,09 |
| **Total** | **23.542.160.897,93** | **167.615.914.508,38** | **155.722.184.326,33** |

A ponderação dos dados obtidos permite inferir sobre prioridades estratégicas de investimento e sobre a eficácia relativa de alocação dos recursos voltados à

conservação da biodiversidade. Observa-se que as classes com maiores exigências financeiras, como a Classe 9 e a Classe 6, tendem a receber menor prioridade em razão de seus impactos considerados mais indiretos sobre a biodiversidade. A metodologia BIOFIN, embora útil, suscita questionamentos quanto à adequação de seus fatores de ponderação para realidades específicas como a brasileira. Ainda assim, existe convergência entre suas classificações e os principais vetores globais de perda de biodiversidade: destruição de habitats, sobre-exploração, espécies invasoras, poluição e mudanças climáticas (Hogue; Breon, 2022).

A literatura já demonstrava que a ação humana tem moldado os ecossistemas por milênios (Ellis *et al*., 2010), e que essas alterações estão associadas ao uso da terra com fins socioeconômicos (Xu; Xiao, 2022). Como resultado, áreas naturais persistem, em geral, em regiões de menor interesse econômico. Nesse contexto, áreas protegidas seguem sendo os instrumentos mais eficazes para preservar ecossistemas e os serviços a eles relacionados (Silva *et al*., 2021), embora ações de restauração sejam igualmente necessárias frente à escala das alterações humanas (Chazdon *et al*., 2009).

Esse cenário reforça o peso atribuído às classes 7 (Áreas protegidas), 8 (Restauração) e 9 (Uso sustentável), todas voltadas ao enfrentamento da principal ameaça à biodiversidade: a destruição de habitats. O destaque à Classe 2 (Conscientização e Conhecimento) também é justificado, dado seu papel fundamental na mitigação da sobre-exploração – segunda maior ameaça à biodiversidade – por meio do aprimoramento do conhecimento científico sobre espécies e ecossistemas (Chazdon *et al*., 2009; Kearney *et al*., 2022; Liu *et al*., 2022).

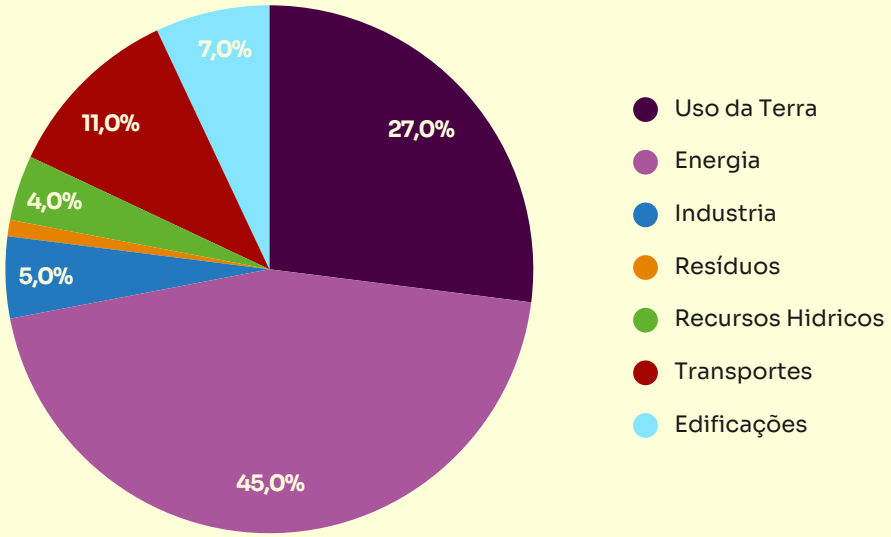
A crescente evidência de que o subfinanciamento constitui uma barreira crítica à conservação da biodiversidade em escala global (Anyango-Van Zwieten, 2021; Waldron *et al*., 2013) é particularmente relevante para países megadiversos como o Brasil, cuja situação exige atenção prioritária (Waldron *et al*., 2013). Os resultados aqui apresentados fornecem a primeira estimativa abrangente das necessidades de financiamento para a conservação da biodiversidade no país, totalizando aproximadamente R$ 470 bilhões em duas décadas – montante significativamente superior às estimativas anteriores, que geralmente restringiam-se às Unidades de Conservação (Deutz *et al*., 2020b; Picoli, 2011; Silva *et al*., 2021). Considerando que apenas 13,3% dos estudos sobre conservação apresentam estimativas quantitativas (White *et al*., 2022), o presente trabalho contribui de maneira inédita e relevante para a agenda de financiamento ambiental no Brasil.

# 4. Fontes de financiamento para conservação da biodiversidade no Brasil

Os dados das diferentes fontes potenciais de financiamento demonstraram recursos já existentes da ordem de mais de R$ 50 bilhões anuais, espalhados entre recursos já existentes e recursos potenciais em dez soluções financeiras elencadas.

**Títulos verdes (*green bonds*):** entre os anos de 2015 e 2021 emitiu-se o equivalente a R$ 36,3 bilhões em títulos verdes por instituições no Brasil. A maior destinação desses títulos, 45% do valor (R$ 16,3 bilhões), foi direcionada a títulos emitidos por projetos do setor de energia. Em segundo lugar, com 27% (R$ 9,79 bilhões) dos recursos destinados, ficou o setor de Uso da Terra. De maneira complementar ficaram os setores de Transportes (11% – R$ 3,99 bilhões); Edificações (7% – R$ 2,53 bilhões); Indústria (5% – R$ 1,81 bilhão); Recursos hídricos (4% – R$ 1,45 bilhão); Resíduos (1% – R$ 362 milhões) (Figura 6).

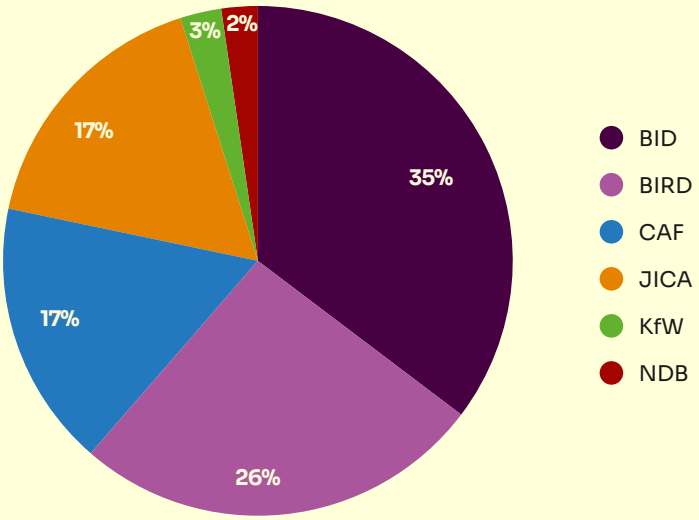
**FIGURA 6 – Distribuição dos recursos oriundos de títulos verdes emitidos no Brasil por área entre os anos de 2015 e 2021**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Agências de desenvolvimento internacionais:** essas agências e instituições financeiras internacionais aportaram ou garantiram recursos para projetos no Brasil da ordem de R$ 8,7 bilhões entre os anos de 2010 e 2020. Esses recursos foram para projetos relacionados à água e saneamento. Os recursos destinaram-se a entes subnacionais (estados e municípios). As principais fontes de recursos foram o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com 35% (ou R$ 3,08 bilhões); o Banco Mundial (BIRD), com 26% (R$ 2,27 bilhões); o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), com 17% (R$ 1,47 bilhão); e a Agência Japonesa de Cooperação (JICA), com 17% (R$ 1,46 bilhão) (Figura 7).

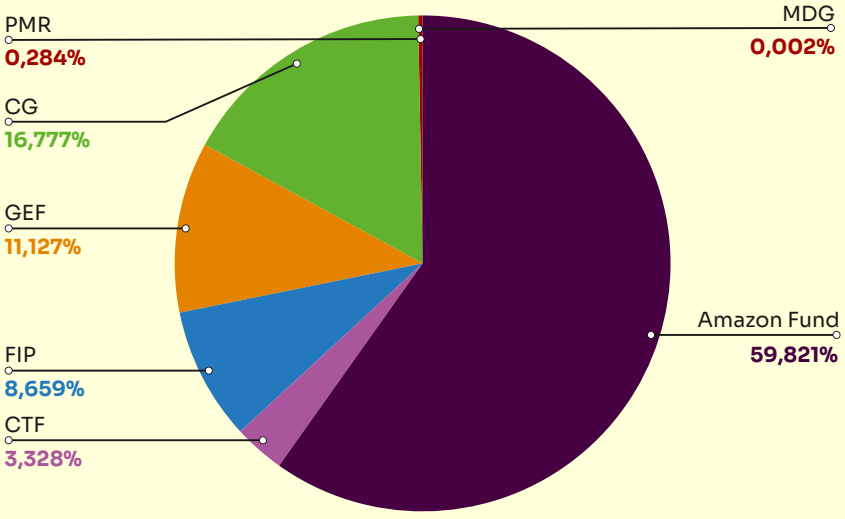
**FIGURA 7 – Distribuição dos recursos de agências e bancos de desenvolvimento internacional para projetos com vinculação ambiental entre os anos de 2010 e 2020**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Fundos verdes internacionais:** os recursos provenientes desses fundos verdes destinados ao Brasil foram da ordem de R$ 4,75 bilhões entre os anos de 2009 e 2021. O maior doador foi o Fundo Amazônia, com cerca de R$ 2,84 bilhões, o equivalente a 59,8% do total. Além dele, o Green Climate Fund (GCF), com R$ 797 milhões; o Global Environmental Facility (GEF), com R$ 528 milhões; e o Forest Investment Program (FIP) foram os principais doadores para projetos ambientais no período analisado (Figura 8).

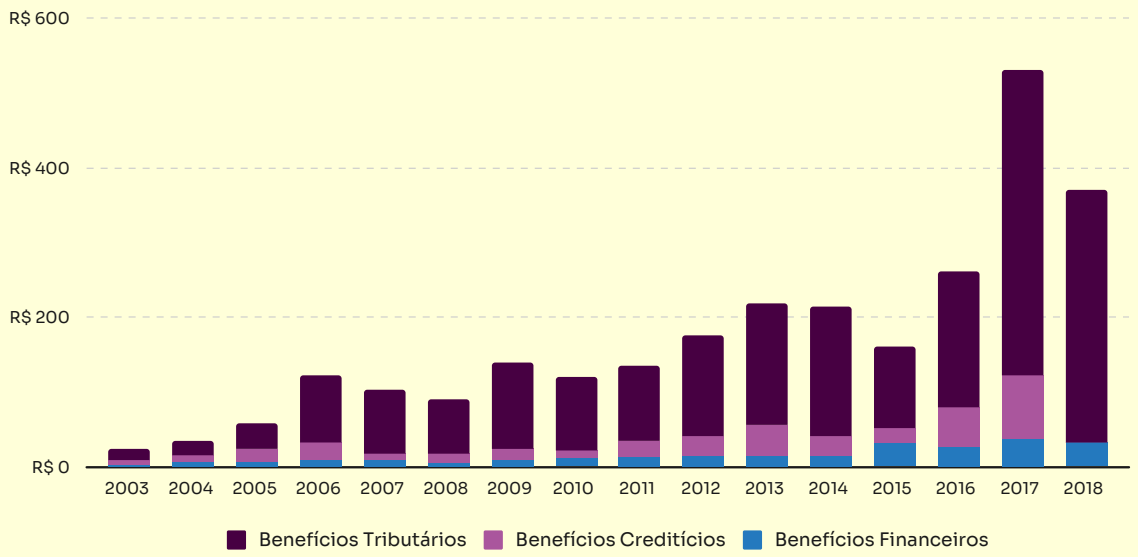
**FIGURA 8 – Distribuição dos recursos oriundos de fundos verdes internacionais entre os anos de 2009 e 2021**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Reforma de subsídios federais:** entre os anos de 2003 e 2018 foram concedidos benefícios da ordem de R$ 2,75 trilhões. Sendo R$ 242, 9 bilhões em termos de benefícios financeiros, R$ 373,9 bilhões em termos de benefícios creditícios e R$ 2,1 trilhões em forma de benefícios tributários (Figura 9).

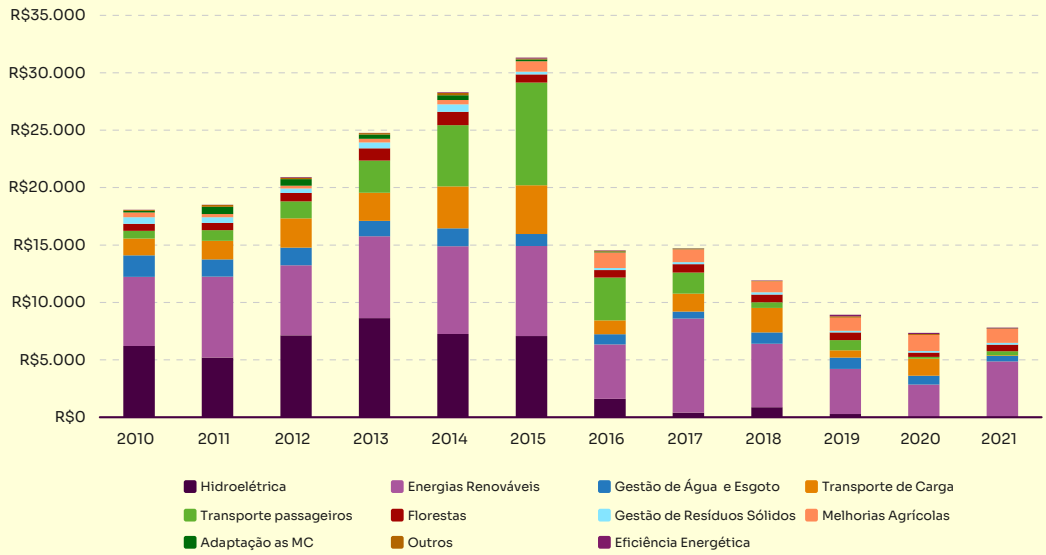
**FIGURA 9 – Distribuição de subsídios concedidos por parte do governo federal do Brasil entre os anos de 2003 e 2018**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Instituições financeiras de desenvolvimento nacionais:** entre os anos de 2010 e 2021, o BNDES desembolsou o equivalente a R$ 207 bilhões em operação com objetivos ambientais, ou por meio de fundos ambientais, e em setores considerados de natureza socioambiental (Figura 10).

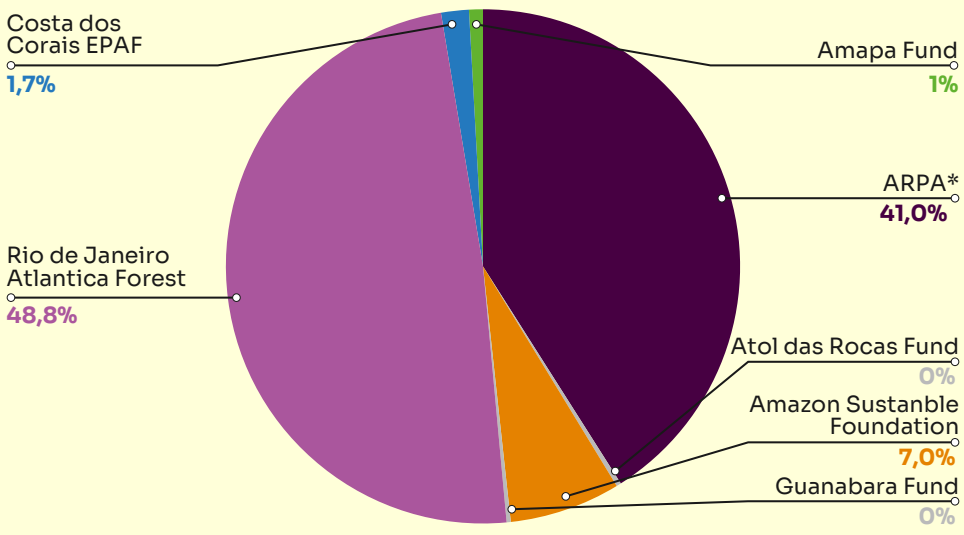
**FIGURA 10 – Distribuição dos recursos desembolsados pelo BNDES em operações de economia verde entre os anos de 2010 e 2021**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Fundos fiduciários para conservação:** foram contabilizados cerca de R$ 573 milhões em fundos dessa natureza entre os anos de 2010 e 2021. Os fundos com maior participação em termos de recursos foram o Rio de Janeiro Atlantic Forestry, com cerca de R$ 280 milhões (ou 49% do total), e o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), com cerca de R$ 235 milhões (ou 41% do total) (Figura 11).

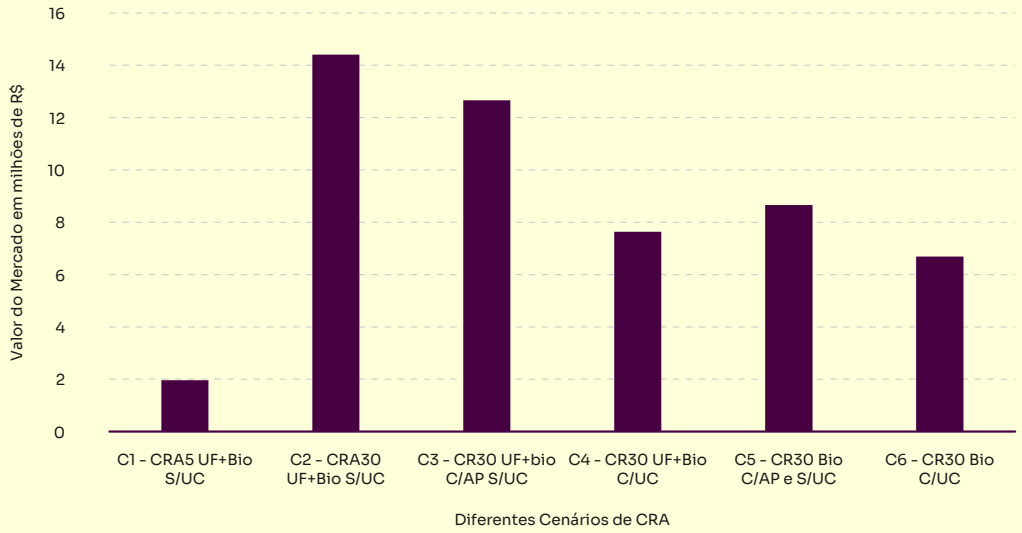
**FIGURA 11 – Distribuição dos recursos oriundos de fundos fiduciários para conservação entre os anos de 2001 e 2020**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Cotas de reserva ambiental:** as estimativas sobre o potencial de mercado para as cotas de reserva ambiental variam de cerca de R$ 1,9 bilhão a R$ 14,4 bilhões. Essas variações vão depender do cenário, considerando o tempo de contrato de cinco ou 30 anos (CRA5 ou CRA30); da abrangência do mercado se por estado (UF) ou bioma (Bio); e também se serão possibilitadas a oferta de CRAs provenientes de áreas prioritárias (AP) definidas pelo governo federal e, ainda, a inclusão de CRAs provenientes de Unidades de Conservação e Assentamentos Rurais (UC) (Figura 12).

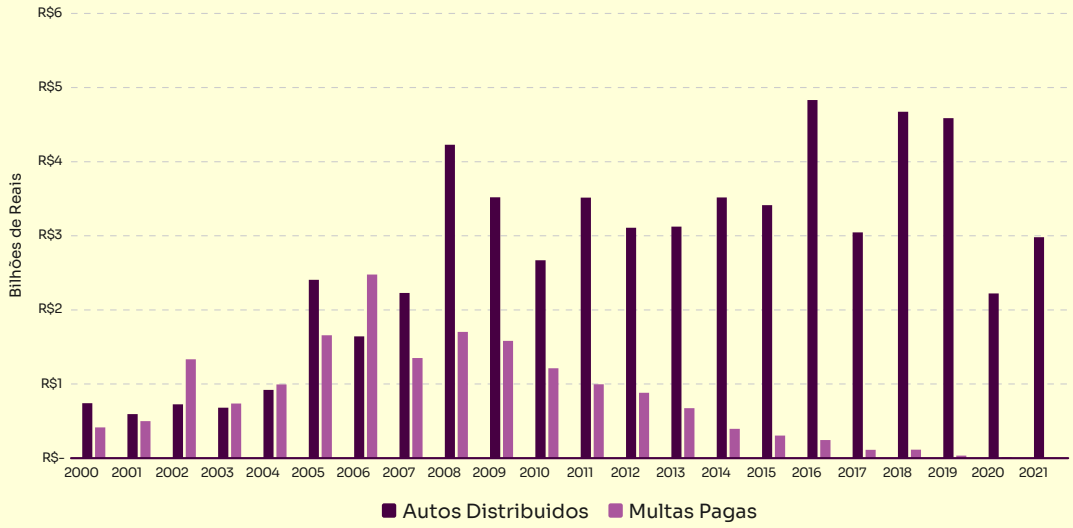
**FIGURA 12 – Potencial de recursos com a adoção de um mercado de cotas de reserva ambiental em diferentes cenários**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Multas ambientais federais:** durante o período analisado (2000 a 2021), o IBAMA e o ICMBio lavraram o equivalente a R$ 51,4 bilhões em autos de infração. Destes, apenas R$ 14,3 bilhões foram efetivamente arrecadados. Deixando, assim, uma lacuna de R$ 37,1 bilhões em recursos não arrecadados, provenientes de danos a diferentes componentes da biodiversidade (Figura 13).

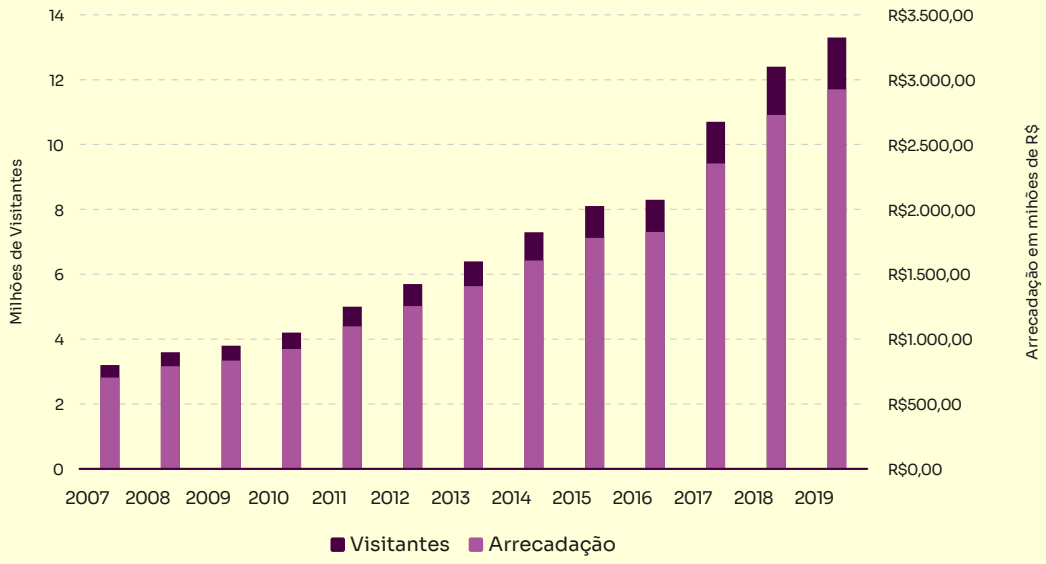
**FIGURA 13 – Valores em autos de infração distribuídos por parte do ICMBio e IBAMA e das multas efetivamente recebidas entre os anos de 2000 e 2021**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Visitação de Unidades de Conservação:** os dados do próprio ICMBio demonstram que o conjunto de visitantes das UCs federais entre os anos de 2007 e 2019 gerou um impacto econômico de ao menos R$ 20 bilhões (Figura 14). Em uma análise mais detalhada para o ano de 2018, observou-se cerca de R$ 2,4 bilhões em gastos de visitantes nos municípios de acesso às UCs. Uma contribuição de cerca de R$ 2,7 bilhões em renda, R$ 3,8 bilhões em valor agregado ao PIB e R$ 10,4 bilhões em vendas (Souza; Simões, 2019).

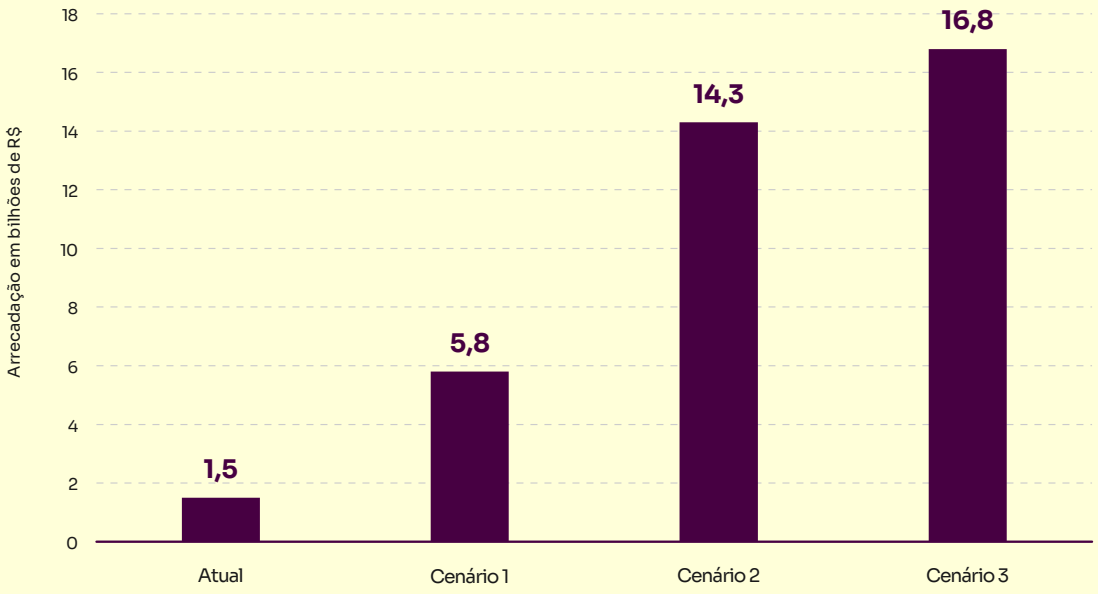
**FIGURA 14 – Número de visitantes e estimativa de arrecadação em UCs federais entre 2007 e 2019**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Reformulação do Imposto Territorial Rural (ITR):** no ano de 2018 a arrecadação do ITR foi da ordem de R$ 1,5 bilhão. Porém, com os devidos ajustes em diferentes cenários, a arrecadação do ITR poderia ir de R$ 5,8 bilhões a R$ 16,8 bilhões anuais (Fendrich *et al*., 2022) (Figura 15).

**FIGURA 15 – Arrecadação de Imposto Territorial Rural (ITR) no Brasil no ano de 2018 e cenários de potencial arrecadação com reformulações no instrumento**




**Fonte:** Elaboração própria.

O levantamento do montante de recursos já disponibilizados e de potencial utilização desses instrumentos aqui listados demonstra o desequilíbrio entre as diferentes áreas às quais se destinam os recursos. Ao se utilizarem os dados anuais, observa-se que os recursos totais desses dez instrumentos poderiam chegar a cerca de R$ 53 bilhões. Desse total, R$ 12 bilhões são referentes a recursos já aplicados atualmente, e outros R$ 40,9 bilhões são referentes a recursos potenciais oriundos, sobretudo, de modificações na legislação federal (Tabela 4). A maior parte do recurso já aplicado vai para a Classe 4 BIOFIN, cerca de R$ 5,27 bilhões (44%), seguida da Classe 9, com R$ 3,34 bilhões (28%), e da Classe 6, com R$ 2,91 bilhões (24%).

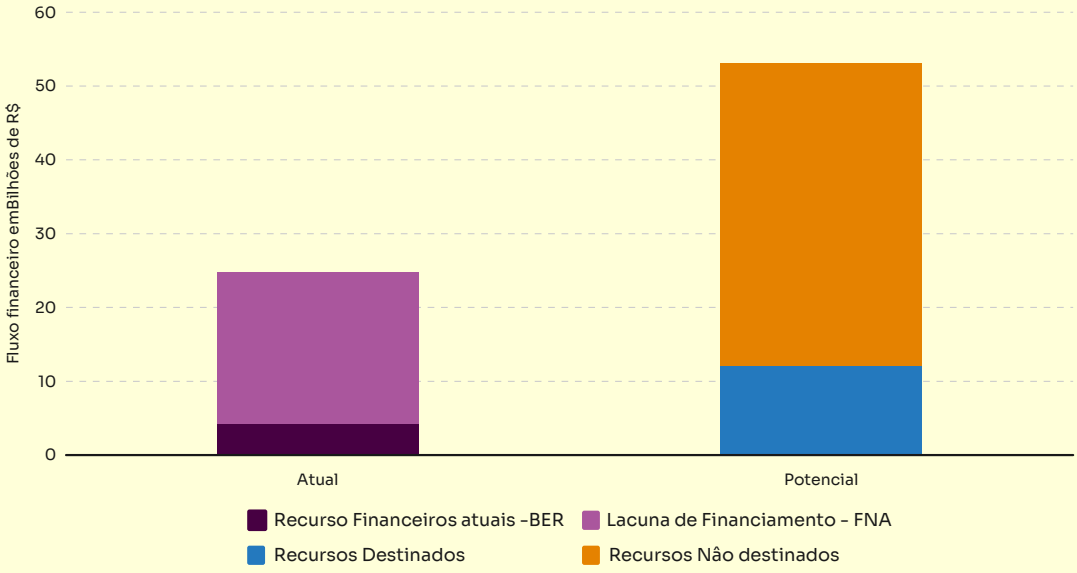
Ao se comparar o montante de recursos disponibilizados (R$ 12 bilhões) e potenciais (R$ 40,9 bilhões) anuais com a média anual do fluxo de recursos atualmente destinados à conservação da biodiversidade – BER (R$ 4,1 bilhões) e com a lacuna de financiamento – FNA média anual (R$ 20,5 bilhões), observam-se as seguintes situações: a) os recursos listados oriundos de cinco dos instrumentos já em execução não são suficientes para cobrir a lacuna; b) o montante de recursos potenciais oriundos dos outros cinco instrumentos teria a capacidade de suprir duas vezes a lacuna de financiamento (Figura 16).

## **TABELA 4** – Recursos financeiros destinados e potenciais anuais em instrumentos para financiamento da conservação da biodiversidade no Brasil em milhões de reais

| | TÍTULOS VERDES | EMPRÉSTIMOS INTERNACIONAIS | FUNDOS INTERNACIONAIS | BNDES | FUNDOS DE ÁREAS PROTEGIDAS | REFORMA DE SUBSÍDIOS | COTAS DE RESERVA AMBIENTAL | MULTAS | VISITAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO | REFORMULAÇÃO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Classe 9. Uso sustentável | 1.398,00 | - | 115,30 | 1.829,00 | - | - | - | - | - | - | 3.342,30 |
| Classe 8. Restauração | - | - | 6,50 | 243,80 | - | - | - | - | - | - | 250,30 |
| Classe 7. Áreas protegidas e outras medidas de conservação | - | - | 72,50 | - | 57,00 | - | - | - | - | - | 129,50 |
| Classe 6. Gestão da poluição | 259,00 | 873,00 | 48,75 | 1.739,00 | - | - | - | - | - | - | 2.919,75 |
| Classe 5. Planejamento da biodiversidade e do desenvolvimento | - | - | 54,79 | - | - | - | - | - | - | - | 54,79 |
| Classe 4. Economia verde | 3.523,00 | - | 78,46 | 1.678,00 | - | - | - | - | - | - | 5.279,46 |
| Classe 3. Biossegurança | - | - | 4,10 | - | - | - | - | - | - | - | 4,10 |
| Classe 2. Conscientização e conhecimento da biodiversidade | - | - | 90,86 | - | - | - | - | - | - | - | 90,86 |
| Classe 1. Acesso e compartilhamento de benefícios (ABS) | - | - | 3,60 | - | - | - | - | - | - | - | 3,60 |
| Total | 5.180,00 | 873,00 | 474,86 | 5.489,80 | 57,00 | - | - | - | | - | 12.074,66 |
| Sem destinação Definida | - | - | - | - | - | 20.196,00 | 480,00 | 1.769,00 | 1.686,00 | 16.800,00 | 40.931,00 |
| Total Geral | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 53.005,66 |

**Fonte:** Elaboração própria.

**FIGURA 16 – Comparação entre os recursos financeiros atuais destinados à conservação da biodiversidade (BER), a lacuna de financiamento atual (FNA) e os recursos existentes potenciais para aplicação na conservação da biodiversidade no Brasil (BFP)**




**Fonte:** Elaboração própria.

Apesar de o potencial estimado superar a necessidade de financiamento, algumas ponderações devem ser levantadas. A primeira diz respeito à desigual distribuição desses recursos quando classificados em sua destinação de acordo com as classes BIOFIN.

Considerando apenas os recursos destinados, por um lado teríamos a Classe 4 – Economia verde recebendo um fluxo de 4.515% mais recursos que as necessidades estabelecidas. Por outro lado, as demais classes apresentam destinação menor do que as necessidades: Classe 6 – Gestão da poluição, 60% de sua necessidade; Classe 7 – Áreas protegidas, 36% do total; Classe 9 – Uso sustentável, 35% do total; Classe 2 – Conscientização e conhecimento, 8% do total; Classe 8 – Restauração, 6%; Classe 3 – Biossegurança, 5%; Classe 1 – Acesso e compartilhamento de benefícios (ABS) da biodiversidade, 3%.

Além disso, o potencial de recursos não destinados dos instrumentos anteriormente listados, em um cenário otimista, chegaria a um montante de R$ 40,9 bilhões. Esses recursos seriam mais que suficientes para compor todas essas lacunas se adequadamente direcionados (Tabela 5).

Os instrumentos listados aqui compõem uma paisagem financeira que combina: a) recursos de origem internacional, tipicamente de fundos específicos destinados a questões ambientais e de desenvolvimento e de agências e bancos de desenvolvimento; b) recursos de origem no orçamento federal ou gerados a partir de modificações na legislação federal, como a reformulação de impostos e reforma de subsídios, e do aumento do poder de fiscalização e gestão; e c) recursos de origem privada através de mecanismos de mercado, como os títulos verdes e mecanismos de licenças negociáveis, e também de fundos para gerenciar recursos privados destinados a conservação.

**TABELA 5 – Comparação entre o levantamento de gastos (BER), a lacuna de financiamento (FNA) e as fontes de financiamento (BFP) para conservação da biodiversidade no Brasil**

| | RECURSOS FINANCEIROS ATUAIS (BER) ANUAL (R$) | LACUNA DE FINANCIA-MENTO (FNA) ANUAL (R$) | RECURSOS DESTINADOS (BFP 1) ANUAL (R$) | BFP 1/FNA (R$) | RECURSOS NÃO DESTINADOS (BFP 2) (R$) |
|---|---|---|---|---|---|
| Classe 9. Uso sustentável | 310.059.075,54 | 9.539.940.924,46 | 3.343.948.514,29 | 35% | |
| Classe 8. Restauração | 144.182.478,26 | 4.272.154.812,18 | 250.390.380,00 | 6% | |
| Classe 7. Áreas protegidas e outras medidas de conservação | 123.442.137,84 | 355.199.955,13 | 129.523.880,00 | 36% | |
| Classe 6. Gestão da poluição | 2.638.928.895,46 | 4.835.871.104,54 | 2.920.973.871,92 | 60% | |
| Classe 5. Planejamento da biodiversidade e do desenvolvimento | 796.836.595,43 | 0,00 | 54.795.910,00 | | |
| Classe 4. Economia verde | 40.915.524,63 | 116.951.758,62 | 5.280.039.558,57 | 4515% | |
| Classe 3. Biossegurança | 20.538.246,04 | 92.000.368,58 | 4.158.960,00 | 5% | |
| Classe 2. Conscientização e conhecimento da biodiversidade | 89.855.688,01 | 1.207.800.189,79 | 90.864.410,00 | 8% | |
| Classe 1. Acesso e compartilhamento de benefícios (ABS) | 4.587.816,37 | 139.596.170,05 | 3.614.910,00 | 3% | |
| Total | 4.169.346.457,57 | 20.559.515.283,35 | 12.078.310.394,77 | 59% | 40.932.734.367,39 |

É importante ressaltar que dos dez instrumentos elencados seis podem ser caracterizados pela finalidade parcial ou total de gerar receitas (3); em outros três instrumentos, podem se caracterizar a finalidade de melhorar a relação custo-benefício e a eficiência na execução orçamentária (2); outros três instrumentos apresentam a finalidade de realinhar as despesas (4); e ao menos um dos instrumentos elencados apresenta a finalidade de evitar despesas futuras.

Essa paisagem financeira possibilita demonstrar que o fluxo de recursos é desigual e aparentemente incompatível com a dimensão das demandas de financiamento de cada classe BIOFIN.

Os resultados indicam que o potencial de financiamento para a conservação da biodiversidade no Brasil supera as necessidades identificadas, embora persistam entraves à mobilização desses recursos. Historicamente negligenciada pelas agências de fomento, a biodiversidade enfrenta dificuldades por ser percebida como um bem público com benefícios difusos. Contudo, eventos recentes como a pandemia de Covid-19 (Brancalion *et al.*, 2020) e os alertas do Fórum Econômico Mundial (2021) sinalizam uma crescente valorização do tema.

Apesar disso, os fluxos financeiros concentram-se em ações com retorno econômico mais tangível, como energia limpa e transporte sustentável, enquanto setores-chave para a conservação, como áreas protegidas, permanecem subfinanciados. A distorção entre o montante destinado a subsídios agrícolas (R$ 2,75 bilhões/ano) e o orçamento para conservação evidencia essa assimetria (Kissinger; Herold; Sy, 2012; James; Kevin; Balmford, 1999).

A reforma de subsídios prejudiciais (Deutz *et al.*, 2020; McFarland; Whitley; Kissinger, 2015), a modernização do Imposto Territorial Rural (Fendrich *et al.*, 2022) e a efetivação da arrecadação de multas ambientais representam alternativas viáveis e fiscalmente neutras para reduzir a lacuna de financiamento, estimada em R$ 155 bilhões.

Contudo, desafios institucionais e políticos, como a resistência de grandes proprietários de terra (Khan, 2001) e a instabilidade nas políticas públicas ambientais, dificultam a concretização desse cenário (Reydon; Fernandes; Telles, 2015). Assim, conclui-se que, embora os recursos estejam disponíveis, a ausência de coordenação e vontade política por parte do Estado permanece como o maior obstáculo à conservação da biodiversidade no Brasil (Tirole, 2020; Sterner; Coria, 2013).

## Conclusões

Apresentamos aqui a primeira avaliação detalhada de gastos públicos com biodiversidade em nível federal no Brasil. A aplicação da metodologia BIOFIN aos dados orçamentários federais mostrou um panorama de quais áreas recebem mais ou menos recursos. Essa avaliação também permitiu uma ponderação do impacto dos gastos mais amplos em meio ambiente.

Dessa forma, o trabalho evidenciou que o total de gastos que têm impactos diretos na conservação da biodiversidade no Brasil é muito menor do que o montante que levantamentos mais gerais realizados anteriormente apontaram. Os dados também demonstraram que a tendência atual é de redução desses gastos.

Por outro lado, é preciso destacar dois aspectos: o primeiro é a necessidade de estudos com esse nível de detalhamento para estados e municípios, uma vez que estes também têm uma parcela significativa dos gastos públicos voltada à conservação da biodiversidade; o segundo é a necessidade de cruzamentos dos dados de gastos públicos.

Além disso, apresentamos também a primeira estimativa abrangente dos recursos financeiros necessários para a conservação da biodiversidade no Brasil, classificados em diferentes setores que englobam a complexidade desse tema. E uma estimativa da lacuna de financiamento, comparando as necessidades de financiamento com os recursos gastos pelo governo federal no período de duas décadas.

Nossos resultados ressaltam que as necessidades de financiamento para conservação se configuram como um grande desafio para o Brasil. Dessa forma, fica claro que, mesmo sendo um país megadiverso, que abriga o percentual mais significativo da biodiversidade do planeta, padece da mesma realidade de subfinanciamento observado globalmente.

Outro resultado importante deste trabalho foi demonstrar a alta dimensão financeira dos custos necessários para conservação no Brasil, um aspecto que precisa ser ressaltado. Esses custos são relativamente baixos em comparação com as estimativas para o resto do mundo. Esse dado destacado em nosso trabalho pode ser o ponto de partida para dois aspectos: 1 – entender que pode haver uma maior relação custo-benefício para os investimentos em conservação realizados no Brasil; e 2 – servir como justificativa para a atração de recursos internacionais para conservação que teriam eficiência sendo aplicados aqui.

Para além desses aspectos ressaltados, outra importante contribuição dos resultados deste trabalho diz respeito à classificação das necessidades de financiamento e das lacunas em diferentes setores ou classes. Essa taxonomia das necessidades de financiamento pode ajudar para um melhor direcionamento dos recursos de maneira a ter maior efetividade na promoção da conservação.

Este trabalho evidencia a possibilidade de se encontrarem os recursos necessários para financiar a conservação da biodiversidade sem obrigatoriamente onerar mais os recursos públicos. Ainda assim, fica claro que aumentar a participação governamental é indispensável, dada a natureza da biodiversidade como bem público.

Os resultados se destacam por uma primeira apresentação das diferentes soluções financeiras para a conservação da biodiversidade, agrupadas e classificadas de acordo com a metodologia BIOFIN para o Brasil. Dessa forma é possível vislumbrar, de acordo com as classes BIOFIN, a origem da lacuna de financiamento e a melhor destinação para os recursos de cada solução financeira apresentada. Essa paisagem financeira demonstrada pode contribuir para um melhor direcionamento dos recursos e consequentemente uma maior eficiência e eficácia na aplicação dos recursos.

Ainda assim é necessário ressaltar que este não é por si só um plano pormenorizado de como financiar a conservação da biodiversidade no Brasil. Há que se levantar a necessidade de mais evidências e detalhamento para os potenciais, riscos e deficiências de cada um dos instrumentos elencados.

Deve-se destacar também que muitos dos dados coletados se encontram incompletos ou sem muitos detalhes, o que possibilita a dupla contagem ou desconsideração de recursos e fontes de recursos que não são claras.

De maneira geral, há que se concluir que os resultados deste trabalho demonstram que, mesmo com as dificuldades vislumbradas na tarefa de direcionar recursos para a conservação da biodiversidade, esses recursos existem. No entanto, esperamos que o acúmulo de evidências como estas contribuam para demonstrar que existe uma relação custo-benefício positiva relacionadas aos investimentos em conservação da biodiversidade. E assim, no futuro, o fluxo de recursos destinados a conservação seja gradualmente aumentado.

## Referências

ADELINO, J. R. P. *et al*. The economic costs of biological invasions in Brazil: a first assessment. **NeoBiota**, v. 67, p. 349-374, 2021.

AMATO, G.; DESALLE, R. Assessing biodiversity funding during the sixth extinction. **BioEssays**, v. 34, n. 8, p. 658-660, 2012.

ANYANGO-VAN ZWIETEN, N. Topical themes in biodiversity financing. **Journal of Integrative Environmental Sciences**, v. 18, n. 1, p. 19-35, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1080/1943815X.2020.1866616. Acesso em: 20 de ago. 2024.

BENINI, R. M.; ADEODATO, S. **Economia da restauração florestal**. São Paulo: Natury Conservancy, 2017. 71 p.

BORINELLI, B.; BACCARO, T. A.; GUANDALINI, N. N. Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 807-834, 2017.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 466 p.

BRANCALION, P. H. S. *et al*. Emerging threats linking tropical deforestation and the Covid-19 pandemic. **Perspectives in Ecology and Conservation**, v. 18, n. 4, p. 243-246, 2020.

CBD. **Programme of Work on Protected Areas**. [s.l: s.n.].

CDDE. **Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR) Methodological note**. [s.l: s.n.].

CHAZDON, R. L. *et al*. Beyond reserves: a research agenda for conserving biodiversity in human-modified tropical landscapes. **Biotropica**, v. 41, n. 2, p. 142-153, 2009.

COWIE, R. H.; BOUCHET, P.; FONTAINE, B. The sixth mass extinction: fact, fiction or speculation? **Biological Reviews**, v. 97, p. 640-663, 2022.

CRUZ NETO, C. C.; MILZ, B.; MACEDO, S. **Ibamam: pacote para tratamento da base de dados para multas e autuações ambientais aplicadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Brasil**. Feira de Santana, 2021.

DANTAS, M. K. *et al*. Análise dos gastos públicos com gestão ambiental no Brasil. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 8, n. 3, p. 52-68, 2014.

DEUTZ, A. *et al*. **Financing nature: closing the global biodiversity financing gap**. [s.l: s.n.]. Disponível em: https://www.nature.org/en-us/what-we-do/our-insights/reports/financing-nature-biodiversity-report/. Acesso em: 23 mar. 2024.

ELLIS, E. C. *et al*. Anthropogenic transformation of the biomes, 1700 to 2000. **Global Ecology and Biogeography**, v. 19, n. 5, p. 589-606, 2010.

FENDRICH, A. N. *et al*. Taxation aiming environmental protection: the case of Brazilian Rural Land Tax. **Land Use Policy**, v. 119, n. April, 2022.

FGV. **Análise dos recursos do programa ABC**. [s.l: s.n.]. Disponível em: http://observatorioabc.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Relatorio-Completo_Análise-dos-Recursos-ABC-safra1516.pdf. Acesso em:25 maio 2025.

GEORGIANA, H. A. *et al*. Theoretical aspects on the effectiveness of environmental expenditures. **Analele Universităţii Constantin Brâncuşi din Târgu Jiu: Seria Economie**, v. 2, n. 1, p. 108-108, 2015.

GRAMKOW, C. Política ambiental no Brasil: perspectivas a partir do gasto público federal. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 147-170.

GUPTA, S.; MIRANDA, K.; PARRY, I. Public expenditure policy and the environment: a review and synthesis. **World Development**, v. 23, n. 3, p. 515-528, 1995.

JAMES, A. N.; KEVIN, J.; BALMFORD, A. Balancing the Earth account. **Nature**, v. 401, n. 23 september, p. 323-324, 1999.

JONES, M. J.; SOLOMON, J. Accounting for Biodiversity-Emerald Group Publishing Limited (2013). **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 26, n. 5, p. 688-714, 2013. Disponível em: www.emeraldinsight.com/0951-3574.htm. Acesso em: 30 maio 2025.

JUFFE-BIGNOLI, D. *et al*. Assessing the cost of global biodiversity and conservation knowledge. **PLoS One**, v. 11, n. 8, p. 1-23, 2016.

KEARNEY, S. G. *et al*. Saving species beyond the protected area fence: threats must be managed across multiple land tenure types to secure Australia's endangered species. **Conservation Science and Practice**, v. 4, n. 3, p. 1-15, 2022.

KHAN, M. H. Agricultural taxation in developing countries: a survey of issues and policy. **Agricultural Economics**, v. 24, n. 3, p. 315-328, 2001.

KISSINGER, G.; HEROLD, M.; SY, V. **Drivers of deforestation and forest degradation: a syntesis report for REDD+ Policymakers**. Vancouver: [s.n.]. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/DriversOfDeforestation.pdf_N_S.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

LEWINSOHN, T. M.; PRADO, P. I. **Biodiversidade brasileira: síntese do estado atual do conhecimento**. São Paulo: Contexto, 2014. 176 p.

LIU, Y. *et al*. Nature-based solutions for urban expansion: integrating ecosystem services into the delineation of growth boundaries. **Habitat International**, v. 124, n. may, p. 102575, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2022.102575. Acesso em: 17 jun. 2024.

MACHADO, M.; YOUNG, C. E. F.; CLAUZET, M. Environmental funds to support protected areas: lessons from brazilian experiences. **Parks**, v. 26, n. 1, p. 47-62, 2020.

MCCARTHY, D. P. *et al*. Financial costs of meeting global biodiversity conservation targets: current spending and unmet needs. **Science**, v. 338, n. 6109, p. 946-949, 2012.

MUANIS, M. M.; SERRÃO, M.; GELUDA, L. **Quanto custa uma Unidade de Conservação federal? Uma visão estratégica para o financiamento do SNUC**. Rio de Janeiro: Funbio, 2009. 56 p.

PICOLI, R. L. **Sistema nacional de unidades de conservação: gastos efetivos e gastos necessários para garantir a conservação dos benefícios sociais da biodiversidade brasileira.** 2011. Universidade de Brasília – UnB, 2011. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1038/ni.1913%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.dci.2013.08.014%0Ahttp://dx.doi.org/10.1186/s13071-016-1819-4%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.actatropica.2017.02.006%0Ahttp://dx.doi.org/10.1038/s41598-017-09955-y%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/. Acesso em: 31 mar.2024.

RAJÃO, R.; SOARES-FILHO, B. S. **Cotas de reserva ambiental (CRA): viabilidade econômica e potencial do mercado no Brasil**. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2015. 72 p.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; TELLES, T. S. Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. **Land Use Policy**, v. 42, p. 509-516, 2015.

RUBINO, M. C. Biodiversity finance. **International Affairs**, v. 76, n. 2, p. 223-240, 2000.

SEIDL, A *et al*. Finance for nature: a global estimate of public biodiversity investments. **Ecosystem Services**, v. 46, p. 101216, 2020. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212041620301583. Acesso em: 30 maio 2024.

SEMEIA, I. S. **Parques como vetores de desenvolvimento para o Brasil: ecoturismo e potencial econômico do patrimônio natural brasileiro**. [s.l: s.n.].

SILVA, J. M. C. *et al*. Funding deficits of protected areas in Brazil. Land Use Policy, v. 100, n. march 2020, p. 1-6, 2021.

SOARES-FILHO, B. *et al*. Cracking Brazil's Forest Code. **Science**, v. 344, n. abril, p. 363-364, 2014.

SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. **Contribuições do turismo em Unidades de Conservação para a economia brasileira: efeitos dos gastos dos visitantes em 2018**. [s.l: s.n.].

SWANSON, P.; LUNDE, L. Public environmental expenditures reviews. Experience and emerging practice. A country environmental analysi publication. **Strategy Series**, n. 7, p. 80, 2003.

TIROLE, J. **Economia do bem comum**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

TOBIN-DE LA PUENTE, J.; MITCHELL, A. W. **The little book of investing in nature: a simple guide to financing life on Earth**. [s.l: s.n.]. Disponível em: www.globalcanopy.org. Acesso em: 17 maio 2024.

TRIDAPALLI, J. P. *et al*. Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 5, n. 2, 2012.

UNDP. **BIOFIN Workbook: mobilizing resources for biodiversityu and sustainable development**. [s.l: s.n.]. 263 p.

UNDP. **BIOFIN The Biodiversity Finance Initiative Workbook 2018: finance for nature**. 3rd. ed. New York: UNDP, 2018. 204 p.

WALDRON, A. *et al*. Reductions in global biodiversity loss predicted from conservation spending. **Nature**, v. 551, n. 7680, p. 364-367, 2017. Disponível em: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85034439914&doi=10.1038%2Fnature24295&partnerID=40&md5=9ac120cf37e4cf823fe3a0ca0b0a611e. Acesso em: 23 mar. 2024.

WALDRON, A. *et al*. Targeting global conservation funding to limit immediate biodiversity declines. **PNAS**, v. 110, n. 29, p. 1-3, 2013.

WWF-BRASIL. **Financiamento público em meio ambiente: um balanço da década e perspectivas**. [s.l: s.n.]. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

XU, J.; XIAO, P. A bibliometric analysis on the effects of land use change on ecosystem services: current status, progress, and future directions. **Sustainability (Switzerland)**, v. 14, n. 3079, p. 1-24, 2022.

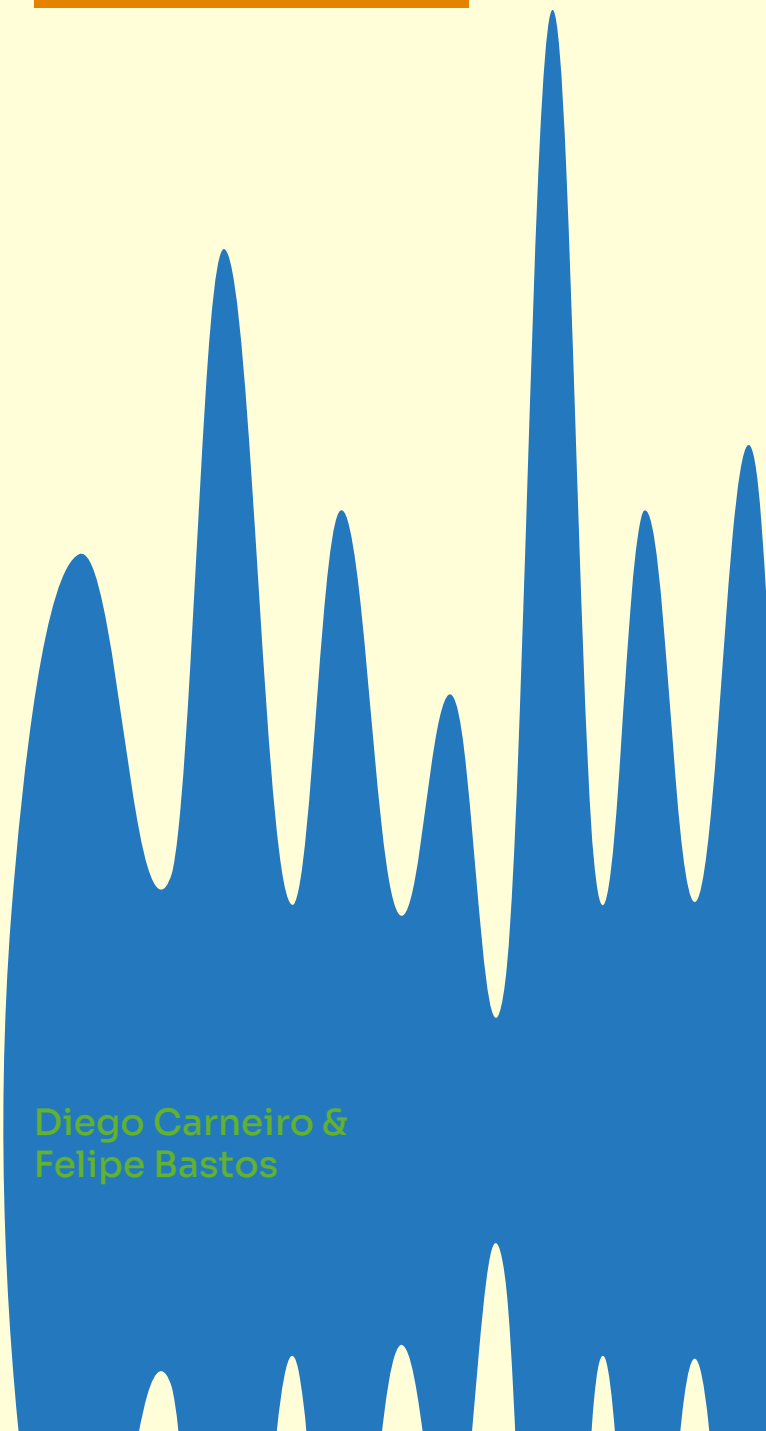
YOUNG, C. E. F. **Estudos e produção de subsídios técnicos para a construção de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais**. [s.l: s.n.].

YOUNG, C. E. F.; JUNIOR, M. A. **Custos e benefícios da implementação de um mercado de cotas de reserva ambiental (CRA) no Brasil. IV Prêmio Serviço Florestal Brasileiro em Estudos de Economia e Mercado Florestal**. Rio de Janeiro, 2017.

YOUNG, C. E. F.; RONCISVALLE, C. A. **Expenditures, investment and financing for sustainable development in Brazil**: medio ambiente y desarrollo. Santiago: CEPAL/UNDP, 2002.

2

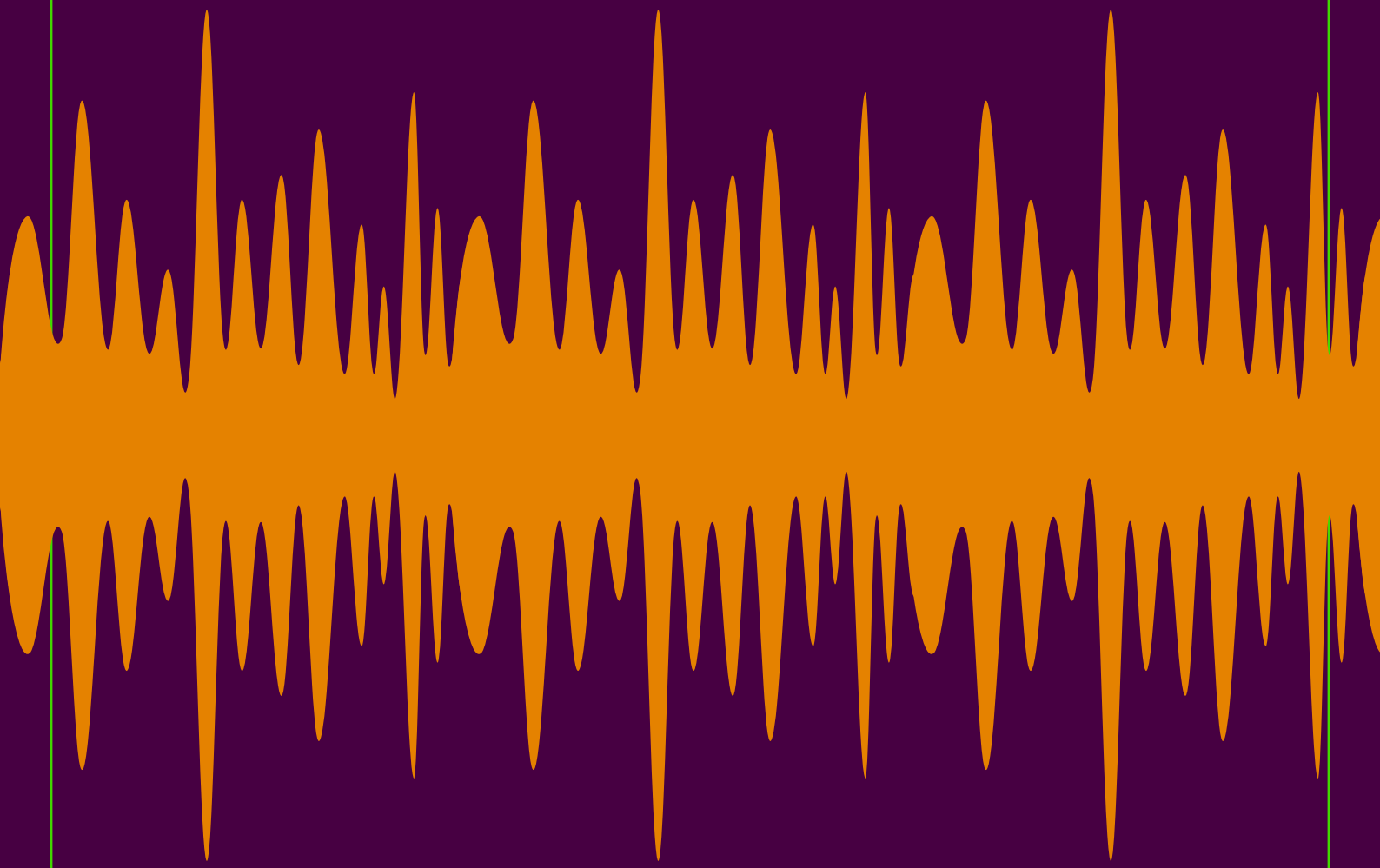
# Efeito do acesso ao crédito sobre a desigualdade de rendimentos entre homens e mulheres nos municípios nordestinos



Diego Carneiro &
Felipe Bastos

## Diego Carneiro

é professor do Departamento de Economia Aplicada da Universidade Federal do Ceará, pesquisador do CAEN e professor no Programa de Educação Profissional (PEP) e no Programa de Pós-Graduação em Economia Rural (PPGER), ambos da UFC. Pesquisa Educação e Desenvolvimento Regional, com ênfase em Avaliação de Políticas Públicas.



## Felipe Bastos

é professor do Departamento de Teoria Econômica da Universidade Federal do Ceará, pesquisador do CAEN e professor no Programa de Educação Profissional (PEP) da UFC. Pesquisa Macroeconomia Aplicada e Desenvolvimento Regional, com ênfase em Avaliação de Políticas Públicas.

SUBTEMA

Sistema tributário, dívida pública e política fiscal para a promoção da equidade

## Resumo

A desigualdade de gênero ainda é um desafio estrutural no Brasil, particularmente no Nordeste. Assim, este artigo avalia o impacto da maior participação feminina nos financiamentos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) sobre a desigualdade salarial por sexo nos municípios dessa região. Usando o método de escore de propensão generalizado, identificou-se que, em locais onde mais de 60% do crédito foi direcionado a mulheres, houve elevação nos salários femininos e redução da desigualdade salarial. Os efeitos se intensificam com o aumento dessa proporção, reforçando o crédito como ferramenta de empoderamento econômico.

## Palavras-Chave

Função dose-resposta; Desigualdade salarial entre sexos; FNE

# 1. Introdução

A inclusão financeira das mulheres é um fator estratégico para promover a igualdade de gênero e o empoderamento financeiro feminino, podendo, inclusive, colaborar para o crescimento sustentável e a redução das desigualdades sociais (De Jesus; Batista; Zuqui, 2025).

Historicamente, entretanto, as mulheres enfrentam barreiras significativas no acesso ao crédito, o que limita suas oportunidades de empreender, investir e conquistar maior autonomia econômica (Alperstedt *et al*., 2014). Ampliar o acesso ao crédito para esse público não apenas fomenta o desenvolvimento econômico, como também representa uma medida de justiça social. O acesso a recursos financeiros permite que as mulheres invistam em seus negócios, expandam suas redes de contatos e contribuam de maneira mais efetiva para a economia.

O crédito tem um papel no empoderamento das mulheres, especialmente em países de baixa e média renda, ao estimular o empreendedorismo e a autonomia econômica (Hashemi; Schuler; Riley, 1996). O microcrédito, em particular, apresenta evidências positivas em países como Bangladesh (Ali; Hatta, 2012), Índia e Indonésia (Esmaeil Zaei *et al*., 2018), Gana e Nigéria (Amankwa *et al*., 2021; Ekpe; Mat; Che Razak, 2010) e Peru (Garcia; Lensink; Voors, 2020). Outros instrumentos financeiros, como microsseguros e contas de poupança, também se mostraram eficazes na ampliação da autonomia das mulheres (Ashraf; Karlan; Yin, 2010; Sanders; Schnabel, 2006). Contudo, os impactos positivos do crédito não são automáticos e, para que sejam duradouros e efetivos, é fundamental que estejam integrados a políticas complementares, como capacitação financeira, apoio institucional e mudanças nas normas sociais (Agarwala; Maity; Sahu, 2022; Tambunan, 2017; Panda, 2018).

No contexto brasileiro, a Região Nordeste enfrenta desafios estruturais em termos de desenvolvimento e desigualdades entre homens e mulheres, o que a torna um território prioritário para a implementação de políticas de crédito inclusivo. A desigualdade no mercado de trabalho do Nordeste é uma realidade estrutural que afeta a inserção das mulheres de maneira mais intensa.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2024, apenas 44,9% das mulheres nordestinas em idade ativa estavam no mercado de trabalho, um valor consideravelmente abaixo da taxa masculina, de 66,4%. Além disso, as mulheres da região enfrentam uma taxa de desocupação de 10,7%, superior à média nacional e muito mais alta do que a taxa masculina, de 7,1% (IBGE, 2025). Esses números indicam que, além da dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, as mulheres nordestinas têm mais dificuldades em encontrar e manter empregos estáveis. A escassa participação feminina no mercado está intimamente relacionada às barreiras estruturais, como as expectativas culturais sobre o papel da mulher na sociedade e a sobrecarga de trabalho doméstico e familiar, o que restringe sua mobilidade profissional (Miro; França; Barreto, 2025).

Quando se analisa essa desigualdade em termos salariais, a disparidade é igualmente evidente, embora com variações regionais. O rendimento médio mensal das mulheres no Nordeste em 2024 foi de R$ 2.102, ou 87% do rendimento médio masculino (IBGE, 2025). Apesar dessa desigualdade salarial ser menor do que em outras regiões, isso ocorre em um contexto de rendimentos mais baixos para ambas as partes, com a região nordestina sendo uma das que apresentam menor nível de salários médios gerais. Tal situação reflete as profundas desigualdades regionais no Brasil, especialmente no Nordeste, onde o mercado de trabalho é marcado por uma elevada informalidade e uma alta concentração de ocupações em setores de baixo rendimento, em grande parte dominados por mulheres (Miro; França; Barreto, 2025).

