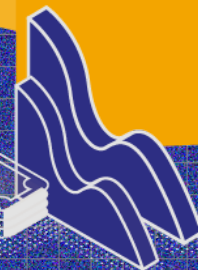
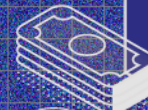
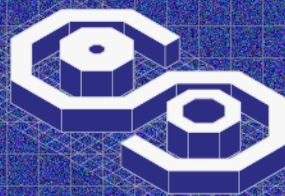
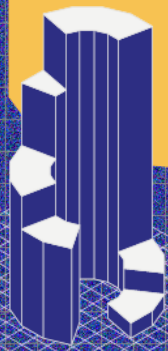


ORÇAMENTO & DIREITOS:

BALANÇO DA EXECUÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

2025



EQUIPE DO INESC MARÇO/2026

Conselho Diretor

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

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Augustino Veit

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Ciléia Pontes
Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássia Lopes

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

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

Coordenação técnica

Nathalie Beghin
Teresa Ruas

Redação

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves

Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Rárisson Sampaio
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiário

Andrey Felype

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott
Foundation

ClimateWorks

CLUA – The Climate and Land
Use Alliance

ETF – Energy Transition Fund

Fastenaktion

Fundação Heinrich Böll

Fundação Ford

Fundar

Fundo Malala

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

KNH – Kindernothilfe

OSF – Open Society
Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

TILT Collective – Windward
Fund

União Européia

Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

Revisão de gráficos

Caio Villela

Revisão gramatical

Paulo Castro (Books Maze Publishers)

Projeto gráfico e diagramação

Gabriela Alves

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura
– Edifício Márcia. CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br

Brasília-DF, Abril de 2025

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita,
desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.

Sumário

LISTA DE SIGLAS	7
------------------------------	----------

PARA LER O ORÇAMENTO	11
-----------------------------------	-----------

INTRODUÇÃO	16
-------------------------	-----------

1. PANORAMA ECONÔMICO	18
------------------------------------	-----------

1.1. Panorama geral	19
1.2. As emendas parlamentares e a erosão do planejamento.	20
1.3. Juros, dívida pública e o Novo Arcabouço Fiscal: a disputa estrutural pelo orçamento	23
1.4. A pauta da justiça tributária ganha força	25
1.5. Justiça fiscal global e negociações internacionais	27
1.6. O tarifaço de Trump e o ataque ao multilateralismo	28
1.7. De olho em 2026	29

2. EDUCAÇÃO	33
--------------------------	-----------

2.1. Panorama geral	34
2.2. Balanço dos gastos federais em 2025	37
2.2.1. Educação básica	38
2.2.1.1. Alimentação escolar	39
2.2.1.2. Educação de jovens e adultos (EJA)	40
2.2.2. Ensino superior	42
2.2.2.1. Capes	42
2.2.2.2. Bolsa-permanência	43
2.3. De olho em 2026	45

3. CIDADES **47**

3.1. Panorama geral	48
3.2. Balanço dos gastos federais em 2025.....	50
3.2.1. Saneamento	50
3.2.2. Urbanismo	52
3.2.2.1. Cidades melhores.....	53
3.2.2.2. Moradia digna	54
3.2.2.3. Mobilidade urbana	56
3.2.2.4. Periferia Viva	58
3.2.2.5. Enfrentamento da emergência climática.....	60
3.2.2.6. Gestão de riscos e desastres (2318).....	61
3.3. De olho em 2026	62

4. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA **63**

4.1. Panorama geral	64
4.2. Balanço dos gastos federais em 2025	64
4.2.1. Ministério de Minas e Energia (MME).....	66
4.2.2. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).....	68
4.2.3. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)	71
4.2.4. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	72
4.2.5. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).....	76
4.3. De olho em 2026	79

5. MEIO AMBIENTE E CLIMA **81**

5.1. Panorama geral	82
5.2. Balanço dos gastos federais em 2025.....	83
5.2.1. Manejo integrado do fogo: uma agenda em consolidação	83
5.2.2. Agenda de fiscalização ambiental: fortalecida por créditos extraordinários e em 2026 pelo Fundo Amazônia.....	86
5.2.3. Agenda da bioeconomia e pagamento por serviços ambientais (PSA): avanços lentos e por fora do orçamento	88
5.2.4. Fundo clima reembolsável: pouco recurso e foco na agenda de cidades e adaptação	90
5.3. De olho em 2026	92

6. QUILOMBOLAS 94

6.1. Panorama geral	95
6.2. Balanço dos gastos federais em 2025	98
6.2.1. Regularização fundiária (ação 210Z)	98
6.2.2. Fomento à produção local (ações 21B6, 21B9 e 21GB)	99
6.2.2.1. Ação 21B6: Assistência técnica e extensão rural (Ater)	100
6.2.2.2. Ação 21B9: Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso aos mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais	101
6.2.2.3. Ação 21GB: apoio e fortalecimento ao etnodesenvolvimento e ao acesso à terra e ao território dos povos e das comunidades tradicionais e quilombolas	102
6.2.3. Gestão ambiental (ação 21F2)	103
6.2.4. Combate à fome (ação 2792)	104
6.2.5. Saneamento básico (ação 21C9)	105
6.2.6. Igualdade racial (ação 21FE)	106
6.3. De olho em 2026	108

7. IGUALDADE RACIAL 111

7.1. Panorama geral	112
7.2. Balanço dos gastos federais em 2025	116
7.2.1. Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos	116
7.2.2. Plano Juventude Negra Viva	117
7.2.3. Promoção da igualdade étnico-racial, combate e superação do racismo	119
7.3. De olho em 2026	121

8. MULHERES 123

8.1. Panorama geral	124
8.2. O que estamos analisando neste capítulo?	127
8.3. Balanço dos gastos federais em 2025	128
8.3.1. Ministério das Mulheres	128
8.3.2. Orçamentos sensíveis ao gênero	132
8.3.2.1. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) ..	133
8.3.2.2. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)	133

8.3.2.3. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)	135
8.4. De olho em 2026	136

9. CRIANÇAS E ADOLESCENTES138

9.1. Panorama geral	139
9.2. Balanço dos gastos federais em 2025.....	140
9.2.1. Orçamento da assistência social para crianças e adolescentes	141
9.2.1.1. Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz	142
9.2.1.2. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	143
9.2.2. Direitos humanos e enfrentamento das violências	143
9.2.2.1. Ação de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes	144
9.2.2.2. Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte	145
9.2.3. Educação.....	147
9.3. De olho em 2026	149

Lista de siglas

ATER	Assistência técnica e extensão rural
ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNODS	Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
CNCA	Compromisso Nacional Criança Alfabetizada
COP	Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
EJA	Educação de jovens e adultos
EC	Emenda Constitucional
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EUA	Estados Unidos da América
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FONTE	Fórum Nacional de Transição Energética
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
FDDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNMA	Fundo Nacional para o Meio Ambiente
FNMC	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
GCF	Fundo Verde para o Clima

GEE	Gases de efeito estufa
GLP	Gás liquefeito de petróleo
GSCA	Gasto Social com Crianças e Adolescentes
GATJ	Global Alliance for Tax Justice
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
IS	Imposto Seletivo
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IFI	Instituição Fiscal Independente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JBRJ	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISA	Instituto Socioambiental
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MIR	Ministério da Igualdade Racial
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MS	Ministério da Saúde
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MVI	Mortes violentas intencionais
NIB	Nova Indústria Brasil
NAF	Novo Arcabouço Fiscal
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU	Organização das Nações Unidas
FAO/ONU	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PNPF	Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios
PSA	Pagamento por serviços ambientais
PD&I	Pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica
PJNV	Plano Juventude Negra Viva
PNE	Plano Nacional de Educação
PO	Plano Orçamentário
PPA	Plano Plurianual
PTLAC	Plataforma de Cooperação Tributária para a América Latina e o Caribe
PNC	Política Nacional de Cuidados
PNGTAQ	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola
PNMIF	Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNASQ	Política Nacional de Saúde Integral da População Quilombola
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PCT	Povos e comunidades tradicionais
PIB	Produto Interno Bruto
PBF	Programa Bolsa Família
PCVR	Programa Cidades Verdes Resilientes
PCF	Programa Criança Feliz
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PPCAAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PROUNI	Programa Universidade para Todos
FortFisc	Projeto de Fortalecimento da Fiscalização Ambiental para o Controle do Desmatamento Ilegal na Amazônia
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RJFALC	Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe
Latindadd	Rede Latino-Americana por Justiça Econômica e Social
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPE	Secretaria de Política Econômica

SQPT	Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos
SETEQ	Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais
SEPLAN	Secretaria Nacional de Planejamento
SNDCA	Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPSBD-GC	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Gestantes e Crianças de 0 a 6 Anos
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUM	Sistema Único de Mobilidade
SUS	Sistema Único de Saúde
SBN	Soluções baseadas na natureza
TCU	Tribunal de Contas da União
TFFF	Tropical Fund Forever Facility
UcM	União com Municípios pela Redução de Desmatamento e Incêndios Florestais
UF	Unidade da Federação

PARA LER O ORÇAMENTO

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

Projeto de Lei Orçamentária Anual

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

PLOA

Lei Orçamentária Anual

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

PPA

Plano Plurianual

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

LDO

Lei de Diretrizes Orçamentárias

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

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

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

Utilizamos os termos oficiais do Manual Técnico Orçamentário (MTO)

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

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

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

Subfunção é um detalhamento das funções

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

Ação refere-se às atividades pelas quais se pretende concretizar os programas do PPA.

Plano orçamentário é um maior detalhamento da ação.

VAMOS CONSTRUIR UMA ESCOLA?

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

ETAPA 1

Despesa autorizada (quanto o Congresso liberou para gastar)

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

ETAPA 2

Despesa empenhada (quanto o Executivo reservou para gastar)

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

ETAPA 3

Despesa liquidada

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

ETAPA 4

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

Contingenciamento é o bloqueio temporário de valores.

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

OUTROS TEMAS ORÇAMENTÁRIOS IMPORTANTES

REGRAS FISCAIS

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

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

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

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

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

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

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

TIPOS DE DESPESA

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

Despesa financeira

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

ou

Obrigatórias

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

ou

Despesa primária

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

Discricionárias

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

Exemplos:

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

Gastos com salário de professores são despesas primárias obrigatórias.

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

COMO O INESC LÊ O ORÇAMENTO

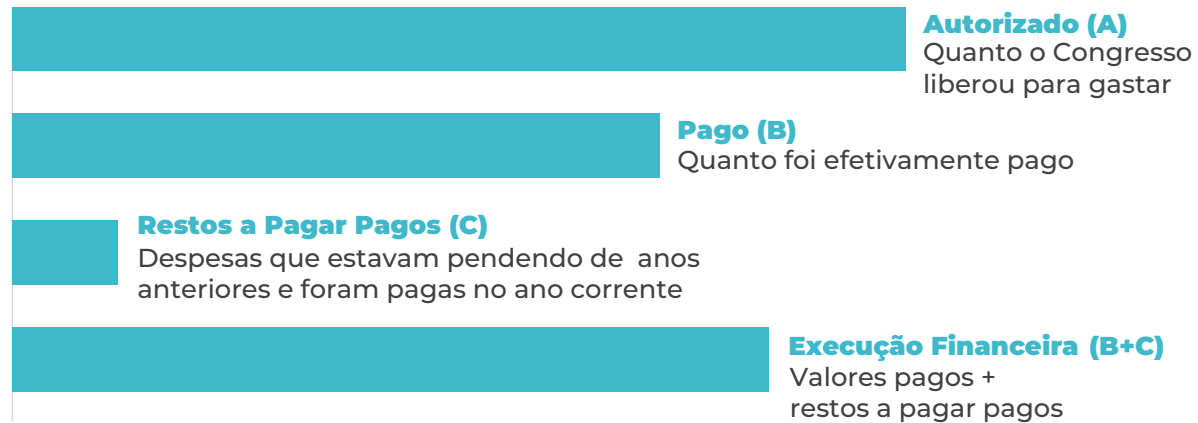
COMO INTERPRETAR UM GRÁFICO DESTA PUBLICAÇÃO?

É importante entender os seguintes conceitos:

GRÁFICO 1

Execução Financeira do MEC | 2024

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



METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS

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

O financiamento do Estado com justiça social.

Ou seja, quem ganha mais paga mais.

A mobilização do máximo de recursos disponíveis.

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

A realização progressiva dos direitos humanos.

Nenhum direito a menos, sob qualquer circunstância.

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

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

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

NOTA METODO- LÓGICA

O relatório “Orçamento e Direitos: balanço da execução de políticas públicas” é uma publicação do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Todos os dados orçamentários deste relatório foram extraídos do Siga Brasil, um sistema de informações criado pelo Senado Federal sobre orçamento público. Os motivos para a escolha dessa fonte são:

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

Introdução

Todo ano, o Inesc analisa o desempenho do orçamento público federal com ênfase nas áreas que acompanhamos, além de uma visão panorâmica da política econômica praticada pelo Governo Federal. Esta é a sétima edição da nossa publicação “Orçamento e Direitos — Balanço da Execução de Políticas Públicas”, que é dedicada ao ano fiscal de 2025, terceiro ano do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Os avanços são indiscutíveis. A fome e a extrema pobreza caíram substancialmente, assim como o desemprego e a inflação. Os rendimentos aumentaram em termos reais, em decorrência da elevação real do salário mínimo, da expansão dos programas de transferência de renda e do aquecimento do mercado de trabalho.

O governo esteve, ainda, na liderança de uma importante reforma tributária, que, além de simplificar o sistema, resultou em sua maior progressividade. As pessoas empobrecidas estão doravante isentas de imposto de renda e recebem *cashback* (retorno do imposto) para bens e serviços relevantes de seu consumo diário, como água, luz e gás de cozinha. Além disso, os produtos da cesta básica estão isentos, o que privilegia especialmente a base da pirâmide social.

Na outra ponta, os mais ricos passaram a pagar mais impostos sobre sua renda e riqueza, o que ainda está muito aquém do desejado, mas, sem dúvida, um importante passo foi dado no sentido de maior justiça tributária no Brasil.

Apesar dos resultados alvissareiros, predomina uma insatisfação em parte da população, provavelmente como resultado de um conjunto de fatores que se cruzam e se potencializam mutuamente. São exemplos de tais fatores: os elevados níveis de endividamento das famílias, com o comprometimento expressivo de suas rendas, em grande parte devido aos altos juros; serviços públicos insuficientes; a precarização do mercado de trabalho, o que gera uma sensação de insegurança permanente; o crescimento da violência, muitas vezes causada por ação ou omissão dos governos estaduais e municipais; e o aumento das desigualdades, pois os mais ricos estão ficando cada vez mais ricos. Talvez a expressão mais brutal dessa violência seja a explosão de feminicídios, assassinatos cometidos por homens com crescentes requintes de perversidade.

A precária qualidade dos serviços públicos, assim como sua insuficiente cobertura, resulta de limites impostos aos gastos federais, que dificultam a sua urgente expansão. São, pelo menos, quatro as causas dessa compressão das despesas. A primeira diz respeito às regras fiscais draconianas que privilegiam os rentistas em detrimento da realização dos direitos humanos: em 2025, o Brasil gastou cinco vezes mais com juros da dívida do que com investimentos públicos.

Uma segunda causa está relacionada à crescente apropriação do orçamento público pelo Legislativo: atualmente, as emendas parlamentares representam cerca de 20% das despesas discricionárias da União. Trata-se de recursos pouco transparentes e pulverizados, o que vai na contramão de uma lógica de planejamento.

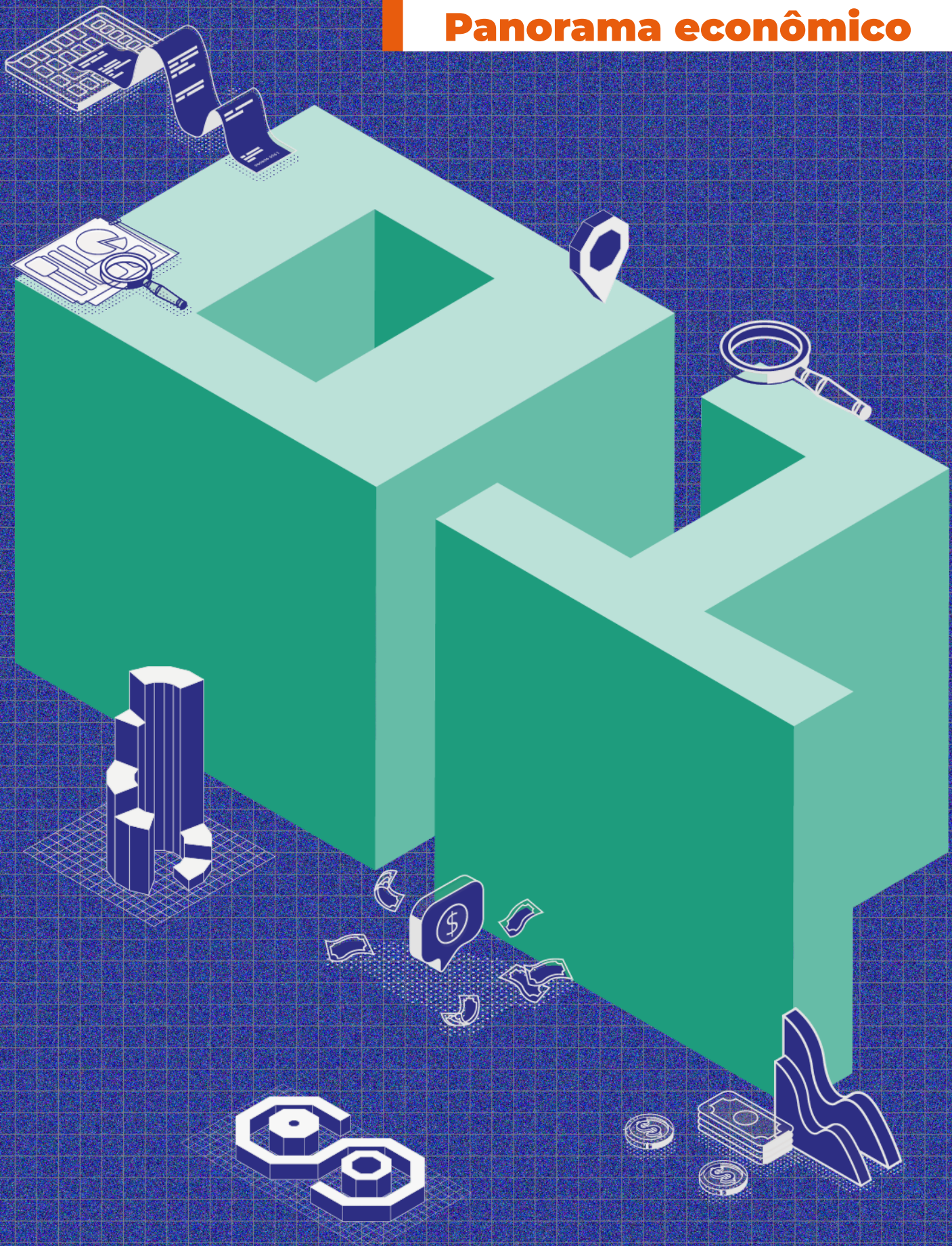
Um terceiro fator tem a ver com a insuficiência de receitas, pois os que deveriam pagar impostos não pagam ou pagam muito pouco. Isso porque as leis os beneficiam ou porque eles desenvolvem sofisticadas estratégias de evasão e elisão de recursos. Estima-se que a União deixa de arrecadar anualmente cerca de 6% do Produto Interno Bruto (PIB) por conta de abusos fiscais. Soma-se a isso o que poderia ser mobilizado se as pessoas muito ricas e seus negócios pagassem tributos em proporções semelhantes ou maiores do que o resto da população.

Outro fator limitante das despesas resulta de vultosos incentivos fiscais outorgados a setores que não necessitam deles ou que são danosos à saúde das pessoas e do planeta, como os setores dos combustíveis fósseis, dos agrotóxicos, do agronegócio, da mineração e dos produtos ultraprocessados. São bilhões de reais que deixam de ser arrecadados todos os anos e que poderiam ser realocados para políticas econômicas, sociais, ambientais e climáticas.

Levando em conta o dado cenário, esperamos que, de 2026 em diante, os limites das políticas fiscais sejam revistos, para que avancemos em uma pauta que amplie os direitos e que insira o “pobre no orçamento”, tal qual proposto pelo presidente Lula, ao assumir o seu terceiro mandato. Urge aumentar as despesas para expandir o investimento público de forma sustentável e para o enfrentamento das mudanças climáticas. Urge, ainda, elevar os gastos para combater radicalmente as desigualdades de renda, gênero e raça/etnia.

A presente publicação divide-se em capítulos. O primeiro deles trata do panorama econômico, de modo a oferecer uma visão ampliada da conjuntura e de seus reflexos no orçamento da União. Ele é seguido por capítulos temáticos, que correspondem às áreas que o Inesc acompanha: educação, cidades, energia, meio ambiente e clima, além de capítulos que tratam de públicos específicos, como quilombolas, mulheres, crianças e adolescentes, bem como do capítulo que aborda a igualdade racial. Todas as seções se iniciam com um panorama geral da área, ao qual se sucede uma avaliação dos gastos. Por fim, a última parte analisa a previsão orçamentária para o ano de 2026 e apresenta recomendações.

Panorama econômico



1.1. Panorama geral

Em 2025, a economia brasileira consolidou um quadro multifacetado, marcado por avanços conjunturais e desafios estruturais. O país manteve um crescimento positivo, com a inflação em trajetória de desaceleração relativa e o mercado de trabalho formal com indicadores favoráveis. Ao mesmo tempo, a política monetária seguiu fortemente restritiva, o custo da dívida pública permaneceu elevado e as regras fiscais continuaram comprimindo o espaço para políticas públicas essenciais para a realização dos direitos humanos.

Segundo as projeções mais recentes da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (MF), divulgadas no [Boletim Macroeconômico](#) de novembro de 2025 e atualizadas em 2026, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu 2,3% em 2025, desacelerando em relação aos 3,4% registrados no ano anterior, quando o Brasil figurou entre os países que mais cresceram, [segundo um ranking da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico \(OCDE\)](#).

A inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi projetada em 4,9% no acumulado de 2025, com a inflação de serviços permanecendo relativamente resiliente, mesmo diante de um processo de desinflação, observado em alguns segmentos, como os de alimentos e preços administrados.

O Banco Central manteve a taxa Selic em 15% durante uma boa parte do ano de 2025, o que é considerado o [maior patamar desde 2006](#). Isso acarretou juros reais acima de 9%, o que posicionou o Brasil entre os países com [maiores taxas de juros reais do mundo](#), com efeitos diretos sobre o custo da dívida pública, o investimento e o espaço fiscal.

A execução orçamentária de 2025 refletiu esforços de contenção diante das restrições do Novo Arcabouço Fiscal. O orçamento total autorizado atingiu R\$ 6,07 trilhões, dos quais R\$ 5,39 trilhões (o que corresponde a 88,8%) foram pagos (incluindo restos a pagar pagos).

O contexto internacional foi de crescente instabilidade. O recrudescimento de medidas protecionistas nos Estados Unidos (o chamado tarifaço) e o enfraquecimento do multilateralismo comercial adicionaram incerteza ao comércio internacional e às cadeias globais de valor. Paralelamente, a agenda tributária ganhou centralidade tanto no debate internacional quanto no nacional. Na Organização das Nações Unidas (ONU), estão em curso as negociações sobre a Convenção-Quadro de Cooperação Tributária Internacional, enquanto, em âmbito doméstico, dá-se continuidade à regulamentação da reforma do consumo (EC nº 132/2023) e ocorre a aprovação de medidas referentes à tributação da renda, em meio à necessidade de recompor receitas e reduzir desigualdades estruturais.

Nesse cenário, o crescimento positivo conviveu com a intensificação da disputa por recursos públicos. A política monetária restritiva e as regras fiscais vigentes desempenharam um papel determinante na definição dos limites e das possibilidades da ação estatal, comprimindo o espaço de manobra para políticas públicas e investimentos e influenciando a dinâmica política e econômica ao longo do ano.

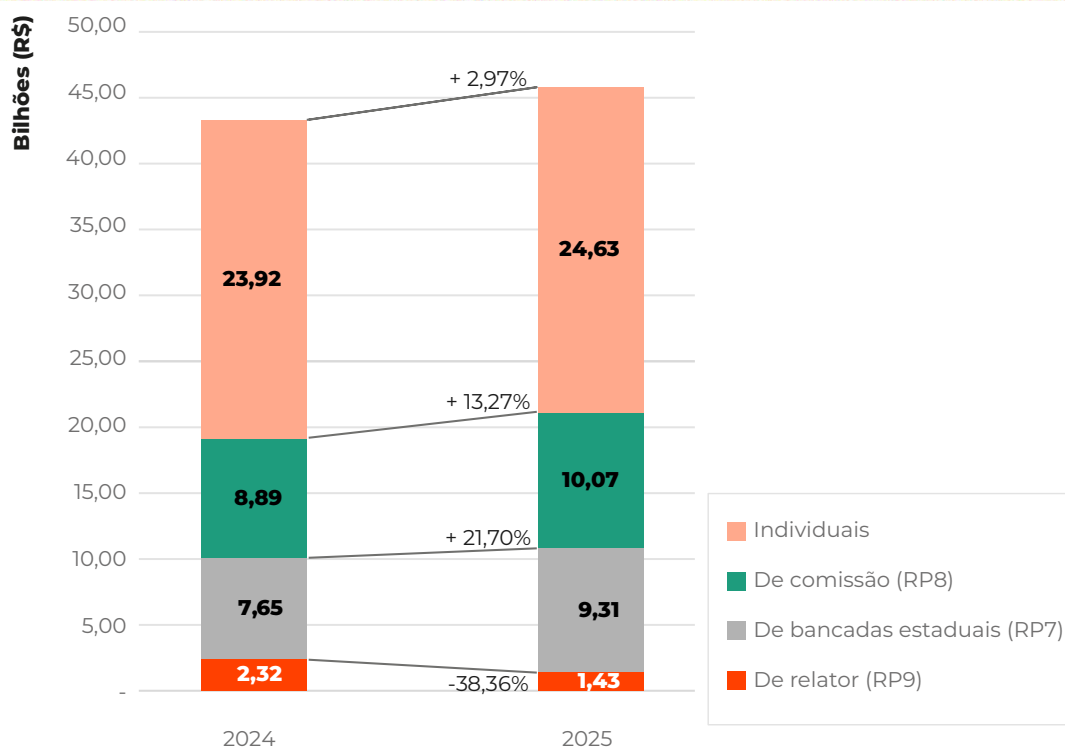
1.2. As emendas parlamentares e a erosão do planejamento

Em 2025, a expansão das emendas parlamentares consolidou-se como um dos fenômenos mais relevantes da dinâmica orçamentária federal e como vetor de tensão com a lógica constitucional do planejamento público. As emendas (individuais, de bancada e de comissão) passaram a ocupar uma parcela expressiva do gasto discricionário, especialmente no grupo de investimentos (GND 4), deslocando do Executivo para o Legislativo uma parte substantiva das decisões sobre prioridades orçamentárias.

A **gráfica 1** evidencia que, em valores pagos (incluindo restos a pagar), o total de emendas passou de R\$ 42,78 bilhões em 2024 para R\$ 45,44 bilhões em 2025. Para fins de comparação, esse valor equivale a aproximadamente 11 vezes a execução financeira do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima em 2025 (R\$ 4,15 bilhões).

O crescimento real – de cerca de R\$ 2,66 bilhões (o equivalente a 6,22%) – indica a continuidade da trajetória expansionista das emendas parlamentares. Observa-se um aumento nas emendas individuais (de R\$ 23,92 bilhões para R\$ 24,63 bilhões), nas de comissão (RP8) (de R\$ 8,89 bilhões para R\$ 10,07 bilhões) e nas de bancadas estaduais (RP7) (de R\$ 7,65 bilhões para R\$ 9,31 bilhões). Apenas as emendas de relator (RP9) registraram redução (de R\$ 2,32 bilhões para R\$ 1,43 bilhão).

GRÁFICO 1 Execução financeira das emendas parlamentares, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 9 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

No caso das emendas de comissão, observa-se também uma mudança relevante em sua forma de utilização. Originalmente, esses recursos eram deliberados coletivamente pelas comissões temáticas do Congresso Nacional e destinados a projetos estruturantes ou a iniciativas associadas às áreas de política pública sob a sua responsabilidade, muitas vezes articuladas às prioridades estabelecidas no Plano Plurianual (PPA).

Nos últimos anos, porém, esse instrumento passou a ser progressivamente fracionado entre parlamentares integrantes das comissões, o que permite indicações individualizadas de beneficiários e a pulverização dos recursos em iniciativas localizadas. Embora formalmente inseridas na estrutura programática do orçamento, essas indicações tendem a se concentrar em ações genéricas da Lei Orçamentária, o que reduz a aderência efetiva às prioridades estratégicas definidas no PPA e aproxima o funcionamento das emendas de comissão da lógica distributiva das emendas individuais.

A expansão das emendas desde 2020 representa uma inflexão preocupante no funcionamento do orçamento federal. Ao absorverem cerca de 20% das despesas discricionárias da União, as emendas passam a influenciar de forma decisiva a definição de prioridades. A dimensão política da alocação de recursos é inerente ao processo orçamentário em regimes democráticos; o orçamento é, por natureza, espaço de disputa e negociação entre poderes e atores sociais. O problema surge quando essa mediação assume caráter excessivamente

fragmentado e personalista, favorecendo padrões de distribuição orientados por vínculos particularistas e reduzindo a centralidade de critérios públicos transparentes e estratégias de médio e longo prazos.

Ainda que inseridas de maneira formal na estrutura programática do orçamento, as emendas tendem a priorizar ações de maior visibilidade política, em detrimento do fortalecimento de políticas públicas. É um padrão que compromete substantivamente a coerência do planejamento público e limita a capacidade do Estado de enfrentar os desafios econômicos, sociais, ambientais e climáticos que impactam atualmente nossa sociedade.

As transferências especiais, popularmente conhecidas como “emendas pix”, constituem a expressão mais aguda desse arranjo. Em 2025, foram registradas 779 emendas nessa modalidade, com R\$ 7,23 bilhões autorizados, R\$ 7,04 bilhões empenhados (97,37%) e R\$ 6,97 bilhões executados (96,40%), sem inscrição em restos a pagar.

Ao permitirem o repasse direto de recursos a estados e municípios sem a sua vinculação clara a programas federais ou a metas definidas no planejamento plurianual, as transferências especiais reduzem a integração entre a alocação de recursos e a estratégia nacional de políticas públicas. É um formato que dificulta a coordenação federativa, fragiliza a avaliação de resultados e desloca uma parcela relevante do gasto discricionário para um circuito menos conectado a critérios programáticos.

Em nossas análises, temos sustentado que esse processo não apenas fragmenta o orçamento, mas contribui para a formação de um “**federalismo orçamentário paralelo**”, no qual estados e municípios passam a depender crescentemente de emendas para financiar despesas correntes e investimentos locais. Em situações extremas, a quase totalidade da parcela discricionária transferida da União passa a circular por essa via. Trata-se de um padrão que enfraquece a coordenação interfederativa, reduz a capacidade de indução de políticas nacionais e altera o equilíbrio entre o planejamento e a execução.