Nesse contexto, o principal instrumento financeiro nacional voltado ao desenvolvimento dessa região é o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), instituído pela Constituição Federal de 1988, com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais e regionais por meio da geração de emprego e renda. O fundo, constituído a partir da arrecadação de impostos federais, é operado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e financia investimentos produtivos de longo prazo e capital de giro em setores como agropecuária, indústria, turismo, comércio, serviços e infraestrutura.

Entre as modalidades de crédito operadas com recursos do FNE, destacam-se os programas de microcrédito produtivo orientado, como o Crediamigo (para empreendedores urbanos) e o Agroamigo (voltado a agricultores familiares do meio rural), que combinam oferta de crédito com orientação técnica, promovendo a inclusão produtiva de populações de baixa renda. Com foco na equidade de gênero, o Banco do Nordeste também opera linhas específicas para mulheres, como o Crediamigo Delas e o Pronaf Mulher, oferecendo condições facilitadas de acesso ao crédito, capacitação e estímulo à autonomia financeira de empreendedoras e agricultoras.

Em 2022, o FNE financiou mais de 650 mil operações de crédito para pessoas físicas, das quais aproximadamente metade foi direcionada a mulheres, somando R$ 12,9 bilhões. Esses dados ilustram a expressiva abrangência e potencial transformador do programa na vida das beneficiárias.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo avaliar os efeitos da maior participação feminina nos financiamentos do FNE sobre o salário médio das mulheres no mercado de trabalho formal e sobre o diferencial salarial entre os sexos[1] nos municípios nordestinos. Para isso, emprega-se o método de escore de propensão generalizado (*generalized propensity score* – GPS) junto com a função dose-resposta, que permite investigar se uma maior participação feminina no volume de crédito concedido influencia o salário médio das trabalhadoras e o diferencial salarial em relação aos homens nos municípios nordestinos.

1 Para fins deste estudo, adotou-se a variável "sexo", conforme registrada nas bases de dados utilizadas (RAIS e FNE), como *proxy* para a categoria de gênero.

De forma geral, os resultados indicam que, a partir de um determinado patamar, o aumento da proporção de crédito concedido a mulheres leva a um crescimento significativo no salário médio das trabalhadoras formais e uma redução nas disparidades salariais entre mulheres e homens. Isso sugere que um efeito indireto da concessão de crédito por meio do FNE é elevar o salário de reserva desse grupo, criando condições para o engajamento em atividades produtivas mais vantajosas.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a revisão da literatura sobre os efeitos do crédito no empoderamento feminino. Em seguida, são discutidos os canais teóricos pelos quais o crédito influencia a inserção das mulheres no mercado de trabalho e seus impactos sobre os salários. A descrição da base de dados e da estratégia empírica adotada é realizada na seção 4. A análise e discussão dos resultados são apresentadas na seção 5. E, por fim, são tecidas as considerações finais.

## 2. Crédito direcionado e o empoderamento feminino

A experiência internacional sobre os efeitos da oferta de crédito para mulheres tem sido amplamente discutida na literatura acadêmica, destacando tanto os impactos positivos quanto os desafios inerentes à inclusão financeira das mulheres. O acesso ao crédito vem sendo um dos pilares das políticas de empoderamento feminino, especialmente em países de baixa e média renda, onde as restrições financeiras frequentemente limitam as oportunidades de empreendedorismo e autonomia econômica das mulheres (Hashemi; Schuler; Riley, 1996).

Um dos mecanismos mais estudados é o microcrédito, que visa fornecer capital inicial para mulheres empreendedoras, permitindo-lhes desenvolver pequenos negócios e aumentar sua independência econômica. Duvendack *et al*. (2011) e Garikipati (2008) indicam que o acesso ao microcrédito pode melhorar significativamente o bem-estar das mulheres e suas famílias. No entanto, esses benefícios não são automáticos, pois fatores como normas culturais, acesso desigual a redes de apoio e a persistência da discriminação de gênero podem limitar o impacto positivo do crédito.

O caso de Bangladesh é frequentemente citado como um exemplo emblemático de sucesso no uso do microcrédito para o empoderamento feminino. Pesquisas realizadas por Ali e Hatta (2012) indicam que programas de microcrédito no país aumentaram o poder de barganha das mulheres dentro do lar, reduziram a vulnerabilidade econômica e proporcionaram maior participação em decisões familiares. Entretanto, outros estudos, como os de Garikipati (2013), alertam para o risco de dependência econômica, em que mulheres tomam empréstimos, mas os recursos são controlados por seus maridos ou outros membros masculinos da família.

Em outros países da Ásia, como Índia e Indonésia, o microcrédito tem sido uma ferramenta importante para fomentar o empreendedorismo feminino. Esmaeil Zaei *et al*. (2018) demonstram que grupos de autoajuda na Índia proporcionaram não apenas acesso a crédito, mas também capacitação e suporte social, reforçando a confiança e a capacidade de tomada de decisão das mulheres. Entretanto, estudos como os de Agarwala, Maity e Sahu (2022) indicam que o acesso ao crédito, por si só, não garante empoderamento, sendo necessário um conjunto de políticas complementares, incluindo capacitação financeira e apoio institucional.

Na África, estudos realizados em Gana e Nigéria (Amankwa *et al*., 2021; Ekpe; Mat; Che Razak, 2010) destacam que o microcrédito tem um impacto positivo na redução da pobreza e no fortalecimento econômico das mulheres. No entanto, esses estudos também ressaltam que a falta de garantias e a discriminação por parte das instituições financeiras dificultam o acesso das mulheres a empréstimos de maior valor. Além disso, em muitos contextos africanos, normas sociais patriarcais restringem a capacidade das mulheres de controlar seus próprios recursos financeiros, como demonstrado por Nyarko (2022).

Na América Latina, o impacto do crédito no empoderamento feminino tem sido analisado em países como Peru e Guatemala. Garcia, Lensink e Voors (2020) estudaram programas de crédito coletivo no Peru e concluíram que o acesso ao crédito gerou maior aspiração e confiança entre as mulheres empreendedoras. No entanto, Carter (2002) destaca que, em contextos latino-americanos, o envolvimento dos maridos nas decisões financeiras das mulheres pode ser um fator determinante para o sucesso ou fracasso dos programas de microcrédito.

Outro aspecto relevante na literatura é a relação entre crédito e violência de gênero. Estudos como os de Huis *et al*. (2019) mostram que, em alguns casos, quando as mulheres começam a ter mais autonomia financeira, podem enfrentar resistência por parte de seus parceiros, levando ao aumento da violência doméstica. Para mitigar esse efeito colateral, algumas intervenções têm buscado envolver os homens nos programas de empoderamento financeiro das mulheres, promovendo maior conscientização sobre igualdade de gênero e reduzindo potenciais conflitos domésticos (Bulte; Lensink; Vu, 2017).

Além do microcrédito, outros serviços financeiros, como microsseguros e contas de poupança, têm sido considerados importantes para a autonomia financeira das mulheres. Ashraf, Karlan e Yin (2010) estudaram um programa de poupança comprometida nas Filipinas e constataram que mulheres com maior controle sobre suas economias apresentaram maior poder de decisão dentro do lar. De forma semelhante, Sanders e Schnabel (2006) analisaram programas de contas de poupança para mulheres vítimas de violência nos Estados Unidos e encontraram evidências de que o acesso a economias seguras pode ser um fator decisivo para a independência financeira e social das mulheres.

Apesar dos avanços, os desafios persistem na inclusão financeira das mulheres. Em muitos países, barreiras institucionais, como a falta de documentação formal e a ausência de políticas públicas voltadas para o crédito feminino, dificultam o acesso ao financiamento. Além disso, normas culturais e sociais frequentemente restringem a participação econômica das mulheres, como observado por Tambunan (2017) na Indonésia e por Panda (2018) na Índia.

No caso brasileiro, pode-se citar o trabalho de Cunha Junior *et al*. (2022) que avalia o efeito do Crediamigo, no Ceará, sobre as condições socioeconômicas de seus beneficiários, com foco na diferenciação por gênero. A pesquisa aponta que a maioria dos clientes do programa são mulheres, muitas delas possivelmente mães solos, o que evidencia o papel do Crediamigo como instrumento relevante de empoderamento feminino e inclusão produtiva no Nordeste brasileiro. Além disso, concluem que, apesar de condições iniciais mais desfavoráveis, financiamentos às mulheres apresentaram impactos superiores aos feitos aos homens em todas essas dimensões.

Do Monte *et al*. (2025) avaliam os efeitos do FNE sobre indicadores econômicos municipais, com destaque para a análise da heterogeneidade desses resultados conforme o volume e o perfil dos beneficiários dos créditos. Os autores identificam impactos positivos e crescentes do FNE sobre renda média, PIB per capita e massa salarial dos municípios, especialmente quando os recursos são direcionados a mulheres e pessoas jurídicas. A participação das mulheres, embora menor que a das empresas ao longo do período, apresenta tendência de crescimento e revela efeitos positivos em níveis mais elevados de alocação dos recursos, notadamente sobre o PIB per capita e a massa salarial. Esses resultados indicam que o crédito voltado para mulheres empreendedoras pode gerar impactos relevantes no desenvolvimento local, promovendo inclusão econômica e social, o que reforça a importância de políticas públicas que ampliem o acesso das mulheres ao financiamento produtivo.

Em resumo, a literatura aponta que o acesso ao crédito pode ser um importante instrumento de empoderamento feminino, mas seus resultados dependem de uma série de fatores contextuais. Portanto, para que o crédito cumpra seu papel transformador, é essencial que ele seja acompanhado de capacitação financeira, redes de apoio e mudanças nas normas sociais que limitam a autonomia das mulheres. Assim, políticas públicas eficazes devem integrar o crédito a um conjunto mais amplo de estratégias para promover o verdadeiro empoderamento feminino.

Este trabalho contribui para a literatura ao fornecer evidências empíricas, no contexto brasileiro, sobre os efeitos do crédito direcionado a mulheres sobre seus rendimentos no mercado de trabalho, além de investigar se o maior acesso ao crédito favorece a redução das desigualdades salariais entre homens e mulheres.

# 3. Efeitos do crédito feminino no mercado de trabalho

Com base na revisão da literatura, é possível delinear alguns caminhos lógicos que conectam o acesso ao crédito por mulheres, por meio do FNE, a transformações no mercado de trabalho local. O crédito direcionado pode influenciar o emprego, a remuneração e a inserção produtiva feminina nos territórios em que incide. Esses efeitos se manifestam por múltiplos canais – em grande parte interdependentes – que atravessam tanto decisões individuais quanto dinâmicas coletivas do mercado de trabalho (Caballero-Montes *et al*., 2023; Mayoux, 2001).

Em primeiro lugar, o crédito atua como um instrumento de empoderamento econômico das mulheres. Ao proporcionar acesso a recursos financeiros, mesmo que sob a forma de endividamento, o crédito pessoal amplia o poder de barganha das mulheres no mercado de trabalho. A disponibilidade de uma reserva financeira ou de uma fonte ativa de crédito permite a tomada de decisões mais estratégicas em relação à trajetória profissional. Isso dá às mulheres maior margem para recusar propostas pouco vantajosas, buscar oportunidades mais qualificadas ou mesmo negociar melhores condições salariais e contratuais (Goetz; Gupta, 1996; Kabeer, 2005). Esse efeito de barganha tende a ser ainda mais relevante em contextos marcados por alta informalidade e rigidez estrutural do mercado de trabalho – características comuns em muitos dos municípios atendidos pelo FNE.

A destinação dos recursos de crédito também é um fator relevante desse processo, uma vez que ele pode ser utilizado para financiar atividades econômicas autônomas, como pequenos empreendimentos ou ocupações informais mais estruturadas, especialmente em setores tradicionalmente femininos, como comércio, serviços pessoais e alimentação (Nawaz, 2010). Mesmo que permaneçam no setor informal, essas atividades permitem o aumento da renda individual e familiar, criando alternativas ao emprego formal de baixa qualificação. Essa renda adicional pode ser um ponto de partida para trajetórias de formalização progressiva, seja pela regularização do negócio, seja pela melhoria das condições para acessar postos de trabalhos formais. Além disso, o aumento da produtividade individual gera impactos indiretos sobre o mercado de trabalho local, elevando a renda média e estimulando o consumo em setores que empregam majoritariamente mulheres, contribuindo para um círculo virtuoso de inclusão produtiva (Caballero-Montes *et al*., 2023).

Outro canal importante é o uso do crédito como mecanismo de superação de barreiras estruturais à participação feminina no mercado de trabalho. Em contextos de alta informalidade e carência de políticas públicas de apoio ao cuidado familiar, como creches e/ou acolhimento a idosos, e de mobilidade urbana, as mulheres enfrentam custos elevados para se inserir no mercado de trabalho. O crédito pode, nesse caso, ser usado para resolver essas restrições práticas: financiar transporte, custear serviços de cuidado (como creches ou apoio doméstico), investir em qualificação profissional ou adquirir bens duráveis que aumentem a produtividade no trabalho

ou no lar. Essas medidas, ainda que pontuais, podem melhorar a estabilidade da inserção laboral feminina, aumentar a frequência ao trabalho e ampliar a capacidade de aceitar ocupações mais exigentes – fatores diretamente associados ao aumento da remuneração e à progressão na carreira (Rao; Kelleher, 2005; Mayoux, 2006).

Ainda que destinado predominantemente ao setor informal ou ao consumo, o crédito pessoal pode gerar externalidades positivas sobre o mercado formal de trabalho. O fortalecimento do setor informal feminino – seja por meio da ampliação de pequenos negócios, seja pelo aumento da renda das mulheres – cria pressões competitivas sobre o setor formal, especialmente em municípios com mercados de trabalho pouco diversificados. Em um cenário no qual as mulheres obtêm renda mais elevada por conta própria, as empresas formais podem ser forçadas a ajustar salários ou a oferecer melhores condições de trabalho para atrair e reter trabalhadoras qualificadas. Esse movimento contribui para a valorização do trabalho feminino, tanto em termos de aumentos salariais quanto na redução da desigualdade de remuneração entre homens e mulheres (Holvoet, 2005).

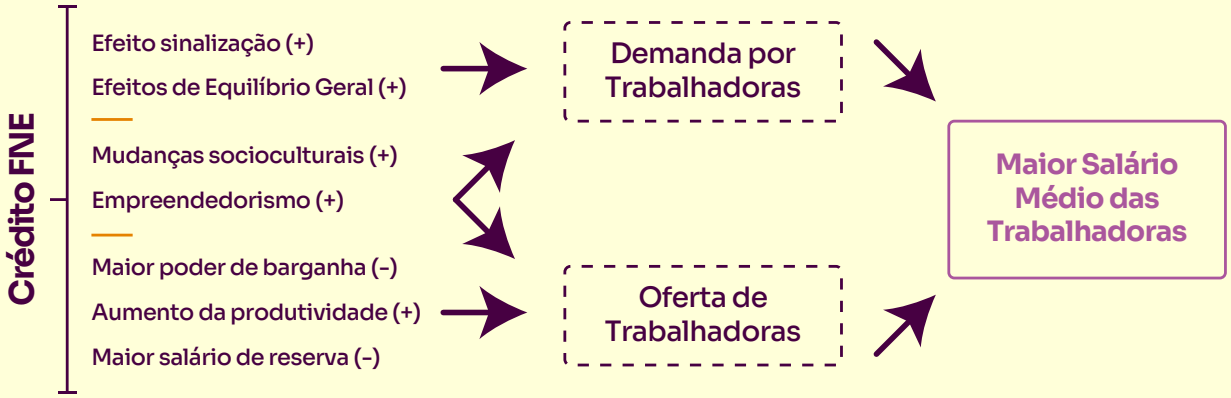
A literatura também sugere que o acesso ampliado ao crédito tem efeitos relevantes sobre as dinâmicas sociais e culturais locais. A entrada das mulheres em atividades mais produtivas e com maior autonomia econômica tende a transformar, ainda que gradualmente, as percepções sobre o papel da mulher na economia local. À medida que mais mulheres assumem posições de protagonismo, ocorre uma reconfiguração das expectativas sociais em relação à sua presença no mercado de trabalho. Essa transformação simbólica pode se traduzir em comportamentos mais inclusivos por parte dos empregadores e em políticas organizacionais mais sensíveis à equidade de gênero, criando um ambiente mais propício à redução das disparidades salariais (Kabeer, 2001; Mayoux, 2001).

Um mecanismo adicional é o da sinalização. Conforme as mulheres acessam o crédito de maneira mais expressiva e recorrente, sinalizam ao mercado e às instituições financeiras uma crescente presença e protagonismo no circuito econômico local. Essa sinalização pode estimular a criação de produtos financeiros e políticas públicas mais adequados a esse público, como linhas de crédito específicas, programas de microfinanças e apoio a capacitações. Em resposta, essas ações alimentam o processo de empoderamento econômico e produtivo, criando um ciclo de retroalimentação positiva. O efeito combinado de maior presença econômica, maior renda e maior qualificação pode, por fim, modificar os padrões de alocação de mão de obra no mercado formal (Caballero-Montes *et al.*, 2023).

Do ponto de vista macroeconômico, há também efeitos de equilíbrio geral sobre o mercado de trabalho municipal. O aumento da renda média das mulheres impacta diretamente o padrão de consumo das famílias, incentivando setores específicos da economia local nos quais a presença de trabalhadoras mulheres é historicamente elevada. O dinamismo gerado em atividades como comércio, alimentação, serviços de beleza e cuidado, por exemplo, pode gerar maior demanda por trabalho formal nesses setores, com possibilidade de expansão da massa salarial e formalização de vínculos (Mayoux, 2006).

Em síntese, os efeitos do acesso ao crédito por mulheres podem ser agrupados conforme suas repercussões sobre a oferta do trabalho feminino e a demanda por ele. De um lado, os mecanismos de sinalização e efeitos de equilíbrio geral tendem a aumentar a demanda por trabalho feminino. De outro, os fatores relacionados ao maior poder de barganha costumam reduzir a oferta de trabalhadoras no mercado formal, à medida que se tornam mais seletivas. Já fatores como as mudanças socioculturais e o incentivo ao empreendedorismo feminino atuam em ambos os lados do mercado, elevando tanto a oferta quanto a demanda. Dessa forma, o maior acesso ao crédito por mulheres tende a alterar o equilíbrio no mercado de trabalho, e o resultado provável desse conjunto de interações é uma elevação do salário médio pago às mulheres. Esses canais de transmissão estão ilustrados na Figura 1.

**FIGURA 1 – Canais de transmissão da oferta de crédito a mulheres sobre o salário**




**Fonte:** Elaboração própria.

Cabe destacar, ainda, que esses efeitos não estão dissociados do restante da economia local e regional. A magnitude do impacto sobre o salário de equilíbrio depende da produtividade relativa dos setores econômicos, do grau de formalização das atividades e da composição da força de trabalho disponível. Por exemplo, embora haja predileção por trabalhadoras em certas atividades, o salário de equilíbrio dependerá da produtividade de todos os setores, bem como da oferta total de trabalho. Além disso, os diferentes níveis de formalização entre as atividades econômicas constituem um obstáculo para a captação do efeito do crédito sobre o salário pago às mulheres no mercado formal.

# 4. Metodologia

## 4.1. Estratégia econométrica

Para avaliar o efeito da participação de mulheres no crédito concedido por meio do FNE sobre a renda média feminina e o diferencial salarial entre homens e mulheres, emprega-se a metodologia do escore de propensão generalizado (GPS, na sigla em inglês), desenvolvida originalmente por Hirano e Imbens (2004) e implementada conforme modelos propostos por Bia e Mattei (2008) e Guardabascio e Ventura (2014). Essa metodologia permite lidar com tratamentos contínuos e distribuições não normais para o tratamento.

A metodologia GPS é uma extensão do método de escore de propensão utilizado para tratamentos contínuos. Nesse método, os municípios são segregados segundo os quartis da variável de tratamento, e os efeitos são estimados por meio da comparação individual entre cada grupo tratado e os demais grupos (controles). Para mitigar o viés de seleção nessa comparação, a análise é sujeita à densidade condicional do tratamento, dado o vetor de características observadas (GPS). Assim, sob a hipótese de ignorabilidade fraca, essa abordagem permite obter o efeito médio para cada nível de tratamento, uma vez que o ajuste das diferenças prévias resolve o problema de fazer inferências causais.[2]

Neste estudo, o nível de tratamento do município $i$ ($T_i$) é definido como a proporção do volume total de crédito para pessoa física concedido a mulheres no âmbito das linhas de financiamento do FNE nesse município. Portanto, $T_i$ é uma variável fracionária pertencente ao intervalo [0,1], onde valores mais próximos de 1 indicam maior participação de mulheres entre os tomadores de crédito concedido pelo FNE. Como variável de desfecho ($Y_i$), foram utilizadas variáveis como salário médio pago a mulheres e a diferença salarial entre estas e os homens, além de um conjunto de características observáveis ($X_i$).

O objetivo é estimar o valor esperado da variável dependente para diferentes proporções de crédito concedido a mulheres – a chamada função dose-resposta. Partindo do modelo de resultados potenciais, define-se $Y_i(t)$ como o conjunto de resultados para cada nível de tratamento $t$, de modo que a função dose-resposta pode ser expressa como $\mu(t)=E[Y_i(t)|X]$.

A primeira etapa do processo consiste na estimação do GPS, $\square_i(t, x)$, que representa a densidade condicional do tratamento, dado o vetor de covariadas. Os parâmetros da distribuição podem ser estimados por meio de um modelo linear generalizado, o qual maximiza uma versão logarítmica de uma função Bernoulli de quase-máximo verossimilhança (Bernoulli QML).[3]

2 Ver Imbens (2000).
3 Ver Papke e Wooldridge (1996).

Após a estimação do GPS, verifica-se a propriedade de balanceamento, a qual assegura que, dentro de estratos com valores similares de GPS, as covariáveis de controle são independentes do tratamento. Esse procedimento é fundamental para garantir que as diferenças nos resultados sejam atribuídas à variação na participação das mulheres no volume total de crédito do fundo, e não a diferenças nas características observáveis dos municípios. O procedimento de verificação envolve testes de equilíbrio das covariáveis entre grupos de tratamento dentro de blocos definidos pelo GPS.

Na etapa seguinte, estima-se o valor esperado da variável dependente, modelando o salário médio das mulheres – e o diferencial salarial entre homens e mulheres – como uma função flexível do nível de tratamento e do GPS. Utiliza-se um modelo polinomial de até terceira ordem, incluindo termos de interação entre o tratamento e o GPS, o que permite capturar relações não lineares e efeitos interativos entre essas variáveis. A especificação geral do modelo é dada por:

$$\square\{E(Y_i|T_i,R_i)\} = \alpha_0 + \alpha_1 T_i + \alpha_2 T_i^2 + \alpha_3 T_i^3 + \alpha_4 R_i + \alpha_5 R_i^2 + \alpha_6 R_i^3 + \alpha_7 T_i R_i \quad [1]$$

onde os coeficientes são estimados para o tipo de variável de desfecho. $\varphi$ ( . ) é uma função *link* que relaciona o previsor e a expectativa condicional, $\square(Y_i|T_i, R_i)$. A fim de evitar especificações *ad hoc*, testam-se polinômios de segunda e terceira ordem para o tratamento e o GPS, sendo escolhida a forma funcional com melhor ajuste com base nos intervalos de confiança (ICs) estimados. Assim, serão reportados os resultados em que a função dose-resposta está com um melhor ajuste nos ICs para a aproximação de segunda ou terceira ordem.

Por fim, a função dose-resposta média é estimada ao se calcular a média da expectativa condicional da variável de resposta para cada nível de tratamento, avaliando o modelo sobre o GPS estimado. Formalmente, a função é expressa como:

$$\hat{\mu}(t) = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N} \square\, \varphi E(T_i = t, \widehat{R_i} = \hat{r}(t, X_i)) \quad [2]$$

Esse procedimento permite identificar como diferentes volumes de crédito concedido às mulheres impactam o salário médio feminino nos municípios. Para garantir robustez das inferências, os erros-padrão da função dose-resposta estimada serão obtidos por meio de procedimentos de *bootstrap*, que consideram tanto a incerteza na estimação do GPS quanto dos parâmetros do modelo de resultado.

Esse conjunto de etapas assegura uma avaliação rigorosa do efeito do crédito direcionado sobre os salários das mulheres e sobre a disparidade salarial entre os sexos, ajustando para potenciais vieses de seleção relacionados às características dos municípios.

## 4.2. Base de dados

Para implementação da estratégia econométrica, foram utilizados dados das operações de crédito do FNE realizadas no ano de 2022, disponibilizados pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Essas operações foram agregadas por município. A amostra geográfica contempla todos os municípios dos estados da Região Nordeste que registraram, no referido ano, ao menos uma operação de financiamento do FNE destinada a mulheres. A base de dados do MIDR possibilita a identificação do sexo do tomador nas operações voltadas a pessoas físicas, contemplando diferentes linhas de financiamento do fundo.

Como variáveis de controle associadas ao mercado de trabalho municipal, foram utilizadas informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), agregadas por sexo e município. Além do salário médio, foram consideradas variáveis como a idade média dos trabalhadores, a escolaridade média e a duração média dos vínculos formais de emprego.

Adicionalmente, a fim de captar a inclinação ao empreendedorismo feminino nos municípios, foi utilizada a proporção média de mulheres nos quadros societários das empresas, informação obtida junto à base de sócios da Receita Federal do Brasil (RFB). Para a identificação do sexo dos sócios a partir de seus nomes, empregou-se o algoritmo "GenderBR" (Meireles, 2023). O quadro abaixo resume as variáveis utilizadas no estudo.

**QUADRO 1 – Descrição das variáveis utilizadas**

| VARIÁVEL | DESCRIÇÃO | FONTE |
|---|---|---|
| Remuneração | Remuneração média dos trabalhadores formais. | RAIS |
| Participação Mulher | Proporção do valor total do crédito do FNE a pessoa física destinado a tomadoras mulheres. | MIDR |
| Escolaridade | Escolaridade média dos trabalhadores formais em anos de estudo. | RAIS |
| Idade | Idade média dos trabalhadores formais em anos. | RAIS |
| Tempo Emprego | Duração média dos vínculos formais em meses. | RAIS |
| Proporção Mulher Sócia | Proporção média de mulheres nos quadros societários das empresas do município. | RFB |

**Fonte:** Elaboração própria.

É importante destacar que, nas estimações em que a variável de resposta é a diferença salarial entre homens e mulheres, o cálculo do GPS inclui, como covariadas, as diferenças médias entre os sexos em termos de escolaridade, idade e tempo de emprego, além da proporção de mulheres nos quadros societários das empresas.

Adicionalmente, foram incluídas *dummies* para os estados nordestinos, tomando o estado do Ceará como categoria de referência. A inclusão dessas variáveis binárias visa controlar por características estruturais do ambiente econômico e do mercado de trabalho específicas dos estados nordestinos que possam afetar a probabilidade de o município ser tratado.

# 5. Análise e discussão dos resultados

## 5.1. Análise descritiva

A Tabela 1 apresenta a distribuição das operações de crédito do FNE destinadas a pessoas físicas no ano de 2022, desagregadas por sexo e setor econômico. Nesse ano, realizaram-se mais de 650 mil operações nessa modalidade, das quais 49% foram destinadas a mulheres. Apesar do aparente equilíbrio em termos de quantidade de operações entre tomadores de ambos os sexos, observa-se uma disparidade significativa nos valores contratados: o montante total contratado pelos homens foi cerca de três vezes superior ao destinado a mulheres. Em média, os homens tomaram aproximadamente R$ 29 mil por operação, enquanto as mulheres acessaram valores médios em torno de R$ 10 mil.

A análise setorial do crédito revela padrões distintos de participação por sexo. As mulheres concentram-se em atividades urbanas, especialmente nos setores industrial e de serviços. Ao passo que os homens apresentam maior participação relativa em atividades vinculadas à agropecuária. O setor de serviços foi o único em que o valor médio das operações contratadas por mulheres superou o realizado por homens; nos demais setores, os valores médios contratados por tomadores homens foram significativamente mais elevados.

No detalhamento das atividades, observa-se que as operações com mulheres se concentram em segmentos como alimentação, avicultura, comércio varejista, educação e serviços pessoais. Entre os homens predominam atividades relacionadas à apicultura, produção de bebidas e fumo, caça e pesca, fruticultura, cultivo de grãos e serviços de reparo e conservação.

**TABELA 1 – Operações do FNE em 2022, por sexo e setor – pessoa física**

| | HOMENS | % | MULHERES | % | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| **Nº Operações** | **334.950** | **51,0** | **321.309** | **49,0** | **656.259** |
| Agrícola | 60.251 | 18,0 | 558.72 | 17,4 | 116.123 |
| Industrial | 13.549 | 4,0 | 18.549 | 5,8 | 32.098 |
| Pecuária | 260.847 | 77,9 | 24.6212 | 76,6 | 507.059 |
| Serviços | 303 | 0,1 | 676 | 0,2 | 979 |

| | HOMENS | % | MULHERES | % | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| **Valor Contratado (milhões)** | **9.710** | **75,2** | **3.210** | **24,8** | **12.920** |
| Agrícola | 5.270,0 | 54,3 | 955,0 | 29,8 | 6.225,0 |
| Industrial | 276,0 | 2,8 | 322,0 | 10,0 | 598,0 |
| Pecuária | 4.150,0 | 42,7 | 1.920,0 | 59,8 | 6.070,0 |
| Serviços | 9,4 | 0,1 | 21,7 | 0,7 | 31,1 |
| **Valor Médio da Operação** | **29.003,80** | **-** | **10.004,67** | **-** | **19.701,69** |
| Agrícola | 87.547,33 | - | 17.090,99 | - | 53.647,62 |
| Industrial | 20.382,76 | - | 17.375,14 | - | 18.644,7 |
| Pecuária | 15.926,82 | - | 7.781 | - | 11.971,24 |
| Serviços | 30.948,85 | - | 32.147,54 | - | 31.776,55 |

**Fonte:** Elaboração própria.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos vínculos formais de trabalho nos municípios da Região Nordeste em 2022, segmentada por sexo e setor econômico. Nesse ano, aproximadamente 43% dos vínculos empregatícios formais foram ocupados por mulheres, principalmente no setor de serviços, o único setor com predominância feminina na força de trabalho.

**TABELA 2 – Vínculos formais no Nordeste em 2022, por sexo e setor**

| IBGE GR SETOR | HOMENS | % | MULHERES | % | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| **Qtd. Vínculos** | **5.547.619** | **56,7** | **4.229.377** | **43,3** | **9.777.008** |
| Indústria | 903.334 | 16,3 | 327.550 | 7,7 | 1.230.885 |
| Construção Civil | 352.550 | 6,4 | 39.442 | 0,9 | 391.992 |
| Comércio | 1.056.057 | 19,0 | 715.715 | 16,9 | 1.771.772 |
| Serviços | 2.863.483 | 51,6 | 3.098.349 | 73,3 | 5.961.843 |
| Agropecuária | 258.779 | 4,7 | 43.986 | 1,0 | 302.765 |
| **Remuneração Média** | **3.155,23** | **-** | **2.956,16** | **-** | **3.069,11** |
| Indústria | 2.967,51 | - | 2.252,66 | - | 2.777,28 |
| Construção Civil | 2.759,99 | - | 2.531,41 | - | 2.736,99 |
| Comércio | 2.113,57 | - | 2.001,71 | - | 2.068,38 |
| Serviços | 3.730,61 | - | 3.271,79 | - | 3.492,16 |
| **Agropecuária** | **1.961,37** | **-** | **1.741,21** | **-** | **1.929,38** |

**Fonte:** Elaboração própria.

Quanto à remuneração média, as mulheres receberam, em média, 6% a menos que os homens. A maior discrepância foi observada no setor industrial, em que a diferença atingiu 24%. Já o setor de comércio registrou a menor desigualdade, com uma diferença salarial média de aproximadamente 5% entre os salários de homens e mulheres.

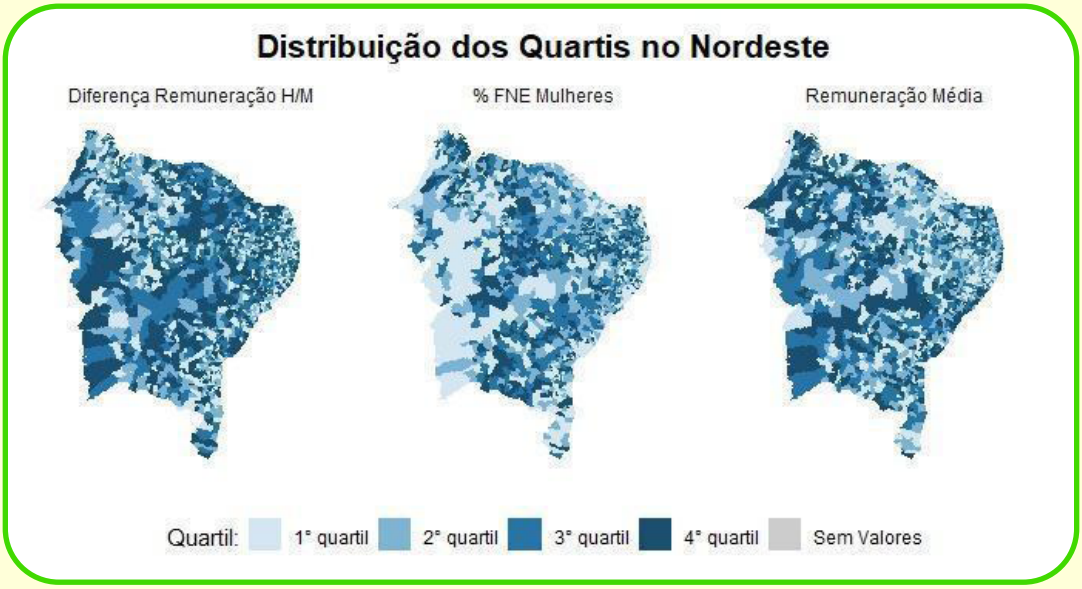
No que diz respeito às ocupações, as mulheres estavam majoritariamente inseridas em funções como professora, assistente administrativa, recepcionista, agente de saúde, operadora de telemarketing, enfermeira e cozinheira. Já os homens encontravam-se mais frequentemente em profissões como vigilante, trabalhador da construção civil, motorista, almoxarife, mecânico, policial, entre outras.

Depreende-se desses dados que o acesso ao crédito produtivo pelas mulheres é mais restrito, especialmente em termos de volume financeiro contratado. Esse cenário pode estar ligado à menor disponibilidade de garantias reais entre as mulheres ou a outros fatores sociais que desestimulam a tomada de crédito produtivo por essa parcela da população. Embora, assim como os homens, muitas mulheres estejam inseridas em atividades agropecuárias, observa-se uma participação proporcionalmente maior delas em atividades urbanas, com destaque para o setor de serviços.

A Figura 2 apresenta a distribuição espacial do tratamento e das variáveis de resultado: remuneração média das trabalhadoras e diferença salarial entre homens e mulheres. A inspeção visual não revela um padrão claro de concentração espacial do tratamento na maior parte do território nordestino. As exceções parecem ser o sul do Maranhão e do Piauí bem como o oeste da Bahia – região conhecida como Matopiba – onde vem se estabelecendo uma nova fronteira de produção agrícola e que também apresenta uma baixa parcela do crédito concedido a mulheres.

Do ponto de vista empírico, os dados parecem corroborar a hipótese de pesquisa, sugerindo que os municípios com menor participação feminina no crédito do FNE tendem a apresentar salários mais baixos para mulheres e disparidades salariais por sexo mais acentuadas.

**FIGURA 2 – Distribuição espacial da diferença salarial, participação das mulheres no FNE e salário feminino médio, Nordeste (2022)**




**Fonte:** Elaboração própria.

Na mesma direção, a Tabela 3 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas, segmentadas por sexo e proporção do crédito total do FNE tomado por mulheres. Em termos de remuneração média, nota-se que a diferença salarial entre homens e mulheres parece ser diretamente proporcional ao nível do tratamento. Como exemplo, no primeiro quartil, a diferença média foi de R$ 58,06 em favor dos homens, ao passo que, no quarto e último quartil, as mulheres receberam, em média, R$ 118,72 a mais do que os trabalhadores do sexo masculino. Esse padrão pode sinalizar um efeito positivo do tratamento sobre a desigualdade salarial.

A análise setorial indica que essa diferença se origina, principalmente, dos setores de comércio e serviços, nos quais as mulheres chegam a ganhar mais do que os homens nos municípios com maior participação feminina no crédito do FNE. Em contrapartida, nos setores industrial e da construção civil, persistem as maiores disparidades salariais em desfavor das mulheres, assim como na agropecuária. Esses setores demonstram menor sensibilidade à variação no nível do tratamento, sugerindo a presença de barreiras estruturais mais rígidas à equidade salarial.

**TABELA 3 – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas, por nível de tratamento**

| % CRÉDITO FNE PARA MULHERES | [0.0008 - 0.1401] | | [0.1401 - 0.2621] | | [0.2627 - 0.3711] | | [0.3714 - 0.8404] | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres |
| Remuneração Mulheres | 2374,63 | 2318,55 | 2269,92 | 2276,24 | 2294,81 | 2288,09 | 2238,45 | 2357,18 |
| | (770,45) | (437,87) | (783,41) | (518,66) | (689,85) | (425,91) | (613,12) | (437,98) |
| Indústria | 3000,28 | 2034,63 | 2505,31 | 1780,26 | 3097,64 | 1715,18 | 2725,37 | 1906,50 |
| | (4234,78) | (1548,61) | (2857,20) | (1789,44) | (6007,94) | (1401,34) | (2966,22) | (2370,98) |
| Const. Civil | 2607,14 | 2395,70 | 2970,94 | 2424,85 | 2846,66 | 2820,12 | 3156,81 | 2326,91 |
| | (2210,70) | (2726,38) | (3245,05) | (2722,90) | (2869,00) | (3444,96) | (4143,54) | (3658,48) |
| Comércio | 1712,60 | 1606,06 | 1544,45 | 1472,29 | 1526,70 | 1499,29 | 1493,93 | 1520,74 |
| | (712,59) | (102,54) | (393,06) | (270,18) | (598,05) | (418,67) | (524,51) | (898,89) |
| Serviços | 2729,33 | 2711,46 | 2542,77 | 2652,53 | 2542,99 | 2607,30 | 2391,95 | 2629,58 |
| | (747,81) | (514,41) | (642,15) | (495,58) | (955,01) | (579,28) | (627,58) | (534,07) |
| Agropecuária | 1720,91 | 1832,11 | 1492,57 | 1551,47 | 1344,48 | 1508,13 | 1338,11 | 1510,76 |
| | (1083,65) | (2480,08) | (634,25) | (736,04) | (567,53) | (1000,33) | (360,51) | (860,32) |
| **Diferença de Remuneração** | **56,08** | | **-6,32** | | **6,72** | | **-118,72** | |
| | (620,72) | | (580,65) | | (626,31) | | (596,61) | |
| Indústria | 1120,16 | | 941,06 | | 1674,68 | | 1341,13 | |
| | (4074,60) | | (2453,50) | | (5772,93) | | (3445,95) | |
| Const. Civil | 812,77 | | 1521,44 | | 1730,38 | | 2239,50 | |
| | (3100,20) | | (3507,55) | | (3562,30) | | (4772,12) | |
| Comércio | 453,01 | | 75,30 | | 44,33 | | -9,36 | |
| | (529,47) | | (435,00) | | (671,61) | | (719,11) | |
| Serviços | 17,86 | | -109,77 | | -64,31 | | -237,63 | |
| | (575,66) | | (649,10) | | (1344,48) | | (610,22) | |
| Agropecuária | 119,67 | | 414,92 | | 515,13 | | 628,13 | |
| | (2228,33) | | (871,77) | | (873,14) | | (921,47) | |

| % CRÉDITO FNE PARA MULHERES | [0.0008 - 0.1401] | | [0.1401 - 0.2621] | | [0.2627 - 0.3711] | | [0.3714 - 0.8404] | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Escolaridade | 10,83 | 7,70 | 11,09 | 7,29 | 11,30 | 7,01 | 11,43 | 6,58 |
| | (1,19) | (1,36) | (1,09) | (1,60) | (1,00) | (1,62) | (1,05) | (1,77) |
| Idade | 37,72 | 38,90 | 38,16 | 39,54 | 38,79 | 40,10 | 39,71 | 41,18 |
| | (2,15) | (2,63) | (2,36) | (2,83) | (2,10) | (2,77) | (2,32) | (2,96) |
| Tempo Emprego | 55,74 | 85,54 | 66,97 | 101,27 | 75,00 | 111,37 | 85,14 | 125,19 |
| | (20,37) | (34,13) | (25,10) | (36,28) | (26,71) | (37,11) | (33,01) | (43,69) |
| Prop. Mulheres Sócias | 0,35 | | 0,35 | | 0,34 | | 0,35 | |
| | (0,04) | | (0,04) | | (0,05) | | (0,06) | |

**Fonte:** Elaboração própria.
**Nota:** Erros-padrões entre parênteses.

No que se refere às características médias dos municípios, observa-se relativa homogeneidade entre os grupos de tratamento. Níveis de escolaridade, idade e proporção de mulheres nos quadros societários das empresas são semelhantes entre os grupos de tratamento. A principal diferença identificada refere-se à duração média dos vínculos formais de trabalho, que parece ser significativamente menor nos municípios com menor participação feminina no volume de crédito contratado. Esse achado reforça a necessidade de utilizar uma metodologia que considere adequadamente essas diferenças, como o GPS.

## 5.2 Análise empírica, efeito dose-resposta

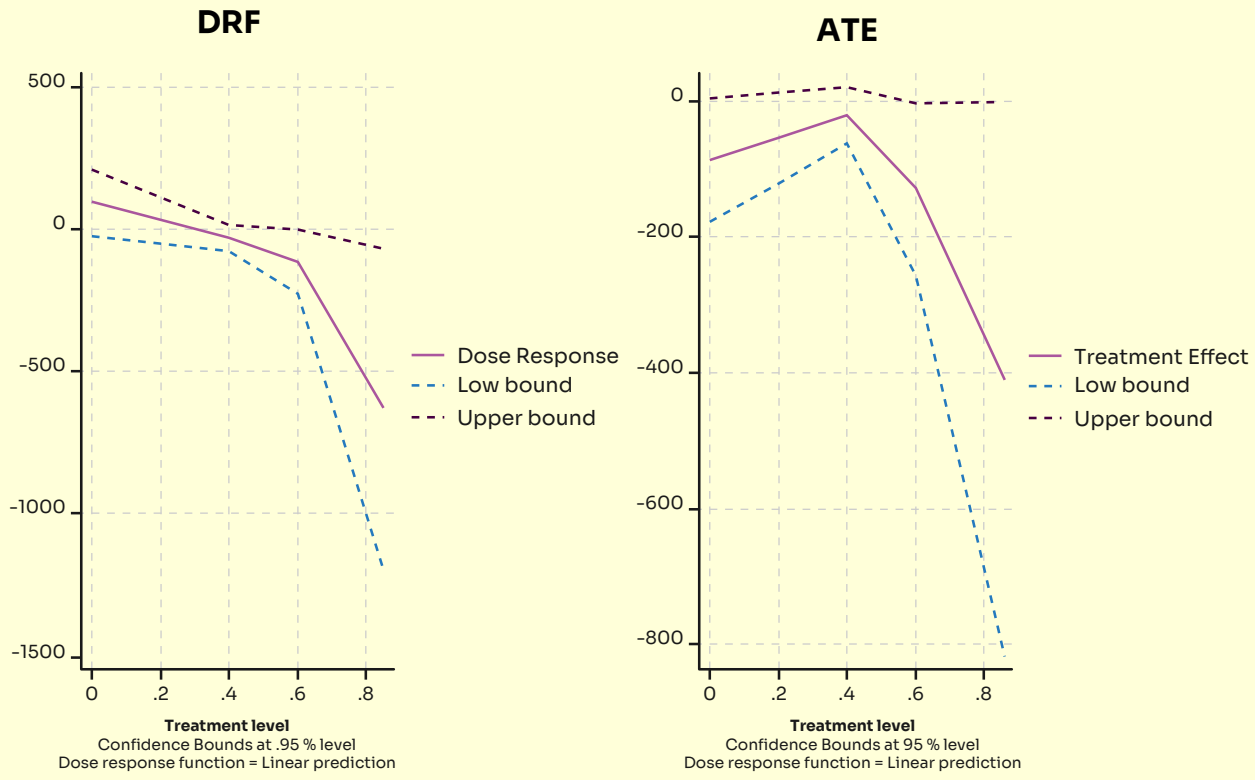
Para assegurar a interpretação causal dos resultados, foi inicialmente verificado o cumprimento da hipótese de ignorabilidade. Para tanto, foram realizados testes de balanceamento das covariáveis entre diferentes níveis de tratamento, condicionados ao GPS. Os resultados, apresentados nas Tabelas A1 e A2 no Apêndice, revelam que, na maioria dos casos, não houve diferenças estatisticamente significantes entre os grupos em termos de características observadas, o que sugere que o método foi eficaz em mitigar possíveis vieses de seleção.

Ademais, os coeficientes estimados para a função dose-resposta, também disponíveis no Apêndice, mostraram-se estatisticamente significantes e com sinal esperado. Esses resultados indicam que tanto o tratamento quanto o GPS colaboram para explicar a variação na remuneração média das trabalhadoras, assim como o diferencial salarial entre homens e mulheres. Dessa forma, os testes realizados conferem robustez à interpretação dos resultados em termos causais, sugerindo que a variação na participação feminina no crédito do FNE impacta significativamente os indicadores de resultado analisados.

As Figuras 3 e 4 ilustram as estimativas das funções de dose-resposta para o efeito da participação das mulheres no volume total de crédito concedido pelo FNE sobre a renda média do trabalho feminino e a diferença salarial entre homens e mulheres, respectivamente. Os gráficos à direita de cada figura apresentam o efeito marginal do tratamento para diferentes níveis de participação feminina no crédito, permitindo uma leitura mais direta da intensidade do impacto.

Na Figura 3, observa-se uma relação positiva entre o crédito direcionado às tomadoras mulheres no âmbito do FNE e os salários das trabalhadoras no mercado formal. Esse efeito se intensifica a partir do momento em que a proporção de crédito destinado a mulheres atinge aproximadamente 60% do valor total das operações. Esse achado sugere a existência de um limiar a partir do qual o aumento da participação feminina nas operações de crédito gera retornos salariais mais expressivos para as mulheres no mercado de trabalho nesses municípios.

**FIGURA 3 – Função dose-resposta e efeito do tratamento sobre a renda média do trabalho de mulheres**




**Fonte:** Elaboração própria.

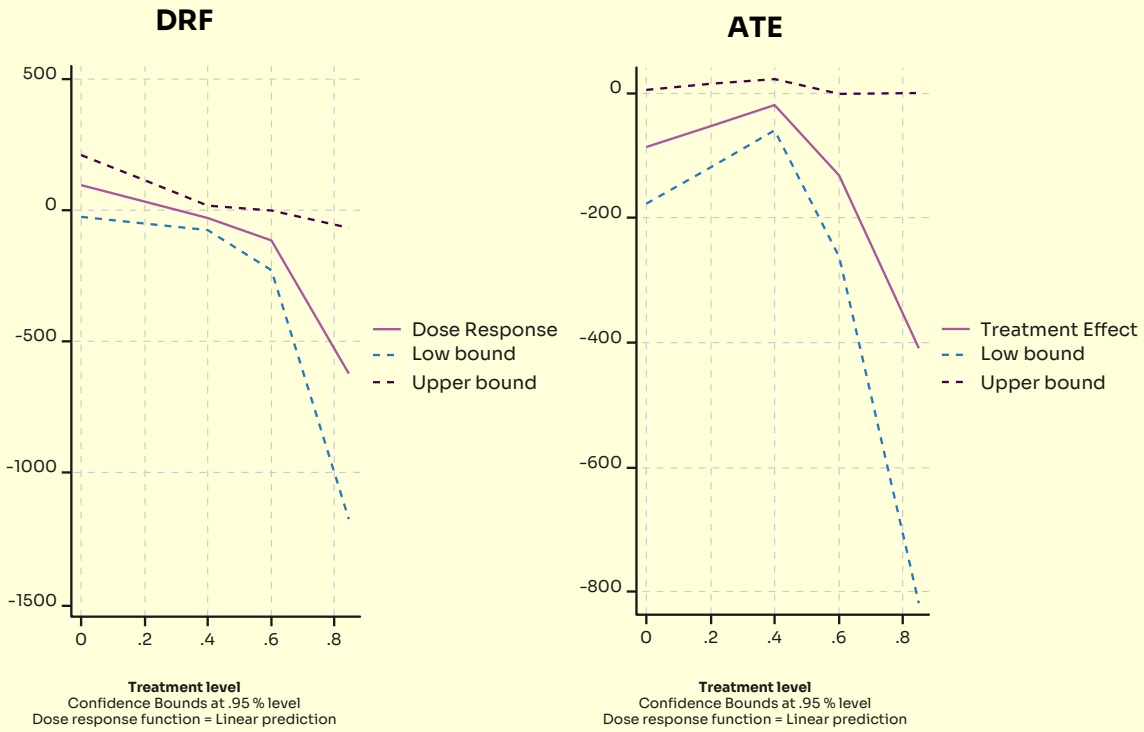
**Nota:** 1. A propriedade de balanceamento é satisfeita a um nível menor que 0,01. 2. As linhas tracejadas inferior e superior indicam o intervalo de confiança de 95% (IC) construídos a partir de 1.000 replicações de *bootstrap*.

A Figura 4, por sua vez, traz os resultados da função dose-resposta e do efeito médio do tratamento do FNE sobre a diferença salarial entre homens e mulheres. Corroborando a análise anterior, uma relação negativa entre o aumento do crédito concedido às mulheres e o diferencial salarial entre os sexos indica que a maior participação feminina no crédito está associada à redução das disparidades salariais. Tal efeito torna-se estatisticamente significativo a partir do ponto em que as mulheres passam a representar cerca de 60% do volume total contratado no município, sugerindo novamente a existência de um limiar mínimo necessário para a manifestação de efeitos positivos.

Esses resultados reforçam a hipótese de que a maior participação feminina no acesso ao crédito produtivo não apenas contribui para a elevação da renda média das trabalhadoras, como também atua como um fator de mitigação das desigualdades salariais entre estas e os trabalhadores do sexo masculino. Em consonância com a literatura (Hashemi; Schuler; Riley, 1996; Ali; Hatta, 2012; Esmaeil Zaei *et al*., 2018; Amankwa *et al*., 2021; Ekpe; Mat; Che Razak, 2010; Garcia; Lensink; Voors, 2020; Do Monte *et al*., 2025), esses resultados ratificam o papel o crédito como mediador para a autonomia financeira das mulheres e de sua inserção mais equitativa no mercado de trabalho.

A não linearidade observada entre o nível de tratamento e os efeitos sobre os resultados sugere, contudo, que o crédito por si só pode não ser suficiente para garantir ganhos consistentes. Assim, aponta para a necessidade de combinar o acesso ao crédito com outras políticas complementares, como capacitação, fortalecimento de redes de apoio e acesso a serviços de cuidado, conforme defendido por autores como Kabeer (2005) e Seguino (2021), de modo a garantir que o crédito se traduza efetivamente em melhorias no bem-estar e na inserção econômica das mulheres.

**FIGURA 4 – Função dose-resposta e efeito do tratamento sobre a diferença salarial entre homens e mulheres**




**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** 1. A propriedade de balanceamento é satisfeita a um nível menor que 0,01. 2. As linhas tracejadas inferior e superior indicam o intervalo de confiança de 95% (IC) construídos a partir de 1.000 replicações de *bootstrap*.

## 6. Considerações finais

Este estudo investigou os efeitos do crédito produtivo direcionado a mulheres empreendedoras sobre o mercado de trabalho nos municípios do Nordeste brasileiro. Especificamente, analisaram-se o impacto da participação feminina nas transferências de recursos de todas as linhas de crédito do FNE sobre o salário médio das mulheres e a desigualdade salarial entre homens e mulheres.

Para tanto, foram utilizados dados administrativos referentes às transferências totais de recursos do FNE e à fração destinada a mulheres, complementados por variáveis socioeconômicas usualmente associadas à determinação do retorno salarial. Com o emprego da metodologia GPS e da função dose-resposta, estimaram-se o efeito da participação feminina nas transferências totais do fundo sobre a renda média das mulheres e a diferença salarial entre gênero nos municípios nordestinos no ano de 2022.

Os resultados apontam uma associação causal estatisticamente significativa entre o aumento da participação feminina nas operações de crédito do FNE e o crescimento do salário médio das trabalhadoras formais. Verificou-se, ainda, que esse maior acesso ao crédito contribui para a redução das disparidades salariais entre homens e mulheres. No entanto, tais efeitos mostraram-se heterogêneos conforme o nível de tratamento, tornando-se relevantes apenas quando a participação feminina nas operações de crédito ultrapassa 60% do total.

Esse achado sugere que o crédito produtivo direcionado às mulheres pode atuar como importante vetor de empoderamento econômico, ao promover oportunidades de empreendedorismo feminino e estimular a geração de renda e emprego em escala local. Os efeitos positivos observados nos salários médios das mulheres indicam que os benefícios do crédito não se limitam às tomadoras diretas, mas também geram externalidades positivas no mercado de trabalho como um todo, possivelmente por meio do aumento da demanda por mão de obra feminina, do fortalecimento de arranjos produtivos locais e da elevação da concorrência salarial nos setores nos quais as mulheres estão inseridas.

Em termos de implicações de políticas públicas, os resultados reforçam o papel estratégico do FNE como instrumento de desenvolvimento regional mais inclusivo e sensível às desigualdades de gênero e do território. Entre as alternativas para potencializar os efeitos positivos identificados, destacam-se a ampliação dos programas específicos que atendem prioritariamente as mulheres bem como o fornecimento de assistência técnica às atividades nas quais elas parecem demonstrar vantagens comparativas em termos de remuneração, como no setor de serviços.

Do ponto de vista da literatura, este trabalho contribui ao oferecer evidências empíricas sobre os impactos territoriais do crédito produtivo com recorte por gênero, tema ainda pouco explorado na interface entre economia regional e economia de gênero. Ao utilizar dados administrativos e técnicas robustas de avaliação de impacto, o estudo propõe um caminho metodológico replicável e fornece uma base empírica valiosa para futuras análises.

Metodologicamente, novas investigações podem estender a análise para séries temporais mais longas, o que permitiria melhorar o ajuste dos intervalos de confiança das estimações e, assim, ter estimativas mais precisas e, consequentemente, reduzir as incertezas dos resultados encontrados. Também se abrem possibilidades para explorar efeitos alternativos da expansão do crédito para mulheres sobre outras dimensões do mercado de trabalho, como formalização, inserção ocupacional, mobilidade ou outros indicadores de desigualdade de gênero. Além disso, existe margem para aprofundamento sobre outros aspectos sociais, como, por exemplo, a questão racial, e extensão da análise a outras fontes de financiamento e recortes regionais, que podem oferecer um diagnóstico mais amplo e preciso das desigualdades estruturais.

Por fim, destaca-se que o FNE, como instrumento de política fiscal, mostra-se capaz de promover a redução da desigualdade regional e de gênero por meio da alocação orientada de recursos públicos. Ao evidenciar que o crédito produtivo pode ser mobilizado como um mecanismo ativo de combate às desigualdades, o estudo reafirma a centralidade do orçamento e da política fiscal na garantia de direitos e na construção de uma economia mais justa, inclusiva e sustentável. Desse modo, o fortalecimento do financiamento produtivo às mulheres no Nordeste brasileiro revela-se uma estratégia promissora para a promoção do desenvolvimento com equidade, contribuindo tanto para os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) quanto para a superação das desigualdades de gênero e territoriais.

## Referências

AGARWALA, R.; MAITY, B.; SAHU, S. Microcredit, entrepreneurship, and empowerment: Evidence from India. **World Development**, v. 150, p. 105711, 2022.

ALI, I.; HATTA, Z. A. Women's empowerment through microcredit: The case of Bangladesh. **Journal of Social Work**, v. 47, n. 3, p. 453-468, 2012.

ALPERSTEDT, G. D.; FERREIRA, J. B.; SERAFIM, M. C. Empreendedorismo feminino: dificuldades relatadas em histórias de vida. **Revista de Ciências da Administração**, p. 221-234, 2014. DOI: https://doi.org/10.5007/2175-8077.2014v16n40p221.

AMANKWA, R.; GYAMFI, A.; OFORI, K. Financial inclusion and women's empowerment: evidence from Ghana. **African Journal of Economic Policy**, v. 28, n. 1, p. 79-99, 2021.

ASHRAF, N.; KARLAN, D.; YIN, W. Female empowerment: impact of a commitment savings product in the Philippines. **World Development**, v. 38, n. 3, p. 333-344, 2010.

BULTE, E.; LENSINK, R.; VU, N. Do gender and business trainings affect business outcomes? Experimental evidence from Vietnam. **Management Science**, v. 63, n. 9, p. 2918-2940, 2017.

CABALLERO-MONTES, K. *et al*. Dimensions of women entrepreneurs' empowerment: a comparative study between urban and rural areas. **International Journal of Gender and Entrepreneurship, ahead-of-print**, 2023. DOI: https://doi.org/10.1108/IJGE-2023-0162.

CARTER, M. Women's empowerment and microfinance: evidence from Guatemala. **Feminist Economics**, v. 8, n. 1, p. 45-68, 2002.

CUNHA JÚNIOR, J. M. *et al*. **Microcrédito e empoderamento feminino: o caso do Crediamigo no Ceará. Banco do Nordeste do Brasil**, 2022. Disponível em: https://bnb.gov.br/s482-dspace/handle/123456789/1331. Acesso em: 13 abr. 2025.

DE JESUS SOUZA, C.; BATISTA, V. C.; ZUQUI, V. Empreendedorismo feminino no Brasil: principais desafios enfrentados e perspectivas de crescimento. **Revista Foco**, v. 18, n. 3, p. e7813-e7813, 2025.

DO MONTE, K. A. D. *et al*. Analysis of the Northeast Constitutional Financing Fund (FNE) on Municipal Economic Indicators in the Period 2010-2020. **Journal of Regional Science**, 2025.

DUVENDACK, M. *et al*. **What is the evidence of the impact of microfinance on the well-being of poor people?** London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, 2011.

EKPE, I.; MAT, N. B.; CHE RAZAK, R. The effect of microfinance factors on women entrepreneurs' performance in Nigeria. **International Journal of Business and Social Science**, v. 1, n. 2, p. 255-263, 2010.

ESMAEIL ZAEI, M.; ZAEI, M. E.; HOSSAIN, M. The role of self-help groups in women's empowerment: a case study in India. **Journal of Asian Finance, Economics and Business**, v. 5, n. 4, p. 73-82, 2018.

GARCIA, A.; LENSINK, R.; VOORS, M. Microfinance and aspirational hope: evidence from a field experiment in Peru. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 172, p. 21-36, 2020.

GARIKIPATI, S. The impact of lending to women on household vulnerability and women's empowerment: evidence from India. **World Development**, v. 36, n. 12, p. 2620-2642, 2008.

GARIKIPATI, S. Microcredit and women's empowerment: Have we been looking at the wrong indicators? **Oxford Development Studies**, v. 41, n. 1, p. 53-75, 2013.

GOETZ, A. M.; GUPTA, R. S. Who takes the credit? Gender, power, and control over loan use in rural credit programmes in Bangladesh. **World Development**, v. 24, n. 1, p. 45-63, 1996.

HASHEMI, S. M.; SCHULER, S. R.; RILEY, A. P. Rural credit programs and women's empowerment in Bangladesh. **World Development**, v. 24, n. 4, p. 635-653, 1996.

HOLVOET, N. The impact of microfinance on decision-making agency: evidence from South India. **Development and Change**, v. 36, n. 1, p. 75-102, 2005.

HUIS, M. A. *et al*. A relational perspective on women's empowerment: the role of men as allies in entrepreneurship programs. **World Development**, v. 120, p. 11-23, 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: 4º trimestre de 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 13 abr. 2025.

KABEER, N. Conflicts over credit: Re-evaluating the empowerment potential of loans to women in rural Bangladesh. **World Development**, v. 29, n. 1, p. 63-84, 2001.

KABEER, N. Gender equality and women's empowerment: a critical analysis of the third millennium development goal 1. **Gender & Development**, v. 13, n. 1, p. 13-24, 2005.

MAYOUX, L. Tackling the down side: social capital, women's empowerment and micro-finance in Cameroon. **Development and Change**, v. 32, n. 3, p. 435-464, 2001.

MAYOUX, L. Women's empowerment through sustainable micro-finance: Rethinking "best practice". **Discussion Draft**, 2006. Disponível em: https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_117993/lang--en/index.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

MEIRELES, F. F. GenderBR: **Inferência de gênero a partir de prenomes brasileiros** [Software]. GitHub, 2023. Disponível em: https://github.com/meirelesff/genderBR. Acesso em: 13 abr. 2025.

MIRO, V. H.; FRANÇA, J. M. S.; BARRETO, F. A. **Inserção e rendimentos das mulheres no mercado de trabalho do Nordeste**. 1 abr. 2025. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/insercao-e-rendimentos-das-mulheres-no-mercado-de-trabalho-do-nordeste. Acesso em: 13 abr. 2025.

NAWAZ, F. Microfinance and women entrepreneurs in Pakistan. **International Journal of Gender and Entrepreneurship**, v. 2, n. 3, p. 265-274, 2010.

NYARKO, S. H. Barriers to women's financial inclusion: evidence from sub-Saharan Africa. **Journal of African Development**, v. 24, n. 2, p. 77-101, 2022.

PANDA, P. Household structure and women's economic empowerment in India. **Development and Change**, v. 49, n. 4, p. 1056-1084, 2018.

RAO, A.; KELLEHER, D. Is there life after gender mainstreaming? **Gender and Development**, v. 13, n. 2, p. 57-69, 2005.

SANDERS, C. K.; SCHNABEL, M. Organizing for economic empowerment of battered women: women's savings accounts. **Journal of Community Practice**, v. 14, n. 3, p. 47-68, 2006.

TAMBUNAN, T. Women entrepreneurs in Indonesia: importance, impact, and policy support. **Journal of Business and Social Review in Emerging Economies**, v. 3, n. 1, p. 57-68, 2017.