A consolidação desse mecanismo aprofunda a fragmentação do orçamento e reconfigura a relação entre o Executivo e o Legislativo na definição das políticas públicas. À medida que uma parcela crescente dos recursos circula por instrumentos com baixa vinculação programática, reduz-se a capacidade do Estado de organizar prioridades de forma articulada e de assegurar maior coerência entre os objetivos declarados e a execução orçamentária.

Persistem, ainda, limitações relevantes de **transparência** e rastreabilidade. Apesar de avanços nos sistemas de informação, o acompanhamento da destinação final e dos impactos das emendas permanece restrito, sobretudo quando a execução ocorre no âmbito subnacional, com baixa integração a indicadores federais e menor articulação com mecanismos de avaliação de políticas públicas.

1.3. Juros, dívida pública e o Novo Arcabouço Fiscal: a disputa estrutural pelo orçamento

A persistência de juros elevados não afeta apenas o consumo e os investimentos privados, como também define a própria dinâmica orçamentária do país. Juros mais altos encarecem o crédito, desestimulam o investimento produtivo e **elevam o custo de rolagem da dívida pública**, condicionando diretamente o espaço fiscal disponível para políticas públicas.

O custo da dívida brasileira é altamente sensível à taxa Selic, dado o perfil da dívida mobiliária federal, com parcela relevante indexada à taxa básica ou a indexadores de curto prazo. Em 2025, os gastos com juros e encargos da dívida alcançaram R\$ 371,67 bilhões. No mesmo período, a amortização somou R\$ 1,83 trilhão e os investimentos públicos atingiram R\$ 70,83 bilhões.¹ A comparação é eloquente: o gasto anual com juros corresponde a mais de cinco vezes o volume destinado a investimentos, o que evidencia uma lógica orçamentária na qual a financeirização da política fiscal se sobrepõe à expansão da capacidade produtiva e da infraestrutura pública.

Enquanto isso, as despesas primárias obrigatórias alcançaram R\$ 2,35 trilhões, ao passo que as discricionárias somaram apenas R\$ 112,06 bilhões.² Houve, por conseguinte, uma redução expressiva na execução das despesas discricionárias em relação a 2024 (R\$ 154,22 bilhões), reforçando a tendência de compressão já identificada **em nossas análises anteriores**.

O problema não reside na existência de despesas obrigatórias em si. Os pisos constitucionais de saúde e educação, por exemplo, seguem sendo mecanismos essenciais de proteção dessas políticas contra cortes recorrentes nas despesas primárias. O problema está em outro ponto: a compressão recai sobre outras áreas igualmente estratégicas, mas sem a vinculação constitucional específica, como assistência social, segurança alimentar e nutricional, políticas para as mulheres e a igualdade racial, para meio ambiente e clima, povos indígenas e reforma agrária, ciência e tecnologia, além de uma parte relevante dos investimentos em infraestrutura. É um cenário que reduz a margem para o planejamento e dificulta a execução de políticas essenciais para o desenvolvimento sustentável do país.

Tal quadro se desenvolve sob o regime do Novo Arcabouço Fiscal (NAF), instituído pela Lei Complementar nº 200/2023. Diferentemente do regime anterior, do Teto de Gastos, o NAF admite o crescimento real das despesas primárias, mas o condiciona à variação da receita e ao cumprimento de metas de resultado primário, por meio de bandas que limitam a expansão do gasto público.

¹ Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 9 de fevereiro de 2026.

² Idem.

Na prática, o ano de 2025 confirmou uma dinâmica de austeridade seletiva. O gasto primário permanece submetido a limites estritos, enquanto os gastos com juros e encargos da dívida não se sujeitam às mesmas regras. Do ponto de vista distributivo, os recursos que poderiam fortalecer as políticas públicas, os investimentos e a transição ecológica ficam subordinados à necessidade de assegurar resultados fiscais compatíveis com as expectativas do mercado.

Uma parte da **literatura econômica** identifica ainda a existência de um prêmio de juros no Brasil, caracterizado por um diferencial persistente entre a taxa real doméstica e a observada em economias comparáveis. É um diferencial que não se explica apenas por fundamentos macroeconômicos tradicionais, mas também por fatores institucionais, expectativas de mercado e pela própria arquitetura fiscal, que prioriza a sinalização de solvência e credibilidade junto aos detentores de títulos públicos.

O Novo Arcabouço Fiscal também reorganiza incentivos. Ao impor limites rígidos às despesas primárias, pode estimular a expansão de mecanismos fora do seu alcance direto, como gastos tributários e outras renúncias fiscais. Dessa forma, mesmo quando a arrecadação cresce, não existe a garantia de ampliação proporcional das políticas públicas, pois a regra fiscal atua como trava à expansão do gasto primário.

As questões centrais são políticas e distributivas. A disputa pelo orçamento público passa a refletir a tensão entre a estabilização financeira e a construção de um projeto de desenvolvimento econômico, social e ecológico de longo prazo.

Não adianta liberar espaço fiscal nas contas primárias, se a política de juros altos atua consistentemente para o encarecimento da dívida pública. A conta jamais fechará. Enquanto isso, servirá de argumento para os que desejam dilapidar a Constituição Federal de 1988 e para os que atribuem ao “excesso de demandas” da democracia a principal causa de desequilíbrios econômicos e do eterno gerúndio do desenvolvimento brasileiro.

1.4. A pauta da justiça tributária ganha força

A agenda da justiça tributária ocupou uma posição central no debate econômico em 2025. O principal movimento foi a Lei nº 15.270/2025, que elevou a faixa de isenção do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) para R\$ 5.000 mensais e instituiu uma retenção de até 10% sobre lucros e dividendos distribuídos acima de R\$ 50 mil por mês por beneficiário. A medida inaugura uma ruptura relevante com a isenção desses rendimentos, vigente desde 1996, que tem um potencial redistributivo importante, ainda que sua tramitação tenha sido marcada por resistências e negociações que reduziram o **alcance já limitado** da proposta original.

Nesse contexto, o plebiscito popular desempenhou um papel político relevante, ao articular mobilização social e debate legislativo. Em 103 dias, foram coletados mais de 2,1 milhões de votos em todo o país em defesa da tributação dos super-ricos e da construção de um sistema tributário menos regressivo. Mais do que o resultado numérico, o processo contribuiu para ampliar a compreensão pública sobre o papel da tributação na redução das desigualdades.

Paralelamente, o Executivo Federal buscou ampliar a arrecadação, por meio da elevação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre crédito, câmbio e previdência privada, com a estimativa de arrecadar cerca de **R\$ 61,5 bilhões até 2026**. A medida, entretanto, foi sustada pelo Congresso Nacional, o que evidencia os limites políticos para ajustes fiscais pela via da tributação e a forte atuação de setores econômicos contrários à ampliação da base tributável.

Também avançaram iniciativas de revisão de benefícios e de correção de assimetrias setoriais. A Lei Complementar nº 224/2025 estabeleceu uma redução linear de aproximadamente 10% de benefícios e incentivos tributários federais, promoveu alterações na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) aplicável a *fintechs*, reformulou a tributação sobre plataformas de apostas eletrônicas entre 2026 e 2028 e elevou a tributação incidente sobre juros sobre capital próprio. O Projeto de Lei Complementar nº 128/2025 consolidou uma parte dessas mudanças, ampliando a tributação de *fintechs* e *bets* e introduzindo critérios adicionais de transparência e monitoramento para futuras concessões.

Apesar dessas medidas, os gastos tributários permaneceram em patamar elevado. Segundo um **relatório** do Tribunal de Contas da União (TCU), a renúncia de arrecadação federal foi estimada em R\$ 544,5 bilhões em 2025, o equivalente a 4,8% do PIB e a 24% da arrecadação administrada no ano. É um montante que supera em mais de três vezes o orçamento anual do Programa Bolsa Família previsto para 2025, correspondendo a quase metade das despesas previdenciárias do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a mais de sete vezes o total investido pela União no mesmo período (R\$ 70,83 bilhões).

Trata-se de um volume expressivo de recursos públicos que deixa de ingressar no orçamento e que não se submete automaticamente aos limites aplicáveis às despesas primárias no âmbito do NAF. Enquanto políticas sociais e investimentos estão sujeitos a bandas de crescimento real, os benefícios tributários seguem uma trajetória menos restrita e frequentemente carecem de avaliação sistemática de efetividade e progressividade. A contenção do gasto primário convive, assim, com a preservação de mecanismos indiretos de alocação de recursos que reduzem o espaço fiscal disponível para políticas de caráter social e redistributivo.

A contenção do gasto primário convive com a preservação de instrumentos indiretos de alocação de recursos que nem sempre passam por avaliação sistemática de efetividade, transparência e progressividade. Sem critérios claros de desempenho e revisão periódica, as renúncias tendem a beneficiar setores e grupos com maior capacidade de influência, ao mesmo tempo em que reduzem o espaço fiscal para políticas públicas promotoras do desenvolvimento sustentável.

Além da agenda da renda, o ano de 2025 foi marcado pela regulamentação da reforma do consumo, aprovada pela Emenda Constitucional nº 132/2023. A Lei Complementar nº 214/2025 definiu as regras da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e do Imposto Seletivo (IS), estabelecendo critérios de não cumulatividade, a lista de produtos da cesta básica com alíquota zero e regimes diferenciados para setores específicos. A regulamentação demonstrou que a simplificação do sistema convive com disputas distributivas concretas, refletidas na delimitação de exceções e tratamentos favorecidos.

No Imposto Seletivo, o que esteve em jogo foi a própria coerência do instrumento como tributo extrafiscal voltado a desestimular o consumo de bens prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Houve uma forte pressão para restringir sua incidência, especialmente com a proposta de fixar um teto de 2% para refrigerantes e bebidas açucaradas, além de tentativas de restringir a sua incidência sobre bens minerais e outros produtos com impactos ambientais. Uma parte dessas investidas foi contida, de modo a preservar a incidência sobre bebidas açucaradas, mas o desenho final resultou em concessões e disputas intensas no Congresso Nacional. O risco, apontado por [análises de referência](#), é que a multiplicação de exceções e limites artificiais de alíquota esvazie o potencial regulatório e arrecadatório do tributo, transformando um instrumento concebido para corrigir externalidades em mais um espaço de acomodação de interesses setoriais.

1.5. Justiça fiscal global e negociações internacionais

Em 2025, as lutas por justiça fiscal ultrapassaram as fronteiras nacionais e ganharam centralidade nas arenas multilaterais. O marco mais relevante foi o início das negociações, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), para a construção de uma Convenção-Quadro sobre Cooperação Tributária Internacional. O processo, considerado histórico, por deslocar o eixo das negociações da OCDE para um fórum mais inclusivo, abriu espaço para um maior protagonismo do Sul Global na definição de regras sobre a alocação de direitos de tributação, o combate à evasão e à elisão fiscais e a cooperação administrativa. A expectativa é a conclusão do texto até 2027, de maneira a consolidar um marco jurídico multilateral mais representativo.

A sociedade civil internacional teve uma atuação articulada nesse processo. A Global Alliance for Tax Justice (GATJ), em conjunto com redes regionais, como a Rede Latino-Americana por Justiça Econômica e Social (Latindadd) e a Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (RJFALC), defendeu maior ambição no texto da convenção. As redes apontaram que a proposta inicial carecia de mecanismos efetivos de redistribuição de direitos tributários e de transparência. Entre as reivindicações estão regras mais justas de alocação de lucros para a taxa efetiva, uma tributação mais robusta de indivíduos de alto patrimônio, o aumento da transparência fiscal, por meio, por exemplo, do intercâmbio automático de informações e da criação de registros globais de beneficiários finais, além de medidas concretas contra a competição fiscal prejudicial. **Temos destacado** que a disputa em torno da convenção expressa um embate estrutural entre países que defendem maior equidade fiscal global, com ampliação do espaço fiscal para o Sul Global, e aqueles que buscam preservar margens para o planejamento tributário internacional e a manutenção de assimetrias históricas na governança tributária internacional.

No plano regional, a Plataforma de Cooperação Tributária para a América Latina e o Caribe (PTLAC) avançou como espaço relevante de coordenação na área. Em maio de 2025, o Brasil assumiu a presidência pró-tempore da PTLAC, com o compromisso de fortalecer a cooperação técnica e articular posições comuns para incidir nas negociações da ONU. Entre as prioridades estiveram a progressividade tributária, a tributação ambiental, a revisão de subsídios e a coordenação regional contra a evasão e a elisão fiscais. A sociedade civil apresentou **propostas** à presidência brasileira, defendendo maior transparência fiscal, a revisão de gastos tributários regressivos, o enfrentamento da competição fiscal prejudicial e o alinhamento da agenda regional à convenção-quadro em negociação.

1.6. O tarifaço de Trump e o ataque ao multilateralismo

No plano internacional, o ano de 2025 foi marcado por um recrudescimento das medidas protecionistas dos Estados Unidos, o que acarretou um impacto direto sobre o comércio global e as exportações brasileiras. No início do ano, o presidente Donald Trump restabeleceu e ampliou as tarifas previstas na seção 232 do **Trade Expansion Act**, elevando para 25% e, posteriormente, para 50% a taxa sobre importações de aço e alumínio, sem exceções para a maioria dos países parceiros. A eliminação de isenções anteriores afetou os produtos brasileiros, tornando-os menos competitivos nos mercados norte-americanos.

Os Estados Unidos justificaram a ampliação das tarifas como uma medida de proteção à segurança nacional e à indústria doméstica. Na prática, 35,9% das exportações brasileiras para os EUA, equivalentes a US\$ 14,5 bilhões em 2024, ficaram sujeitas à sobretaxa de 50%, o que atingiu produtos como café, carne, açúcar, madeira e máquinas, enquanto outros segmentos permaneceram sob tarifas menores ou regimes específicos já existentes (Ministério da Fazenda, 2025; InvestNews, 2025).

Embora o impacto sobre o PIB brasileiro seja moderado, uma vez que o Ipea estima a perda de cerca de US\$ 1,5 bilhão em exportações de aço e alumínio, o que equivale a pouco mais de 0,01% do PIB nacional, a incidência setorial foi significativa, pois prejudicou a produção e as vendas externas de setores estratégicos. Exportadores brasileiros, sobretudo da siderurgia e de produtos metálicos primários, enfrentaram uma redução substancial da demanda devido ao aumento dos custos aduaneiros nos Estados Unidos.

Mais do que um ajuste tarifário, o tarifaço representou um ataque ao multilateralismo comercial e uma ação de caráter imperialista, refletindo a tentativa dos Estados Unidos de manter controle sobre a economia global.

A resposta brasileira combinou articulação diplomática, negociação bilateral e mobilização do setor produtivo. O Governo Federal classificou as tarifas como **injustificáveis e equivocadas**, destacando a longa cooperação econômica com os Estados Unidos. Além disso, buscou estratégias para mitigar os efeitos adversos. Foram realizadas reuniões de alto nível com representantes das indústrias de siderurgia, do papel e da celulose, da aeronáutica e de outros setores, com o objetivo de construir posições conjuntas e explorar caminhos diplomáticos para reverter ou reduzir a aplicação das tarifas.

O tarifaço evidenciou vulnerabilidades estruturais da economia brasileira, especialmente a dependência de *commodities* e produtos industriais básicos para o mercado estadunidense. Ao mesmo tempo, abriu espaço para reflexões estratégicas sobre a diversificação de mercados, o fortalecimento de mecanismos multilaterais e o aprofundamento das relações com o BRICS, a União Europeia, o Mercosul e os países da Ásia.

O episódio reforçou a importância de articulações Sul-Sul para reduzir a dependência de grandes potências e ampliar a margem de manobra do Brasil diante de decisões unilaterais. Em 2025, ficou nítido que a disputa comercial é também geopolítica. O tarifaço não apenas afetou exportações específicas, mas evidenciou os limites da soberania econômica em um sistema internacional marcado por assimetrias de poder e pela instrumentalização da política comercial como ferramenta estratégica.

1.7. De olho em 2026

O ano será pautado pelo calendário eleitoral. Em 2026, estará em disputa não apenas quem ocupa cargos públicos, mas o sentido do Estado e do orçamento público. O processo eleitoral será um momento de confronto entre visões distintas sobre o papel do Estado e a finalidade dos recursos públicos: de um lado, um projeto que aposta na democracia, na ampliação de direitos, nas políticas públicas e na redução das desigualdades; de outro lado, um projeto antidemocrático, que busca restringir as funções estatais, subordinando as prioridades orçamentárias a interesses financeiros e privatistas. Será uma disputa que se expressará de forma concreta na definição de quem financia o Estado e a serviço de quem os recursos serão mobilizados e destinados.

O Novo Arcabouço Fiscal estará no centro do embate, mas não necessariamente quanto à sua existência. Ao contrário do que ocorreu em regimes fiscais anteriores, a tendência, já apontada por análises recentes na imprensa econômica e por [sinalizações do próprio ministro da Fazenda, Fernando Haddad](#), é que o debate de 2026 se concentre menos em revogar o NAF e mais em redesenhar seus parâmetros, como o tamanho das bandas de crescimento das despesas, os gatilhos de ajuste e os graus de flexibilidade permitidos. Reportagens recentes destacam que o Governo Federal admite discutir ajustes no desenho do arcabouço, mas sem romper com a sua estrutura. Ao mesmo tempo, evidenciam-se pressões tanto do mercado quanto de setores políticos por maior rigidez nas regras. Em paralelo, alas do próprio Governo Federal e especialistas defendem revisões que ampliem o espaço para os investimentos públicos. Nesse contexto, o conflito tende a se deslocar para a definição de suas margens de restrição.

Ainda assim, o diagnóstico de fundo permanece. Apresentado como um mecanismo de estabilidade, ele limita o crescimento das despesas primárias e condiciona a expansão das políticas públicas ao desempenho da arrecadação. A sucessão de mudanças nas regras fiscais nos últimos anos mostra que a promessa de previsibilidade não se sustenta. O que se consolida é um regime de contenção permanente do gasto social, em que direitos constitucionais passam a ser tratados como variáveis de ajuste. Ao mesmo tempo, o crescimento

de emendas parlamentares e o peso crescente dos gastos com juros demonstram que o arcabouço não disciplina as contas públicas de forma ampla, pois ele reorganiza prioridades e restringe o espaço das políticas sociais, privilegiando uma lógica de favorecimento ao rentismo e à financeirização, em detrimento da realização dos direitos humanos.

A política de juros intensifica esse quadro. Taxas elevadas ampliam o custo da dívida pública e comprometem uma parcela significativa do orçamento com encargos financeiros, reduzindo o espaço para as políticas sociais. Ao mesmo tempo, juros persistentemente altos não têm cumprido plenamente sua função declarada de controle da inflação. A justificativa de “ancorar expectativas” acaba por traduzir a influência política dos interesses rentistas sobre a condução da política monetária. Em anos eleitorais, essa postura tende a se acentuar, afetando o crescimento, o emprego e a capacidade democrática de decidir temas referentes às políticas econômicas.

A agenda tributária é central nessa disputa. O Brasil mantém um sistema profundamente regressivo, no qual o peso da tributação recai de forma desproporcional sobre o consumo e a renda do trabalho, enquanto altas rendas e grandes patrimônios permanecem pouco tributados. O Governo Federal deve buscar, em 2026, colher os ganhos políticos da chamada reforma da renda. Em que pese sua relevância, há o risco de que tal agenda seja apresentada como suficiente, encerrando o debate distributivo no campo tributário. No entanto, a agenda de justiça tributária não pode se limitar a medidas de escopo tão limitado. Sem enfrentar privilégios fiscais e ampliar a progressividade, o Estado continuará com capacidade limitada para financiar direitos sociais, políticas de enfrentamento das desigualdades e ações eficazes diante da crise climática. Os recursos existem, mas estão concentrados e mal tributados.

É uma disputa que também se projeta no plano internacional. No âmbito da Organização das Nações Unidas, seguem em 2026 as negociações para uma Convenção-Quadro sobre Cooperação Tributária Internacional. Trata-se de uma arena estratégica para enfrentar a evasão fiscal e as assimetrias do sistema tributário global. Para países do Sul Global, sobretudo, é uma oportunidade de ampliar a capacidade de mobilizar recursos e reduzir desigualdades históricas na governança tributária internacional.

Ao mesmo tempo, o contexto geopolítico adiciona riscos. Como país periférico na economia global, o Brasil é vulnerável às pressões externas e às decisões unilaterais de grandes potências. O atual governo de Donald Trump sinaliza a continuidade de práticas unilateralistas e intervencionistas que se inscrevem em uma tradição de influência norte-americana sobre a América Latina, historicamente associada à Doutrina Monroe. Sob tal paradigma, a região é tratada como área de interesse estratégico dos Estados Unidos, o que se traduz em sanções econômicas e intervenções diretas, que ferem a soberania dos países latino-americanos.

A manifestação mais recente dessa lógica ocorreu na Venezuela. Em janeiro de 2026, forças militares dos Estados Unidos realizaram uma operação em Caracas, que resultou no sequestro do presidente Nicolás Maduro, que foi posteriormente transferido para o

território estadunidense para responder a acusações relacionadas ao narcotráfico – acusações que, até o momento, não foram acompanhadas de provas públicas que as sustentem.

Pouco depois da intervenção, Donald Trump indicou que o setor petrolífero venezuelano seria reorganizado sob forte participação de empresas norte-americanas, sugerindo que o petróleo do país estaria sendo “recuperado” pelos Estados Unidos – uma formulação que expressa uma lógica abertamente imperial de apropriação de recursos estratégicos de outros países.

O episódio constitui uma grave violação da soberania venezuelana e estabelece um precedente profundamente preocupante para o direito internacional. Independentemente das avaliações sobre o governo venezuelano, a captura militar de um chefe de Estado dentro de seu próprio território representa uma ruptura com princípios fundamentais da ordem internacional contemporânea e reforça a percepção de uma nova fase de intervencionismo norte-americano na América Latina.

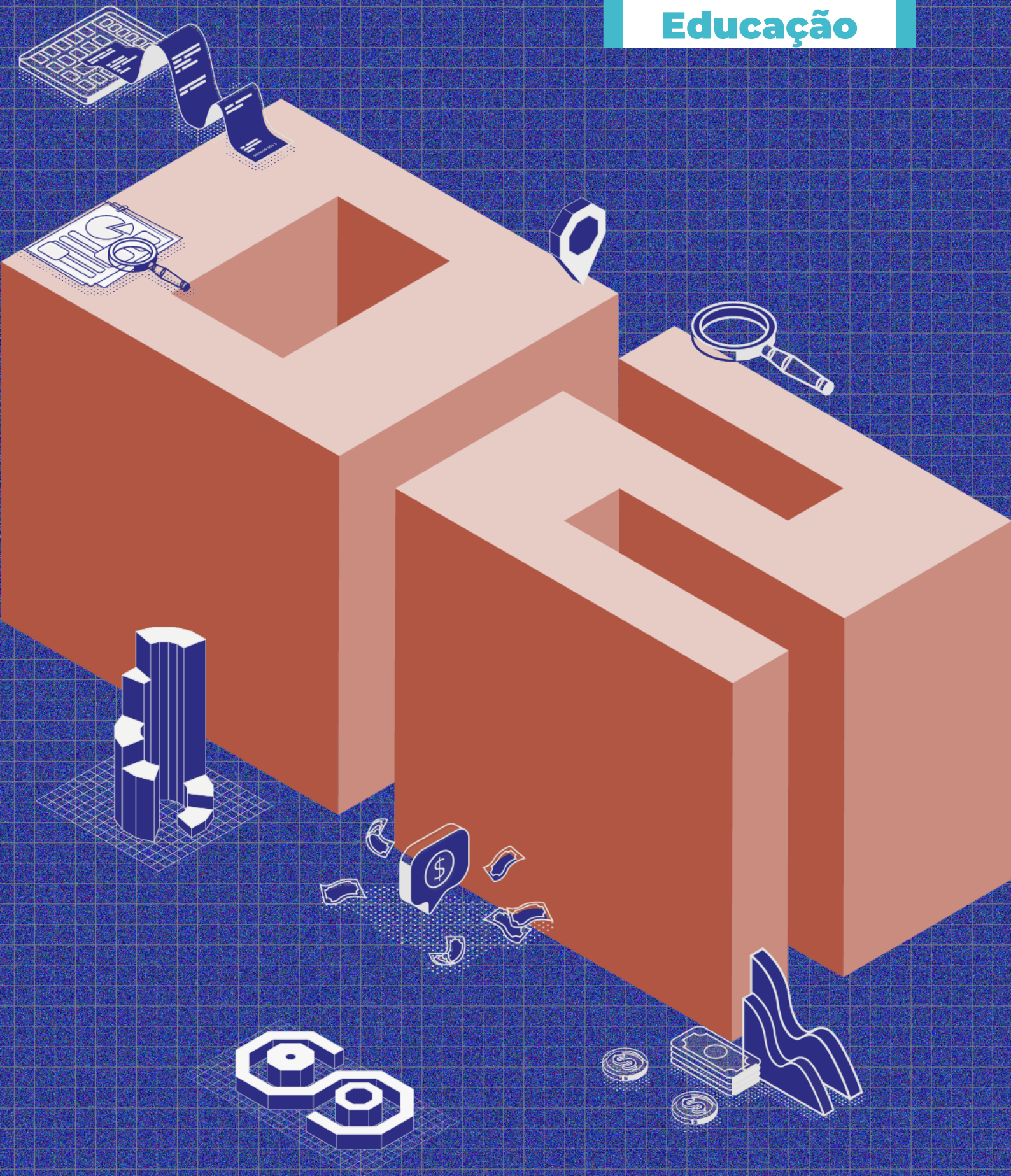
Trata-se de um cenário que também exige atenção no caso brasileiro. Em um contexto de crescente polarização política e disputas geopolíticas abertas, não se pode descartar a possibilidade de pressões externas ou tentativas de influência no processo eleitoral brasileiro de 2026 – seja por meio de pressões econômicas, campanhas de desinformação ou intervenções mais diretas que busquem moldar os resultados políticos da região.

Em 2026, portanto, a disputa eleitoral ocorrerá sob fortes condicionantes fiscais e geopolíticas. Para o progressismo, o desafio é recolocar o orçamento a serviço da maioria da população, enfrentar a regressividade tributária, reduzir o peso estrutural dos juros e desmontar amarras fiscais que dificultam a realização dos direitos humanos e a transição ecológica. O debate central é sobre quais interesses orientam o Estado e sob quais condições reais de poder se exerce a soberania democrática.

Recomendações

- **É necessária a superação das regras que limitam as despesas primárias.** Regimes baseados em limites rígidos ao crescimento das despesas primárias comprimem o financiamento de direitos e institucionalizam a austeridade permanente. O disciplinamento fiscal deve ser redirecionado para dinâmicas hoje pouco controladas, como a expansão das emendas parlamentares, os benefícios fiscais e o peso dos encargos da dívida, em vez de recair prioritariamente sobre as políticas públicas e os investimentos.
- **Deve haver uma redução estrutural do peso dos juros no orçamento público.** É necessário enfrentar o diferencial persistente da taxa real brasileira e de seus determinantes institucionais. A coordenação entre política fiscal e monetária deve ter como objetivo reduzir o custo da dívida pública e liberar espaço fiscal para as políticas públicas, os investimentos e a transição ecológica.
- **Precisa ocorrer um reequilíbrio entre o planejamento público e as emendas parlamentares.** É imprescindível estabelecer limites proporcionais às emendas no interior das despesas discricionárias, fortalecer critérios programáticos e ampliar a transparência, a rastreabilidade e a avaliação de impactos – especialmente nas transferências especiais. O orçamento deve recuperar sua função de instrumento de planejamento nacional e de coordenação federativa.
- **É necessário que haja justiça tributária no plano nacional.** É fundamental ampliar a progressividade do sistema tributário, com o fortalecimento da tributação sobre as altas rendas, os lucros e os dividendos, os grandes patrimônios e as rendas financeiras, além de reduzir proporcionalmente o peso sobre o consumo e o trabalho. De igual modo, deve-se instituir uma avaliação periódica obrigatória dos incentivos fiscais, com critérios de efetividade, progressividade e alinhamento aos objetivos sociais e ambientais, eliminando os benefícios regressivos e ineficientes.
- **Deve haver justiça tributária também no plano internacional.** É essencial a atuação conjunta entre os países do Sul Global de forma articulada para fortalecer a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Cooperação Tributária Internacional, com o objetivo de defender regras mais justas de alocação de direitos de tributação, proporcionar maior transparência e realizar o combate à evasão e à competição fiscal prejudicial.

Educação



2.1. Panorama geral

Houve um aumento dos recursos para a função educação da ordem de 12%, especialmente em função da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Lei nº 14.113/2020), que previa um aumento escalonado do repasse da União para os fundos até 2026, além dos recursos para o Programa Pé-de-Meia. Ou seja, a informação não apresenta nenhuma novidade.

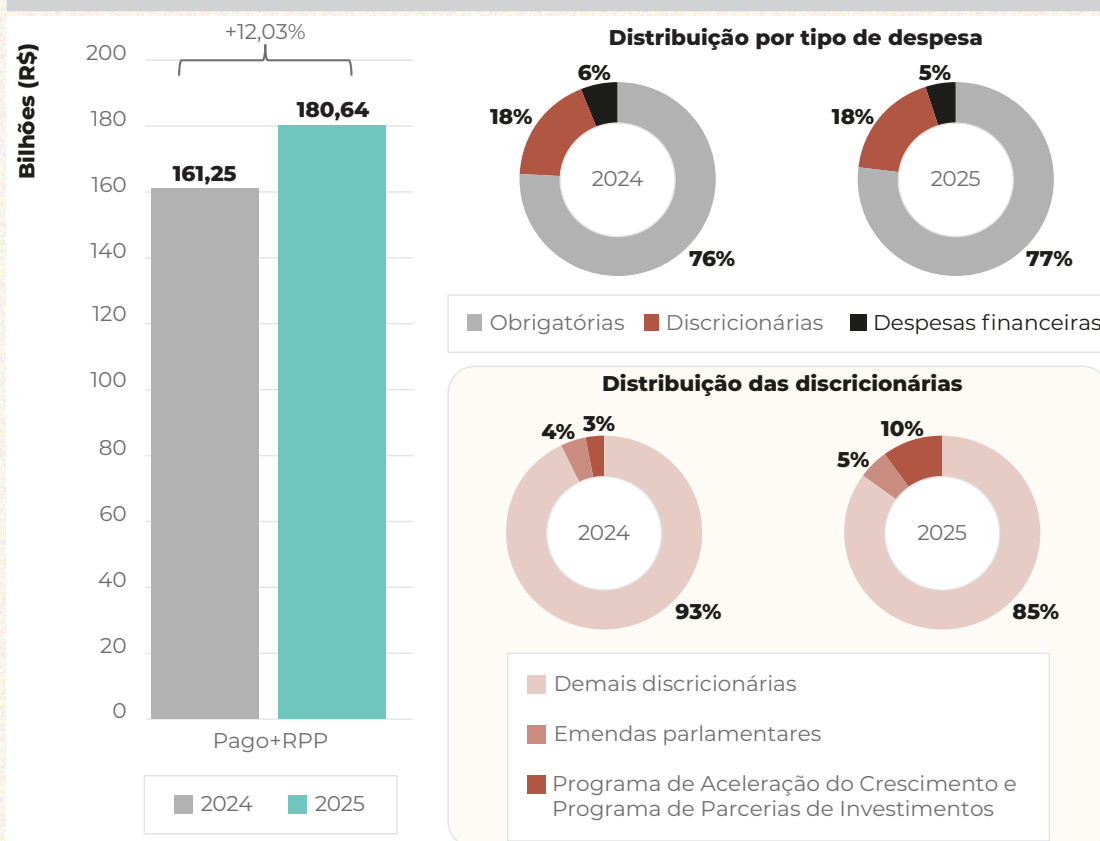
O relatório com o Balanço do Orçamento de 2024 recomendou, para 2025, a manutenção da vinculação constitucional dos recursos da educação – assim como da saúde –, que continuam sob ataque. Embora não tenha havido a ruptura dessas vinculações, permanecemos sob forte pressão de políticas fiscais restritivas, que recaem, sobretudo, sobre as despesas discricionárias. Já havíamos alertado que esses recursos não deveriam ser reduzidos, pois financiam políticas essenciais para a garantia de direitos e a redução das desigualdades de classe, raciais e de gênero.