# Apêndice

## TABELA A1 – Balanceamento dado o GPS para a renda média do trabalho das mulheres

| | INTERVALO DE TRATAMENTO | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Covariadas | [0.0008 - 0.1401] | | [0.1401 - 0.2621] | | [0.2627 - 0.3711] | | [0.3714 - 0.8404] | |
| | Dif. Média | t | Dif. Média | t | Dif. Média | t | Dif. Média | t |
| Escolaridade | -0.0474 (0.0865) | -0.5479 | -0.0002 (0.0761) | -0.0030 | -0.0424 (0.0759) | -0.5595 | 0.0928 (0.0823) | 1.1279 |
| Idade | 0.0836 (0.1418) | 0.5895 | 0.0812 (0.1260) | 0.6446 | 0.1913 (0.1273) | 1.5027 | -0.4566 (0.1402) | -3.2564 |
| Tempo de Emprego | 5.2648 (1.7748) | 2.9664 | -1.1891 (1.4611) | -0.8138 | -0.2841 (1.3524) | -0.2101 | -3.2616 (1.4825) | -2.2001 |
| Prop. Mulher Sócia | -0.0003 (0.0030) | -0.1032 | 0.0015 (0.0027) | 0.5716 | 0.0051 (0.0026) | 1.9359 | -0.0038 (0.0028) | -1.3342 |

**Fonte:** Elaboração própria. Nota: Os valores entre parênteses são desvios-padrão.

## TABELA A2 – Balanceamento dado o GPS para a diferença salarial entre homens e mulheres

| | INTERVALO DE TRATAMENTO | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Covariadas | [0.0008 - 0.1401] | | [0.1401 - 0.2621] | | [0.2627 - 0.3711] | | [0.3714 - 0.8404] | |
| | Dif. Média | t | Dif. Média | t | Dif. Média | t | Dif. Média | t |
| Dif. Escolaridade | 0.2939 (0.0966) | 3.0437 | -0.0745 (0.0893) | -0.8343 | -0.1222 (0.0874) | -1.3989 | -0.0518 (0.0948) | -0.5456 |
| Dif. Idade | -0.8251 (1.4499) | -0.5691 | 0.9261 (1.3295) | 0.6966 | -0.3540 (1.3368) | -0.2649 | 0.2424 (1.4288) | 0.1696 |
| Dif. Tempo de Emprego | 0.0178 (0.1179) | 0.1511 | 0.1054 (0.1090) | 0.9675 | -0.0861 (0.1102) | -0.7814 | -0.0385 (0.1181) | -0.3263 |
| Prop. Mulher Sócia | -0.0026 (0.0029) | -0.8908 | 0.0015 (0.0027) | 0.5401 | 0.0048 (0.0027) | 1.7900 | -0.0031 (0.0028) | -1.0963 |

**Fonte:** Elaboração própria.
**Nota:** Os valores entre parênteses são desvios-padrão.

## TABELA A3 – Coeficientes estimados da função dose-resposta

| | RENDA MÉDIA DO TRABALHO | | | DIFERENÇA SALARIAL DE GÊNERO | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Coef. | Desvio-padrão | Valor-p | Coef. | Desvio-padrão | Valor-p |
| T | -2338.6100 | 332.5519 | 0.0000 | -706.4712 | 670.0399 | 0.2920 |
| $T^2$ | 1561.7620 | 382.5136 | 0.0000 | 3857.9080 | 2203.4680 | 0.0800 |
| $T^3$ | | | | -4043.6280 | 2211.5610 | 0.0680 |
| GPS | 3240.4790 | 1132.2420 | 0.0040 | 19091.2400 | 6966.6760 | 0.0060 |
| $GPS^2$ | -2437.8630 | 2206.2660 | 0.2690 | -67568.4200 | 24503.5700 | 0.0060 |
| $GPS^3$ | | | | 74503.4900 | 27656.4900 | 0.0070 |
| T×GPS | 3994.8380 | 1250.3380 | 0.0010 | -1921.5760 | 1899.4230 | 0.3120 |
| | 1821.9320 | 149.5639 | 0.0000 | -1587.9450 | 637.8360 | 0.0130 |

**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** *, **, *** Significativos a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

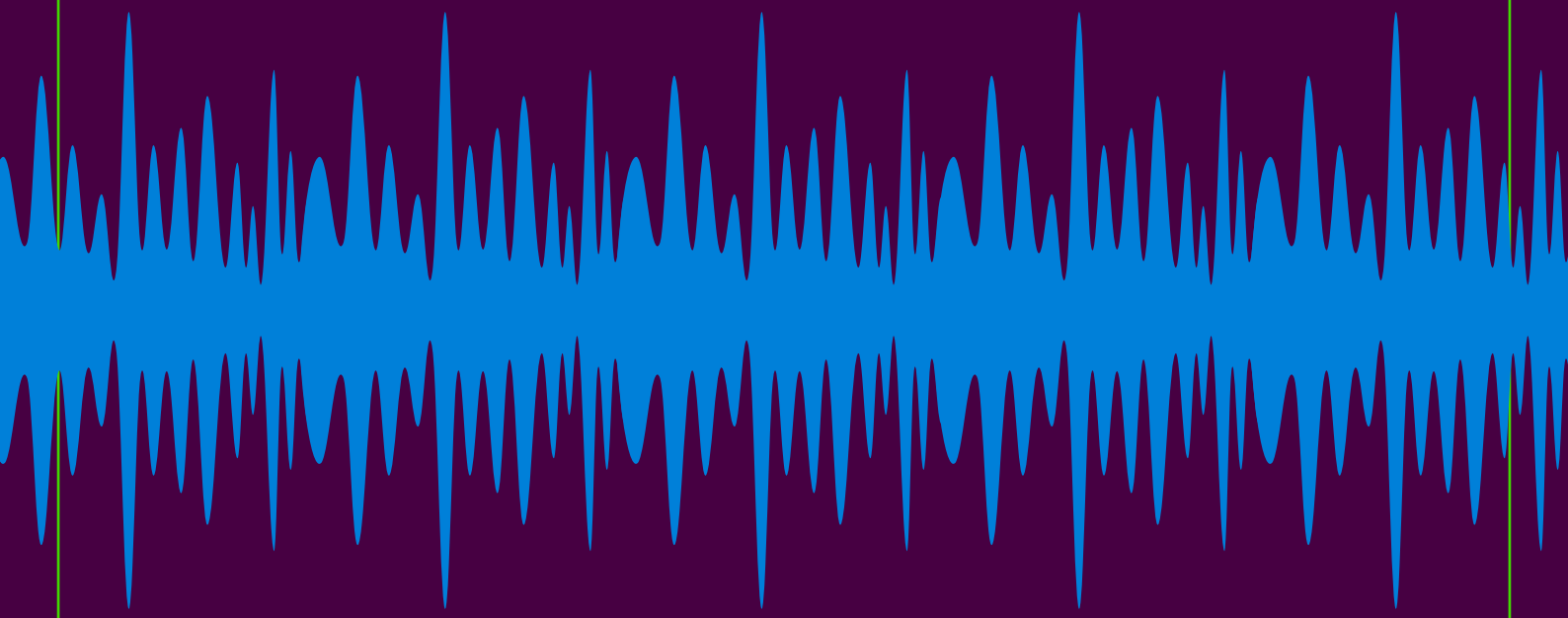
# Orçamento público como instrumento de justiça social e climática:

*um estudo sobre transparência e participação democrática*

Fabio Marcelo Cuty da Silva
& Jakeline Rodrigues

# Fabio Marcelo Cuty da Silva

é Mestre em Administração Universitária pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), título obtido em 2025, e servidor público federal da instituição desde 2004. Natural de Uruguaiana (RS), atua há mais de 22 anos na área técnica de manutenção eletroeletrônica, desenvolvendo atividades em laboratórios de ensino de Física. Desde 2017, atua com consultoria acadêmica, auxiliando estudantes de graduação e pós-graduação no desenvolvimento de atividades científicas e acadêmicas em diversas áreas do conhecimento, entre elas Pedagogia, Engenharia, Nutrição, Enfermagem e áreas afins. Possui experiência no apoio à elaboração de projetos de pesquisa, trabalhos de conclusão de curso, artigos científicos e demais produções acadêmicas. É autor e coautor de artigos científicos publicados em diferentes áreas do conhecimento, com interesse especial em gestão pública, transparência, participação democrática, orçamento público, políticas públicas e justiça social. É coautor do manuscrito “Orçamento Público como Instrumento de Justiça Social e Climática: Um estudo sobre transparência e participação democrática”, selecionado para o IV Prêmio Orçamento Público, Garantia de Direitos e Combate às Desigualdades.



# Jakeline Rodrigues

Graduada em Pedagogia pela Faculdade Municipal de Palhoça. Em 2020, especializou-se em Educação Inclusiva, ampliando sua formação para atender às demandas da educação contemporânea com um olhar voltado à diversidade e à equidade. Atua como professora em diferentes Centros de Educação Infantil (CEIs) da região metropolitana de Florianópolis. Ao longo de sua trajetória profissional, tem desenvolvido experiências junto a comunidades em situação de vulnerabilidade social, o que lhe permitiu compreender de forma sensível as múltiplas realidades vivenciadas pelas crianças e suas famílias. Sua prática docente é marcada pelo compromisso com uma educação inclusiva, humanizada e socialmente comprometida, buscando contribuir para o desenvolvimento integral das crianças e para a construção de uma escola mais acolhedora e democrática.

SUBTEMA

Orçamento público, democracia, garantia de direitos e justiça climática

## Resumo

Este estudo analisa o orçamento público como instrumento de promoção da justiça social e climática no contexto brasileiro, destacando sua relevância para a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, para discutir a relação entre transparência fiscal, participação democrática e gestão dos recursos públicos. Examina-se o papel do orçamento participativo, do controle social e da governança democrática na formulação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e ao enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas. Os resultados evidenciam que o orçamento público constitui uma arena de disputa política capaz de influenciar a distribuição de recursos e a concretização de direitos sociais e ambientais. Conclui-se que a promoção da justiça social e climática depende da adoção de práticas orçamentárias transparentes, participativas e comprometidas com os princípios da equidade, da sustentabilidade e da corresponsabilidade democrática.

## Palavras-Chave

Orçamento público; Justiça climática; Direitos sociais; Democracia participativa; Transparência

# Introdução

O orçamento público, enquanto ferramenta essencial de planejamento, alocação e controle de recursos estatais, ocupa posição estratégica na consolidação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Para além de sua dimensão técnica, o orçamento revela a própria materialização das escolhas políticas do Estado e das prioridades que orientam as ações governamentais. É, portanto, um instrumento central na consolidação da democracia e na efetivação dos direitos fundamentais.

No cenário contemporâneo, marcado por profundas desigualdades socioeconômicas e pela intensificação dos impactos da emergência climática, o debate sobre o orçamento público ganha novos contornos. A interdependência entre justiça social e justiça climática impõe a necessidade de uma governança orçamentária sensível às vulnerabilidades sociais e ambientais, orientada por princípios de equidade, participação cidadã e transparência. Assim, compreender como o orçamento pode servir à promoção de uma agenda socioambiental inclusiva torna-se uma tarefa urgente e estratégica para o fortalecimento da democracia e para a garantia de um futuro sustentável.

Este manuscrito insere-se no subtema "Orçamento público, democracia, garantia de direitos e justiça climática", com um enfoque original ao relacionar os mecanismos de participação popular e a transparência orçamentária à construção de políticas públicas que respondam simultaneamente às desigualdades estruturais e aos desafios ambientais. Parte-se do pressuposto de que o orçamento não é neutro: suas diretrizes, prioridades e execução expressam disputas de poder e visões de mundo, podendo tanto reproduzir exclusões históricas quanto se tornar instrumento de transformação social.

Com base em uma revisão crítica de literatura, apoiada em autores como Maria Paula Dallari Bucci (2013), Norberto Bobbio (2000), Boaventura de Sousa Santos (2003) e Naomi Klein (2015), o presente estudo busca responder à seguinte pergunta: **como o orçamento público pode ser utilizado como instrumento de justiça social e climática por meio da transparência e da participação democrática?**

Para isso, o texto está estruturado em quatro seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Na **primeira seção**, apresenta-se uma contextualização histórica e conceitual do orçamento público no Brasil, destacando sua evolução normativa e institucional. A **segunda seção** discute a relação entre orçamento, democracia e direitos sociais, com foco nos marcos legais da participação cidadã e do controle social. A **terceira seção** aborda a intersecção entre orçamento público e justiça climática, analisando experiências e proposições que apontam para uma governança socioambiental participativa. Por fim, na **quarta seção**, são analisados as potencialidades e os limites da transparência orçamentária como instrumento de *accountability* e inclusão, com ênfase na construção de políticas que respondam de forma integrada às crises sociais e ambientais.

As **considerações finais** sintetizam os principais achados do estudo, apontando caminhos para o fortalecimento de uma cultura orçamentária democrática e transformadora. Nesse sentido, defende-se que a justiça social e climática deve ser compreendida como dimensões interligadas da ação estatal, e que o orçamento público constitui um campo privilegiado para sua articulação concreta, por meio da escuta ativa das comunidades, da democratização das decisões e do uso estratégico dos recursos públicos.

# 1. O orçamento público como instrumento de garantia de direitos

A efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição da República de 1988 depende, em grande medida, da atuação concreta do Estado por meio de políticas públicas estruturadas e devidamente financiadas. Nesse contexto, o orçamento público emerge como um instrumento fundamental para transformar os princípios constitucionais em ações efetivas que garantam dignidade à população. Longe de ser apenas uma ferramenta contábil ou administrativa, o orçamento traduz escolhas políticas que expressam prioridades sociais e econômicas, revelando, em última instância, o compromisso do Estado com a cidadania. Este capítulo propõe uma reflexão crítica sobre o papel do orçamento público na promoção dos direitos sociais, analisando sua função na consolidação de políticas públicas em áreas essenciais, como saúde, educação, habitação e meio ambiente, à luz de autores consagrados, como José Afonso da Silva, Maria Paula Dallari Bucci, entre outros.

## 1.1. A Constituição de 1988 e os direitos sociais

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, representou um marco na consolidação do Estado Democrático de Direito no país, especialmente por estabelecer, de forma inédita, um compromisso constitucional com os direitos sociais. Trata-se de uma Constituição cidadã, como a ela se referiu Ulysses Guimarães, justamente por reconhecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, ao lado dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Silva, 2010).

Bobbio comenta:

> Na expressão "direitos do homem" o debate é permanente e confuso. Contribuiu, para aumentar a confusão, o encontro cada vez mais frequente entre juristas de tradição e cultura continental e juristas de tradição anglo-saxônica, que usam frequentemente palavras diversas para dizer a mesma coisa e, por vezes, acreditam dizer coisas diversas usando as mesmas palavras. A distinção clássica na linguagem dos juristas da Europa continental é entre "direitos naturais" e "direitos positivos". Da Inglaterra e dos Estados Unidos – por influência, creio sobretudo de Dworkin – chega-nos a distinção entre moral rights, e legal rights, que é intraduzível e, o que é pior, numa tradição onde o direito e moral são duas esferas bem diferenciadas da vida prática, incompreensível: em italiano, a expressão "direitos legais" ou "jurídicos" soa redundante, enquanto a expressão "direitos morais" soa contraditória. (Bobbio, 2004, p. 10)

No âmbito dos direitos sociais, o texto constitucional avança ao positivá-los como direitos fundamentais de segunda geração, com destaque para a saúde, a educação, a previdência social, o trabalho, a moradia e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esses direitos, por sua própria natureza, não se realizam apenas pela abstenção do Estado, mas exigem dele ações positivas, estruturadas em políticas públicas financiadas por recursos públicos devidamente alocados.

Ao seguir a linha de raciocínio supraexposta, Bucci salienta que:

> As políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse para o direito há menos de vinte anos, havendo pouco acúmulo teórico sobre sua conceituação, sua situação entre os diversos ramos do direito e o regime jurídico a que estão submetidas a sua criação e implementação. Este trabalho registra uma reflexão sobre o assunto, sem pretender alcançar conclusões acabadas. (Bucci, 2013, p. 89)

Nesse sentido, segundo José Afonso da Silva, o crescente interesse do Direito pelas políticas públicas é relativamente recente, configurando-se como um campo em desenvolvimento que ainda carece de maior densidade conceitual e sistematização normativa. Embora já se reconheça sua importância como instrumento de mediação entre o Estado e as demandas sociais, o debate jurídico sobre sua natureza, seu enquadramento nos diversos ramos do Direito e o regime jurídico que rege sua formulação e execução ainda é incipiente (Silva, 2010).

Como aponta Bucci (2013), a ideia de política pública transcende o mero ato administrativo, configurando-se como expressão do exercício de poder público orientado pela Constituição e sujeito a normas e princípios do Estado Democrático

de Direito. Este trabalho, portanto, não busca esgotar a temática, mas sim oferecer uma reflexão crítica sobre o papel das políticas públicas na efetivação de direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social.

Nessa perspectiva, os direitos sociais configuram-se como prestações positivas cuja realização impõe ao Estado um compromisso ativo com a equidade, direta ou indiretamente, visando à melhoria das condições de vida dos indivíduos e à redução das desigualdades sociais. A garantia de tais direitos está intrinsecamente vinculada à capacidade estatal de planejar, arrecadar e aplicar recursos financeiros, processo este operacionalizado por meio do orçamento público (Silva, 2010).

A Constituição Federal de 1988 consagrou o Brasil como um Estado Democrático de Direito, fundamentado em pilares como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e orientado por objetivos centrais, como a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção da igualdade, sem qualquer tipo de discriminação (Sarlet, 1988).

Logo nos primeiros artigos, a Carta Magna delineia um amplo leque de direitos e deveres atribuídos tanto ao indivíduo quanto à coletividade, com ênfase nos direitos sociais, a partir do artigo 5º. No campo da ordem econômica, a Constituição estabelece que o seu propósito maior é assegurar uma existência digna para todos, em consonância com os princípios da justiça social. Para isso, articula elementos como a propriedade privada, sua função social, a livre iniciativa e a busca pelo pleno emprego, compondo um modelo normativo que se aproxima da concepção de Estado social, conforme discutido por Sotelo (2012), ou ainda do modelo de Estado de direito democrático e social, na leitura de Habermas (2012).

Diante do exposto, é possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 não apenas incorporou os direitos sociais ao texto normativo como pilares estruturantes da cidadania, mas também estabeleceu as bases para uma atuação estatal voltada à sua efetivação por meio de políticas públicas planejadas, financiadas e executadas com responsabilidade e transparência. Ao reconhecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e ao atribuir ao Estado o dever de garantir condições materiais para sua concretização, a Carta Magna promove uma ruptura com paradigmas meramente formais do direito, aproximando-se de concepções contemporâneas de justiça social. Assim, a compreensão dos direitos sociais como exigências positivas que dependem do orçamento público para sua realização convida a uma análise crítica do papel do Estado e das escolhas políticas que definem o destino dos recursos públicos. Como bem apontam autores como José Afonso da Silva (2010) e Maria Paula Dallari Bucci (2013), a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil demanda o fortalecimento de instrumentos institucionais capazes de transformar direitos previstos em normas jurídicas em garantias efetivas de cidadania, reafirmando o compromisso constitucional com a equidade, a inclusão e a justiça social.

## 1.2. O papel do orçamento na promoção da cidadania

A cidadania, em sua concepção contemporânea, ultrapassa os limites da participação política para abarcar também o acesso a direitos sociais, econômicos e culturais que garantam a dignidade humana. No Brasil, a Constituição de 1988 institucionalizou essa visão ampliada ao estabelecer um Estado Democrático de Direito orientado por princípios como a justiça social, a erradicação da pobreza e a promoção do bem-estar coletivo. Nesse contexto, o orçamento público deixa de ser apenas uma peça contábil ou financeira e passa a representar um instrumento fundamental para a materialização dos direitos constitucionais, tornando-se um verdadeiro vetor de cidadania (Souza; Chueiri, 2015).

A previsão orçamentária não pode ser vista como simples previsão de receitas e despesas: trata-se de um mecanismo de planejamento estatal que materializa as escolhas políticas de um governo e explicita suas prioridades sociais. Como destaca Bucci (2013), o orçamento é uma expressão concreta da vontade do Estado e do pacto democrático, pois nele estão condensadas as decisões sobre onde e como serão aplicados os recursos públicos. Assim, ele se configura como espaço privilegiado de deliberação pública, no qual os interesses coletivos podem ser efetivamente considerados e atendidos.

Moura e Ribeiro pontuam:

> Além da forma imprópria para arrecadação dos recursos, a regressividade do sistema pode ser agravada com o retorno social inadequado do uso dos recursos públicos, quando a apropriação dos recursos arrecadados é feita por grupo social diferente daqueles grupos que menos possuem capacidade contributiva. Tal gasto público é caracterizado como um *gasto regressivo*, na medida em que reforça o caráter regressivo do sistema tributário e não se coaduna com os objetivos expressos no artigo 3º do texto constitucional de construção de uma sociedade justa, extinção da pobreza, promoção do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades. (Moura; Ribeiro, 2017, p. 226)

Segundo Martins (2018), o orçamento público deve ser compreendido como um instrumento de democratização das políticas públicas, visto que, por meio dele, o Estado estabelece os caminhos para a concretização de direitos sociais fundamentais. Trata-se, portanto, de um elo entre a norma constitucional e sua execução prática, em especial no que tange à implementação de serviços essenciais, como saúde, educação, segurança, habitação e meio ambiente. A distribuição orçamentária, quando orientada pelos princípios da equidade e da justiça distributiva, é capaz de corrigir desigualdades históricas e regionais, promovendo maior coesão social.

Não é possível conceber uma cidadania plena em contextos onde o orçamento público reproduz privilégios e desconsidera as necessidades básicas da população mais vulnerável. A ausência de políticas de redistribuição, aliada à má alocação dos recursos públicos, compromete a efetivação dos direitos fundamentais e, por consequência, enfraquece os laços sociais que sustentam o Estado Democrático. Como assinala Araújo (2018), a atuação estatal deve ser orientada por uma racionalidade ética e social,

que supere a lógica meramente mercadológica da gestão pública.

Ademais, é fundamental ressaltar a importância da transparência e da participação social na elaboração e no acompanhamento da execução orçamentária. A cidadania fiscal – conceito que vem ganhando força no cenário jurídico e político – pressupõe que os cidadãos não sejam apenas beneficiários das políticas públicas, mas também agentes ativos no controle e na definição das prioridades orçamentárias. Conforme destacam Fedozzi e Martins (2015), a democratização do orçamento requer mecanismos de controle social que permitam à população influenciar diretamente as decisões estatais, fortalecendo, assim, a cultura democrática.

O que, na percepção de Peres, remete a concepção alusiva à:

> A arena participativa do orçamento, como passou a ser conhecida, seria um espaço para disputa e construção democrática de consensos em torno do conflito distributivo, permitindo inverter prioridades e investir recursos de forma mais equânime no atendimento da demanda social, e evitando clientelismo e corrupção. (Peres, 2020, p. 2)

Portanto, o orçamento público, quando compreendido como um instrumento de transformação social, revela-se um dos pilares para a promoção da cidadania no Brasil. Ele deve ser orientado por critérios de justiça social, participação cidadã e compromisso com os direitos fundamentais. A sua função vai além da gestão técnica de recursos: é por meio dele que o Estado concretiza o projeto de sociedade inscrito na Constituição de 1988.

Conclui-se, portanto, que o orçamento público, longe de ser um instrumento neutro ou meramente técnico, constitui-se como um espaço de disputa simbólica e material pelo direito à cidadania. É nesse campo que se desenham as possibilidades de uma sociedade mais justa e igualitária, na medida em que os recursos arrecadados pelo Estado ganham direção e sentido, conforme as escolhas políticas feitas em nome do interesse público. Ao alinhar o orçamento aos princípios constitucionais da dignidade humana, da equidade e da justiça social, o Estado reafirma seu compromisso com a inclusão e com a efetivação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, promover um orçamento transparente, participativo e redistributivo é, mais do que um dever institucional, uma expressão concreta do projeto democrático que se deseja consolidar no Brasil.

## 1.3. Financiamento de políticas públicas: saúde, educação, habitação, meio ambiente

A efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 depende, de forma indissociável, do financiamento público adequado e contínuo. A saúde, a educação, a habitação e o meio ambiente, enquanto direitos fundamentais, não se concretizam apenas pela sua inscrição no texto constitucional, mas pela existência de

mecanismos estatais que assegurem os recursos necessários à sua implementação. Dessa forma, o financiamento das políticas públicas nesses setores constitui não apenas um imperativo jurídico, mas um compromisso político com a promoção da dignidade humana e da justiça social (Bursztyn; Bursztyn, 2013).

Moura e Ribeiro complementam que:

> De tal sorte que, é possível extrair dentro de um universo de prestações capazes de promover os bens e interesses de cada direito social, aquelas conexas a preservação da *liberdade*, que serão exigíveis independente de reserva orçamentária ou intermediação do legislador e outras ligadas à *justiça social* dependentes de uma otimização progressiva e dos recursos disponíveis. (Moura; Ribeiro, 2017, p. 226)

Já no campo da saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), considerado uma das maiores conquistas sociais da redemocratização, opera sob forte pressão orçamentária. A Emenda Constitucional nº 95/2016, ao instituir o teto de gastos públicos, impôs restrições severas ao financiamento do setor, comprometendo a capacidade do Estado de garantir acesso universal e igualitário aos serviços de saúde (Cardoso *et al*., 2017). A insuficiência de investimentos compromete a infraestrutura, a aquisição de insumos e a valorização dos profissionais, aprofundando desigualdades históricas na oferta de serviços, especialmente nas regiões mais periféricas.

No que tange à educação, o subfinanciamento é um desafio crônico que afeta desde a educação básica até o ensino superior. Ainda que instrumentos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representem avanços, sua distribuição ainda encontra obstáculos relacionados à equidade e à eficiência (Vicente; Ramos, 2015). Como observa Saviani (2007), o direito à educação só se realiza plenamente quando é garantido o acesso com qualidade, o que demanda investimentos perenes em infraestrutura, formação docente e gestão democrática das escolas públicas.

A questão habitacional, por sua vez, revela as profundas desigualdades estruturais do Brasil. A moradia digna, prevista no artigo 6º da Constituição Federal, permanece como um direito negado a milhões de brasileiros. O Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído em 2009, representou uma importante iniciativa de enfrentamento do déficit habitacional e foi temporariamente substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela entre 2021 e 2023, quando sua denominação original foi restabelecida. Apesar dos avanços promovidos, as políticas habitacionais implementadas não foram suficientes para suprir as necessidades das populações mais vulneráveis (Rolnik, 2015). Além disso, o financiamento habitacional frequentemente priorizou a lógica do mercado imobiliário em detrimento da função social da moradia. Quanto ao meio ambiente, o financiamento de políticas voltadas à sua proteção tem enfrentado retrocessos significativos. O desmonte institucional de órgãos de fiscalização e a redução de recursos para programas ambientais têm fragilizado a capacidade do Estado de conter o avanço do desmatamento, da degradação dos biomas e da violação de direitos de

comunidades tradicionais (Rauber *et al*., 2023). A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) estabelece instrumentos que dependem de suporte técnico e financeiro contínuo, sem os quais a sustentabilidade ambiental se torna um discurso esvaziado de efetividade (Brasil, 1981).

É preciso reconhecer que o financiamento das políticas públicas nessas áreas não deve ser tratado como um custo, mas como investimento estratégico no desenvolvimento humano e na coesão social. A alocação de recursos revela as prioridades do Estado e, nesse sentido, é a expressão concreta do projeto de sociedade que se deseja construir. Como argumenta Bresser-Pereira (2016), a austeridade fiscal desmedida pode comprometer a própria funcionalidade do Estado, inviabilizando sua capacidade de garantir os direitos fundamentais e fomentar o desenvolvimento sustentável.

Vieira assevera:

> [...] as políticas neoliberais têm provocado o aumento da iniquidade social e colocado em risco uma trajetória de crescimento durável da economia. [...] as diretrizes de austeridade não só têm custos para o bem-estar social, mas também afetam a demanda, aumentando o desemprego, havendo forte evidência de que a iniquidade pode reduzir significativamente o nível e a durabilidade do crescimento econômico. (Vieira, 2016, p. 33)

Ao seguir a linha de raciocínio supraexposta, Marx (2011) alude que a relação assistencialista do Estado para com a sociedade faz com que se propiciem os mecanismos de reprodução social, tornando turvo o embate entre trabalho e capital. O Estado keynesiano, ou a prática desse "bem-estar social", é um perpetuador desse sistema, especialmente quando consideramos a Lei Geral da Acumulação Capitalista (Marx, 2011).

Portanto, assegurar o financiamento adequado das políticas públicas de saúde, educação, habitação e meio ambiente é não apenas um requisito técnico, mas uma escolha ética e civilizatória. A justiça social passa, necessariamente, pela forma como os recursos públicos são mobilizados e distribuídos. E essa mobilização deve estar subordinada a um horizonte político comprometido com a universalização dos direitos e a superação das desigualdades.

## 2. Democracia participativa, transparência e controle social

O presente capítulo busca compreender como o aprofundamento da democracia contemporânea exige a incorporação de mecanismos que vão além da representação eleitoral tradicional, reforçando a legitimidade dos processos decisórios por meio da participação cidadã direta, da transparência institucional e do controle social. A concepção de democracia participativa, tal como discutida por Pateman (2012), parte da crítica ao modelo liberal-representativo, que reduz a cidadania ao ato do

voto, propondo, em seu lugar, um modelo que valorize a atuação ativa dos sujeitos políticos na deliberação e fiscalização das políticas públicas. Nesse mesmo sentido, Rosanvallon (2008) argumenta que a legitimidade democrática contemporânea depende de formas complementares de atuação cidadã, como a reflexividade crítica sobre os atos do Estado, a vigilância pública e a construção de vínculos de proximidade entre instituições e sociedade civil. A transparência, por sua vez, consolida-se como princípio fundamental para o funcionamento ético da administração pública e base normativa para o exercício do controle social, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e reafirmado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) (Brasil, 2011).

Em suma, como se poderá observar nas próximas seções, este capítulo propõe uma análise crítica da articulação entre democracia participativa, transparência e controle social no contexto brasileiro, examinando como esses elementos operam na prática institucional e quais são os desafios enfrentados para sua efetiva implementação como instrumentos de fortalecimento da cidadania e de combate às desigualdades no acesso às decisões estatais.

## 2.1. Evolução dos mecanismos participativos no Brasil (conselhos e orçamento participativo)

A consolidação dos mecanismos participativos no Brasil, como os conselhos e o orçamento participativo, também pode ser analisada à luz das reflexões de Pierre Rosanvallon (2008), que propõe uma ampliação do conceito de democracia para além da lógica eleitoral. Segundo o autor, é necessário compreender a democracia como um regime que se sustenta em múltiplas formas de legitimidade – não apenas a representativa, mas também a deliberativa e a de proximidade. Nesse sentido, os mecanismos participativos brasileiros podem ser interpretados como tentativas de responder à crise da representação e à demanda por maior transparência e corresponsabilidade no processo de formulação de políticas públicas. Ao criarem canais diretos de escuta e deliberação, tais dispositivos aproximam o Estado da sociedade e promovem uma cultura política mais dialógica e menos verticalizada, ainda que enfrentem limites institucionais e disputas por significado. A proposta de Rosanvallon nos ajuda a compreender que a vitalidade democrática não está apenas nas urnas, mas na capacidade de gerar vínculos duradouros entre o cidadão comum e as decisões que moldam sua vida cotidiana.

Bobbio (1986) sustenta que, de forma preliminar, o caminho possível para alcançar consenso sobre o conceito de democracia – especialmente quando contrastada com regimes de natureza autocrática – reside em defini-la como um sistema sustentado por um conjunto de normas fundamentais. Tais regras determinam quem possui legitimidade para deliberar em nome do coletivo e quais os procedimentos válidos para a tomada de decisões. Em qualquer agrupamento social, é inevitável a adoção de decisões obrigatórias para todos os seus integrantes, como meio de assegurar tanto a sua organização interna quanto sua continuidade em face de desafios externos. No entanto, segundo o mesmo autor:

> Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo. Percebo que "número muito elevado" é uma expressão vaga. No entanto, os discursos políticos inscrevem-se no universo do "aproximadamente" e do "na maior parte das vezes" e, além disto, é impossível dizer "todos" porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade. (Bobbio, 1986, p. 10)

Ao se analisar o pensamento supra-apresentado, denota-se que Bobbio (1986) defende que a essência de um regime democrático repousa sobre um conjunto de regras fundamentais que determinam quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais os procedimentos legítimos para que essas decisões sejam reconhecidas como válidas. Em sua concepção, ainda que grupos sociais não decidam enquanto entes abstratos, as decisões que orientam o destino coletivo precisam ser legitimadas por normas que definam quem pode decidir e como isso deve ser feito. Essa estrutura normativa, mesmo que não seja perfeita ou universal, é o que diferencia uma democracia dos sistemas autoritários. A amplitude da participação – ainda que variável – é, portanto, elemento definidor da qualidade democrática.

A experiência brasileira com os mecanismos participativos, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, oferece um campo fértil para refletir sobre os caminhos e os limites da democracia participativa. A Carta Magna inaugura um novo ciclo institucional que reconhece a soberania popular não apenas como direito ao voto, mas como um princípio orientador da organização do Estado e da formulação das políticas públicas. De acordo com Avritzer (2002), a redemocratização não apenas reabilitou o voto como mecanismo de representação política, mas também abriu espaço para formas inovadoras de participação direta da sociedade civil nos processos decisórios, como os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo.

Os conselhos gestores de políticas públicas são estruturas colegiadas criadas para permitir a atuação conjunta do Estado e da sociedade civil na definição, implementação e fiscalização das políticas em áreas estratégicas, como saúde, educação, assistência social e meio ambiente. Conforme Tatagiba (2006), esses conselhos se tornaram instrumentos relevantes para o exercício do controle social e da cidadania ativa, ao possibilitar que segmentos tradicionalmente excluídos dos processos de decisão pudessem influenciar diretamente a alocação de recursos, a definição de prioridades e a avaliação de resultados. No entanto, a eficácia desses espaços depende de sua autonomia, da capacidade de articulação dos atores envolvidos e do comprometimento institucional com a escuta e a transparência.

A implementação do orçamento participativo, por sua vez, representa uma das inovações mais simbólicas e difundidas da democracia participativa brasileira. Criado inicialmente em Porto Alegre (RS) no final da década de 1980, esse mecanismo propõe a destinação de parte do orçamento municipal a partir da deliberação direta de cidadãos organizados em assembleias territoriais e temáticas. Para Santos (2003), essa experiência não apenas reconfigura a relação entre Estado e sociedade como também oferece uma nova gramática política baseada na escuta, na negociação e na corresponsabilidade. O orçamento participativo, nesse sentido, desafia as formas tradicionais de gestão pública ao deslocar o centro da decisão das estruturas burocráticas para o espaço público de deliberação.

Contudo, os mecanismos participativos enfrentam desafios importantes, sobretudo quando inseridos em contextos de descontinuidade administrativa, baixa institucionalização e assimetrias de poder entre os atores envolvidos. Segundo Tatagiba (2006), muitas experiências participativas esbarram na fragilidade dos canais de comunicação entre sociedade civil e governo, na cooptação de representantes e na limitação orçamentária dos temas debatidos. Ainda assim, essas experiências revelam o potencial transformador da participação direta quando aliada a políticas públicas comprometidas com a equidade e a inclusão.

O reconhecimento legal da participação social não elimina, por si só, os obstáculos à sua efetividade. É preciso que haja vontade política, investimento em capacitação e valorização dos saberes populares. De acordo com Dagnino (2002), o desafio da democracia participativa no Brasil está menos na existência formal dos espaços e mais na disputa em torno do seu significado. Quando reduzida à simples consulta, a participação corre o risco de se tornar um ritual vazio, que apenas legitima decisões já tomadas. Mas, quando baseada em processos horizontais, transparentes e inclusivos, ela tem o poder de reconstruir a confiança coletiva e democratizar as prioridades do Estado.

Além disso, a multiplicação de espaços de participação em diferentes níveis da federação traz à tona uma questão central: a articulação entre os mecanismos locais e as estratégias nacionais de planejamento e gestão. Conforme argumenta Pateman (2012), uma democracia robusta não se constrói apenas com o voto periódico, mas com a presença ativa dos cidadãos em todos os estágios do processo político. Nesse sentido, os conselhos e o orçamento participativo não devem ser encarados como instrumentos periféricos, mas como expressões concretas do direito à cidade e da soberania popular. Desse modo, a autora lança um olhar crítico acerca do exposto:

> É um bocado irônico que a ideia de participação tenha se tornado tão popular, particularmente, entre os estudantes, pois entre os teóricos da política e sociólogos políticos a teoria da democracia mais aceita (aceita de maneira tão ampla que se poderia chamá-la de doutrina ortodoxa) é aquela na qual o conceito de participação assume um papel menor (Pateman, 2012, p. 9-10).

A assertiva supra-apresentada por Carole Pateman, que observa com ironia o contraste entre a popularidade da ideia de participação entre estudantes e seu papel secundário nas teorias políticas tradicionais, toca em um ponto nevrálgico da teoria democrática contemporânea: a dissociação entre o ideal participativo e sua marginalização nas doutrinas ortodoxas da democracia representativa. Essa crítica é elemento central da autora supracitada, especialmente em *Participação e teoria democrática*, em que ela argumenta que, apesar de a participação ser evocada frequentemente como um valor democrático fundamental, as teorias políticas dominantes – particularmente as liberais – tendem a relegá-la a um papel meramente instrumental ou simbólico. Para a autora, modelos democráticos convencionais, como o de **Joseph Schumpeter**, concebem a democracia quase exclusivamente como um mecanismo competitivo de escolha de líderes, minimizando o papel ativo dos cidadãos nos processos contínuos de deliberação e decisão coletiva.

A ironia apontada por Pateman (2012) é, portanto, reveladora de um paradoxo: enquanto no imaginário público e nos discursos institucionais a participação é amplamente valorizada como pilar da cidadania, na prática teórica e institucional ela é frequentemente desvalorizada ou reduzida à participação eleitoral mínima. Essa lacuna é problemática, pois, como destaca **Benjamin Barber (2003)**, uma democracia saudável requer mais do que escolhas periódicas – ela exige o engajamento cotidiano dos cidadãos nas esferas públicas formais e informais, de modo a fortalecer a legitimidade e a responsabilidade das decisões políticas.

A análise de Pateman (2012) também dialoga com a crítica de **Pierre Rosanvallon (2008)**, que sugere que as democracias contemporâneas precisam desenvolver novas formas de legitimidade baseadas na proximidade, na reflexividade e na participação contínua, justamente como resposta à crise de confiança nas instituições representativas.

Assim, de acordo com o supraexposto, convida-se à reflexão sobre a distância entre os discursos normativos sobre democracia e as práticas reais das instituições políticas. Ela propõe que a democracia participativa não deve ser vista como utopia, mas como um projeto em construção que exige a reconstrução dos espaços públicos, a formação de sujeitos políticos ativos e a revalorização do papel da participação como prática transformadora e educativa (Pateman, 2012).

Portanto, a trajetória dos mecanismos participativos no Brasil revela tanto avanços significativos quanto contradições que ainda precisam ser enfrentadas. Eles representam tentativas reais de redistribuir poder, promover justiça social e tornar o Estado mais permeável às demandas da população. Como destaca Bobbio (1986), a democracia é feita de imperfeições, mas também de possibilidades: ela é um regime onde o "número muito elevado" de participantes importa não como exatidão matemática, mas como horizonte ético e político de inclusão. O desafio, portanto, está em ampliar as vozes que decidem e garantir que essas vozes sejam ouvidas, respeitadas e incorporadas de maneira estruturante nas políticas públicas.

## 2.2. A importância da transparência orçamentária

A transparência orçamentária constitui um dos pilares fundamentais da gestão pública democrática, sendo condição indispensável para o controle social e a efetiva participação cidadã nos assuntos do Estado. Em uma sociedade plural e desigual como a brasileira, o acesso às informações sobre arrecadação, planejamento e execução dos recursos públicos não é apenas uma exigência legal, mas um imperativo ético que permite à população exercer seus direitos de maneira consciente e crítica. Para Bobbio (2000), a visibilidade dos atos governamentais é o que separa a democracia da tirania, sendo a transparência a primeira condição para a vigilância cidadã sobre os poderes instituídos.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio da publicidade como um dos fundamentos da administração pública (art. 37), a transparência tornou-se não apenas um valor, mas uma diretriz constitucional. A consolidação desse princípio, no entanto, encontrou obstáculos estruturais e culturais, especialmente relacionados à baixa cultura de *accountability* e ao distanciamento entre Estado e sociedade civil. De acordo com Abrucio (2005), a burocracia estatal brasileira historicamente operou sob uma lógica patrimonialista, na qual a informação era vista como privilégio interno, e não como direito do cidadão.

Nesse aspecto, é preciso pontuar que de acordo com Przeybilovicz:

> No Brasil, o orçamento público é formado por um conjunto de leis e instrumentos que obrigam a administração pública a planejar e demonstrar a execução das despesas e investimentos, a partir da receita proveniente de diversas fontes, por exemplo, a arrecadação de tributos. O orçamento está conectado com as políticas públicas de desenvolvimento do país, como a educação, que por sua vez possui planos de longo prazo. No caso da educação, a política pública é o Plano Nacional de Educação – PNE, com diretrizes, estratégias e metas para o fomento do Ensino no país. Entretanto as ferramentas orçamentárias e financeiras de governo são de difícil manipulação, isto atrapalha o monitoramento e controle, por parte da sociedade civil, das políticas públicas. (Przeybilovicz, 2014, p. 4)

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a posterior **Lei nº 12.527/2011**, Lei de Acesso à Informação (LAI), representaram marcos importantes para a institucionalização da transparência no Brasil. A LRF trouxe a obrigatoriedade da divulgação das metas fiscais, da execução orçamentária e dos relatórios de gestão, enquanto a LAI consolidou o direito de qualquer pessoa, física ou jurídica, acessar informações públicas, sem necessidade de justificar o pedido. Para Pinho (2008), essas normas inauguraram um novo ciclo de modernização administrativa baseado na cultura da informação pública como bem coletivo e instrumento de empoderamento popular.

Apesar dos avanços normativos, a transparência orçamentária ainda enfrenta inúmeros desafios em sua implementação. Em muitos casos, os portais de transparência apresentam dados excessivamente técnicos ou fragmentados, dificultando sua compreensão por parte da população em geral. Segundo Schommer, Dahmer e Spaniol (2014), é necessário diferenciar transparência formal, associada à mera publicação dos dados, de uma transparência substantiva, que considera a inteligibilidade e a usabilidade das informações. Ou seja, não basta tornar os dados públicos – é preciso torná-los compreensíveis, acessíveis e contextualizados, promovendo efetivamente o controle social.

Esse controle, por sua vez, é essencial para a legitimidade das políticas públicas e para a prevenção de desvios éticos e administrativos. Conforme defende Rosanvallon (2008), a democracia contemporânea exige, além da representação política, mecanismos de vigilância horizontal e cívica que permitam o escrutínio contínuo das ações estatais. Nesse sentido, a transparência orçamentária é também uma ferramenta de justiça social, pois permite que as prioridades governamentais sejam avaliadas sob a ótica da equidade e da responsabilidade fiscal. Ao revelar como os recursos públicos são distribuídos – e para quem –, a transparência pode contribuir para o enfrentamento das desigualdades estruturais que atravessam o orçamento público no Brasil.

A transparência também tem potencial pedagógico. Ao tornar visível o funcionamento das finanças públicas, ela permite à sociedade compreender a complexidade da gestão estatal e participar mais qualificada e ativamente das decisões coletivas. Para Schommer, Dahmer e Spaniol (2014), o orçamento público não deve ser visto como um tema técnico restrito a especialistas, mas como uma ferramenta de cidadania que precisa ser apropriada politicamente pela população. A popularização das discussões orçamentárias, aliada à educação fiscal, pode transformar o orçamento em um instrumento de democratização e de redistribuição do poder.

Portanto, a importância da transparência orçamentária vai muito além do cumprimento de dispositivos legais. Ela representa uma dimensão vital da democracia substancial, aquela que se constrói na relação direta entre instituições e cidadãos, na escuta mútua e na corresponsabilidade pelas decisões públicas. Mais do que publicar números, trata-se de criar pontes entre os dados e as pessoas, garantindo que cada cidadã e cada cidadão possam acompanhar, fiscalizar e influenciar a alocação dos recursos que lhes pertencem. Como aponta Przeybilovicz (2014), democratizar a democracia é também democratizar o acesso à informação e aos instrumentos de participação, tornando o orçamento um espelho das lutas sociais, e não apenas um retrato das decisões tecnocráticas.

## 2.3. Experiências exitosas de controle social do orçamento

O controle social do orçamento público constitui uma das estratégias mais eficazes para garantir a responsabilização dos gestores públicos e fortalecer a democracia participativa. Trata-se da atuação direta da sociedade civil na fiscalização e no monitoramento da alocação e da aplicação dos recursos públicos, assegurando que os gastos estejam alinhados às reais necessidades da população. De acordo com Avritzer (2002), a institucionalização de mecanismos participativos de controle orçamentário representa uma resposta às limitações do modelo representativo tradicional, promovendo maior equilíbrio entre Estado e sociedade nas decisões de interesse coletivo.

Segundo Deprá e Leal:

> O estudo da fiscalização do gasto público ganhou relevo sobretudo pelos mecanismos de acompanhamento disponíveis à sociedade. Com efeito, essa circunstância pressupõe o conhecimento acerca das formas de controle do orçamento público, e a partir dele a sua evidência a partir do planejamento e da execução orçamentárias. (Deprá; Leal, 2017, p. 2018)

Assim, sob a ótica da democracia contemporânea, o controle social encontra respaldo nas ideias de Jean-Jacques Rousseau, que atribui ao povo não apenas o direito, mas o dever de supervisionar as ações do Poder Executivo. Em sua concepção, o Estado deve refletir a vontade geral, sendo o povo o verdadeiro detentor da soberania. Nesse sentido, o exercício do controle pela sociedade sobre as instituições estatais representa uma forma legítima de assegurar que os interesses coletivos prevaleçam sobre os interesses particulares na condução dos assuntos públicos. Essa perspectiva oferece um parâmetro teórico relevante para a análise das políticas públicas no Brasil, especialmente em contextos marcados por assimetrias de poder e disputas entre o bem comum e privilégios privados (Correia, 2004).

Dentre as experiências mais emblemáticas de controle social do orçamento no Brasil destaca-se o **Orçamento Participativo (OP)** de Porto Alegre (RS), iniciado no final da década de 1980. Esse modelo inovador permitiu que moradores de diferentes regiões da cidade deliberassem diretamente sobre a distribuição de parte significativa dos recursos públicos municipais. Para Santos (2003), o OP de Porto Alegre tornou-se uma referência internacional ao demonstrar que é possível combinar gestão democrática e justiça redistributiva por meio da escuta direta da população e da construção coletiva de prioridades. A experiência mostrou, na prática, que a transparência orçamentária só se realiza plenamente quando acompanhada da participação ativa dos cidadãos.

Além de Porto Alegre, outras cidades brasileiras passaram a adotar modelos semelhantes, adaptando o orçamento participativo às suas realidades locais. Recife (PE), Belo Horizonte (MG) e São Paulo (SP) são exemplos de capitais que implementaram versões próprias de OP, com graus variados de institucionalização e efetividade. Conforme observa Tatagiba (2002), a expansão desses modelos

revelou tanto seu potencial inclusivo quanto seus desafios operacionais, como a baixa representatividade de certos grupos sociais e a dificuldade de integrar as decisões participativas às lógicas burocráticas dos entes públicos. Ainda assim, essas experiências representam avanços significativos na construção de uma cultura de *accountability* cidadã.

Outro exemplo relevante é o funcionamento dos **conselhos gestores de políticas públicas**, como os Conselhos de Saúde e Educação, que têm papel deliberativo e fiscalizador sobre os orçamentos das respectivas áreas. Segundo Dagnino (2004), esses espaços ampliam a capacidade de controle social sobre os recursos públicos ao permitir que representantes da sociedade civil acompanhem de perto a execução financeira e influenciem na definição das prioridades políticas. Contudo, sua efetividade depende do acesso a informações claras e da capacitação técnica dos conselheiros para que possam exercer seu papel com autonomia e propriedade.

Também merece destaque a atuação das **redes de controle social e transparência**, como o Observatório Social do Brasil (OSB), presente em dezenas de municípios. Essas organizações da sociedade civil desenvolvem um trabalho técnico de análise de licitações, contratos e execuções orçamentárias, fornecendo dados qualificados para a imprensa e para os próprios órgãos de fiscalização. Conforme aponta Pinho (2008), o surgimento desses observatórios reforça o papel da sociedade organizada como agente de controle e incentivo à cultura da integridade na gestão pública. Ao atuarem de forma independente e com base em evidências, essas iniciativas contribuem para a redução de práticas clientelistas e o fortalecimento da cidadania ativa.

Apesar dessas conquistas, os mecanismos de controle social ainda enfrentam obstáculos significativos. A assimetria de informações entre governo e sociedade, o tecnicismo excessivo nos instrumentos orçamentários e a frequente descontinuidade política afetam a efetividade das ações participativas. Para Wampler (2007), o sucesso do controle social depende de três fatores: o apoio institucional à participação, a disponibilidade de informações acessíveis e a existência de uma cultura cívica consolidada. Quando esses elementos se articulam, é possível promover um modelo de governança mais responsivo, inclusivo e comprometido com o interesse público.

Por fim, as experiências exitosas de controle social do orçamento, ainda que marcadas por contradições e desafios, revelam o potencial transformador da participação cidadã na gestão pública. Ao democratizarem o acesso à informação e aos espaços de deliberação, essas práticas ampliam a legitimidade das decisões estatais e contribuem para a construção de uma administração mais ética e eficiente. Como destaca Santos (2002), é justamente na articulação entre democracia participativa e justiça social que reside a possibilidade de reinventar o Estado a partir das margens. O controle social do orçamento, nesse sentido, não deve ser compreendido como um complemento ao sistema político, mas como parte essencial da engrenagem democrática.

# 3. Justiça climática e o papel do orçamento público

Nas últimas décadas, o debate ambiental tem se expandido para além da esfera ecológica, incorporando dimensões sociais, econômicas e éticas que conferem complexidade à noção de justiça climática. Esse conceito emergente sustenta que os impactos das mudanças climáticas não são distribuídos de maneira uniforme, afetando de modo mais severo os grupos historicamente vulnerabilizados – como comunidades periféricas, povos originários e populações de baixa renda –, mesmo que estes contribuam minimamente para a degradação ambiental (Branco; Armada, 2018).

A justiça climática, portanto, se apresenta como uma lente analítica e política que busca assegurar que os custos e benefícios da transição ecológica sejam compartilhados de forma equitativa, promovendo direitos e garantias para todos (Gonçalves; Vargas, 2015).

Nesse contexto, o orçamento público ocupa um lugar estratégico na efetivação de políticas voltadas à mitigação e adaptação climática. Longe de ser um mero instrumento técnico de alocação de recursos, o orçamento configura-se como um campo de disputa política onde se define quem será protegido, em que medida e por meio de quais mecanismos (Bucci, 2013). A partir dele, o Estado pode priorizar investimentos sustentáveis, fomentar tecnologias limpas, proteger biomas estratégicos e promover justiça socioambiental. Tal diretriz está alinhada aos compromissos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais, como o Acordo de Paris, e à legislação nacional, especialmente a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) (Canedo; Ribeiro, 2023).

Ao incorporar a perspectiva da justiça climática na gestão orçamentária, torna-se possível não apenas enfrentar os efeitos das mudanças climáticas, mas também reconfigurar a lógica das políticas públicas para que estas dialoguem com os princípios da equidade, da inclusão e da sustentabilidade. A justiça fiscal e a justiça ambiental, nesse sentido, não podem mais ser pensadas de forma isolada, pois a forma como se arrecada e se distribui o recurso público impacta diretamente na capacidade de garantir uma transição justa e democrática para um modelo de desenvolvimento compatível com os limites do planeta (Lima, Dos Santos e Arrais, 2024).

Diante desse panorama, é urgente que o orçamento público seja compreendido não apenas como ferramenta de governança fiscal, mas como instrumento essencial na construção de uma sociedade ambientalmente justa. A justiça climática demanda a revisão de prioridades estatais e a incorporação de critérios socioambientais nas decisões orçamentárias, com vistas à redução das desigualdades e à promoção de um desenvolvimento sustentável que considere as vulnerabilidades históricas e territoriais do país. Para tanto, é necessário fortalecer mecanismos de participação democrática, transparência e controle social, a fim de assegurar que os recursos públicos sejam mobilizados em favor de políticas efetivas, inclusivas e comprometidas com as gerações presentes e futuras como se poderá observar nas próximas seções.

## 3.1. A crise climática como crise de desigualdade

A necessidade de um debate público plural e democrático sobre os desafios climáticos tem sido reiteradamente enfatizada por diversos pensadores contemporâneos, entre os quais se destaca Bruno Latour. Para o autor, a crise ecológica demanda respostas urgentes que não podem prescindir de um diálogo aberto entre os diferentes segmentos da sociedade. Esse diálogo deve considerar não apenas dados científicos, mas também os valores, saberes e experiências dos diversos sujeitos implicados na construção do mundo comum (Simões, 2022).

Em sua análise crítica, Latour (1999) aponta que o que antes era visto como arrogância científica torna-se agora virtude cívica, na medida em que a ciência reconhece sua inserção em redes heterogêneas de atores e assume a responsabilidade de participar ativamente do debate público.

Nesse sentido, compreender a ciência como um campo relacional exige admitir que seus enunciados se constroem em interação com múltiplos corpos sociais e epistemológicos, cujas contribuições não podem mais ser relegadas ao plano do acessório ou do leigo. A heterogeneidade dos atores envolvidos na questão ambiental, longe de enfraquecer o debate, enriquece as possibilidades de compreensão e de ação, desde que seja reconhecida como legítima. Trata-se, portanto, de problematizar a autoridade exclusiva da ciência tecnocrática e incluir na deliberação pública outras formas de racionalidade, sensibilidade e conhecimento (Latour, 1999).

Partindo dessa premissa, este texto propõe que a articulação entre instituições científicas, instâncias políticas e movimentos sociais seja condição indispensável para a construção de uma democracia ambiental efetiva. Isso requer, sobretudo, que o debate não seja monopolizado por categorias tradicionalmente hegemônicas, mas que se abra ao protagonismo de sujeitos historicamente marginalizados, independentemente de sua origem étnica, religiosa, de classe ou de gênero. A centralidade do bem comum exige, nesse contexto, uma disposição ética e política para desconstruir as estruturas epistemológicas que organizam o mundo em compartimentos estanques e hierarquizados (Simões, 2022).

Ao abordar essa crítica, dialogamos também com Lugones (2019), que denuncia a violência epistêmica presente na imposição de categorias homogêneas e separadas, típicas do pensamento colonial moderno. Em lugar dessa lógica excludente, propõe-se uma ecologia de saberes e uma nova ontologia relacional, em que as diferenças sejam vistas como elementos constitutivos e enriquecedores do espaço democrático. Assim, a construção de políticas públicas ambientais deve emergir de uma escuta ampliada e respeitosa, na qual cada voz possa exercer sua agência na definição dos rumos da vida coletiva.

Diante do cenário supra-apresentado, infere-se que a crise climática, além de revelar a degradação dos ecossistemas e o desequilíbrio das dinâmicas naturais, escancara as disparidades sociais que estruturam as relações humanas em escala local e global. Não se trata apenas de uma emergência ambiental, mas de um colapso ético e civilizatório que desestabiliza o princípio da dignidade humana ao intensificar a exclusão de populações já vulnerabilizadas. Como alerta Klein (2015), os impactos do aquecimento

global não se distribuem de forma equânime: são os pobres, os povos indígenas, as comunidades periféricas e os trabalhadores informais que, historicamente excluídos das decisões políticas e econômicas, suportam com mais força os efeitos da devastação ambiental.

A abordagem interseccional da crise ecológica se torna, assim, indispensável para compreender a profunda ligação entre o colapso climático e os sistemas de opressão baseados em classe, raça e território. Segundo Garin *et al*. (2024), o conceito de justiça climática exige o reconhecimento das injustiças ambientais como extensão das desigualdades estruturais. É nesse ponto que a questão ambiental se cruza com os direitos humanos: não se pode falar em justiça ambiental sem mencionar a reparação histórica das desigualdades sociais que condicionam o acesso aos bens comuns da natureza.

Quando se analisa a distribuição dos riscos climáticos no território brasileiro, observa-se uma lógica perversa de concentração da vulnerabilidade. A ausência de saneamento básico, a precariedade da moradia e a escassez de serviços públicos afetam majoritariamente comunidades racializadas e economicamente empobrecidas. Para Gonçalves e Vargas (2015), a justiça climática passa necessariamente pela democratização da tomada de decisão ambiental e pela adoção de mecanismos orçamentários que priorizem investimentos em infraestrutura verde nos territórios negligenciados pelo poder público.

Além disso, pensar a crise do clima como uma crise de desigualdade é, também, questionar os modelos de desenvolvimento hegemônicos que, sob a retórica do progresso, promovem a destruição sistemática de formas de vida e saberes alternativos. Leff (2006) propõe, nesse sentido, a construção de uma racionalidade ambiental que incorpore a diversidade cultural, os direitos dos povos tradicionais e a complexidade dos ecossistemas. O autor afirma que somente uma ecologia política pluralista será capaz de enfrentar, de forma sustentável e equitativa, as múltiplas dimensões da crise atual. Como se pode observar na seguinte assertiva:

> A racionalidade ambiental, como construção social e realização de um potencial, pode ser "atualizada" (realizada) através do saber, a ação social e as relações de autoridade, não por um processo evolutivo da natureza. A racionalidade ambiental emerge das potencialidades e possibilidades contidas em diferentes processos materiais, ordens ontológicas e formações simbólicas: potenciais ecológicos, significados culturais, desenvolvimentos tecnológicos, estratégias políticas e mudanças sociais. Esses processos de construção de uma sociedade ecológica são mobilizados por um saber que constitui aos atores sociais do ambientalismo, que geram a mudança social e a transição para a sustentabilidade. Assim, o conceito de racionalidade ambiental – síntese de valores, racionalidades e sentidos civilizatórios – expressa o real como potência do que pode "chegar a ser" (o potencialmente atualizável) na realidade. (Leff, 2006, p. 113)

Por isso, defender o direito à dignidade no contexto da crise climática é lutar por uma reconfiguração profunda das estruturas de poder que regulam o acesso à terra, à água, ao ar limpo e à segurança ambiental. Trata-se de uma disputa por reconhecimento e redistribuição, que deve ser travada não apenas no campo jurídico, mas também no plano simbólico, educativo e cultural. Como observa Santos (2003), não há emancipação possível sem a inclusão ativa dos saberes subalternos nos processos decisórios. A superação das desigualdades climáticas depende, portanto, de uma escuta radical que permita a coexistência de distintas formas de existência, conhecimento e resistência.

## 3.2. Políticas públicas ambientais e seus desafios de financiamento

A consolidação de políticas públicas ambientais no Brasil está profundamente entrelaçada com a complexidade do financiamento público, a multiplicidade de atores envolvidos e a transversalidade das questões ecológicas em diferentes esferas do poder estatal. Em um país com vasta biodiversidade e expressivos biomas ameaçados, como a Amazônia, o Cerrado e a Mata Atlântica, os instrumentos de planejamento e execução dessas políticas enfrentam uma constante tensão entre a urgência socioambiental e as limitações orçamentárias, sobretudo em contextos de restrição fiscal e instabilidade institucional (Bruno; Matos, 2020).

As políticas ambientais, por sua própria natureza, demandam planejamento de longo prazo, articulação intersetorial e uma robusta capacidade de investimento público. No entanto, a escassez de recursos financeiros destinados a essa área revela um dos principais entraves à efetividade dessas ações. De acordo com Teixeira e Toni (2022), a fragilidade dos mecanismos de financiamento ambiental no Brasil compromete não apenas a implementação de projetos, mas também a capacidade de monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente.

O financiamento ambiental, conforme aponta Santa Rita *et al*. (2020), deveria ser compreendido como um investimento estratégico no desenvolvimento sustentável, e não como um custo marginal ou residual das agendas governamentais. No entanto, o que se observa é que, mesmo após avanços institucionais importantes – como a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) –, o aporte de recursos financeiros não acompanhou a expansão das atribuições dos órgãos ambientais. A criação de fundos específicos, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), embora tenha sido um marco importante, carece de regularidade e volume adequado para atender às demandas estruturais.

Essa realidade é agravada pelas disputas federativas no Brasil, em que a descentralização das responsabilidades ambientais não foi acompanhada por uma descentralização proporcional dos recursos financeiros. Segundo Dias e Gomes (2022), estados e municípios passaram a ter crescentes obrigações na gestão ambiental sem,

contudo, receberem os repasses necessários para consolidar políticas eficazes. Essa assimetria compromete a equidade e a eficiência das ações públicas, sobretudo em regiões mais pobres e vulneráveis, onde os desafios ambientais são também desafios sociais e econômicos.

Outro fator relevante é a dependência crescente de recursos internacionais para financiar iniciativas ambientais no país. Parcerias com organismos multilaterais e fundos internacionais têm sido essenciais para a manutenção de projetos de conservação, reflorestamento e desenvolvimento de tecnologias limpas.

Miola *et al*. pontuam:

> Nesse cenário, as diversidades de atores envolvidos, de fontes de financiamento e seus respectivos fluxos financeiros, de arranjos institucionais e instrumentos adotados, bem como de atividades financiadas, representam a complexidade que caracteriza o campo de investigação das finanças verdes, sobre a qual se debruçam as contribuições deste volume coletivo. (Miola *et al*., 2022, p.16)

Entretanto, como alerta Viola (2013), essa dependência pode comprometer a autonomia das políticas públicas, subordinando as agendas nacionais a prioridades externas. Além disso, a instabilidade política e a imagem internacional do Brasil impactam diretamente a confiança dos doadores e investidores estrangeiros, gerando oscilações nos fluxos de financiamento.

Adicionalmente, a crise fiscal estrutural enfrentada pelo Estado brasileiro nos últimos anos trouxe impactos significativos sobre os orçamentos públicos, especialmente nas áreas consideradas não prioritárias. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o teto de gastos, limitou os investimentos públicos em políticas sociais e ambientais, comprometendo ainda mais a já frágil infraestrutura institucional voltada à proteção dos recursos naturais (Fearnside, 2021).

A lógica de austeridade fiscal, embora com argumentos de racionalização e eficiência, termina por acirrar as desigualdades territoriais e comprometer os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (Vieira *et al*., 2020).

A complexidade do financiamento ambiental também se manifesta nos desafios de mensuração do retorno dos investimentos em conservação. Diferentemente de setores como infraestrutura ou saúde, os impactos de políticas ambientais muitas vezes são intangíveis ou de difícil quantificação econômica imediata. Como argumentam Barbier, Mensah e Wilson (2023), a lógica econômica convencional precisa ser ampliada para incorporar externalidades positivas e negativas do meio ambiente, incluindo benefícios ecossistêmicos, mitigação de riscos climáticos e preservação da biodiversidade. Sem essa mudança de paradigma, políticas ambientais continuarão sendo percebidas como um "luxo" em tempos de crise.

A busca por soluções passa necessariamente por um redesenho institucional que valorize o planejamento ambiental de forma integrada e transversal às demais políticas públicas. Isso inclui desde a reformulação dos critérios de distribuição dos recursos federais até a criação de novos mecanismos financeiros – como títulos verdes, pagamentos por serviços ambientais (PSA) e fundos de investimento em sustentabilidade – que ampliem a capacidade de mobilização de recursos, inclusive junto ao setor privado (Alencar *et al*., 2020). Como ressaltam Bursztyn e Bursztyn (2013), o enfrentamento da crise ambiental demanda uma nova racionalidade política, ética e econômica que compreenda a sustentabilidade como eixo estruturante do desenvolvimento nacional.

Em síntese, os desafios de financiamento das políticas públicas ambientais no Brasil são múltiplos e interdependentes. A superação desses entraves requer, além de vontade política, a articulação entre os diversos níveis de governo, o fortalecimento das instituições ambientais e o engajamento ativo da sociedade civil. Investir em meio ambiente não é apenas uma questão de preservação, mas de sobrevivência, justiça social e projeção de futuro.

## 3.3. Justiça climática como parte do direito à dignidade

A dignidade da pessoa humana, princípio fundamental consagrado no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, não pode mais ser pensada à margem das questões ambientais. O avanço da crise climática impõe novas exigências ao Estado Democrático de Direito, revelando que o acesso a um meio ambiente saudável e equilibrado é pré-condição para a garantia dos direitos fundamentais (Brasil, 1988). Nesse contexto, a justiça climática surge como uma extensão necessária do direito à dignidade, especialmente diante da constatação de que os impactos das mudanças climáticas incidem de maneira desproporcional sobre populações historicamente vulnerabilizadas (Klein, 2015; Gonçalves; Vargas, 2015).

Henri Acselrad (2015), em sua contribuição intitulada *Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana*, propõe uma reflexão sobre a vulnerabilidade ambiental como um fenômeno historicamente construído e distribuído de forma desigual na sociedade. Seu objetivo é aprofundar esse conceito enquanto categoria teórica, destacando que, muitas vezes, as análises deixam de reconhecer tanto o caráter processual da vulnerabilização quanto sua natureza relacional. Segundo o autor, essas omissões dificultam a compreensão das condições reais que expõem determinados grupos a riscos socioambientais. Acselrad defende que a exposição dos conflitos ambientais no espaço urbano à arena política pode abrir caminho para formas mais inclusivas e democráticas de enfrentamento das desigualdades que atingem os segmentos sociais marginalizados e pouco representados nas instâncias de poder (Acselrad, 2002).

O movimento em prol da justiça ambiental teve suas raízes nos Estados Unidos durante a década de 1980, emergindo a partir da convergência de reivindicações sociais, territoriais, ambientais e ligadas aos direitos civis. Sua origem está profundamente associada à contestação de práticas racistas que se manifestavam espacialmente, nas quais os impactos ambientais do crescimento urbano eram desproporcionalmente direcionados às comunidades negras e latinas. Inicialmente denominado "racismo ambiental", esse processo evidenciou como a degradação ambiental estava entrelaçada a dinâmicas de exclusão racial e desigualdade social (Castilho, 2012).

Nesse aspecto, Klein contextualiza:

> Vivemos em tempo de crise. As escolhas que fizermos serão decisivas. Ou mudamos radicalmente o nosso sistema económico, ou ele muda radicalmente o nosso mundo. O capitalismo e o clima estão em colisão. As alterações climáticas são uma batalha entre o capitalismo e o planeta. (Klein, 2015, p. 179)

Dessa forma, compreender a justiça climática como parte integrante do direito à dignidade é reconhecer que os efeitos da degradação ambiental não são neutros, tampouco universais. São, antes, seletivos e estruturais. Povos indígenas, comunidades quilombolas, mulheres, pessoas negras e populações periféricas enfrentam riscos ambientais ampliados por condições sociais e econômicas desiguais. Como aponta Robinson (2021), o combate à desigualdade ambiental requer políticas públicas orçamentárias com foco interseccional, que considerem simultaneamente os marcadores sociais da diferença e os impactos ecológicos específicos a cada território.

A desigualdade climática, portanto, deve ser enfrentada com instrumentos jurídicos e políticos que transcendam a lógica reparatória tradicional, exigindo um novo pacto civilizatório que integre os direitos sociais, ambientais e econômicos. Isso implica reconhecer o orçamento público como ferramenta estratégica para a promoção da justiça climática, vinculando a distribuição de recursos ao princípio da equidade ambiental.

Para Viola (2013), é preciso construir uma governança climática que seja orientada pela justiça distributiva e pelo reconhecimento dos sujeitos historicamente invisibilizados nas políticas públicas. Sendo que, ao se lançar um olhar retrospectivo, denota-se que algumas mudanças estão sendo implantadas:

> A partir de meados da década passada, o Brasil iniciou um processo de profunda mudança que o levou de um agente conservador na área de governança global de clima para uma posição de conservadorismo moderado. Essa transição se sustentou em três pilares básicos, distintos, porém profundamente interdependentes: a trajetória decrescente das emissões de gases de efeito estufa (GEE), a adoção de políticas climáticas domésticas e a mudança do perfil internacional de negociação. No entanto, a partir de 2011, o impulso reformista foi desacelerando e finalmente estagnou nos três pilares, embora em graus diversos de intensidade para cada um deles: a trajetória de emissões não foi tão negativa porque a queda das taxas anuais de desmatamento continuou em 2011 e 2012; na política externa, a desaceleração não foi tão grande porque em primeira medida as mudanças de posicionamento não tinham sido tão drásticas; onde houve uma trajetória realmente negativa foi na agenda climática no âmbito doméstico (Viola, 2013, p. 43-44).

A assertiva apresentada, que descreve a trajetória brasileira na governança climática global a partir de meados da década de 2000, é profundamente coerente com a análise feita por **Eduardo Viola**, um dos principais especialistas em política ambiental e relações internacionais no Brasil. Segundo Viola (2013), o país viveu, naquele período, uma mudança paradigmática ao sair da posição de mero espectador – ou mesmo agente conservador – para assumir um papel mais ativo e comprometido com a agenda climática internacional, embora com limitações estruturais.

A análise do autor destaca três eixos fundamentais dessa transição: a **redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE)**, notadamente pelo controle do desmatamento na Amazônia; o **desenvolvimento de políticas climáticas internas**, como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima; e uma **atuação mais flexível nas negociações internacionais**, assumindo compromissos mais claros e buscando liderar coalizões com países em desenvolvimento. Essa tríade sustentava uma imagem internacional de maior responsabilidade ambiental do país.

Contudo, de acordo com o mesmo autor, esse processo passou por uma inflexão a partir de 2011, com sinais evidentes de **desaceleração e esvaziamento da agenda climática interna**. Embora a redução no ritmo das emissões tenha persistido temporariamente – devido à continuidade da diminuição do desmatamento até 2012 –, o desmonte gradual de políticas públicas estruturantes voltadas ao meio ambiente e a perda de protagonismo nas negociações internacionais começaram a comprometer os avanços alcançados.

Essa estagnação reflete o que Viola chama de **"conservadorismo moderado"**, em oposição ao ativismo climático que se esperava de um país com alta responsabilidade ecológica e grande biodiversidade. O autor também alerta para a **fragilidade institucional** da política climática brasileira, muitas vezes dependente da conjuntura econômica e da vontade política momentânea, e não de compromissos estruturais consolidados.

Assim, a assertiva em análise está bem fundamentada na literatura especializada e expressa, com precisão, na crítica de Viola sobre a trajetória oscilante do Brasil na governança climática. Trata-se de uma leitura que articula de forma clara os fatores que impulsionaram o país a um papel mais ativo, ao mesmo tempo que denuncia as tensões internas que limitaram a consolidação dessa mudança.

Sendo assim, ao se analisar do ponto de vista jurídico, há um alicerce normativo robusto que legitima a inclusão da justiça climática no escopo do direito à dignidade. A Constituição de 1988, ao garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e dever do poder público (art. 225), associa a proteção ambiental ao projeto de cidadania plena. Habermas (2012) reforça que o Estado Democrático de Direito deve se atualizar constantemente, incorporando novas demandas sociais e ecológicas para garantir sua legitimidade perante os cidadãos.

Na prática, a realização da justiça climática exige mais do que discursos institucionais. Demanda a reconfiguração das políticas públicas com base em critérios éticos, participativos e redistributivos. Como argumenta Boaventura de Sousa Santos (2003), a democracia só se completa quando os excluídos se tornam protagonistas das decisões que afetam diretamente sua existência. Isso vale, também, para o desenho das políticas ambientais e do orçamento público, que precisa ser moldado pela escuta ativa das comunidades impactadas pelas injustiças climáticas (Santos, 2003).

Portanto, a justiça climática não deve ser tratada como um apêndice das políticas ambientais, mas como elemento constitutivo do próprio sentido de justiça social e dignidade humana no século XXI. Incorporá-la ao núcleo dos direitos fundamentais é um passo civilizatório necessário para enfrentar os desafios globais com responsabilidade ética, compromisso democrático e sensibilidade social. Nesse horizonte, o orçamento público torna-se um campo privilegiado para transformar o reconhecimento jurídico da dignidade em políticas concretas que assegurem o bem-viver das presentes e futuras gerações.

## Conclusão

O presente manuscrito teve como objetivo central analisar como o orçamento público pode ser utilizado como instrumento de justiça social e climática, articulando mecanismos de transparência e práticas de participação democrática. Ao longo do estudo, procurou-se compreender de que maneira a gestão orçamentária, longe de ser um campo exclusivamente técnico, constitui-se como uma arena política e simbólica, na qual se definem prioridades, se exercem disputas e se concretizam – ou se negligenciam – direitos fundamentais. Partindo dessa perspectiva, buscou-se interpretar o orçamento como ferramenta estratégica para o fortalecimento da cidadania, o enfrentamento das desigualdades estruturais e a construção de uma agenda pública sensível às urgências climáticas e sociais do país.

A análise permitiu identificar que a efetividade do orçamento como instrumento de transformação está profundamente condicionada à forma como ele é elaborado, executado e fiscalizado. A transparência, nesse processo, se revela essencial não apenas como um princípio normativo, mas como condição para a ampliação do controle social e para o engajamento cidadão qualificado. Ao mesmo tempo, a participação direta da sociedade nos ciclos orçamentários – por meio de conselhos, fóruns, observatórios e práticas de orçamento participativo – representa um avanço significativo na democratização do Estado, ainda que sua institucionalização esteja permeada por desafios técnicos, políticos e culturais.

Constatou-se também que, para que o orçamento atue de forma transformadora, ele deve estar fundamentado em princípios como a equidade distributiva, a inclusão participativa e a justiça intergeracional. A transparência orçamentária mostrou-se como condição necessária, embora não suficiente, para a consolidação de uma cultura democrática no trato dos recursos públicos. Somente quando a informação é acompanhada de mecanismos reais de escuta e deliberação cidadã é que ela se converte em ferramenta de controle social e emancipação coletiva.

No tocante à relação entre orçamento e justiça climática, a pesquisa evidenciou a urgência de reorientar as finanças públicas em direção a práticas e políticas que respondam de forma integrada aos desafios ambientais e sociais do presente. O aprofundamento das crises climáticas revela, de modo contundente, a interdependência entre degradação ecológica e desigualdade. Portanto, o orçamento público precisa ser sensível às vulnerabilidades territoriais, raciais, econômicas e de gênero, assumindo a missão de proteger os grupos mais afetados pelos efeitos das mudanças climáticas e pela histórica negligência estatal.

A análise das experiências participativas e de controle social do orçamento evidenciou que, embora existam práticas exitosas em diversos municípios e setores, a institucionalização da democracia participativa ainda enfrenta entraves significativos. A fragilidade dos espaços de deliberação, a tecnicidade da linguagem orçamentária, a baixa capilaridade da informação e os limites da vontade política seguem como barreiras à construção de um modelo verdadeiramente inclusivo. No entanto, essas experiências também revelam o potencial mobilizador e educativo da participação cidadã, capaz de reconfigurar a relação entre o Estado e a sociedade.

A interseção entre orçamento e justiça climática revelou a urgência de repensar os critérios que orientam a alocação de recursos públicos. A emergência ambiental e a desigualdade social não são fenômenos dissociados. Ao contrário, são processos interligados que demandam respostas coordenadas, justas e territorializadas. O orçamento público, nesse sentido, deve ser concebido não apenas como mecanismo de equilíbrio fiscal, mas como expressão concreta de um compromisso ético com a vida, com o futuro e com os grupos mais vulnerabilizados pelos efeitos da degradação ambiental e da exclusão socioeconômica.

As experiências analisadas ao longo do trabalho demonstram que é possível construir caminhos mais inclusivos e democráticos de gestão orçamentária. Iniciativas locais de controle social, conselhos deliberativos e práticas participativas indicam que, quando há vontade política e investimento em processos de escuta, as decisões públicas tornam-se mais legítimas, transparentes e eficazes. Entretanto, tais experiências ainda são marcadas por assimetrias de poder, acesso desigual à informação e descontinuidade institucional, o que reforça a necessidade de políticas públicas estruturantes e de longo prazo voltadas à formação cidadã e ao fortalecimento da cultura democrática.

Diante desse panorama, propõe-se que políticas públicas mais inclusivas, sustentáveis e participativas devem se apoiar em quatro diretrizes fundamentais: (1) ampliar e diversificar os mecanismos de participação direta da sociedade nos processos orçamentários; (2) garantir a acessibilidade e a inteligibilidade das informações fiscais e orçamentárias; (3) incorporar critérios de justiça social e ambiental na definição de prioridades de investimento público; e (4) assegurar a continuidade e a autonomia dos espaços institucionais de controle social, promovendo uma gestão mais próxima das realidades territoriais e das vozes historicamente silenciadas.

Reafirma-se que a transparência e a participação não são apenas mecanismos de gestão – são expressões do próprio sentido da democracia. O orçamento público, quando tratado como ferramenta de inclusão e de justiça, pode contribuir para ressignificar a relação entre o Estado e a sociedade, transformando a política fiscal em um canal de promoção da equidade, da dignidade humana e da sustentabilidade. Nesse horizonte, o futuro deixa de ser uma promessa abstrata e passa a ser uma construção cotidiana, compartilhada e possível.

Este manuscrito propõe que a justiça climática, ao ser incorporada ao planejamento orçamentário, reconfigura a lógica tradicional da gestão pública, deslocando-a de uma racionalidade meramente fiscalista para uma racionalidade socioambiental e intergeracional. Nesse novo horizonte, o orçamento público deixa de ser um instrumento neutro de equilíbrio contábil para se tornar um campo normativo de disputa por reconhecimento, redistribuição e reparação histórica.

Trata-se de compreender o orçamento como espaço de justiça distribuída, no qual os recursos públicos são alocados de acordo com critérios que levem em conta desigualdades estruturais, vulnerabilidades climáticas e marcadores sociais da diferença. Essa perspectiva dialoga com a proposta orientada a articular as dimensões da redistribuição e do reconhecimento como elementos indissociáveis de uma justiça ampliada, ao sugerir que o verdadeiro desenvolvimento se realiza pela expansão das liberdades substantivas.

Conclui-se que a justiça climática não apenas tensiona a forma de arrecadação e gasto público, mas também inaugura uma inovação democrática, exigindo mecanismos participativos, deliberativos e transparentes que permitam à sociedade civil exercer seu efetivo protagonismo na definição das prioridades orçamentárias. O orçamento, assim concebido, transforma-se em instrumento pedagógico e político de construção de um futuro comum, sustentável e inclusivo.

# Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública nos anos 90. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 39-64, 2003.

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Anais do XIII**

**Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**, Ouro Preto, 2002. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST5_Acselrad_texto.pdf. Acesso em: abr 2015.

ACSELRAD, H. **Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana**. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 33, p. 57-68, jun. 2015.

ALENCAR, E. L. M. *et al*. Bioética, gestão do meio ambiente e pagamento por serviços ambientais: teoria e prática de uma estratégia para proteção ambiental no sistema capitalista. **Scientia Iuris**, 2020.

ARAÚJO, J. M. Constituição, cidadania e trabalho: premissas para o reconhecimento de uma racionalidade estatal pautada na solidariedade. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 52, 2018.

AVRITZER, L. **Democracia e as novas formas de participação social**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

BARBIER, E. B.; MENSAH, A. C. E.; WILSON, M. Valuing the environment as input, ecosystem services and developing countries. **Environmental and Resource Economics**, v. 84, n. 3, p. 677-694, 2023.

BARBER, B. **Strong democracy: participatory politics for a new age.** Berkeley: University of California Press, 2003.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BRANCO, M. G.; ARMADA, C. A. S. Desafios e perspectivas para a justiça ambiental face à nova realidade das mudanças climáticas. **Rebela – Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 8, n. 2, 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CXLVIII, n. 221, p. 1, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRUNO, F. M. R.; MATOS, R. G. F. A proteção ambiental por meio da efetividade das políticas públicas na consolidação da cidadania socioambiental. **Sul-Sul – Revista de Ciências Humanas e Sociais**, v. 1, n. 01, p. 57-81, 2020.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental** – caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond. 2013. 604 p.

CANEDO, L. F. T.; RIBEIRO, F. L. Política nacional de pagamento por serviços ambientais: uma análise da Lei nº 14.119/2021. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 13, n. 1, 2023.

CARDOSO, M. L. M. *et al*. A Política Nacional de Educação Permanente em Saúde nas Escolas de Saúde Pública: reflexões a partir da prática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 5, p. 1489-1500, 2017.

CASTILHO, A. G. Enfoque sociológico dos conflitos socioambientais e o movimento por justiça ambiental. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 21, 2012, p. 44-58.

CORREIA, M. V. C. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, n. 77, p. 148-175, mar. 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEPRÁ, V. O. B.; LEAL, M. C. H. Fiscalização do orçamento público: accoutability e controle social da atividade financeira do Estado. **Revista do Direito Público**, v. 12, n. 3, p. 216-241, 2017.

SOUZA, F. M.; CHUEIRI, M. F. Controle judicial do orçamento público para efetivação de direitos fundamentais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 10, n. 3, p. 1722-1744, 2015.

DIAS, V. P.; GOMES, P. C. Contribuições da educação ambiental crítica para compreender a crise ambiental. **REnCiMa**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 1-26, 2022.

FEDOZZI, L. J.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 95, p. 181-224, 2015.

FEARNSIDE, P. M. A política brasileira ameaça as políticas públicas ambientais. **Destruição e Conservação da Floresta Amazônica**, v. 1, p. 357-362, 2021.

GARIN, A. L. *et al*. **Justiça climática e vulnerabilidades 2024**. São Paulo: Editora Foco, 2024.

GONÇALVES, R. S.; VARGAS, D. Desastres e justiça ambiental: um desafio para o serviço social. **O Social em Questão**, n. 33, p. 9-21, 2015.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Trad. Paulo Astor Soethe. Rev. Técnica Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

KLEIN, N. **Isso muda tudo:** capitalismo vs. clima. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1999.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. São Paulo: Cortez, 2006.

LIMA, R. A.; SANTOS, A. A. M.; ARRAIS, B. Z. A. Governança climática transnacional e direitos fundamentais: desafios e atores na mitigação dos impactos das mudanças climáticas. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 11, p. 4031-4048, 2024.

LUGONES, M. Colonialidade e gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 27, n. 1, p. 357-361, 2019.

MARTINS, R. M. Políticas públicas e judiciário: uma abordagem neoconstitucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 71, p. 145-165, 2018.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MIOLA, I. Z. *et al*. **Finanças verdes no Brasil**: perspectivas multidisciplinares sobre o financiamento da transição verde. São Paulo: Blucher, 2022.

MOURA, E. A. C.; RIBEIRO, J. C. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 225-241, 2017.

OLIVEIRA, V. *et al*. Desigualdade social e crise ambiental: a negação de um mundo comum. **Interfaces Científicas – Humanas e Sociais**, v. 10, n. 1, p. 110-122, 2023.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. 3. ed. Brasília: UNB, 2012.

PERES, U. D. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Caderno CRH**, v. 33, p. e020007, 2020.

PINHO, J. A. G. Accountability e governança pública: conceitos e reflexões sobre a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-482, 2008.

PRZEYBILOVICZ, E. A e-participação e a e-transparência na execução do orçamento público brasileiro para educação: uma investigação sob o paradigma de design science. In: **Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación**. 2014. p. 1-23.

RAUBER, M. A. *et al*. **Agronegócio e desconstrução de direitos territoriais de povos etnicamente diferenciados**: ação política e efeitos sociais das formas contemporâneas de exploração agrária. São Paulo: Mórula Editorial, 2023.

ROBINSON, M. **Justiça climática**: esperança, resiliência e a luta por um futuro sustentável. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2015. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002725337. Acesso em: 14 abr. 2025.

ROSANVALLON, P. **A legitimidade democrática**: imparcialidade, reflexividade, proximidade. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

SANTA RITA, A. E. C. *et al*. Desenvolvimento sustentável no Brasil. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 2, p. 8205-8213, 2020.

SANTOS, B. S. **Democracia e participação**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. São Paulo: Cortez, 2003.

SARLET, I. W. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 20, p. 163-206, 1988.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007. 473p.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle social no Brasil – estadocêntrico ou sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35-47, 2014.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMÕES, A. F. A crise climática e a questão energética diante da pandemia de Covid-19 – uma reflexão com foco no Brasil e na necessidade de redução das desigualdades socioeconômicas. In: **Sociedade, meio ambiente e cidadania em tempos de pandemia**. Blucher Open Access, 2022. p. 75-110.

SOTELO, I. **El estado social**: antecedentes, origen, desarrollo y declive. Madrid: Trotta 2012.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 247-250, 2006.

TEIXEIRA, I.; TONI, A. A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. **CEBRI – Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 1, p. 71-93, 2022.

VICENTE, V. R. R.; RAMOS, C. V.; SILVA MOREIRA, J. A. O financiamento da educação básica no Brasil: em discussão a vinculação de recursos. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 8, n. 16, p. 219-234, 2015.

VIEIRA, I. L. *et al*. As condições de trabalho no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: os desafios da Agenda 2030. **O Social em Questão**, v. 23, n. 48, 2020.

VIEIRA, F. S. **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde**: que lições podem ser aprendidas? Brasília: IPEA, 2016.

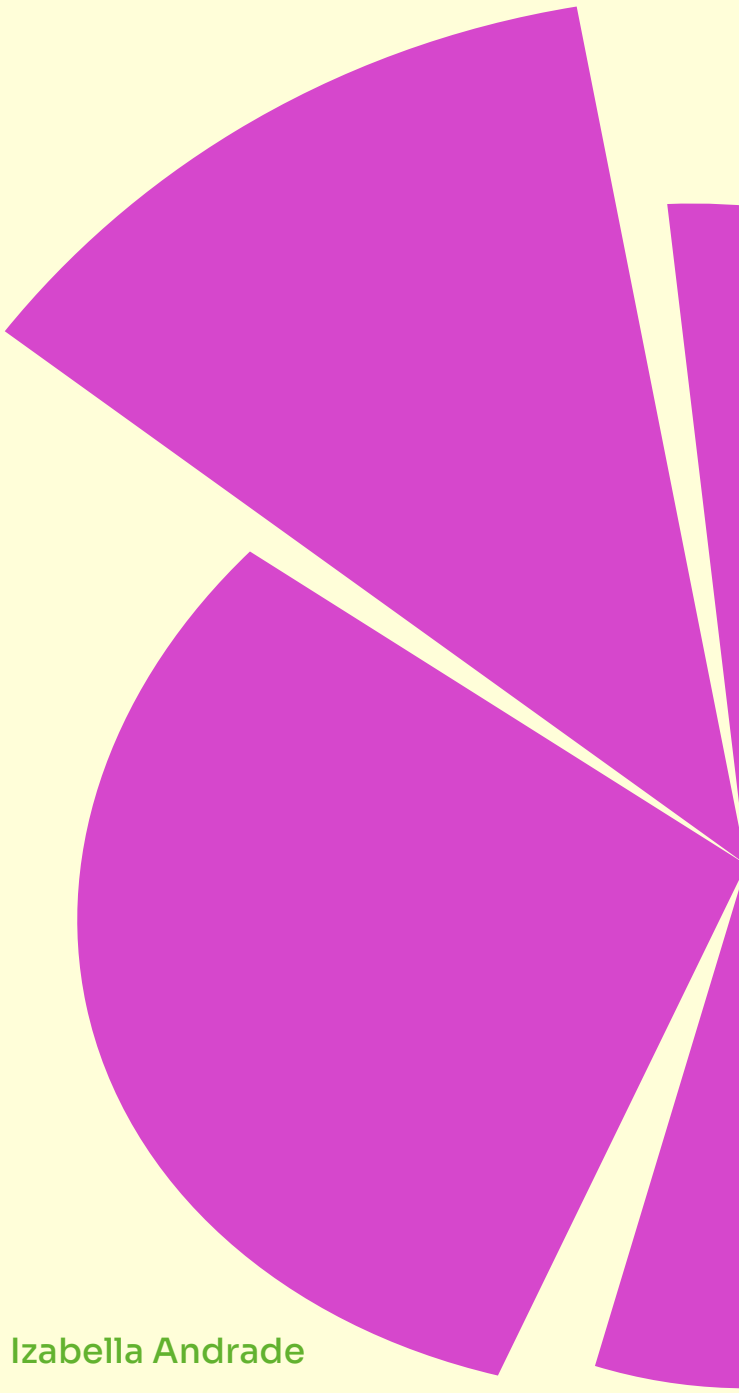
VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. **Contexto Internacional**, v. 35, p. 43-76, 2013.

WAMPLER, B. **Participatory Budgeting in Brazil**: contestation, cooperation, and accountability. University Park: Pennsylvania State University Press, 2007.

4

# Implementação da complementação-VAAR do Novo Fundeb:

*problema ou solução para uma educação com equidade?*



Izabella Andrade

# Izabella Andrade

é doutoranda, mestra e graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Trajetória como educadora popular, pesquisadora e na coordenação de implementação de políticas educacionais com equidade em parceria com governos.



SUBTEMA

Orçamento público, democracia, garantia de direitos e justiça climática

## Resumo

O manuscrito analisa a complementação-VAAR do Novo Fundeb de 2023 a 2025. Os resultados apontam que, em 2025, cerca de 50% dos entes subnacionais receberam a complementação-VAAR, contra 33% de 2023. Todavia, a principal barreira para o não recebimento persiste ao longo dos anos, que é o descumprimento da condicionalidade ligada à redução de desigualdades socioeconômica e racial. Aponta-se para desafios na gestão educacional para o enfrentamento das desigualdades e para importância de políticas com esse enfoque.

## Palavras-Chave

Financiamento da educação; Equidade; Políticas educacionais.

# 1. Introdução

Para a análise histórica do financiamento da educação, Vieira e Vidal (2015) propõem três recortes temporais: o primeiro, do século XVIII a 1934, marcado pela indefinição de recursos, ausência de clareza dos papéis dos entes federativos e a não vinculação de recursos para a educação; o segundo, de 1934 a 1996, em que se observa, a partir da Constituição de 1934, a vinculação de recursos para a educação – ainda que seja um período de avanços e retrocessos nesse direito; e, por fim, ainda no século XX, um período que tem como marco o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Além do Fundef, a Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças significativas no panorama da educação ao descentralizar sua gestão e reformular o modelo de financiamento, estabelecendo um regime de colaboração entre os entes federativos e atribuindo responsabilidades específicas a cada um. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 detalhou ainda mais essas atribuições, consolidando a cooperação entre União, estados e municípios.

Com a nova organização trazida pela Constituição de 1988, os estados e o Distrito Federal passaram a ter como responsabilidade principal o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, enquanto os municípios ficaram encarregados da Educação Infantil e também do Ensino Fundamental. No entanto, a ausência de uma definição precisa sobre as obrigações de cada ente em relação ao Ensino Fundamental gerou uma oferta desigual dessa etapa educacional entre os diferentes territórios, refletindo disparidades na implementação conforme a capacidade e escolha de cada ente.

Já a União, conforme estabelecido pelo modelo da CF/88, pela Emenda Constitucional nº 14/1996 – que criou o Fundef – e pelas diretrizes da LDB de 1996, passou a exercer um papel estratégico de apoio técnico e financeiro, promovendo a cooperação entre os entes federados. O artigo 211 da Constituição define a União como responsável por organizar os sistemas de ensino, com funções distributiva, supletiva e equalizadora. Em termos práticos, isso consolidou o papel do governo federal como formulador das políticas públicas educacionais (*policy decision making*), enquanto aos estados e municípios coube a execução das políticas definidas (*policy-making*), conforme análise de Arretche (2012).

Nesse contexto, há a introdução da política de fundos, aqui representado pelo Fundef, que constituiu-se como um sistema contábil por meio do qual eram repassados recursos oriundos de uma cesta de impostos dos estados e municípios, sendo eles: 15% da receita proveniente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp); e o ressarcimento pela desoneração das exportações, pela chamada Lei Kandir. O financiamento a partir desse fundo, então, voltava-se exclusivamente ao Ensino Fundamental e representava 60% dos 25% do total desses impostos ou 15% dos recursos vinculados constitucionalmente.

Sobre a inauguração da política representada pelo Fundef, cabe destacar:

> A política de fundos consolidou a atuação governamental em seus diferentes níveis como provedora de ensino básico no país, seguindo o marco legal fundado pela Constituição Federal de 1988. Ditando continuidade e previsibilidade na disposição de recursos, permitiu a concretização de políticas públicas educacionais necessárias à busca pela qualidade no ensino. No entanto, é importante destacar que ela nasce somente na última década do século XX. Durante mais de 400 anos, a nação brasileira conviveu com o descompromisso estatal em relação à garantia de meios materiais para o provimento educacional, situação que só foi alterada (não permanentemente) com a Constituição Federal de 1934, a qual estabeleceu regras de vinculação de recursos para a Educação. A história brasileira é uma história de pouca importância dada à Educação, pouco investimento realizado nesse campo social, exigindo hoje uma ampla alocação de recursos para a Educação, no sentido de mitigar essa dívida histórica. É uma história também, sem dúvida, de gigante desigualdade educacional entre suas regiões. (Callegari, 2015)

Dessa forma, podemos ver o que Arretche (2012) aponta: a União colocando-se no papel de desenvolvedora de mecanismos e instrumentos de coordenação com foco na indução do *policy-making* e incentivando a adesão dos governos locais à implementação de políticas públicas, além de trazer para o debate a redução das desigualdades.

Conforme Vazquez (2003), o Fundef teve um papel importante na ampliação do acesso à escola, ao incentivar os gestores públicos a expandir a oferta do Ensino Fundamental. Isso ocorreu porque o novo modelo de financiamento passou a atrelar o repasse de recursos à quantidade de matrículas efetivadas nas redes públicas, o que também fortaleceu a participação dos municípios na oferta educacional, em razão do processo de descentralização. Além disso, Vazquez (2014) destaca que, entre 2000 e 2006, o Fundef contribuiu para a redução das desigualdades intraestaduais, promovendo maior equilíbrio na distribuição de recursos entre os municípios de um mesmo estado.

Outro exemplo também trazido por Vazquez (2003) sobre o cenário dos fundos de financiamento é o fato de, antes do Fundef, o menor valor por aluno/ano (VAA), que era observado no estado do Maranhão, ter uma mudança de mais de 25 pontos percentuais do valor médio nacional. Assim, reduz-se a desigualdade média entre os estados, além de gerar um maior efeito redistributivo, apoiando estados mais vulneráveis. Esse movimento, inclusive, consagrou-se como uma "minirreforma tributária" dentro de cada estado (Negri, 1997).[1]

1 Aqui, tem-se o exemplo do município de Paulínia, em São Paulo, que cofinanciava a educação de outros entes – dentro do estado de São Paulo –, considerando sua alta arrecadação de impostos e baixo número de matrículas no ente federativo.

Todavia, o Fundef apresentou lacunas em seu desenho, como, por exemplo, ter como olhar apenas uma única etapa de ensino e produzir um efeito perverso na diminuição de investimentos nas demais etapas de Educação Infantil e Ensino Médio (Peres, 2016). A vinculação constitucional proposta não previa uma correlação entre oferta e demanda nas redes, o que fez perpetuar capacidades de arrecadação desigual (Peres *et al*., 2021; Vazquez, 2003). Além disso, vale destacar que a baixa participação da União e o baixo valor mínimo nacional estabelecido não foram suficientes para sanar desigualdades dentro dos estados de maneira mais ampla. Vazquez (2003) aponta que os efeitos positivos da redução dessas desigualdades começaram a diminuir ao longo dos anos de implementação do Fundef.

Em 2006, instituiu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em um formato bastante similar ao fundo anterior, mas, agora, voltado à Educação Básica como um todo. A aprovação trouxe como principais mudanças: a ampliação do volume de recursos dentre impostos e transferências que compunham o fundo contábil, que passou de 15% para 20%, assim como a composição de outros recursos; a ampliação das matrículas contempladas, que incluíam, para além do Ensino Fundamental, Educação Infantil, Ensino Médio e as modalidades de Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Indígena e Educação Profissional.[2]

Quanto aos impactos do Fundef e do Fundeb, observa-se que ambos os fundos contribuíram para a diminuição das desigualdades no financiamento educacional, tanto entre diferentes estados quanto entre municípios de um mesmo estado. No que se refere às disparidades entre os estados, evidências apontadas por diversos estudos (Oliveira *et al*., 2015; Peres *et al*., 2015; Tanno, 2017) indicam uma redução significativa na diferença do valor aluno/ano, historicamente desigual entre os entes federativos, resultado amplamente reconhecido na literatura especializada.

No que diz respeito à complementação da União, vê-se que a suplementação de fundos com menos recurso elevou a receita potencial mínima de estados com menos recursos quando comparado ao cenário sem complementação da União (Peres *et al*., 2021). Não só isso, como com a complementação da União, vários estados, em especial os do Norte e Nordeste receberam mais recursos e, consequentemente, houve a elevação de gastos mínimos por estudante (Peres; Santos, 2020). Todavia, a complementação do Fundeb também apresentou desafios em relação à efetividade redistributiva, ao não priorizar o recebimento de recursos pelos municípios vulneráveis e ao focar apenas a construção de indicadores a partir da vulnerabilidade de estados em detrimento dos entes subnacionais. Essa discussão, inclusive, embasou a elaboração do Novo Fundeb.

2 A distribuição dos recursos partiu de ponderações a partir do valor aluno-ano de acordo com etapas, modalidade, tipo de estabelecimento etc. de cada uma das matrículas.

Este manuscrito está dividido nos seguintes capítulos:

1. esta Introdução;
2. Cenário da desigualdade, com dados que refletem as iniquidades do cenário educacional;
3. De olho no Novo Fundeb, em que se são detalhadas as mudanças oriundas da nova legislação que versa sobre o financiamento da educação;
4. Uma lupa na complementação-VAAR, compartilhando as inovações em torno do instrumento e seu desenho com enfoque na redução de desigualdades;
5. A complementação-VAAR de 2023 até aqui, dando contexto e apresentando os resultados da complementação do seu início, em 2023, até 2025;
6. Complementação-VAAR: problema ou solução?, elencando principais desafios e oportunidades em torno do instrumento ao longo de três anos de implementação; por fim, finaliza-se em
7. Conclusões, encerrando o texto com considerações finais.

## 2. Cenário de desigualdade racial na Educação Básica

Uma das músicas mais famosas do grupo de rap Racionais MC's, nomeada de *Capítulo 4 Versículo 3*, traz em sua parte introdutória o retrato de grande violência e desigualdade postas à juventude negra dos anos 1990, em especial, da cidade de São Paulo, mas com dados que poderiam ser de referência a outros estados brasileiros. A canção se inicia com: "60% dos jovens de periferia sem antecedentes criminais / Já sofreram violência policial / A cada 4 pessoas mortas pela polícia, 3 são negras / Nas universidades brasileiras, apenas 2% dos alunos são negros / A cada 4 horas, um jovem negro morre violentamente em São Paulo". Se fossemos atualizar esses dados para o momento contemporâneo em perspectiva nacional, mudanças seriam observadas, porém dados críticos seguiriam sendo cantados pelo grupo. Por exemplo, dos jovens que sofreram violência policial no estado de São Paulo em 2023, 63% são negros[3]; a cada dez pessoas mortas pela polícia em 2024, nove são negras[4]; a cada dia, dois jovens negros são mortos.[5] Há mudanças no que diz respeito à educação, em especial, à universidade pública, em que esse número teve uma melhora em relação ao período da canção: em 2022, 43% dos estudantes de universidades públicas eram negros.[6]

3 https://periferiaemmovimento.com.br/pelealvo112023/.
4 https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-11/quase-90-dos-mortos-por-policiais-em-2023-eram-negros-diz-estudo#:~:text=Estudo%20publicado%20nesta%20quinta%2Dfeira,que%20representa%2087%2C8%25.
5 https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/06/24/pessoas-negras-sao-maioria-das-vitimas-de-homicidio-revela-atlas-da-violencia.
6 https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2024-11/pesquisa-aponta-crescimento-da-populacao-negra-no-ensino-superior.

Ainda que esse último dado apresente avanço dos anos 1990 para a última década, vale destacar que há desigualdades imersas nele. Para se ter ideia, em 2021, 30% dos brancos entre 19 e 24 anos estavam matriculados no Ensino Superior, contra apenas 16% dos pretos e pardos (França; Nascimento, 2024).

Não só isso, resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) apontam que os cursos da Educação – especialmente para pretos, pardos e indígenas – são os que apresentam resultados mais sensíveis (MEC, 2024).

E não é apenas na Educação Superior que as desigualdades são observadas. Tem-se visto um efeito cumulativo das desigualdades. Por exemplo, ao se analisar os resultados da Educação Básica brasileira, vê-se melhoria no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) na média nacional do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental, de 2007 a 2019. Porém, no recorte racial, os crescimentos são maiores para estudantes brancos. Não apenas isso, como, ao longo desses anos, há uma piora nas diferenças raciais (Barbosa *et al*., 2023).

A desigualdade não aparece apenas em resultados educacionais, mas também em acesso e abandono. Estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, 2021) mostra que estudantes pretos e pardos têm maior probabilidade de abandonar a escola.

É possível notar que a desigualdade também está presente na infraestrutura das escolas: alunos brancos têm maior acesso a computadores, internet e laboratórios do que estudantes negros em escolas, chegando a diferenças de quase 10 pontos percentuais entre esses dois grupos (França *et al*., 2024). Pesquisas também apontam que, em relação a estruturas mínimas das escolas e salas de aula, também há diferenças a depender da raça/cor de estudantes: dos 2,3 milhões de discentes sem infraestrutura mínima, 86% são pretos, pardos ou indígenas (BID, 2024).

No que diz respeito ao ensino-aprendizagem nas escolas públicas, há pontos de atenção também no combate às desigualdades. Em 2021, apenas metade das escolas públicas brasileiras possuía alguma abordagem do tema étnico-racial e projetos pedagógicos de combate ao racismo (Todos pela Educação, 2024). Vale mencionar que Educação para as Relações Étnico- Raciais (ERER) se tornou obrigatória em todas as escolas do Brasil a partir de Leis Federais, como a 10.639/2003 e 11.645/2008.

Esses são alguns dos muitos dados que revelam os enormes gargalos na frente da desigualdade racial escolar. Mas não só isso, a importância de se instituir ferramentas, instrumentos e políticas que foquem a efetivação do direito garantido constitucionalmente à educação, e uma dessas portas pode ser justamente o orçamento e o Fundeb, que surge com o objetivo de equalizar os valores disponíveis para investimento na educação de cada estudante brasileiro.

## 3. De olho no Novo Fundeb

A partir da pressão de inúmeros atores da sociedade civil, em 2020 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108/2020 (originária da PEC nº 15/2015), instituindo o Novo Fundeb. Entre as tantas modificações do Novo Fundeb, elencam-se aqui:

- Fundo permanente: agora, o fundo não terá prazo de extinção, como ocorria com os demais;
- Aumento do percentual para pagamento de profissionais da educação: destinação de 70% do valor do Fundeb investido na remuneração dos profissionais da Educação Básica (no modelo anterior, o percentual mínimo era de 60%);
- Ampliação do número de integrantes dos conselhos de acompanhamento e controle social, a partir do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Fundeb);
- Cota-parte do ICMS: uma parcela da cota-parte do ICMS (10%) dos municípios estará obrigatoriamente vinculada a resultados educacionais, que serão dispostos a partir da definição de legislação dos estados dos quais fazem parte, com base em indicadores de melhora nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos[7];
- Aumento da contribuição da União: a contribuição do governo federal vai subir dos então 10% até 23% do valor total do fundo até 2026. Esse aumento se dará gradativamente, passando para 12% em 2021; para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; até alcançar 23% em 2026.
- Novos formatos e metodologias de distribuição da complementação da União visando a maior equidade. Agora, a complementação é composta pela Complementação-VAAT; Complementação-VAAF e Complementação-VAAR.

Colocando-se o Fundef, Fundeb e Novo Fundeb em comparação, podem-se observar alterações como as mostradas no Quadro 1.

7 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm.

## QUADRO 1 – Comparação entre Fundef, Fundeb e Novo Fundeb

| | FUNDEF | FUNDEB | NOVO FUNDEB |
|---|---|---|---|
| **VIGÊNCIA DO FUNDO** | 1996 - 2006 | 2007 - 2020 | 2021 - Atualmente |
| **ANO DA REGULAMENTAÇÃO** | 1996 | 2007 | 2020 |
| **1º ANO DE IMPLEMENTAÇÃO** | 1998 | 2007 | 2021 |
| **ETAPAS CONTEMPLADAS** | Ensino Fundamental | Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio | Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio |
| **NORMATIVO PARA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS** | 60% para remuneração do de Profissionais do Magistério do Ensino Fundamental;<br>40% para outras despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental | 60% para remuneração de profissionais do Magistério da Educação Básica;<br>40% para outras despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental | 70% para remuneração de profissionais da Educação Básica;<br>30% para outras despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental |
| **IMPOSTOS CONSIDERADOS PARA A CESTA DOS FUNDOS** | 15% dos seguintes impostos e tributos:<br>▪ Fundo de Participação dos Estados – FPE;<br>▪ Fundo de Participação dos Municípios – FPM;<br>▪ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; e<br>▪ Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp<br>Além disso, o fundo é composto também pela Complementação da União | 20% dos seguintes impostos e tributos:<br>▪ Fundo de Participação dos Estados (FPE);<br>▪ Fundo de Participação dos Municípios (FPM);<br>▪ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);<br>▪ Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD);<br>▪ Imposto sobre a Propriedade de Veículos<br>▪ Automotores (IPVA);<br>▪ Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);<br>▪ Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);<br>▪ Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);<br>▪ Receita da dívida ativa tributária, multas e juros relativos aos impostos acima relacionados.<br>▪ Lei Kandir | 20% dos seguintes impostos e tributos:<br>▪ Fundo de Participação dos Estados (FPE);<br>▪ Fundo de Participação dos Municípios (FPM);<br>▪ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);<br>▪ Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);<br>▪ Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD);<br>▪ Imposto sobre a Propriedade de Veículos<br>▪ Automotores (IPVA);<br>▪ Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);<br>▪ Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);<br>▪ Receita da dívida ativa tributária, multas e juros relativos aos impostos acima relacionados. |

| | FUNDEF | FUNDEB | NOVO FUNDEB |
|---|---|---|---|
| **COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO** | Definido nacionalmente a partir do valor mínimo a ser investido por aluno/ano em redes que o valor per capita for inferior ao mínimo. De acordo com o percentual de estudantes do EF em relação a todos os estudantes da rede multiplicado pelo montante do recurso que forma o Fundo de cada estado. | União complementa os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente. De acordo com o número de estudantes da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio observados os fatores de ponderação. | A União Complementar os recursos dos Fundos a partir do regramento das Complementações VAAT, VAAF e VAAR. |
| **VALOR MÍNIMO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO** | - | Mínimo, 10% do valor total dos recursos | Mínimo 23% do valor total dos recursos. |

**Fonte:** Elaboradora pela autora a partir das legislações do Fundeb.

Sobre a complementação da União, no primeiro ano do Fundeb, o valor total chegou a R$ 1,6 bilhão e R$ 5,4 bilhões em 2025. E, parte do valor seguiu o modelo anterior, ou seja, 10% foram para estados que não conseguiram atingir o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente (VAAF). Já 10,5 pontos percentuais (considerando o ano de 2026) serão voltados aos entes – municípios e estados – que não alcançarem o valor anual total por aluno (VAAT) – independentemente do estado de origem –, que também levará em conta a distribuição do VAAF, as receitas próprias vinculadas à educação e a cota estadual e municipal do salário-educação[8], ou seja, municípios com menor capacidade de investimento. Os 2,5 pontos percentuais restantes são destinados ao VAAR, indo para redes que alcançarem melhora de gestão e evolução de indicadores de atendimento e aprendizagem.

As mudanças no Fundeb trouxeram um tratamento mais equânime, como, por exemplo, a municípios pobres economicamente que antes não recebiam complementação da União por não estarem em um estado pobre economicamente e que poderão vir a receber a partir da Complementação-VAAT e VAAR. Este manuscrito focará o segundo, considerando seu alto potencial de distribuição de recursos a partir da redução de desigualdades, apontando-o como um forte instrumento de indução de equidade.

8 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm.

# 4. Uma lupa na Complementação-VAAR

A Complementação-VAAR foi um dos eixos de maiores debates sobre o Novo Fundeb, em especial por deixar dúvidas sobre riscos de a complementação por resultados estimular o aumento da desigualdade, e não à equidade (Peres; Figueiredo, 2023). Além disso, também gerou discussões sobre a definição dos indicadores e desafios para cada um dos entes alcançá-los. Por fim, a legislação do Novo Fundeb nº 14.113/2020 estabeleceu duas etapas para o recebimento da Complementação-VAAR, sendo elas: i) cumprimento das condicionalidades de gestão; e ii) melhora em indicadores de atendimento e aprendizagem.

Em relação à primeira etapa, tem-se que cada ente deve, então, implementar as seguintes condicionalidades:

I. provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar entre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
II. participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb);
III. redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Saeb, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;
IV. regime de colaboração entre estado e município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020; e
V. referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2022).

A metodologia de aferição das condicionalidades foi elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e aprovada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF). O Quadro 2 resume as condicionalidades em questão.

## QUADRO 2 – Resumo de condicionalidades VAAR atualizadas para o ano calendário de 2025

| CONDICIONALIDADES VAAR – ELABORADO PELO INEP E APROVADO PELA COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **CONDICIONALIDADE** | **I** | **II** | **III** | **IV** | **V** |
| **SÍNTESE** | i) Legislação própria para provimento de cargo de gestor escolar por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho, ii) Processo de seleção para provimento de cargo/ função de gestores escolares, por meio da publicação de edital ou documento equivalente. | Participação de, no mínimo, 80% dos estudantes em exames nacionais | Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais[9]. A aferição foi medida pela redução na proporção de estudantes em condição de vulnerabilidade com desempenho abaixo do nível adequado entre dois ciclos do Saeb. | Regime de colaboração entre Estado e Município através da aprovação e execução da lei estadual do ICMS Educacional | Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular e aprovados por Conselho respectivo |
| **FORMA DE MENSURAÇÃO** | Envio de documentos comprobatórios constando Lei, decreto, portaria, resolução | Participação dos estudantes em exames nacionais (SAEB) | Dados oriundos do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE), os dados de cor/raça coletados nos questionários contextuais e dos resultados de desempenho de 2019 e 2023 do SAEB. | Envio de documentos comprobatórios constando a formalização da legislação estadual em execução | Envio de documentos comprobatórios constando a formalização dos mesmos + parecer Homologação emitido pelo Conselho de Educação ou outro documento oficial válido |
| **RESPONSÁVEL PELA AFERIÇÃO** | SEB | INEP | INEP | SEB | SEB |
| **NOTA TÉCNICA OU RESOLUÇÃO** | Resolução nº 3 de 2024[10] | Resolução nº 4 de Julho de 2024[11] | Resolução nº 4 de Julho de 2024 | Resolução nº 3/2024 | Resolução nº 3/2024 |

**Fonte:** elaborado pela autora.

9 Para a aferição do cumprimento da condicionalidade III, será necessário:I - a existência de população válida para a aplicação do SAEB em quaisquer das edições previstas no art. 2º desta Resolução; II - a existência de alunos em quantitativo suficiente para o cálculo das médias de INSE e raça/cor com boa precisão; III - a verificação de diferença estatisticamente significativa de nível socioeconômico entre os grupos de quartis de INSE; IV - a existência de alunos na rede identificados nas duas categorias de raça/cor; e V - a existência de desigualdade entre os grupos em pelo menos um ano de aplicação do SAEB (INEP, 2022).

10 https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-1-de-julho-de-2024-569627632

11 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-4-de-26-de-julho-de-2024-575058350

Para além das condicionalidades supracitadas, as redes habilitadas à complementação do VAAR foram avaliadas quanto a suas respectivas evoluções em indicadores de atendimento e de melhora da aprendizagem com redução de desigualdades. O cálculo é avaliado pelo Inep a partir da metodologia divulgada por meio da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.[12]

A partir da portaria, foram lançados dois indicadores, sendo eles:

I. IndVAARatendimento: correspondente a 50% do total de recursos a serem distribuídos e avalia o atendimento escolar das crianças e dos jovens na Educação Básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no Ensino Fundamental e Médio.
II. IndVAARaprendizagem: correspondente a 50% do total de recursos a serem distribuídos e avalia o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do Saeb, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem, com base nas taxas de aprovação no Ensino Fundamental e Médio em cada rede estadual e municipal. Ambos os indicadores, juntos, formam uma fórmula capaz de quantificar o valor em reais a ser repassado às redes.

Assim, o recebimento da complementação do VAAR perpassa pelo cumprimento das condicionantes e pela melhora nos indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades.

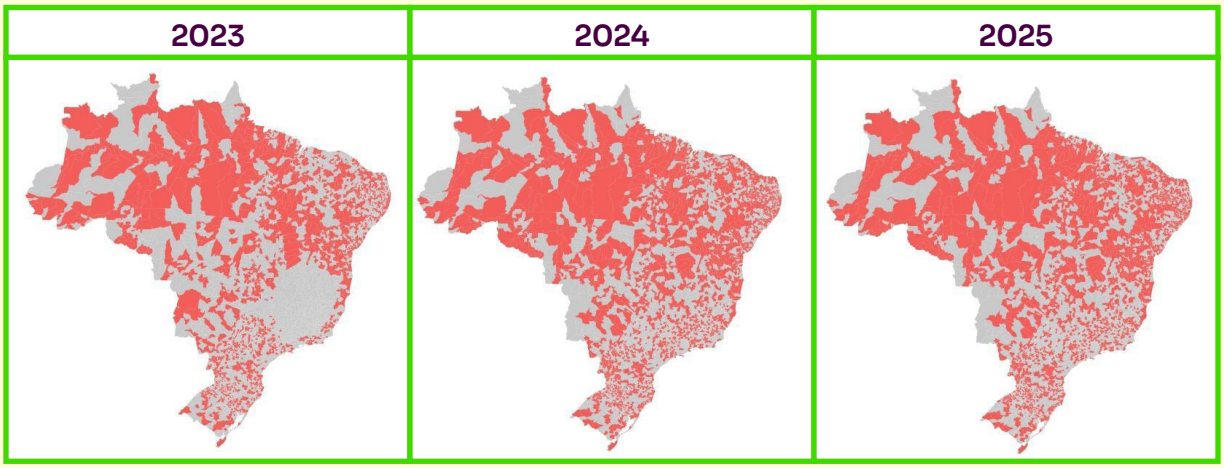
## 5. A Complementação-VAAR de 2023 até aqui

O primeiro ano da Complementação-VAAR – 2022, ano calendário 2023 – foi bastante desafiador para municípios e estados. Com uma metodologia bastante complexa e com a necessidade de instrumentos novos, como exige a Condicionalidade I, de provimento do cargo/função de gestor escolar, de acordo com critérios e edital de competências técnicas, e da garantia de regimes de colaboração entre municípios e estados. Consequentemente, no primeiro ano de implementação do instrumento de financiamento, havia apenas 1.908 municípios, ou seja, 33% dos municípios brasileiros assegurando o recebimento da Complementação-VAAR.

Já em 2024, o cenário apresentou avanços, chegando a 2.523 municípios, ou seja, 44% dos municípios brasileiros. Por fim, em 2025, observa-se uma ampliação do recebimento aos entes subnacionais, alcançando 2.830 municípios, ou seja, 50% dos municípios do país, conforme se vê nos mapas a seguir:

12 Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/99-legislacao?download=15537:portaria-n%C2%BA-975,-de-13-de-dezembro-de-2022.

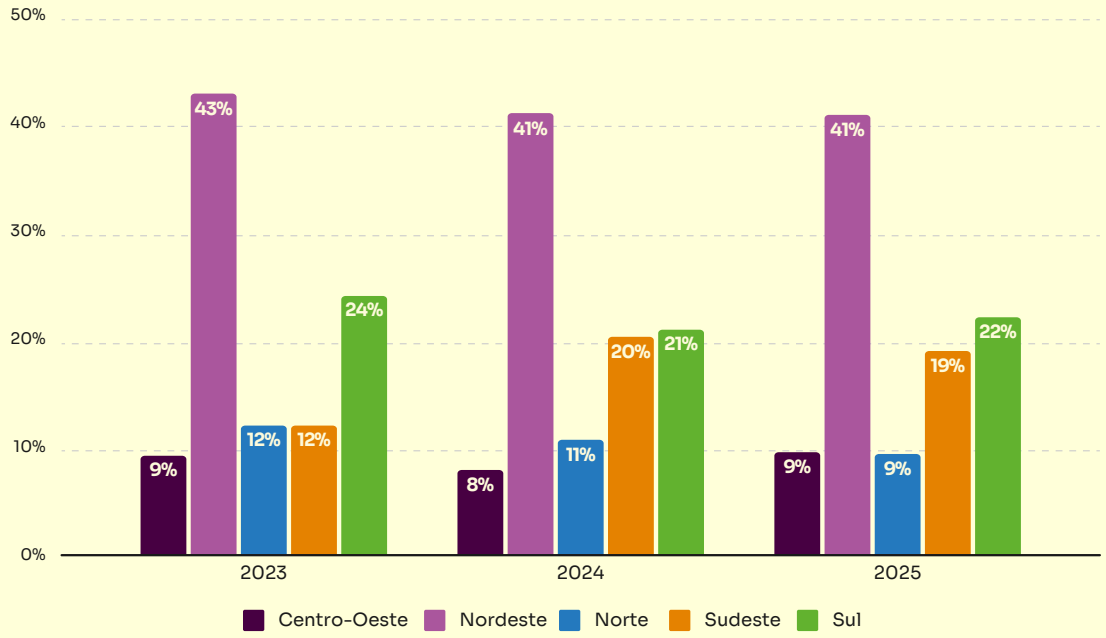
**MAPA 1 – Evolução do recebimento da Complementação-VAAR pelas redes municipais de ensino de 2023 a 2025**




**Fonte:** Elaborado pela autora.

Ao colocar uma lupa sobre os municípios e suas respectivas regiões geográficas, observa-se: i) maior participação do Nordeste no recebimento, uma média de 40% ao longo dos três anos. Ainda que o Nordeste tenha o maior número de municípios (1.749) em comparação com as demais regiões geográficas, o Sudeste também concentra um número alto de municípios (1.669), mas um baixo percentual de municípios contemplados, média de 15% ao longo dos anos. Vale mencionar que o Nordeste, mesmo tendo melhorado os indicadores educacionais, ainda apresenta os menores resultados de Ideb e Saeb na média nacional e uma desigualdade ainda mais acentuada quando comparada com a do Sudeste; ii) de 2023 para 2024, houve uma ampliação no percentual de recebimento da Complementação-VAAR pelo Sudeste. Em 2023, nenhum dos mais de 800 municípios de Minas Gerais, estado com maior número de cidades do país, havia recebimento a Complementação-VAAR em decorrência do não cumprimento do Regime de Colaboração, que penalizava não apenas os estados como também os municípios, ao não ter ocorrido a institucionalização do ICMS Educacional. Já em 2024, com o cumprimento dessa condicionalidade, quase 300 passaram a receber. Essas reflexões podem ser acompanhadas pelo gráfico a seguir:

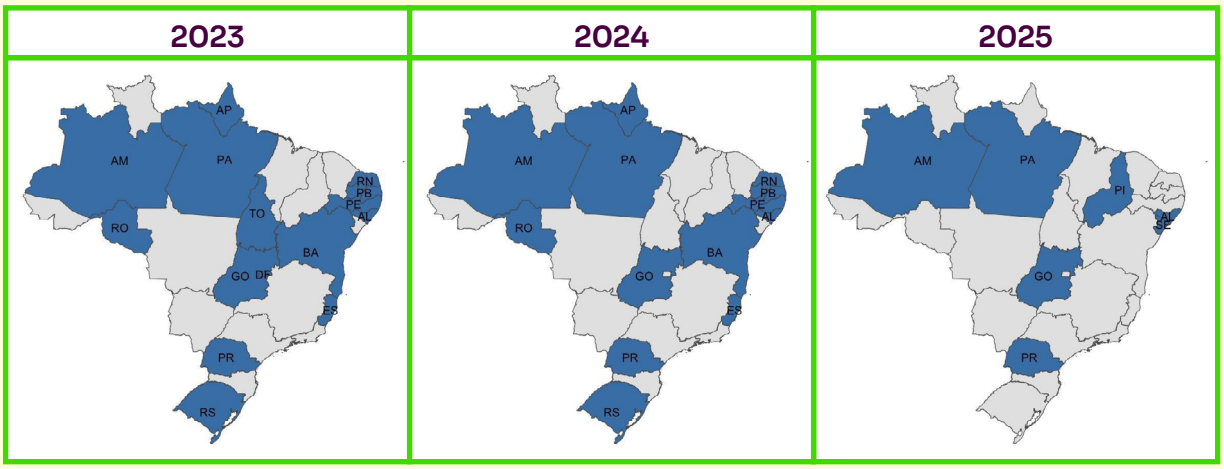
**GRÁFICO 1 – Distribuição do recebimento da Complementação-VAAR pelos municípios por regiões geográficas de 2023 a 2025 (em %)**




**Fonte:** elaborado pela autora

No que diz respeito ao recebimento por estados, há um cenário mais sensível. Enquanto em 2023 e 2024, 14 estados receberam a Complementação-VAAR, em 2025, apenas sete a receberam, conforme é possível ver nos mapas a seguir:

**MAPA 2 – Evolução do recebimento da Complementação-VAAR pelas redes estaduais de ensino de 2023 a 2025**




**Fonte:** elaborado pela autora

Cenário similar se vê nas capitais brasileiras. Enquanto em 2023 19 capitais a receberam, em 2025 apenas quatro (Macapá, Vitória, Goiânia e Aracaju) foram contempladas a Complementação-VAAR.

Por fim, vale dizer que 931 redes municipais receberam a Complementação-VAAR ao longo de três anos, ou seja, elas cumpriram condicionalidades e melhora de indicadores de 2023 a 2025.

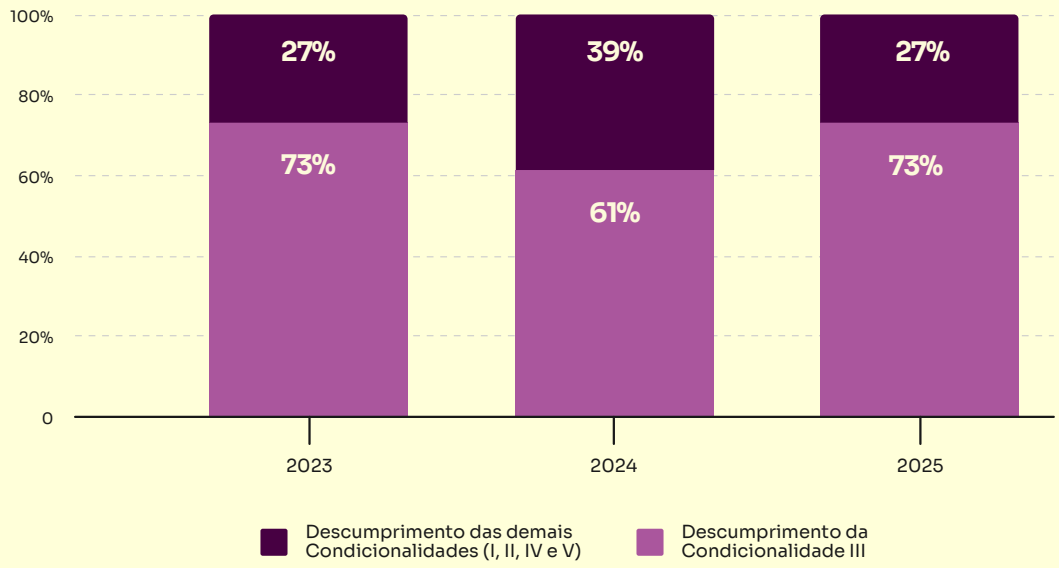
Em relação aos estados, cinco também seguiram com o recebimento desde o início da implementação do instrumento, sendo eles: Alagoas, Amazonas, Goiás, Pará e Paraná.

Os municípios que nunca obtiveram a complementação nesses três anos somam 1.460, ou seja, 26%, número bastante expressivo. O mesmo se vê nos estados; os que nunca receberam foram: Acre, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Roraima, Santa Catarina e São Paulo. Dessa lista, sobressai ao olhar o estado do Ceará, que tem conquistado destaque histórico na melhora da aprendizagem de estudantes e que, ainda assim, permaneceu de fora do recebimento.

Pode-se ver pelos dados acima que o recebimento da Complementação-VAAR ainda é bastante desafiador para municípios e estados e que quase metade do país segue sem recebê-la. Dado isso, a pesquisa tem como objetivo identificar as razões que levam a esse cenário.

Ao se analisar as portarias anuais que atestam as motivações para a não habilitação para o recebimento da Complementação-VAAR, vê-se que, no decorrer dos três anos, o maior motivo está interligado ao não cumprimento da Condicionalidade III, que versa sobre redução de desigualdade de grupos vulneráveis, como se vê no gráfico a seguir:

**GRÁFICO 2 – Descumprimento das condicionalidades por municípios brasileiros de 2023 a 2025 (em %)**




**Fonte:** elaborado pela autora

Ao longo dos três anos, a média do descumprimento da Condicionalidade III é de 70%. Para se ter uma ideia, em 2025, foram 2.549 redes municipais não habilitadas para o recebimento da Complementação-VAAR; destas, 1.870 (73%) não cumpriram a Condicionalidade III. Chama a atenção o fato de este estar sendo o maior desafio para o recebimento e não só – de esse número seguir estagnado por dificuldades maiores para os municípios do Sul e Sudeste. Entre os municípios do Sudeste que não receberam a Complementação-VAAR, 48% deles não o fizeram por não reduzir desigualdade nos grupos vulneráveis. Em termos de comparação, no Nordeste, esse número é de 28%.

Cenário similar é observado também nos estados. Como já mencionado, o número de unidades federativas recebendo a Complementação-VAAR caiu de 2023 para 2025. Ao se colocar uma lupa sobre esses locais e as condicionalidades, vê-se que, ao longo dos três anos, 80% dos estados que não foram habilitados não cumpriram com a Condicionalidade III.

De modo geral, essa condicionalidade tem sido o calcanhar de aquiles para as redes, sejam elas estaduais ou municipais. Ainda que haja, na sequência da validação das condicionalidades, a averiguação do aumento em indicadores da melhora de aprendizagem e de atendimento, esse não é o maior problema. Para melhor exemplificar, em 2025, das redes municipais habilitadas pelas condicionalidades (2.832), apenas 191 não apresentaram melhora nos indicadores.

Em relação aos recursos do Fundeb destinados à Complementação-VAAR, conforme previsto na Lei nº 14.113/2020, será ampliado até 2026, ano em que a complementação atingirá 2,5 pontos percentuais da participação da União. Por ora, tivemos, em 2025, o total de R$ 5,4 bilhões distribuídos entre redes municipais e estaduais, conforme vê-se na tabela a seguir:

**TABELA 2 – Receitas de previsão da Complementação-VAAR e receita de previsão do Fundeb de 2023 a 2025**

| | RECEITA DE PREVISÃO COMPLEMENTAÇÃO-VAAR | RECEITA DE PREVISÃO FUNDEB |
|---|---|---|
| **2023**[13] | R$ 1,69 bilhão | R$ 263,78 bilhões |
| **2024**[14] | R$ 3,6 bilhões | R$ 287,4 bilhões |
| **2025**[15] | R$ 5,4 bilhões | R$ 325,5 bilhões |

13 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-7-de-29-de-dezembro-de-2023-534997841
14 https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/portaria-interministerial-mecmf-no-13-de-23-de-dezembro-de-2024.pdf/view
15 https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fundeb-ultrapassara-r-325-bilhoes-em-2025

Quando se coloca uma lupa nos municípios e estados que receberam a complementação para melhor entender a distribuição desse recurso, vê-se que, em 47% das redes, o valor de Complementação-VAAR corresponde a 100% do valor da complementação. Ou seja, em um cenário em que o instrumento VAAR não existisse, 1.324 redes municipais não receberiam complementação da União.

Destaca-se que a Complementação-VAAR não impõe a obrigação legal de que os entes façam uso do montante para pagamento de profissionais da educação, sendo um recurso livre para investimentos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Ou seja, as redes têm a seu dispor um valor considerável de recurso para aquisição de mobiliário, laboratórios, equipamentos, construções, reformas, ampliações e ações que possam ser destinadas diretamente a iniciativas de redução de desigualdades e que possibilitem o recebimento da Complementação-VAAR no próximo ano calendário.

## 6. Complementação-VAAR: problema ou solução?

Como mencionado nas seções anteriores, a Complementação-VAAR tem avançado em termos de números de municípios beneficiados, mas apresenta desafios para sua implementação e avaliação. Esta seção se propõe a compreender alguns desses impasses.

Inicia-se, aqui, com a complexidade de entendimento das condicionalidades. A Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB-MEC) preparou material[16] guia e de referência bastante ilustrativo sobre as condicionalidades I, IV e V, que ficam sob sua gestão. As condicionalidades II e III ficam sob gestão e aferição do Inep. Vale mencionar que a II tem uma conferência menos complexa, sendo aferida através da participação dos estudantes no Saeb. Todavia, a Condicionalidade III, maior razão para inabilitação das redes ao recebimento da complementação, segue como principal desafio quanto ao entendimento e implementação. Órgãos de representação, como o Conviva Educação – iniciativa da União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime) –, têm feito lives e publicações para apoiar as lideranças das redes municipais.

Ainda sobre a Condicionalidade III, considerando que é necessário haver redução de desigualdade entre grupos vulneráveis social e racialmente, se faz necessário a declaração racial dos estudantes. Esse processo é realizado através de questionário socioeconômico impresso respondido pelo estudante no dia do Saeb. Como a entrega do questionário é não obrigatória para a realização da avaliação, tem-se observado alta taxa de não preenchimento do instrumento pelos alunos do EF e, em especial, do EM (Oliveira *et al.*, 2017). Para além disso, há também o desafio dos estudantes em reconhecer suas identidades, em especial, estudantes negros.

16 https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Guiaaosentes2024.2025_Atualizado.pdf.

Em casos em que estudantes optem por não se declarar racialmente no questionário do Saeb, a informação é oriunda do Censo Escolar. Nesse caso, há um desafio ainda maior: os dados são preenchidos por membros das equipes escolares ou das secretarias de Educação a partir da declaração dos responsáveis dos estudantes, quando menores de 16 anos. Quando o estudante é maior de 16 anos, é declarado pelo próprio. Para se ter uma ideia, a pesquisa de Oliveira *et al*. (2017), que cruzou os dados de declaração racial do Censo Escolar com os dados raciais do questionário socioeconômico do Saeb, aponta que há discordância na declaração racial em quase 50% dos casos, observou também uma tendência de branqueamento da classificação racial no Censo Escolar em comparação ao Saeb. Não só isso, como apontado por Barbosa *et al*. (2025), é possível que existam dados desatualizados no Censo Escolar, por exemplo, um aluno matriculado no 9º ano do EF pode vir a ter a mesma declaração racial indicada no 5º ano do EF, sem atualização das informações. Dado que a consciência e percepção racial pode ser desenvolvida ao longo da escolaridade, esse torna-se um ponto de atenção.