Também observamos, em alguns casos, a transferência de recursos públicos para organizações privadas, por meio da terceirização de políticas. É o caso das escolas cívico-militares, que, além de, por si só, já representarem um retrocesso, por dificultarem uma educação democrática, antirracista, antissexista e emancipadora, em muitos locais, são administradas por organizações sociais não governamentais. Uma dessas organizações, ligada a militares da reserva, já atua em municípios de seis estados e tenta expandir sua atuação para outros oito.³

Entre 2024 e 2025, o total de recursos primários discricionários permaneceu praticamente estável, mas com ligeira tendência de queda: passou de R\$ 27,83 bilhões em 2024 para R\$ 27,43 bilhões em 2025. Em contrapartida, o volume de emendas aumentou: as emendas individuais cresceram cerca de R\$ 200 milhões, passando de R\$ 361,64 para R\$ 539,26 milhões. Já as de bancada cresceram aproximadamente R\$ 375 milhões, saindo de R\$ 613,13 milhões para R\$ 988,95 milhões, conforme mostra o **gráfico 2**. É importante reforçar que a queda de recursos discricionários no orçamento, em geral, tem peso grande na política de educação também, pois – mesmo tendo recursos vinculados – a parcela não obrigatória é bastante significativa: cerca de 18% do total destinado à função educação.

³ A organização citada é a Associação Brasileira de Educação Cívico-Militar (Abemil), que – conforme demonstrado no site – atua em seis estados e busca atuação em municípios de outros oito estados. Disponível em: <<https://abemil.org.br/>>.

GRÁFICO 2 Total de despesas obrigatórias e discricionárias para a função educação, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

O aporte de mais recursos para a infraestrutura das escolas também foi elencado como recomendação, visto que é uma questão relevante, que vem desde a pandemia e que ainda carece de ser resolvida em vários lugares, especialmente nas periferias dos grandes centros e nas áreas rurais. Um pequeno exemplo disso é que, no Distrito Federal, há escolas em espaços inadequados, que foram construídos com outros fins e alugados à Secretaria de Educação para funcionar como escolas. Há ainda escolas que foram planejadas para a etapa do ensino fundamental I ou para crianças e recebem adolescentes do ensino médio sem a infraestrutura adequada para tal.

Percebemos, ainda, um aumento de recursos, ainda que insuficiente para o tamanho do país e as necessidades urgentes, entre os anos de 2024 e 2025. Em 2024, embora tenham sido empenhados R\$ 1,81 bilhão na ação voltada para a melhoria da infraestrutura das escolas, a execução financeira ficou em R\$ 629,66 milhões. Em 2025, o empenho foi de R\$ 1,60 bilhão e a execução foi de R\$ 1,29 bilhão.

Por último, elencamos como recomendação a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), visto que a vigência do anterior, que já havia sido estendida, encerrou-se no final de 2025. Até o momento, isso ainda não ocorreu. O projeto foi aprovado pela Câmara dos

Deputados apenas no final do ano passado e, posteriormente, foi encaminhado ao Senado Federal, onde deverá tramitar ao longo de 2026. Assim, ainda não há previsão de quando o novo PNE entrará em vigor.

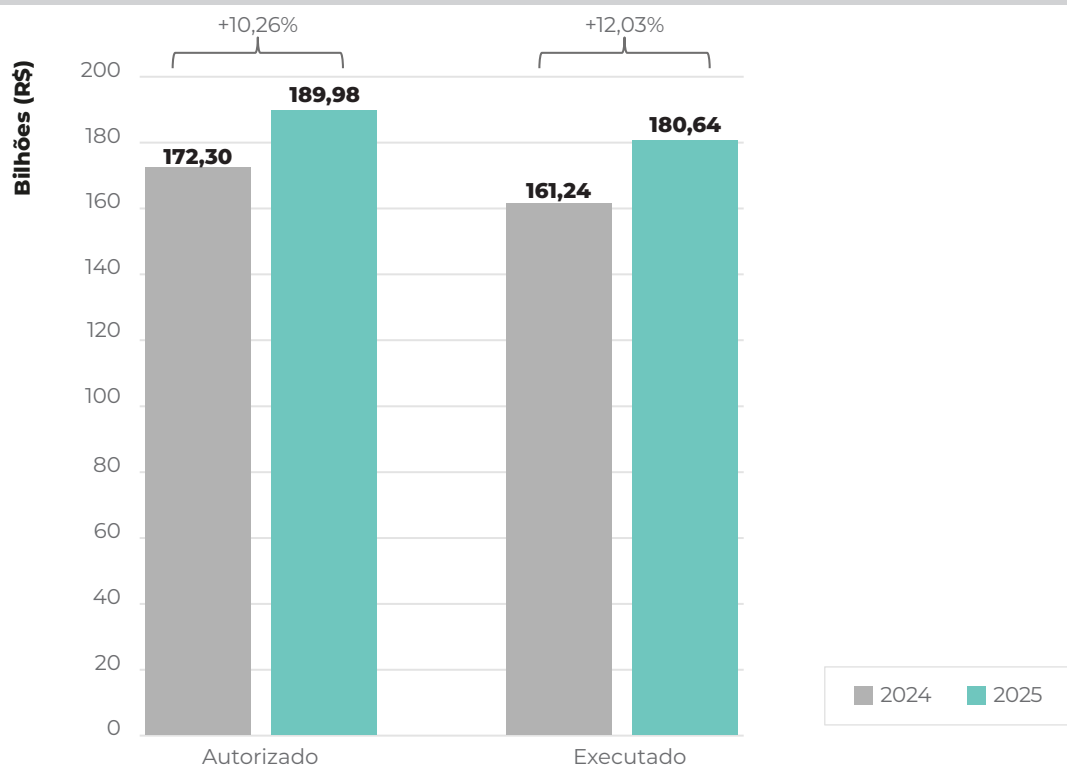
Note-se que algumas vitórias foram alcançadas no texto do novo PNE, com a incidência dos movimentos sociais pela educação, tais como: (I) a manutenção dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para o financiamento da educação; (II) a inclusão de um eixo climático, com a inserção de mais um objetivo, que diz respeito à educação ambiental, voltada para a adaptação às mudanças climáticas e à sustentabilidade; e (III) a derrota aos defensores do *homeschooling*, que não conseguiram inserir tal modalidade, apesar da forte incidência de setores conservadores.

Contudo, ainda há questões a serem resolvidas no Senado Federal, tais como: (I) a inclusão do combate ao racismo ambiental, pois faz parte desse novo objetivo voltado para as questões climáticas; (II) a descrição sobre quais desigualdades precisam ser vencidas, com a explicitação das questões raciais, de gênero e territoriais, que ficaram ausentes; e (III) uma política nítida contra o avanço das escolas cívico-militares, que ferem os princípios da educação democrática.

2.2. Balanço dos gastos federais em 2025

Em 2025, o Governo Federal aportou cerca de 12% a mais de recursos para a função educação, em comparação com 2024. Trata-se de uma boa notícia, dadas as pressões sofridas – pelas políticas públicas garantidoras de direito – para cortar gastos, especialmente vindas de setores conservadores e neoliberais, que acreditam que há um gasto excessivo e mencionam cortes apenas em políticas voltadas para as parcelas da população que acesam a educação básica pública. No entanto, há uma tendência de crescimento, mesmo que discreto, nos recursos da educação desde o início do terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva.

GRÁFICO 3 Execução financeira da função educação, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

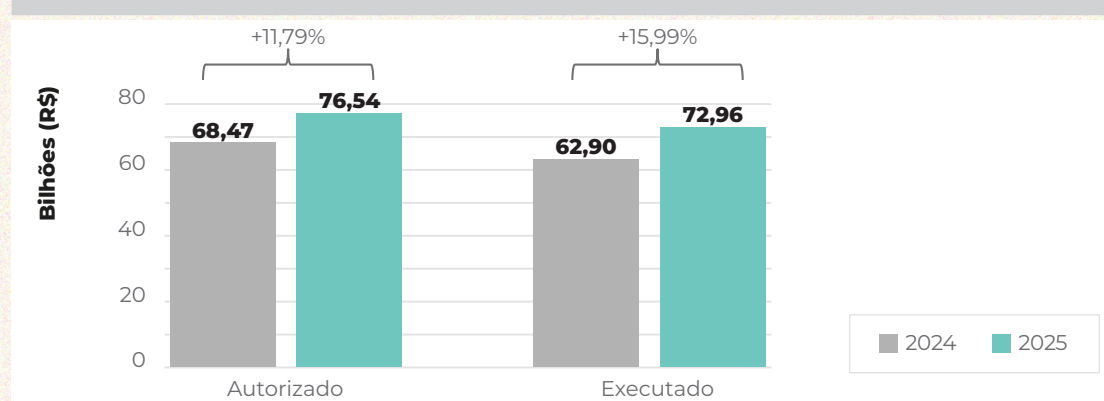
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

O gráfico 3 demonstra esse crescimento, visto que a execução financeira em 2024 foi de R\$ 161,24 bilhões e, em 2025, de R\$ 180,64 bilhões, o que equivale a um incremento de 12%. O dado se deve, também, ao aumento escalonado do Fundeb, dentro da subfunção educação básica, por força da lei, que em 2025 foi da ordem de R\$ 60,88 bilhões, ou seja, houve um acréscimo de R\$ 10 bilhões em relação a 2024.

2.2.1. Educação básica

O que percebemos melhor no **gráfico 4**, com a execução de R\$ 10 bilhões a mais em 2025, que se concentram na ação relacionada à complementação da União para o Fundeb, é que os acréscimos estão relacionados às despesas obrigatórias e não às discricionárias, que são muito relevantes para a educação, cujos recursos vinculados não são suficientes para arcar com o desafio de atender a todas as necessidades.

GRÁFICO 4 Execução financeira da subfunção educação básica, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Uma dessas ações discricionárias é o Programa Pé-de-Meia, cuja execução financeira em 2025 foi da ordem de R\$ 1 bilhão, mas sabemos que o custo anual do programa é de cerca de R\$ 12 bilhões, por isso, fizemos um questionamento por meio da Lei de Acesso à Informação e recebemos a resposta que confirma a utilização de recursos extras. Confira a íntegra da resposta:

A Secretaria de Educação Básica - SEB informou que recursos destinados ao custeio do Programa Pé-de-Meia são centralizados no Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (FIPEM), fundo responsável por receber as integralizações da União e realizar os pagamentos dos incentivos previstos no Programa. Para os exercícios de 2024 e 2025, parte relevante do financiamento do Programa foi viabilizada por meio da integralização de recursos provenientes de fundos já existentes da União, em especial o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) e o Fundo Garantidor de Operações (FGO). Esses aportes foram destinados ao FIPEM com o objetivo de constituir o patrimônio necessário para o custeio dos incentivos financeiro educacionais pagos aos estudantes.

A medida de utilizar recursos extraorçamentários deve-se às pressões do Arcabouço Fiscal, que impede que os recursos cresçam acima das metas estabelecidas, o que dificulta a

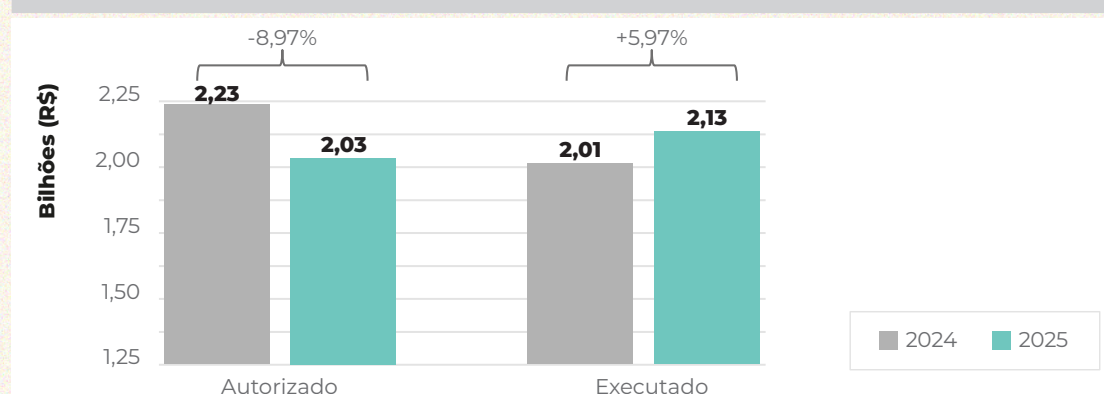
criação de novos programas ou mesmo que ações existentes tenham um maior aporte de recursos e induz que estes sejam manejados fora do alcance das metas fiscais.

O Governo Federal lançou, em 2024, duas portarias que alteram as regras para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). São medidas positivas, tais como o atendimento às escolas e etapas educacionais mais vulnerabilizadas, como as escolas rurais e quilombolas, bem como de estudantes da educação de jovens e adultos (EJA).

Além disso, elas criam uma linha do programa, conhecida como *PDDE Água, Esgotamento Sanitário e Infraestrutura nas Escolas do Campo, Indígenas e Quilombolas*. Trata-se de uma iniciativa voltada para melhorias estruturais em 2.973 escolas do campo, indígenas e quilombolas. Em tempos de emergência climática, a iniciativa constitui uma importante medida de adaptação, além de combater o racismo ambiental.

No entanto, como poderemos observar no **gráfico 5**, os recursos continuam no patamar de R\$ 2,00 bilhões, sendo que não há verbas suplementares para atender à demanda.

GRÁFICO 5 Execução financeira da ação Programa Dinheiro Direto na Escola, em bilhões de reais (2024-2025)



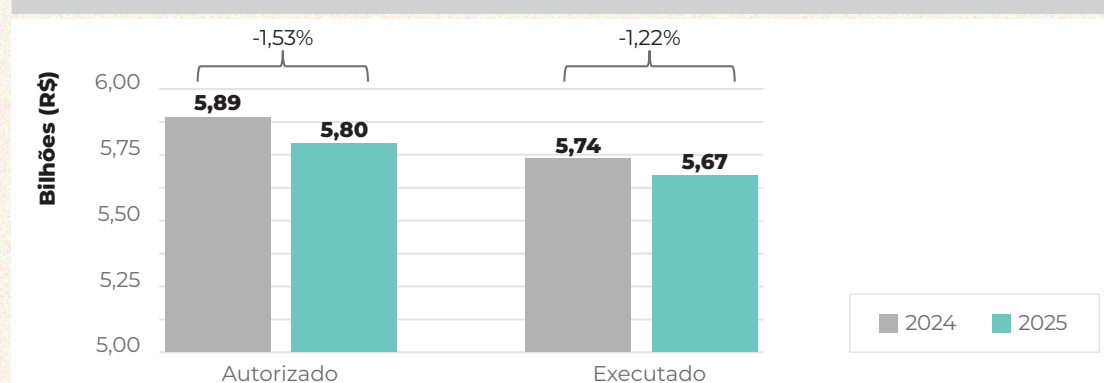
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

2.2.1.1. Alimentação escolar

Ainda no diálogo sobre a educação básica, há o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é de extrema importância tanto para a segurança alimentar e nutricional quanto em termos climáticos, pois é uma ação que incentiva a agricultura familiar como nunca antes, **devido a uma alteração na legislação**, que aumentou de 30% para 45% o percentual de compras diretas da agricultura familiar, de modo a priorizar os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. Além disso, atende, de forma compartilhada com estados e municípios, cerca de 47 milhões de estudantes matriculados em todo o Brasil.

Ou seja, é um programa que abarca diferentes parcelas da população, desde estudantes em salas de aula, até mulheres quilombolas agricultoras, que têm suas rendas baseadas na comercialização do que plantam e vendem para o PNAE. Contudo, mesmo que o atual governo tenha atualizado os valores destinados ao PNAE em sua posse, de lá para cá, tais recursos não aumentaram, apesar de muitas famílias brasileiras, especialmente as empobrecidas, ainda viverem com algum grau de insegurança alimentar (confira o **gráfico 6**).

GRÁFICO 6 Execução financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Os valores atualizados pelo IPCA são praticamente os mesmos, ou seja, seguimos reajustando os valores apenas pela inflação, sem novos aportes e com leve tendência de queda. O PNAE é indispensável para a vida escolar da maioria dos estudantes e, como sempre reforçamos, especialmente dos grupos mais vulnerabilizados, que são meninas, negros, periféricos, quilombolas, indígenas, ribeirinhos.

2.2.1.2. Educação de jovens e adultos (EJA)

O país enfrenta o grande desafio de completar a escolaridade obrigatória para aquelas e aqueles que se encontram fora da idade prevista para a conclusão do ensino médio. Especialmente, trata-se de um grande contingente de pessoas muito jovens que, por diferentes motivos, não conseguiram concluir o ensino regular.

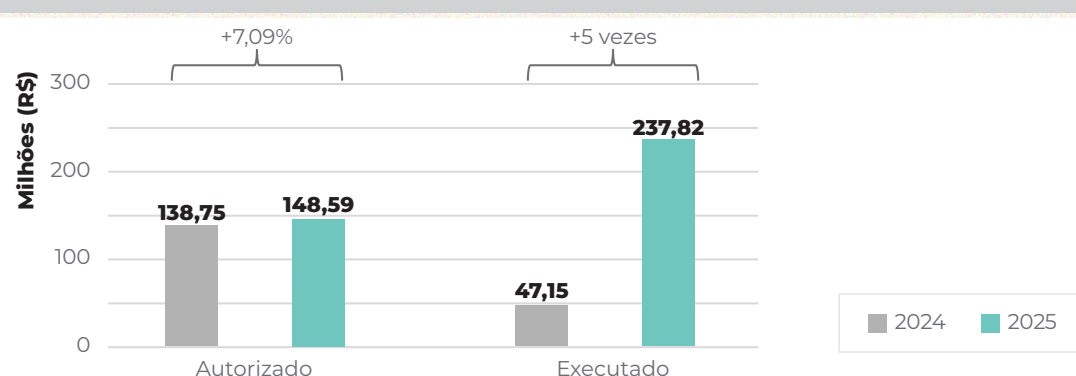
Infelizmente, é perceptível o descaso com a EJA, em especial por parte dos entes responsáveis (estados e municípios), uma vez que constatamos muitas salas fechadas, redução de espaços e dificuldades para quem precisa da EJA, devido à exigência de extensos deslocamentos para muitos estudantes, que têm pouco ou nenhum incentivo para o transporte até as unidades de ensino.

Além disso, as ações previstas no Orçamento da União são discricionárias e – conforme já analisamos – estão em risco, devido à captura pelas emendas e pelo Arcabouço Fiscal.

Algo significativo é o fato de não haver destinação de emendas parlamentares para a subfunção educação de jovens e adultos em alguma de suas ações, pois não há priorização para essa destinação por parte de algum dos entes da Federação ou mesmo dos Poderes Legislativo e Executivo. O que há é um crescimento dos recursos autorizados ao longo do ano, mas devido a créditos suplementares do próprio Poder Executivo, como é demonstrado na tabela a seguir. No entanto, há um grande espaço entre a demanda real e o atendimento potencial.

De acordo com o Censo do IBGE, 41,5% das pessoas de 25 a 64 anos no Brasil ainda não havia concluído o ensino médio em 2022. Considerando que há 110 milhões de pessoas adultas, podemos dizer que 4 em cada 10 pessoas adultas não concluíram a educação básica e são um público potencial da EJA. Hoje, há 3 milhões de matrículas, sendo que 1,8 milhão destinam-se ao ensino fundamental e 1,2 milhão direcionam-se ao ensino médio. Os dados mostram que há uma distância considerável entre a demanda potencial e o atendimento real.

GRÁFICO 7 Execução financeira da subfunção educação de jovens e adultos, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

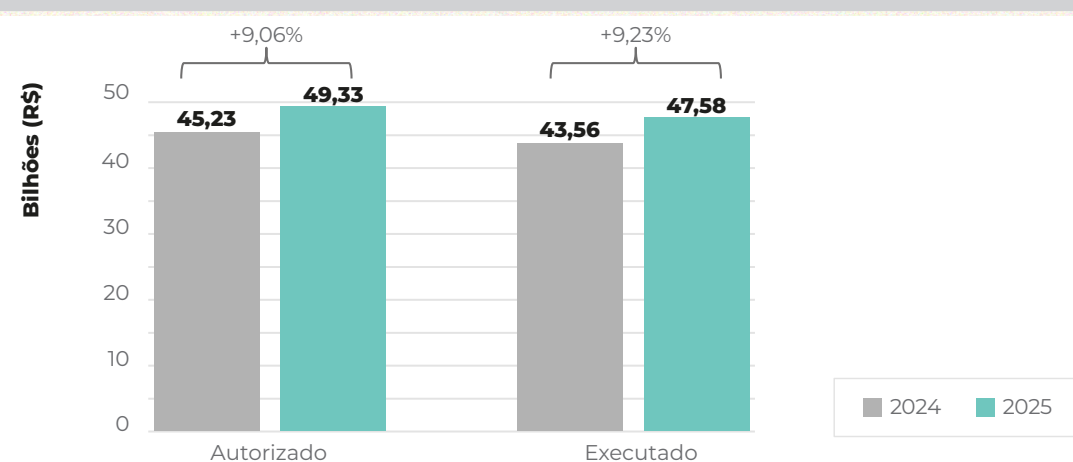
O **gráfico 7** demonstra que a execução financeira em 2025 foi muito acima do que a de 2024, que havia sido baixíssima. No entanto, ainda percebemos a falta de prioridade dada à referida subfunção também no orçamento federal. Mesmo que a EJA não seja uma responsabilidade da União, cabe a este ente da Federação aportar recursos para reduzir as desigualdades regionais. Afinal, sabemos que a maior parte das pessoas analfabetas totais e funcionais se encontra nas regiões Nordeste e Norte. Além disso, as pessoas que precisam acessar a EJA são aquelas em situação de maior vulnerabilidade.

Contudo, destacamos o esforço da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi), que tem um desafio imenso, pois lida com a EJA, com povos e comunidades tradicionais, dentre outros, com poucos recursos financeiros, mas com muita vontade política de estabelecer as articulações necessárias para dar maior capilaridade às políticas.

2.2.2. Ensino superior

Com relação ao ensino superior, desde o início do atual governo, temos visto uma recuperação paulatina de recursos que, no governo anterior, caíram praticamente ao patamar obrigatório, sendo que foi cortada uma parte das despesas discricionárias. No entanto, o esforço é louvável.

GRÁFICO 8 Execução financeira da subfunção ensino superior, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

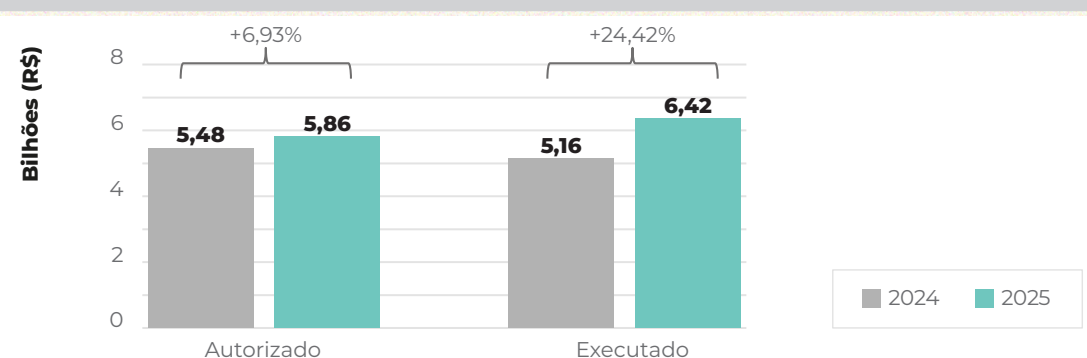
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

O **gráfico 8** demonstra que, entre 2024 e 2025, houve um aporte adicional de cerca de R\$ 4 bilhões, o que equivale a um incremento de 9,2%. Além disso, em relação à referida etapa de ensino, que é uma responsabilidade do Governo Federal (e, portanto, a única fonte de recursos das universidades e dos institutos federais), é importante dizer que praticamente um quinto das ações são discricionárias e tão relevantes quanto as obrigatórias.

2.2.2.1. Capes

Dentro da subfunção ensino superior, é importante destacar a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), tendo em vista que as pesquisas e as bolsas têm sido, há alguns anos, muito criticadas pelos conservadores fundamentalistas, que não veem a dimensão da investigação e do seu financiamento para o desenvolvimento do país e para a sua autonomia.

GRÁFICO 9 Execução financeira da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

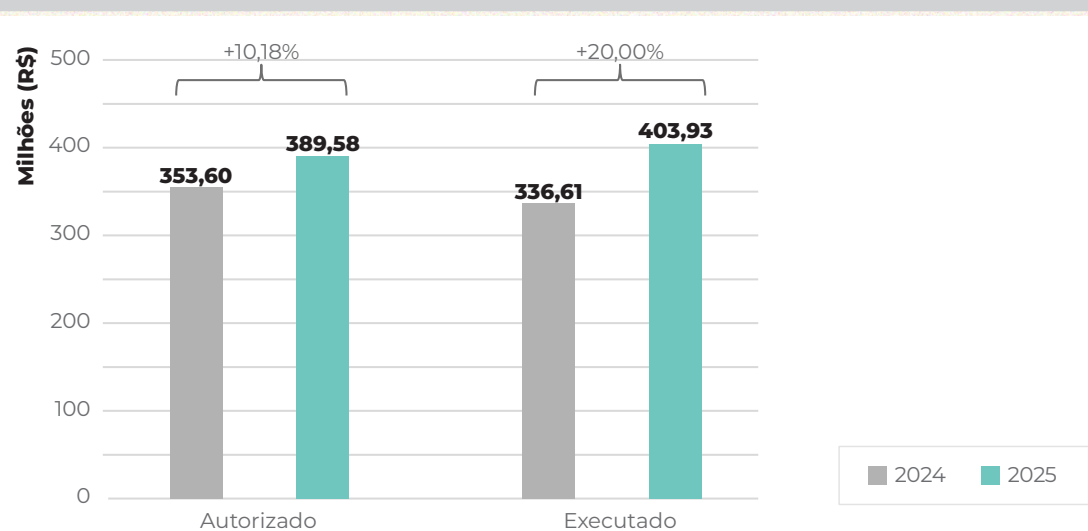
No entanto, percebemos, observando o **gráfico 9**, que – embora as ações ligadas ao órgão sejam discricionárias – há um esforço de manutenção e ampliação dos recursos destinados a essa importante fundação (Capes), o que garante uma parte significativa da etapa de pós-graduação das universidades brasileiras. Em 2025, houve um aporte de cerca de mais de R\$ 1 bilhão para o órgão, em comparação com 2024, o que equivale a um incremento real expressivo de 24,4% em apenas um ano.

2.2.2.2. Bolsa-permanência

Trata-se de uma ação direcionada para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, prioritariamente indígenas e quilombolas que cursam o ensino superior. Sem a bolsa-permanência, a maioria deles e delas não teria como concluir os estudos, pois, em geral, estão distantes de seus territórios tanto os estudantes de universidades públicas quanto aqueles que acessam o Programa Universidade para Todos (Prouni) em cursos presenciais.

Mais do que o acesso desses estudantes, a política pública precisa garantir sua permanência nas universidades e a sua conclusão dos cursos. Portanto, a bolsa-permanência é um dos elementos importantes para que isso se concretize.

GRÁFICO 10 Execução financeira da ação bolsa-permanência para o ensino superior, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

O **gráfico 10** apresenta os recursos para a ação de bolsa-permanência, transparecendo que, mesmo se tratando de uma despesa discricionária, não houve perda de recursos entre 2024 e 2025; ao contrário, visualiza-se um aumento real de 20%.

2.3. De olho em 2026

Este ano de 2026 é o último do governo em exercício, pois teremos eleições gerais em outubro. Além disso, será o terceiro ano do atual Plano Plurianual, que, no geral, é um bom PPA, com metas e objetivos transparentes, que facilitam o seu monitoramento. Contudo, existem as regras fiscais leoninas, como o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), que já está envelhecendo precocemente, pois – mesmo que seja frequentemente contornado – mostra o quanto tais mecanismos se voltam apenas contra as políticas públicas sociais e climáticas, que estão sempre no alvo do neoliberalismo.

Doutrina econômica e política que, aliás, está alastrada e incrustada em nossa cultura, o que impede um entendimento mais generalizado acerca dos verdadeiros privilegiados, que são aqueles para quem o Estado jamais virou as costas. Ao contrário, em boa medida, o país está dominado por esses segmentos sociais que recebem boa parte dos juros pagos sobre a dívida pública. Além disso, são os beneficiários de juros subsidiados pagos com recursos públicos e que nunca são questionados se deveriam sofrer ou não cortes.

Então, é importante que estejamos vigilantes quanto às propostas que serão apresentadas para a educação pública. De igual modo, precisamos nos preocupar com as tentativas reais ou com as narrativas sobre corte de gastos para as políticas sociais ou mesmo com a desvinculação do custeio da política da Constituição Federal. Em síntese, temos de ficar atentos em relação a quem está defendendo, de fato, o que está na Constituição Federal ou apenas a utiliza de forma falaciosa, pois – ao mesmo tempo em que a defende – propõe cortes de gastos em políticas promotoras de direitos.

Precisamos acompanhar a votação do Plano Nacional de Educação no Senado Federal, que não pode retroceder em relação ao que foi votado na Câmara dos Deputados, mas pode avançar em alguns aspectos, como a explicitação das desigualdades, traduzindo-as para o que realmente são, além de combater, também de forma direta, as escolas cívico-militares. A propósito, temos de ficar de olho em candidatos que defendem tal política, para que sejam denunciados. Precisamos demonstrar que esse mecanismo impede a realização da educação em seu sentido mais amplo. Além disso, precisamos defender a manutenção de 10% do PIB para a educação.

De igual modo, precisamos acompanhar a execução orçamentária da educação, visto que os recursos adicionais que foram aportados para 2026 cobrem apenas o que foi a mais para o Fundeb e o Programa Pé-de-Meia, sendo que não há recursos novos para investimento, o que tem sido bastante preocupante, especialmente no que concerne à infraestrutura das escolas.