Cabe aqui uma reflexão também acerca da necessidade dos entes subnacionais de um maior apoio da União para entendimento e implementação, em especial, da Condicionalidade III.

Além disso, vale trazer as oportunidades oriundas da Complementação-VAAR. A primeira delas é o fato de vir em paralelo e conjuntamente à priorização do Ministério da Educação para outros programas e ações para redução de desigualdades raciais e socioeconômicas. Como exemplos vê-se a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (PNEERQ), que prevê a destinação de mais R$ 2 bilhões até 2027 a ações como formações e definição de protocolos. Como também a instituição do Selo Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva de Educação para as Relações Étnico-Raciais, com a finalidade de reconhecer e valorizar publicamente escolas que implementam ações pedagógicas e de gestão em torno da ERER.

Além disso, vale trazer também a cota-parte do ICMS, que condiciona a transferência de recursos ao desempenho educacional vinculado a indicadores de melhora nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Assim, vemos uma mudança de paradigma na cooperação entre os estados e seus municípios (Barbosa; Costa, 2023).

E, ainda sobre cooperação entre estados e municípios, a aferição das condicionalidades também pode estimular esse fortalecimento. Um exemplo foi o governo do estado do Pará, que apoiou os seus 144 municípios com a Condicionalidade I (provimento do cargo/função de gestor escolar de acordo com critérios). Para tanto, regulamentou o processo de certificação para desempenho das funções de diretor e vice-diretor com base em competências técnicas para todos os municípios[17], conforme solicitado na condicionalidade. Não só isso, a rede também ofereceu encontros formativos a gestores municipais sobre as mudanças do Novo Fundeb.[18]

17 https://www.seduc.pa.gov.br/noticia/12623-municipios-podem-aderir-ao-processo-de-certificacao-de-liderancas-da-seduc.
18 https://www.agenciapara.com.br/noticia/58202/seduc-habilita-municipios-para-recebimento-de-complementacao-do-fundeb.

Ações como essa ajudam a ditar o rumo de priorização das ações de equidade nacional e podem estimular os governos subnacionais a: i) priorizar a pauta territorialmente; ii) utilizar os recursos adquiridos por essas políticas para redução de desigualdades; e iii) institucionalizar políticas em equidade.

Por fim, vale mencionar o incentivo que a Complementação-VAAR tem trazido para que os dirigentes municipais e estaduais passem a olhar para a redução de desigualdades. Em estudo de caso produzido na dissertação de Silva (2024), um secretário municipal de Educação do interior do Pará diz que "até então [instituição da Complementação-VAAR] a gente não entendia sobre autodeclaração". O secretário acrescenta, ainda, que, no último ano, tem havido um trabalho intenso de autodeclaração em suas escolas, que oferecem palestras para que o aluno se entenda, se interprete e se autodeclare racialmente.

Mais exemplos podem ser observados também pelo crescimento de selos antirracistas lançados por redes de educação pós-Novo Fundeb, visando premiar, com recursos, formações e cerimônias celebrativas, escolas com práticas exemplares em ERER. Esses casos são vistos na Secretaria de Estado de Sergipe[19], na Secretaria Municipal de Fortaleza[20], na Secretaria Estadual do Paraná[21], entre outras.

## 7. Conclusão

A política de fundos, no contexto da vinculação constitucional de recursos para a educação, no fim do século XX, foi pano de fundo para o surgimento do Fundef, seguido do Fundeb. Em 2020, observamos o estabelecimento do Novo Fundeb, consolidando-se como uma política sem validade e com diferentes mecanismos visando a maior equidade. Um deles, enfoque deste manuscrito, foi a ampliação da complementação da União de 10% para 23%. Esse modelo de complementação do Novo Fundo inaugurou novos formatos de repasse, além de novas ferramentas e incentivos para cada um dos entes, como fora visto com a Complementação-VAAR.

Esse instrumento representa uma inovação no repasse de recursos públicos ao atrelar o financiamento a condicionalidades e indicadores de desempenho com foco na redução de desigualdades socioeconômicas e raciais. A experiência dos três primeiros anos de vigência da Complementação-VAAR evidencia o crescimento na adesão ao mecanismo na perspectiva municipal, passando de 1.908 para 2.830 municípios habilitados, representando um aumento de 33% para 50% das redes municipais de ensino. No entanto, ainda há um número expressivo de redes que não acessaram o recurso: 1.460 municípios (26%) nunca receberam a complementação no período analisado. Além disso, o número de estados habilitados caiu de 14 para apenas sete,

19 https://seduc.se.gov.br/selo-antirracista-maria-beatriz-nascimento-incentiva-escolas-a-adotarem-praticas-inclusivas/.
20 https://educacao.sme.fortaleza.ce.gov.br/prefeitura-lanca-selo-escola-antirracista-com-premiacao-em-recursos-financeiros/.
21 https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Educacao-anuncia-escolas-estaduais-que-receberao-selo-por-iniciativas-antirracistas.

demonstrando um cenário de estagnação ou retrocesso na implementação da política entre os entes estaduais. Capitais brasileiras também seguiram essa tendência, com redução de 19 redes contempladas em 2023 para apenas quatro em 2025.

O principal obstáculo identificado para o recebimento da Complementação-VAAR foi o não cumprimento da Condicionalidade III, relacionada à redução de desigualdades educacionais entre grupos sociais vulneráveis. Essa condicionalidade foi responsável por aproximadamente 70% das inabilitações entre os anos de 2023 e 2025.

Todavia, embora a Complementação-VAAR enfrente desafios relevantes em sua operacionalização, ela representa uma inovação promissora como indutor do olhar para a priorização em ações educacionais em equidade. Exemplos foram trazidos sobre estados e municípios que passaram a olhar para o tema apenas com a existência do instrumento. Especialmente num contexto em que as desigualdades educacionais têm raça/cor definidas, como trazido no texto, políticas indutoras de equidade e garantia de direitos, como a Complementação-VAAR, desde que bem implementadas, podem ser uma boa solução para promoção de equidade. E, assim, pode ser possível sonhar e realizar um cenário em que estudantes negros não se vejam como efeito colateral ou sobreviventes do sistema, como já dito pelo grupo Racionais MC's, mas que suas cores e valores sejam valorizados, e seu direito constitucional à educação, cidadania e inclusão seja priorizado.

## Referências

ARRETCHE, M. F. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. [s.l.]: Editora Fiocruz, 2012.

BARBOSA, M.; COSTA, L. Nota Técnica (versão sintética). **Cota-parte da Educação no ICMS: proposta para um mecanismo de valorização da gestão municipal**. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacacao/pdf-portarias/pdf/Nota_Tecnica_RESUMIDA_ICMS_EDUCACIONAL_BM1.pdf. Acesso em: 01 abr. 2025.

BARBOSA, G. *et al*. **Desafios na coleta de dados raciais na educação brasileira**. Texto para discussão 18. São Paulo: Núcleo de Estudos Raciais do Insper, 2024. Disponível em: https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/9d192cbd-c37a-44ec-9392-d68c22763bfb/content. Acesso em: 01 abr. 2025.

BARBOSA, G.; FRANÇA, M.; PORTELLA, A. **Desigualdade racial na educação básica**. Texto para discussão. São Paulo: Insper, 2023. Disponível em: https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/e1570072-7c49-4a50-89af-868ff087e265. Acesso em: 01 abr. 2025.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **O círculo vicioso da desigualdade racial na educação do Brasil**. Washington, D.C.: BID, 2024. Disponível em: https://publications.iadb.org/pt/o-circulo-vicioso-da-desigualdade-racial-na-educacao-do-brasil. Acesso em: 15 abr. 2025.

CALLEGARI, C. **O financiamento da educação brasileira na perspectiva do PNE 2014-2024**: considerações teóricas e práticas sobre o Custo Aluno Qualidade inicial. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FRANÇA, M.; NASCIMENTO, F. Desigualdades raciais na educação no Brasil. **Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, 4 dez. 2024. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2024/12/04/desigualdades-raciais-na-educacao-no-brasil. Acesso em: 01 abr. 2025.

FUNDAÇÃO TELEFÔNICA VIVO. **Tecnologia e desigualdades raciais no Brasil**: resumo executivo. São Paulo: Fundação Telefônica Vivo, 2024. Disponível em: https://www.fundacaotelefonicavivo.org.br/wp-content/uploads/pdfs/RESUMO_Tecnologia_Desigualdades_Raciais_no_Brasil_ResumoExecutivo_DIGITAL.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

NEGRI, B. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Série Documental. Textos para discussão n. 3. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1997.

OLIVEIRA, A. S. *et al*. Concordância e discordância na declaração racial de estudantes: cruzando dados do Censo Escolar, Saeb e Enem. In: SETTON, M. G. J. (Org.) *et al*. **Mérito, desigualdades e diferenças**: cenários de (in)justiça escolar no Brasil e em Portugal. Alfenas: Editora Universidade Federal de Alfenas, 2017. Disponível em: https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/25113/1/Me%CC%81rito%2C%20desigualdades%20e%20diferenc%CC%A7as%20cena%CC%81rios%20de%20in%20justic%CC%A7a%20escolar%20no%20Brasil%20e%20em%20Portugal.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

OLIVEIRA, M.; RODRIGUES, E.; SOUZA, M. Efeito supletivo do Fundeb via complementação da União: análise das receitas dos Valores Anuais por Aluno efetivos (2007 a 2014). **Série Documental: Textos para Discussão**, v. 40. Brasília: Inep, 2015.

PERES, A. J. S. *et al*. Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios. **Série Documental** (Inep), v. 39, p. 1-50, 2015. Disponível em: http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3875. Acesso em: 24 mar. 2025.

PERES, U. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 65-101, jul./dez., 2016. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_E_SOCIEDADE_NUMERO7.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

PERES, U.; FIGUEIREDO, Z. Fundeb e equidade: a implementação do VAAR. **Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, 21 nov. 2024. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/fundeb-equidade-a-implementa%c3%a7%c3%a3o-do-vaar. Acesso em: 15 abr. 2025.

PERES, U.; SANTOS, F. Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, p. e3510307, 2020.

TANNO, R. Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), 2017. **Estudo Técnico N. 24/2017**. Brasília: Conof da Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: https://aslegis.org.br/files/FUNDEB-Proposta-de-aprimoramento-do-CAQ-Claudio-Riyudi-Tanno.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Equidade étnico-racial na educação. In: **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2023. Disponível em: https://anuario.todospelaeducacao.org.br/capitulo-10-erer.html. Acesso em: 15 abr. 2025.

UNICEF. **Enfrentamento da cultura do fracasso escolar**. São Paulo: Unicef, jan. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/12566/file/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar.pdf. Acesso em: 01 abr. 2025.

VAZQUEZ, D. A. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais**: os impactos do Fundef. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/4XtG9VVKhhpZjXDgkfBdLrd/?format=pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re) construção histórica. In: PERES, A. J. S.; VIDAL, E. M. (Orgs.). **O Fundeb em Perspectiva**. Em Aberto, 28, n. 93; Brasília: Inep/MEC, 2015.

# Busca ativa como estratégia de justiça orçamentária na política de assistência social:

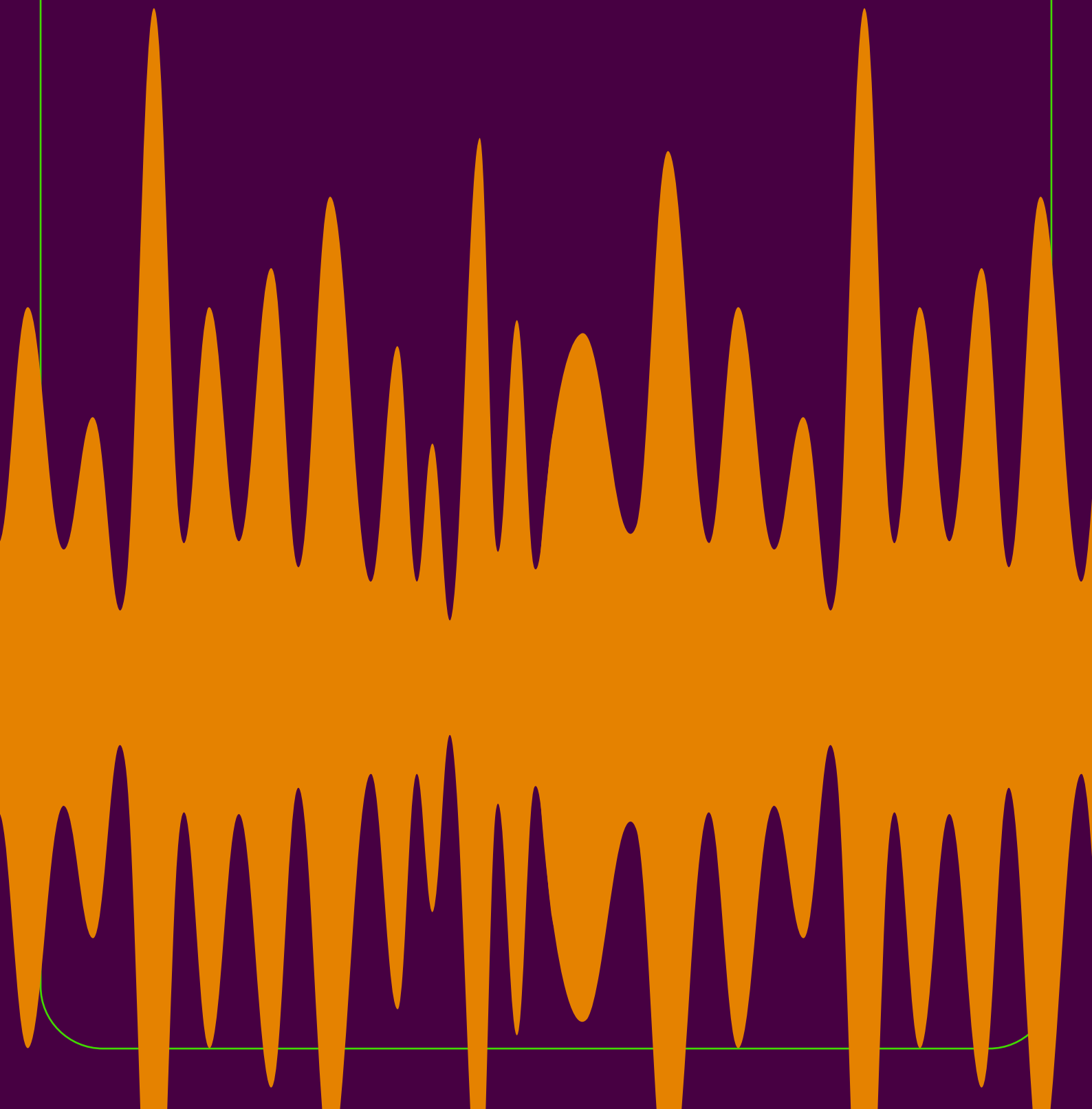
*a experiência de Nova Iguaçu no enfrentamento das desigualdades*



Kleber Luiz Alves dos Santos Gonzaga

# Kleber Luiz Alves dos Santos Gonzaga

é psicólogo, mestre e doutor em Psicologia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professor universitário e Subsecretário de Direitos Humanos e Assistência Social de Nova Iguaçu, atua na formulação de políticas públicas e na gestão do Sistema Único de Assistência Social. Suas pesquisas e projetos abordam igualdade racial, comunidades tradicionais e justiça social, com publicações e planos municipais de referência nacional.



SUBTEMA Orçamento público, democracia, garantia de direitos e justiça climática

## Resumo

Este artigo analisa a experiência da Busca Ativa, realizada em Nova Iguaçu (RJ) entre 2021 e 2024, como estratégia de reorganização ética e territorial do orçamento público, com foco na promoção de justiça social, racial e epistêmica. A partir da sistematização de uma prática concreta, discute-se como ações intersetoriais e territorializadas, baseadas na escuta das comunidades, podem ampliar o acesso aos direitos. Destaca-se o reconhecimento das famílias de terreiro como sujeitos legítimos da política de assistência social e do planejamento público.

## Palavras-Chave

Orçamento público; Assistência social; Justiça racial; Comunidades de terreiro; Políticas públicas

## Introdução

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o orçamento público passou a ser compreendido como instrumento central de concretização dos direitos sociais. No entanto, essa promessa constitucional permanece limitada pela forma como o orçamento é executado: distante dos territórios populares, restrito a parâmetros tecnocráticos e cego às desigualdades que atravessam a sociedade brasileira. Populações como as famílias pertencentes a comunidades de terreiro, por exemplo, seguem invisibilizadas nos cadastros, sistemas e planilhas que orientam a distribuição dos recursos públicos.

A experiência da Busca Ativa, desenvolvida no município de Nova Iguaçu (RJ), propõe um caminho distinto. A partir da reorganização de recursos já existentes – sem ampliação de despesas –, foi possível redesenhar a atuação do poder público, territorializar a política social e garantir acesso a direitos fundamentais por populações sistematicamente negligenciadas. Como destaca Santos (2022), a encruzilhada é lugar de decisão: cabe ao Estado escolher entre perpetuar a colonialidade ou, finalmente, honrar sua dívida histórica com as epistemologias africanas que fundaram sua cultura.

Inspirado por essa encruzilhada ética e política, este artigo busca analisar a implementação da Busca Ativa como estratégia de justiça orçamentária e de reconhecimento institucional das comunidades de terreiro enquanto sujeitos políticos do orçamento público. Para isso, parte-se da perspectiva crítica de que o orçamento não é neutro: ele reproduz privilégios quando ignora a diversidade social e cultural da população (Silva, 2010; Gonzalez, 2020).

Ao reconhecer o território como unidade política de planejamento e a escuta como tecnologia de gestão, a experiência nos convida a pensar um novo paradigma de política pública: aquele que faz mais com o que já existe e que enxerga nos saberes populares uma fonte legítima de produção de conhecimento e de critério para alocação de recursos. A Busca Ativa, nesse contexto, não é apenas uma metodologia operacional; é uma prática política que reposiciona o orçamento como campo de disputa e de justiça.

## Metodologia

Este artigo parte da sistematização de uma experiência institucional vivida no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, entre os anos de 2021 e 2024, no contexto de reorganização da política da Busca Ativa no município. Trata-se de um estudo qualitativo, ancorado na análise crítica de documentos técnicos da gestão, relatórios internos, registros das equipes de campo, painéis do Cadastro Único (CadÚnico) e atas de reuniões intersetoriais com lideranças religiosas, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

A sistematização foi conduzida com base em uma perspectiva reflexiva, dialógica e processual, reconhecendo que a produção de conhecimento em políticas públicas não se restringe apenas aos ambientes acadêmicos formais, mas também pode emergir da prática concreta e dos saberes situados no cotidiano da gestão. A opção metodológica por um relato de experiência analítico é coerente com o objetivo do artigo: discutir os limites e as potencialidades do orçamento público como instrumento de justiça social, a partir de uma prática concreta de intervenção territorial, articulada à luta histórica por reconhecimento das comunidades de terreiro como sujeitos coletivos de direito.

A abordagem metodológica se sustenta em três pilares: a escuta ativa e respeitosa das comunidades envolvidas; a análise documental e institucional da política local; e a reflexão crítica sobre os processos de decisão, alocação de recursos e reorganização orçamentária. O trabalho privilegia uma triangulação entre prática, discurso e normatividade, buscando compreender como os processos de busca ativa, categorização e planejamento foram construídos à luz de compromissos ético-políticos com a equidade.

O estudo se ancora nos referenciais das epistemologias do Sul (Santos, 2019), que reivindicam a valorização dos saberes populares e ancestrais como fontes legítimas de conhecimento, e da psicologia social crítica (Lane, 1984), que compreende o sujeito em sua inserção histórico-cultural e considera a práxis como espaço de transformação social. Também dialoga com os princípios da pesquisa-intervenção, da pedagogia da escuta (Petit, 2019) e da produção de narrativas situadas (Spink, 2010), valorizando os relatos dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social (Suas) como fontes de reconstrução da trajetória e dos desafios do processo.

Mais do que descrever uma política pública, a metodologia adotada permite evidenciar os conflitos, tensões e disputas simbólicas que perpassam o fazer público, sobretudo quando este se propõe a romper com padrões hegemônicos e a produzir reconhecimento. Ao adotar a escuta como eixo da análise, o artigo não se propõe a oferecer um modelo replicável, mas, sim, um exercício de reflexão crítica sobre as possibilidades de reinvenção da política a partir do território, da presença e do compromisso com a justiça orçamentária.

## Orçamento público como campo de disputa: quem entra e quem fica de fora

O orçamento público é frequentemente tratado como um instrumento técnico, orientado por metas, percentuais e limites fiscais. No entanto, é essencial reconhecer que ele expressa, antes de tudo, uma escolha política: quem será incluído nas prioridades do Estado e quem permanecerá invisibilizado pelas engrenagens da máquina pública. Como afirma Silvia Lane (1984), toda política é expressão de um projeto de sociedade – e, portanto, o orçamento também.

O campo orçamentário é estruturado por disputas de linguagem, reconhecimento e poder. Os números que nele figuram não são neutros; são resultados de decisões que refletem hierarquias sociais, epistemológicas e raciais. Boaventura de Sousa Santos (2019) sustenta que o Estado moderno foi historicamente construído a partir da colonialidade do saber, o que significa dizer que seus instrumentos – incluindo o orçamento – operam com base em categorias que deslegitimam ou silenciam saberes e modos de vida não hegemônicos.

O orçamento público é, antes de tudo, um dispositivo de poder: o que não é nomeado, não é previsto; o que não é previsto, não é financiado; e o que não é financiado, não é protegido. Essa lógica, que estrutura a ação do Estado, revela como a ausência de grupos sociais nos instrumentos de planejamento orçamentário equivale à sua exclusão política. Como lembra Lélia Gonzalez (2020), a marginalização da população negra no Brasil não se dá apenas por meio da violência explícita, mas também pela omissão burocrática cotidiana – quando o Estado nega recursos, reconhecimento e espaço simbólico às culturas negras e indígenas. A ausência de previsão orçamentária para demandas específicas dessas populações revela uma política pública que, ao se dizer universal, opera a partir de uma lógica de invisibilização racial. Nesse contexto, o orçamento deixa de ser apenas um instrumento técnico e passa a ser uma arena de disputa política e racial, em que se decide quem será incluído no pacto civilizatório e quem continuará fora dele.

Populações tradicionais, como as comunidades de terreiro, são exemplo dessa lógica de invisibilização. Apesar de sua relevância histórica, cultural e social, elas não constam como categoria de planejamento nos principais instrumentos de gestão pública. Não estão nomeadas no Plano Plurianual (PPA), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nem nos sistemas de monitoramento de políticas públicas. Sua ausência não é um acaso: é um efeito da colonialidade que organiza as prioridades do Estado. Além disso, a lógica predominante nas políticas sociais ainda está baseada na demanda espontânea – ou seja, na ideia de os sujeitos acessarem os serviços por conta própria. Isso ignora, contudo, que muitos desses sujeitos vivem em contextos de exclusão múltipla, em que há desconfiança do Estado, falta de informação e barreiras territoriais, simbólicas e religiosas.

Como aponta Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva (2010), a equidade exige considerar os diferentes pontos de partida e reconhecer os efeitos do racismo institucional na organização das políticas públicas. Dessa forma, o orçamento público torna-se um espelho das desigualdades que organiza: quem é nomeado como prioridade ganha visibilidade, recursos e estrutura; quem não é nomeado permanece no limbo das estatísticas. É nesse cenário que a Busca Ativa emerge como uma ferramenta disruptiva – porque desafia a passividade da gestão pública e propõe uma lógica inversa: o Estado que vai ao território, escuta, reconhece e reordena sua própria atuação.

A Busca Ativa tensiona a lógica tecnocrática do planejamento público baseado em metas genéricas e indicadores abstratos, ao colocar no centro do processo orçamentário as vidas concretas, suas histórias, vínculos comunitários e trajetórias marcadas por desigualdades acumuladas. Trata-se de uma metodologia que, quando ancorada na escuta qualificada e no reconhecimento territorial, desafia a burocracia estatal a operar não apenas com dados, mas também com pessoas. Como afirma Sposati (2009), a assistência social não pode ser reduzida a uma gerência de riscos: ela deve assumir seu papel de política de proteção e reconhecimento de sujeitos vulnerabilizados. Assim, a Busca Ativa se apresenta como uma prática com potencial de converter o orçamento público em um instrumento de reparação social – e não apenas de gestão técnica –, na medida em que amplia o acesso aos direitos, territorializa a ação do Estado e explicita os conflitos políticos que atravessam a distribuição dos recursos. Essa é, como diz Boaventura de Sousa Santos (2019), uma forma de insurgência contra a racionalidade excludente dos sistemas modernos, uma política que resgata a centralidade do cuidado e da escuta na arquitetura institucional do Estado. Em um país estruturado pelo racismo e pela desigualdade, transformar o orçamento em ferramenta de justiça é também uma estratégia.

## A política pública no território: o caso de Nova Iguaçu

Em Nova Iguaçu, município da Baixada Fluminense marcado por profundas desigualdades territoriais, a política da Busca Ativa deixou de ser apenas um eixo normativo da gestão do Suas e passou a ser uma estratégia real de aproximação do Estado com populações tradicionalmente invisibilizadas. Frente à constatação de que parte significativa das famílias em situação de vulnerabilidade não estava cadastrada nos sistemas oficiais – sobretudo aquelas pertencentes a comunidades tradicionais de matriz africana –, a gestão municipal optou por escutar o território antes de desenhar a intervenção. Essa escuta partiu do reconhecimento de que comunidades de terreiro, povos tradicionais, pessoas em situação de rua e imigrantes representam sujeitos coletivos que não acessam os serviços por ausência de política, mas por excesso de barreiras: racismo institucional, intolerância religiosa, burocracias excludentes e ausência de reconhecimento de seus modos de organização familiar e comunitária. Como afirma Sandra Petit (2019), a política pública precisa aprender a ouvir o que não cabe nas suas fichas.

Um dado especialmente alarmante emergiu da análise inicial dos microdados: em 2021, o município de Nova Iguaçu não possuía nenhuma família registrada no CadÚnico com o Código 203 – destinado à identificação de famílias pertencentes a comunidades de terreiro (Brasil, 2012). Essa ausência total de registros revelava mais do que uma falha técnica: apontava para um processo de invisibilização institucional sistemática, em que a pobreza e o pertencimento religioso de matriz africana se combinam, produzindo o que o Ministério do Desenvolvimento Social (2012) nomeou como situação de dupla invisibilidade – a exclusão estatística por critérios socioeconômicos somada ao apagamento causado pelo racismo religioso. Frente a esse diagnóstico, foi desenvolvido

o plano local da Busca Ativa, com metodologia própria, ancorada na articulação entre gestão pública, lideranças religiosas e equipes do Suas. As ações foram territorializadas e envolveram mapeamento, escuta e acolhimento diretamente nos terreiros e periferias do município. O diferencial da proposta esteve na centralidade dada ao diálogo com os sacerdotes e sacerdotisas de matriz africana, que contribuíram para a construção de critérios mais sensíveis às configurações comunitárias, à circularidade dos vínculos familiares nos terreiros e à relação simbólica com o território. Essa perspectiva rompeu com a lógica estritamente individual e domiciliar, predominante nos sistemas de cadastramento, e possibilitou uma leitura mais fiel da realidade vivida por essas comunidades. O conceito de "família", por exemplo, foi ampliado para acolher os vínculos afetivos e de responsabilidade mútua que caracterizam os espaços de axé. Ao reconhecer essas especificidades, a Busca Ativa tornou-se um instrumento de reconhecimento orçamentário, posicionando o Estado como agente de escuta, reparação e presença nos territórios historicamente negligenciados.

As ações de campo foram realizadas respeitando o tempo ritual e comunitário das casas de axé. A própria presença das equipes em horários alternativos foi entendida como um gesto político de reconhecimento, como uma forma de reconstruir laços entre o Estado e territórios historicamente marcados pela repressão e pela negligência. O tempo do cuidado, do silêncio, do rito e da ancestralidade precisa ser respeitado.

## Fazer mais com o que já se tem: reorganização orçamentária e eficiência social

Importa destacar que a implementação da estratégia da Busca Ativa em Nova Iguaçu não exigiu a criação de novos gastos nem a ampliação do orçamento municipal. Pelo contrário: as ações foram organizadas com base no redirecionamento qualificado de recursos já disponíveis, evidenciando que a justiça social também pode ser construída a partir da boa gestão do que já existe e das parcerias com lideranças comunitárias e religiosas, que ofereceram suporte logístico, territorial e simbólico às ações. A experiência demonstra que, quando há planejamento ético, escuta dos territórios e decisão política, o orçamento público pode ser transformado em instrumento de equidade – e não apenas em planilha técnica. Essa reorientação das verbas públicas garantiu eficiência operacional e também ampliou o alcance da política de assistência social junto aos grupos mais vulnerabilizados e historicamente invisibilizados. Como destaca Sposati (2009), a proteção social requer o reconhecimento efetivo das necessidades que emergem dos territórios, indo além da aplicação genérica de normas e da alocação mecânica de recursos.

A execução do plano local da Busca Ativa em Nova Iguaçu foi viabilizada sem a criação de cargos ou despesas permanentes, sendo operacionalizada por meio do Processo Seletivo Simplificado nº 01/2022, conforme autorizado pelo Processo Administrativo nº 2021/041.769. Com fundamento no art. 37, IX, da Constituição Federal e na Lei Municipal nº 4.929/2021, a contratação temporária atendeu à necessidade de

excepcional interesse público, sendo financiada com recursos do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), conforme previsto nas diretrizes federais do Programa Bolsa Família. Assim, a política da Busca Ativa praticada no município configurou-se como um exemplo concreto de justiça orçamentária aplicada, reafirmando o princípio da equidade no uso dos recursos públicos (Nova Iguaçu, 2022). A inteligência orçamentária esteve em reconhecer onde havia disponibilidade de recurso e direcioná-lo com foco na equidade. Essa estratégia de reorganização da ação estatal com os meios já existentes aproxima-se do que Aldaíza Sposati (2009) chama de justiça distributiva aplicada ao cotidiano da política social: não basta dispor de recursos, é preciso redistribuí-los a partir dos sujeitos e dos territórios mais negligenciados. Nesse sentido, a política da Busca Ativa praticada em Nova Iguaçu opera como uma inversão da lógica inercial do orçamento, deslocando-o da sua função meramente contábil para o campo da justiça racial e territorial (Gonzalez, 2020). Como resultado, observou-se um aumento significativo no número de famílias cadastradas; atualmente 208, muitas das quais nunca haviam sido alcançadas por políticas públicas. Mais que números, esses cadastros representam a entrada dessas famílias para as políticas públicas, e essas comunidades, no mapa institucional da política pública: um reconhecimento que é, ao mesmo tempo, simbólico e orçamentário.

A decisão política de atuar com foco nos territórios invisibilizados partiu da constatação de que os recursos do Suas – ainda que limitados – eram, muitas vezes, direcionados de forma genérica, sem considerar as desigualdades internas dos territórios. A Busca Ativa foi, nesse sentido, um movimento de reordenação das prioridades orçamentárias com base em critérios de justiça social. Como apontam Lavinas e Dain (2020), a inovação em políticas públicas não está apenas na criação de novos programas, mas na habilidade de fazer o orçamento público responder à complexidade das desigualdades reais. E isso só é possível quando se reconhece que o critério técnico não pode ser dissociado do critério ético.

A experiência também gerou efeitos pedagógicos dentro da própria gestão: mostrou às equipes técnicas que é possível realizar mais, com mais impacto, quando se compreende a política pública como processo coletivo, construído com o território, e não apenas sobre ele. Esse aprendizado foi fundamental para fortalecer a capacidade institucional da rede socioassistencial e ampliar o sentimento de pertencimento dos profissionais à missão pública.

Além dos efeitos imediatos em termos de ampliação do Cadastro Único e maior adesão de famílias às políticas de transferência de renda, a reorganização orçamentária também fortaleceu o planejamento de médio prazo. A justiça orçamentária exige repensar a razão financeira. Ao recusar a lógica de que só se faz política com mais dinheiro, foi possível decidir com quem o dinheiro público dialoga. A presença do Estado nos territórios que ele historicamente evitou é, por si só, uma reparação simbólica e material (Santos, 2019).

## Ações afirmativas e o reconhecimento das famílias de terreiro como sujeitos de direito orçamentário

A consolidação das políticas públicas voltadas às comunidades de terreiro exige, além de práticas inclusivas, uma base normativa e conceitual que reconheça esses grupos como sujeitos legítimos do orçamento público. Nesse sentido, as ações afirmativas constituem não apenas reparações históricas, mas também estratégias de justiça distributiva e de reconfiguração do campo orçamentário. Como afirma Paixão (2003), as ações afirmativas são instrumentos de democratização do Estado, capazes de reposicionar coletividades historicamente excluídas como protagonistas das disputas por recursos, direitos e reconhecimento.

Essas ações afirmativas não podem ser reduzidas apenas a mecanismos pontuais. Elas devem ser compreendidas como dispositivos estruturantes do pacto democrático, com o poder de reconhecer, reparar e redistribuir. No caso das comunidades de terreiro, sua inclusão no debate orçamentário revela um aspecto ainda mais profundo: o enfrentamento do racismo religioso, epistêmico e estatístico que há séculos regula o acesso à cidadania plena no Brasil.

No campo da assistência social, esse reconhecimento passa, necessariamente, pela redefinição do conceito de família. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o CadÚnico reconhecem a diversidade de arranjos familiares, incluindo famílias unipessoais, extensas, reconstituídas, entre outras (Brasil, 2022; MDS, 2023). No entanto, a definição vigente ainda carrega limitações quando aplicada a coletivos como os terreiros, nos quais a organização familiar é relacional, ritual e comunitária. Esses espaços funcionam como casas e famílias ampliadas, com base em vínculos espirituais, ancestrais e de solidariedade, o que exige uma ampliação epistemológica da política pública.

A inserção das comunidades de terreiro como Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) no âmbito do Cadastro Único representa um avanço nesse sentido. De acordo com as Diretrizes de Cadastro para Populações Tradicionais (Brasil, 2012), as famílias pertencentes a casas de tradição de matriz africana possuem formas próprias de organização social, laços de pertencimento simbólico e uma relação estreita com o território e com o meio ambiente. Esses elementos devem ser considerados não apenas como aspectos culturais, mas também como critérios legítimos de planejamento, alocação de recursos e formulação de políticas públicas.

O reconhecimento legal dessas comunidades está respaldado por dispositivos como o Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, e o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), que estabelece como dever do Estado brasileiro o combate às desigualdades étnico-raciais. O Decreto nº 8.750/2016, por sua vez, ao instituir o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, reforça a centralidade do Estado na promoção da identidade, do território e dos direitos desses povos – incluindo seu acesso equânime ao orçamento público. Adicionalmente, o Marco Conceitual

dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana no Brasil, via Lei nº 1.279, de 2022, da Câmara dos Deputados, contribui significativamente para a definição política e identitária dessas comunidades. O documento reconhece que tais povos mantêm modos próprios de organização, práticas culturais e vínculos com casas de axé que transcendem a religião e estruturam formas coletivas de vida, cuidado e reprodução social. Ele destaca que essas comunidades vivem cotidianamente um processo de resistência à invisibilidade institucional, ao racismo estrutural e à negação de direitos, sendo, portanto, sujeitos de políticas específicas e de orçamento sensível à diversidade.

A identidade negra e as crenças de matriz africana não se sobrepõem automaticamente, mas são construídas politicamente a partir de trajetórias históricas de resistência, apagamento e reterritorialização. Essa relação é compreendida por autores como Laclau (1986), que entende a identidade como projeto discursivo em constante disputa. A inscrição das famílias de terreiro nas políticas públicas, portanto, ultrapassa a questão da fé ou da cultura: trata-se de uma disputa por nomeação, existência orçamentária e presença no pacto social.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2019), não é possível alcançar justiça social sem que se promova também a justiça cognitiva. A partir dessa perspectiva, pode-se compreender que, quando o orçamento público desconsidera formas de vida como aquelas organizadas nos terreiros, ele não apenas fracassa como ferramenta de gestão, mas também contribui para a perpetuação do epistemicídio. Assim, nomear essas famílias, incluí-las nos cadastros oficiais, garantir sua escuta nos espaços deliberativos e reconhecer seus direitos à terra, à ancestralidade e à dignidade constitui uma medida reparadora frente aos séculos de invisibilização a que foram submetidas. A institucionalização das ações afirmativas para as comunidades de terreiro também se alinha a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), que reafirmam a necessidade de políticas específicas para povos e comunidades tradicionais.

## Implicações institucionais e potenciais replicações

A experiência da Busca Ativa implementada em Nova Iguaçu, além de provocar transformações locais, abre caminhos para replicações em outros municípios e estados. Ao demonstrar que é possível reorganizar o orçamento público com base na escuta de territórios e na presença estatal ativa, a prática aponta para uma inflexão política importante: não se trata apenas de localizar indivíduos, mas também de reconhecer coletividades como sujeitos de direito orçamentário.

O reconhecimento das comunidades de terreiro como sujeitos políticos, por exemplo, tem implicações diretas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, no aprimoramento dos Indicadores do Suas e na destinação de recursos via Fundo Municipal de Assistência Social. As escutas realizadas durante a Busca Ativa

alimentaram diagnósticos locais mais robustos, possibilitando que a Câmara de Vereadores e os conselhos municipais deliberassem com base em dados territoriais qualitativos – algo ainda raro no ciclo orçamentário tradicional.

Outro aspecto relevante foi a repercussão interna dentro da própria gestão. Equipes técnicas que antes viam o orçamento como um instrumento distante passaram a compreendê-lo como uma ferramenta de disputa concreta e cotidiana. A formação continuada dos profissionais incluiu debates sobre racismo institucional, laicidade, diversidade religiosa e escuta qualificada – todos impulsionados pela vivência da Busca Ativa em campo.

Essa prática também evidenciou a importância da intersetorialidade e horizontalidade na política pública. As ações contaram com o envolvimento de servidores da saúde, da educação, da mobilidade urbana e da cultura, revelando que o orçamento, para ser justo, precisa ser também transversal. A criação de espaços de pactuação com as lideranças religiosas, por sua vez, configurou-se como um laboratório de democracia participativa, sugerindo novos modelos de governança territorial.

## Considerações finais

A experiência da Busca Ativa em Nova Iguaçu aponta caminhos concretos para repensarmos a forma como o orçamento público se relaciona com a garantia de direitos. Em vez de esperar por novos recursos ou estruturas inéditas, o que se fez foi reorganizar o que já existia – com intencionalidade, escuta e presença. Isso nos permite afirmar que o enfrentamento das desigualdades passa, muitas vezes, mais por escolhas políticas do que por limites financeiros.

A estratégia adotada revelou que é possível transformar ferramentas técnicas em instrumentos de reparação. Quando a gestão pública se articula com o território, respeita os tempos das comunidades e reconhece modos de vida plurais, o orçamento deixa de ser apenas um número numa planilha e passa a ser um gesto concreto de reconhecimento.

Mais do que localizar famílias, a Busca Ativa tornou visíveis sujeitos que historicamente foram deixados à margem das políticas. A presença dos terreiros nos cadastros, nas discussões de planejamento e nos instrumentos de gestão pública não deve ser vista como um favor ou concessão, mas como uma medida necessária de justiça social.

Essa experiência também sugere que práticas territorializadas e sensíveis à diversidade têm potencial de fortalecer o Suas e qualificar a política de assistência social como espaço de produção de equidade. O que está em jogo não é apenas a eficiência da gestão, mas também o próprio pacto democrático sobre quem é visto, quem tem voz e quem cabe no orçamento.

No final, o que se defende aqui é a ampliação do entendimento sobre o que é política pública: não apenas um arranjo burocrático, mas também um processo vivo de escuta, disputa e construção coletiva. O reconhecimento das comunidades de terreiro como sujeitos de direitos, de orçamento e de planejamento é um passo nesse sentido – é um convite para que a política fale com o território, e não apenas sobre ele.

# Referências


ALTHUSSER, L. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

BRASIL. **Decreto nº 6.040**, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

BRASIL. **Lei nº 11.645**, de 10 de março de 2008. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional para inclusão da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena".

BRASIL. **Decreto nº 8.750**, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

BRASIL. **Lei nº 12.288**, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Diretrizes para o Cadastro de Populações Tradicionais e Especiais**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações técnicas para implementação da Busca Ativa no Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/assistencia-social/busca-ativa.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**: origem e consolidação do SUAS. Brasília, DF: MDS, 2005.

GONZALEZ, L. **Por um feminismo afro-latino-americano**: ensaios, intervenções e diálogos. Organização: Flávia Rios; Márcia Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

LACLAU, E. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a hegemonia. São Paulo: Boitempo, 1986.

LANE, S. T. M. A psicologia social e o compromisso com a transformação social. **Psicologia & Sociedade**, São Paulo, n. 3, p. 66-79, 1984. Disponível em: https://www.scielo.br/j/psoc/a/6BZzXyVrjkd8J5Lb3Cg3ZxM/.

LAVINAS, L.; DAIN, S. Políticas sociais e austeridade fiscal: o que os orçamentos públicos nos dizem? In: MOREIRA, R. L.; LAVINAS, L.; DAIN, S. (Orgs.). **Justiça social e desenvolvimento**: olhares a partir do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 187-206.

NASCIMENTO, A. **O quilombismo**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

PAIXÃO, M. Políticas de ação afirmativa: tensões e perspectivas. **Revista da ABPN**, v. 1, n. 2, 2003.

PETIT, S. **Políticas públicas e saberes plurais**: escuta, território e reconhecimento. Salvador: EDUFBA, 2019.

SANTOS, B. S. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

SILVA, P. B. G. Educação das relações étnico-raciais: desafios na construção de políticas públicas. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Seminário Nacional Educação para as Relações Étnico-Raciais**: experiências e desafios. Brasília: MEC/SECAD, 2010. p. 13-27.

SPOSATI, A. **Assistência social**: direitos e cidadania. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, A. **Política social**: fundamentos e estratégias. São Paulo: Cortez, 2009.

NOVA IGUAÇU. **Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 01**, de 7 de junho de 2022. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para execução de ações do Projeto Busca Ativa. Diário Oficial do Município de Nova Iguaçu, 8 jun. 2022. Disponível em: https://www.novaiguacu.rj.gov.br/semas/processo-seletivo-simplificado.

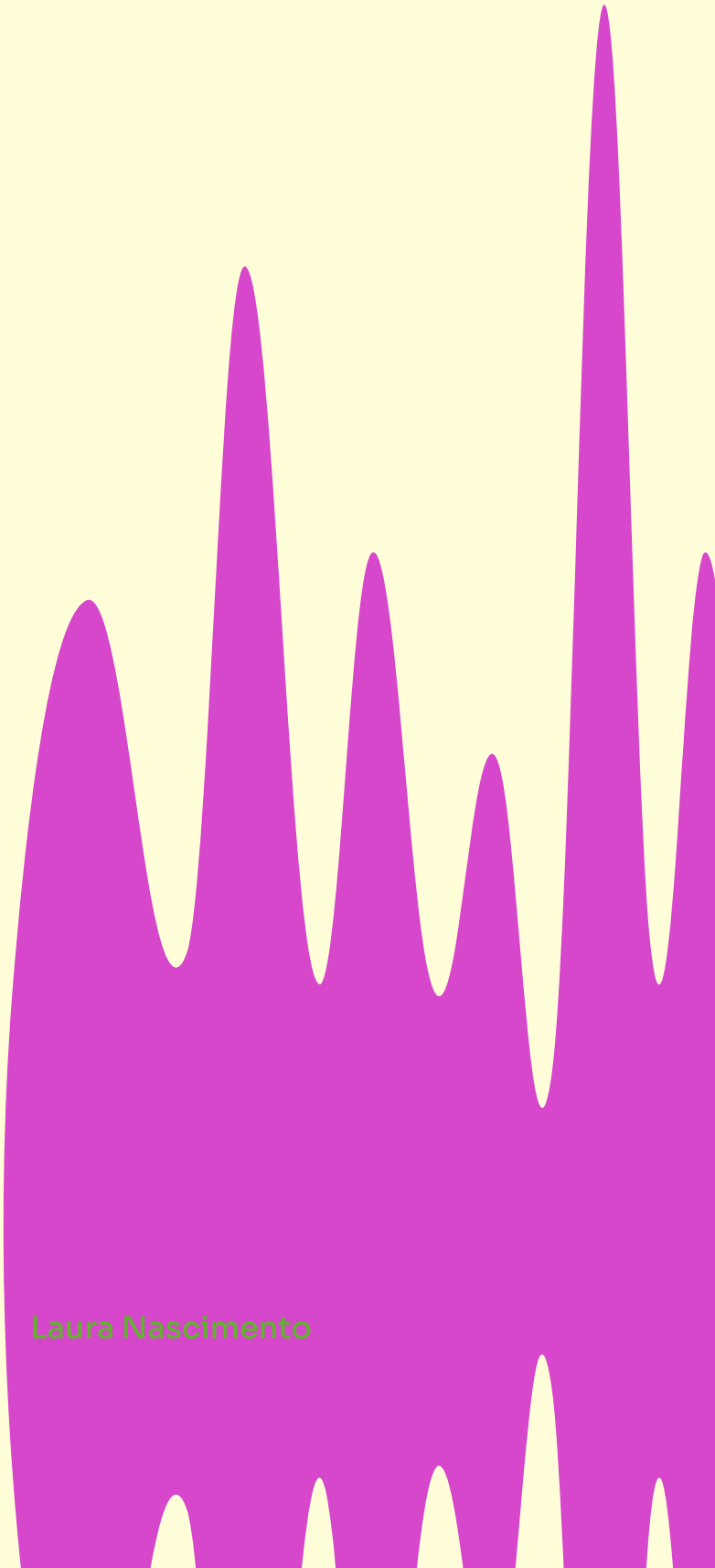
ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015.

OIT. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT, 1989.

6

# Política macroeconômica e desigualdade:

*uma avaliação sobre os gastos sociais no Brasil no período 2011-2021*



Laura Nascimento

# Laura Nascimento

é economista formada pelo Instituto de Economia da UNICAMP e mestranda no programa de economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Seus temas de interesse e pesquisa incluem política macroeconômica e desigualdades de gênero e raça.

SUBTEMA

Sistema tributário, dívida pública e política fiscal para a promoção da equidade

## Resumo

O estudo investiga os impactos da política macro brasileira sobre a desigualdade entre 2011-2021. A pergunta que motivou esta pesquisa foi: qual o impacto da política macroeconômica sobre a desigualdade interseccional, no Brasil, no período 2011-2021? A hipótese testada foi que os grupos sociais reagem distintamente a mudanças no patamar da taxa Selic e de gastos sociais. Constata-se que os gastos sociais beneficiam sobremaneira as mulheres, que a população branca é menos sujeita ao ciclo econômico e que os impactos da taxa de juros são estatisticamente insignificantes sobre o emprego no país.

## Palavras-Chave

Desigualdade; Gênero; Raça; Política macroeconômica

# 1. Introdução

A política macroeconômica afeta os grupos sociais de forma heterogênea. No que diz respeito à política monetária, há um crescente interesse na literatura sobre seus impactos distributivos. Esse tema é especialmente importante no Brasil, país que tem um histórico de taxas de juros elevadas. O debate sobre esse tema esteve, até há pouco, mais restrito à escola pós-keynesiana de pensamento, cujas raízes remontam aos trabalhos de John Maynard Keynes. Contudo, se por um lado concordamos com a posição dos pós-keynesianos de que a taxa de juros é uma variável distributiva com impacto significativo sobre a distribuição, por outro é preciso atentar para o fato de que a compreensão plena dos efeitos da política econômica sobre a distribuição de renda e o reforço das desigualdades de gênero e raça precisa avaliar os efeitos da política fiscal. É a incorporação dos aspectos redistributivos das duas políticas que permitirá a construção de um aparato de análise completo.

A pergunta que motivou esta pesquisa foi: qual o impacto da política macroeconômica sobre a desigualdade interseccional? Especificamente, qual seu impacto, no Brasil, no período 2011-2021? A hipótese testada foi que os grupos sociais reagem distintamente a mudanças no patamar da taxa de juros Selic e dos gastos sociais, sendo o desemprego relativo de cada grupo uma boa variável para captar tais movimentos.

Para atingir seu objetivo geral – avaliar o impacto da política macro sobre a desigualdade –, este trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro, é feita uma revisão bibliográfica sobre política monetária e fiscal e distribuição de renda sob as perspectivas de gênero e raça. Depois, no segundo capítulo, é realizada uma revisão bibliográfica sobre as políticas monetária e fiscal praticadas no Brasil – também sob a ótica de gênero e raça –, buscando traçar o perfil do mercado de trabalho brasileiro.

Por fim, no terceiro capítulo, é construído um estudo econométrico como ferramenta empírica para mensurar os efeitos da política fiscal sobre a desigualdade. A partir da extração das Leis Orçamentárias Anuais do período, foi possível caracterizar a evolução dos gastos diretos e tributários do país, buscando identificar aqueles de caráter social. Depois, construiu-se um modelo de regressão dinâmica que utilizou a variável de gastos sociais e das taxas de juros praticadas ao longo dos anos de estudo para capturar seus impactos sobre o desemprego relativo dos diferentes grupos sociais. Finalmente, na conclusão, os resultados encontrados são debatidos à luz da revisão bibliográfica empreendida ao longo da pesquisa.

# 2. Revisão da literatura sobre política monetária, política fiscal e distribuição de renda

## 2.1. Os pós-keynesianos e a política monetária

Ao se debruçar sobre os efeitos sociais das variações na taxa de juros real, Keynes atesta que esse ponto é relevante devido à sua incidência desigual sobre a sociedade. Como receitas e despesas dos agentes da economia são compostas de maneiras distintas, uma variação na taxa de juros afeta as classes sociais também de maneira dissemelhante, redistribuindo entre estas a renda (Keynes, 1992, publicado originalmente em 1923).

Sua perspectiva acerca da perversidade dos efeitos de uma política monetária que privilegia o rentismo, favorecendo "o projeto de fundar uma herança perpétua" de uma classe "que não possuía imóveis, nem terras [...] apenas valores que lhes davam o direito a uma renda anual na moeda de curso legal" (Keynes, 1992, tradução nossa), voltaria a aparecer em sua Teoria Geral, quando, inclusive, sugere a eutanásia do rentista pela redução da taxa de juros "até o nível em que, em relação à curva de eficiência marginal do capital, se realiza o pleno emprego" (Keynes, 1982).

Tendo ficado dormente por algumas décadas, inclusive em função das baixas taxas de juros praticadas após a Segunda Guerra Mundial, no fim da década de 1980, esse debate foi retomado pela escola de pensamento econômico pós-keynesiano. Seus autores partem do princípio de que a política monetária afeta diretamente a distribuição da renda entre salários e rendimentos do capital, bem como entre os diferentes rendimentos do capital (lucros e juros, por exemplo). Os autores também pontuam que é importante analisar a determinação da taxa de juros por conta de seus efeitos sobre a demanda agregada, o crescimento e a inflação.

A edição de 2007 do Journal of Post Keynesian Economics buscou, justamente, mapear o progresso e desenvolvimento do debate sobre política monetária e taxa de juros na tradição pós-keynesiana, buscando fazer avançar a reflexão sobre o tema. A conclusão geral do simpósio foi que a política monetária não consegue, sozinha, levar a economia ao nível de pleno emprego e nem mesmo à estabilidade de preços, de forma que a política fiscal assume um papel fundamental na promoção desses objetivos.

Nesse contexto, o artigo de Rochon e Setterfield (2007) busca examinar alternativas pós-keynesianas de políticas de taxa de juros relativamente à Regra de Taylor – regras de política monetária propostas pelo Novo Consenso Macroeconômico que delineiam a forma como o Banco Central deve ajustar a taxa de juros em resposta à atividade econômica e a variações na inflação. Os autores criticam o domínio exercido pela política monetária no discurso econômico e apontam, ademais, que o uso de taxas de juros de curto prazo como variável de controle da inflação distorce a distribuição de renda. Alternativamente à regra de Taylor, propõem três diferentes regras para a definição da taxa de juros: a regra de Smithin, a regra de Kansas City e a regra de Pasinetti. A primeira delas sugere que a taxa real de juros seja igualada a zero, numa

espécie de política de renda para a classe trabalhadora e empresários, em detrimento dos rentistas. A regra de Kansas City, por sua vez, defende que a taxa nominal de juros seja levada a zero, deixando que a taxa real seja provavelmente negativa – também em detrimento dos rentistas. Por fim, a regra da taxa de juros justa – regra de Pasinetti – argumenta que a taxa real de juros deve ser igualada à taxa de crescimento da produtividade do trabalho, de forma tal que a distribuição de renda entre grupos rentistas e não rentistas não se altere.

Dentro desse escopo, alguns autores entendem que o comportamento dos bancos centrais, contemporaneamente, é essencialmente incorreto. Isso porque a obsessão pela meta de inflação frequentemente se materializa em sucessivos aumentos do patamar das taxas de juros até que a economia entre em deflação. Para Wray e Kelton (apud Rochon, 2007), esse comportamento faz parte de uma tendência de afastamento da política fiscal, relativamente à monetária. Nesse sentido, buscando se prevenir da "vingança do rentista" e levando em consideração a natureza distributiva das taxas de juros sobre a renda dos diversos grupos sociais, essa vertente se posiciona em favor da política fiscal em detrimento da política de taxa de juros. Para o grupo:

> [...] uma política de taxa de juros de longo prazo é fundamental: uma regra que estabeleça um valor "adequado" para a taxa real de juros [...] que seja invariável às flutuações econômicas ao longo do curso do ciclo de negócios. (Rochon, 2007, p. 23, tradução nossa)

## 2.2. O papel da política fiscal

Retomando as proposições formuladas por Keynes acerca da política fiscal, Carvalho (2008) destaca um dos problemas do capitalismo apontado pelo célebre economista inglês em sua Teoria Geral, a dizer, "sua incapacidade de gerar continuamente o nível de demanda agregada capaz de alcançar ou [...] sustentar o pleno emprego". É nesse cenário que se abrem as possibilidades para a atuação do Estado. Para Keynes, esse problema se coloca porque as economias empresariais não têm como objetivo resolver o problema do emprego ou satisfazer as necessidades dos trabalhadores, mas, inversamente, se organizam para atender às demandas de mercado. Assim, o referido problema do capitalismo não é uma questão de alocação, mas de mobilização de recursos, e a política macroeconômica adequada será aquela que melhor administrar a demanda agregada tendo em vista a sustentação do pleno emprego.

No que diz respeito à política fiscal, o autor defende que esta teria impacto sobre as despesas de consumo, já que tanto os gastos públicos quanto os impostos atingem diretamente a renda dos agentes. Esse mecanismo multiplicador da política fiscal atua de maneira semelhante ao multiplicador dos investimentos, o que significa dizer que "cada real gasto pelo governo se transforma em renda para o agente privado que lhe fornecesse bens e serviços" (Carvalho, 2008). O agente beneficiado nessa dinâmica,

por sua vez, amplia seus próprios gastos e, num movimento sucessivo, aumenta a renda daqueles agentes que atendem à sua demanda de consumo. Assim, num cenário de deficiência de demanda agregada, o gasto necessário para voltar a economia para o nível almejado será menor do que a insuficiência observada.

A estagflação do início da década de 1980, a crise da dívida nos países periféricos e os diagnósticos sobre esses fenômenos que se aglutinaram no Consenso de Washington, no entanto, negaram a efetividade da política fiscal keynesiana. Particularmente na América Latina, tal crise representou um momento de mudança no perfil de intervenção estatal, pautado nas proposições e diagnósticos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. As políticas inicialmente sugeridas e depois impostas no contexto dos acordos internacionais refletiram justamente essa "necessidade" de transição da estratégia de desenvolvimento. Seu receituário apontava no sentido de uma disciplina fiscal preocupada com altos déficits fiscais – por um lado, causadores da instabilidade econômica e, portanto, responsáveis pela inflação; por outro, fomentadores de desequilíbrios na balança de pagamentos devido a temores por *default*. Como resultado, materializou-se na América Latina um rígido compromisso com resultados primários superavitários (excluindo o pagamento de juros) e a consequente queda do investimento público.

Para Vernengo *et al*. (2014), há evidência suficiente que comprova que esse “mix” de política fiscal afeta a distribuição de renda. Um superávit primário associado a um déficit nominal representa, na prática, o pagamento por parte do governo a detentores da dívida, ou seja, a transferência de recursos da sociedade em direção às grandes corporações, aos indivíduos abastados e mesmo aos bancos representa um relevante custo social para a economia, uma vez que os gastos sociais terão de ser reduzidos. Ao se debruçarem sobre alternativas pós-keynesianas à concepção de política fiscal que imperava naquele momento, os autores destacam que as soluções oferecidas pelo FMI atuaram, em primeiro lugar, como garantidoras do Consenso de Washington não apenas na periferia, mas também no “mundo desenvolvido”. Tais proposições não eram calibradas às especificidades de cada país, o que, na prática, se traduziu em redução dos déficits fiscais. Outro ponto criticado por autores pós-keynesianos, relativamente à abordagem do FMI, é o foco sobre o saldo fiscal primário. Isso porque a insistência sobre a necessidade de obter superávit fiscal desconsidera que uma parcela dos gastos do governo diz respeito ao investimento público. Uma especificidade da América Latina, ainda, era a inclusão das operações de empresas públicas nos alvos e indicadores fiscais impostos pelo FMI, o que representou uma restrição adicional ao investimento público.

Tcherneva (2014), por sua vez, propõe uma crítica à compreensão e prática da política fiscal como tem sido realizada nas últimas décadas e aponta não apenas para a incapacidade de atingir (e manter) o pleno emprego com o perfil vigente na política macro, mas também para a própria precarização do mercado de trabalho e a erosão da distribuição de renda engendrada por essa política. A alternativa proposta pela autora vai no sentido de uma abordagem “de baixo para cima” – *bottom-up*. Para ela, a política efetiva é aquela que não apenas empenha uma maior quantidade de recursos quando há colapso na demanda do setor privado, mas também aquela que aumenta o nível de

renda e melhora as condições de emprego daqueles que ocupam a base da distribuição de renda. Isso seria atingido através de uma mudança na orientação da política fiscal no sentido de estabelecer como alvo a lacuna na demanda por trabalho em vez da lacuna de renda, focando na geração de emprego para todos aqueles que estiverem prontos e dispostos para tal atividade. Tal mecanismo funcionaria continuamente, em recessões e em momentos de expansão, por meio da implementação de um programa estatal de longo prazo que geraria empregos diretamente e de maneira anticíclica, evitando reproduzir o movimento do setor privado (de contratação de trabalhadores mais qualificados em detrimento daqueles com menor qualificação, que são contratados por último e demitidos em primeiro lugar).

## 3. Gênero, raça e as políticas monetária e fiscal no Brasil

Ao explorarem a participação das mulheres negras no mercado de trabalho brasileiro entre 1995 e 2009, Lima, Rios e França (2013) realçam a importância da análise pelo prisma de raça e gênero para melhor compreender a dinâmica de estratificação social, na medida em que implicam desvantagens históricas para determinados grupos sociais e evidenciam a relação entre atributos individuais e a estrutura social. Nesse sentido, o mercado de trabalho se coloca como um espaço importante para a análise das desigualdades, afinal, tanto o acesso a ele quanto a condição de tal inserção são etapas moldadas ao longo da trajetória socioeconômica de cada indivíduo. As capacidades educacionais se destacam no primeiro momento porque determinam sua posição inicial de ingresso e trajetórias possíveis. No entanto, há efeitos discriminatórios que "nascem" dentro do próprio mercado de trabalho. Assim, é importante analisar os determinantes das desigualdades através dos fatores produtivos (como educação e experiência) e não produtivos (região de cada indivíduo, seu gênero e cor).

No Brasil, a manifestação dessa dinâmica se dá por meio da participação heterogênea de mulheres negras na educação e no mercado de trabalho: sua remuneração, ao ingressar no mercado de trabalho, é inferior à dos homens, ocupam menos cargos de liderança e aparecem de maneira tímida na condição de proprietárias e empregadoras. O forte viés de gênero nas carreiras universitárias resulta na inserção desses indivíduos em setores específicos, como saúde e educação, de menor remuneração e valorização. Mais do que isso: o preço do trabalho reprodutivo, que é pago majoritariamente pelas mulheres, resulta em uma dupla jornada, com uma média de horas trabalhadas no mercado de trabalho menor que a dos homens (Carloto, 2012; Lima; Rios; França, 2013; Salvador *et al.*, 2013). A perspectiva racial, ademais, adiciona maior rigidez nessa dinâmica ao influenciar as chances de mobilidade de cada indivíduo, sua menor participação entre os mais escolarizados e entre os mais altos cargos, e a maior probabilidade de perder posição social (Ribeiro, 2009; Osorio, 2004 apud Lima; Rios; França 2013). Apesar de os critérios de classe e raça serem analiticamente separáveis, na realidade brasileira eles se tornam indissociáveis: de acordo com Hasenbalg e Valle Silva (apud Osorio; Biasoto; IPEA, 2021), no Brasil, a desigualdade de raça é transmitida como desigualdade de classe e, depois, é reforçada por discriminação racial, em um "ciclo de desvantagens cumulativas".

A taxa de escolarização líquida – que sintetiza a frequência, o fluxo e a evasão escolar – demonstra uma tendência de universalização de frequência, no Ensino Fundamental, para todos os grupos sociais no início do século XXI. Esse resultado é importante porque, até 1995, a diferença entre mulheres brancas e homens negros (que ocupavam o topo e a base dessa pirâmide, respectivamente) era igual a 10 pontos percentuais. No Ensino Médio, apesar de todos os grupos terem evoluído, há uma manutenção hierárquica do acesso: a diferença das taxas das mulheres brancas sobre os homens negros se reduziu de quatro para duas vezes entre 1995 e o início do século XXI. Lima, Rios e França (2013) defendem que a tendência pode estar relacionada ao impacto da universalização do Ensino Fundamental sobre o ciclo educacional subsequente e à saída de crianças e adolescentes da População Economicamente Ativa (PEA). No nível superior, no entanto, a segmentação era ainda mais profunda. Assim, apesar do momento do estudo ser de crescente implementação de políticas de acesso baseadas em critérios raciais – que melhoraram, de fato, a posição social desse grupo –, a desigualdade entre as categorias persistiu (Salvador *et al*., 2013; Lima; Rios; França, 2013).

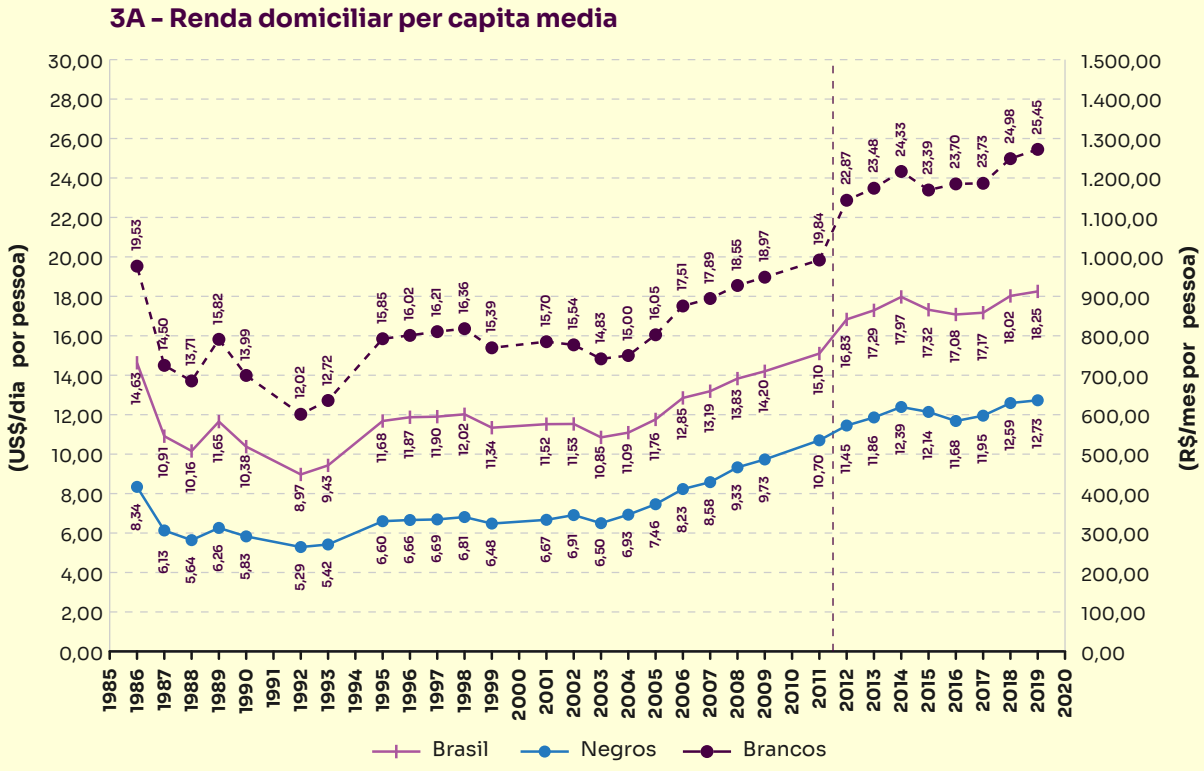
Ao olharem, num segundo momento, para o quadro geral da participação no mercado de trabalho, os autores observam menores taxas de participação entre a população mais jovem (ainda com as etapas escolares por concluir) e a população mais velha (que estava se retirando do mercado de trabalho e que não foi beneficiada pela ampliação da educação), o que comprova a conclusão da instrução escolar como fator cada vez mais importante para a inserção e disputa por postos de trabalho. Além disso, as mulheres negras mantiveram a tendência de inserção precoce nessa esfera quando comparadas às mulheres brancas, podendo, portanto, sofrer impactos em suas trajetórias profissionais ao auferir os prejuízos da concorrência entre estudos e trabalho mais precocemente (Lima; Rios; França, 2013).

As taxas de desemprego observadas foram maiores entre as mulheres do que entre os homens (considerando, inclusive, os critérios de raça), resultado da disputa por vagas entre esses indivíduos majoritariamente no setor de serviços. A distância denuncia uma maior oferta de empregos para homens, mesmo em setores tradicionalmente favoráveis às mulheres (Lavinas *et al*., 1999 apud Lima; Rios; França, 2013). O aumento da participação feminina em ocupações de reduzida proteção social permite apontar para uma outra dinâmica do mercado de trabalho, a dizer, nos contextos de crescimento econômico, os homens são os primeiros a se estabilizar em vagas de maior proteção. Esse padrão de inserção, por sua vez, se traduz em distintos rendimentos do trabalho.

Ao olharem para a desigualdade racial no Brasil entre 1986 e 2019, Osorio e Biasoto (IPEA, 2021) apontam em direção semelhante aos autores anteriormente trabalhados. Concordam que, a despeito das transformações raciais verificadas no período, a dimensão da renda pouco se alterou, com a renda média da população branca sendo duas vezes a observada entre os negros, como mostram os Gráficos 1 e 2. Acompanhando o aumento da declaração de pretos e pardos no país, a contribuição entre a população negra para a desigualdade do país também cresceu.

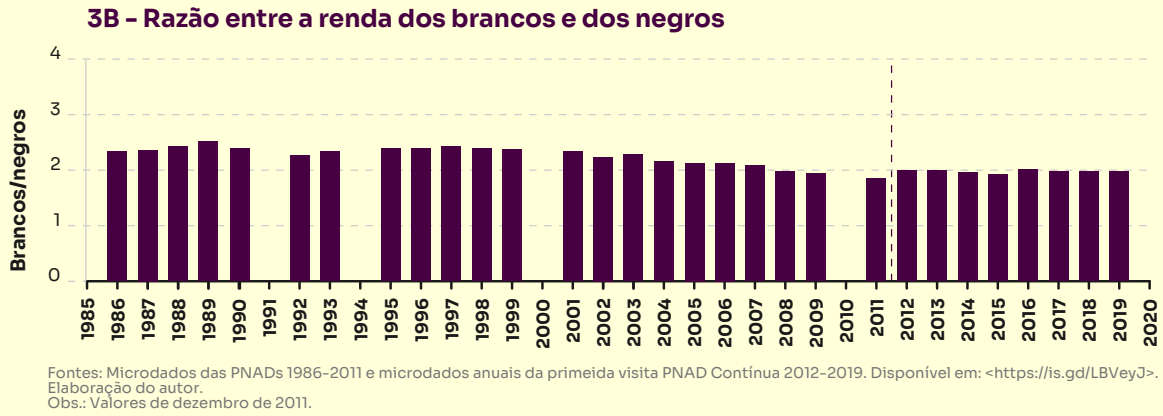
Para os autores, há dois fenômenos que produzem a persistência da desigualdade no Brasil. O regime de mobilidade social com muita movimentação e pouca distância é o primeiro deles: são muitos os que sobem pouco e poucos os que sobem muito (o movimento inverso também é válido) e a persistência intergeracional da renda – o tanto que a renda de cada indivíduo se distancia da renda média de sua época – fica em torno de 70%. O segundo fenômeno é o da discriminação racial. Sem esta, mesmo num sistema de mobilidade, como é o caso do Brasil, a desigualdade racial caminharia para uma equalização. O que se verifica no país, no entanto, é "uma sociedade de oportunidades desiguais, na qual a origem abastada oferece proteção contra a queda da renda, e a origem humilde restringe as oportunidades de ascensão" (Osorio; Biasoto; IPEA, 2021; Salvador *et al*., 2013).

**GRÁFICO 1 – Renda domiciliar – Brasil (1986-2019)**




**Fonte:** Osorio; Biasoto; IPEA, 2021.

**GRÁFICO 2** – Razão entre a renda dos brancos e dos negros




Fontes: Microdados das PNADs 1986-2011 e microdados anuais da primeida visita PNAD Contínua 2012-2019. Disponível em: <https://is.gd/LBVeyJ>.
Elaboração do autor.
Obs.: Valores de dezembro de 2011.

**Fonte:** Osorio; Biasoto; IPEA, 2021.

Em *Impactos distributivos da tributação e das transferências monetárias públicas: um olhar sobre gênero e raça*, Passos *et al*. (2023) se debruçam sobre a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017/2018 (POF) para mensurar a incidência da tributação, do gasto com transferências monetárias e indicadores de concentração de renda a partir das lentes de gênero, raça e suas interseccionalidades. De maneira objetiva e também sob a perspectiva de renda, constatam que o sistema tributário brasileiro onera mais os negros do que brancos e mais as mulheres do que os homens.

Em linha com os autores previamente trabalhados, defendem que a divisão sexual do trabalho excluiu, por um extenso período, as mulheres do mercado de trabalho, da política e de espaços de poder, relegando-as ao lar e atribuindo ao homem a função de provedor. Com o passar do tempo, a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho se deu sem o combate a essas assimetrias e através da naturalização do cuidado enquanto atividade feminina, o que impacta a qualidade de sua inserção no mercado de trabalho. Soma-se a esses fatores o legado do racismo e do período escravocrata.

Pelo lado da tributação direta, ainda que sejam os maiores detentores de patrimônio, os homens pagam uma alíquota inferior às mulheres no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), devido à própria configuração do imposto que, ao isentar lucros e dividendos distribuídos – majoritariamente percebidos por homens –, acaba beneficiando esse grupo em detrimento do grupo feminino (Rezende, 2019; Maronesi, 2021 apud Passos *et al*., 2023; Salvador *et al*., 2013). Há outros vieses de gênero que surgem nesse processo: a pensão alimentícia, por exemplo, pode ser deduzida da base de cálculo do IRPF – pago majoritariamente por homens. O benefício, no entanto, não existe para as mães e não considera, por exemplo, custos indiretos associados à criação dos filhos, assumidos predominantemente por elas. Há, portanto, "uma recompensa fiscal oferecida pelo Estado para o pai exercer sua paternidade, enquanto a mãe, que é, na prática, a principal provedora de cuidado, não conta com o subsídio" (Passos *et al*., 2023).

Com relação às transferências previdenciárias, o privilégio da aposentadoria cinco anos antes dos homens é aparente, e estudos já constataram que a presença feminina entre os contribuintes para a previdência social é baixa e irregular, marcada por interrupções na trajetória (associada a saídas do mercado de trabalho para a dedicação a afazeres domésticos e cuidados familiares), de forma tal que há uma concentração feminina entre os beneficiários que recebem o piso do INSS (Marri, 2009 apud Passos *et al*., 2023; Araújo; Lima, 2020; Salvador *et al*., 2013). Nesse âmbito, a situação dos negros se aproxima bastante à das mulheres, marcados por uma inserção laboral de baixa qualidade. A previdência social, no entanto, atua como importante fator de redução das desigualdades raciais na velhice, ao retirar a população idosa da pobreza – grupo com maior presença de negros (Zorzin, 2008 apud Passos *et al*., 2023; Araújo; Lima, 2020; Salvador *et al*., 2013).

Por fim, não é possível deixar de comentar dois importantíssimos programas de transferência assistencial: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família (BF). Por garantir renda à população que não alcançou o nível suficiente de contribuição para se beneficiar da aposentadoria, o BPC conta com a prevalência do grupo feminino. O Bolsa Família, por sua vez, aponta para direções ambíguas na dinâmica de gênero. Se, por um lado, aumenta a autonomia feminina e seu engajamento no trabalho reprodutivo, por outro, acaba por reforçar o cuidado como coisa feminina (2017 apud Passos *et al*., 2023; Carloto, 2012). Também aqui se coloca a questão racial, dado que as pessoas negras constituem a maior parte dos beneficiários do programa e encontram nele, portanto, caminhos para melhorar sua condição de vida. A análise da POF demonstrou seu caráter pró-mulheres (nesse grupo, a participação dessas transferências foi igual a 24%, 5 pontos percentuais acima da média da população) e sua maior importância em famílias chefiadas por pessoas negras.

Em estudo recente, Couto e Brenck (2023) analisam os impactos da política monetária sobre a dinâmica de emprego no Brasil através de uma perspectiva de gênero e raça. Para elas, a depender da estrutura produtiva, da distribuição de renda e da composição do mercado de trabalho, distintos grupos sociais podem responder de maneira diferente a uma política monetária contracionista por conta de seu posicionamento no mercado de trabalho (Araújo, 2004; Couto; Brenck, 2023). Os efeitos da taxa de juros sobre os preços e sobre o *output* da economia, nesse contexto, impactam a demanda agregada – principal mecanismo de transmissão da política monetária –, já que as decisões de investimento e consumo são condicionadas pela taxa de juros real. Assim, uma política monetária contracionista faria a demanda agregada cair, aliviando a inflação, mas aumentando o nível de desemprego. Como resultados, apresentam dados empíricos que sugerem que a política monetária de taxa de juros afeta diferentemente os grupos sociais. Ao comparar os dados num modelo de dados em painel, esses autores encontram resultados interessantes.

O grupo mais afetado, de acordo com o modelo, é o de homens negros, principalmente nas regiões do país em que essa população é menor (Sul, Sudeste e Centro-Oeste), indicando tanto sua posição de desvantagem no mercado de trabalho quanto no que se refere à discriminação racial. Para o grupo de mulheres brancas, o resultado foi contraintuitivo, na medida em que o modelo apontou que um aumento da taxa de

juros eleva o emprego desse grupo. A hipótese explicativa para esse resultado é que períodos em que a economia está desaquecida, em função de uma política de aperto monetário, fazem com que essas mulheres precisem entrar no mercado de trabalho como uma forma de "trabalho barato", já que estão mais presentes nas áreas da saúde e educação, que têm remuneração menor e são menos sensíveis ao ciclo econômico. Por fim, a política monetária parece ter impacto neutro sobre o nível de emprego de mulheres negras, o que se explica por sua posição no mercado de trabalho. Finalmente, concluem que os impactos da política monetária de taxa de juros não são neutros a gênero e raça e que, portanto, é fundamental levar a estratificação social em conta na formulação dessa política.

# 4. Estratégia empírica

## 4.1. Gastos sociais do governo federal e o mercado de trabalho brasileiro (2011-2021)

O alcance do segundo objetivo específico da pesquisa, ou seja, a elaboração de um estudo econométrico como ferramenta empírica para avaliar o efeito da política macroeconômica sobre a distribuição de renda nos diferentes grupos sociais do país no decorrer de 12 anos, exige considerar a política fiscal praticada no período como elemento fundamental da política econômica brasileira, a qual tem impactos sobre a desigualdade.

Este estudo seguiu a metodologia desenvolvida pela Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais (Cesef) no trabalho Gasto Social do Governo Central – 2002 a 2015, que entende esse gasto como aquele "destinado a atender as pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social" (Cesef, 2015). Nele, o gasto social executado pelo governo central foi decomposto em sete categorias: i) assistência social; ii) educação e cultura; iii) organização agrária; iv) previdência social; v) saneamento básico e habitação; vi) saúde; e vii) trabalho e emprego.

### *4.1.1. Gasto social – Fontes de dados e extração das bases*

As fontes de informação que viabilizaram a construção da base de dados para o presente estudo são as mesmas do trabalho previamente mencionado: o Anuário Estatístico da Previdência Social; os registros contábeis do Sistema Integrado de Administração Financeira, do governo central; os registros de Emissões Diretas de Títulos da Dívida Pública, do Tesouro Nacional; e os registros dos Demonstrativos dos Gastos Tributários, que acompanham os Projetos de Lei Orçamentária Anual, disponibilizados pelo Ministério da Fazenda. As séries históricas para o Produto Interno Bruto (PIB) e para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foram extraídas das estatísticas disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados do trabalho foram deflacionados a partir do IPCA e as análises, feitas a preços de dezembro de 2021.

A primeira etapa de extração de informações foi feita no Portal Siga Brasil, através de consultas anuais geradas pelo aplicativo Web Intelligence. A fonte de dados escolhida foi a Despesa Executada na Lei Orçamentária Anual em cada um dos anos de estudo, ou seja, 2011 a 2021. Foram selecionadas as seguintes dimensões: Grupo de Natureza de Despesa (GND), subtítulo, modalidade de aplicação, programa, ação, órgão superior responsável, região (beneficiada), subfunção, função; além das métricas: autorizado, dotação inicial, empenhado, liquidado e RP pago.

Depois, prosseguiu-se para o tratamento dos dados gerados no portal. Excluíram-se da base os programas não informados ou não aplicáveis, as ações orçamentárias em que não constava nenhum pagamento em qualquer dos anos do estudo, as ações executadas sob as modalidades de aplicação 91 ("Aplicações Diretas – Operações Intraorçamentárias") e 96 ("Aplicação Direta – Ações e Serviços de Saúde, art. 25 da LC nº 141/13"), "o que significa retirar as transferências intragovernamentais [...] permitindo a eliminação de dupla contagem nos registros" (Cesef, 2015). Ademais, a base de dados foi dividida em dois grupos de análise: as ações orçamentárias executadas nos GNDs 3, 4 e 5, referentes às ações executadas como outras despesas correntes, investimentos ou inversões financeiras; e as ações executadas no GND 1, relativas a pessoal e encargos sociais. Esse passo se deve ao fato de que as despesas com pessoal ativo dos Ministérios da Saúde e da Educação, uma vez que se referem a categorias que atendem o público em geral, podem ser consideradas de natureza social.

Os critérios seguidos nesse estágio foram os mesmos do estudo produzido pelo Cesef, à exceção da exclusão das despesas com juros e amortização da dívida, entendida como fundamental para o presente estudo. A segunda etapa foi a de construção de uma base de dados referente aos gastos tributários a partir dos Demonstrativos dos Gastos Tributários fornecidos pela Receita Federal. Esses gastos foram classificados também dentro de uma das sete categorias definidas pelo estudo.

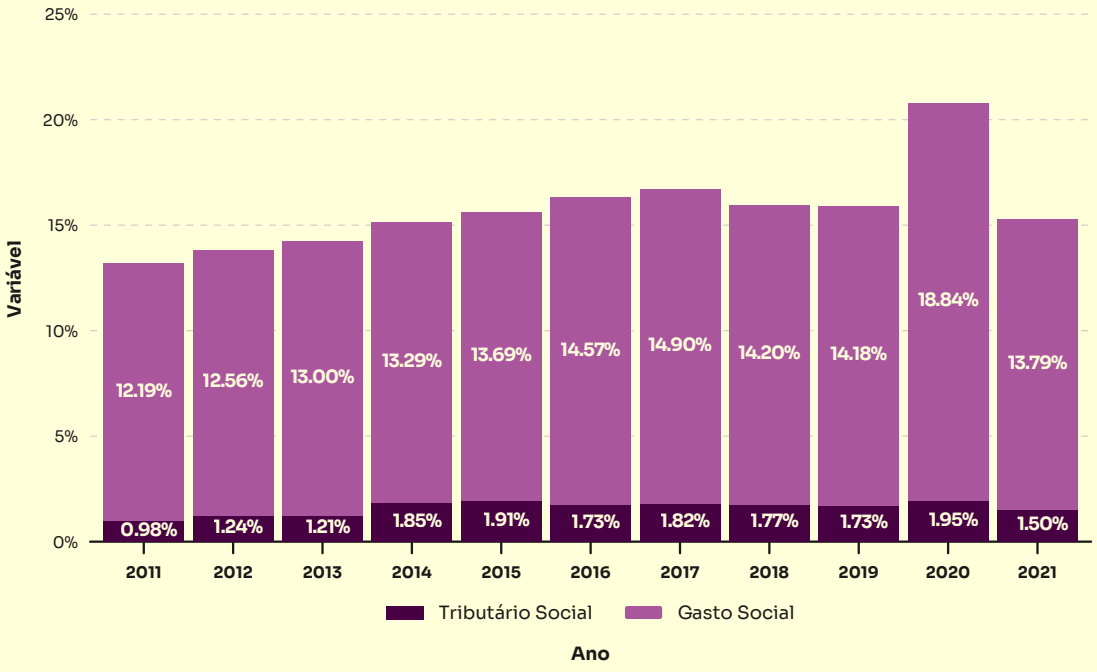
### *4.1.2. Gasto social – análise da evolução*

Seguimos neste estudo os conceitos de Gasto Social Direto e Gasto Tributário, adotados no estudo referido previamente. Assim, enquanto o primeiro deles refere-se ao gasto que é executado diretamente pelo governo central, o segundo representa as renúncias fiscais empreendidas por esse mesmo agente.

É possível observar, no Gráfico 3, um aumento sustentado dos gastos sociais diretos até 2017, quando o montante chegou a representar 14,9% do PIB, seguido por uma pequena queda nos dois anos seguintes – que refletiu a vigência do teto de gastos. No primeiro ano da coronacrise, contudo, esse movimento se reverteu, e o indicador atingiu sua máxima na série analisada, com gastos chegando a 18,84% do PIB. Em 2021, no entanto, houve uma considerável queda dos gastos diretos de caráter social relativamente ao PIB, que representaram 13,79% do produto brasileiro.

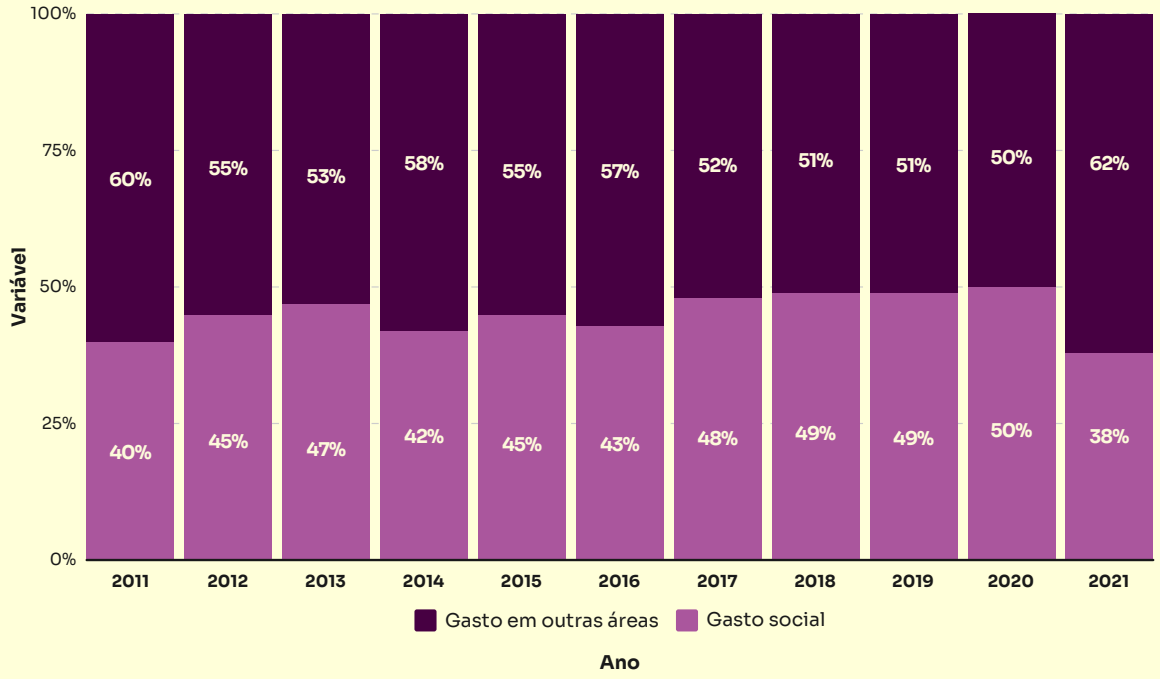
Os gastos tributários sociais, por sua vez, apresentaram movimento ligeiramente distinto. A propósito, o que se denomina de gastos tributários são renúncias de receitas pela União, cuja finalidade assemelha-se às despesas orçamentárias voltadas à execução de programas públicos e ao financiamento de políticas. Podem ser entendidos também como gastos indiretos do governo realizados por meio do sistema tributário (IPEA, 2022). De 2011 a 2015 observou-se um aumento do gasto tributário social, quando o indicador quase atingiu 2% do PIB; entre 2016 e 2019, por sua vez, observa-se certa estabilidade; finalmente, o relevante aumento verificado em 2020, resultado das excepcionalidades abertas com a pandemia, foi seguido por uma contração não menos relevante em 2021.

**GRÁFICO 3 – Gastos sociais do governo central em % do PIB (2011-2021)**



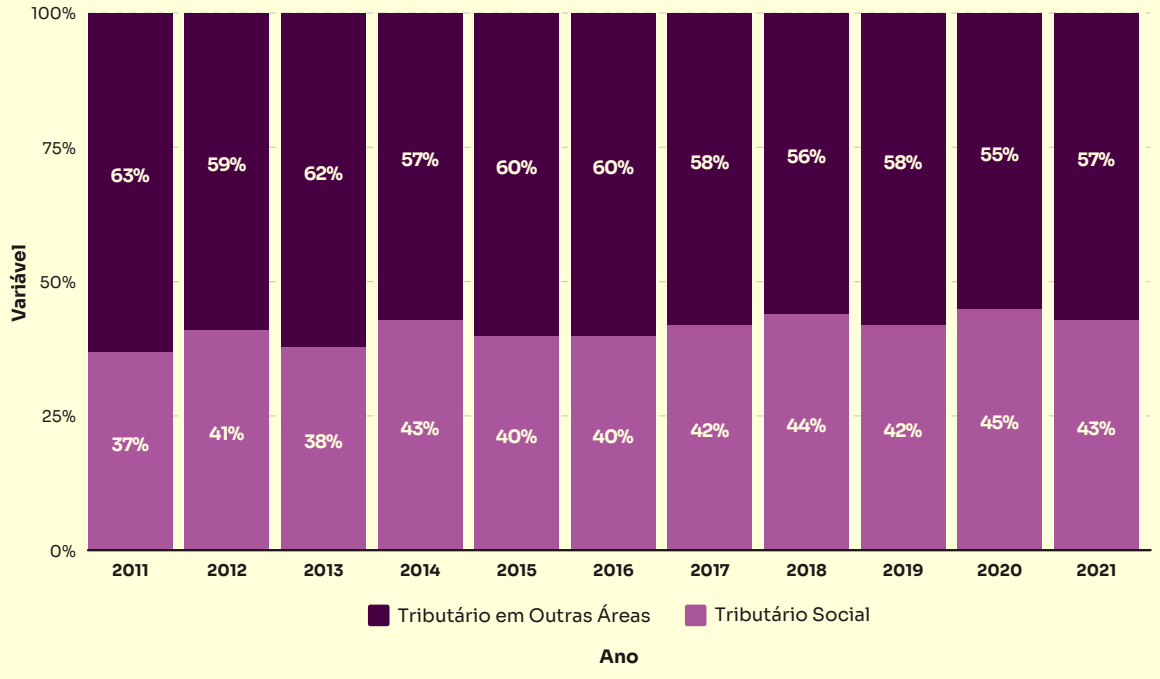

**Fonte:** Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

**GRÁFICO 4 – Gasto social como proporção dos gastos totais do governo central (2011-2021)**



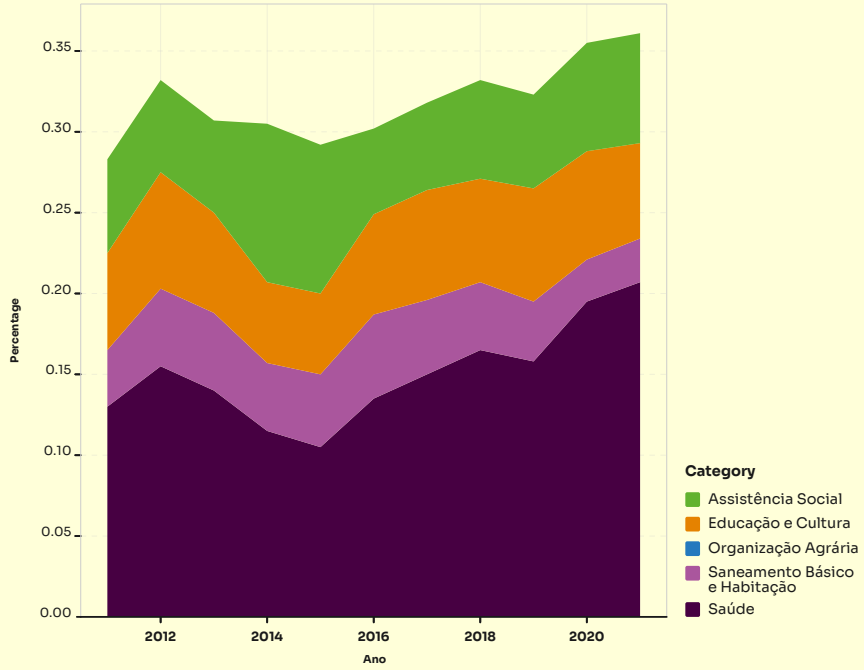

**Fonte:** Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

**GRÁFICO 5 – Gasto tributário social como proporção dos gastos tributários do governo central (2011-2021)**



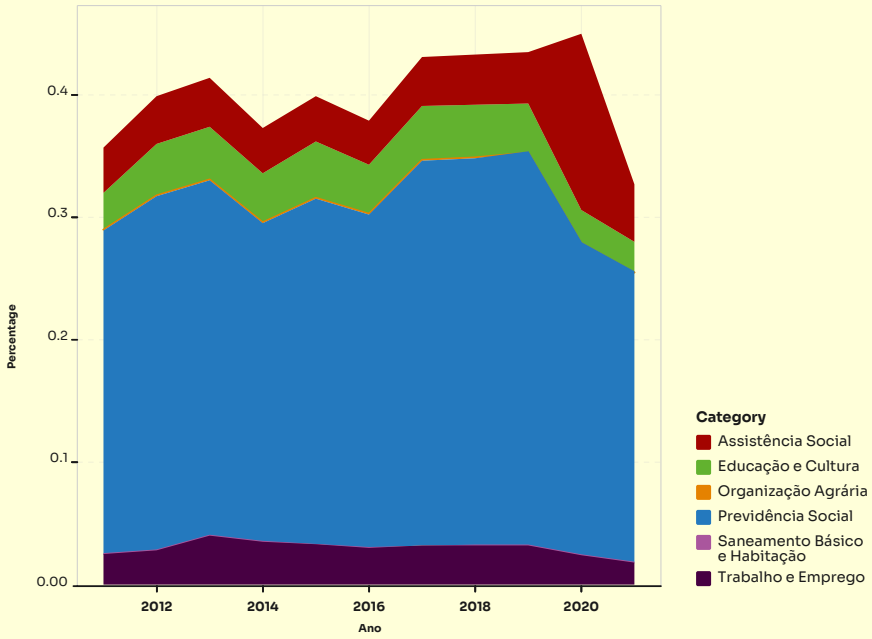

**Fonte:** Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

**GRÁFICO 6 – Gastos tributários sociais (por categorias) do governo central (2011-2021)**




**Fonte:** Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

**GRÁFICO 7 – Gastos sociais diretos (por categorias) do governo central como % do PIB (2011-2021)**




**Fonte:** Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

É possível identificar um aumento da participação dos gastos tributários sociais como proporção do gasto tributário total do governo central no período indicado: foram 6 pontos percentuais de crescimento na comparação de 2021 com 2011, sendo que a máxima histórica foi atingida em 2020, no contexto da pandemia, com 45% dos gastos tributários sendo de caráter social. Esse aumento ocorreu de maneira concomitante à expansão dos gastos tributários como um todo, ou seja, sobre uma base que se expandiu ao longo do período. Como mostram Ling e Silverwood-Cope (IPEA, 2022), esse componente assumiu importante papel como ferramenta para o financiamento de políticas públicas e prioridades do governo.

No entanto, se foi verificado significativo avanço em termos de legislação, governança e *accountability* pelo lado dos gastos diretos, o mesmo não se pode dizer sobre a avaliação dos gastos indiretos, que seguem sendo governados por mecanismos subótimos e de baixo consenso. Vale destacar, ademais, que os objetivos a que se destinam os gastos tributários também poderiam ser atingidos, com alto grau de substituição, através dos gastos diretos (Ling; Silverwood-Cope; IPEA, 2022).

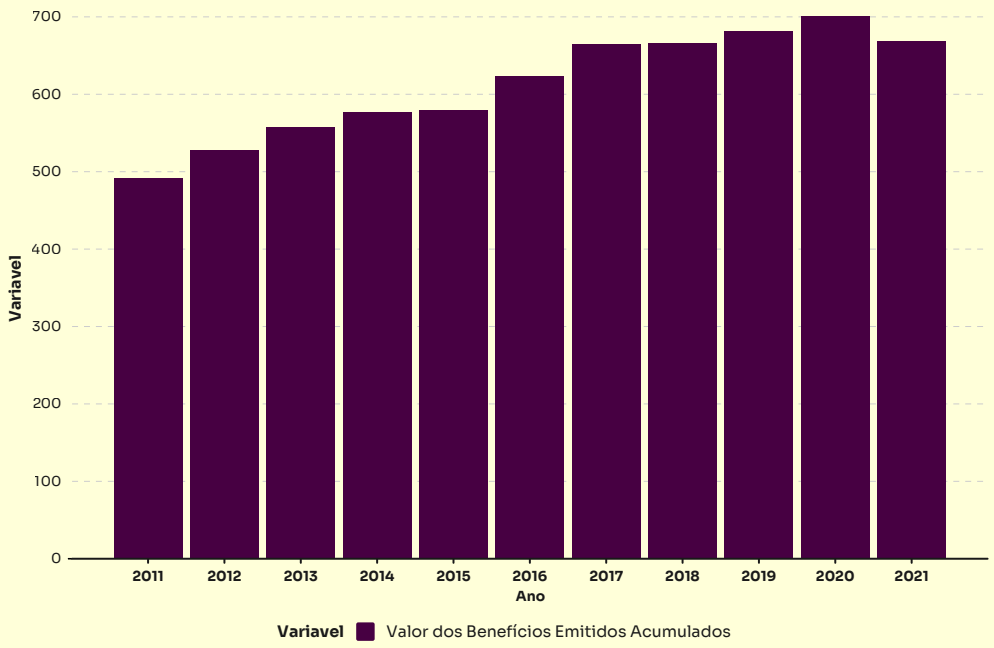
No Brasil, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, trouxe uma primeira definição para os gastos tributários e determinou que a instituição de normas para a concessão de renúncias de receitas seria de competência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A inovação, aqui, foi a determinação de que a criação de benefícios fiscais deveria ser acompanhada de duas medidas reparatórias – até aquele momento, os benefícios eram propostos junto a uma anulação de despesas em igual montante.

No entanto, há ainda fragilidades em tal definição que acarretam dúvidas sobre o enquadramento desses gastos e a própria qualidade das informações divulgadas, dificultando a identificação dos objetivos e interesses do direcionamento desses gastos a determinados grupos, sua compatibilidade com o Plano Plurianual em vigência, além da inconsistência dos dados gerados, por exemplo.

Ao longo do tempo, foram criados alguns mecanismos relevantes de controle – como a necessidade de avaliação por parte do Ministério da Economia/Fazenda e a instituição de reavaliação periódica para gastos tributários com vigência superior a cinco anos, por exemplo. Contudo, esses mecanismos podem ser implementados ou eliminados de um ano para outro, e "não há mecanismo de governança que limite o uso político e paroquial desses instrumentos nos níveis federal, estadual e municipal. O *enforcement* legal por meio de auditoria [...] tem sido inócuo, seja pelas limitações [...] da LRF, seja pela dificuldade de responsabilização desses atores políticos e dos beneficiários [...]" (Ling; Silverwood-Cope, 2022). Para Pellegrini (2018 apud Ling; Silverwood-Cope, 2022), esse cenário contribui para o aumento da regressividade tributária brasileira, a redução da eficiência alocativa, a perda de receita total e, também, o impacto sobre o equilíbrio das contas públicas.

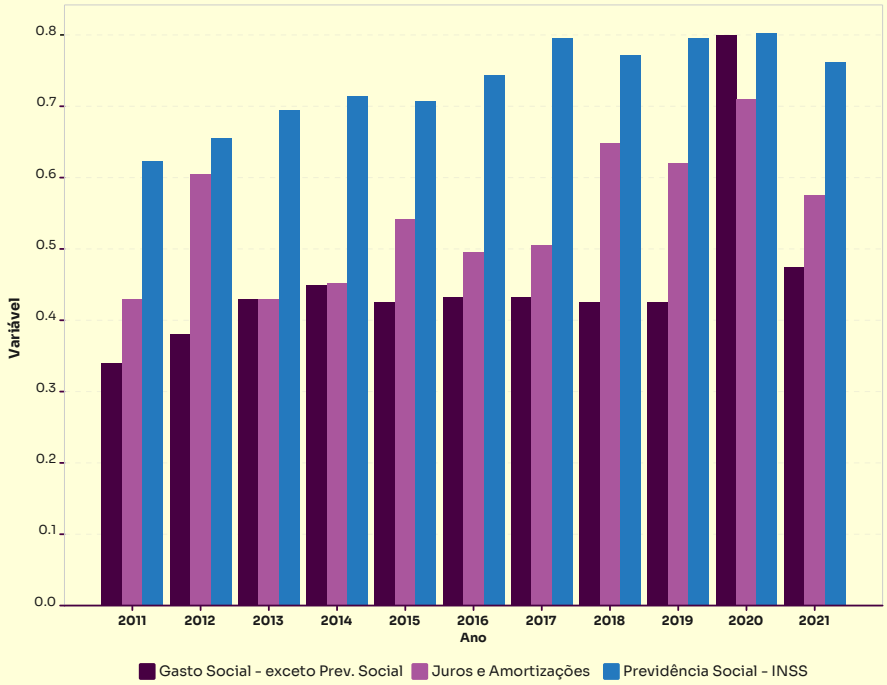
Os gastos sociais diretos como porcentagem do PIB, por sua vez, caíram na série histórica, como pode ser observado no Gráfico 3, mas não se pode ignorar sua trajetória de aumentos sustentados entre 2011 e 2020, ano que atingiu 50% dos gastos diretos do governo central sendo executados diretamente em áreas sociais. Destaque deve ser conferido, também, à mudança de inclinação observada entre 2016 e 2019 como desdobramento do novo posicionamento estatal inaugurado pelo governo do presidente Michel Temer e, a partir de 2017, reiterado pela aprovação do teto de gastos. Nessa categoria, destacam-se os gastos direcionados para a Previdência Social, Assistência Social e Educação e Cultura.

**GRÁFICO 8 – Gastos com Previdência Social (INSS) (2011-2021)**



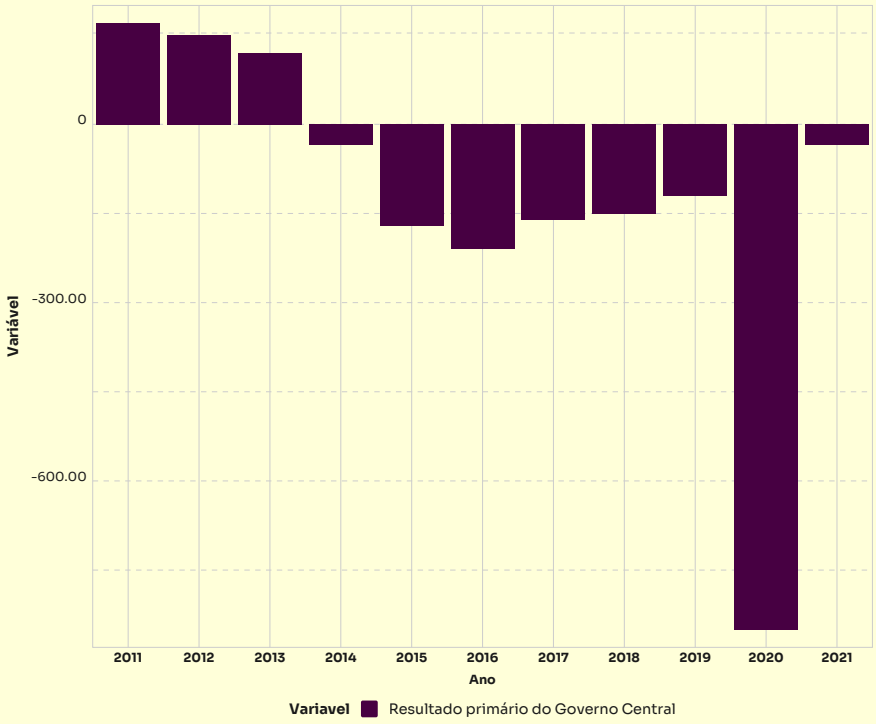

**Fonte:** Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

**GRÁFICO 9** – Gastos sociais, com juros e amortizações e previdência como porcentagem do PIB (2011-2021)



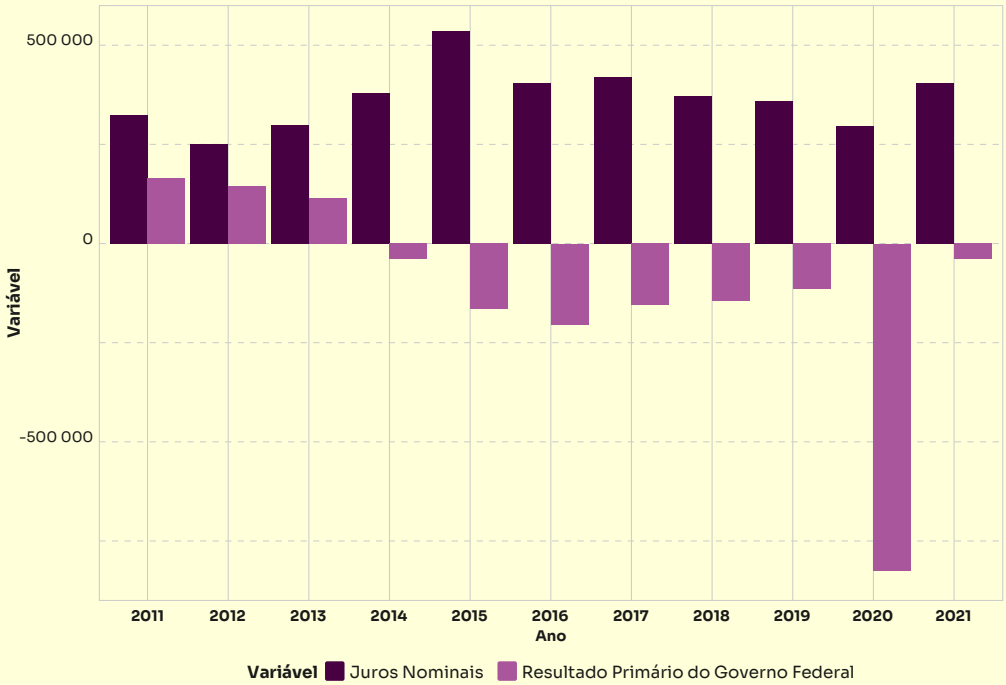

**Fonte:** Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

**GRÁFICO 10** – Resultado primário do governo central (2011-2021)




**Fonte:** Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

**GRÁFICO 11 – Resultado primário do governo central versus juros nominais (2011-2021)**




**Fonte:** Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

Os Gráficos 10 e 11 evidenciam a importância do pagamento de juros e amortizações no total dos gastos do governo, que cresceram em detrimento dos gastos sociais diretos que, na série analisada, só superaram os primeiros em 2020, no auge da pandemia.

É interessante analisar tais movimentos à luz das reflexões propostas por Tavares (2024). De um lado, a tradição liberal defendia a estratégia de austeridade fiscal adotada como o único caminho possível e como uma necessidade técnica, cujo objetivo era o controle da dívida pública, a estabilidade macroeconômica, o controle do câmbio, a redução da estrutura tributária e do patamar da taxa de juros visando à retomada da confiança do setor privado, que traria consigo o investimento. Por outro, a tradição crítica entendia que esse "mix" de medidas teria efeitos prejudiciais sobre a geração de empregos, a distribuição de renda e o financiamento de ações de interesse social, além de outros indicadores econômicos.

O autor identifica três períodos de operação da austeridade fiscal. O primeiro deles, que vai de 2015 a 2017, teve na redução do investimento das estatais sua principal via de execução. Seu desempenho foi colocado sob contínuo questionamento e, somado ao contexto da Lava Jato, consolidou-se o argumento de que seus resultados eram deficitários para as finanças públicas. O mesmo seria feito com o emprego: em 2015, quando o nível de desemprego começou a aumentar, impôs-se o diagnóstico de que os dispendiosos custos trabalhistas eram um empecilho ao desempenho do mercado de trabalho. Foi em torno de tais diagnósticos que se consolidou a agenda de política

econômica da aliança liberal-conservadora, formalizada primeiramente no programa Ponte para o Futuro (PMDB) e personificada na presidência de Michel Temer. Depois, entre 2018 e 2019, o teto de gastos atuou "liderado pela restrição à reposição de servidores ativos e reduzida variação nominal de salário" (Tavares, 2024). Por fim, no terceiro período (2020-2022), houve um aprofundamento do teto de gastos majoritariamente pela redução de gastos reais com pessoal (através da aprovação da reforma da previdência, da não realização de concursos e da compressão do salário real) e, também, pelo furo do teto em decorrência do aumento das transferências sociais no contexto da Covid-19.

A primeira mudança significativa, ainda para Tavares (2024), veio com o novo regime fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, o teto de gastos, que teria vigência por 20 anos. Daquele momento em diante, a despesa primária (tanto do Orçamento Fiscal quanto da Seguridade Social da União) seria corrigida pela variação da inflação medida pelo IPCA; os pisos constitucionais da Saúde e da Educação seriam desfeitos e estes, assim como a despesa primária, passariam a ser reajustados apenas pelo IPCA.

No que diz respeito ao orçamento, haveria um "efeito achatamento" sobre as despesas discricionárias que iria impor uma melhor qualidade desses gastos através de disputas políticas e democráticas. No entanto, a despeito das profundas mudanças que, de fato, foram implementadas no orçamento, não houve melhora na qualidade dos gastos, que passaram progressivamente a ocorrer através de emendas parlamentares. Ademais, o debate sobre a necessidade da reforma da previdência – que se inicia no governo Temer e viria a ser aprovada no governo de Jair Bolsonaro – também foi colocado tendo em vista seus impactos sobre a peça orçamentária. Destacam-se a implementação de novas idades para aposentadoria, o aumento do tempo mínimo de contribuição, a diminuição da taxa de retorno dos benefícios previdenciários para aqueles que recebiam acima do mínimo, o aumento das alíquotas previdenciárias, entre outros.

A reforma trabalhista do governo Temer, por sua vez, tinha como objetivo reduzir o custo do trabalho através da "modernização" e da "redução de custos", o que, na prática, se deu através da flexibilização de contratos e redução do papel desempenhado pelos sindicatos. Apesar de o orçamento fiscal ter sido forçado a se adaptar à urgência imposta pela pandemia de Covid-19 e pelos interesses eleitorais do governo Bolsonaro, a agenda da austeridade estava consolidada como prioridade do então ministro da Fazenda Paulo Guedes – que seguiu com o cerceamento das estatais, a restrição de pagamentos e reposição salarial do funcionalismo público, entre outros.

Tavares (2024) destaca a alta correlação existente, de 2011 a 2019, entre a variação da soma da despesa primária com o orçamento das empresas estatais e com o crescimento econômico, o que permite afirmar que a "contenção dos gastos públicos foi uma das principais causas da estagnação econômica do período" (Tavares, 2024). Adicionalmente, num cenário com desemprego e nível de utilização da capacidade instalada abaixo de 80% entre 2015 e 2021, também não fazia sentido temer por uma inflação de demanda. Havia, na verdade, espaço para que aumentos do gasto

público encontrassem como contrapartida o aumento do emprego e da utilização da capacidade de produção. A inflação, por sua vez, parece ter seu comportamento explicado por fatores que não incluem os gastos públicos.

Como mostram Gomes e Cruz (2022 apud Tavares, 2024), a Dívida Bruta se manteve estável entre 2003 e 2013, quando representou cerca de 56,7% do PIB, e começou a crescer a partir do ano seguinte. A Dívida Líquida, por sua vez, caiu de 54,8% para 33,8% do PIB nesse período e só reverteu tal trajetória a partir de 2016. Para Tavares (2024),

> É sincrônico ao aumento da dívida pública/PIB a desaceleração econômica e posterior recessão e há ao menos dois canais imediatos para isso. Primeiramente, o denominador, ao deixar de crescer, deixa também de frear a ascensão da relação dívida/PIB. Em segundo lugar, o menor crescimento econômico também reduz a arrecadação tributária e impacta o próprio resultado primário. (Tavares, 2024, p. 33)

Para Rossi, Mello e Dweck (2020), tanto entre 2007 e 2014 quanto entre 2014 e 2019 foram os juros nominais que mais contribuíram para o crescimento da dívida, além da péssima performance do crescimento econômico. Ainda para Tavares (2024), a relativa estabilização na trajetória da dívida pública observada em fins dos anos 2020 correlaciona-se com o fim da recessão econômica, com a melhora do desempenho exportador e com a redução da Selic a partir de 2017. Todos esses dados reiteram a posição do autor de que não houve, como se fez acreditar, uma restrição fiscal que tornasse imperativa a adoção de uma agenda austera e que elas "foram, assim, não apenas deletérias em termos sociais, mas também uma 'escolha' que não se impunha por necessidades econômicas objetivas" (Tavares, 2024).

## 4.2. O modelo

### *4.2.1 Especificação e dados*

Tal como definido por Wooldridge (2006), uma sequência de variáveis aleatórias indexadas pelo tempo é chamada de "processo estocástico" – que é um sinônimo de "processo aleatório" – ou "processo de série temporal". Dentro dessas especificações, o Modelo de Defasagens Distribuídas Finitas permite que uma ou mais variáveis afetem a variável y – que é a variável dependente – com defasagens. Levando em conta a natureza dos dados analisados neste estudo, foi adotado esse modelo, que pode ser apresentado da seguinte maneira:

$$y_t = \alpha_0 + \delta_0 z_t + \delta_1 z_{t-1} + \dots \delta_q z_{t-q} + u_t$$

Em que ∂0 representa a propensão de impacto, ou seja, a mudança imediata em y devido ao aumento de uma unidade em z no tempo t; ∂1 é a variação em y um período após o impacto analisado; ∂2 é a variação de dois períodos após esse mesmo impacto, e assim sucessivamente. Se quisermos, de maneira complementar, capturar os efeitos de um aumento permanente de z sobre y, o termo ∂0 + ∂1 representará a propensão de longo prazo – o aumento de y após um período da mudança, e assim por diante.

O atual estudo foi construído no sentido de buscar capturar a forma como aumentos nos gastos sociais e na taxa básica de juros se distribuem entre a população brasileira a partir das perspectivas de gênero e raça. A equação estimada foi a seguinte:

$$Yj = \partial 1\ Gastos\ Sociais\ prop\ PIB\ t + \partial 2\ Selic\ Real\ t + \partial 3\ IBCbr\ t + \in t$$

Em que Yj representa o desemprego relativo de cada grupo estudado (mulheres brancas, mulheres negras, homens negros e homens brancos) e da população brasileira como um todo, obtido a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc). Como variáveis independentes, o modelo considerou a taxa Selic real (reduzida pelo IPCA); o Gasto Social Total em proporção ao PIB; e, também, o Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br). Os dados foram analisados em bases trimestrais entre janeiro de 2012 e dezembro de 2021, seguindo a disponibilidade dos dados divulgados pela PNADc, que começou a ser implementada também em 2012. Ademais, todos os valores foram inflacionados a preços de dezembro de 2021 pelo IPCA.

Uma especificação importante para o modelo é que todas as variáveis foram diferenciadas para a análise. Como mostra Wooldridge (2006), esse é um passo importante para tornar a série estacionária, em que as distribuições de probabilidade são estáveis ao longo do tempo; evitar regressões espúrias, em que as relações estatísticas encontradas, mesmo que significativas, não refletem a relação causal real entre as variáveis; e, finalmente, para modelar a taxa de variação, que pode ser mais interessante para a compreensão da evolução da série do que analisá-la em termos absolutos. Ademais, buscando controlar a volatilidade, todas as variáveis independentes foram transformadas aplicando o logaritmo natural.

Finalmente, como resultados, espera-se que aumentos nos gastos sociais reduzam o desemprego de mulheres e homens negros em dimensão superior às mulheres brancas e, ademais, que o grupo menos afetado por essa variável seja o de homens brancos. De maneira inversa, supomos que a população negra seja a mais afetada por aumentos na taxa Selic real. Finalmente, espera-se que o IBC-Br tenha efeitos positivos para todos os grupos sociais.

### 4.2.2. Resultados

Os resultados encontrados estão indicados nas tabelas abaixo.

**Modelo de Defasagens Distribuídas Finitas aplicado na população brasileira**

```
Time series regression with "numeric" data:
Start = 1, End = 79

Call:
dynlm(formula = diff(prelT) ~ L(diff(log_social_prop_pib), 6) +
    L(diff(log_SeRIpA), 6) + diff(log_IBCbr), data = DadosCompilados_01112024)

Residuals:
      Min        1Q    Median        3Q       Max
-0.035369 -0.000879 -0.000879 -0.000654  0.044043

Coefficients:
                                 Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)                     0.0008786  0.0012841   0.684 0.495966
L(diff(log_social_prop_pib), 6) -0.0327157  0.0100942  -3.241 0.001777 **
L(diff(log_SeRIpA), 6)           0.0008945  0.0020620   0.434 0.665690
diff(log_IBCbr)                 -0.2073932  0.0581701  -3.565 0.000637 ***
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Residual standard error: 0.0114 on 75 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.2091,    Adjusted R-squared:  0.1774
F-statistic: 6.608 on 3 and 75 DF,  p-value: 0.0005059
```

| | diff(prelT) |
|---|---|
| L(diff(log_social_prop_pib), 6) | -0.033*** |
| | (0.010) |
| L(diff(log_SeRIpA), 6) | 0.001 |
| | (0.002) |
| diff(log_IBCbr) | -0.207*** |
| | (0.058) |
| Constant | 0.001 |
| | (0.001) |
| Observations | 79 |
| $R^2$ | 0,209 |
| Adjusted $R^2$ | 0,177 |
| Residual Std. Error | 0.011 (df = 75) |

| | diff(prelT) |
|---|---|
| F Statistic | 6.608*** (df = 3; 75) |
| Notes: | ***Significant at the 1 percent level. |
| | **Significant at the 5 percent level. |
| | *Significant at the 10 percent level. |

Como esperado, os gastos sociais e o índice de atividade econômica nacional têm impactos positivos sobre o mercado de trabalho. Assim, para cada aumento percentual nos gastos sociais e no IBC-Br, são esperadas reduções de 0,0256681 e 0,2133628 no desemprego total, respectivamente. A análise da significância de cada variável permite descartar a hipótese nula, ou seja, de que aumentos em cada um dos componentes analisados não impactam o desemprego. Ademais, apesar de o resultado obtido para a Selic real ter sentido econômico, indicando que elevações na taxa aumentam o desemprego da população brasileira, não é possível descartar a hipótese nula. Esse resultado, inicialmente, coloca em xeque a efetividade do principal mecanismo de política macroeconômica adotado no Brasil atualmente – a política monetária. A análise interseccional auxiliará na solidificação, ou não, dessa hipótese.

**Modelo de Defasagens Distribuídas Finitas aplicado na subamostra Mulheres Negras**

```
Time series regression with "numeric" data:
Start = 1, End = 39

Call:
dynlm(formula = diff(prelM) ~ L(diff(log_SeRIpA), 6) + diff(log_IBCbr) +
    L(diff(log_social_prop_pib), 6), data = DadosMulheres_Negras)

Residuals:
       Min         1Q     Median         3Q        Max
-0.0119401 -0.0028957 -0.0002809  0.0029656  0.0105406

Coefficients:
                                 Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)                     0.0006160  0.0007453   0.826 0.414126
L(diff(log_SeRIpA), 6)          0.0003885  0.0008408   0.462 0.646862
diff(log_IBCbr)                -0.0612371  0.0236973  -2.584 0.014094 *
L(diff(log_social_prop_pib), 6) -0.0149502  0.0041139  -3.634 0.000887 ***
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Residual standard error: 0.004644 on 35 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.3305,    Adjusted R-squared:  0.2731
F-statistic:  5.76 on 3 and 35 DF,  p-value: 0.002601
```

| | diff(prelM) |
|---|---|
| L(diff(log_SeRIpA), 6) | 0.000 |
| | (0.001) |
| diff(log_IBCbr) | -0.061** |
| | (0.024) |
| L(diff(log_social_prop_pib), 6) | -0.015*** |
| | (0.004) |
| Constant | 0.001 |
| | (0.001) |
| Observations | 39 |
| $R^2$ | 0,331 |
| Adjusted $R^2$ | 0,273 |
| Residual Std. Error | 0.005 (df = 35) |
| F Statistic | 5.760*** (df = 3; 35) |
| Notes: | ***Significant at the 1 percent level. |
| | **Significant at the 5 percent level. |
| | *Significant at the 10 percent level. |

## Modelo de Defasagens Distribuídas Finitas aplicado na subamostra Homens Negros

```
Time series regression with "numeric" data:
Start = 1, End = 39

Call:
dynlm(formula = diff(prelH) ~ L(diff(log_SeRIpA), 6) + diff(log_IBCbr) +
    L(diff(log_social_prop_pib), 6), data = DadosHomens_Negros)

Residuals:
       Min         1Q     Median         3Q        Max
-0.0090701 -0.0028396 -0.0006803  0.0028335  0.0140756

Coefficients:
                              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)                  0.0004744  0.0008536   0.556  0.58193
L(diff(log_SeRIpA), 6)       0.0004498  0.0009629   0.467  0.64329
diff(log_IBCbr)             -0.0821461  0.0271392  -3.027  0.00461 **
L(diff(log_social_prop_pib), 6) -0.0044249  0.0047114  -0.939  0.35408
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Residual standard error: 0.005319 on 35 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.2112,    Adjusted R-squared:  0.1436
F-statistic: 3.123 on 3 and 35 DF,  p-value: 0.03813
```

| | diff(prelH) |
|---|---|
| L(diff(log_SeRIpA), 6) | 0.000 |
| | (0.001) |
| diff(log_IBCbr) | -0.082*** |
| | (0.027) |
| L(diff(log_social_prop_pib), 6) | -0.004 |
| | (0.005) |
| Constant | 0.000 |
| | (0.001) |
| Observations | 39 |
| $R^2$ | 0,211 |
| Adjusted $R^2$ | 0,144 |
| Residual Std. Error | 0.005 (df = 35) |
| F Statistic | 3.123** (df = 3; 35) |
| Notes: | ***Significant at the 1 percent level. |
| | **Significant at the 5 percent level. |
| | *Significant at the 10 percent level. |

**Modelo de Defasagens Distribuídas Finitas aplicado na subamostra Mulheres Brancas**

```
Time series regression with "numeric" data:
Start = 1, End = 39

Call:
dynlm(formula = diff(prelM) ~ L(diff(log_SeRIpA), 6) + diff(log_IBCbr) +
    L(diff(log_social_prop_pib), 6), data = DadosMulheres_Brancas)

Residuals:
       Min         1Q     Median         3Q        Max
-0.0087246 -0.0024594 -0.0007423  0.0026526  0.0096896

Coefficients:
                               Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)                   3.533e-04  6.328e-04   0.558  0.58018
L(diff(log_SeRIpA), 6)        4.061e-05  7.138e-04   0.057  0.95495
diff(log_IBCbr)              -1.577e-02  2.012e-02  -0.784  0.43842
L(diff(log_social_prop_pib), 6) -1.027e-02  3.492e-03  -2.940  0.00578 **
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.003943 on 35 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.2095,    Adjusted R-squared:  0.1417
F-statistic: 3.092 on 3 and 35 DF,  p-value: 0.03945
```

| | diff(prelM) |
|---|---|
| L(diff(log_SeRIpA), 6) | 0.000 |
| | (0.001) |
| diff(log_IBCbr) | -0.016 |
| | (0.020) |
| L(diff(log_social_prop_pib), 6) | -0.010*** |
| | (0.003) |
| Constant | 0.000 |
| | (0.001) |
| Observations | 39 |
| $R^2$ | 0,21 |
| Adjusted $R^2$ | 0,142 |
| Residual Std. Error | 0.004 (df = 35) |
| F Statistic | 3.092** (df = 3; 35) |
| Notes: | ***Significant at the 1 percent level. |
| | **Significant at the 5 percent level. |
| | *Significant at the 10 percent level. |

## Modelo de Defasagens Distribuídas Finitas aplicado na subamostra Homens Brancos

```
Time series regression with "numeric" data:
Start = 1, End = 39

Call:
dynlm(formula = diff(prelH) ~ L(diff(log_SeRIpA), 6) + diff(log_IBCbr) +
    L(diff(log_social_prop_pib), 6), data = DadosHomens_Brancos)

Residuals:
       Min         1Q     Median         3Q        Max
-0.0066143 -0.0017961 -0.0005801  0.0018510  0.0089456

Coefficients:
                                Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)                    3.401e-04  5.269e-04   0.646  0.52278
L(diff(log_SeRIpA), 6)         7.781e-05  5.943e-04   0.131  0.89658
diff(log_IBCbr)               -4.867e-02  1.675e-02  -2.906  0.00631 **
L(diff(log_social_prop_pib), 6) -3.291e-03  2.908e-03  -1.132  0.26545
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Residual standard error: 0.003283 on 35 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.2017,    Adjusted R-squared:  0.1332
F-statistic: 2.947 on 3 and 35 DF,  p-value: 0.04618
```

| | diff(prelH) |
|---|---|
| L(diff(log_SeRIpA), 6) | 0.000 |
| | (0.001) |
| diff(log_IBCbr) | -0.049*** |
| | (0.017) |
| L(diff(log_social_prop_pib), 6) | -0.003 |
| | (0.003) |
| Constant | 0.000 |
| | (0.001) |
| Observations | 39 |
| $R^2$ | 0,202 |
| Adjusted $R^2$ | 0,133 |
| Residual Std. Error | 0.003 (df = 35) |
| F Statistic | 2.947** (df = 3; 35) |
| Notes: | ***Significant at the 1 percent level. |
| | **Significant at the 5 percent level. |
| | *Significant at the 10 percent level. |

A dimensão dos impactos de cada variável, como conjecturado previamente, é distinta entre os grupos. Os gastos sociais mostraram contribuir em maior medida para a redução do desemprego de mulheres negras e brancas: nesses grupos, para cada aumento percentual nessa variável, é esperada uma redução do desemprego em 0,0149 e 1,027e-02, respectivamente. Essa variável se mostrou altamente significativa nesses grupos, o que não acontece entre os homens brancos e negros, por exemplo. Apesar de o impacto esperado ser de redução do desemprego nesses grupos, não é possível rejeitar a hipótese nula.

Adicionalmente, os modelos mostraram que variações no Índice Nacional de Atividade Econômica, o IBC-Br, impactam a população negra em maior medida, na dimensão de 0,0821 e 0,0612 para homens e mulheres negras, respectivamente. A população branca, por sua vez, está menos sujeita ao ciclo econômico e, para as mulheres brancas, inclusive, a variável não possui significância estatística.

Os resultados obtidos para a taxa Selic em cada grupo social confirmam a tendência nacional apontada no primeiro modelo e em alguns argumentos trabalhados na revisão bibliográfica deste trabalho. A despeito de seu resultado ter "sentido econômico", indicando que aumentos no patamar dessa taxa terão desdobramentos negativos sobre o nível de desemprego, as significâncias encontradas para essa variável não permitem que se rejeite a hipótese nula. Ou seja, não é possível dizer que aumentos na taxa Selic impactam o nível de desemprego no Brasil.

O valor da estatística F, que mede o quão bem o modelo ajusta os dados em comparação a um modelo sem variáveis independentes, foi significativo em todos os modelos. Pode-se afirmar, portanto, que pelo menos uma das variáveis explicativas escolhidas no modelo tem efeitos significativos sobre a variável dependente. Adicionalmente, empregou-se o teste Breusch-Godfrey, fundamental em regressões com variáveis defasadas (Wooldridge, 2006), para verificar a autocorrelação entre os resíduos dos modelos, que ocorre quando estes não são independentes.

```
> bg_test_T <- bgtest(modelo_total, order = 6)
> print(bg_test)

        Breusch-Godfrey test for serial correlation of order up to 6

data:  modelo_total
LM test = 5.1826, df = 6, p-value = 0.5206

> bg_test_MN <- bgtest(modelo_mulheresN, order = 6)
> print(bg_test)

        Breusch-Godfrey test for serial correlation of order up to 6

data:  modelo_total
LM test = 5.1826, df = 6, p-value = 0.5206

> bg_test_HN <- bgtest(modelo_homensN, order = 6)
> print(bg_test)

        Breusch-Godfrey test for serial correlation of order up to 6

data:  modelo_total
LM test = 5.1826, df = 6, p-value = 0.5206

> bg_test_MB <- bgtest(modelo_mulheresB, order = 6)
> print(bg_test)

        Breusch-Godfrey test for serial correlation of order up to 6

data:  modelo_total
LM test = 5.1826, df = 6, p-value = 0.5206

> bg_test_HB <- bgtest(modelo_homensB, order = 6)
> print(bg_test)

        Breusch-Godfrey test for serial correlation of order up to 6

data:  modelo_total
LM test = 5.1826, df = 6, p-value = 0.5206
```

Nesse teste, a hipótese nula é a de que não há autocorrelação serial nos resíduos, e a hipótese alternativa, por sua vez, é que a autocorrelação serial existe. Como demonstrado anteriormente pelos p-valores, não é possível rejeitar a hipótese nula em nenhum caso, o que significa que podemos concluir que não há evidência de autocorrelação serial significativa nos resíduos até a ordem 6. Esse resultado é importante para o modelo e valida as inferências encontradas.

# 5. Conclusão

Este trabalho procurou verificar como as políticas monetária e fiscal impactaram as desigualdades de gênero e raça, que são históricas e estruturais no Brasil, entre 2011 e 2021. Partiu-se do entendimento que o posicionamento histórico de mulheres e negros (em especial, das mulheres negras) é um componente não desprezível que determina a dimensão desses efeitos.

Nesse sentido, empreendeu-se, primeiro, uma revisão bibliográfica sobre o tema, buscando aglutinar argumentos e reflexões no campo da teoria econômica. Depois, investigou-se o histórico nacional das políticas monetária e fiscal sob a perspectiva de gênero e raça. Num terceiro momento, este trabalho se debruçou sobre o perfil e a evolução dos gastos sociais brasileiros e construiu um modelo que procurou mensurar o impacto das políticas monetária e fiscal – especificamente, a variação dos gastos sociais – sobre o desemprego relativo de homens e mulheres negros e brancos.