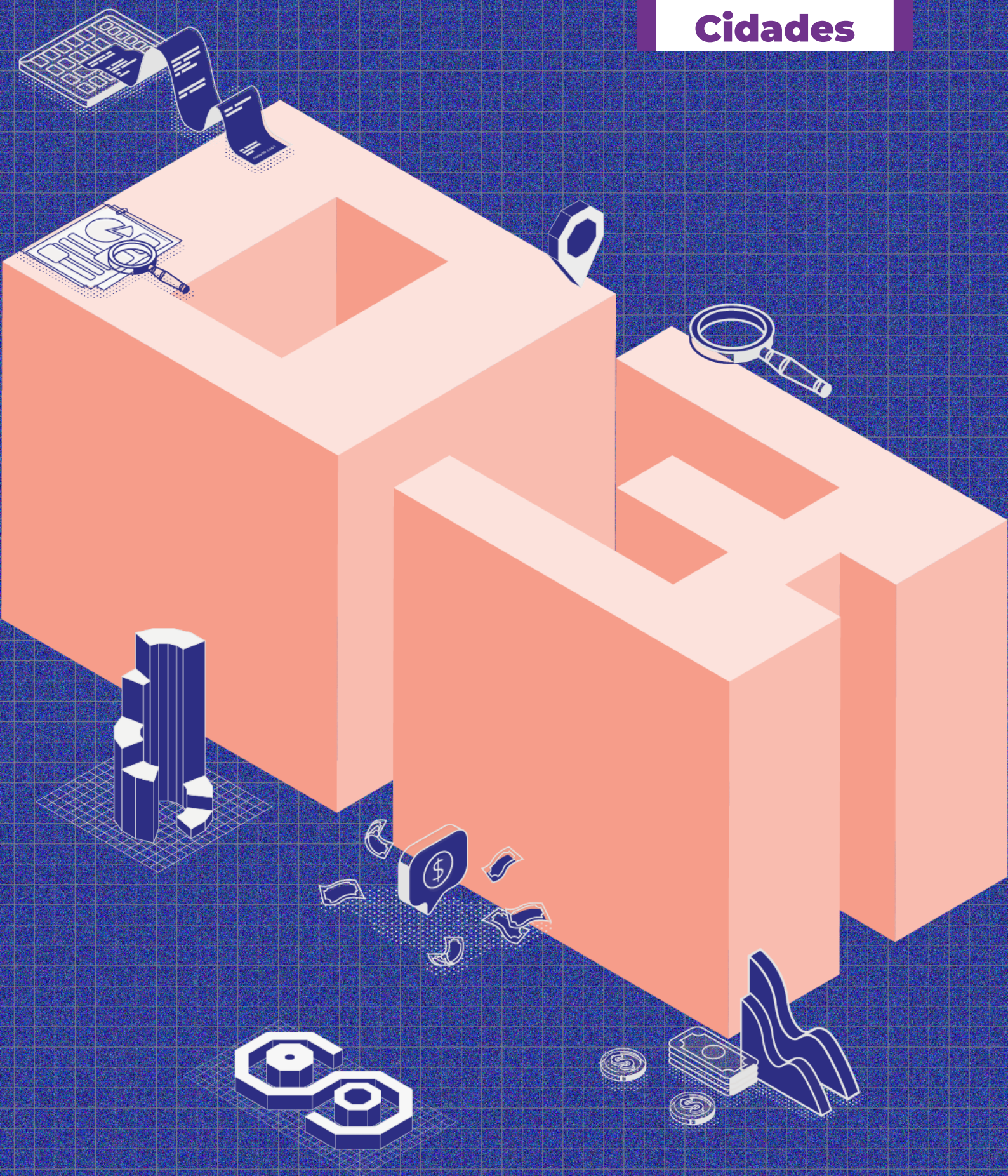
Por fim, temos de caminhar com maior celeridade em direção à meta de 10% do PIB para a educação. Para a função educação, em relação a 2025, houve um aporte de recursos de cerca de 8,5% a mais, de acordo com dados do Siga Brasil, ou seja, foram autorizados R\$ 214 bilhões.

É importante ressaltar que o Programa Nacional de Alimentação Escolar também teve um bom reajuste (de 14,35%). De acordo com o Ministério da Educação (MEC), a nova norma altera a Resolução CD/FNDE nº 6/2020, que tem como objetivo recompor o poder de compra de estados e municípios, de modo a chegar a R\$ 6,7 bilhões. Se considerarmos que, no governo anterior, estava em torno de R\$ 3,5 bilhões, há uma recuperação considerável.

Recomendações

- É necessária a aprovação final do Plano Nacional de Educação com recursos suficientes para o cumprimento das metas.
- Deve ser realizada uma ação contundente contra as escolas cívico-militares por parte do Governo Federal.
- É fundamental a implementação de uma política de gênero, raça/etnia e sexualidade na educação básica com orçamento destinado.
- É essencial a inserção de um mecanismo de reajuste anual automático dos valores *per capita* do PNAE.

Cidades



3.1. Panorama geral

As cidades ocupam menos de 5% da superfície do globo, mas, segundo a ONU Habitat, abrigam 56% da população mundial e podem chegar a acomodar 68% até 2050. Por sua vez, 64% da população urbana mundial já está altamente exposta a situações de desastres, em decorrência de eventos climáticos (UN Habitat, 2024), o que só aumenta o desafio imposto pelas mudanças climáticas.

Portanto, este capítulo tem um olhar para o direito à cidade, uma vez que, de acordo com o Instituto Pólis,

[...] é urgente visibilizar a interconexão entre as agendas urbana e climática: inserir as especificidades do contexto urbano no centro da ação do clima, assim como as causas e consequências da questão climática no centro do planejamento urbano. **Só será possível alcançar a justiça climática quando o direito à cidade for garantido a todas as pessoas** (INSTITUTO PÓLIS, 2025).⁴

Dentre os desafios, temos o consumo de energia. No caso do Brasil, os setores de transporte e indústria consomem volumosas quantias de combustíveis fósseis, além do setor elétrico, que, mesmo com uma matriz altamente renovável, ainda conta com termelétricas, que, por vezes, acabam freando a inserção das fontes renováveis. Além disso, ocorre a gestão inadequada dos resíduos sólidos urbanos, o que contribui para a emissão de metano, um dos gases de efeito estufa (GEE) mais poderosos. Soma-se a isso o consumo de recursos de maneira desproporcional nas áreas urbanas.

Com isso, temos visto fenômenos antes bastante raros se alastrarem de norte a sul do Brasil, sejam enchentes de grandes proporções, sejam secas extremas, ciclones etc. São eventos que afetam com muito mais força as populações em situação de vulnerabilidade, que são aquelas que residem em favelas ou assentamentos informais, sem saneamento básico, o que permite que elas fiquem mais suscetíveis a enchentes e ondas de calor e com impossibilidade de adaptação. É o racismo ambiental operando.

O desafio colocado pelas mudanças climáticas requer, por parte do poder público, ações contundentes que lidem com suas diferentes vertentes. O debate da adaptação no contexto das cidades se faz crucial quando olhamos para os eventos climáticos extremos, a fim de entender quais ações o Governo Federal tem tomado para enfrentar o problema e, efetivamente, gerenciar os riscos dos eventos e prevenir desastres, razão pela qual constitui uma questão de suma importância.

⁴ INSTITUTO PÓLIS. Racismo ambiental e injustiça climática: o papel das cidades no enfrentamento às mudanças do clima e no combate às desigualdades socioterritoriais. Nov. 2025. Disponível em: <<https://polis.org.br/racismo-ambiental-clima/>>.

No relatório de 2024, elencamos algumas recomendações. Uma delas foi a promoção da regularização fundiária nas cidades, o que não depende somente da União, mas também dos entes subnacionais; contudo, ainda são muito residuais as mudanças de rumo.

Também está apenas no campo das intenções a priorização do transporte público urbano, com financiamento público e fontes não tarifárias, além da implementação de um sistema único de mobilidade que garanta integração e amplie as condições para que os modos de transporte ativos sejam integrados ao transporte público, reduzindo espaços para os carros, pois temos percebido movimentações em prol da tarifa zero; no entanto, ainda de forma bastante tímida. Precisamos aprovar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 25/2023, que abre caminho para a regulamentação da mobilidade e a criação do Sistema Único de Mobilidade (SUM).

Outra recomendação foi um maior aporte de recursos para riscos e desastres e a ampliação do atendimento a grande parte da população que não tem acesso ao saneamento urbano em suas três vertentes (água tratada, esgoto recolhido e tratado e resíduos sólidos coletados e tratados de forma adequada). No entanto, embora o desafio seja hercúleo, os investimentos ainda estão muito aquém das necessidades.

Em 2025, o Instituto Pólis atualizou uma pesquisa sobre **racismo ambiental** em quatro capitais brasileiras nas quatro regiões: Sul, Sudeste, Nordeste e Norte. Além disso, apresentou algumas conclusões que corroboram os desafios já expostos. Em Porto Alegre (RS), cidade que foi afetada por uma enchente de enormes proporções em 2024, as áreas de risco e de mais baixa renda são habitadas majoritariamente por pessoas negras. Em São Paulo (SP), também as favelas, que são negras, são as menos arborizadas e sujeitas a eventos de maior intensidade. No Recife (PE), a oferta de saneamento ambiental, com esgoto e coleta de lixo, é muito mais ampla nos bairros de altas rendas. Em Belém (PA), as doenças infectocontagiosas por veiculação hídrica ou falta de saneamento afetam desproporcionalmente a população negra ou sete vezes mais do que impactam a população branca.

3.2. Balanço dos gastos federais em 2025

3.2.1. Saneamento

É relevante analisar a perda de recursos tanto em 2024 quanto em 2025. Nos dois anos, entre a proposta enviada pelo Governo Federal e o que foi autorizado, o montante foi próximo a um terço do proposto. Em 2025, a dotação inicial foi de R\$ 1,77 bilhão e o recurso autorizado foi de R\$ 1,01 bilhão. Com base no dado, podemos inferir que, apesar de fundamental para a garantia de uma vida digna, o saneamento não é uma prioridade nem ao Governo Federal nem ao Congresso Nacional. E, mais uma vez, a população sem acesso à referida política pública é a população periférica, negra, de baixa renda, constituída – em sua maioria – por mulheres.

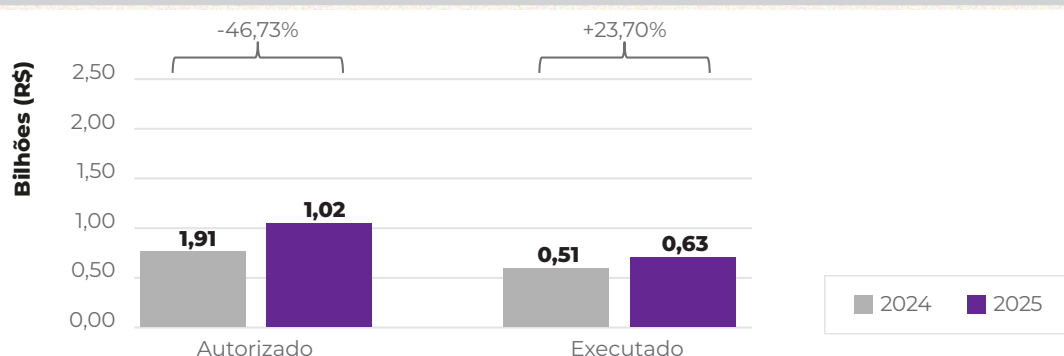
De acordo com dados do Censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 84,9% da população tem acesso à água potável e 62,5% conta com a cobertura de coleta de esgoto. Ou seja, embora a oferta de água potável esteja na maioria das casas, sabemos quem são os 15% que não têm acesso, bem como os 37,5% daqueles que não têm esgoto recolhido e tratado.

Contudo, precisamos destacar que, de acordo com o Marco Legal do Saneamento Básico, os estados e municípios têm uma grande responsabilidade, uma vez que são os municípios os titulares dos serviços públicos, enquanto os estados devem prestar serviços mediante a solicitação dos municípios, que devem elaborar seus planos municipais. Não há um número oficial, mas estimamos que cerca de metade dos municípios brasileiros ainda não tenha planos de saneamento, o que os impede de receber recursos federais para tal política.

Além da perda de recursos entre a apresentação e a aprovação do orçamento, ainda há uma diminuição de cerca de 53,3% dos recursos autorizados para essa função entre 2025 e 2024, conforme mostra o **gráfico 11**, mesmo que a execução financeira tenha sido discretamente maior. O dado comprova que ainda estamos distantes do atendimento das necessidades do país, considerando que 49 milhões de pessoas vivem em residências sem o descarte adequado de esgoto e que 6 milhões de indivíduos não contam com o abastecimento adequado de água.⁵

⁵ De acordo com o Censo de 2022 do IBGE.

GRÁFICO 11 Execução financeira da função saneamento, em bilhões de reais (2024-2025)

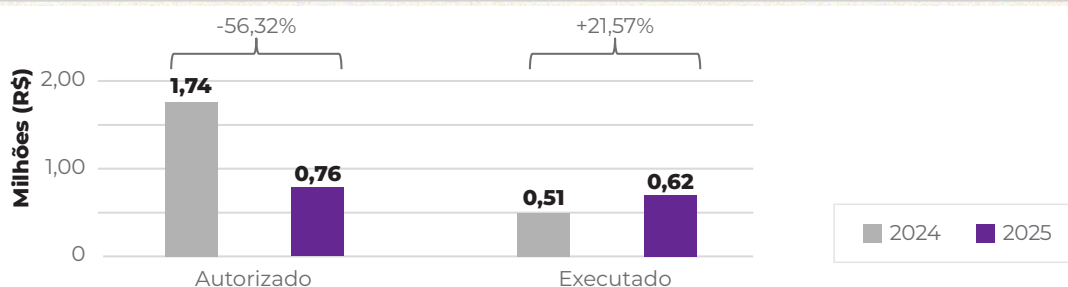


Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Dentro dessa função, a subfunção *saneamento básico urbano* merece destaque, para analisarmos o investimento do Governo Federal nas cidades e na prevenção a desastres. O **gráfico 12** demonstra a baixa execução, que é resultante do pequeno espaço fiscal para despesas discricionárias, como é o caso de todas as ações de saneamento, tanto urbano quanto rural.

GRÁFICO 12 Execução financeira da subfunção saneamento básico urbano (512), em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

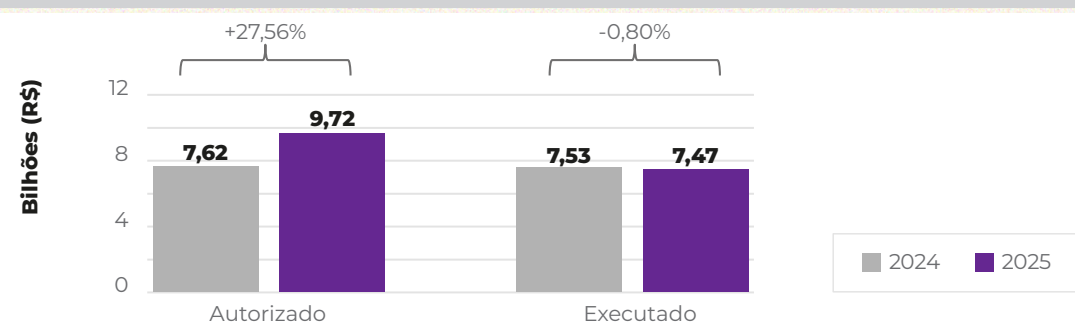
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

3.2.2. Urbanismo

O urbanismo é uma das principais funções orçamentárias do Ministério das Cidades, cujas ações a ela ligadas são, em sua maioria (à exceção da ação referente à gestão e ao pessoal), discricionárias; portanto, sujeitas às movimentações em prol do ajuste fiscal e da adequação ao arcabouço, o que acarreta perdas já no início, quando o Congresso Nacional reduz recursos vindos da peça original do Ministério do Planejamento e Orçamento, além das perdas que ocorrem ao longo do ano, mesmo que o empenho tenha sido satisfatório e maior do que a execução financeira.

É um fato que pode ocorrer devido às obras plurianuais, mas também por ter acontecido no final do ano, quando há uma liberação maior, com o resultado da arrecadação. Contudo, isso irá pressionar o orçamento nos anos seguintes, pois tal recurso, transferido para restos a pagar, estará dentro das margens previstas no orçamento autorizado e do resultado primário daquele ano.

GRÁFICO 13 Execução financeira da função urbanismo, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

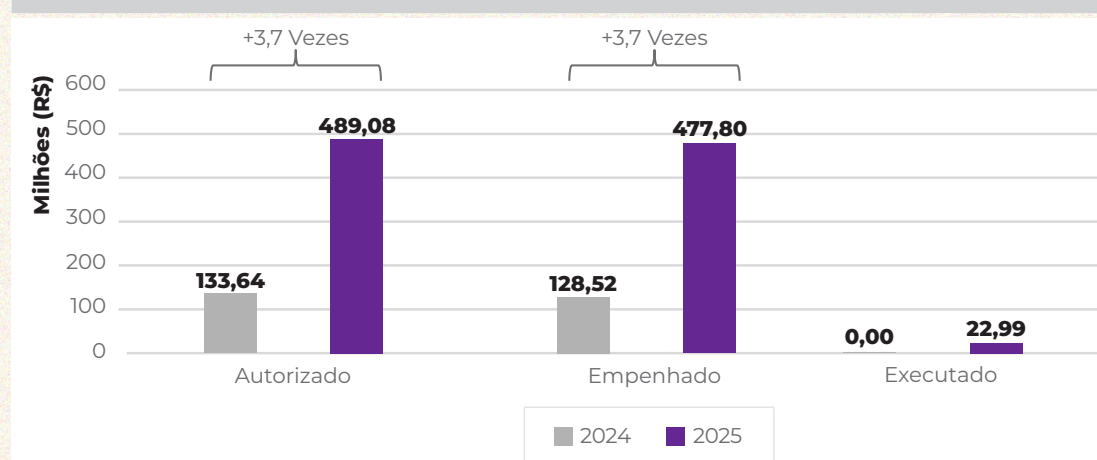
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Conforme podemos observar no **gráfico 13**, a execução financeira em 2025 foi discretamente menor do que em 2024, não respeitando sequer o reajuste pela inflação, resultado do que comentamos anteriormente, quando dissemos que a maior parte das ações relacionadas a essa função é discricionária; porém, elas são muito relevantes para as cidades e para o enfrentamento das mudanças climáticas, como é o caso do programa Cidades Melhores, que foi pensado como uma forma de reduzir as desigualdades socioterritoriais e econômicas e atender prioritariamente pessoas em situação de vulnerabilidade em centros urbanos.

3.2.2.1. Cidades melhores

Com o objetivo de reduzir as desigualdades, o programa Cidades Melhores destina-se a estimular o desenvolvimento de territórios, cidades e regiões, ampliando a infraestrutura urbana e a provisão de serviços públicos, mas ainda não vimos um aporte de recursos e um esforço real para que o programa alcance um maior número de territórios e pessoas, especialmente locais de habitações precárias, sem saneamento ou urbanização.

GRÁFICO 14 Execução financeira do Programa Cidades Melhores, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Os recursos são curtos, com um empenho, em 2025, de R\$ 477,8 milhões, visto que o cobertor exposto pelas regras fiscais é bastante pequeno, o que exige que a gestão faça malabarismos, pois – além de escasso –, muitas vezes, o financeiro só é liberado no final do ano. Isso determina que o empenho seja maior do que o executado, como podemos constatar no **gráfico 14** em 2025, aproximando o montante do valor que foi autorizado, o que nos dá uma sinalização de que estão tentando cumprir o previsto no programa, principalmente a ação que propõe obras de reabilitação, acessibilidade e modernização tecnológica em áreas urbanas, bem como o planejamento e a gestão urbana interfederativa.

3.2.2.2. Moradia digna

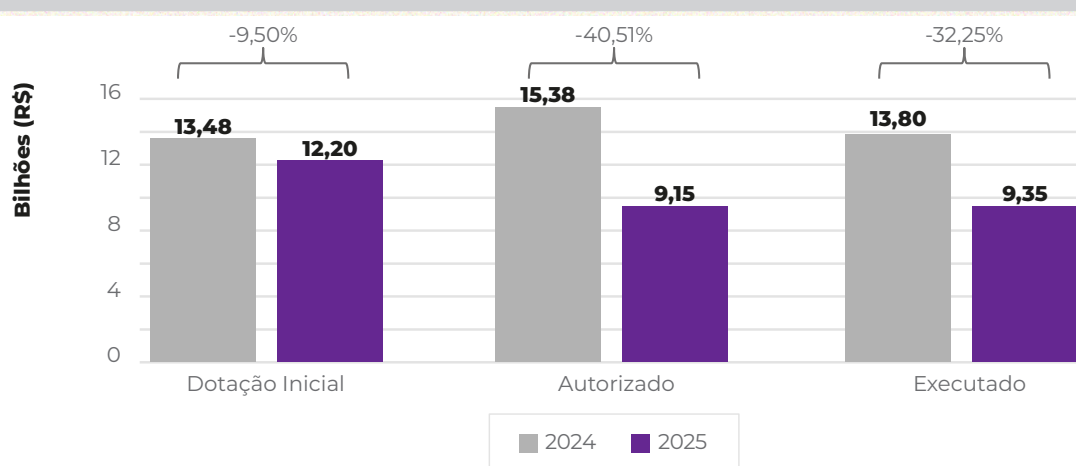
A última [pesquisa](#) da Fundação João Pinheiro sobre déficit habitacional brasileiro demonstra que, em 2023, em comparação com os dados de 2022, o déficit habitacional caiu para os menores patamares da série histórica, que vem de 2016. Estava em 6,3 milhões e veio para 5,9 milhões. Contudo, apesar da pequena melhoria, não temos muito a comemorar, pois no mesmo período aumentaram as moradias consideradas inadequadas. Além disso, quando olhamos o recorte de raça, 68% daqueles que vivem em habitações precárias ou sem habitação são negros e 32% são brancos, ou seja, isso reforça a necessidade de combater o racismo ambiental nos centros urbanos, onde estão a maior escassez e o maior número de residências em locais impróprios e sem condições mínimas de habitação, uma vez que não contam com esgoto tratado, água potável e eletricidade.

Outra questão que ocorre na maior parte de nossas grandes cidades, como São Paulo (SP) e Brasília (DF), por exemplo, é o grande número de imóveis desocupados nas zonas centrais, que, caso fossem ocupados, especialmente pela população de baixa renda, que realiza grandes deslocamentos de onde mora até o trabalho, além de resolverem um problema de moradia, estariam minimizando, ainda, a grave situação da mobilidade urbana, além do favorecimento do clima, pois seriam menos deslocamentos, menos tempo no trânsito, mais qualidade de vida.

No entanto, todos os projetos voltados para os centros das cidades são gentrificados e planejados de forma excludente, servindo para ampliar a especulação imobiliária. Além disso, os programas governamentais que deveriam atacar essa questão não têm a efetividade esperada. Lembramos que essas responsabilidades são estaduais, municipais e também de âmbito distrital.

O Programa Moradia Digna tem ações com muita amplitude, que vão desde a capacitação dos gestores do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) até a oferta de juros subsidiados de interesse social urbano e rural. Portanto, trata-se de um programa que é essencial para a garantia do direito à habitação e para o atendimento às famílias que estão morando em áreas de risco ou mesmo que precisam de melhorias nas suas condições de habitabilidade, como a construção de banheiros e redes de esgoto.

GRÁFICO 15 Execução financeira do Programa Moradia Digna, em bilhões de reais (2024-2025)

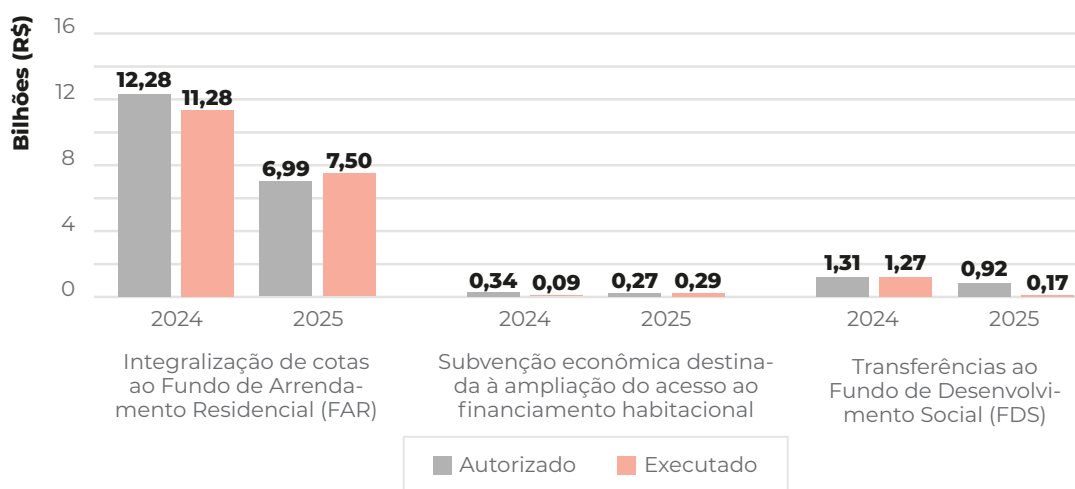


Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores em real corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

O **gráfico 15** apresenta a perda de recursos entre 2024 e 2025, o que parece uma tendência entre as ações discricionárias, cada vez mais pressionadas pelo arcabouço fiscal e pelas emendas parlamentares, o que podemos constatar com a perda de cerca de R\$ 3 bilhões (25%) entre a proposta do Governo Federal (dotação inicial) e o autorizado pelo Congresso Nacional em 2025. É uma realidade que afeta as ações finalísticas, que, no caso do Programa Moradia Digna, têm como beneficiários exatamente a base da pirâmide ou a população que vive em condições precárias de moradia e acessa os programas governamentais de habitação de interesse social.

Vejamos, no **gráfico 16**, a execução financeira de algumas dessas ações.

GRÁFICO 16 Execução financeira de ações finalísticas do Programa Moradia Digna, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Conforme conferimos no **gráfico 16**, em 2025, os recursos para as três ações finalísticas foram reduzidos drasticamente. Precisamos ficar atentos à execução financeira em 2026, para entendermos se a tendência de redução de gastos discricionários se realiza, de fato, o que prejudica políticas importantes, até mesmo para mitigação e adaptação à emergência climática nos centros urbanos.

3.2.2.3. Mobilidade urbana

Já mostramos que as cidades não são pensadas para uma melhor mobilidade urbana; ao contrário, as cidades capitalistas foram planejadas para os carros, com escalas para carro e transporte público caro e precário, que atende uma grande parte da população, que se desloca de casa para o trabalho, muitas vezes de forma pendular, com horas gastas dentro desse transporte, cujo gasto pesa no orçamento familiar das famílias de baixa renda, ao mesmo tempo em que enriquece as empresas contratadas pelos entes federativos responsáveis pela oferta do “serviço”, que são estados e municípios, a depender do modo de transporte.

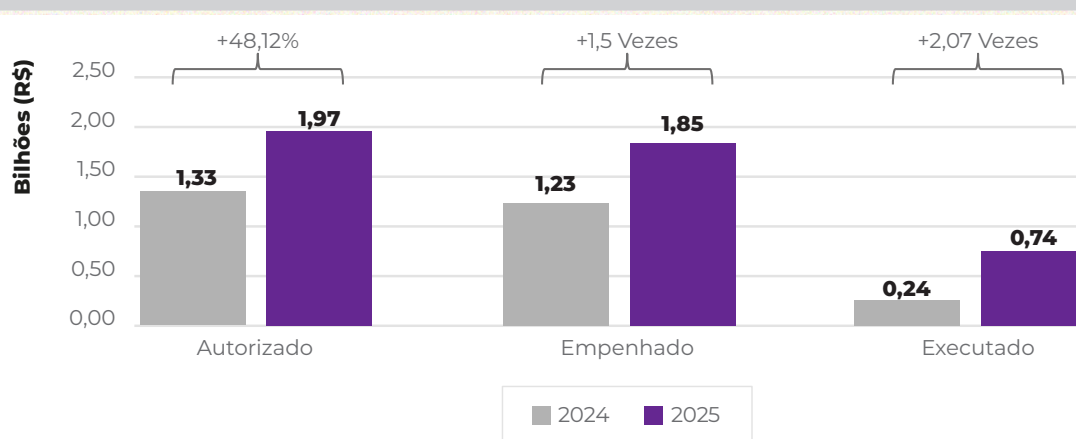
O modelo de financiamento atual do sistema de transporte público é cada vez menos capaz de oferecer um serviço que atenda às necessidades e possibilidades financeiras de seus usuários. Isso ocorre porque a receita desse sistema consiste principalmente do valor das tarifas pagas pelos passageiros e em poucos lugares há complementação com recursos orçamentários locais, como é o caso de São Paulo (SP) e Brasília (DF); porém, sem transparência e sem que se veja melhoria na qualidade do serviço ou mesmo redução de tarifa. Ou seja, existem locais onde a tarifa não é suficiente e outros onde a tarifa

necessita de complementação, mas todos contam com as mesmas características. Não há transparência para que saibamos, de fato, quanto é necessário para que o transporte seja visto como o que ele é: um direito, que precisa ser oferecido com qualidade.

Nos últimos anos, vem crescendo o apoio à proposta de tarifa zero, cuja primeira tentativa – que não vingou, porque não foi aprovada – se deu durante o mandato da ex-prefeita Luiza Erundina, em São Paulo (SP), entre os anos de 1989 e 1993. A partir daí, a iniciativa foi encampada por movimentos populares e hoje já existe em mais de 120 cidades brasileiras, contando com boa aceitação. Além disso, nos locais onde a proposta já está consolidada, como a cidade de Maricá, no Rio de Janeiro, as pesquisas apontam que a iniciativa beneficiou não só a população usuária do transporte público, como também todas as atividades no entorno, como o comércio, por exemplo.

Os benefícios para a mobilidade urbana e o direito à cidade são inegáveis; todavia, a ausência de políticas e de orçamento federal direcionados a garantir o direito constitucional ao transporte precariza ainda mais essa política. Um passo importante nessa direção é a aprovação da **PEC nº 25/2023**, que permite a criação de um Sistema Único de Mobilidade (SUM) e autoriza a União, o Distrito Federal e os municípios a instituir uma contribuição pelo uso do sistema viário. Dessa forma, criam-se mais receitas possíveis para custear o transporte público urbano.

GRÁFICO 17 Execução financeira do programa de mobilidade urbana, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

O **gráfico 17**, com a execução financeira do programa de mobilidade urbana, apresenta números melhores em 2025. Temos de observar o que foi empenhado, pois – tanto em 2024 quanto em 2025 – é muito maior do que o que foi pago. No entanto, é preciso lembrar que as ações desse programa precisam de assinatura de convênio, pois são descentralizadas, além do fato de que muitas são plurianuais.

Ressaltamos que duas ações desse programa concentram toda a execução, que são as ações OOT1 e OOT3, que dizem respeito, respectivamente, à infraestrutura urbana para circulação de veículos (como reparos nas vias públicas) e ao transporte público (como aquisição de novos veículos, em qualquer modo, sobre pneus, com trilhos, transporte aquaviário, vertical, modernização e estudos sobre sistemas de transporte, além de melhorias de uma maneira geral).