Por fim, este estudo teve como objetivo específico construir um modelo e testar empiricamente o impacto da política monetária e fiscal sobre as desigualdades de gênero e raça, utilizando o desemprego relativo interseccional desses grupos como variável indicadora de tais efeitos. Os resultados obtidos apontam para uma maior sujeição das mulheres negras ao ciclo econômico, o que pode estar relacionado à sua posição no mercado de trabalho, na medida em que o grupo ocupa as piores posições. Em momentos de crescimento econômico, portanto, é esperado que elas sejam incorporadas mais intensamente ao mercado de trabalho e, inversamente, nos momentos adversos, serão, provavelmente, as primeiras dispensadas. A não significância do indicador de atividade econômica no grupo de mulheres brancas pode ser entendido à luz de Couto e Brenck (2023): a despeito de terem obtido significância estatística em seu modelo para a taxa de juros, as autoras mostram uma maior presença dessas mulheres nas áreas da educação e saúde, que são, justamente, áreas de maior estabilidade e menor sujeição ao ciclo econômico. Entre os homens, destaca-se a maior participação dos negros na indústria e construção, o que, no modelo, pode ser o fator responsável pelo impacto do IBC-Br quase duas vezes superior à de seus pares brancos.

As variações nos gastos sociais, por sua vez, têm sua importância confirmada na redução das desigualdades de gênero e raça, na medida em que sua ampliação contribui sobremaneira para a redução do desemprego das mulheres – destacadamente das mulheres negras. Entre os homens, esse impacto é de ordem inferior e baixa significância, o que, novamente, supomos estar relacionado ao posicionamento desses indivíduos no mercado de trabalho. Por fim, os resultados encontrados para a taxa Selic reforçam um aspecto da discussão que aqui se propôs levantar, qual seja, sobre a eficácia da política monetária.

Ao analisar a superpopulação relativa que é criada sob o capitalismo brasileiro, Gonzalez (2020) defende que a simultaneidade dos processos de acumulação realizados pelo capital comercial, industrial competitivo e industrial monopolista – sob a hegemonia deste último – criou, aqui, a coexistência de mercados de trabalho distintos e marcados pela alta dispersão salarial. Nessa dinâmica, essa massa se torna extremamente supérflua, e os danos do desemprego e do subemprego incidem justamente sobre ela, e, dessa forma, "[...] gênero e [...] etnicidade são manipulados de modo que, no caso brasileiro, os mais baixos níveis de participação na força de trabalho, 'coincidentemente', pertencem exatamente às mulheres e à população negra" (Gonzalez *et al*., 2020).

Da interação entre os distintos sistemas nascem padrões específicos de integração social e, nesse contexto, o racismo, enquanto articulação ideológica e conjunto de práticas, estabelece uma divisão racial do trabalho que é partilhada por todas as formações socioeconômicas capitalistas e multirraciais contemporâneas. Assim, mesmo os brancos sem propriedades se beneficiam de tal dinâmica, afinal,

> enquanto o capitalista branco se beneficia diretamente da exploração ou superexploração do negro, a maioria dos brancos recebe seus dividendos do racismo, a partir de sua vantagem competitiva no preenchimento das posições que, na estrutura de classes, implicam as recompensas materiais e simbólicas mais desejadas. (Gonzalez *et al*., 2020, p.29)

Os resultados encontrados no presente trabalho refletem essa dinâmica. Este estudo procurou, portanto, demonstrar, em linha com Couto e Brenck (2023), que as políticas monetária e fiscal não são neutras quando analisada sob as lentes de gênero e raça, que se colocam, assim, como variáveis essenciais a serem consideradas na formulação de políticas públicas.

## Referências

ALCINO, F.; CÂMARA, N.; VERNENGO, M. Fiscal policy and the Washington Consensus: a Post Keynesian perspective. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 27(2), 333-343, 2014.

ALMEIDA, S. Racismo e economia. In: ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019, p. 118-154.

AMITRANO, C. R.; VASCONCELOS, L. Income distribution, inflation and economic growth: a post-keynesian approach. **Panoeconomicus**, v.66(3), 277-306, 2019.

ASSIS, M. L.; DEOS, S. O Brasil exerce sua soberania monetária? Uma análise da política macroeconômica brasileira de 2011 a 2022 à luz da MMT. In: XXVIII Encontro Nacional de Economia Política, 2023, Maceió. **Anais do XXVIII Encontro Nacional de Economia Política**, 2023. v. 1. p. 1-20.

BRAUNSTEIN, E.; BOUHIA, R.; SEGUINO, S. Social reproduction, gender equality and economic growth. **Cambridge Journal of Economics**, v. 44(1), 129-156, 2020.

CARLOTO, C. M. Condicionalidades nos programas de transferência de renda e autonomia das mulheres. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 188, n. 2, p. 121-130, 2012.

CARVALHO, F. J. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, p. 7-25, 2008.

COUTO, P.; BRENCK, C. Monetary Policy and the Gender and Racial Employment Dynamics in Brazil. **Levy Economics Institute of Bard College**, (1016), p. 1-35, fev. 2023.

DWECK, E.; ROSSI, P.; MELLO, G. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. **Economia pós-pandemia**: desmontando mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. C.; BRESSER-PEREIRA, L. C. Monetary policy in Brazil in pandemic times. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 42(1), p.150-171, 2022.

GONZALEZ, L. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2020.

KEYNES, J. M. Breve tratado sobre la reforma monetaria. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

LAVINAS, L.; SIMÕES, A. Social policy and structural heterogeneity in Latin America: the turning point of the 21st century. **Revista de Economia Contemporanea**, v. 21(2), p. 1-35, 2016.

LIMA, M.; RIOS, F.; FRANÇA, D. Articulando gênero e raça: a participação das mulheres negras no mercado de trabalho (1995-2009). In: MARCONDES, M. M. *et al*. **Dossiê mulheres negras**: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. Brasília: Ipea, 2013.

LING, M.; SILVERWOOD-COPE, K. **Fugindo do jogo para ganhar**: o peso dos gastos tributários. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

OLIVEIRA, F. A.; BIASOTO, G. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e fortalecimento da federação. In: AFONSO, J. R. *et al*. (Orgs.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

OLIVEIRA, J. G. A.; SUGAHARA, R. N.; VIEIRA, B. E. Política fiscal em modelos pós-keynesianos de crescimento e distribuição: uma revisão teórica. **Informe Econômico (UFPI)**. 2021.

OSORIO, R. G. **A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021 (Texto para Discussão n. 2567).

PASSOS, L.; CARDOMINGO, M. R.; SILVEIRA, F. G. **Impactos distributivos da tributação e das transferências monetárias públicas**: um olhar sobre gênero e raça. Brasília: Instituto de Estudos Econômicos, 2023.

ROBINSON, J. **Joan Robinson**: Writings on Economics. v. 4. Grã-Bretanha: Palgrave, 1969.

ROCHON, L. P.; SETTERFIELD, M. Interest rates, income distribution, and monetary policy dominance: Post Keynesians and the "fair rate" of interest**. Journal of Post Keynesian Economics**, v. 30, p. 13-42, 2007.

ROCHON, L. P. The state of Post Keynesian interest rate policy: where are we and where are we going? **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 30, p. 3-11, 2007.

ROMERO, G. M. The Origins of Monetary Policy and Income Distribution in Post-Keynesian Thought. **Monetary Policy Institute Blog**, 2023. Disponível em: The Origins of Monetary Policy and Income Distribution in Post-Keynesian Thought | by Monetary Policy Institute Blog | Mar, 2023 | Medium. Acesso em: 5 abr. 2023.

REGRESSÃO linear múltipla. [Locução de]: Alexandre Gori Maia. *[S. l.]*: Econometria Prof. Gori, 16 mar. 2021. 1 vídeo (17 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=R7zCl4FKkBM. Acesso em: 4 maio 2024.

SALVADOR, E.; YANNOULAS, S. Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça. **Feminismos**, v. 1, p. 2-28, 2013.

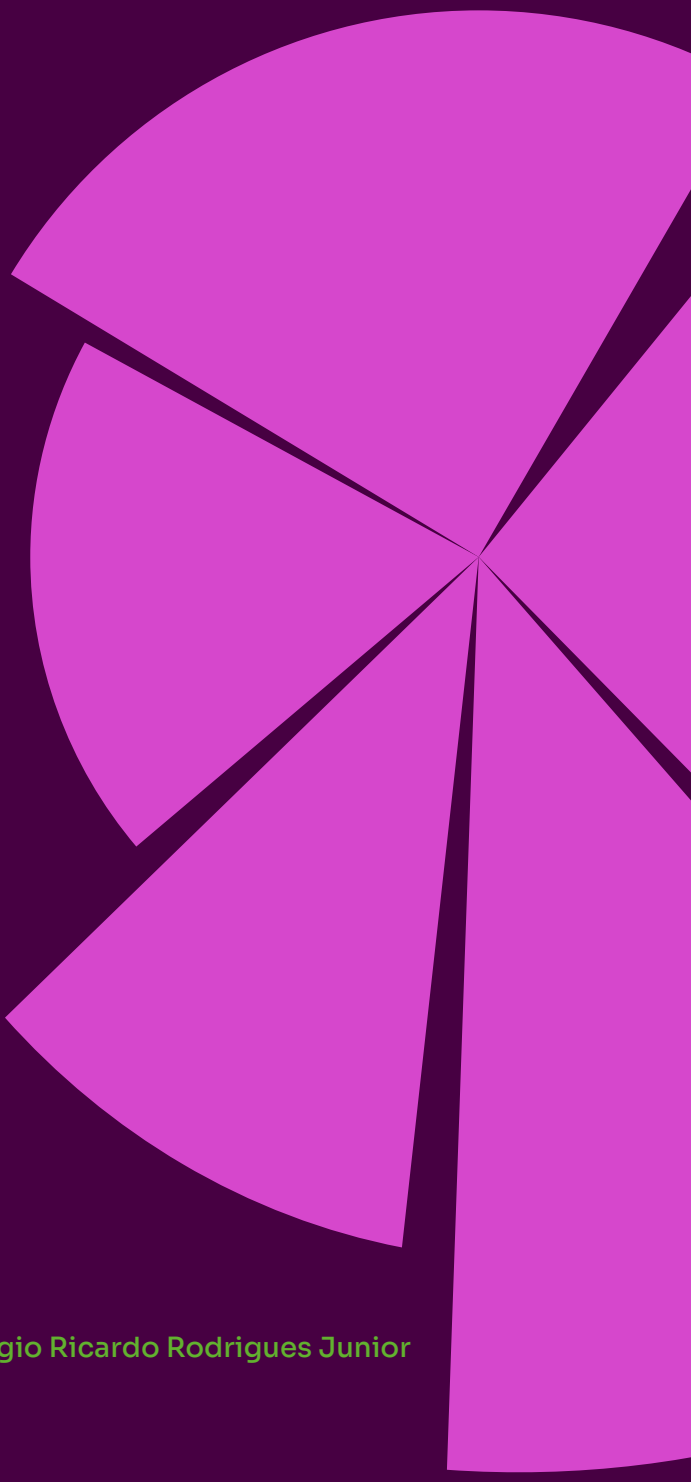
TAVARES, J. M. H. **Mecanismos, resultados e restrições das políticas econômicas do período 2015-2022**: a escolha pela austeridade fiscal. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Texto para discussão sobre desenvolvimento, n. 2. Rio de Janeiro, 2024.

TCHERNEVA, P. R. Reorienting fiscal policy: a bottom-up approach. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 37, p. 43-66, 2014.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria** – uma abordagem moderna. São Paulo: Editora Thomson, 2006.

# Justiça climática e reconhecimento orçamentário:

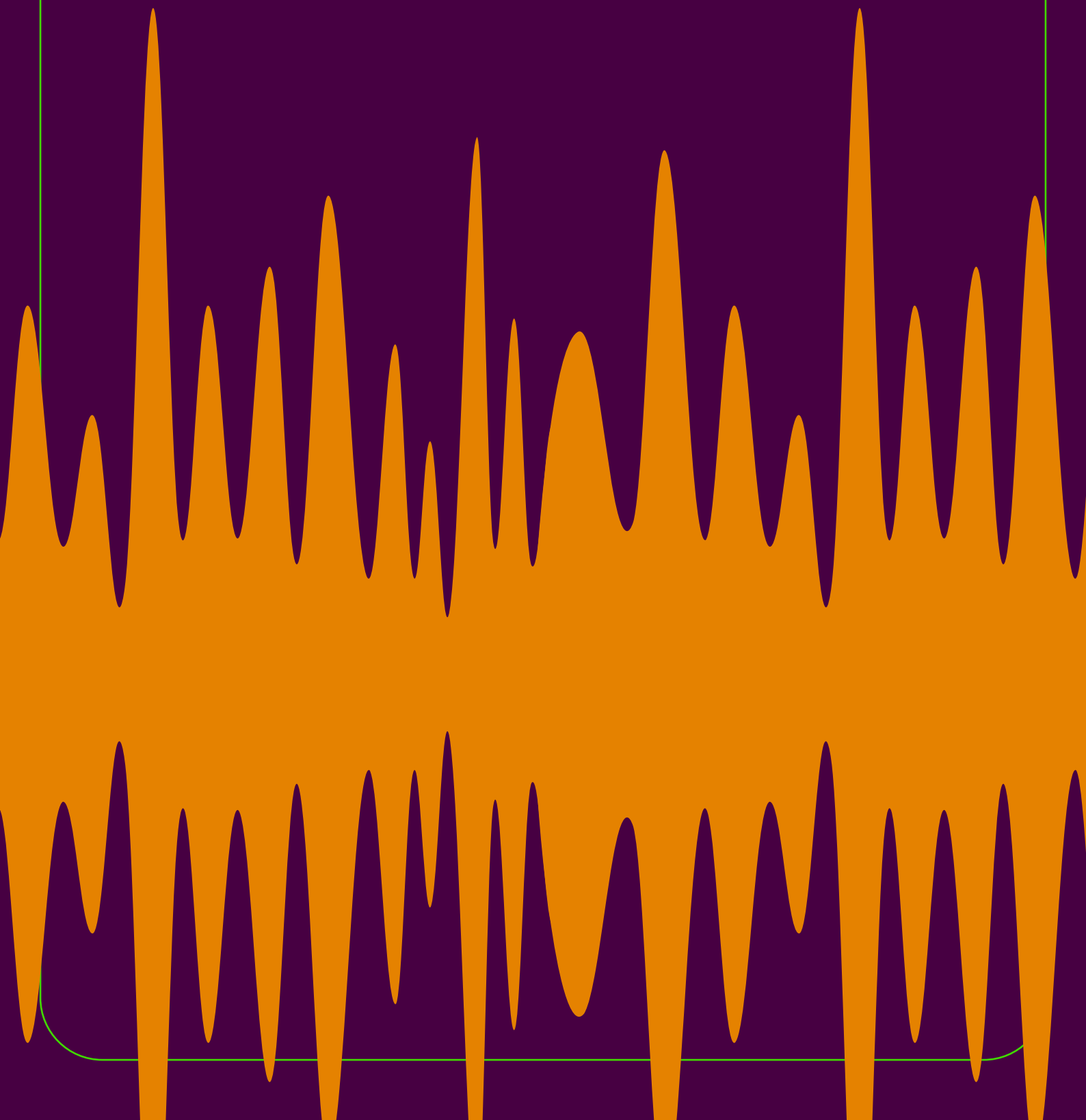
*o Pagamento por Serviços Ambientais como política para os povos indígenas no Brasil*



Sérgio Ricardo Rodrigues Junior

# Sérgio Ricardo Rodrigues Junior

é bacharel em Direito pela FGV Direito SP e mestrando em Gestão e Políticas Públicas pela FGV EAESP. Tem experiência no setor público, com atuação em políticas públicas, governança institucional, orçamento público, meio ambiente, regulação e controle externo. Sua trajetória combina prática institucional e pesquisa aplicada em temas relacionados à Estado, desenvolvimento e políticas públicas. Seus interesses de pesquisa concentram-se nas relações entre capacidades estatais, governança pública, regulação, desigualdades e desenvolvimento.



SUBTEMA

Orçamento público, democracia, garantia de direitos e justiça climática

## Resumo

O artigo analisa o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de justiça climática orientado à inclusão dos povos indígenas nas políticas públicas ambientais. Argumenta-se que, para além da lógica compensatória, o PSA pode operar como política redistributiva e de reconhecimento cultural. Com base em referenciais teóricos e na análise do programa paulista Guardiões da Floresta, propõe-se uma inflexão normativa e institucional na formulação de uma política nacional de PSA com centralidade indígena.

## Palavras-Chave

Pagamento por Serviços Ambientais; Justiça climática; Povos indígenas; Orçamento público; Reconhecimento cultural

# Introdução

Nas últimas décadas, o avanço da crise climática e a intensificação das pressões sobre os ecossistemas naturais colocaram em evidência a necessidade de políticas públicas capazes de conciliar conservação ambiental e justiça social. Em contextos marcados por desigualdades estruturais, como o Brasil, tal conciliação passa, necessariamente, pelo reconhecimento da centralidade dos povos indígenas na proteção dos bens comuns naturais e pelo enfrentamento de sua histórica exclusão dos instrumentos de gestão ambiental e redistribuição orçamentária.

Entre as ferramentas que emergiram como promissoras nesse campo, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) vem ganhando destaque por seu potencial de alinhar incentivos econômicos à preservação ecológica. Concebido originalmente como instrumento baseado na lógica das externalidades positivas, o PSA foi incorporado por diferentes países a partir de arranjos institucionais diversos, refletindo tanto as condições locais quanto as disputas políticas em torno da valorização dos serviços ecossistêmicos. No Brasil, a institucionalização do PSA culminou com a promulgação da Lei nº 14.119/2021, que reconhece a possibilidade de pagamentos a povos indígenas e comunidades tradicionais, mas cuja implementação ainda está distante de assegurar efetiva inclusão desses sujeitos na política ambiental.

Este artigo parte da hipótese de que o PSA, quando orientado por princípios de justiça climática, pode constituir não apenas uma ferramenta de incentivo à conservação, mas também uma política pública redistributiva, ancorada no reconhecimento de saberes, práticas e formas de organização social historicamente marginalizadas. A partir da análise do instrumento PSA e de sua aplicação a povos indígenas, com ênfase na experiência paulista do programa Guardiões da Floresta, busca-se demonstrar que a inclusão desses grupos em esquemas de PSA exige uma inflexão normativa, institucional e epistemológica – capaz de deslocar o eixo da política ambiental da lógica tecnocrática e individualizante para uma abordagem territorial, coletiva e intercultural.

O argumento central desenvolvido ao longo do artigo é que a ausência de programas nacionais de PSA voltados especificamente a povos indígenas configura uma forma de exclusão orçamentária ambiental. A estrutura vigente, centrada em propriedades privadas e critérios homogêneos de valoração, revela-se incompatível com os modos de vida indígenas, que operam com base em formas coletivas de manejo, espiritualidade ecológica e vínculos ancestrais com o território. Ao ignorar essas singularidades, o PSA tradicional não apenas falha em reconhecer os verdadeiros provedores de serviços ambientais no país, como também perpetua a invisibilidade desses sujeitos nos orçamentos públicos e nos processos decisórios do Estado.

Para desenvolver esse argumento, o texto se estrutura em cinco capítulos. O segundo capítulo apresenta os fundamentos teóricos e legais do instrumento PSA, sua origem e as limitações econômicas de sua aplicação ao setor agroexportador. O terceiro capítulo propõe uma releitura do PSA como política pública voltada à equidade e ao reconhecimento dos povos indígenas, articulando dados demográficos, marcos jurídicos e elementos culturais. O quarto capítulo analisa a experiência do programa

PSA Guardiões da Floresta, desenvolvido no estado de São Paulo, como exemplo concreto de aplicação territorialmente situada. Por fim, o quinto capítulo propõe caminhos para a formulação de uma política nacional de PSA com centralidade nos povos indígenas, a partir de cinco eixos estruturantes.

Ao final, pretende-se demonstrar que o PSA pode e deve ser um instrumento de justiça climática com potência redistributiva, capaz de contribuir para a reparação histórica, a valorização cultural e a sustentabilidade de formas de vida profundamente conectadas à preservação dos ecossistemas – desde que estruturado com participação ativa, respeito às singularidades e compromisso com a transformação institucional do Estado brasileiro.

## 1. PSA, justiça climática e o desafio da inclusão dos povos indígenas nas políticas públicas ambientais

A intensificação da crise climática global tem exigido uma renovação profunda das políticas ambientais, especialmente em contextos de desigualdade estrutural como o brasileiro. Mais do que apenas mitigar os efeitos das mudanças do clima, políticas públicas eficazes devem enfrentar os padrões históricos de exclusão que marcaram a gestão dos recursos naturais e a distribuição de benefícios ambientais. Nesse cenário, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) emerge como instrumento promissor por seu potencial ecológico e por permitir a incorporação de princípios de justiça climática e reparação histórica.

A literatura especializada sobre justiça ambiental, como a desenvolvida por Schlosberg e Collins (2014), demonstra que os impactos ambientais tendem a recair de forma desproporcional sobre populações vulnerabilizadas, como as comunidades indígenas. A justiça climática, nesse sentido, não se restringe apenas à equidade distributiva, mas também incorpora também dimensões de reconhecimento e participação. Trata-se de garantir que grupos historicamente marginalizados, além de serem beneficiários das políticas, tenham voz ativa na formulação, execução e monitoramento das ações climáticas.

No caso brasileiro, os povos indígenas atuam como verdadeiros guardiões de biomas estratégicos à regulação climática global, como a Amazônia e o Cerrado. No entanto, o acesso desses povos a políticas públicas ambientais, incluindo os mecanismos de PSA, é limitado por arranjos normativos e institucionais pensados para propriedades privadas, contratos individualizados e métricas economicistas. Ao reproduzir lógicas excludentes, o PSA tradicional desconsidera os modos de vida, os sistemas consuetudinários de gestão e as relações espirituais com o território que caracterizam a vivência indígena.

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 2002, estabelece que os povos indígenas têm direito a definir suas próprias prioridades de desenvolvimento, bem como a participar plenamente da formulação e implementação de programas que os afetem diretamente (OIT, 1989). Essa normatividade internacional impõe obrigações claras ao Estado brasileiro quanto à consulta prévia, ao respeito às especificidades culturais e à adoção de medidas especiais para garantir a integridade desses povos – inclusive por meio da destinação equitativa de recursos públicos.

Ademais, conforme destaca Schlosberg (2014), a justiça climática deve ser compreendida como uma resposta estruturante às vulnerabilidades acumuladas por populações que foram historicamente privadas de proteção estatal e submetidas a impactos ambientais adversos. No contexto indígena, isso inclui tanto a sub-representação nos processos decisórios quanto a invisibilidade orçamentária, agravada por décadas de negligência e subfinanciamento das políticas voltadas a esses grupos (Silva; Lunelli, 2020).

A inclusão efetiva dos povos indígenas nos esquemas de PSA, portanto, requer uma inflexão normativa e institucional que vá além da mera previsão legal de elegibilidade. Implica reconhecer o território como espaço de vida coletiva, não como ativo econômico individualizável; valorizar os saberes ecológicos tradicionais como formas legítimas de conhecimento; e garantir que os recursos públicos destinados à conservação ambiental sejam redistribuídos com base em critérios de justiça histórica, cultural e social.

A ausência de programas nacionais de PSA voltados especificamente aos povos indígenas configura, assim, não apenas uma lacuna técnica ou administrativa, mas também uma expressão de injustiça climática estrutural. Como argumentam Fraser (2009) e Honneth (2009), políticas que ignoram as formas de vida coletivas, os valores simbólicos e os direitos de autodeterminação de grupos subalternizados contribuem para sua contínua desvalorização no espaço público. No caso brasileiro, essa exclusão se materializa tanto na sub-representação política quanto na alocação desigual de recursos climáticos no orçamento público.

Reconhecer os povos indígenas como sujeitos centrais da política ambiental brasileira exige, portanto, uma transformação epistêmica do PSA. Trata-se de substituí-lo, enquanto modelo tecnocrático e patrimonialista, por um instrumento territorializado, intercultural e redistributivo – ancorado em princípios de justiça climática e alinhado aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

# 2. O PSA como instrumento de política pública: fundamentos, marcos legais e evidências de impacto

## 2.1. Origens e fundamentos do PSA

A concepção do PSA está associada à busca por instrumentos inovadores que combinem conservação ambiental, reconhecimento de externalidades e incentivos econômicos. Em termos conceituais, o PSA pode ser definido como uma transação voluntária na qual um serviço ambiental bem definido – ou um uso da terra que gere tal serviço – é remunerado por pelo menos um comprador, desde que a prestação do serviço seja efetivamente garantida (Wunder, 2005 apud Pagiola; Von Glehn; Taffarello, 2013). Trata-se, portanto, de um mecanismo baseado no princípio da condicionalidade, no qual os pagamentos estão vinculados ao fornecimento demonstrável de benefícios ambientais.

Essa concepção está ancorada na teoria econômica das externalidades, particularmente na formulação de Pigou (1920), que defende a intervenção do Estado por meio de subsídios ou tributos como forma de internalizar efeitos sociais não precificados pelas decisões individuais. Aplicado à esfera ambiental, o PSA representa uma tentativa de monetizar externalidades positivas, reconhecendo o valor de ecossistemas conservados e incentivando comportamentos ambientalmente sustentáveis (Pattanayak; Wunder; Ferraro, 2010; Cooper, 2003).

Do ponto de vista histórico, há controvérsias quanto à origem dos programas de PSA. Embora a literatura latino-americana frequentemente cite o programa costarriquenho de 1997 como marco inaugural, com a criação do *Programa de Pago por Servicios Ambientales* (PPSA), financiado por um imposto sobre combustíveis fósseis (Pagiola; Platais, 2007; Costa; Loureiro, 2024), outras análises apontam os Estados Unidos como precursor. De acordo com Pereira e Sobrinho (2017), o *Conservation Reserve Program* (CRP), implementado pelo governo norte-americano em 1985, já operava de modo semelhante ao PSA, ao remunerar proprietários rurais pela adoção de práticas de conservação do solo em áreas agrícolas vulneráveis. Um dos exemplos mais emblemáticos dessa lógica é o caso de Nova York, que, em vez de construir uma estação de tratamento de água, optou por preservar a bacia hidrográfica de Catskill por meio de acordos financeiros com os produtores rurais da região – gerando uma economia estimada em sete vezes o valor inicialmente investido.

A disseminação dos programas de PSA ao redor do mundo seguiu diferentes caminhos, com adaptações institucionais e culturais em cada país. Na América Latina, além da Costa Rica, destacam-se as experiências nacionais do México, que consolidou seu *Programa Nacional de PSA* em 2006, com foco na conservação de bacias hidrográficas e biodiversidade, e do Equador, com a criação do *Fondo de Protección del Agua* (FONAG) na cidade de Quito. Outros exemplos relevantes incluem o programa sul-africano *Working for Water*, iniciado em 1995, e os mecanismos de *eco-compensation* desenvolvidos pela China a partir dos anos 2000, que associam PSA à política de reassentamento ecológico e compensação intergovernamental (Pereira; Sobrinho, 2017).

No Brasil, as primeiras experiências locais datam de 2006, com destaque para os programas Conservador das Águas, em Extrema (MG), e Ecocrédito, em Montes Claros (MG). Iniciativas estaduais e federais se multiplicaram a partir de então, culminando na aprovação da Lei nº 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). A lei define os serviços ambientais como "atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos" (Brasil, 2021) e prevê a utilização de pagamentos monetários e não monetários, com prioridade para povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares (Costa; Loureiro, 2024).

Os programas de PSA no Brasil combinam diversas fontes de financiamento – públicas, privadas e mistas – e distintas modalidades operacionais, variando desde o pagamento direto ao provedor até esquemas híbridos de arrendamento e cooperação técnica. De forma geral, as iniciativas brasileiras se inserem em dois modelos predominantes: os financiados por usuários diretos dos serviços ecossistêmicos, como ocorre em programas de proteção hídrica, e os financiados por entes estatais, em que o Estado assume a função de agente redistributivo e financiador de bens públicos ambientais (Pagiola; Platais, 2007; Pereira; Sobrinho, 2017).

Essa multiplicidade de experiências reforça a ideia de que o PSA não é um instrumento estático, mas um arcabouço conceitual e normativo em constante evolução, que se adapta aos contextos sociais, ecológicos e institucionais em que é implementado. Ao compreender o PSA como uma política pública em disputa – e não apenas como um mecanismo de mercado – abrem-se caminhos para uma agenda mais robusta de justiça ambiental e reconhecimento de saberes tradicionais.

## 2.2. Limites econômicos do PSA para o setor agroexportador

Apesar da crescente disseminação dos programas de PSA no Brasil e no mundo, há restrições importantes quanto à sua eficácia como política pública em áreas dominadas por atividades agropecuárias intensivas. O próprio desenho econômico do PSA parte da premissa de que agentes privados são incentivados a conservar se recebem compensações financeiras compatíveis com o custo de oportunidade da terra. Isso impõe um obstáculo estrutural à adoção do PSA em regiões de elevado valor produtivo.

Como demonstram Pagiola, Von Glehn e Taffarello (2013), o pagamento só será efetivo para promover mudança de comportamento se for superior ao lucro potencial da atividade alternativa – no caso do agronegócio, frequentemente vinculado à produção de *commodities* com alta rentabilidade. Nessas condições, os valores praticados pelos programas de PSA – com médias variando entre R$ 100 e R$ 250 por hectare/ano – tornam-se economicamente pouco atrativos frente aos ganhos obtidos com a produção de soja, milho, pecuária intensiva ou outras formas de uso intensivo da terra.

Essa limitação, muitas vezes, relega os programas de PSA a áreas de menor valorização fundiária ou já relativamente conservadas, dificultando sua implementação nas zonas de maior pressão ambiental. Como alertam os próprios formuladores de programas estaduais, como o Reflorestar, no Espírito Santo, o desafio de atingir áreas degradadas

ou passíveis de desmatamento esbarra nos altos custos de restauração, na resistência dos proprietários e na dificuldade de concorrer com os incentivos estruturais dados à produção agrícola (Pagiola; Von Glehn; Taffarello, 2013).

Mesmo quando há disponibilidade orçamentária, a efetividade ambiental dos programas pode ser comprometida por problemas de adicionalidade. Como aponta Wunder (2007), um programa de PSA só gera impacto real quando promove a conservação de uma área que, na ausência do pagamento, seria convertida a outro uso. No entanto, parte significativa das áreas elegíveis ou contratadas nos programas brasileiros já possui baixa probabilidade de conversão ou está legalmente protegida, o que reduz seu potencial de efetividade.

Ademais, os programas voltados à restauração enfrentam barreiras ainda mais significativas. O custo médio para a recuperação de vegetação nativa pode ultrapassar R$ 30 mil por hectare, como no caso do projeto Guandu, no estado do Rio de Janeiro, o que torna sua replicação em larga escala inviável sem fontes robustas e contínuas de financiamento (Pagiola; Von Glehn; Taffarello, 2013). Essa realidade impõe limites concretos ao uso do PSA como mecanismo de indução à restauração em territórios prioritários.

Estudo recente com base em análise geoespacial na Mata Atlântica mostrou que, embora os programas de PSA tenham impacto positivo na recuperação ambiental de propriedades, seus efeitos ainda são limitados em escala e variam conforme a modalidade de pagamento adotada. Os programas que remuneram melhorias no uso do solo apresentaram maior impacto na recuperação de áreas do que aqueles voltados apenas à proteção (Cerveira *et al*., 2024). No entanto, não houve evidência de impacto significativo na redução da degradação ambiental, revelando um desequilíbrio entre os incentivos à recuperação e os desincentivos à destruição.

Do ponto de vista econômico, a eficácia do PSA depende, portanto, não apenas de sua capacidade de gerar incentivos atrativos frente à rentabilidade agrícola, mas também de uma arquitetura institucional que consiga alinhar os objetivos de conservação com os interesses econômicos dos atores envolvidos. Ainda que os Pagamentos por Serviços Ambientais sejam, em sua origem, inspirados na lógica coaseana de negociação voluntária de externalidades, sua aplicação concreta revela limites relevantes. Na prática, operam por meio de arranjos institucionais híbridos, em que o Estado exerce papel central na coordenação e no financiamento, dada sua capacidade de mobilizar recursos e agir em nome de interesses coletivos (Melges; Figueiredo Neto; Benini, 2020).

Dessa forma, há consenso na literatura de que os programas de PSA, quando mal calibrados ou restritos à lógica de mercado, têm eficácia limitada para enfrentar os desafios estruturais da mudança no uso da terra e da conservação ambiental em escala nacional (Dutra *et al*., 2024). Além disso, o PSA apresenta desvantagens estruturais frente à volatilidade dos preços das *commodities* agrícolas no cenário internacional. Em contextos de alta nas cotações de soja, milho ou carne bovina, por exemplo, o valor econômico da terra se eleva rapidamente, tornando ainda mais desproporcional a comparação entre os ganhos potenciais da produção e os valores oferecidos

pelos programas de PSA. Esse descompasso indica uma fragilidade adicional do instrumento como estratégia indutora de conservação no agro intensivo, cuja lógica produtiva opera com base em escalas industriais, financiamento bancário e mercados globalizados. A volatilidade, portanto, não apenas aumenta o custo de oportunidade da conservação, como impõe riscos à previsibilidade de políticas baseadas em pagamentos fixos e de longo prazo.

Nesse sentido, o PSA revela-se uma ferramenta promissora quando voltada a territórios e populações que já atuam como guardiões do meio ambiente, oferecendo uma via de reconhecimento institucional e redistribuição de recursos públicos – conforme será explorado no próximo item.

## 2.3 O potencial do PSA para povos indígenas: equidade, reconhecimento e redistribuição

Se os limites econômicos do PSA comprometem sua eficácia como instrumento de indução à conservação em regiões de alta rentabilidade agrícola, por outro lado, esse mesmo mecanismo mostra-se particularmente promissor quando voltado a comunidades historicamente engajadas na proteção ambiental, como os povos indígenas. Nesses territórios, o custo de oportunidade da terra é mais compatível com os valores praticados pelos programas, e os impactos socioambientais da política tendem a ser significativamente mais expressivos.

Em primeiro lugar, há uma compatibilidade estrutural entre o modo de vida indígena e os objetivos do PSA. Os povos originários são reconhecidos constitucionalmente como sujeitos de direitos territoriais (art. 231 da Constituição de 1988), e suas práticas tradicionais se baseiam em uma relação equilibrada com os ecossistemas. Estudos do Instituto Socioambiental (ISA) demonstram que os territórios indígenas apresentam, de forma sistemática, os menores índices de desmatamento da Amazônia Legal, mesmo quando comparados a unidades de conservação. Essa atuação, contudo, ocorre sem remuneração ou reconhecimento estatal sistemático – descortinando uma lacuna histórica que pode ser em parte corrigida por meio de políticas públicas como o PSA.

A Lei nº 14.119/2021, ao instituir a PNPSA, reconhece como prioridade o atendimento a povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares (art. 5º, § 2º). No entanto, conforme apontam Costa e Loureiro (2024), essa prioridade legal ainda carece de efetiva implementação orçamentária e de regulamentações específicas que viabilizem o acesso desses grupos aos programas existentes. O estudo de Soares e Paixão (2022) reforça esse diagnóstico ao evidenciar que, mesmo em programas voltados a comunidades tradicionais, como o PSA Guardiões da Floresta, os entraves operacionais – como a exigência de planos técnicos complexos e a ausência de apoio estatal – comprometem a efetividade e inclusão dos povos beneficiários.

Além da baixa inclusão nos programas e da fragilidade institucional, há críticas substanciais à lógica predominante na política nacional de PSA. Segundo Maués e Melo (2022), o arcabouço da PNPSA, ao incorporar princípios mercadológicos e modelos contratuais de adesão, tende a desconsiderar a complexidade sociocultural

dos territórios tradicionais, impondo exigências que podem inviabilizar a continuidade de práticas como agricultura de subsistência, manejo florestal comunitário ou pesca artesanal. A ausência de protocolos de consulta livre, prévia e informada – conforme exigido pela Convenção 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* supralegal – reforça o risco de violação de garantias democráticas, territoriais e existenciais dessas populações.

Nesse sentido, o PSA pode ser compreendido como instrumento de justiça redistributiva e de reparação histórica, indo além de uma simples ferramenta de política ambiental. A destinação de recursos públicos a povos indígenas por serviços que já vêm sendo prestados há séculos – como a conservação da biodiversidade, o sequestro de carbono, a proteção de nascentes e o uso sustentável do solo – atua tanto no plano econômico quanto no simbólico. É uma política que reconhece, valoriza e fortalece formas de existência que historicamente foram marginalizadas e invisibilizadas pelas políticas de desenvolvimento.

A literatura internacional tem avançado na defesa de instrumentos de reconhecimento climático (Fraser, 2009; Schlosberg, 2007) voltados não apenas à mitigação dos efeitos da crise ambiental, mas também à reparação de desigualdades ecológicas e territoriais que afetam de forma desproporcional povos e comunidades racializados. No contexto brasileiro, autores como Honneth (2009) e Maués e Melo (2022) sustentam que o reconhecimento não deve ser apenas simbólico, mas incorporado aos processos institucionais e às estruturas decisórias do Estado. Isso implica, no caso do PSA, garantir que a participação das comunidades indígenas e tradicionais não seja apenas consultiva, mas deliberativa – com poder de definir prioridades, avaliar métricas e negociar os termos da política em seus territórios.

A ausência de representatividade e a aplicação homogênea de critérios técnicos em contextos culturalmente diversos, além de limitarem a efetividade da política, podem configurar racismo ambiental, como alertam Santos *et al*. (2016). A construção de políticas públicas para comunidades tradicionais deve reconhecer a singularidade de seus modos de vida, saberes e relações com a natureza, evitando soluções que partam de fora para dentro, sob pena de reforçar processos de invisibilização e dependência.

Por fim, experiências como o programa Guardiões da Floresta mostram que é possível construir arranjos institucionais mais próximos da lógica territorial dos povos indígenas, desde que haja apoio técnico, financiamento contínuo e respeito à governança interna das comunidades. Em um contexto de crise climática e disputas territoriais, o PSA voltado a povos indígenas representa uma via potente para consolidar um novo pacto ambiental que una justiça distributiva, respeito à diversidade cultural e proteção dos ecossistemas.

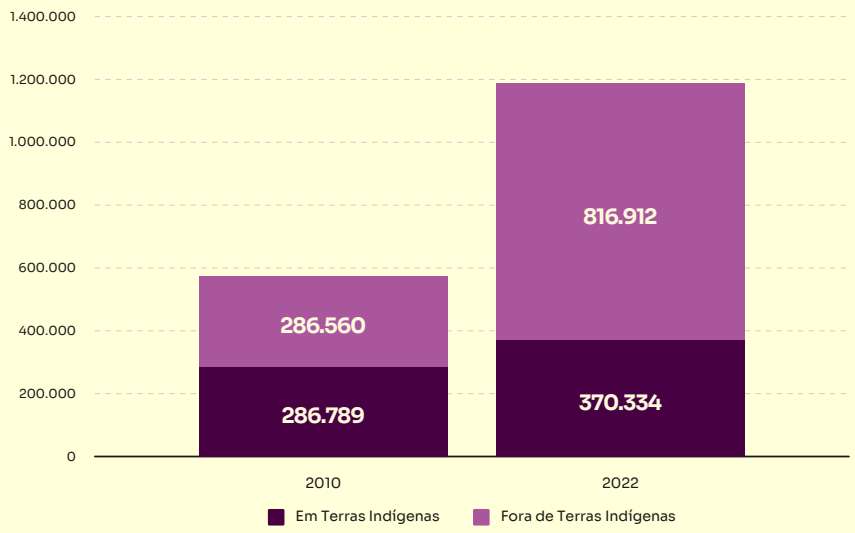
# 3. Povos indígenas e o PSA como política de justiça redistributiva e reconhecimento cultural

O PSA, embora consolidado como instrumento legítimo para a conservação ambiental no Brasil, tem sido subaproveitado em seu potencial redistributivo. Este capítulo propõe reinterpretar o PSA como política pública de justiça climática e territorial, centrando-se nas populações indígenas a partir de três eixos interligados: (i) dados demográficos e a nova geografia da população indígena; (ii) retração orçamentária e desafios da estrutura institucional indigenista; e (iii) o PSA como oportunidade concreta de reparação histórica, valorização cultural e redistribuição fiscal.

## 3.1. Dados demográficos e a nova geografia da população indígena

A análise demográfica da população indígena sempre se mostrou desafiadora. A ausência de dados específicos, o difícil acesso a comunidades tradicionais e a exclusão social desses povos no Brasil figuraram como grandes empecilhos para a consolidação de informações e relatórios sobre essa parcela da população. No entanto, nas últimas duas décadas, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem conseguido captar dados essenciais sobre pessoas autodeclaradas indígenas, sendo o Censo 2022 a mais recente publicação. De acordo com esse levantamento, a parcela da população residente de 15 anos ou mais que se autoidentifica como indígena passou de 573.349 indivíduos, em 2010, para 1.187.246, em 2022, representando um aumento de 107% em 12 anos. Ainda, percebe-se uma mudança significativa na composição da população indígena, com crescimento expressivo de pessoas indígenas habitando fora de terras indígenas. Em 2010, esse número era de 286.560; já em 2022, 816.912 pessoas indígenas residiam fora desses territórios, conforme mostra a tabela a seguir:

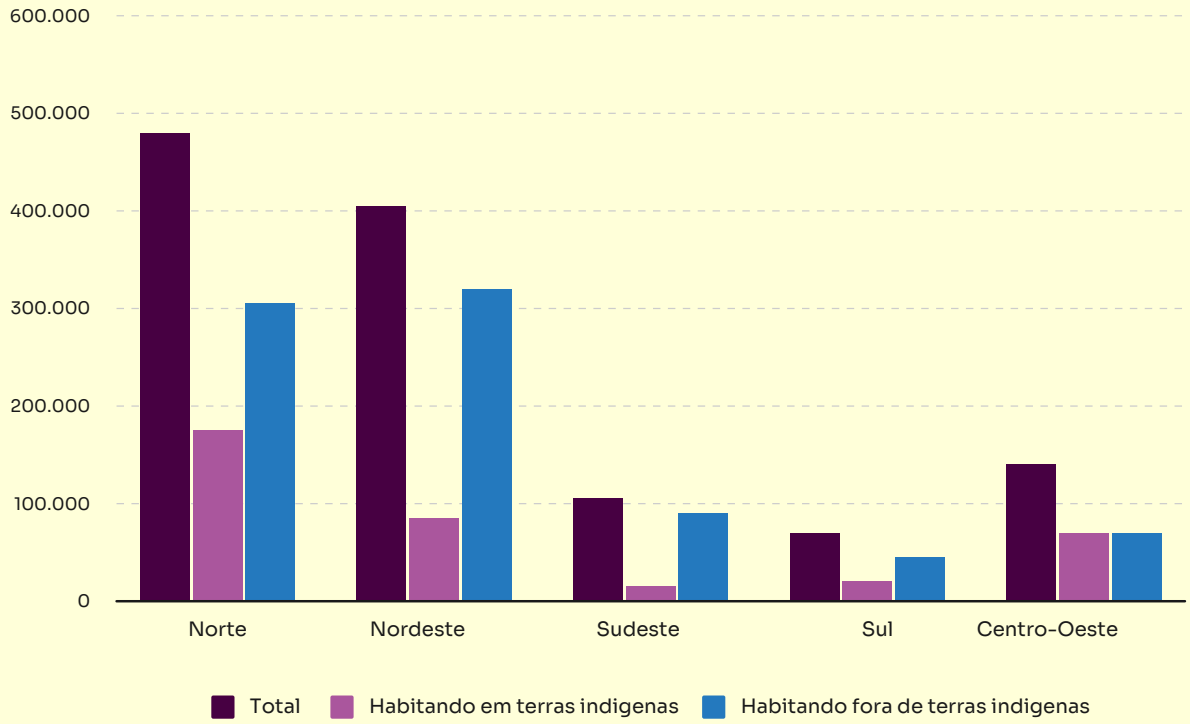
**FIGURA 1 – População residente de 15 anos ou mais de idade, total e indígena, por localização do domicílio – Brasil, 2010 e 2022**




**Fonte:** IBGE. Censo Demográfico 2022. Elaboração própria.

Analisando tal alteração nas grandes regiões do país, percebe-se que as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste concentram a maior parte da população indígena no Brasil. Nota-se, ainda, que a parcela da população indígena habitando fora de terras indígenas é maior em todas as regiões do país, exceto na Região Centro-Oeste, com uma diferença relativamente pequena.

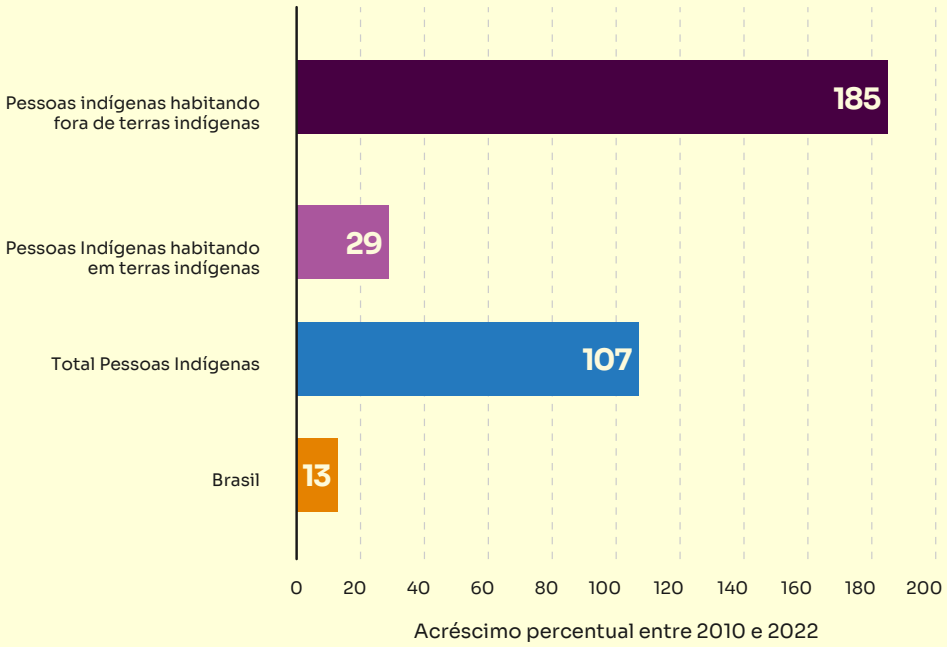
**FIGURA 2 – População residente de 15 anos ou mais de idade, indígena, por localização do domicílio – grandes regiões do Brasil, 2022**




**Fonte:** IBGE. Censo Demográfico 2022. Elaboração própria.

O gráfico a seguir mostra o aumento populacional em porcentagem observado entre 2010 e 2022, com separações entre o aumento da população brasileira de 15 anos ou mais no geral (13%), o aumento populacional de pessoas indígenas no país (107%), o aumento populacional de pessoas indígenas habitando em terras indígenas (29%), bem como o aumento populacional de pessoas indígenas habitando fora de terras indígenas (185%). Muito embora o crescimento percentual da população indígena habitando em terras indígenas tenha sido significativamente maior que o aumento geral da população brasileira, a evolução de pessoas indígenas habitando fora das terras indígenas quase triplicou ao longo de 12 anos:

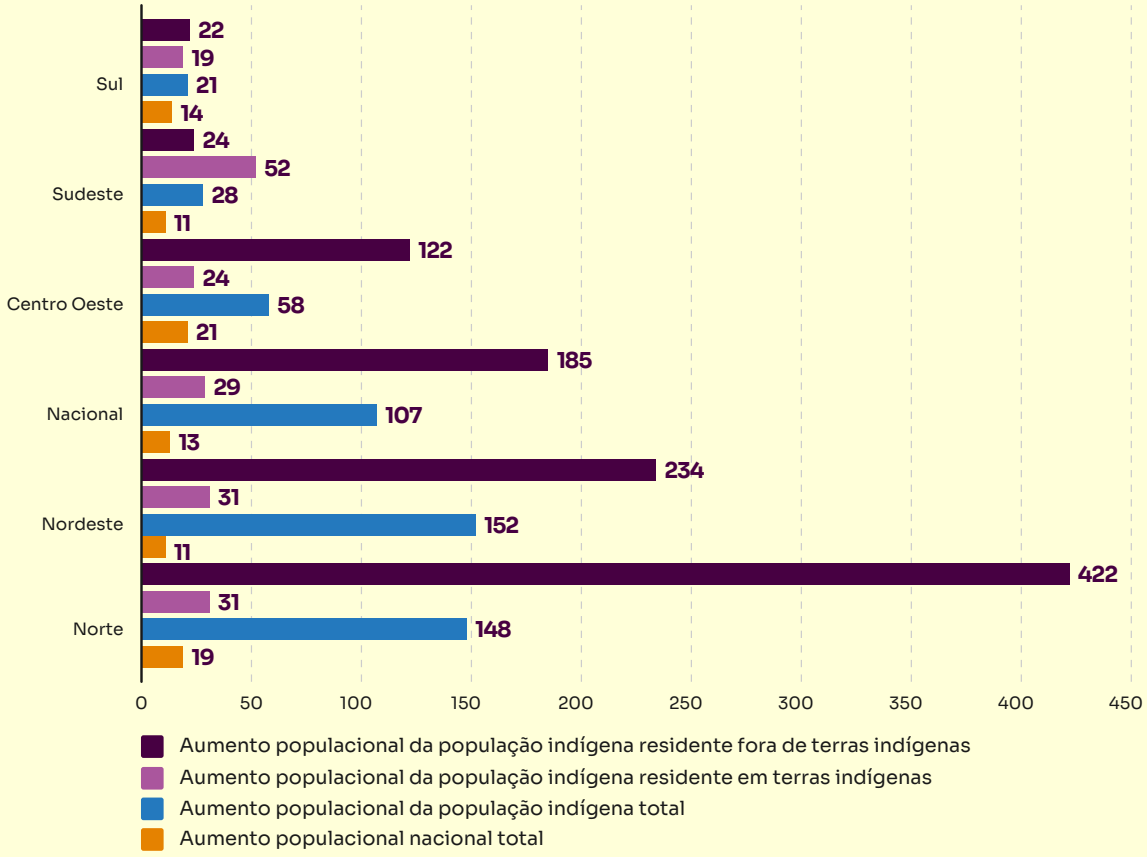
**FIGURA 3 – Alteração percentual de 2010 a 2022 da população residente de 15 anos ou mais de idade, total e indígena, por localização do domicílio – Brasil, 2022**




**Fonte:** IBGE. Censo Demográfico 2022. Elaboração própria.

Nesse sentido, comparando o percentual de alteração da população geral e indígena acima de 15 anos nas cinco grandes regiões do Brasil e com a própria média nacional, percebe-se novamente que o aumento populacional indígena habitando fora de terras indígenas é proeminente no Centro-Oeste, Nordeste e Norte, conforme se observa na tabela a seguir:

**FIGURA 4 – Alteração percentual de 2010 a 2022 da população residente de 15 anos ou mais de idade, total e indígena, por localização do domicílio – grandes regiões do Brasil, 2022**




**Fonte:** IBGE. Censo Demográfico 2022. Elaboração própria.

Esse fenômeno de dispersão territorial, notadamente acentuado nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pode ser parcialmente explicado por fatores estruturais, como a intensificação da dinâmica agrícola, os conflitos fundiários e os efeitos das mudanças climáticas sobre os territórios tradicionais.

Em relação aos efeitos das mudanças do clima, Carvalho (2021) demonstra como o colapso climático na Amazônia pode estar impulsionando processos de migração forçada, inclusive de populações indígenas. O autor descreve como o avanço do desmatamento e das queimadas ilegais compromete o funcionamento dos chamados rios voadores – fluxos de umidade que sustentam o regime de chuvas em boa parte do Brasil – e desencadeia uma série de impactos socioambientais nas regiões afetadas. Nesse contexto, as populações que dependem diretamente da floresta para sua subsistência, como as comunidades indígenas, enfrentam o esgotamento de fontes de água, a queda na produção agrícola de base tradicional e o aumento da vulnerabilidade alimentar e energética.

Nesse sentido, a análise de Estanislau (2014) sobre os fluxos migratórios dos povos indígenas reforça que, embora esses deslocamentos ocorram frequentemente com manutenção de laços com o território de origem, eles derivam de um contexto de expulsão simbólica e material. Ao investigar o caso do povo Pankararu, o autor mostra como a migração entre Pernambuco e São Paulo configura um ciclo contínuo de busca por melhores condições de vida frente à precarização dos territórios tradicionais, marcada por fatores como a degradação ambiental e a ausência de políticas públicas efetivas.

Tal dinâmica reforça a hipótese de que as mudanças ambientais estão tornando inviável a permanência de muitas comunidades em suas terras tradicionalmente habitadas, empurrando-as para centros urbanos onde enfrentam novos ciclos de exclusão.

Essas desigualdades históricas ganham contornos ainda mais agudos quando observadas sob a lente da saúde. Estudo recente de Alves *et al*. (2021) analisou dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) para os anos de 2000, 2010 e 2018, revelando um padrão alarmante de mortalidade precoce entre a população indígena. Em 2018, a proporção de óbitos de indígenas menores de 1 ano foi de 16,2%, contrastando com 2,7% no restante da população brasileira. Em faixas etárias posteriores, as disparidades persistem: a proporção de mortes entre indígenas de 1 a 4 anos é de 5,3%, contra apenas 0,4% na população geral; entre 5 e 19 anos, os índices também são mais que o dobro. Apenas metade da população indígena ultrapassa os 50 anos de idade, refletindo um cenário de mortes evitáveis, agravado por barreiras geográficas, institucionais e culturais no acesso a políticas públicas básicas de saúde, saneamento e alimentação. O estudo aponta, ainda, uma tripla carga de doenças afetando essa população: coexistência de doenças infecciosas e parasitárias, doenças crônicas não transmissíveis e causas externas de mortalidade – muitas delas associadas à violência e à desestruturação socioterritorial.

A elevada mortalidade infantil, combinada à morte prematura de adultos jovens e à fragilidade da assistência à saúde nas Regiões Norte e Centro-Oeste, onde se concentra grande parte da população indígena, não pode ser dissociada da sub-representação orçamentária desses povos nas políticas públicas. Os dados demonstram que não se trata apenas de um problema de cobertura ou eficiência dos serviços, mas também de uma estrutura persistente de negligência fiscal e exclusão institucional. Nesse contexto, a criação de programas de PSA voltados a povos indígenas pode representar mais que uma política ambiental: trata-se de uma estratégia de intervenção preventiva e reparadora em saúde pública, capaz de gerar renda, fortalecer a segurança alimentar, preservar modos de vida e reduzir vulnerabilidades associadas à deterioração dos territórios e das práticas socioculturais tradicionais.

## 3.2. Retração orçamentária e desafios da estrutura institucional indigenista

O estudo realizado por Silva e Lunelli (2020) evidencia com clareza o esvaziamento progressivo do Orçamento Indigenista Federal (OIF), sobretudo no que se refere às ações finalísticas executadas pela Fundação Nacional do Índio (Funai). Entre 2012 e 2017, o orçamento global da Funai caiu 22%, passando de R$ 697 milhões para R$ 542 milhões. Dentro dessa queda, chama a atenção a retração de 46% nos recursos destinados ao Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas –, que representa a principal ação finalística voltada diretamente à promoção dos direitos indígenas. Em contrapartida, as despesas com aposentadorias e encargos administrativos cresceram proporcionalmente, passando a ocupar, em 2017, mais de 88% das despesas totais da fundação. Esse desequilíbrio revela uma grave distorção na aplicação dos recursos, priorizando a manutenção da máquina pública em detrimento de políticas concretas voltadas à proteção territorial, ao etnodesenvolvimento e à cidadania indígena.

Além da retração orçamentária em termos absolutos, o estudo aponta para um problema estrutural na forma como o OIF é concebido e executado. A dispersão das ações voltadas aos povos indígenas entre diferentes ministérios, muitas vezes sem coordenação efetiva com a Funai, dificulta o monitoramento e a transparência dos gastos, comprometendo a efetividade da política pública. A maior parte do aumento observado no OIF entre 2012 e 2017 – um crescimento de 33% – está concentrada nas ações de saúde indígena sob responsabilidade do Ministério da Saúde, como a Ação 20YP (Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena). Já a participação da Funai nesse orçamento caiu de 5,6% para apenas 2,3% no mesmo período. Esse dado escancara a perda de centralidade da Funai na política indigenista federal, fragilizando sua capacidade de coordenar ações integradas em prol dos direitos indígenas.

Por fim, os autores destacam a ausência de um modelo estável e transparente de acompanhamento orçamentário, o que impede a avaliação sistemática da alocação e do impacto dos recursos. A proposta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de delimitação do OIF com base em critérios temáticos – considerando ações específicas, como demarcação de terras, proteção de povos isolados, gestão ambiental, etnodesenvolvimento, entre outras – mostra-se uma alternativa viável para recuperar a visibilidade e a prioridade das ações voltadas aos povos indígenas. No entanto, essa proposta ainda carece de institucionalização e depende de vontade política. Em síntese, o orçamento indigenista no Brasil permanece frágil, opaco e desestruturado, resultando em uma máquina pública que falha em garantir os direitos constitucionais de uma das populações mais vulneráveis do país (Silva; Lunelli, 2020).

## 3.3. O PSA como oportunidade concreta de reparação histórica, valorização cultural e redistribuição fiscal

É nesse contexto de retração orçamentária e fragilidade institucional das políticas públicas voltadas aos povos indígenas que o instrumento do PSA adquire centralidade. Mais do que uma ferramenta de preservação ambiental, tal programa apresenta potencial para operar como política redistributiva, culturalmente situada e ambientalmente estratégica. Ao reconhecer financeiramente o papel das comunidades indígenas na manutenção de serviços ecossistêmicos – como a conservação da biodiversidade, a regulação climática e a proteção das águas –, o PSA oferece uma forma concreta de reparação por décadas de marginalização, convertendo práticas tradicionais de cuidado com a terra em valor público e em base legítima para transferência de recursos.

No entanto, a experiência brasileira ainda está distante desse horizonte. Como demonstram Soares e Paixão (2022), os programas de PSA implementados no país tendem a reproduzir lógicas padronizadas e excludentes, ancoradas em modelos rurais convencionais que ignoram as especificidades socioculturais e jurídicas dos povos indígenas. Mesmo iniciativas voltadas a comunidades tradicionais, como o PSA Guardiões da Floresta, enfrentam entraves operacionais, insegurança normativa e limitações procedimentais que dificultam sua plena efetividade. O problema não está apenas na ausência de programas direcionados, mas também na incapacidade dos modelos existentes de incorporar os princípios de participação deliberativa, justiça interseccional e autodeterminação coletiva. Como apontam Maués e Melo (2022), não se trata de remunerar a "preservação da floresta" em termos genéricos, mas de reconhecer uma cosmovisão ecológica própria, sustentada por modos de vida historicamente responsáveis pela conservação de grande parte da biodiversidade brasileira.

Essa leitura encontra respaldo teórico nas formulações de Fraser (2009), ao identificar que as injustiças contemporâneas se manifestam não apenas na má distribuição de recursos, mas também na negação do reconhecimento cultural e na exclusão dos processos deliberativos. A subexecução crônica das políticas públicas voltadas aos povos indígenas, somada à invisibilidade orçamentária e à ausência de representação efetiva na definição de prioridades, configura uma forma de negligência estrutural. A superação desse quadro exige políticas públicas capazes de combinar redistribuição fiscal, reconhecimento das identidades coletivas e participação ativa na formulação e gestão das ações que impactam os territórios indígenas.

A construção de uma política de PSA voltada aos povos indígenas requer, portanto, mais do que a previsão legal ou a boa vontade administrativa: exige coerência normativa com os fundamentos constitucionais do Estado brasileiro e com os compromissos internacionais assumidos. A Lei nº 14.119/2021, que institui a PNPSA, representa um avanço importante ao admitir a possibilidade de pagamentos a comunidades e coletivos que contribuam para a conservação ambiental (Brasil, 2021). Contudo, sua redação ainda reflete uma racionalidade mercadológica que tende a

homogeneizar sujeitos e a impor formas contratuais de relação com o Estado. Maués e Melo (2022) alertam que, sem salvaguardas específicas, os contratos de PSA podem resultar em restrições indevidas ao uso tradicional do território, comprometendo práticas ancestrais de agricultura, pesca, coleta e manejo florestal.

A Convenção nº 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* supralegal, impõe o dever de consulta livre, prévia e informada para qualquer medida que afete diretamente os povos indígenas, reforçando o princípio da autodeterminação e da participação como elementos essenciais da justiça territorial. A teoria crítica da participação social – desenvolvida por autores como Nancy Fraser (2006) e Axel Honneth (2009) – reforça que a exclusão deliberativa, mesmo em contextos de reconhecimento simbólico, constitui uma forma grave de injustiça, pois impede que as populações afetadas influenciem os termos das políticas que as atingem. O direito à consulta, nesse sentido, não pode ser tratado como um rito formal, mas como condição de legitimidade democrática.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231), estabelece os fundamentos para uma política de PSA baseada em equidade e respeito às especificidades socioculturais. A própria PNPSA, em seu art. 8º, prevê que os pagamentos a terras indígenas devem respeitar os planos de gestão territorial e ambiental elaborados pelas próprias comunidades. No entanto, como mostram Soares e Paixão (2022), na prática institucional, ainda prevalece a lógica contratual entre Estado e indivíduo, quando o adequado seria o reconhecimento de formas coletivas de pactuação, com base em protocolos comunitários e governança intercultural.

Nesse contexto, o PSA deve ser concebido como uma oportunidade de transição normativa: da tutela à coautoria, da invisibilidade à participação. A política ambiental precisa ser reformulada desde os territórios, incorporando os saberes, as formas de organização e os direitos específicos dos povos indígenas. Como argumenta Fraser (2009), não há redistribuição justa sem reconhecimento pleno, e não há reconhecimento autêntico sem participação efetiva. Uma política pública de PSA verdadeiramente transformadora será aquela que não apenas transfere recursos, mas também que reconhece sujeitos coletivos, repara injustiças históricas e constrói novos pactos de convivência com a floresta.

O capítulo seguinte apresentará um estudo de caso dessa tentativa: o Programa Guardiões da Floresta, desenvolvido pelo estado de São Paulo, que busca aplicar os princípios do PSA a partir de uma escuta ativa e de uma perspectiva territorialmente situada.

# 4. O PSA Guardiões da Floresta: experiência estadual como inspiração para uma política nacional

A instituição da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), por meio da Lei nº 14.119/2021, representou um marco na consolidação do PSA como instrumento de política ambiental no Brasil. No entanto, apesar de prever expressamente a possibilidade de inclusão de comunidades tradicionais e povos indígenas como beneficiários, a implementação prática dos programas ainda se mostra incipiente no que diz respeito à incorporação dessas populações. A ausência de um programa nacional voltado especificamente à realidade dos povos originários evidencia um vácuo normativo e operacional que compromete a eficácia redistributiva da política ambiental brasileira.

O estudo de Soares e Paixão (2022) apresenta uma análise detalhada dos principais programas de PSA em operação no território nacional. Entre eles, destaca-se o Programa Produtor de Água, desenvolvido pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), com mais de 20 projetos implementados em diferentes regiões do país. Apesar de sua abrangência, o programa apresenta foco majoritário em produtores rurais individuais, com escassa ou nenhuma adaptação metodológica para contextos socioculturais diferenciados. O estudo mostra que não há registro sistemático de participação indígena, tampouco previsão de indicadores que valorizem práticas tradicionais de manejo.

Outras iniciativas subnacionais, como o Programa Estadual de PSA do Rio de Janeiro (PRO-PSA), também se consolidaram em termos institucionais, mas carecem de mecanismos específicos para a inclusão de povos e comunidades tradicionais. Embora esses programas prevejam, em tese, a possibilidade de participação dessas populações, não há evidência de metodologias diferenciadas para valoração de seus serviços ambientais ou estruturas de governança que respeitem sua organização social. Como resultado, o acesso desses grupos aos benefícios do PSA permanece limitado, perpetuando a lógica da invisibilidade orçamentária discutida anteriormente.

A análise das experiências existentes revela um padrão comum: os programas foram concebidos a partir de modelos voltados à lógica fundiária privada e à mensuração técnico-econômica de serviços ambientais. Práticas como o roçado itinerante, o manejo agroflorestal coletivo, os rituais de proteção territorial e a vigilância comunitária, que caracterizam a contribuição efetiva dos povos indígenas para a preservação ambiental, não encontram lugar nos modelos operacionais tradicionais. Além disso, não há previsão de apoio técnico continuado, o que transfere para as comunidades responsabilidades técnicas desproporcionais, como a elaboração de planos de trabalho e a proposição de indicadores complexos para monitoramento ambiental.