No entanto, embora os recursos estejam concentrados nessas duas ações, a primeira, ligada à pavimentação e à recuperação de vias para veículos automotores, teve, nos dois últimos anos, algo perto de três vezes mais recursos empenhados do que a ação voltada para o transporte público urbano. Em 2025, o empenhado para a ação OOT1 foi de R\$ 1,31 bilhão, enquanto que para a ação OOT3 foi de R\$ 539,10 milhões.

3.2.2.4. Periferia Viva

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

O programa está vinculado ao Plano de Adaptação Climática do Governo Federal e tem como objetivo estratégico incentivar a transição para cidades criativas e sustentáveis, com investimentos integrados em mobilidade, saneamento básico, equipamentos sociais, infraestrutura e habitação. Voltado para a urbanização de favelas, o programa Periferia Viva contempla mais de 30 políticas públicas, pactuadas entre diferentes ministérios, com foco em quatro eixos: I) infraestrutura urbana; II) equipamentos sociais; III) inovação, tecnologia e oportunidades; e IV) fortalecimento comunitário. Além das políticas contempladas, o programa é composto por seis ações orçamentárias, com poucos recursos, concentradas em regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários, melhoria habitacional, soluções baseadas na natureza e apoio ao desenvolvimento de ações estratégicas.

Programas que articulam ações em diferentes pastas não são novidade, mas são importantes para colocar em prática a intersecção necessária entre diferentes políticas. Contudo, as populações locais devem ser ouvidas, para que digam quais são as suas prioridades. Além disso, há organizações e associações, dentre outras iniciativas da sociedade civil, que estão apresentando projetos para que sejam executados em diferentes localidades. É importante que tais associações e organizações tenham uma ligação prévia com essas localidades e estejam propondo aquilo de que precisam, de fato, ou que tenham como prioridade.

TABELA 1 Execução financeira das ações do programa Periferia Viva, em milhões de reais (2024-2025)

Ação ajustada (desp.)	2024			2025		
	Autorizados	Empenhados	Executados	Autorizados	Empenhados	Executados
00SW Apoio à regularização fundiária urbana	108,60	105,64	94,15	64,45	63,55	78,82
00T2 Apoio à urbanização de assentamentos precários	363,63	351,21	25,27	131,86	88,97	309,56
00TH Apoio à urbanização de assentamentos precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	7.782,42	7.324,67	4.199,47	2.615,47	2.515,32	2.569,206
00TJ Apoio à melhoria habitacional	873,82	743,74	0,00	496,14	0,00	0,00
00TJ Apoio à melhoria habitacional e urbana	–	–	–	0,00	0,00	0,22
00VC Apoio à implementação de soluções baseadas natureza (SBN) para adaptação inclusiva das periferias urbanas às mudanças climáticas	11,05	10,26	9,65	16,33	15,37	15,85
00VD Apoio ao desenvolvimento e implementação de ações estratégicas do programa Periferia Viva	50,14	48,39	34,04	25,51	25,09	31,47

Fonte: Siga Brasil. **Data de acesso aos dados:** 2 de fevereiro de 2026. **Elaboração:** Inesc.

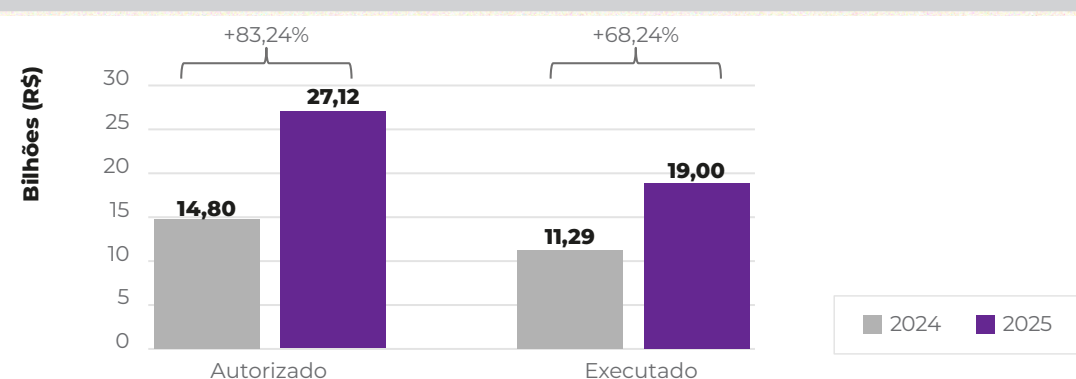
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

A **tabela 1** traz a execução orçamentária das ações do programa Periferia Viva, em que constatamos que todas elas tiveram redução de recursos entre 2024 e 2025, com exceção dos valores pagos + restos a pagar da ação que prevê a urbanização de assentamentos precários, embora o empenho tenha sido quatro vezes menor do que no ano anterior, além da ação para implementação de soluções baseadas na natureza, que, em geral, são implementadas por organizações privadas, razão pela qual não temos como saber se tais iniciativas são o resultado de escuta das comunidades.

3.2.2.5. Enfrentamento da emergência climática

A intensificação dos efeitos das mudanças climáticas e o protagonismo assumido pelo Brasil ao sediar a COP 30 determinam a importância de um programa de enfrentamento da emergência climática no orçamento federal, considerando os esforços em atualizar e implementar a Política Nacional sobre Mudança do Clima e o Plano Clima. O **gráfico 18** possibilita ver a importância destinada ao referido programa, a partir do orçamento autorizado e executado, que aumentou 83,24% e 68,24%, respectivamente.

GRÁFICO 18 Execução financeira do programa de enfrentamento da emergência climática, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

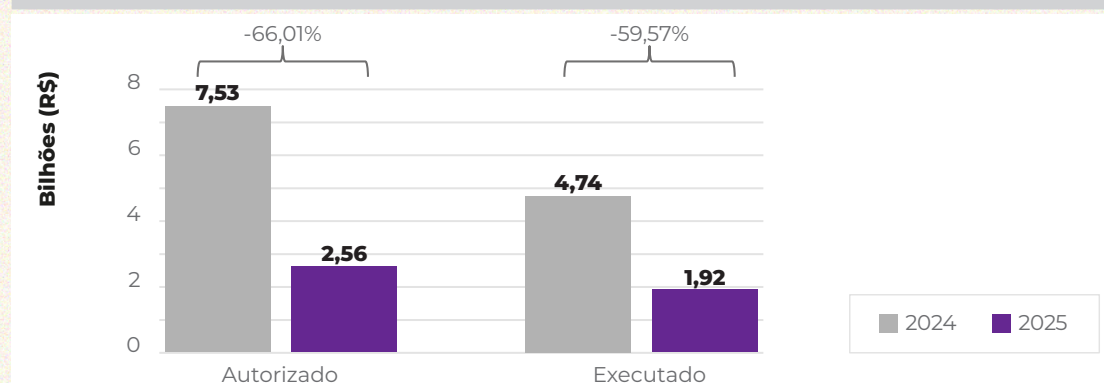
Uma parte expressiva do aumento do orçamento diz respeito à ação de apoio financeiro reembolsável mediante financiamento e outros instrumentos financeiros para projetos de mitigação e adaptação à mudança do clima, que conta com recursos sob a supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) e do Fundo Social, com um aumento de 83,34% do orçamento autorizado e de 68,17% do executado. Além disso, houve a criação, em 2025, da ação de apoio à realização de conferência distrital e de conferências nacionais, estaduais e municipais do meio ambiente, com o objetivo de discutir temas e propostas no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, que teve um orçamento autorizado de R\$ 23,34 milhões, sendo que foram executados R\$ 20,46 milhões.

Destacamos, ainda, a baixa execução da ação de implementação e monitoramento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), além da redução de 77% do seu orçamento de 2025 em relação a 2024. O dado é resultado de um processo de atualização da PNMC, que aconteceu durante o ano de 2025, cuja implementação ficou paralisada até a finalização da atualização.

3.2.2.6. Gestão de riscos e desastres (2318)

As políticas e ações financiadas por esse programa envolvem a adaptação das cidades aos efeitos das mudanças climáticas e a prevenção de desastres. O **gráfico 19** indica uma queda de recursos destinados ao programa entre 2024 e 2025. O orçamento autorizado reduziu 66% em 2025, em comparação com 2024, enquanto a execução financeira reduziu 59,57% no mesmo período. É uma realidade que vai na contramão do que de fato é necessário para essa agenda, considerando-se as chuvas intensas, as ondas de calor, os ciclones e os tornados que ocorreram no país em 2025. É um sinal de que, no Brasil, não há prevenção, apenas ações de mitigação, quando o desastre já aconteceu.

GRÁFICO 19 Execução financeira do programa de gestão de riscos e desastres, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

3.3. De olho em 2026

A análise neste capítulo deixa claro que o olhar para o orçamento das cidades deve se atentar para a pressão exercida pelas regras fiscais nas despesas discricionárias e para o impacto transversal das agendas, o que torna necessária a discussão integrada e complementar do orçamento dos programas estudados.

Com a atualização do Plano Clima e a publicação dos Cadernos Setoriais de Mitigação e Adaptação, a sua implementação se dará a partir de 2026. Ambos os eixos de atuação climática têm um plano setorial dedicado às cidades, sendo que suas ações pedem pela articulação entre as políticas urbanas setoriais e entre os diferentes níveis da Federação. É uma realidade que evidencia que, cada vez mais, a agenda das cidades é uma agenda do clima, razão pela qual há uma necessidade de olhar para o fluxo orçamentário destinado à agenda.

A finalização do Plano Clima também abre espaço para a implementação completa da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) do Brasil, que foi submetida no final de 2024 à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o que faz necessário avaliar se as ações climáticas prometidas serão implementadas e de qual forma.

Para 2026, devemos nos atentar também para os programas e as ações que minimizem os riscos e os desastres associados a eventos climáticos extremos, que são cada vez mais frequentes. E também para os programas que têm o objetivo de prevenir que os desastres aconteçam, de maneira a adaptar as cidades brasileiras a uma nova realidade climática.

Recomendações

- É necessária a aprovação da PEC nº 25/2023, que dispõe sobre a tarifa zero e o Sistema Único de Mobilidade (SUM).
- É fundamental que seja aprovado um reforço orçamentário para o programa Periferia Viva.
- É essencial que haja a redução do déficit habitacional.
- Devem ser ampliados os recursos para o programa de enfrentamento da emergência climática e de gestão de riscos e desastres.

Transição energética



4.1. Panorama geral

O ano de 2025 foi marcante para a transição energética no Brasil. Para além da realização da COP 30 no país, diversas iniciativas se destacaram para o desenho e o direcionamento dessa agenda.

Vale destacar o lançamento do Fórum Nacional de Transição Energética (Fonte). Somam-se a isso o aprimoramento e a reestruturação dos programas Gás do Povo e Luz do Povo, que objetivam ampliar o acesso ao gás de cozinha e reduzir a conta de luz das famílias de baixa renda – medidas que têm o potencial para reduzir a pobreza energética, latente no país, promovendo maior inclusão social e melhoria das condições de vida da população. Também merece menção o início da construção do Mapa do Caminho doméstico para o progressivo abandono dos combustíveis fósseis, que deve ser apresentado em 2026.

Ainda assim, como esta análise demonstra, é fundamental reconhecer a centralidade do orçamento público para o avanço da transição energética. No entanto, os números existentes estão aquém do necessário. A seguir, é apresentado o balanço dos recursos da União direcionados especificamente à transição energética entre 2024 e 2025, com o intuito de avaliar o andamento dos esforços nessa agenda, bem como o planejamento das despesas previstas para o corrente ano, de 2026.⁶ Dessa forma, esperamos contribuir para que a sociedade possa acompanhar e incidir para o melhor aproveitamento e execução dos valores destinados à transição energética brasileira.

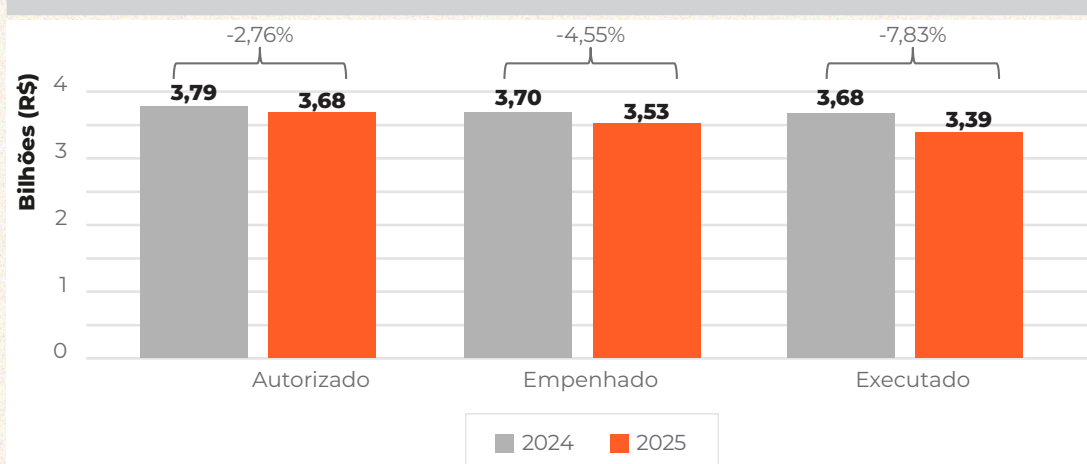
4.2. Balanço dos gastos federais em 2025

Para a compreensão dos esforços da União, no período entre 2024 e 2025, direcionados à transição energética no âmbito do orçamento, foi realizada uma análise dos recursos previstos e planejados para tal fim. Para tanto, foram examinados os ministérios, bem como os programas, as ações e os planos orçamentários que destinam verbas específicas à transição energética.

⁶ Ademais, a análise compreende os seguintes pontos: I) a seleção tem como base a pesquisa de quais programas, ações orçamentárias e planos orçamentários trazem nas suas descrições, de forma explícita, iniciativas vinculadas à transição energética; II) não foram analisados investimentos de empresas estatais; III) não foram analisados mecanismos de financiamento mistos que direcionam recursos públicos ao EcoInvest.

De um modo geral, quando se reúnem todas as verbas federais destinadas à transição energética, como é apresentado no **gráfico 20**, observa-se que não houve uma mudança significativa entre os anos de 2024 e 2025, apenas uma leve queda tanto nos valores autorizados quanto nos empenhados e executados. A diminuição real dos recursos autorizados foi de 2,76%, o que compreende R\$ 3,68 bilhões planejados para 2025, enquanto que os recursos empenhados caíram 4,55%, e os recursos executados, 7,93%. Ainda assim, a execução financeira do montante destinado especificamente à transição energética pode ser considerada elevada, alcançando 92% em 2025.

GRÁFICO 20 Execução financeira das ações e dos planos orçamentários direcionados à transição energética pela União, em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

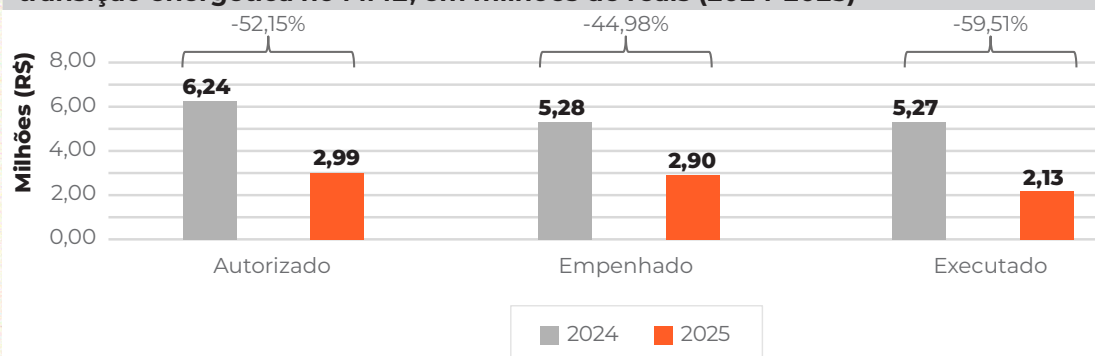
Na sequência, para melhor compreendermos os diferentes tipos de gastos, apresentamos as atividades desenvolvidas pelos distintos ministérios que atuam na promoção da transição energética: Ministério de Minas e Energia, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

4.2.1. Ministério de Minas e Energia (MME)

No Plano Plurianual em vigor (PPA 2024-2027), houve a inédita inclusão do programa 3107 (transição energética). Em 2025, pela primeira vez, ele reuniu todas as três ações orçamentárias sobre transição energética que antes estavam dispersas em outros programas orçamentários.

Ao todo, somando as três ações analisadas, em 2025, como é mostrado no **gráfico 21**, o MME autorizou R\$ 2,98 milhões em ações específicas à transição energética, o que representa uma queda de 52,15% em relação a 2024, quando os valores aprovados foram de R\$ 6,24 milhões. A mesma tendência de queda se observa em relação aos recursos efetivamente gastos: R\$ 2,13 milhões em 2025, ou seja, 59,51% inferior aos R\$ 5,27 milhões executados em 2024.

GRÁFICO 21 Execução financeira das ações (21BD, 4897 e 20LI) direcionadas à transição energética no MME, em milhões de reais (2024-2025)

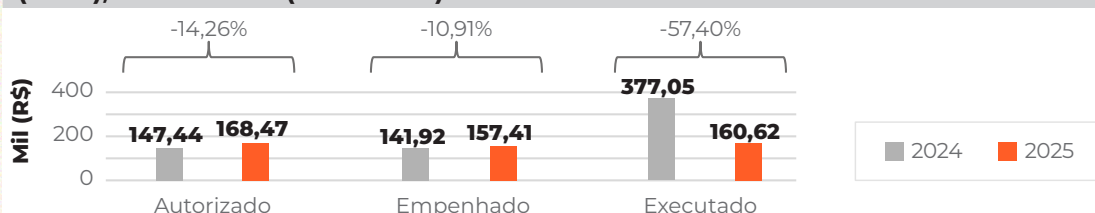


Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

A ação “Estudos da indústria de biocombustíveis” (21BD), importante estrategicamente diante do desafio de ampliar o uso de biocombustíveis, sobretudo em setores energointensivos, sofreu expressivo corte de recursos entre 2024 e 2025: foram executados apenas R\$ 160,62 mil no ano passado, o que equivale a 57,40% menos do que em 2024, quando foram efetivamente gastos R\$ 377,05 mil (**gráfico 22**).

GRÁFICO 22 Execução financeira da ação “Estudos da indústria de biocombustíveis” (21BD), em mil reais (2024-2025)

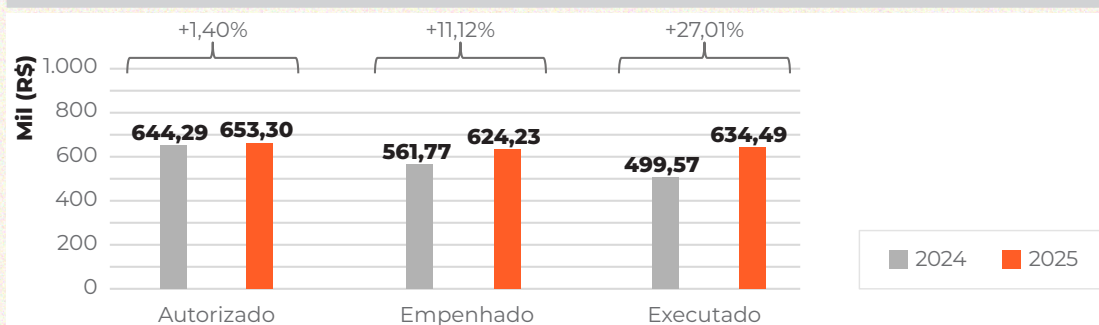


Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

A ação “Transição energética e planejamento” (4897) teve melhor desempenho, como pode ser observado no **gráfico 23**: em 2025, foram efetivamente gastos R\$ 634,49 mil, ou seja, 27,01% a mais do que em 2024, quando o valor autorizado foi de R\$ 499,57 mil.

GRÁFICO 23 Execução financeira da ação “Transição energética e planejamento” (4897), em mil reais (2024-2025)



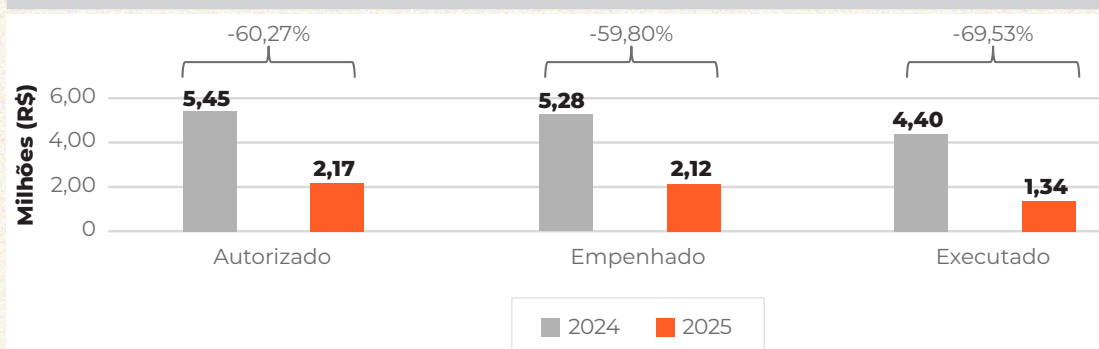
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Já a ação “Estudos para o planejamento energético” (20LI), a maior das três, apresentada no **gráfico 24**, sofreu dois tipos de cortes entre 2024 e 2025: os recursos alocados no ano passado foram menores do que em 2024 e a execução financeira, além de não gastar todo o recurso inicialmente previsto, foi 69,53% menor do que em 2024.

Trata-se de uma ação de grande importância para o setor energético brasileiro, em especial no contexto do setor elétrico, que enfrenta desafios crescentes de planejamento, diante dos impactos diretos da expansão, que não tem se equacionado para o equilíbrio entre a oferta e a demanda, refletidos, por exemplo, no *curtailment*.

GRÁFICO 24 Execução financeira da ação “Estudos para o planejamento energético” (20LI), em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Como mencionamos anteriormente, as três ações analisadas fazem parte do programa 3107 (transição energética), embora, nos anos anteriores, estivessem vinculadas a programas

orçamentários distintos. No entanto, registre-se que outra ação, totalmente adversa ao objetivo da transição energética, também foi incorporada ao programa (estudos da indústria de petróleo e gás natural). Trata-se de uma ação já existente que anteriormente estava vinculada a outro programa, mas que, em 2025, recebeu R\$ 5,14 milhões em recursos autorizados. Tais recursos, que serão repassados à Empresa de Pesquisa Energética (EPE), representam 63,24% do total do programa 3107 (transição energética). O Inesc já havia alertado para esse fato quando fez a [análise do PPA 2024-2027](#).

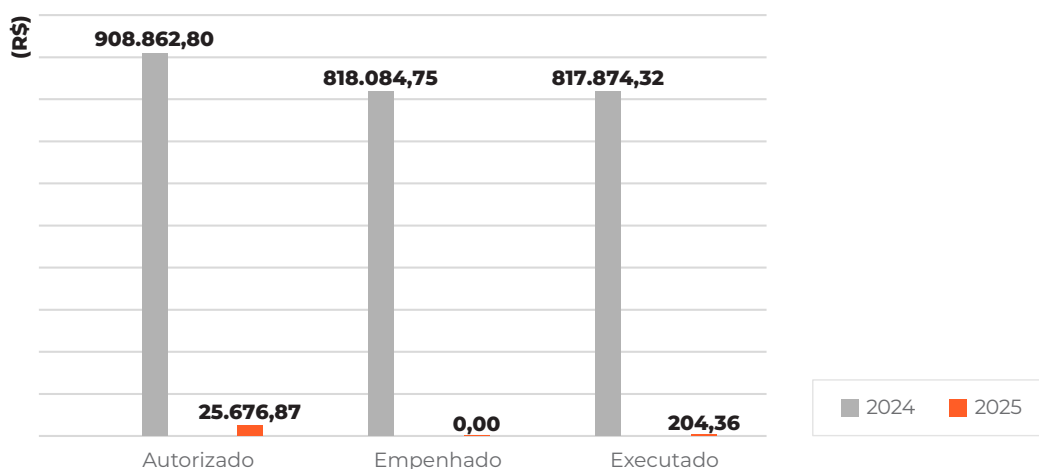
4.2.2. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)

Entre 2024 e 2025, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) contava com três planos orçamentários voltados para a transição energética. Foram eles: I) “Apoio à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis” (000A), presente na ação “Estruturação produtiva, promoção e fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia” (210V); II) “Energização renovável e inclusão digital para a agricultura familiar” (000N), alocada na ação “Apoio ao desenvolvimento territorial sustentável à inclusão produtiva e à infraestrutura rural” (210X); e III) “Fomento à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis e bioinsumos” (0003), no âmbito da ação “Desenvolvimento sustentável da bioeconomia” (21B8).

Em conjunto, tais recursos poderiam contribuir para a transição energética no meio rural, especialmente no âmbito da agricultura familiar. No entanto, conforme evidenciam os dados, no período analisado persistem desafios relevantes, tanto no que se refere à ampliação dos gastos quanto à sua efetiva execução.

Dentre os três planos analisados, o “Apoio à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis” (000A) foi o que apresentou a maior perda. Como é mostrado no **gráfico 25**, isso se deve à redução de 97,17% dos recursos autorizados, que passaram de R\$ 908.862,80 em 2024 para apenas R\$ 25.676,87 em 2025. Além disso, em 2025, não houve o empenho desses recursos, sendo que a ínfima execução registrada, no valor de R\$ 204,36, decorreu exclusivamente do pagamento de restos a pagar.

GRÁFICO 25 Execução financeira do plano orçamentário “Apoio à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis” (000A), em reais (2024-2025)

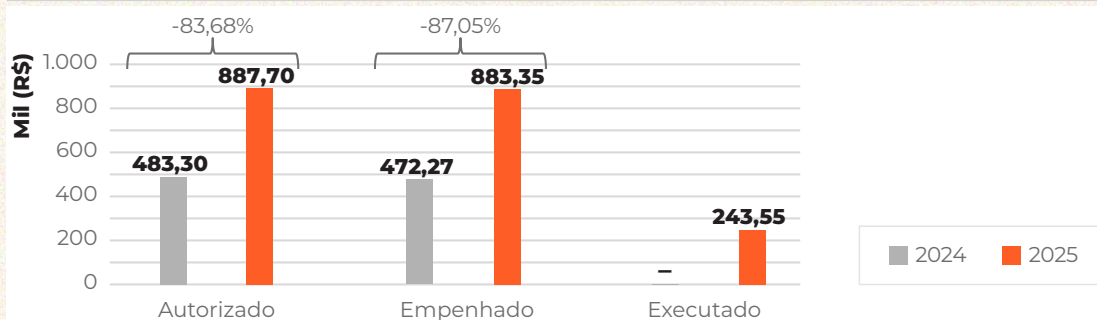


Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Por outro lado, o plano “Energização renovável e inclusão digital para a agricultura familiar” foi o único que contou com uma melhoria. No período, como é possível observar no **gráfico 26**, os recursos autorizados aumentaram em 83,68%, passando de R\$ 483.265,55 em 2024 para R\$ 887.697,34 em 2025. Em relação à execução financeira, foram aplicados R\$ 243.547,30 em 2025, o que pode ser considerado um avanço em relação a 2024, quando não houve execução orçamentária. Ainda assim, os recursos empenhados foram muito significativos, pois chegaram a R\$ 883.352,30, que, embora não tenham sido executados ao longo do ano, permanecem comprometidos e previstos para execução no próximo.

GRÁFICO 26 Execução financeira do plano orçamentário “Energização renovável e inclusão digital para a agricultura familiar” (000N), em mil reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Por fim, o plano “Fomento à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis e bioinsumos”, como mostra a **tabela 2**, vinculado à ação orçamentária “Desenvolvimento sustentável da bioeconomia”, embora tenha registrado execução de recursos em 2024, por meio de restos a pagar, não contou com dotação orçamentária em 2025, não havendo recursos autorizados nem executados no período.

TABELA 2 Execução financeira do plano orçamentário “Fomento à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis e bioinsumos” (0003), em mil reais (2024-2025)

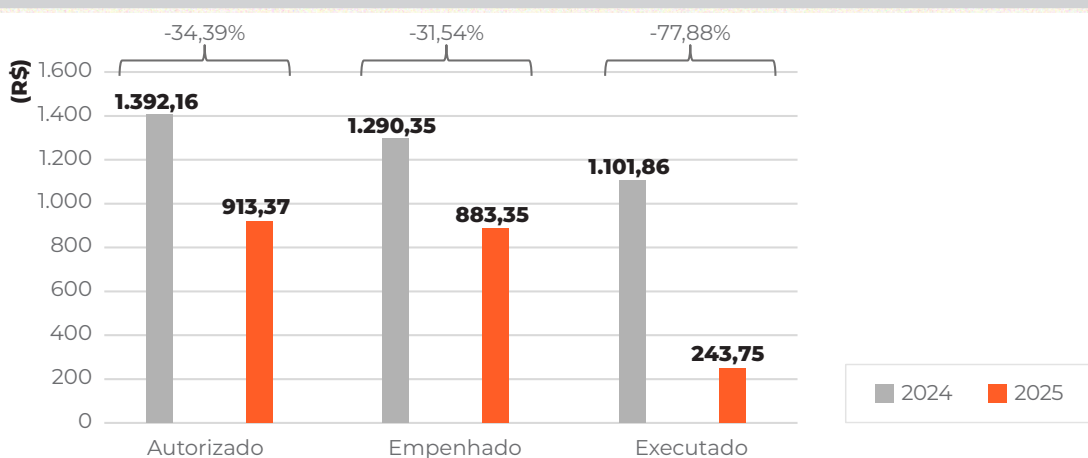
Ano	Autorizado	Empenhado	Executado
2024	0,00	0,00	283,99
2025	0,00	0,00	0,00

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Ao se analisar a soma dos recursos destinados a esses três planos orçamentários, por meio do **gráfico 27**, observa-se uma redução significativa dos valores ao longo do período analisado. Os recursos autorizados caíram de R\$ 1,32 milhão, em 2024, para R\$ 913.374,21, em 2025, o que representa uma diminuição de 34,4%. Os recursos empenhados também apresentaram retração, com queda de 31,5%. Já a execução financeira sofreu uma redução ainda mais acentuada, passando de R\$ 1,10 milhão, em 2024, para R\$ 243.751,66, em 2025, o que corresponde a uma queda de 77,88%.

GRÁFICO 27 Execução dos três planos orçamentários (000A, 000N e 0003) direcionados à transição energética no MDA (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Salienta-se que a agricultura familiar necessita de instrumentos adequados, inclusive orçamentários, para viabilizar sua transição energética, por meio da adaptação às mudanças climáticas e da garantia de permanência nos territórios. Esse processo é especialmente relevante diante do aumento das temperaturas, ao contribuir para o fortalecimento da segurança hídrica e alimentar, para o avanço da reforma agrária e para a redução da pobreza energética no país. Nesse sentido, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) assume um papel estratégico, ao articular essas políticas em diálogo com os movimentos sociais do campo, o que possibilita avanços concretos na transição energética.

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

De acordo com os últimos dados da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), em 2024, 22,9% das famílias brasileiras ainda dependiam de lenha para o consumo energético residencial. Embora esse percentual venha diminuindo ao longo dos anos, ele permanece elevado e representa um problema grave, sobretudo por comprometer a saúde e a segurança das pessoas no preparo de alimentos, muitas vezes realizado em fogões improvisados e em condições precárias.

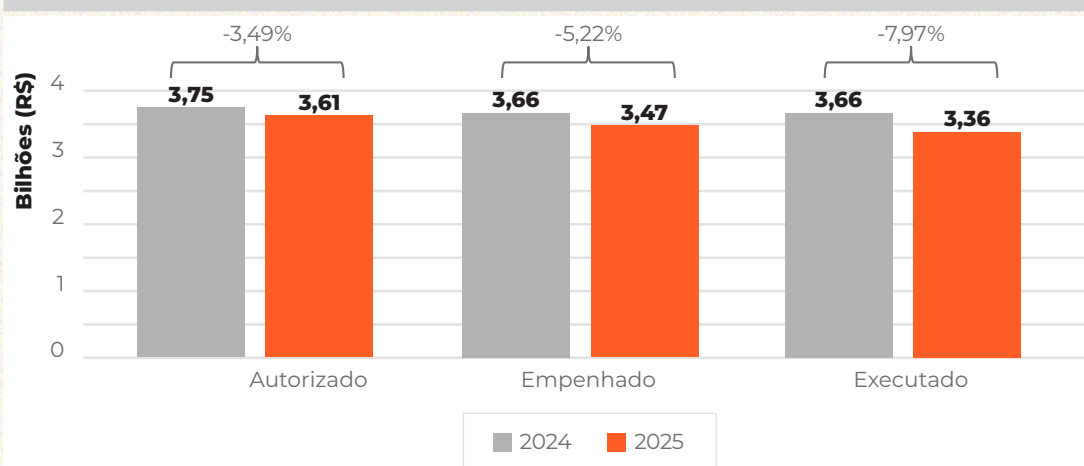
Nesse contexto, torna-se fundamental ampliar o acesso a outras fontes de energia que venham a substituir a lenha (e até mesmo outros resíduos), de maneira a assegurar a transição e, também, para garantir o acesso à energia de forma segura, confiável, moderna e universal. Além disso, a substituição da lenha contribui para a melhoria da qualidade de vida de mulheres e crianças, que deixam de caminhar longas distâncias para coletar madeira e de inalar fumaça durante o preparo das refeições.

Uma alternativa de transição é o gás liquefeito de petróleo (GLP), mais conhecido como gás de cozinha. Em 2024, ainda de acordo com a EPE, o GLP representava 20,1% do consumo energético doméstico no país. Apesar de se tratar de um combustível fóssil, ele ainda é, na prática, a opção mais viável para a realidade brasileira. Nesse sentido, garantir o seu acesso permanece um desafio central para a efetivação do direito à energia, para o enfrentamento da pobreza energética e para o avanço a uma transição energética justa no Brasil.

O governo Lula vem reestruturando o programa Gás do Povo, antigo Auxílio-Gás dos Brasileiros – único programa direcionado à transição energética no âmbito do MDS —, cujo objetivo é aumentar o acesso das pessoas de baixa renda ao gás de cozinha.

Entre 2024 e 2025, como mostra o **gráfico 28**, os recursos efetivamente gastos pelo MDS para o programa sofreram uma redução real de 3,49%, o que representa uma diminuição de aproximadamente R\$ 130,7 milhões.

GRÁFICO 28 Execução financeira da ação orçamentária “Auxílio-Gás dos Brasileiros” (21DV), em bilhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

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

A contribuição do MCTI à transição energética foi analisada por meio de um plano orçamentário (“Fomento a tecnologias aplicadas às energias renováveis e à eficiência energética” – 0000), alocado na ação orçamentária “Apoio a projetos de tecnologias aplicadas” (20UQ), e de duas ações orçamentárias (“Fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação para a transição energética” – 0000 e “Subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico” – 0A29). No caso da ação “Subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico”, a reflexão concentrou-se nos recursos destinados aos fundos setoriais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que dialogam com a transição energética, especificamente o Fundo Setorial de Energia e o Fundo Setorial de Biotecnologia.

O plano orçamentário “Fomento a tecnologias aplicadas às energias renováveis e à eficiência energética”, como mostra a **tabela 3**, não contava com recursos autorizados desde 2024. Diante disso, no período analisado, os valores executados (R\$ 267.877,00 em 2024 e R\$ 68.221,00 em 2025) correspondem a dotações de exercícios anteriores, na forma de restos a pagar.

TABELA 3 Execução financeira do plano orçamentário “Fomento a tecnologias aplicadas às energias renováveis e à eficiência energética” (0000), em mil reais (2024-2025)

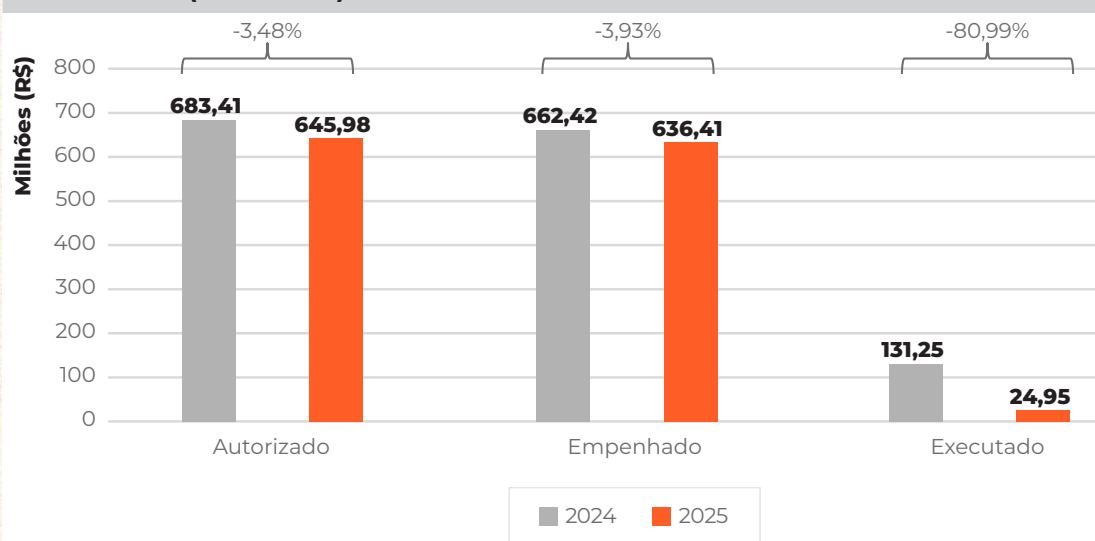
Ano	Autorizados	Empenhados	Executados
2024	0,00	0,00	267,88
2025	0,00	0,00	68,22

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

A ação “Fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação para a transição energética”, apresentada no **gráfico 29**, registrou uma pequena redução nos recursos autorizados entre 2024 e 2025, passando de R\$ 683.411,75 em 2024 para R\$ 645.983,18 em 2025, o que corresponde a uma queda de 5,48%. A mesma tendência foi percebida nos valores empenhados, que apresentaram uma redução real de 3,93%. Já a execução financeira sofreu uma diminuição ainda mais significativa, recuando de R\$ 131.251,92 em 2024 para R\$ 24.945,33 em 2025, o que representou uma queda de 80,99%.

GRÁFICO 29 Execução financeira da ação orçamentária “Fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação para a transição energética” (20V6), em mil reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Por fim, tratamos da ação “Subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico”, que objetiva a concessão direta ou descentralizada de recursos financeiros para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica (PD&I) e que tem como unidade orçamentária o FNDCT.⁷ É um fundo que tem por objetivo promover o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e é estruturado por

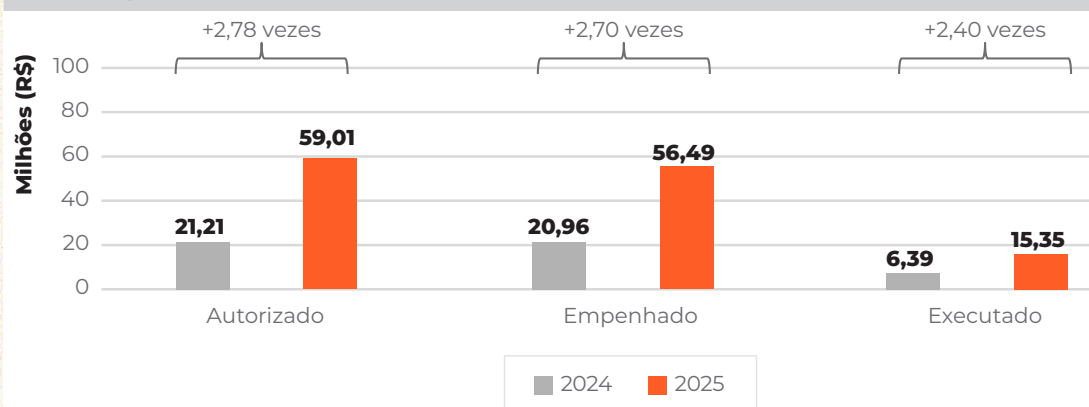
⁷ Detalhamento dos fundos setoriais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/en/a-finep-externo/fndct/estrutura-orcamentaria/quais-sao-os-fundos-setoriais/ct-energia>>. Acesso em: 10 fev. 2026.

meio de fundos setoriais. Com isso, como mencionado, a análise se concentra no Fundo Setorial de Energia e no Fundo Setorial de Biotecnologia.

O Fundo Setorial de Energia tem como objetivo o estímulo à pesquisa e à inovação voltadas à busca de novas alternativas de geração de energia com menores custos e melhor qualidade, além do desenvolvimento e do aumento da competitividade da tecnologia industrial nacional. A origem dos recursos decorre de uma porcentagem que gira entre 0,3% e 0,4% do faturamento líquido de empresas concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.⁸

O Fundo Setorial de Energia do FNDCT contou com um considerável aumento de 178,16% entre 2024 e 2025, passando de R\$ 21,2 milhões para R\$ 59 milhões. Seu empenho seguiu a mesma tendência, com um incremento de 169,54%. Embora a execução financeira tenha aumentado (140,21%) em comparação com 2024, os valores gastos corresponderam a apenas 26,01% do autorizado em 2025.

GRÁFICO 30 Execução financeira da ação orçamentária “Subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico” (0A29), direcionada ao Fundo Setorial de Energia, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

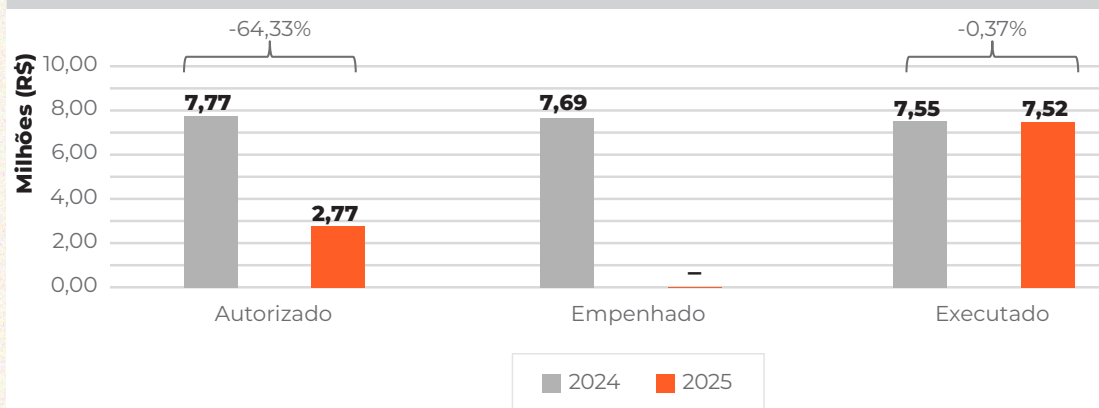
Já o Fundo Setorial de Biotecnologia tem como um de seus objetivos “realizar estudos de prospecção e monitoramento do avanço do conhecimento no setor de biotecnologia”.⁹ Sua fonte de recursos advém de 7,5% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

8 Detalhamento do Fundo Setorial de Energia. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/ct-energia>>. Acesso em: 10 fev. 2026.

9 Detalhamento do Fundo Setorial de Biotecnologia. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/ct-biotecnologia>>. Acesso em: 10 fev. 2026.

O **gráfico 31** mostra que, entre 2024 e 2025, os recursos autorizados para o Fundo Setorial de Biotecnologia tiveram uma redução significativa (64,33%), passando de R\$ 7,77 milhões para R\$ 2,77 milhões. Os valores empenhados também tiveram uma característica que chamou a atenção: em 2024, foram R\$ 7,69 milhões empenhados, enquanto que, em 2025, não houve qualquer empenho. Já os recursos executados mantiveram-se relativamente estáveis, com uma pequena variação, passando de R\$ 7,55 milhões em 2024 para R\$ 7,52 milhões em 2025; no entanto, como não houve empenho em 2025, esse valor diz respeito somente a restos a pagar.

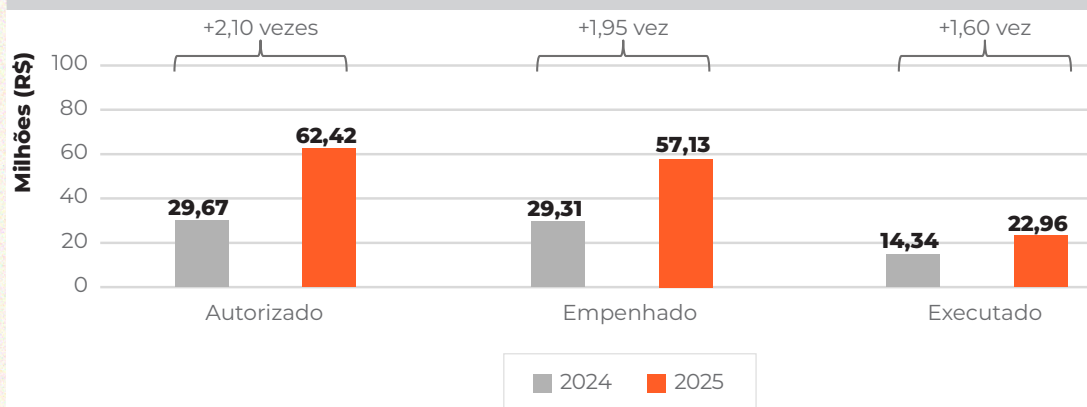
GRÁFICO 31 Execução financeira da ação orçamentária “Subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico” (0A29), direcionada ao Fundo Setorial de Biotecnologia, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Com isso, ao se considerar o conjunto das ações e do plano orçamentário que estão sendo direcionados à transição energética no MCTI, observa-se um aumento expressivo dos recursos autorizados, que passaram de R\$ 29,66 milhões para R\$ 62,42 milhões, o que corresponde a um crescimento real de 110,41% em apenas um ano. Esse aumento pode estar relacionado à elevação do faturamento das empresas do setor de energia elétrica, nas atividades de geração, transmissão e distribuição, uma vez que, entre os instrumentos analisados, o Fundo Setorial de Energia do FNDCT foi o que apresentou o maior crescimento. Em relação aos recursos empenhados, pode-se considerar que, em 2025, o nível de empenho foi satisfatório, alcançando 91,51% do montante autorizado. No entanto, a execução orçamentária permaneceu limitada, representando apenas 36,78% do valor autorizado no mesmo ano.

GRÁFICO 32 Execução das ações orçamentárias (20V6 e 0A29) e do plano orçamentário (0000) direcionados à transição energética no MCTI, em milhões de reais (2024-2025)



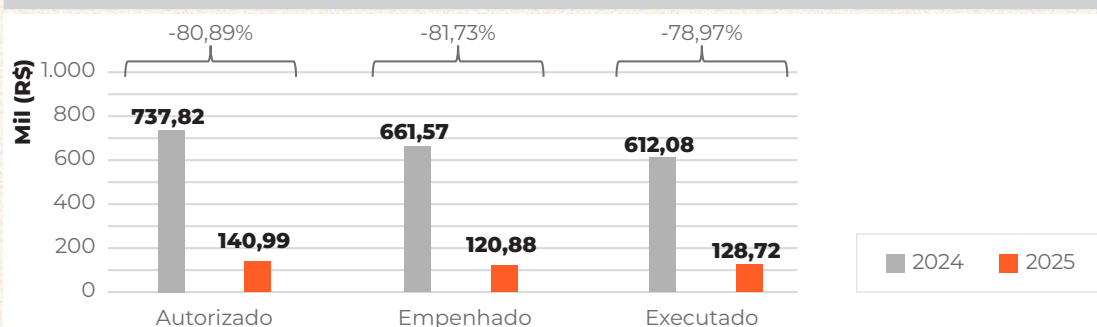
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

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

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) possui dois planos orçamentários (“Promoção da descarbonização” – 0004 e “Promoção do desenvolvimento de novas economias” – 0001) que preveem recursos para empresas que fazem a transição energética em seus processos produtivos. Tais planos estão alinhados com o programa Nova Indústria Brasil (NIB), que objetiva ampliar a transição energética no parque industrial brasileiro, por meio de instrumentos como subvenções, compras governamentais e investimento público.

A ação orçamentária “Promoção da descarbonização” (004), que tem como objetivo fomentar iniciativas que busquem compensar a emissão de carbono e emissões de outros gases de efeito estufa, passou por uma diminuição nos recursos entre 2024 e 2025, como é mostrado no **gráfico 33**. Os recursos autorizados diminuíram 80,89%, passando de R\$ 737.823,14 para R\$ 140.987,80. Essa queda foi sentida também nos recursos empenhados e executados, que diminuíram, respectivamente, 81,73% e 78,97% no mesmo período, ao passo que, mesmo que os recursos autorizados tenham diminuído, a execução financeira foi satisfatória em 2025, alcançando 91,30% em relação ao autorizado.

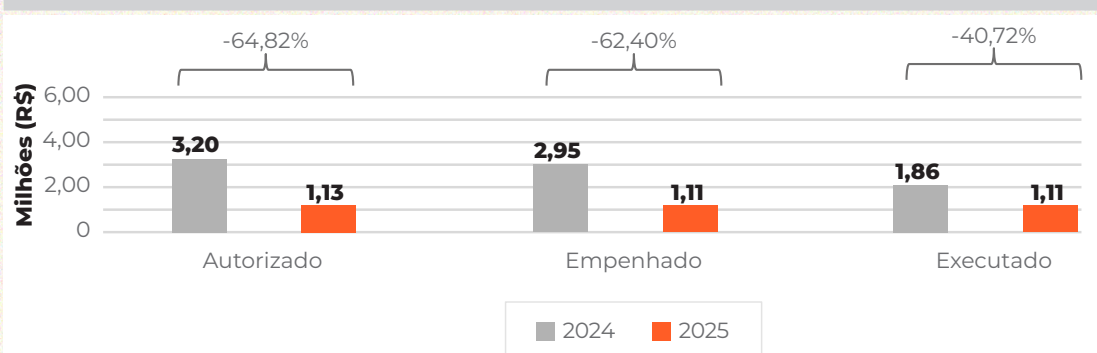
GRÁFICO 33 Execução financeira do plano orçamentário “Promoção da descarbonização” (0004), em mil reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Já o plano orçamentário “Promoção do desenvolvimento de novas economias” (0001), que busca fomentar negócios alinhados à descarbonização, também teve recursos diminuídos em 2025, se comparados com os de 2024. Os recursos autorizados, como mostra o **gráfico 34**, diminuíram 64,82%, passando de R\$ 3,2 milhões para R\$ 1,13 milhão, enquanto que o empenhado e o executado também registraram queda de 62,4% e 40,72%, respectivamente. No entanto, a execução financeira foi boa, já que alcançou 98,18% em 2025.

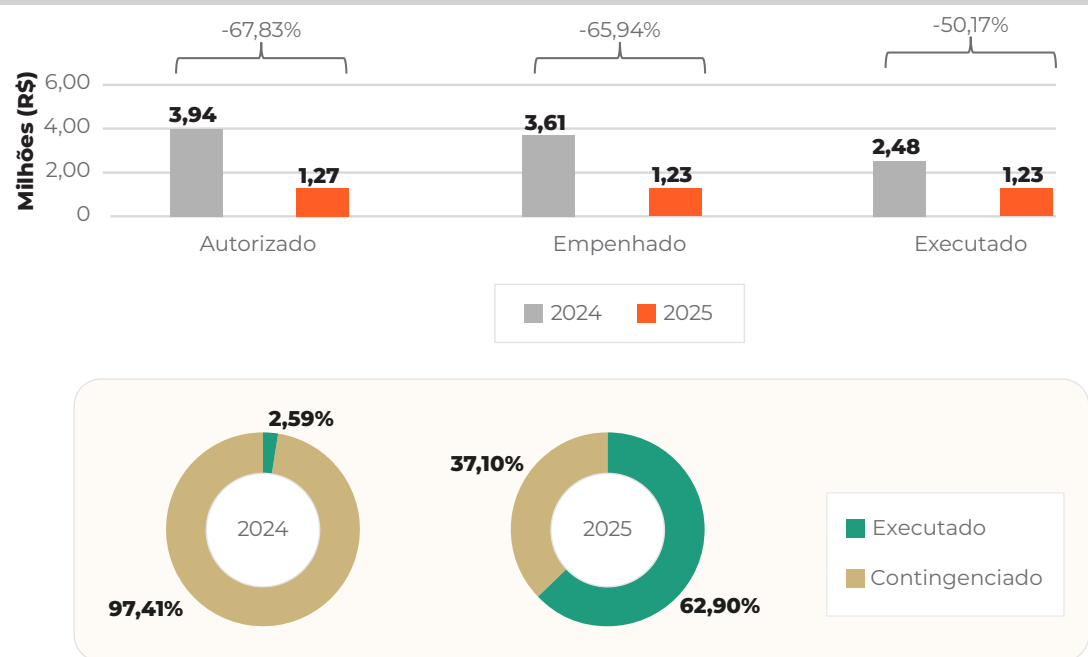
GRÁFICO 34 Execução financeira do plano orçamentário “Promoção do desenvolvimento de novas economias” (0001), em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Ao se analisar a soma dos dois planos em questão, como mostra o **gráfico 35**, observa-se que a execução dos recursos direcionados à transição energética no âmbito do MDIC pode ser considerada positiva em 2025, ao alcançar 97,41%, o que corresponde a um desempenho superior ao registrado em 2024, quando a execução foi de 62,89%.

GRÁFICO 35 Execução dos planos orçamentários 0004 e 0001 e do plano orçamentário 0000 direcionados à transição energética no MDIC, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

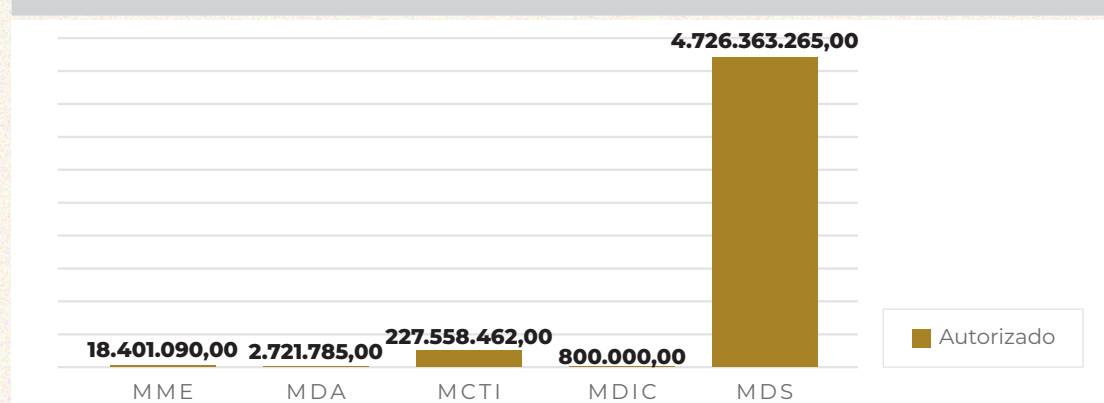
No entanto, houve uma redução dos recursos autorizados, o que impõe o desafio de ampliar as verbas destinadas a essa agenda, considerada estratégica para a descarbonização da indústria brasileira. Já que, segundo os últimos dados da EPE,¹⁰ até 2024, 43,7% do consumo energético do país ainda era proveniente de combustíveis fósseis (carvão mineral, gás natural, lenha, óleos combustíveis e outros derivados de petróleo), o que reforça a relevância de fortalecer os investimentos públicos voltados à transição energética.

¹⁰ Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-885/topico-767/BEN_S%C3%ADntese_2025_PT.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2026.

4.3. De olho em 2026

Diante da necessidade de melhorar o quadro apresentado entre os anos de 2024 e 2025, é importante analisar o planejamento orçamentário de 2026. O **gráfico 36** apresenta os recursos autorizados para as iniciativas direcionadas exclusivamente à transição energética. Em 2026, R\$ 4,97 bilhões foram autorizados; no entanto, foram puxados, substancialmente, pelo programa Gás do Povo, que terá R\$ 4,72 bilhões para combater a pobreza energética nos domicílios brasileiros e que representa 94,97% do total. O restante dos recursos está dividido entre o MME, o MDA, o MCTI e o MDIC.

GRÁFICO 36 Recursos autorizados direcionados à transição energética em 2026, em reais



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

No MME, os recursos autorizados alcançaram R\$ 18,4 milhões, mantendo-se as três ações no âmbito do programa “Transição energética”; no entanto, a ação “Apoio à Política Nacional de Biocombustíveis (Renovabio)” passou a ter seus recursos planejados, alocados no programa “Petróleo, gás, derivados e biocombustíveis”.

O MDA considerou a ampliação de recursos voltados à transição energética, por meio dos planos orçamentários (PO): “Apoio à participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis” (000A) e “Energização renovável e inclusão digital para a agricultura familiar” (000N). No PO 000A, estão previstos R\$ 2,32 milhões, enquanto no PO 000N o valor planejado é de R\$ 404,94 mil. Somados, tais recursos totalizam R\$ 2,72 milhões autorizados para 2026. Para fins de comparação, o orçamento total do MDA previsto para o mesmo ano é de R\$ 6,71 bilhões, de modo que os recursos destinados à transição energética correspondem a apenas 0,04% desse montante.

Diante disso, cabe ao MDA dispor de condições estruturais para empenhar e executar esses valores, além de fortalecer o diálogo com os movimentos do campo, as universidades e as organizações da sociedade civil. Esse processo é fundamental para que, ainda que

o montante seja insuficiente, os recursos possam ser direcionados de forma estratégica para as políticas públicas de transição energética voltadas à agricultura familiar.

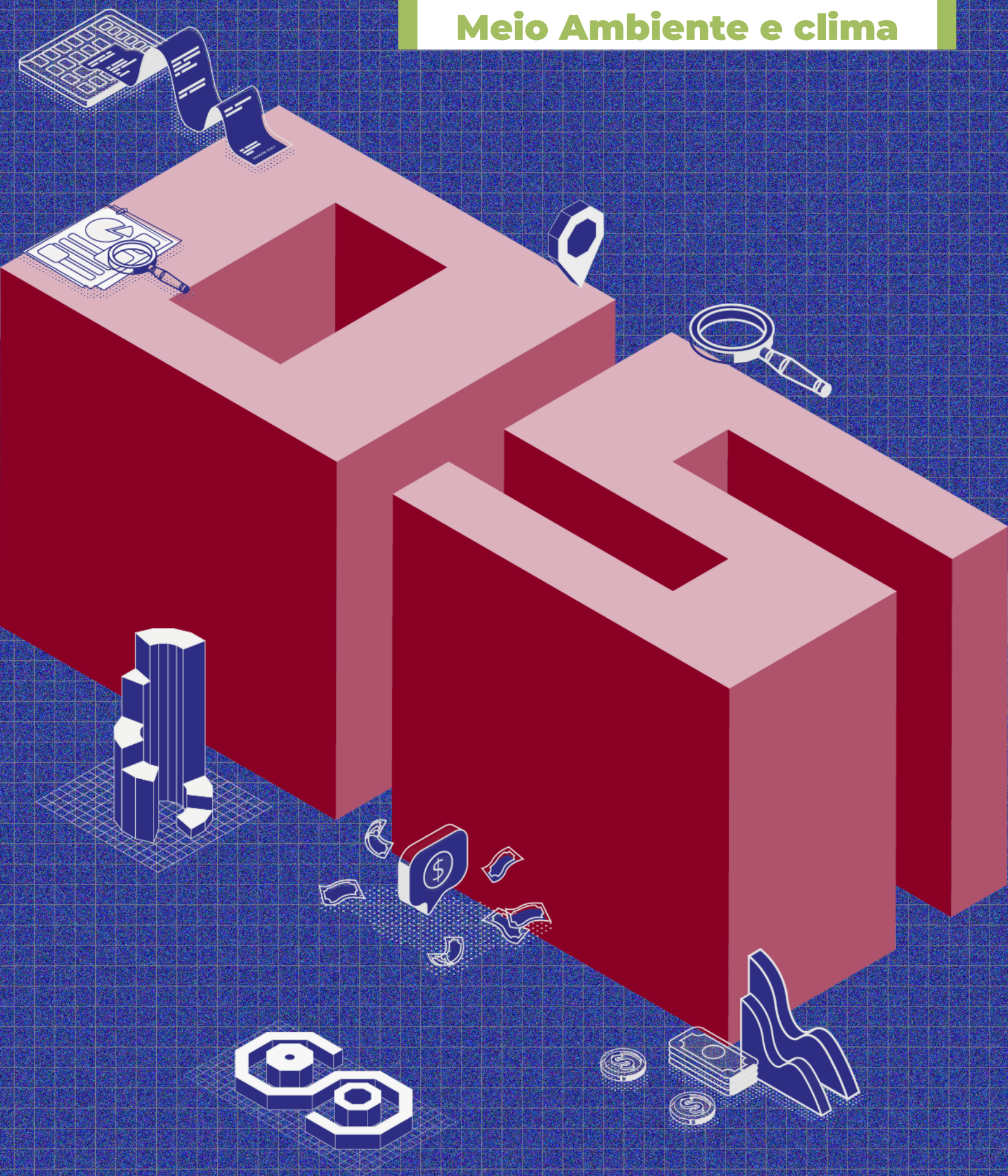
Depois do MDS, o MCTI é o ministério que mais planejou recursos para a transição energética em 2026, totalizando R\$ 227,55 milhões. Os recursos serão alocados por meio do plano orçamentário “Fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação para a transição e a eficiência energética”, bem como do Fundo Setorial de Biotecnologia. No entanto, chama a atenção o fato de que o Fundo Setorial de Energia, que é vinculado ao FNDCT, não conta com recursos planejados em 2026.

Por fim, o MDIC conta com R\$ 800 mil, alocados exclusivamente no plano orçamentário: “Promoção do desenvolvimento de novas economias”.

Recomendações

- Deve ser realizada a promoção da articulação e da coordenação das diferentes ações executadas pelos ministérios para a transição energética.
- É necessário que seja realizada a expansão da geração distribuída, de maneira a garantir a resiliência do sistema e de modo a abranger medidas afirmativas que favoreçam as populações negras e indígenas, outras comunidades tradicionais e, em especial, as mulheres.
- É essencial a implementação de medidas que favoreçam a reindustrialização do país, a expansão e a segurança energética voltadas para uma economia soberana.
- É fundamental a inclusão da redução das desigualdades energéticas no planejamento energético, especialmente no que se refere às comunidades rurais, à população negra, aos povos indígenas e às mulheres.