Diante desse cenário, o programa PSA Guardiões da Floresta, instituído no estado de São Paulo em 2022, desponta como uma experiência singular. Ainda que também enfrente desafios, trata-se de uma das poucas iniciativas brasileiras explicitamente voltadas à valorização dos serviços ambientais prestados por povos indígenas. O programa estabelece um vínculo entre os povos originários e a preservação de Unidades de Conservação de Proteção Integral, promovendo a compensação financeira pela contribuição efetiva dessas comunidades à proteção da biodiversidade e à integridade dos ecossistemas.

A iniciativa paulista representa uma tentativa concreta de alinhar o instrumento do PSA aos princípios da equidade territorial, da justiça climática e do reconhecimento da diversidade cultural. Nos próximos tópicos, serão analisadas suas diretrizes, seu funcionamento e suas limitações, com o objetivo de identificar elementos que possam inspirar a construção de um programa nacional de PSA com centralidade nos povos indígenas e nas comunidades tradicionais.

## 4.2. Elementos estruturantes do PSA Guardiões da Floresta: lições para uma política nacional

O PSA Guardiões da Floresta, criado pela Fundação Florestal do Estado de São Paulo em 2022, representa uma experiência singular no cenário brasileiro por ter sido concebido, desde sua origem, com foco específico nos povos indígenas. Diferentemente de outros programas de PSA, a iniciativa paulista incorpora princípios de justiça territorial, reconhecimento cultural e governança comunitária, sinalizando caminhos concretos para o desenho de uma política nacional centrada nos povos originários.

A estrutura legal do programa está ancorada na Portaria Normativa FF/DE nº 356/2022, que institui a política estadual de PSA para povos indígenas e estabelece seus principais dispositivos normativos. O texto da portaria explicita que o objetivo do programa é reconhecer os serviços ambientais prestados por comunidades indígenas em áreas sobrepostas a Unidades de Conservação estaduais ou em suas zonas de amortecimento, incluindo também aldeias que não estejam localizadas em terras oficialmente demarcadas (Fundação Florestal, 2022a).

Do ponto de vista operacional, o programa é implementado por meio de editais públicos, como o Edital de Chamamento Público nº 004/2022 e o Edital nº 044/2024, que regem os processos de seleção, pactuação e execução dos projetos. Os critérios de elegibilidade exigem que as comunidades estejam localizadas nas áreas prioritárias indicadas pelo Comitê Gestor e manifestem interesse formal na adesão. A etapa de planejamento é realizada de forma participativa, respeitando os protocolos internos das comunidades e considerando cinco eixos de atuação: monitoramento e proteção territorial e ambiental; monitoramento da biodiversidade; restauração florestal; qualificação intercultural; e turismo de base comunitária (Fundação Florestal, 2022b).

O plano de trabalho – peça central do modelo – deve ser construído em conjunto por representantes da comunidade indígena e pela gestão da Unidade de Conservação correspondente. Esse instrumento define objetivos, atividades, metas, indicadores e métodos de avaliação, sendo validado pelo Comitê Gestor. A execução se dá por meio de repasses em duas modalidades: (i) diárias pagas por atividade executada, no valor de R$ 150 a R$ 250, limitadas a dez por mês por agente; e (ii) pagamento por metas concluídas, conforme cronograma acordado (Fundação Florestal, 2022a).

As transferências podem ser feitas diretamente a pessoas físicas, indicadas pelas comunidades, ou às associações indígenas legalmente constituídas, que assumem a gestão dos recursos e a prestação de contas. Essa arquitetura busca conciliar a necessidade de segurança jurídica do setor público com o respeito às formas coletivas de organização dos povos indígenas (Fundação Florestal, 2024).

A primeira fase do programa, executada entre 2023 e 2024, envolveu seis comunidades indígenas das regiões do Litoral Sul e Vale do Ribeira. Embora ainda não haja dados consolidados sobre impactos diretos em termos de desmatamento evitado ou regeneração florestal, o relatório preliminar do Comitê Gestor aponta resultados qualitativos importantes. Entre eles, destacam-se: fortalecimento da governança local, ampliação do diálogo com o Estado, inclusão de jovens e mulheres nos planos de trabalho, execução de atividades de restauração ambiental e turismo de base comunitária e valorização de práticas culturais associadas à proteção territorial (Fundação Florestal, 2025).

Outro diferencial importante do programa é a composição do Comitê Gestor, que inclui representantes indígenas, técnicos da Fundação Florestal e entidades da sociedade civil. Esse arranjo confere legitimidade ao processo, fortalece os mecanismos de deliberação intercultural e assegura maior transparência na seleção e monitoramento dos projetos (Fundação Florestal, 2022a).

A partir dessa experiência, o PSA Guardiões da Floresta revela quatro contribuições estruturantes para o desenho de uma política nacional voltada à justiça climática com centralidade nos povos indígenas:

1. reconhecimento institucional da cultura ecológica indígena como serviço ambiental, com base em práticas tradicionais de cuidado com o território;
2. flexibilidade normativa para acolher distintas formas de organização social e jurídica das comunidades;
3. centralidade da deliberação coletiva e da pactuação intercultural na construção dos planos de trabalho;
4. uso de recursos públicos orçamentários como base do financiamento, rompendo com a dependência exclusiva de mecanismos compensatórios e de mercado.

A experiência paulista demonstra que é possível construir um modelo de PSA coerente com os princípios da equidade, da autodeterminação dos povos e da justiça ambiental. Ao alinhar os instrumentos técnicos da política ambiental aos valores e práticas dos povos indígenas, o programa estabelece um novo paradigma para o desenho de políticas públicas climáticas com foco territorial, redistributivo e intercultural.

## 5. Caminhos para uma política nacional de PSA voltada à justiça climática e territorial

O percurso até aqui demonstrou que, embora o instrumento do PSA tenha ganhado centralidade nas agendas ambientais e climáticas nos últimos anos, sua efetivação no Brasil ainda reproduz os limites estruturais da política ambiental tradicional: tecnocrática, despolitizada e alheia às dinâmicas socioterritoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais. A despeito do reconhecimento legal introduzido pela Lei nº 14.119/2021, inexiste, até o momento, uma política nacional de PSA concebida a partir das epistemologias, formas de vida e direitos constitucionais dos povos originários.

O modelo vigente, centrado em propriedades privadas, valoração econômica de serviços ecossistêmicos e contrapartidas técnicas padronizadas, é insuficiente para responder às demandas por justiça climática em um país marcado por desigualdades étnico-raciais, assimetrias fundiárias e exclusão orçamentária histórica. Conforme demonstrado, programas como o Produtor de Água, o Bolsa Verde ou mesmo projetos estaduais pioneiros, como o de Extrema (MG), embora relevantes no contexto rural, não dialogam de forma adequada com as realidades territoriais e organizativas das comunidades indígenas (Castro; Paixão, 2022).

Nesse cenário, o programa PSA Guardiões da Floresta, desenvolvido pelo governo do estado de São Paulo, surge como exemplo concreto de que é possível reorientar o desenho institucional do PSA para torná-lo instrumento de redistribuição territorial, reconhecimento cultural e participação indígena. A valorização de planos de trabalho coletivos, a escuta dos protocolos comunitários, a remuneração pública baseada em orçamentos estatais e a construção de indicadores a partir dos próprios modos de vida indicam um caminho alternativo ao modelo técnico-burocrático dominante.

Partindo da análise do caso paulista e da crítica construída ao longo deste artigo, é possível identificar cinco eixos estruturantes para uma política nacional de PSA voltada à justiça climática com centralidade nos povos indígenas:

1. Orçamento público como base de financiamento: a política de PSA para povos indígenas deve estar integrada ao orçamento público federal, com dotação própria, regras claras de execução e participação direta dos povos no ciclo orçamentário. A dependência de compensações voluntárias ou de projetos de cooperação fragmenta a política e a torna instável. A criação de uma ação orçamentária específica no Plano Plurianual federal, vinculada ao Ministério dos Povos Indígenas e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, é uma medida urgente.
2. Reconhecimento jurídico dos planos de gestão territorial e cultural: é necessário que os Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), já elaborados por diversas comunidades indígenas, sejam reconhecidos como instrumentos oficiais de política pública e considerados como base legítima para a execução de PSA. Esses planos traduzem, em linguagem própria, as prioridades, práticas e formas de governança dos povos originários.
3. Deliberação intercultural e protagonismo indígena: a estrutura de governança da política nacional de PSA deve assegurar espaços formais de deliberação com maioria indígena, respeitando os protocolos de consulta livre, prévia e informada previstos na Convenção nº 169 da OIT. A criação de comitês gestores regionais e nacionais com composição paritária e decisões vinculantes é essencial para evitar a reprodução da lógica tutelar.
4. Redefinição do conceito de serviço ambiental: a cultura ecológica indígena deve ser reconhecida como prestação legítima de serviço ambiental, independentemente da existência de intervenção direta sobre a paisagem ou de mensuração por indicadores convencionais. Práticas como vigilância territorial, realização de rituais, transmissão de saberes e manejo tradicional são formas legítimas de cuidado com os ecossistemas e devem ser valorizadas como tais.
5. Instrumentos jurídicos específicos para povos indígenas: a regulamentação da PNPSA, em nível federal, deve incluir capítulo específico voltado a povos e comunidades tradicionais, com princípios próprios, formas diferenciadas de comprovação, segurança jurídica para pagamentos coletivos e respeito à diversidade organizacional. A eventual edição de um decreto presidencial ou a criação de uma lei complementar podem garantir a coerência normativa dessa política.

A construção de uma política nacional de PSA voltada à justiça climática e territorial requer, portanto, mais do que ajustes procedimentais. Exige uma inflexão paradigmática, capaz de deslocar o centro da política ambiental da lógica de mercado para a lógica dos territórios, dos vínculos comunitários e da responsabilidade histórica do Estado. Em um país onde os povos indígenas historicamente sustentam os maiores índices de conservação ambiental, não reconhecer sua centralidade é, além de injusto, estrategicamente equivocado.

O PSA, em sua concepção original, foi pensado como um instrumento de incentivo à mudança de comportamento. Mas, no caso indígena, trata-se menos de "incentivar" algo novo, e mais de reconhecer, reparar e proteger aquilo que já existe: uma forma de habitar o mundo que produz equilíbrio ecológico, diversidade biológica e alternativas concretas à crise climática global.

## Conclusão

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), concebido originalmente como um instrumento econômico para incentivar a conservação, revela-se, à luz das desigualdades socioambientais brasileiras, um campo de disputa normativa e política. Quando orientado por princípios de justiça climática, o PSA adquire potencial para atuar como política redistributiva e de reconhecimento, capaz de reparar omissões históricas e promover novas formas de governança ambiental.

A exclusão orçamentária dos povos indígenas dos programas nacionais de PSA reflete não apenas a rigidez dos marcos legais e institucionais existentes, mas também uma epistemologia ambiental hegemônica que desvaloriza os modos de vida coletivos, as práticas espirituais e os vínculos ancestrais com o território. Romper com essa lógica exige deslocar o PSA da esfera da tecnocracia para uma abordagem intercultural e territorial, comprometida com a diversidade de sujeitos que produzem, historicamente, os serviços ecossistêmicos essenciais à estabilidade climática.

A experiência do programa Guardiões da Floresta, no estado de São Paulo, demonstra que é possível estruturar arranjos administrativos inovadores, sensíveis à pluralidade cultural e à realidade das comunidades indígenas, desde que haja vontade política, participação ativa dos beneficiários e marcos normativos adequados. Essa experiência, embora incipiente, oferece pistas relevantes para o desenho de uma política nacional de PSA que reconheça os povos indígenas como protagonistas da política ambiental brasileira.

Assim, conclui-se que o PSA, se reconfigurado a partir de critérios de equidade, participação e respeito às singularidades, pode tornar-se um instrumento estratégico de justiça climática, contribuindo não apenas para a sustentabilidade ecológica, mas também para a construção de um projeto de país fundado na reparação histórica, na pluralidade institucional e na inclusão substantiva dos povos originários nos destinos da nação.

# Referências

ALVES, F. T. A. *et al*. Mortalidade proporcional nos povos indígenas no Brasil nos anos 2000, 2010 e 2018. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 130, p. 691-706, jul./set. 2021. DOI: 10.1590/0103-1104202113010.

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

BRASIL. **Lei nº 14.119**, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nº 8.212/1991, nº 8.629/1993 e nº 6.015/1973. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 9, p. 1, 14 jan. 2021.

CARVALHO, P. M. **Refugiados climáticos intranacionais no Brasil**: a Amazônia, a degradação e a migração forçada. 2021. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade do Porto, Porto, 2021. Disponível em: https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/137529. Acesso em: 2 mar. 2025.

CASTRO, L. S.; PAIXÃO, M. A. Pagamento por serviços ambientais como instrumento de política pública em comunidades tradicionais. In: XXV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 25, 2022, Maceió. **Anais** [...]. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRHidro, 2022.

CERVEIRA, R. *et al*. The impact of payments for environmental services in the Atlantic Forest: A geospatial study. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 28, n. 3, e240020, 2024.

COOPER, Joseph C. A joint framework for analysis of agri-environmental payment programs. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 85, n. 4, p. 976-987, 2003.

COSTA, L. G.; LOUREIRO, W. F. **Lei de pagamento por serviços ambientais**: histórico e impactos. São Paulo: FIPE, 2024.

DUTRA, D. J. *et al*. Challenges for reducing carbon emissions from Land-Use and Land Cover Change in Brazil. **Perspectives in Ecology and Conservation**, v. 22, p. 213-218, 2024.

ESTANISLAU, B. R. **A eterna volta**: migração indígena e Pankararu no Brasil. 2014. 106 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12733/1624011. Acesso em: 03 mar. 2025.

FRASER, N. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 7-20, 2002.

FRASER, N. Justiça social: redistribuição e reconhecimento. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 101-122, 2009.

FUNDAÇÃO FLORESTAL (São Paulo). Comitê Gestor PSA Guardiões da Floresta. **Relatório de Execução da Fase 1**. São Paulo: Fundação Florestal, 2025.

FUNDAÇÃO FLORESTAL (São Paulo). Edital de Chamamento Público nº 004/2022. **Programa PSA Guardiões da Floresta**. São Paulo: Fundação Florestal, 2022.

FUNDAÇÃO FLORESTAL (São Paulo). Edital de Chamamento Público nº 044/2024 – Republicação. **Ata de sessão pública e resultado da seleção das comunidades indígenas participantes**. São Paulo: Fundação Florestal, 2024.

FUNDAÇÃO FLORESTAL (São Paulo). Portaria Normativa FF/DE nº 356, de 17 de outubro de 2022. Institui o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais prestados pelos povos originários – PSA Guardiões das Florestas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 18 out. 2022. Seção I, p. 48.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2009.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**: resultados gerais. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

MAUÉS, H. N. C.; MELO JUNIOR, R. M. C. O pagamento por serviços ambientais e as garantias democráticas dos povos originários na estruturação das políticas socioambientais. In: MELO JUNIOR, R. (Org.). **Políticas públicas, meio ambiente e povos tradicionais**. Belém: Edições Cejup, 2022. p. 113-139.

MELGES, F.; FIGUEIREDO NETO, L. F.; BENINI, É. G. Pagamento por serviços ambientais de recursos hídricos na Região Centro-Oeste do Brasil: uma abordagem crítica da perspectiva coaseana. **Interações**, Campo Grande, v. 22, n. 3, p. 907-924, 2020.

PAGIOLA, S.; VON GLEHN, H. C.; TAFFARELLO, D. **Experiências do Brasil em Pagamentos por Serviços Ambientais**. Washington, DC: Banco Mundial, 2013.

PAGIOLA, S.; PLATAIS, G. **Pagamentos por serviços ambientais**: da teoria à prática. Washington, DC: Banco Mundial, 2007.

PATTANAYAK, S. K.; WUNDER, S.; FERRARO, P. J. Show me the money: do payments supply environmental services in developing countries? **Review of Environmental Economics and Policy**, v. 4, n. 2, p. 254-274, 2010.

PEREIRA, C. S. S.; SOBRINHO, T. A. Cenário mundial dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSAs) para conservação hídrica. **Ambiência**, Guarapuava, v. 13, n. 2, p. 518-536, maio/ago. 2017.

PIGOU, A. C. **The economics of welfare**. London: Macmillan and Co., 1920.

OIT. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra, 1989. Disponível em: https://www.ilo.org. Acesso em: 15 mar. 2025.

SANTOS, A. O. *et al*. Racismo ambiental e lutas por reconhecimento dos povos de floresta da Amazônia. **Global Journal of Community Psychology Practice**, v. 7, 2016.

SCHLOSBERG, D. **Defining environmental justice**: theories, movements, and nature. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SCHLOSBERG, D.; COLLINS, L. B. From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. **WIREs Climate Change**, 2014. DOI: 10.1002/wcc.275.

SILVA, F. A. B.; LUNELLI, I. C. **Estudo sobre orçamento indigenista federal: desafios e limitações aos direitos e políticas públicas voltadas aos povos indígenas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020. (Texto para Discussão, n. 2583).

WUNDER, S. Payments for environmental services: some nuts and bolts. **CIFOR Occasional Paper**, n. 42. Bogor: Center for International Forestry Research, 2005.

WUNDER, S. The efficiency of payments for environmental services in tropical conservation. **Conservation Biology**, v. 21, n. 1, p. 48-58, 2007.

# Saúde em jogo:

*emendas parlamentares e a (des)atenção à saúde*

Taíssa Pires Maia &
João Coelho Brasil

## Taíssa Pires Maia

é bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, Mestre em Administração pelo CEPEAD/UFMG e atualmente Analista de Convênios de Entrada e Captação de Recursos na Secretaria Geral de Estado de Minas Gerais.



## João Coelho Brasil

é graduado em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), atualmente Diretor de Captação de Recursos e Cooperação na Secretaria de Estado de Infraestrutura, Mobilidade e Parcerias de Minas Gerais, Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador do Executives, Presidents and Cabinet Politics (PEX), grupo vinculado ao Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG).

**SUBTEMA** Emendas orçamentárias, relação Executivo-Legislativo e equidade, eficácia e efetividade na alocação dos recursos públicos

## Resumo

O presente artigo analisa a destinação de emendas parlamentares federais (individuais e coletivas) para a atenção primária em saúde nos 853 municípios de Minas Gerais, no período entre 2015 e 2022. O objetivo central é verificar se a alocação orçamentária acompanha a carência municipal por serviços de saúde, avaliando em que medida o mecanismo contribui para a mitigação ou o aprofundamento de desigualdades regionais. Metodologicamente, trata-se de um estudo transversal que combina estatística descritiva — com a estratificação dos municípios em quartis de carência de recursos — e um modelo de regressão linear múltipla para testar o peso de condicionantes sociais, econômicos e burocráticos sobre o valor per capita recebido. Utiliza-se o indicador de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária (ICSAP) como a principal proxy para aferir a carência em saúde. Os achados empíricos demonstram que os municípios com maior carência assistencial (maior ICSAP) recebem um volume sistematicamente menor de emendas. Adicionalmente, o modelo indica que, embora indicadores socioeconômicos (como o IDHM) e fatores institucionais (como a existência de Fundo Municipal de Saúde) influenciem positivamente a captação de repasses, as necessidades estritas de saúde não balizam o cálculo de escolha parlamentar. Conclui-se que a alocação distributiva de emendas, mesmo sob a égide da execução impositiva vinculada à saúde, subordina-se a racionalidades políticas e institucionais em detrimento de parâmetros técnicos e de equidade assistencial.

## Palavras-Chave

Atenção básica em saúde; Emendas parlamentares; Federalismo; Indicador de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária (ICSAP).

# Introdução

O processo orçamentário no Brasil é marcado por disputas políticas intensas em torno da definição de prioridades e da alocação de recursos públicos. Nesse contexto, as emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) representam um dos principais instrumentos por meio dos quais deputados e senadores influenciam diretamente à execução orçamentária. Por meio dessas emendas, os parlamentares podem direcionar recursos para localidades específicas, moldando parte do orçamento federal a partir de suas bases eleitorais e estratégias políticas. Esse mecanismo, ainda que formalmente subordinado ao planejamento federal, tornou-se elemento central da dinâmica orçamentária, especialmente no modelo do presidencialismo de coalizão brasileiro (Abranches, 1998).

Apesar de sua importância institucional, as emendas parlamentares frequentemente são alvo de críticas e controvérsias. A cobertura midiática e o discurso público em geral tendem a associar o uso das emendas a práticas clientelistas, desvios de finalidade e esquemas ilícitos de alocação de recursos. Essa visão negativa convive com interpretações mais favoráveis ao papel das emendas, que as veem como expressão legítima da representação territorial e como meio de atender demandas locais frequentemente vulneráveis.

Nos últimos anos, no entanto, o arcabouço institucional das emendas parlamentares passou por importantes transformações. A Emenda Constitucional nº 86/2015 instituiu a execução obrigatória das emendas individuais, tornando-as impositivas e limitando a discricionariedade do Poder Executivo quanto à sua execução até um limite percentual da receita corrente líquida. A Emenda Constitucional nº 100/2019 estendeu essa obrigatoriedade às emendas de bancada. Além disso, a legislação passou a prever que pelo menos 50% dos recursos das emendas individuais sejam destinados a ações e serviços públicos de saúde (ASPS), institucionalizando uma destinação prioritária para uma área de alta relevância social e orçamentária. Essas mudanças alteraram significativamente o equilíbrio entre Executivo e Legislativo e reconfiguraram os mecanismos de coordenação federativa.

A crescente institucionalização das emendas parlamentares, aliada à sua vinculação obrigatória à saúde, levanta novas questões sobre os efeitos dessas alocações sobre a efetividade e a equidade da política pública. A alocação de recursos por meio de emendas, mesmo quando canalizada para áreas essenciais como a saúde, pode seguir lógicas políticas que não correspondem a critérios técnicos ou de carência em recursos. Nesse sentido, a tensão entre a racionalidade política e a racionalidade técnica permanece como um dilema central na política distributiva brasileira. A vinculação obrigatória à saúde, ainda que represente uma tentativa de orientar o gasto para uma função prioritária, não elimina o desafio de garantir que os recursos sejam alocados de forma eficiente e equitativa, atendendo as necessidades locais.

Desta forma, este trabalho busca correlacionar a alocação das emendas individuais e coletivas destinadas à atenção primária em Minas Gerais com a carência municipal por recursos nesta área, objetivando observar em que medida a destinação de recursos mediante emendas parlamentares contribui para uma alocação de recursos orçamentários para a saúde dos municípios mineiros alinhada às necessidades locais. Nesse sentido, busca compreender se as emendas parlamentares têm contribuído para minorar as desigualdades regionais em saúde dentro do estado.

O trabalho tem início com a contextualização das emendas parlamentares no âmbito do presidencialismo de coalizão, com ênfase no processo orçamentário e nas interações entre os poderes. Em seguida, procede-se à uma breve análise do histórico da política de saúde no Brasil, destacando os desafios da dinâmica federativa frente às transformações institucionais relacionadas às emendas parlamentares. Na sequência, examina-se a destinação dos recursos à saúde e os possíveis fatores que condicionam a escolha dos municípios beneficiados. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

## Emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão

O orçamento é papel central na organização das receitas e despesas e permite moldar a agenda política ao priorizar áreas que atendam a interesses específicos, servir como moeda de troca na relação com o Legislativo e ser utilizado para coordenar coalizões governistas. Embora seu uso varie em função das instituições e contextos locais, é um instrumento para mediar a complexa interação entre os poderes, moldando tanto questões de governabilidade quanto os rumos da agenda governista. Mesmo com concordâncias e divergências, um entendimento comum é de que o orçamento é uma peça central na dinâmica das relações de poderes, abarcando as emendas parlamentares, elemento essencial para compreender o funcionamento do sistema político brasileiro no presidencialismo de coalizão (Pereira e Mueller, 2002; 2003; Figueiredo e Limongi, 1999; 2005; 2008).

Estudos analisaram a relação entre o presidente e os parlamentares na formação de coalizões governamentais (Pereira e Muller, 2002; Raile, Pereira e Power, 2011). Outros trabalhos centraram-se na vinculação partidária entre prefeitos e deputados, destacando que os parlamentares tendem a direcionar emendas para prefeituras administradas por seus correligionários (Barone, 2014). Além disso, há pesquisas que investigaram o efeito desses recursos no desempenho eleitoral dos deputados federais (Ames, 2002; Samuels, 2002; Pereira e Rennó, 2001, 2007; Mesquita, 2008). Diante dessa agenda de pesquisa, parte-se do pressuposto de que as emendas orçamentárias constituem um elemento essencial para compreender o funcionamento do sistema político brasileiro.

Se por um lado, alguns argumentam a favor das emendas parlamentares como resultado do processo de ampliação democrática, evidenciado pela maior participação dos representantes eleitos no processo orçamentário e na definição das políticas a serem financiadas (Bertholini *et al*., 2018; Almeida, 2021), de outro, vários autores defendem que essa prática é orientada pela conexão eleitoral, favorecendo o paroquialismo, a fragmentação de ações (Bijos, 2021) e a má alocação de recursos (Greggianin *et al*., 2023), sem levar em consideração as necessidades locais (Baião *et al*., 2019). Além disso, apontam que esse processo mina a capacidade alocativa do Executivo, que já possuía pouca margem para alocação das despesas discricionárias (Faria, 2023).

Segundo Souza (2003), a reestruturação da Comissão Mista de Orçamento (CMO), arena de análise e decisão sobre a admissibilidade das emendas aos projetos de lei orçamentária anual, a partir de 1995, resultou em importantes modificações no processo orçamentário, como a redução no número de propostas de emendas individuais, a institucionalização de audiências públicas e a limitação de valores por indicação. Tais mudanças contribuíram para tornar o processo de elaboração e aprovação das emendas mais pautado pela negociação e pela cooperação entre os atores políticos envolvidos. Isso significa uma tendência de tomada de decisão amparada tanto em fatores políticos, como para fortalecer o capital político e a rede eleitoral do parlamentar, quanto de coerência técnica-burocrática, que esteja alinhada à estratégia governamental e às necessidades locais. Segundo Souza (2003), o processo decisório na CMO é caracterizado pela autolimitação do poder individual dos parlamentares, incentivo à cooperação, permissão para absorver demandas fora da coalizão governista e minimização de desigualdades por dispor de recursos individualmente baixos.

Na mesma linha, Souza (2003) conseguiu evidenciar que as instituições públicas constituem os processos de *decision making*, e que são esses acordos e decisões de atores com diferentes interesses que contribuem para um "equilíbrio federativo em um país muito desigual do ponto de vista fiscal, econômico e social" (Souza, 2003, p. 375). Dessa forma, mesmo que lentamente, os mecanismos institucionais, sendo eles normativos ou inter-relacionais, mantêm a relação estável entre os atores políticos.

> (...) as "regras do jogo" relativas aos conflitos distributivos em uma Federação marcada pela desigualdade regional permitem mudanças incrementais que contrabalançam a timidez das políticas de equalização fiscal. (Souza, 2003, p. 377)

Em estudo que avaliou os fatores políticos e sociais envolvidos no processo de destinação de emendas, os autores Medina *et al*. (2023) verificaram que há correlação positiva entre esses dois fatores, principalmente em indicações de saúde. Os municípios que mais precisam de emendas são os que usualmente as recebem, tendo como referência as condições socioeconômicas (Medina *et al*., 2023). Para melhor

entendimento de como são realizados os repasses das transferências de emendas parlamentares no setor saúde, é importante retomar a construção histórica do Sistema Único de Saúde, e como se manifestou a assistência em momento anterior à configuração da saúde enquanto um direito social.

## A dinâmica institucional da política de saúde no âmbito do federalismo

A reforma sanitarista buscou enfrentar um modelo centralizador, autoritário e meritocrático (Barboza; Rêgo; Barros, 2020). As discussões em torno de um sistema integral e que proporcionasse acesso e assistência a todos unificaram, principalmente, vozes estudantis, de profissionais de saúde e acadêmicos, que conseguiram incorporar várias proposições à nova Constituição de 1988 (Cruz, 2024). Enquanto a estrutura de assistência brasileira anteriormente era organizada por entidades privadas e redes hospitalares que captavam e direcionavam os recursos públicos de forma pulverizada e pouco estratégica, a Constituição Federal de 1988 permitiu a participação da iniciativa privada de forma "complementar" (Barros; Piola; Vianna, 1996).

Com a finalidade de organizar a descentralização proposta, revisando os papéis dos três entes federativos, a Norma Operacional Básica (NOB/SUS) nº 01/1993 propunha não só regulamentar o financiamento dos serviços de saúde, mas também a redefinição de papéis, permitindo a redistribuição de poder e estabelecendo esferas deliberativas e de resolução de conflitos entre os poderes, como é o caso das comissões e conselhos municipais (Scatena; Tanaka, 2001). A Lei nº 8.080/1990, além de reforçar os preceitos constitucionais de que a saúde é um dever do Estado e um direito fundamental do ser humano, inova ao fazer compor o Sistema Único de Saúde para além de medidas curativas, mas de prevenção e proteção. A lei considera fatores socioambientais e a articulação intersetorial de programas públicos para determinar a promoção à saúde.

A Programação Pactuada e Integrada (PPI), instituída pela NOB nº 01/1996, foi um instrumento de importante avanço no desenvolvimento de ações colaborativas de governos locais. A partir de informações epidemiológicas do território, os gestores de saúde pactuam, em nível municipal e regional, a distribuição de recursos com o intuito de organizar a oferta de atenção de média e alta complexidade. O diferencial desse dispositivo – e da dinâmica deliberativa em seu entorno – é a possibilidade de garantir assistência a pequenos municípios, com baixa estrutura médico-hospitalar, que negociam recursos com municípios mais bem equipados (Moreira; Tamaki, 2017). Assim, as evidências apontam que a descentralização fiscal na saúde pode promover maior fragmentação e inequidade, intensificando desigualdades regionais. No caso brasileiro, sendo o maior montante de recurso vinculado à União, Vieira (2024) aponta que o estabelecimento de mecanismos de repasses condicionados pode aliviar a diferente capacidade fiscal dos governos locais e, ainda, conseguir promover políticas e serviços assistenciais regionais (Vieira, 2024).

Arretche (2002) levanta alguns elementos que podem contribuir para a adesão de governos locais a estratégias federativas. No caso do processo de municipalização da saúde, incentivado pelas reformas do sistema de saúde a partir do novo modelo proposto e iniciado pela Constituição de 1988, a adesão local foi superior às metas estabelecidas pelo Ministério da Saúde. Basicamente, são dois fatores que influenciaram a coordenação bem-sucedida. O primeiro é a visibilidade política local: ao aumentarem a oferta dos serviços de saúde, governos possuíam o incentivo político de extensão de benefícios ao seu eleitorado. O crédito político, dessa forma, foi transferido das agências federais para os municípios. O segundo fator que influenciou a adesão municipal foi a gradativa e negociada estruturação de normas operacionais que efetivassem a transferência de responsabilidades aos estados e municípios.

Apesar dos avanços institucionais promovidos por essas reformas, a efetivação de um sistema descentralizado, equitativo e responsivo às necessidades locais ainda enfrenta importantes desafios. A consolidação de arranjos cooperativos entre os entes federativos requer não apenas mecanismos de coordenação, mas também um alinhamento entre as prioridades nacionais e as demandas subnacionais em saúde. Nesse cenário, a sistemática das emendas parlamentares impõe obstáculos à coerência da política pública, uma vez que esses instrumentos, muitas vezes guiados por interesses políticos locais, podem desorganizar a lógica técnica e regional de alocação de recursos construída por meio da programação pactuada. A tensão entre a busca por equidade e a fragmentação imposta por decisões orçamentárias individualizadas evidencia o papel ambíguo das emendas no financiamento da saúde, desafiando a capacidade de coordenação do governo federal.

## Emendas parlamentares em saúde

Historicamente, há um debate intenso sobre os determinantes envolvidos na destinação de emendas parlamentares, tanto na definição do beneficiário quanto do bem ou serviço adquirido. Nesse sentido, medidas como qualidade de saúde, produção hospitalar, consultas, cirurgias eletivas e população assistida seriam fatores relevantes na escolha e direcionamento desses recursos? Os indicadores em saúde são considerados durante o cálculo de escolha dos beneficiários das emendas parlamentares?

Em estudo que avaliava a dinâmica territorial na regionalização em saúde, no qual alguns gestores municipais foram entrevistados, Santos *et al*. (2024) identificaram que a questão de repasses de emendas foi um assunto relevante. Os pesquisadores analisaram a dinâmica territorial da regionalização em 323 municípios rurais agrupados em seis *clusters*. Muitos dos entrevistados consideravam que havia problemas de definição de critérios técnicos, o que contribui para uma escolha pautada em alinhamentos político-ideológicos, e não de necessidades e prioridades assistenciais. O estudo conseguiu inferir que o gestor estadual possui um papel importante no "direcionamento mais racional das emendas", no que tange qual item adquirir, mas sem interferir no município contemplado (Santos *et al*., 2024).

> (...) as emendas funcionam como mecanismo para deslocamento direto de recursos aos municípios de forma pulverizada e, frequentemente, fisiológica, num efeito conflitante ao planejamento integrado e loco regional. Além disso, as emendas parlamentares, dentro dos diferentes estados brasileiros, concentram-se em municípios que menos precisam de repasse, ou seja, a alocação orçamentária dos deputados não corresponde à carência municipal por recursos para a saúde. (Santos *et al.*, 2024, p. 16)

Os recursos com emenda parlamentar para atenção primária em saúde cresceram mais de 370% no período de 2014 a 2023, tendo como efeito impulsionar a instituição do orçamento impositivo. Vieira (2024) considera que isso pode impactar a qualidade da oferta em saúde, uma vez que a redução da discricionariedade do Executivo na execução desse montante se torna uma preocupação para o cumprimento de estratégias de saúde que visem ao acesso e ao tratamento em um sistema de garantia universal e integral em saúde, conforme os diversos dispositivos do Sistema Único de Saúde.

Os estudos evidenciam que as preferências alocativas das emendas têm sido estabelecidas por vínculos entre deputados federais e prefeitos. Dessa forma, as emendas são vistas como mecanismo de troca clientelista, no qual interesses particulares são preponderantes (Medina *et al.*, 2023). Fatores como necessidade de maior financiamento e piores indicadores sociais não são relevantes nas escolhas parlamentares. De forma oposta ao programado pelas portarias de transferências federais, que utilizam critérios populacionais, os deputados vêm priorizando maiores recursos para pequenos municípios, de menor população (Vieira, 2024).

Outro ponto relevante é que os repasses fundo a fundo de custeio se mostram atrativos aos parlamentares (Vieira, 2024). Isso porque são recursos que não necessitam de projetos de investimento para aprovação e, dessa forma, são executados de forma mais rápida. Itens como medicamentos, custeio com atenção primária e atenção especializada têm sido priorizados. Tendo em vista o crescimento de despesas com pessoal e o financiamento insuficiente do sistema, em geral são restritas as possibilidades de investimento em estrutura de saúde com intuito de desenvolver e modernizar a rede de assistência. Dessa forma, o recurso parlamentar poderia ser utilizado como alternativa para o fortalecimento do serviço público de saúde.

O condicionamento de repasses está sendo uma estratégia do Ministério da Saúde e das secretarias estaduais para confluir interesses parlamentares e interesses de desenvolvimento das políticas de saúde. Vieira (2024) analisa a desigualdade na alocação de emendas nas regiões brasileiras e observa que a definição de critérios técnicos que orientem os repasses pode surtir efeitos de promoção da estratégia planejada. Em 2023, através de uma portaria regulamentadora de transferências para cirurgias eletivas, exames e consultas na atenção especializada, houve um aumento significativo de recursos de emenda para as áreas supracitadas.

Outro instrumento regulamentador do repasse de emendas é a portaria que dispõe sobre as regras de transferência fundo a fundo relativas às emendas parlamentares em saúde. Anualmente, a portaria é publicada seguindo o planejamento orçamentário vigente. Regras como a limitação de repasses conforme financiamento de anos anteriores, acréscimos percentuais a municípios com indicadores de vulnerabilidade social e o condicionamento de transferências às entidades prestadoras conforme produção hospitalar contribuem para o enfrentamento de desigualdades e a coerência com o planejamento financeiro-orçamentário federal. Em alguns casos, como ocorre no financiamento de transporte de pacientes (aquisição de veículos e ambulâncias), a indicação de emenda deve passar por aprovação na Comissão Intergestora Bipartite.

A principal ação de priorização de emenda parlamentar, desde 2016, é a atenção primária, conforme verificado por Ulinski *et al*. (2024). Em análise dos repasses por emenda em relação ao orçamento federal total de saúde, eles representaram mais de 50% dos valores destinados ao Piso da Atenção Básica (valor fixo). No caso da Região Norte, no ano de 1999, esse valor foi de 72% (Baptista *et al*., 2012). Em estudo que analisa os gastos na atenção primária com emendas parlamentares nos municípios brasileiros no período de 2015 a 2020, Ulinski *et al*. (2024) verificaram uma disparidade grande, principalmente comparando cidades de pequeno porte. Os autores vão inferir que o fato de os valores serem determinados pelas cadeiras parlamentares, e não pelo número de habitantes, pode levar ao privilégio de alguns municípios em detrimento de outros. Dessa forma, é cada vez mais questionável se as emendas consideram o desenho regional do SUS e os vazios assistenciais existentes, sendo necessário submeter as emendas a uma racionalidade alocativa que vise a eficiência e efetividade das políticas públicas. Assim, caso a intenção de um parlamentar, bancada ou comissão seja proporcionar bens ou serviços para a atenção básica de municípios mais necessitados nessa área, é esperado que utilizem algum critério de carência municipal nessa escolha.

Na próxima seção, serão apresentados os resultados da pesquisa. A seção de resultados está dividida em duas partes. Na primeira, é explorado o destino das emendas. Na segunda, é analisada a influência de fatores de carência, econômicos e burocráticos para a escolha de municípios a serem beneficiados com emendas parlamentares vinculadas à atenção básica em Minas Gerais. Cada seção se inicia com uma breve explicação dos métodos utilizados, acompanhada das evidências empíricas obtidas.

## Destino das emendas parlamentares para atenção básica em termos de carência

O objetivo deste trabalho é verificar se as localidades que mais necessitam de recursos para atenção básica em Minas Gerais são aquelas privilegiadas pelas emendas parlamentares. Nesse contexto, busca-se contribuir para o debate sobre as desigualdades regionais em saúde e compreender como as emendas orçamentárias influenciam no aumento ou na redução dessas desigualdades. Embora as disparidades em saúde sejam um reflexo do modelo descentralizado do sistema de saúde brasileiro, em razão das variações econômicas, sociais e técnicas entre os municípios que

formam a federação, as iniquidades em saúde – ou seja, as desigualdades consideradas injustas e evitáveis, relacionadas às condições desiguais de vida (Whitehead, 1991; Castellanos, 1997) – não devem ser tratadas da mesma forma. A intervenção estatal, por meio de políticas públicas e distribuição de recursos, deve ser orientada pela redução dessas desigualdades evitáveis, levando em conta as distintas necessidades de saúde da população. A equidade, que é um dos pilares fundamentais do SUS, ao lado da universalidade e integralidade, torna o enfrentamento das desigualdades regionais uma questão central na política de saúde, uma vez que sua diminuição é essencial para a implementação dos princípios constitucionais do SUS.

Além de fatores políticos inerentes à possibilidade de participação no orçamento pelos deputados e senadores, muitos outros fatores interferem na alocação das emendas orçamentárias, como fatores sociais, econômicos e da burocracia local responsável pela execução dos projetos financiados pelas emendas. Porém, o objetivo principal deste trabalho não é identificar os fatores que explicam a distribuição das emendas, e, sim, avaliar o resultado final dessa distribuição. Em termos práticos, é possível verificar se as emendas ao orçamento da saúde básica se concentram nos municípios que mais demandam recursos e identificar fatores que possam afetar o cálculo de alocação de emendas entre os 853 municípios de Minas Gerais. Assim, em um primeiro momento, são apresentadas análises descritivas nas quais se relaciona o indicador de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária[1] (ICSAP) com os valores das emendas vinculadas à atenção básica pagas aos municípios.

Para analisar o estado de Minas Gerais, os municípios foram divididos em quartis por carência de recursos na atenção básica em saúde, com essas áreas estruturadas em quatro grupos: Alta, Média Alta, Média Baixa e Baixa com distribuição pareada de municípios. Quanto mais alta, maior a carência por recursos (maior necessidade de saúde). Para definir quais mais ou menos necessitavam de recursos, utilizamos o ICSAP, pois um maior percentual de internações por condições sensíveis à atenção primária significa uma maior carência de recursos nesse setor. A análise do indicador foi feita de forma agregada, ou seja, considerando o valor médio por município no período de 2015 e 2022.

A associação de internações e cuidados na atenção hospitalar ao acesso e prestação de serviços na atenção primária tem ganhado espaço na literatura, bem como na avaliação de políticas de saúde por técnicos e gestores (Caminal Homar; Casanova Matutano, 2003). Em 2008, o Ministério da Saúde publicou a Portaria nº 221/2008, que lista as doenças que impactam diretamente as internações. São agravos tratáveis que podem ser remediados no atendimento ambulatorial, mas, por questões de acesso e de atendimento, não foram solucionados e evoluíram para quadros complexos de saúde.

As estratégias de saúde brasileiras têm caminhado no intuito de desenvolver e qualificar a atenção primária reconhecendo-a como porta de entrada para o sistema de saúde, que busque atendimento de forma continuada, acompanhando as condições crônicas, e que atue para melhorar o bem-estar e a qualidade de vida da população (Mendes, 2011). Maciel, Caldeira e Diniz (2014) conseguiram verificar uma redução nas

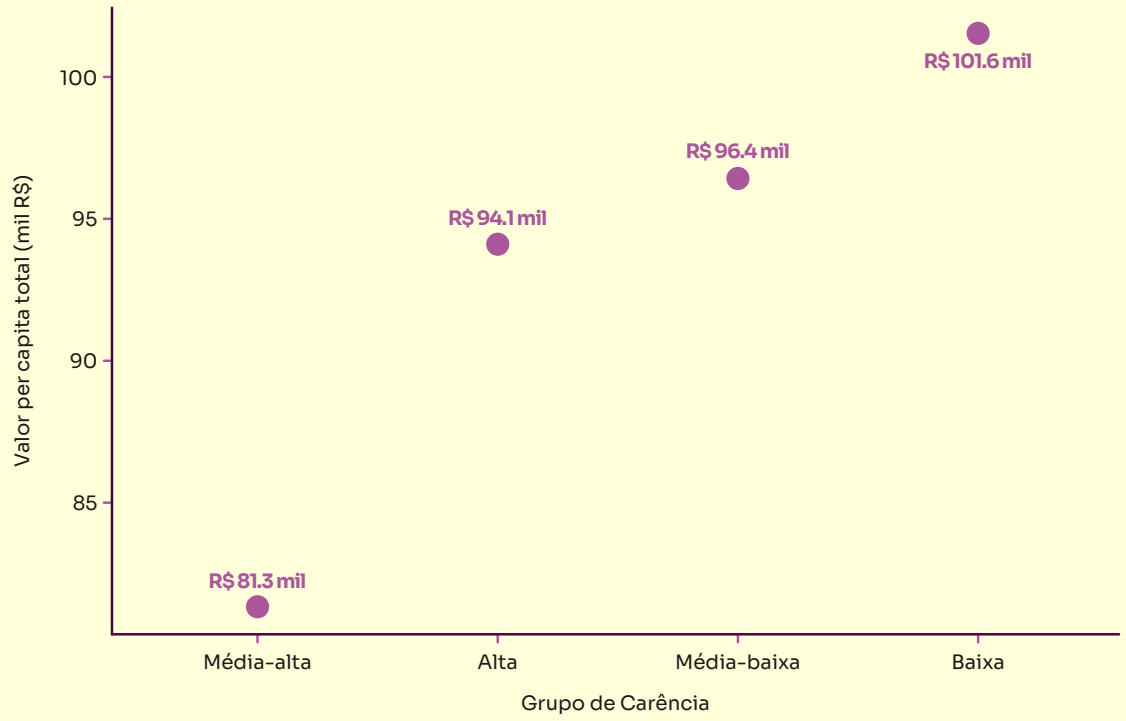
1 O indicador foi calculado pela Fundação João Pinheiro em referência à metodologia do Ministério da Saúde, conforme Nota Técnica dos Indicadores Municipais do rol de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores 2013-2015. Disponível em: https://imrs.fjp.mg.gov.br/.

Internações de Condições Sensíveis à Atenção Primária (ICSAP) associada à expansão (população coberta pela equipe do PSF) do Programa de Estratégia Saúde da Família no período de 2003 a 2012 no estado de Minas Gerais.

Dessa forma, o ICSAP tem se tornado nos últimos anos medida reconhecida e recorrente em pesquisas e avaliações da qualidade e resolubilidade da atenção básica. Muitos fatores são associados à variação desse indicador, como nível socioeconômico, escolaridade, disponibilidade de médicos no atendimento primário à saúde e investimentos financeiros. (Nunes, 2018; Caminal Homar; Casanova Matutano, 2003)

Ao analisar os valores totais das emendas per capita por grupo, notou-se que os grupos mais carentes (Média Alta e Alta) são justamente os que recebem menos recursos das emendas orçamentárias aplicadas na atenção básica. Pelo contrário, a população menos vulnerável em condições de saúde é privilegiada pelas emendas. Em outras palavras, só é possível concluir que a distribuição de recursos respeitou as demandas locais por saúde quando o grupo com maior necessidade foi também o maior beneficiário. Tal observação pode explicitar uma distorção alocativa na distribuição das emendas parlamentares destinadas por deputados federais e senadores à atenção básica dos municípios mineiros em termos de necessidade de saúde em Minas Gerais. Os resultados são apresentados na Figura 1.

**FIGURA 1 – Valor per capita de emendas por grupo de carência**




**Fonte:** Elaboração própria.

Baião, Couto e Oliveira (2018) verificaram se as emendas ao orçamento da saúde se concentram nos municípios que mais demandam recursos, sem especificação por setor de saúde e considerando todas as regiões do país. Os resultados dos valores propostos mostram que, na maioria das regiões – e no país como um todo –, os grupos de municípios com situação mais crítica na área de saúde são justamente os que recebem menos. A única exceção é a Região Sudeste. Entretanto, ao considerar os valores pagos, o Sudeste passa a atender municípios menos vulneráveis. Nesse sentido, os resultados da alocação de emendas para atenção básica de Minas Gerais se coadunam com os achados dos autores.

## Condicionantes para o cálculo de escolha dos beneficiários

O fato de a Constituição Federal exigir a destinação de 50% das emendas individuais e de bancada para a saúde já constitui um elemento de indução à alocação de emendas nessa área. Dentre o rol de municípios de Minas Gerais, um parlamentar deve eleger um conjunto restrito de localidades para destinar suas emendas. Em seu cálculo de escolha, podem-se utilizar critérios sociais, econômicos ou burocráticos para definir o destino do recurso, a depender de seu objetivo. Caso sua intenção seja proporcionar bens ou serviços para a atenção básica de municípios mais necessitados nessa área, é esperado que utilizem o critério de carência municipal nessa escolha.

Esta seção empírica conta com um modelo de regressão linear. A variável dependente corresponde ao valor per capita de emendas destinadas para a atenção básica do município. Os valores se referem a pagamentos destinados aos municípios que foram financiados por emendas parlamentares individuais e coletivas de 2015 a 2022. A amostra considera as emendas alocadas nos 853 municípios mineiros. Os dados dos pagamentos foram extraídos do Siga Brasil do Senado Federal. A unidade de observação é o município. Assim, os dados são agregados e observados apenas uma vez no tempo, conforme a seguinte equação:

$$lnY = ln\beta 0 + ln\beta 1 SOC_{np} + ln\beta 2 ECON_{nm} + ln\beta 3 BUR_{nq} + \varepsilon$$

β0 se refere a um vetor constante. A matriz SOCnp corresponde aos indicadores de atenção básica do município. As matrizes ECONnm e BURnq, respectivamente, aos fatores econômicos e sociais. Assim, p, m ou q é o número de variáveis ligadas a cada fator e n, o número de municípios. A variável "ε" se refere ao termo de erro. As informações sobre as variáveis independentes foram organizadas no Quadro 1.

**QUADRO 1 – Variáveis independentes do modelo**

| TIPO | VARIÁVEL | DESCRIÇÃO |
|---|---|---|
| **Fatores sociais** | Indicador de internações por condições sensíveis à atenção primária de atenção básica em saúde (ICSAP). | Indicador agregado de condições sensíveis à atenção primária dos municípios mineiros de 2015 a 2022. O ICSAP é calculado multiplicando a razão entre o número de internações e a população por 100 (Fonte: Fundação João Pinheiro, 2025). |
| **Fatores sociais** | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal | IDHM por município (Fonte: IBGE 2021). |
| **Fatores econômicos** | Receitas correntes per capita | Volume de receitas correntes per capita por município (Fonte: Finbra). |
| **Fatores econômicos** | PIB per capita | PIB per capita municipal (Fonte: PIB Municipal IBGE). |
| **Fatores burocráticos** | Conselho municipal de saúde | Dummy com valor igual a 1 se o município possui um conselho de saúde. |
| **Fatores burocráticos** | Fundo municipal de saúde | Dummy com valor igual a 1 se o município possui um fundo de saúde. |
| **Fatores burocráticos** | Plano municipal de saúde | Dummy com valor igual a 1 se o município possui um plano de saúde. |
| **Fatores burocráticos** | Conferência municipal de saúde | Dummy com valor igual a 1 se o município realizou uma conferência municipal de saúde. |

**Fonte:** Elaboração própria.

Duas variáveis compõem os fatores sociais: o indicador de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária em saúde (ICSAP) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Os fatores econômicos foram calculados per capita para cada município. Assim, antes de alocar uma emenda, o parlamentar avaliaria a situação de determinado município considerando determinadas questões sociais, como um elevado percentual de internações decorrentes do baixo acesso ou qualidade na atenção básica ou um município cujo IDHM seja baixo e aponte para uma situação de acesso limitado a serviços básicos, como saúde. Da mesma forma, o parlamentar poderia realizar esse cálculo observando a capacidade econômica dos municípios.

Outra dimensão incorporada no modelo foi a dos "fatores burocráticos". A Lei nº 8.142/1990 condiciona o recebimento de transferências voluntárias de saúde à existência de um conselho, plano e fundo municipais. Além disso, normas como a Lei Complementar nº 101/2001 e diversas outras do Ministério da Saúde estabelecem condições e requisitos para que prefeituras possam realizar convênios com o governo federal ou receber recursos de transferências voluntárias. Assim, espera-se que os deputados e senadores beneficiem os municípios que apresentem plano, conselho e fundo municipais de saúde em regular funcionamento, que realizem conferências de saúde ou que tenham secretaria de saúde exclusiva em sua estrutura administrativa.

Os resultados são apresentados na Tabela 1 e os testes foram incluídos no Anexo. Alguns trabalhos semelhantes também não observaram relações significativas entre fatores econômicos e burocráticos e a alocação de emendas (Santana, 2011; Firpo; Ponczek; Sanfelice, 2015; Baião; Oliveira; Couto, 2018), apontando que existem outros fatores relevantes para explicar a escolha dos parlamentares distantes dos modelos estatísticos. Outros trabalhos identificaram a prevalência de fatores políticos na explicação das emendas (Silva, 2009; Santana, 2011; Barone, 2014; Firpo; Ponczek; Sanfelice, 2015; Baião; Oliveira; Couto, 2018).

**TABELA 1 – Alocação de emendas parlamentares nos municípios.**

**Variável dependente:** valor per capita de emendas aplicadas **na** atenção básica dos municípios de Minas Gerais

| | DEPENDENT VARIABLE | |
|---|---|---|
| | VALOR PER CAPITA (1) | LOG VALOR PER CAPITA (2) |
| Log do PIB per capita | -169.938*** | -0.394*** |
| | (23.171) | (0.061) |
| Log da receita per capita | 456.517*** | 0.961*** |
| | (25.997) | (0.069) |
| Conselho municipal de saúde | 46.589 | -0.007 |
| | (80.014) | (0.212) |
| Fundo municipal de saúde | 9.947 | 0.136** |
| | (20.932) | (0.055) |
| Plano municipal de saúde | -76.234 | 0.053 |
| | (108.837) | (0.288) |
| Conferência municipal de saúde | -5.395 | -0.059 |
| | (30.362) | (0.080) |
| Órgão gestor de saúde | -14.511 | -0.139 |
| | (45.839) | (0.121) |
| IDHM | -1,116.467*** | -4.727*** |
| | (245.344) | (0.649) |
| ICSAP (indicador de Internações) | -2.552** | -0.005* |
| | (1.143) | (0.003) |
| Constant | -2,743.155*** | 0.827 |
| | (334.805) | (0.886) |

| | DEPENDENT VARIABLE | |
|---|---|---|
| | VALOR PER CAPITA (1) | LOG VALOR PER CAPITA (2) |
| Observations | 853 | 853 |
| R2 | 0.347 | 0.329 |
| Adjusted R2 | 0.340 | 0.322 |
| Residual Std. Error (df = 843) | 263.382 | 0.697 |
| F Statistic (df = 9; 843) | 49.854*** | 45.946*** |

**Fonte:** Elaboração própria.

Em relação aos fatores sociais, o coeficiente do IDHM dos municípios mineiros foi negativo e significativo. Um aumento de 1% no IDHM está associado a uma redução de 4,72% no valor das emendas per capita. Esse coeficiente indica que municípios com piores indicadores de desenvolvimento humano tendem a receber mais recursos via emendas para a atenção básica. Entretanto, o IDHM considera três dimensões: longevidade, educação e renda. Ao não possuírem um indicador de atenção básica para compor o índice, esses resultados podem indicar uma eficiência alocativa no quesito socioeconômico, mas sem necessariamente observar necessidades em saúde primária do município.

Ainda com relação aos fatores sociais, o ICSAP apresenta uma relação negativa e sugere que, quanto maior o indicador de internações evitáveis, menor o volume de emendas. Isso vai de encontro à ideia de que áreas mais carentes de atenção básica deveriam receber mais recursos, mas não necessariamente são os destinos das emendas. Em suma, deputados federais e senadores tendem a enviar menor valor de emendas para locais em que há maior carência de recursos na atenção básica em Minas Gerais, segundo esse indicador.

Quanto aos fatores econômicos, os resultados aparecem como contraditórios. Um aumento de 1% no PIB per capita municipal está associado a uma redução de 0,4% no valor per capita das emendas. Isso sugere que municípios mais ricos tendem a receber proporcionalmente menos recursos. Já em relação às receitas per capita, um aumento de 1% na receita corrente per capita está associado a um aumento de 0,9% nas emendas per capita. Assim, municípios com maior capacidade arrecadatória parecem ser mais beneficiados.

Possuir ou não um fundo municipal de saúde foi a única variável da dimensão fatores burocráticos com significância estatística. Municípios com fundo municipal de saúde recebem, em média, 0,13% a mais de emendas per capita em relação àqueles que não possuem, mantendo as demais variáveis constantes. Isso pode indicar um efeito institucional positivo na captação de emendas parlamentares.

O modelo de regressão ratifica os achados das análises descritivas apresentadas no início deste trabalho, mostrando que parlamentares tendem a não considerar a situação da saúde de uma localidade ao alocar suas emendas nos municípios do estado de Minas Gerais. Por consequência, o resultado final da distribuição das diversas emendas acaba privilegiando municípios que não precisam tanto dos recursos, enquanto locais de maior carência dentro do estado são deixados em segundo plano, o que pode apontar para outros determinantes que não sejam as necessidades locais para o cálculo de escolha dos beneficiários.

Ao apresentarem uma relação positiva com o IDHM, os resultados apontam para uma estratégia de escolha dos beneficiários que considera questões sociais na definição dos beneficiários, mas que não observa a situação de saúde específica do município na atenção básica para fazer a destinação do recurso nesse setor. Além do mais, deputados consideram a capacidade do município para receber os recursos e executá-los apropriadamente, uma vez que as prefeituras são obrigadas a possuir fundos para poder receber transferências voluntárias do governo federal. As demais variáveis (conselho, plano, conferência, órgão gestor) não apresentaram significância estatística, indicando que sua presença nos municípios não está associada, de forma robusta, ao volume per capita de recursos recebidos por emendas parlamentares.

## Considerações finais

Foi realizada a releitura de trabalhos que elencam elementos de governabilidade em um sistema partidário, com um federalismo vertical que funciona por meio de adesões voluntárias, com uma certa dificuldade de estabelecer responsabilidades e regulamentações que atendam às desigualdades e incongruências regionais. É marcante que a sobrevivência dos atores no jogo político seja realizada em diferentes arenas e a alocação de recursos financeiros é uma pauta primordial para direcionamento das escolhas políticas. Em um contexto de restrições fiscais, evolução natural crescente de despesas com pessoal, e mudanças normativas que impõem a execução de emendas, analisar o que, como e onde são alocados esses recursos é importante para alinhamento entre anseios políticos e geração de bem-estar social.

Este estudo demonstrou que, apesar de haver indícios de relação entre encaminhamento de recursos parlamentares a municípios com baixos indicadores socioeconômicos e ainda existirem regras ministeriais para delimitação dos repasses, como, por exemplo, número de população assistida, custeios relativos a anos anteriores e benefícios extras a municípios socialmente vulneráveis, as necessidades de saúde não são prioridades percebidas nas transferências de emendas à atenção primária no estado de Minas Gerais.

O ICSAP é um indicador amplamente reconhecido que sinaliza a qualidade da atenção primária à saúde, especialmente no que diz respeito à sua eficiência e efetividade. Quanto menor o número de internações por condições sensíveis à atenção primária em um município, mais evidente é o bom desempenho desse nível de atenção, refletindo uma estrutura de atendimento adequada, profissionais em número suficiente e acesso compatível com a demanda da população.

A adequada mensuração dos custos e dos gastos relacionados à prestação de serviços nos distintos níveis de atenção e na rede assistencial constitui requisito fundamental para o aprimoramento da gestão em saúde. Ademais, o alinhamento entre as preferências políticas e as diretrizes institucionais pode produzir efeitos distributivos positivos, ao favorecer uma alocação mais equânime dos recursos e contribuir para a mitigação das iniquidades no acesso e na qualidade da atenção à saúde.

Ainda são escassos os estudos que avaliem o custo dessa governabilidade e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas. Diante da crescente importância das emendas no orçamento federal torna-se relevante investigar a qualidade do gasto oriundo dessas transferências, com foco em sua capacidade de atender às necessidades reais dos municípios. As evidências aqui encontradas para o estado de Minas Gerais indicam que critérios relacionados à situação da saúde nos municípios mineiros, por sua vez, importam pouco para a decisão dos deputados, mesmo que possam ser consideradas questões sociais, econômicas ou burocráticas.

## Referências

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ALMEIDA, D. P. B. O mito da ineficiência locativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, e239518, 2021.

AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

BAIÃO, A.; COUTO, C.; JUCÁ, I. Individual budget amendments spending: role of ministers, leadership positions and fiscal rules. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online], n. 25, p. 47-86, 2018.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 71, 2019.

BAPTISTA, T. W. F. *et al*. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 12, p. 2267-2279, dez. 2012.

BARBOZA, N. A. S.; RÊGO, T. D. M.; BARROS, T. M. R. R. P. A história do SUS no Brasil e a política de saúde. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 11, nov. 2020.

BARONE, L. S. **Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil**: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

BARROS, M. E.; PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M. **Política de Saúde no Brasil**: diagnósticos e perspectivas. Brasília: Ipea, fev. 1996. (Texto para Discussão, n. 401). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1835/1/td_0401.pdf. Acesso em: 6 abr. 2025.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. **Governance**, Oxford, v. 31, n. 4, p. 701-720, oct. 2018.

BIJOS, P. **Estudo Técnico nº 8/2021** – governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Câmara dos Deputados, 2021.

BITTAR, O. J. N. V. Hospitais e leitos públicos e privados no Brasil. **Revista de Administração em Saúde**, São Paulo, v. 24, n. 97, out/dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.080**, de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210**, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp210.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

CAMINAL HOMAR, J.; CASANOVA MATUTANO, C. La evaluación de la atención primaria y las hospitalizaciones por ambulatory care sensitive conditions. **Atención Primaria**, 31, p. 61-65, 2003.

CASTELLANOS, P. L. Epidemiologia, saúde pública, situação de saúde e condições de vida. Considerações Conceituais. In: Barata, R. B. (Org.). **Condições de vida e situação de saúde**. Rio de Janeiro: Abrasco, 1997.

CRUZ, S. A. M. O discurso do Movimento Sanitarista e a universalização da Saúde no Brasil. **Pensar Acadêmico**, Manhuaçu, v. 22, n. 2, p. 298-325, 2024.

FARIA, R. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. M. P. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2008.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. M. P. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, 116(C), p. 186-198, 2015.

GREGGIANIAN, G.; ALMEIDA, D.; GURGEL, M.; ALMEIDA, T. Estudo Técnico nº 6/2023 – Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas, Câmara dos Deputados, 2023.

MACIEL, A. G.; CALDEIRA, A. P.; DINIZ, F. J. L. S. Impacto da Estratégia Saúde da Família sobre o perfil de morbidade hospitalar em Minas Gerais. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, p. 319-330, out. 2014.

MEDICI, A. C. Incentivos governamentais ao setor privado de saúde no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 79-115, 1992. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8798. Acesso em: 14 abr. 2025.

MEDINA, S. A. *et al*. Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político? **Revista Eletrônica de Administração**. Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 98-125, jan/abr. 2023.

MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2011.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira.** 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria de Consolidação nº 6**, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0006_03_10_2017.html. Acesso em: 02 mar. 2025.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria GM/MS nº 3.283**, de 7 de março de 2024. Dispõe sobre as regras para as transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas a emendas parlamentares que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), em 2024. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt3283_08_03_2024.html. Acesso em: 02 mar. 2025.

MOREIRA, L. C. O.; TAMAKI, E. M. A Programação Pactuada e Integrada como instrumento de garantia da integralidade da atenção à saúde no SUS. **Interações**, Campo Grande, v. 18, p. 99-108, out/dez. 2017.

NUNES, R. P. Estratégia Saúde da Família e internações por condições sensíveis à atenção primária: uma revisão sistemática. **Revista Atenção Primária à Saúde**, p. 450-460, jul/set. 2021.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 02, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 04, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 27, n. 04, p. 664-683, 2007.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 02, p. 133-172, 2001.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 02, p. 323-334, 2011.

SAMUELS, D. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.

SANTANA, V. L. **Atraindo o pork**: que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil? Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SANTOS, A. M. et. al. Dinâmica da regionalização e repercussões dos vazios assistenciais na comercialização da saúde em municípios rurais remotos. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 8, p.1-21, 2024.

SCATENA, J. H. G.; TANAKA, O. Y. Os instrumentos normatizadores (NOB) no processo de descentralização da saúde. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 47-74, 2001.

SILVA, G. P. **Uma discussão acerca das regras eleitorais do sistema político brasileiro e dos incentivos ao comportamento parlamentar**. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

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**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.1-14, 2024.

VIEIRA, F. S. **Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde**. Brasília: Ipea, (Texto para Discussão, n. 3048), out. 2024.

WHITEHEAD, M. The concepts and principles of equity and health. **Health Promotion International**, v. 6, n. 3, p. 217-228, 1991.

# Anexo

**TABELA 4 – Fatores de Inflação da Variância (VIF)**

| VARIÁVEL | VIF (AMBOS OS MODELOS) |
|---|---|
| Log do PIB per capita | 2.046 |
| Log da receita per capita | 1.217 |
| Conselho municipal de saúde | 1.002 |
| Fundo municipal de saúde | 1.009 |
| Plano municipal de saúde | 1.017 |
| Conferência municipal de saúde | 1.006 |
| Órgão gestor de saúde | 1.017 |
| IDHM | 1.821 |
| ICSAP (Internações sensíveis) | 1.053 |

**Fonte:** Elaboração própria.

**TABELA 5 – Teste de Heterocedasticidade (Breusch-Pagan)**

| BP STATISTIC | DEGREES OF FREEDOM | P-VALOR |
|---|---|---|
| 15.04755 | 9 | 0.090 |

**Fonte:** Elaboração própria.

Instituições organizadoras

ASSECOR
Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

Fundação Tide Setubal

Obpn

REPP
REDE DE ECONOMISTAS PRETAS & PRETOS

Apoio

enap

# Prêmio Roseli Faria