Meio Ambiente e clima



5.1. Panorama geral

Quando o foco é o orçamento público voltado aos órgãos ambientais, o que vimos em 2025 pode ser resumido como um avanço dentro de limites severos.

A análise do ponto de vista da estrutura de gastos revela que as despesas primárias obrigatórias dos órgãos ambientais tiveram um leve aumento em 2025 em relação a 2024 (de 8,19%, em termos reais). Vale destacar que 84% dessas despesas estão comprometidas com o pagamento de pessoal. Tais números são coerentes com as medidas de reforço do quadro de pessoal dos órgãos ambientais. Os dados oficiais¹¹ mostram que, em 2025, foram registrados 986 ingressos na pasta ambiental, um aumento significativo em relação aos 212 ingressos registrados em 2024.

As despesas discricionárias do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e de seus órgãos vinculados (Ibama, ICMBio, SFB, JBRJ) também tiveram uma execução financeira melhor, em comparação com 2024. Nessa categoria, foram efetivamente gastos R\$ 232,6 milhões adicionais em 2025, passando de R\$ 1,54 bilhão para R\$ 1,77 bilhão, um incremento de 15% no total dessas despesas.

A **tabela 4** resume os gastos dos órgãos diretamente vinculados à agenda de meio ambiente e clima.

TABELA 4 Execução financeira dos órgãos ambientais, por categoria de gastos/ resultado primário, em milhões de reais (2024-2025)

Gastos por categoria - resultado primário (COD)	2024		2025	
	Autorizados	Executados	Autorizados	Executados
Desp. financeira (0)	567,43	183,05	648,64	203,51
Desp. prim. obrigatória (1)	2.025,38	1.950,99	2.238,67	2.110,72
Desp. prim. discricionária (2)	1.965,49	1.544,31	1.952,56	1.776,94
Emendas individuais (6)	67,21	41,35	108,12	59,82
Emenda de comissão (8)	10,20	17,90	0,00	0,19
Total	4.635,72	3.737,60	4.948,00	4.151,19

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Não é um cenário ruim, se considerarmos que os gastos discricionários, no geral, estão altamente comprometidos com emendas parlamentares e que **valores irrisórios desses recursos são direcionados para o meio ambiente**. E, ainda, se considerarmos que esses mesmos gastos são fortemente pressionados pelo Novo Arcabouço Fiscal, que restringe o crescimento de despesas primárias, em especial as discricionárias. Em tal contexto,

¹¹ Segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal. Disponível em: <<https://painel.pep.planejamento.gov.br/>>.

seria necessário um esforço político notável do Governo Federal e do Legislativo para que houvesse uma priorização política da agenda ambiental, quando o assunto é orçamento público. Tal esforço não é perceptível.

Em síntese, no quadro geral, os números são levemente melhores, mas é preciso apreciá-los à luz dos desafios que o país tem pela frente. Em 2025, houve um processo intenso de atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) para o horizonte de 2025 a 2035. É parte do plano a estratégia transversal de meios de implementação, que busca categorizar os instrumentos de financiamento que deverão estar articulados para viabilizar sua execução. Nesse sentido, é válido o esforço do Governo Federal para colocar o pouco orçamento público que fica com o meio ambiente a serviço da estratégia de financiamento do Plano Clima.

Na presente análise da execução financeira dos órgãos ambientais em 2025 e perspectiva para 2026, trazemos os principais pontos de atenção sobre os limites e desafios para o financiamento orçamentário da agenda ambiental e climática.

5.2. Balanço dos gastos federais em 2025

5.2.1. Manejo integrado do fogo: uma agenda em consolidação

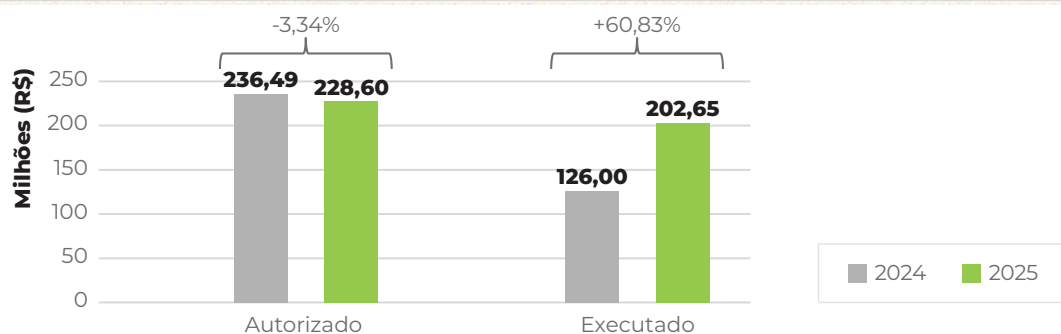
Os resultados apresentados pelo Governo Federal apontam para uma redução de **39% da área queimada** no território nacional em 2025, em comparação com a média dos oito anos anteriores (de 2017 a 2024).

Cabe olhar tais resultados positivos também do ponto de vista dos arranjos de financiamento dessa agenda. É comum nas análises orçamentárias voltadas ao enfrentamento dos incêndios o foco na ação orçamentária de prevenção e controle de incêndios florestais nas áreas federais prioritárias (ação 214M), executada pelo Ibama.

A referida ação, que constitui um braço orçamentário do Programa de Brigadas Federais, de fato, concentra boa parte dos esforços de financiamento das iniciativas federais de combate aos incêndios. E, como mostra a **tabela 2**, é visível uma melhoria na execução

financeira no ano de 2025, com R\$ 202,65 milhões, frente aos R\$ 126,00 milhões em 2024. Há que se considerar, também, que 2024 foi um ano de reforço considerável nos recursos para essa ação, o que foi uma decorrência da edição de créditos extraordinários (R\$ 148 milhões) para fazer frente ao agravamento das queimadas.

GRÁFICO 37 Execução financeira no Ibama para a prevenção e controle de incêndios, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Em 2025, novamente, uma parte importante da melhoria da dotação orçamentária dessa ação deve ser atribuída à edição de créditos extraordinários (R\$ 79 milhões). Contudo, deu-se com um ganho adicional de atuação preventiva, o que foi garantido por meio da [Portaria GM/MMA nº 1.327, de 27 de fevereiro de 2025](#), que declarou antecipadamente o estado de emergência ambiental em risco de incêndios florestais em regiões específicas. Assim, foram editados créditos extraordinários para uma atuação mais preventiva.

Para além dessa melhoria na execução financeira da ação 214M e na capacidade de atuação preventiva, é importante destacar que essa é uma agenda que demanda alta capacidade de articulação cooperativa entre a União, os estados e os municípios, além de, necessariamente, elevado comprometimento do financiamento público federal.

Nesse sentido, tem sido também perceptível a busca de articulação de novas fontes e instrumentos de financiamento, em especial a partir da aprovação da Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo (PNMIF), pela Lei nº 14.944/2024. A legislação deu comandos para organizar a atuação interfederativa, com papéis atribuídos aos três entes e cabendo à União o papel estratégico, normativo e de promoção de cooperação financeira com estados e municípios. Trata-se de uma política fundamental, cuja efetividade depende da capacidade da União de estruturar esquemas de financiamento.

É importante ressaltar a criação, ainda em 2023, do programa denominado União com Municípios pela Redução de Desmatamento e Incêndios Florestais (UcM) ([Decreto nº 11.687/2023](#)), com o objetivo de apoiar financeiramente municípios na prevenção, no monitoramento, no controle e na redução dos desmatamentos e da degradação florestal

no bioma Amazônia. O programa prioriza municípios na Amazônia Legal que responderam, em 2022, por 78% de todo o desmatamento.

Como parte dessa iniciativa, o MMA assinou um contrato no valor de R\$ 61 milhões para estruturar os “escritórios municipais de governança”. A execução dos recursos ficou sob a responsabilidade do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), cujos recursos são provenientes do Projeto Floresta+, que, por sua vez, é executado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), com recursos do Fundo Verde para o Clima (GCF).

Ou seja, trata-se de um exemplo de como o financiamento para o meio ambiente e o clima segue, cada vez mais, caminhos diversos, que um olhar somente focado no orçamento público não pode captar.

E mesmo quando o foco é o orçamento, é importante reconhecer que há uma tentativa de estruturar, dentro dos limites do Novo Arcabouço Fiscal, alternativas de financiamento para uma atuação mais cooperativa entre a União, os estados e os municípios nessa agenda.

Isso é evidente na estratégia de execução dos poucos recursos do Fundo Nacional para o Meio Ambiente (FNMA). Em 2025, houve dois editais também para reforçar a iniciativa da União com municípios. Um primeiro edital foi voltado ao apoio financeiro para fortalecimento dos municípios prioritários para prevenção e combate a incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal, no qual foram classificados 26 municípios na Amazônia e 5 no Pantanal. O valor total do edital foi de R\$ 32 milhões, dos quais R\$ 12 milhões vieram do FNMA e os outros R\$ 20 milhões vieram do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDDD).

Um segundo edital, de R\$ 2,5 milhões, foi voltado para apoiar a implementação de projetos de centros de educação e cooperação socioambiental, articulados ao fortalecimento dos municípios prioritários para prevenção e combate a incêndios florestais. O edital previu o apoio a cinco centros nos estados de Amazonas, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará e Tocantins.

Em ambos os editais, a execução seguirá ao longo do ano de 2026. Ou seja, são recursos orçamentários do FNMA que deverão aparecer nas dotações de 2026.

Trata-se de uma agenda que demonstra, assim, uma boa capacidade de articulação institucional com vistas à mobilização de recursos, dentro e fora do orçamento público, para viabilizar arranjos de financiamento que, na prática, podem ser entendidos como um bom experimento de federalismo climático.

O problema, contudo, é a baixa escala e o alcance desse arranjo, além de sua dificuldade de sustentação no tempo, em especial se considerarmos os riscos de mudança de cenário político e o efeito presente das restrições fiscais que impedem que mecanismos de financiamento sejam aperfeiçoados e ganhem escala.

Neste ponto, é importante registrar que o FNMA possui uma dotação orçamentária disponível muito limitada. A despeito de receber, como fonte dedicada de recursos, 50% das multas ambientais, o FNMA padece de uma restrição fiscal severa. Todos os anos, entre 80% e 90% dos seus recursos ficam aprisionados na reserva de contingência para o pagamento da dívida pública. Esse problema, que vem sendo há anos apontado pelo Inesc, impede que o FNMA possa ampliar mecanismos importantes de apoio financeiro solidário aos demais entes, como o aqui descrito.

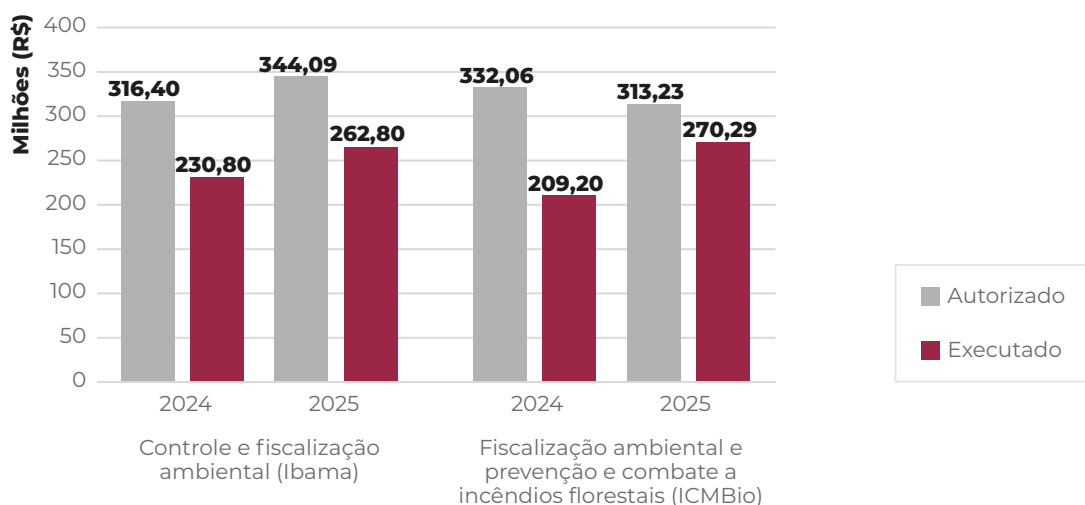
5.2.2. Agenda de fiscalização ambiental: fortalecida por créditos extraordinários e em 2026 pelo Fundo Amazônia

Em termos orçamentários, também nessa agenda, a edição de créditos extraordinários ajudou a contornar os limites fiscais em vigor, o que permitiu que as dotações iniciais das duas principais ações vinculadas à agenda pudessem ser fortalecidas ao longo do ano de 2025, assim como ocorreu em 2024.

São elas: ação de controle e fiscalização ambiental no Ibama (214N) e a ação de fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais no ICMBio (214P). Nas duas, conjuntamente, houve um reforço de créditos extraordinários, que somaram R\$ 226 milhões em 2024 e R\$ 169 milhões em 2025.

E, contando também com dotações iniciais maiores em 2025, ambas as ações tiveram uma melhoria na execução financeira e, no conjunto, passaram de uma execução financeira de R\$ 440 milhões para R\$ 533 milhões, como mostra o **gráfico 38**, o que corresponde a um aumento real de 21,14%.

GRÁFICO 38 Execução financeira das ações de fiscalização ambiental orientadas ao combate ao desmatamento: Ibama e ICMBio, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Além dessa melhoria, assim como na agenda de manejo integrado do fogo, são visíveis os avanços na estruturação dos mecanismos e arranjos de financiamento da agenda de fiscalização ambiental, com foco na Amazônia.

Como veremos na seção “De olho em 2026”, essa agenda passou a contar com o apoio do Fundo Amazônia, por meio do Projeto de Fortalecimento da Fiscalização Ambiental para o Controle do Desmatamento Ilegal na Amazônia (FortFisc).¹² O contrato, assinado em 2025, prevê a doação de R\$ 825,7 milhões, os quais serão executados no Ibama e, do ponto de vista orçamentário, por meio da ação “fortalecimento da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia” (168N).

¹² Disponível em: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2025/ibama-recebe-maior-investimento-do-fundo-amazonia-para-fortalecer-fiscalizacao-ambiental-na-amazonia-legal>>.

5.2.3. Agenda da bioeconomia e pagamento por serviços ambientais (PSA): avanços lentos e por fora do orçamento

Ao lado do compromisso com o desmatamento zero até 2030, a agenda de bioeconomia, incluindo nela o *pagamento por serviços ambientais* (PSA), figurou com destaque nas promessas do atual governo.

É parte do esforço a criação, dentro do órgão, de uma secretaria nacional de bioeconomia e de um programa orçamentário no PPA 2024-2027, denominado de “Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade” (programa 1189).

Uma parte importante do desafio da secretaria não passa diretamente por execuções finalísticas de orçamento público, pois são de construção, coordenação e articulação interinstitucional e federativa de uma agenda que é ampla e complexa. Do ponto de vista orçamentário, uma parte desse trabalho é apoiada por meio da ação “desenvolvimento da bioeconomia” (21F1), mas, sabidamente, muitos dos recursos executados na agenda têm fonte extraorçamentária e são apoiados pela cooperação internacional.

É parte do desafio, por exemplo, a regulamentação da Lei de Pagamento por Serviços Ambientais, aprovada em 2021. Contudo, o processo tem se mostrado excessivamente moroso dentro do órgão. Depois de mais de três anos, em 2025, foi para consulta pública uma *minuta de decreto de regulamentação*, mas até o início de 2026 não se tem notícia da finalização da sua elaboração.

Sabidamente, já são muitas as experiências de projetos, de políticas subnacionais e de iniciativas de PSA no Brasil. Mas a demora na regulamentação federal é preocupante, dada a sua importância para que a política tenha mais condições de ganhar escala e fontes de financiamento.

Ao mesmo tempo, tem se sustentado a retomada de uma das iniciativas mais relevantes de pagamento por serviços ambientais, que é o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, denominado de Bolsa Verde. A iniciativa representa hoje, do ponto de vista orçamentário, a maior execução dentro do programa Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade.

Em 2025, como mostra a **tabela 5**, foram executados R\$ 168,54 milhões, o que equivale a um pequeno crescimento em relação aos números de 2024, de 3% em termos reais. Do ponto de vista de alcance, isso significou 138.508 famílias beneficiadas, segundo *dados mais recentes do programa*.

TABELA 5 Execução financeira do programa Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade, em milhões de reais (2024-2025)

Anos	Programas	Ações	Autorizados	Executados
2024	1189 Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	20VP Apoio à conservação ambiental e à erradicação da extrema pobreza – Bolsa Verde	122,91	128,70
2025	1192 Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	20VP Apoio à conservação ambiental e à erradicação da extrema pobreza – Bolsa Verde	163,72	168,54
2024	1190 Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	21F1 Desenvolvimento da bioeconomia	3,28	2,15
2025	1193 Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	21F1 Desenvolvimento da bioeconomia	2,91	2,16
2024	1191 Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	21F2 Gestão socioambiental dos recursos naturais em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares	12,19	6,80
2025	1194 Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	21F2 Gestão socioambiental dos recursos naturais em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares	8,18	6,35

Fonte: Siga Brasil. **Data de acesso aos dados:** 2 de fevereiro de 2026. **Elaboração:** Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Como foi demonstrado na edição passada do **Balanco do Orçamento** em relação ao meio ambiente e ao clima,¹³ em 2024, no cadastro de famílias indicadas, constavam 126.922, ou seja, houve uma melhoria de alcance considerável (de 9%), conforme os dados oficiais.

Vale lembrar que o foco do programa consiste de famílias nos estados da Amazônia e residentes em florestas nacionais, reservas extrativistas federais e reservas federais de desenvolvimento sustentável, integrantes de projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

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

13 Disponível em: <<https://inesc.org.br/orcamento-e-direitos-balanco-da-execucao-de-politicas-publicas-2024/>>

5.2.4. Fundo clima reembolsável: pouco recurso e foco na agenda de cidades e adaptação

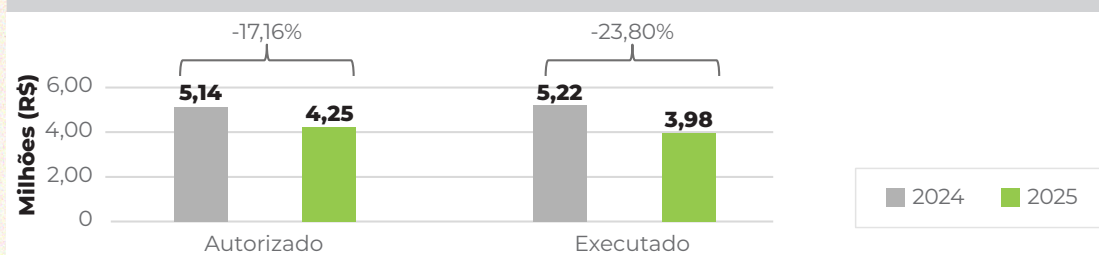
O Fundo Clima passou por uma profunda reestruturação desde 2023, tornando-se hoje o principal instrumento de financiamento da agenda climática.

De uma dotação entre R\$ 400 a R\$ 600 milhões anuais, ele passou para dotações de R\$ 13,59 bilhões em 2024 e R\$ 26,52 em 2025. Para 2026, estão autorizados R\$ 42,47 bilhões. Contudo, as dotações bilionárias são de recursos financeiros para operações reembolsáveis que são geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, uma parte, pela iniciativa Eco-Invest.

Como já analisado em [outras publicações](#), em parte, essa grande assimetria entre recursos não reembolsáveis e recursos reembolsáveis resulta das amarras fiscais impostas pelo Novo Arcabouço Fiscal, que limita o crescimento de despesas do órgão ambiental.

A parcela de recursos não reembolsáveis, que é gerida pelo MMA, não sofreu grandes alterações de valores em relação ao seu baixo histórico de dotação, que não ultrapassa R\$ 5 milhões. E, em 2025, a execução financeira foi menor, se comparada à execução de 2024,¹⁴ uma queda de 23,80%, pois passou de R\$ 5,22 milhões para R\$ 3,98 milhões no biênio.

GRÁFICO 39 Execução financeira da ação finalística do Fundo Clima não reembolsável, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores em corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

A escassez de recursos não reembolsáveis, que são orientados a financiar políticas públicas, é notadamente uma grande lacuna no financiamento climático e no Plano Clima. Em especial, se considerarmos a agenda de adaptação climática, que, por sua natureza, demanda muito mais esforço de estruturação de mecanismos de financiamento público.

A recente experiência do Fundo Clima não reembolsável é bem ilustrativa desse desafio. Trata-se de um recurso pequeno, que foi destinado para atividades de adaptação, com a intenção de fomentar a sinergia entre dois programas do Governo Federal com os quais o MMA está diretamente envolvido: o [Programa Cidades Verdes Resilientes \(PCVR\)](#) e o [Programa Periferia Viva](#).

¹⁴ Uma pequena parte dos recursos, entre R\$ 40 e R\$ 50 mil do Fundo Clima, é destinada anualmente para custos de administração da unidade.

A agenda de adaptação no MMA

Para além do papel do MMA na coordenação da construção do Plano Clima e das Estratégias Nacionais de Mitigação e Adaptação, o órgão tem um papel central na articulação interinstitucional e na governança voltadas para a implementação, o acompanhamento e o monitoramento das ações climáticas.

Mas, do ponto de vista da execução de ações finalísticas, os dois programas (PCVR e Programa Periferia Viva) compõem a agenda de cidades e adaptação dentro do órgão e ambos envolvem outros ministérios, em especial o Ministério das Cidades, onde está localizado o programa orçamentário 5602 (Periferia Viva), entre outras iniciativas de resiliência nas cidades.

Como parte do Programa Cidades Verdes Resilientes, no MMA foi criada a **iniciativa AdaptaCidades**, que busca apoiar a “elaboração de Planos Municipais de Adaptação à Mudança do Clima – AdaptaCidades, com o objetivo de apoiar os entes subnacionais no desenvolvimento de estratégias e planos locais ou regionais de adaptação à mudança do clima”. Trata-se de apoio, mediante termo de adesão de estados e municípios, ao desenvolvimento de capacidades institucionais para a construção de tais planos.

O alcance da iniciativa é reduzido: pode chegar a 581 municípios, com pelo menos 10 municípios por estado. Além disso, prevê capacitação para pelo menos 1.175 técnicos/as municipais e estaduais. Os recursos são, basicamente, extraorçamentários, incluindo recursos do Fundo Verde para o Clima (R\$ 18 milhões) e recursos do Projeto Proadapta (GIZ) (R\$ 520 mil). Em síntese, um ensaio de federalismo climático bem-intencionado, mas com poucos recursos.

Os recursos reembolsáveis do Fundo Clima foram destinados em 2025 para o financiamento do **edital de Periferias Verdes Resilientes**, em parceria com o Ministério das Cidades, para selecionar propostas voltadas à estruturação de iniciativas para adaptação inclusiva das periferias urbanas às mudanças climáticas, com foco na aplicação de *soluções baseadas na natureza* (SBN). No edital, **foram classificados 20 proponentes** com atuação em áreas definidas como prioritárias pelo edital.¹⁵

Vale registrar que, no caso dos recursos do Fundo Clima, foi inicialmente previsto o uso total de R\$ 10 milhões, dos quais R\$ 6,5 milhões em 2025 e R\$ 3,5 milhões em 2026. Contudo, como mostra o **gráfico 3**, a execução não atingiu o patamar em 2025. No Ministério das Cidades, foram previstos outros R\$ 15 milhões em um segundo edital com os mesmos objetivos.

¹⁵ O edital considerou 41 macroáreas prioritárias do Programa Periferia Viva ou seu entorno imediato. Essas regiões foram definidas com base no processo de seleção do Novo PAC – modalidade de urbanização de favelas e eixo de cidades sustentáveis e resilientes. Além disso, representam territórios com deficiências estruturais e serviços públicos precários, frequentemente expostos a riscos ambientais.

5.3. De olho em 2026

Em resumo, o orçamento público para as agendas ambientais e climáticas precisa ser visto à luz de alguns marcadores-chave: I) a destinação de emendas parlamentares; II) as restrições fiscais impostas pelo Novo Arcabouço Fiscal; III) a progressiva gestão de agendas-chave por meio de créditos extraordinários; e IV) a crescente importância de fontes e mecanismos de financiamento “por fora” do orçamento público.

Dito isso, em um olhar panorâmico para o orçamento de 2026, já em curso, cabe o destaque a alguns pontos, apresentados a seguir.

- Percebe-se uma visão ainda parcial do que será o orçamento real para importantes agendas, como o manejo integrado do fogo e a fiscalização ambiental, tendo em vista a recorrente gestão de reforço orçamentário por meio de créditos extraordinários.
- Constata-se a execução de iniciativas por intermédio dos fundos, notadamente do Fundo Nacional para o Meio Ambiente para o Programa União com Municípios e do Fundo Clima para o Programa Cidades Verdes Resilientes.
- Presencia-se uma baixa destinação de emendas parlamentares à agenda ambiental, com uma forte exceção, que é o crescimento vertiginoso da agenda de bem-estar animal. Agenda, por sinal, que tem garantido um reforço considerável de recursos orçamentários, por meio de emendas parlamentares na ação 2E87 (implementação da agenda nacional de proteção, defesa, bem-estar e direitos animais). Na referida ação, as dotações orçamentárias eram de R\$ 38,09 milhões em 2024, subiram em termos reais para R\$ 81,73 milhões em 2025 e chegaram a 2026 com R\$ 101,88 milhões, o que equivale a um incremento de 167% em dois anos.

Como apontado no início da análise, o quadro geral do orçamento dos órgãos ambientais pode ser resumido como um avanço dentro de limites severos.

Uma parte significativa dos ganhos em termos de execução de recursos públicos foi alcançada com a edição de créditos extraordinários. Embora a natureza desses créditos esteja associada à gestão de riscos e desastres, a capacidade de atuação antecipatória, no caso do MMA, deve ser considerada como positiva.

Note-se que a publicação da Portaria GM/MMA nº 1.327/2025 tem permitido a edição desses créditos para uma atuação mais preventiva. Contudo, há que se perguntar o quanto essa gestão é sustentável no tempo e suficiente frente aos desafios de implementação que o país tem pela frente.

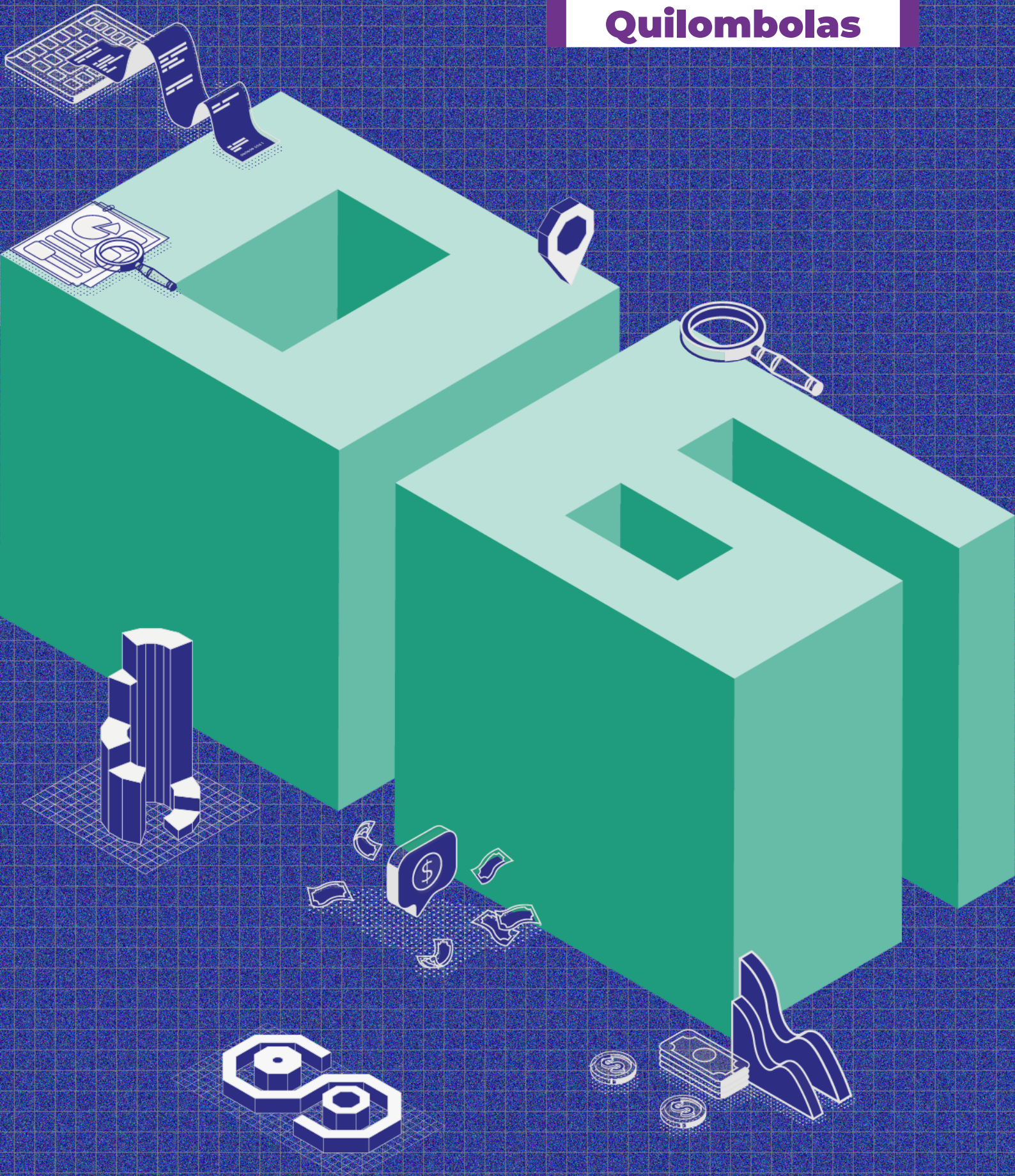
Os avanços obtidos são, contudo, insuficientes para que o país avance para arranjos de financiamento climático, em especial em agendas-chave de mitigação e adaptação, que demandam a estruturação de um federalismo climático mais consistente e em maior escala.

Recomendações

- Deve ocorrer o avanço na construção pactuada de um federalismo climático com mecanismos sustentados de financiamento público. Evidentemente, mecanismos perenes de transferências de recursos públicos do governo federal aos governos subnacionais, protegidos de amarras fiscais, devem ser fortemente ancorados em agendas específicas, com metas e indicadores que reflitam entregas construídas com participação social e executadas com transparência ativa.
- É necessária a consolidação de mecanismos de financiamento público da agenda ambiental e climática. É preciso reconhecer que não é possível implementar adequadamente o Plano Clima (em especial, para agendas-chave ligadas à proteção, conservação e garantia de direitos socioambientais, que dificilmente encontrarão apoio necessário e suficiente fora do orçamento público) sem que haja arranjos que garantam uma solidariedade financeira da União para com os demais entes. Isso significa, também, avançar no debate público e legislativo para que a agenda ambiental e climática possa contar com recursos orçamentários protegidos das amarras fiscais estabelecidas no atual Arcabouço Fiscal, que impede o crescimento de despesas primárias nesta e em outras importantes agendas de garantia de direitos.
- É essencial a vinculação de emendas parlamentares à agenda ambiental, seguindo-se critérios de aplicação definidos a partir de uma governança climática multinível.
- É fundamental o fortalecimento de experiências como as iniciativas União com Municípios e Adapta Cidades, que devem ser embriões para a construção de um federalismo climático efetivo. Nessa direção, um passo decisivo deve ser o direcionamento de mais recursos dos fundos (respectivamente, do Fundo Nacional para o Meio Ambiente e do Fundo Clima reembolsável) a essas duas iniciativas.

É, sabidamente, uma agenda politicamente desafiadora, ao mesmo tempo em que é essencialmente necessária e que deveria estar na ordem do dia do debate eleitoral em 2026.

Quilombolas



6.1. Panorama geral

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

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

Entre 2017 e 2022, durante as gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro, as comunidades quilombolas enfrentaram o total abandono por parte do Executivo Federal, com o desmonte completo das políticas públicas para tais grupos. Em 2023, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, as respectivas políticas foram sendo retomadas e estruturadas em diversos ministérios, por meio do Programa Aquilomba Brasil.

Desde então, foram titulados 60 territórios quilombolas em diversos estados do Brasil,¹⁶ além de terem sido recompostos os orçamentos em diferentes áreas, como regularização fundiária, fomento à produção, saúde e educação.

No Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), foi criada a Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais (Seteq). O Programa Governança Fundiária passou a investir novamente na ação 210Z (“Identificação, reconhecimento e titulação de territórios quilombolas”) e, em 2025, teve R\$ 91,10 milhões em recursos autorizados.

No Ministério da Igualdade Racial (MIR), foi criada a Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos (SQPT). Em 2025, o programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”), criado no novo PPA 2024-2027, alcançou R\$ 40 milhões em recursos autorizados.

Em nosso [relatório do ano passado](#), alertamos para a necessidade de aumentar os recursos para o fomento ao desenvolvimento local sustentável, com foco na soberania alimentar e nutricional e na autonomia das comunidades. Os recursos aumentaram, mas ainda estão

¹⁶ Entre os anos de 2023 e 2024, foram titulados 32 territórios quilombolas e publicados 27 decretos de interesse social, o que constitui resultados realmente concretos e muito positivos, se considerarmos o passivo histórico da colonização escravista e o passivo perverso do governo Bolsonaro para com tais comunidades.

aquém da necessidade das comunidades quilombolas para a conquista de sua autonomia, sustentabilidade e soberania alimentar.

Também recomendamos que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) crie mecanismos de participação para que o racismo ambiental seja amplamente discutido com as comunidades quilombolas, principalmente com aquelas afetadas por empreendimentos financiados pelo Estado, seja com recursos orçamentários, seja com incentivos fiscais.

É importante ressaltar que todas as políticas de redução das desigualdades implementadas pela gestão atual do Governo Federal impactam diretamente os povos quilombolas. De acordo com o IBGE, a população quilombola residente no Brasil é de 1.330.186 pessoas, distribuídas em 1.700 municípios, 24 estados e no Distrito Federal. No referido público, foram identificados baixo acesso ao saneamento básico e uma taxa de alfabetização inferior à taxa geral da população. Outras pesquisas realizadas nos últimos anos, como a Chamada Nutricional Quilombola, do MDS, demonstram a presença da insegurança alimentar e nutricional nas comunidades.

Assim, ações como o aumento real do salário mínimo, a atualização do Programa Bolsa Família (PBF) e a isenção de imposto de renda para quem recebe até R\$ 5 mil mensais são políticas universais que impactam diretamente as comunidades quilombolas. **Em abril de 2025, por exemplo, o PBF estava atendendo 283,17 mil famílias com pessoas quilombolas.**

O ano de 2025 foi marcado pela Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 30), realizada no Brasil, na cidade de Belém (PA). Diversos órgãos do Governo Federal atuaram no tema de direitos das comunidades quilombolas durante o evento. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), responsável pela regularização fundiária dos territórios, apresentou as ações de **interface do trabalho** da Diretoria de Territórios Quilombolas, com a questão climática. O Ministério da Igualdade Racial (MIR) também construiu uma **agenda** específica no evento, com destaque para a articulação da **Declaração de Belém do Combate ao Racismo Ambiental**.

No entanto, a participação das lideranças quilombolas foi reduzida, o que culminou em uma **carta** da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), intitulada: *“Invisibilidade climática: O desrespeito pela sabedoria dos povos afrodescendentes e quilombolas na COP 30”*. Fazendo história, o movimento quilombola apresentou uma Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) **própria**, elaborada pela própria Conaq – principal organização representante dos quilombolas no Brasil –, com o apoio técnico do Instituto Socioambiental (ISA).

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) realizou duas atividades sobre adaptação climática desde os territórios, com foco na atuação das mulheres, que contaram com a participação de lideranças quilombolas, quebradeiras de coco e babaçu, povos de terreiros, ativistas e acadêmicas, quando foi possível identificar a distância entre as históricas demandas dos movimentos quilombolas por direitos socioambientais e os acordos internacionais em curso para oferecer “soluções” para os territórios.

Por demandas históricas, podemos citar, entre outras, a regularização fundiária e a proteção territorial, o investimento em sistemas agroflorestais e agroecológicos para o desenvolvimento local etnossustentável e livres de agrotóxicos, a segurança alimentar e nutricional e a soberania alimentar das comunidades, licenciamentos ambientais capazes de conter os impactos sobre os rios e os biomas, o acesso aos recursos para o extrativismo e a produção local, como a implementação efetiva da Lei dos Babaçuais Livres.

A seguir, apresentaremos os dados da execução financeira do orçamento de algumas das políticas voltadas para os quilombolas em 2025, com o seguinte critério: serão apresentadas somente aquelas etiquetadas para o referido público, ou seja, aquelas que contenham, em sua descrição, os quilombolas e/ou os povos e as comunidades tradicionais.¹⁷

Em nosso último relatório, recomendamos como prioridades a atenção à regularização fundiária e o fomento à produção e à comercialização, pelo fato de que são políticas estruturantes de promoção da autonomia das comunidades. Veremos, portanto, a evolução dessas duas políticas por parte do governo Lula nestes três anos de governo (2023, 2024 e 2025).

¹⁷ Isso significa que existem, em curso, outras ações extraorçamentárias ou para públicos em geral (como, por exemplo, para os agricultores familiares) que têm impacto nas comunidades, mas que não é possível, pela análise orçamentária, visualizar o recurso específico destinado a elas. A etiquetagem possibilita que sejam monitorados os recursos específicos; por isso, reforçamos no relatório anterior a importância de que o governo crie ações orçamentárias etiquetadas – sensíveis a gênero, raça e etnia –, viabilizando, assim, o controle social.

6.2. Balanço dos gastos federais em 2025

6.2.1. Regularização fundiária (ação 210Z)

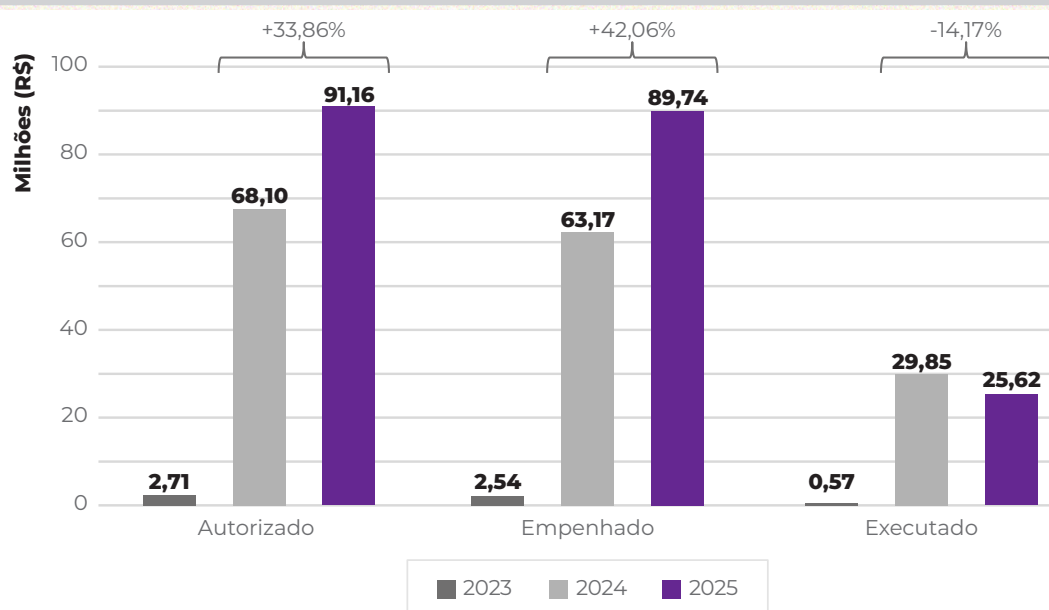
A garantia do direito ao território é a principal pauta das comunidades quilombolas. É por meio do território regularizado que se garante a segurança das famílias em relação a invasores de terras, além de possibilitar a autonomia e a implementação de políticas públicas.¹⁸

Em 2025, o programa 5136 (“Governança fundiária, reforma agrária e regularização de territórios quilombolas e de povos e comunidades tradicionais”), por meio da ação 210Z (“Identificação, reconhecimento e titulação de territórios quilombolas”), contou com recursos autorizados de R\$ 91,16 milhões. Do valor autorizado, foram empenhados R\$ 89,74 milhões, sendo que a execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) foi de R\$ 25,62 milhões, o que corresponde a 28,11% do total autorizado.

O recurso autorizado em 2025 significou um aumento de 33,86% em relação a 2024, quando foram autorizados R\$ 68,10 milhões. Em 2023, a mesma ação contou com apenas R\$ 2,71 milhões, o que é considerado um recurso irrisório, como resultado da proposta de orçamento enviada pelo ex-presidente Bolsonaro antes de entregar o cargo.

¹⁸ A média anual de assassinatos de lideranças quilombolas é de oito pessoas, segundo um estudo elaborado pela Conaq. De acordo com a ONG Terra de Direitos, em levantamento publicado em 2023, no ritmo de titulações que precedeu aquele ano, o Brasil demoraria mais de 2 mil anos para titular todos os territórios quilombolas.

GRÁFICO 40 Execução financeira da ação de regularização fundiária para quilombolas (210Z), em milhões de reais (2023-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

6.2.2. Fomento à produção local (ações 21B6, 21B9 e 21GB)

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

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

A **tabela 6** apresenta a execução financeira dessas três ações orçamentárias entre 2023 e 2025.

TABELA 6 Execução financeira do fomento à produção local, em milhões de reais (2023-2025)

Ações	Ano	Autorizados	Empenhados	Pagos	Executados
21B6	2023	224,10	215,80	135,03	142,87
	2024	249,21	239,95	187,23	246,85
	2025	241,16	237,45	169,57	212,06
21B9	2023	10,20	9,57	5,64	9,49
	2024	13,21	11,86	6,74	10,36
	2025	63,64	34,24	26,48	31,88
21GB	2023	Não existia	Não existia	Não existia	Não existia
	2024	2,58	2,09	1,07	1,07
	2025	8,60	8,35	8,03	8,92
Todas	2023	234,30	225,37	140,68	152,36
	2024	265,00	253,90	195,04	258,28
	2025	313,40	280,04	204,08	252,87

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

6.2.2.1. Ação 21B6: Assistência técnica e extensão rural (Ater)

Na política de Ater, uma novidade positiva desde 2024 é que o MDA está etiquetando o orçamento por meio dos planos orçamentários; assim, embora o nome da ação seja genérico, nos planos orçamentários podemos encontrar a descrição dos seguintes públicos: mulheres, indígenas, assentados e comunidades tradicionais.¹⁹

Em 2025, dos R\$ 241,1 milhões autorizados para a ação 21B6, apenas R\$ 2 milhões foram direcionados especificamente para comunidades quilombolas (PO 0006). Contudo, isso não significa que outros recursos não tenham chegado a tais comunidades, mas que apenas um plano orçamentário detalhou o referido público (foram encontrados 82 planos na base de dados oficial).

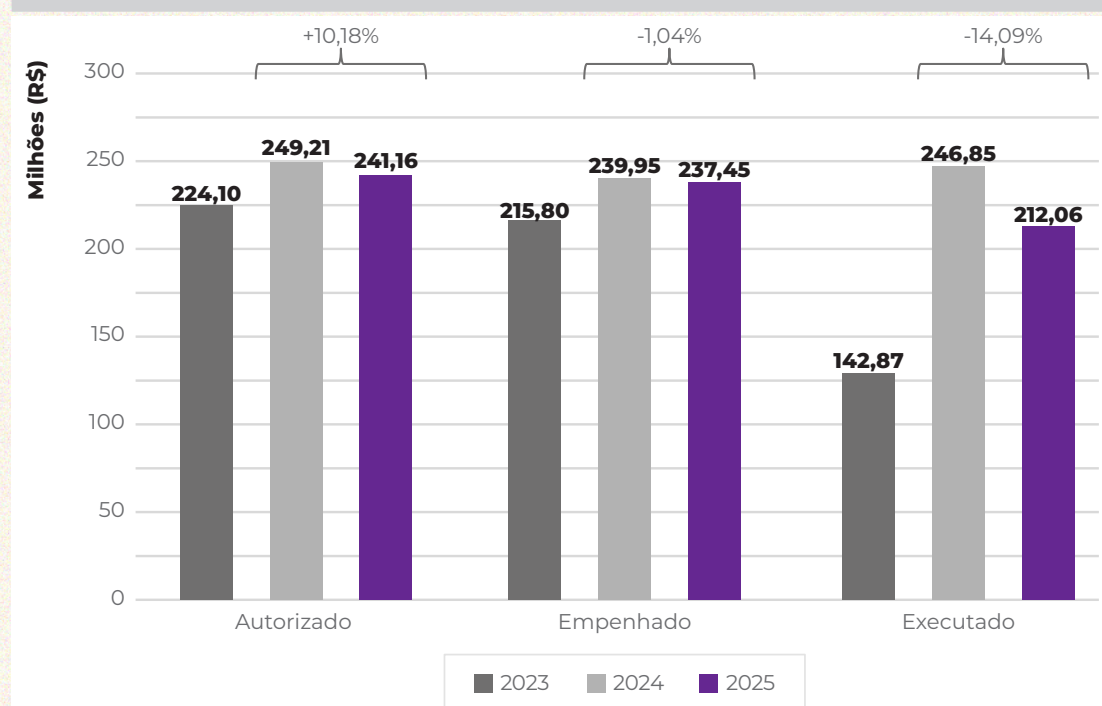
Assim, reforçamos o que recomendamos em 2024: o MDA precisa etiquetar adequadamente o orçamento para os quilombolas, de forma que seja possível realizar o controle social dos recursos que efetivamente foram destinados aos territórios quilombolas. Em relação à execução financeira, em 2025, os recursos pagos + restos a pagar pagos somaram R\$ 212 milhões (87,9%).

Em 2024, o recurso autorizado foi de R\$ 249,2 milhões, com execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) no valor de R\$ 246,8 milhões (99%). Da mesma forma, os recursos especificamente carimbados para as comunidades quilombolas, no entanto,

¹⁹ Em 2023, por exemplo, a ação 21B6 contou com R\$ 224,09 milhões, com execução financeira de R\$ 142,86 milhões, mas nenhum plano orçamentário mencionou em sua descrição os povos e as comunidades tradicionais ou quilombolas.

foram de apenas R\$ 5,8 milhões (PO 0009). Não podemos afirmar, ainda, que o montante de recursos para os quilombolas foi somente o mencionado, já que eles podem ter sido atendidos junto ao público em geral.

GRÁFICO 41 Execução financeira da ação de assistência técnica e extensão rural (21B6), em milhões de reais (2023-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

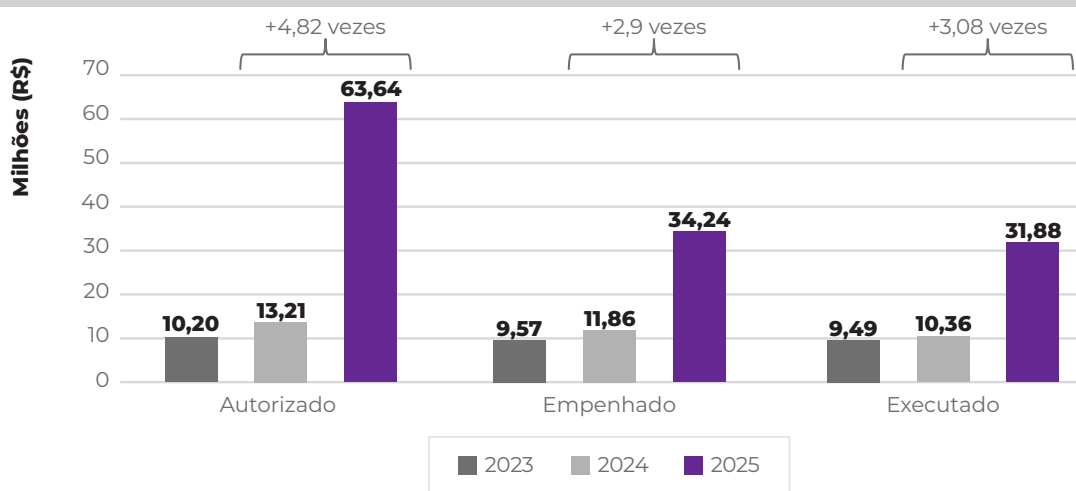
6.2.2.2. Ação 21B9: Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso aos mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais

Em 2025, foram alocados R\$ 63,63 milhões por meio da ação 21B9 (“Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso aos mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais”), o que equivale a um aumento expressivo em relação a 2024, quando foram alocados somente R\$ 13,2 milhões para a mesma ação.

Foram executados R\$ 31,88 milhões (pagos mais restos a pagar pagos), ou seja, 50,1% do recurso autorizado. O empenho ficou um pouco acima (R\$ 34,2 milhões). A execução deveria ter sido mais eficiente, considerando-se que a referida ação trata do fomento às atividades produtivas dos agricultores familiares e dos povos e das comunidades tradicionais, incluindo aí os quilombolas, ainda mais se considerarmos os vultosos recursos concedidos aos grandes produtores rurais.

Em 2023, a ação 21B9 contou com apenas R\$ 10,2 milhões, com execução financeira de R\$ 9,4 milhões: neste sentido, o governo tem trabalhado para efetivar essa política pública por meio do aumento da alocação orçamentária. No entanto, é urgente que o incremento de recursos continue e que a sua execução anual seja cada vez maior. Isso se justifica porque a agricultura familiar é a base da alimentação dos brasileiros e, também, porque é somente com a autonomia das comunidades quilombolas, por meio da produção para autoconsumo e comercialização, que elas serão capazes de realizar os seus direitos de forma plena.

GRÁFICO 42 Execução financeira da ação de promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso aos mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais (21B9), em milhões de reais (2023-2025)

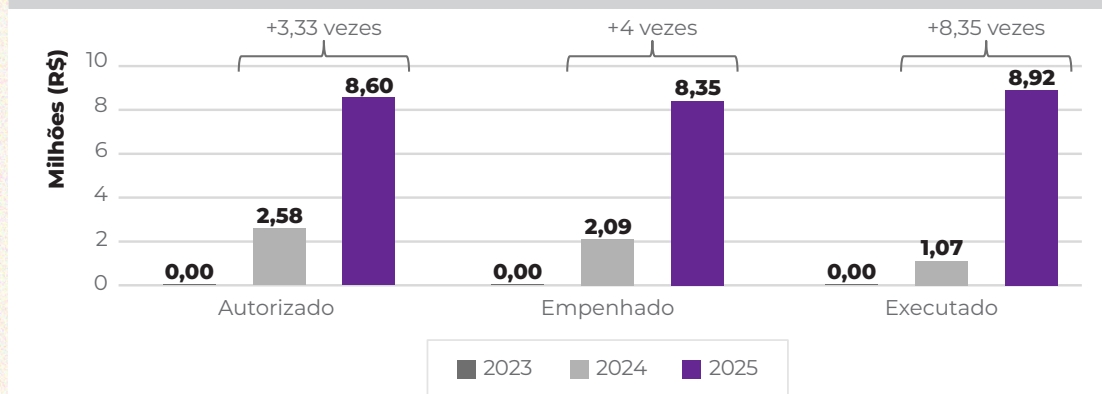


Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

6.2.2.3. Ação 21GB: apoio e fortalecimento ao etnodesenvolvimento e ao acesso à terra e ao território dos povos e das comunidades tradicionais e quilombolas

Para o etnodesenvolvimento e acesso à terra e ao território (ação 21GB), o recurso autorizado continuou baixíssimo: apenas R\$ 8,6 milhões em 2025. Ainda que tenha quase triplicado em relação a 2024, quando foram autorizados R\$ 2,5 milhões, trata-se de um recurso inexpressivo para dar conta do objetivo ao qual a ação se propõe.

GRÁFICO 43 Execução financeira da ação de etnodesenvolvimento e acesso à terra e ao território (21GB), em milhões de reais (2023-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

6.2.3. Gestão ambiental (ação 21F2)

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

Um estudo realizado pelo Instituto Socioambiental (ISA), em parceria com a Conaq, revelou mais comunidades quilombolas na Amazônia do que a contagem do Censo de 2022 do IBGE, além de um número ainda maior do que o contabilizado pelo Incra. O estudo mostrou que 92% das áreas dos territórios quilombolas na Amazônia Legal (formada pelos sete estados da Região Norte, pelo Mato Grosso e por uma parte do Maranhão) são de florestas e vegetações nativas preservadas.

Para além da Amazônia Legal, as comunidades quilombolas encontram-se em todos os biomas e, apesar da centralidade dada à preservação das florestas na última COP 30, com a criação do Fundo de Florestas Tropicais (em inglês: Tropical Fund Forever Facility – TFFF), é fundamental também levar em consideração esses outros ecossistemas no que concerne à questão socioambiental.

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

Também foi criada a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), uma demanda histórica dos movimentos quilombolas, que prevê a implementação de planos locais de gestão territorial e ambiental a partir dos contextos de vida das comunidades quilombolas. O decreto que institui a política tem um comitê gestor, coordenado pelo MIR, pelo MMA e pelo MDA. Além disso, conta com outros órgãos, como a Fundação Cultural Palmares, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Nesse sentido, todas as ações orçamentárias referentes à questão fundiária e ambiental, em tese, contribuem para a efetivação da PNGTAQ. Seus valores de execução podem ser encontrados mais adiante neste capítulo. No que diz respeito especificamente ao MMA, a ação orçamentária que contém a descrição que se aproxima do objetivo é a 21F2 (“Gestão socioambiental dos recursos naturais em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares”). Porém, em 2025, foram autorizados apenas R\$ 8,17 milhões, dos quais foram executados (recursos pagos + restos a pagar pagos) R\$ 6,34 milhões. O valor é ainda menor do que em 2024, quando foram autorizados somente R\$ 12,18 milhões para a ação 21F2, com execução de R\$ 6,79 milhões.

Fica evidente, neste caso, que o orçamento não dá conta de responder à intenção política sinalizada no PPA 2024-2027, em cujo documento a ação supracitada encontra-se mencionada no programa 1189 (“Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade”).

6.2.4. Combate à fome (ação 2792)

Enquanto ainda são reduzidos os recursos para a promoção da autonomia das comunidades por meio do fortalecimento da agricultura familiar, o Governo Federal segue disponibilizando recursos para a distribuição de cestas básicas de alimentos, uma ação emergencial de combate à fome.

Em 2025, foram alocados R\$ 190,9 milhões para cestas básicas, por meio da ação 2792 (“Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional advindas de situações de emergência e calamidade pública”). O empenho foi de R\$ 189,39 milhões e a execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) foi de R\$ 156,54 milhões, o que equivale a 82% do autorizado.

Em 2024, foram autorizados R\$ 201 milhões na mesma ação, com empenho de R\$ 196,81 milhões, sendo que a execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) foi de R\$ 202,97 milhões, ou seja, todo o recurso foi gasto.

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

6.2.5. Saneamento básico (ação 21C9)

De acordo com o IBGE (Censo Demográfico de 2022), em relação ao saneamento básico, 90,02% dos moradores quilombolas em domicílios particulares permanentes conviviam com alguma forma de precariedade, seja em relação ao abastecimento de água, seja no tocante à destinação do esgoto ou à coleta de lixo nos territórios quilombolas oficialmente delimitados.

Cerca de 63,00% dos domicílios desses territórios com pelo menos uma pessoa quilombola apresentaram, como principal forma de abastecimento de água, a rede geral, poço, fonte, nascente ou mina com a existência de canalização até o domicílio.

Ainda [segundo o IBGE](#):

- 33,61% dos moradores quilombolas utilizavam a “rede geral de distribuição” como método principal de abastecimento.
- 31,85% utilizavam “poço profundo ou artesiano”.
- Para 66,71% dos moradores quilombolas, a água chegava “encanada até dentro da casa, do apartamento ou da habitação”.
- 18,21% declararam não ter água encanada.
- 24,77% dos moradores quilombolas não tinham banheiro de uso exclusivo do domicílio.
- 12,99% dos moradores tinham “apenas sanitário ou buraco para dejeções, inclusive os localizados no terreno”.
- 6,24% dos moradores “não tinham banheiro ou sanitário”.

O Inesc tem monitorado a ação 21C9 (antiga ação 7656) desde o PPA 2020-2023, descrita como: “Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos)”.²⁰ Trata-se de uma ação cuja responsabilidade de implementação é da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), do Ministério da Saúde (MS).

²⁰ Em 2024, a Conaq elaborou uma [nota técnica](#), em parceria com o Inesc, na qual foi demonstrado que grande parte dos recursos da ação 21C9 – que, diferentemente de todas as outras iniciativas, não foi desfinanciada no governo anterior – não estava sendo alocada para as comunidades quilombolas. Na nota técnica, também foram apontados graves problemas de transparência no que concerne ao valor investido no saneamento dessas comunidades.

Em 2025, a ação 21C9 teve R\$ 216,90 milhões autorizados, sendo que a execução financeira (recursos pagos + restos a pagar pagos) foi de R\$ 40,45 milhões (18,65%). Em 2024, o valor autorizado foi de R\$ 202,35 milhões, dos quais foram executados (recursos pagos + restos a pagar pagos) R\$ 43,61 milhões (21,55%).

Infelizmente, mesmo com recursos consideráveis, as comunidades quilombolas não acessam de fato tais obras, como demonstramos em [nota técnica conjunta](#) elaborada com a Conaq em 2024 e como bem corroboram os dados do IBGE.

Recomenda-se fortemente que o Governo Federal, por meio do MIR, em diálogo com a Funasa, crie uma forma de execução e monitoramento desses recursos que efetive o direito das comunidades quilombolas ao saneamento básico. Recomenda-se, ainda, que os planos orçamentários (PO) sejam detalhados pelo órgão, para que seja possível identificar as localidades onde os recursos estão sendo investidos.

6.2.6. Igualdade racial (ação 21FE)

Desde a sua criação pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2023, o Ministério da Igualdade Racial (MIR) desenvolveu diversas iniciativas para as comunidades quilombolas, abarcando a criação de redes, o fomento, o empoderamento e a visibilidade das comunidades. Tais políticas são financiadas por meio do programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”), cuja responsabilidade de execução é do MIR, além do objetivo de articulação com outros órgãos para investimentos em outras políticas públicas.

Como já mencionamos há pouco, em 2023, foi criada a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) (Decreto nº 11.786/2023), uma demanda histórica dos movimentos quilombolas, que prevê a implementação de planos locais de gestão territorial e ambiental a partir dos contextos de vida das comunidades quilombolas. O MIR também atuou para a assinatura dos decretos de titulação e na mediação em torno do território de Alcântara (MA), uma questão histórica que envolve conflitos socioambientais e fundiários entre as comunidades e a Marinha do Brasil.

Outra política pública lançada pelo MIR foi o Quilombo das Américas, durante a Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas de 2023 (COP 28), que ocorreu em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos. De acordo com o MIR, o objetivo do programa é articular a luta dos quilombolas de todo o continente pela preservação do meio ambiente, como uma medida para combater as mudanças climáticas. Isso porque pesquisas têm mostrado que, assim como os territórios indígenas, as terras quilombolas são preservadas devido ao modo tradicional de vida de tais comunidades.

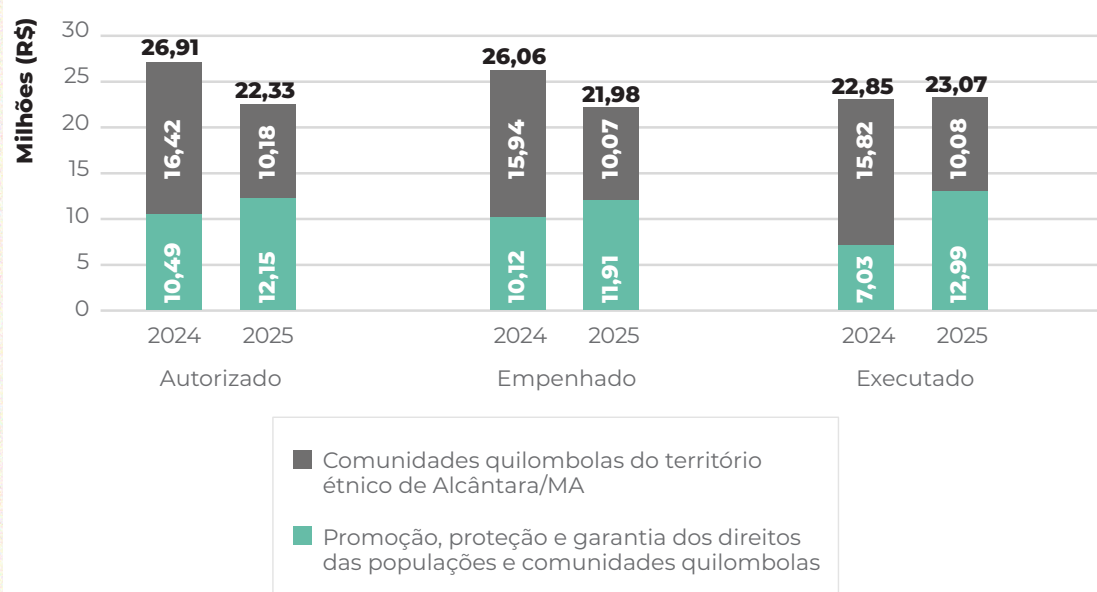
De fato, considerando-se a experiência em comum das comunidades negras na diáspora africana na América Latina, bem como os modos de vida e as estratégias de resistência em comum, é pertinente que o MIR fomente uma rede de comunidades que possa fortalecer a agenda do clima. Estão previstos investimentos da ordem de R\$ 121 milhões para o referido programa até 2028.

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

As atividades da SQPT são financiadas por meio do programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”), que em 2025 teve recursos autorizados de R\$ 40 milhões e execução de 100%, um verdadeiro marco para a gestão pública no tema da igualdade racial (soma de recursos pagos + restos a pagar pagos). Em 2024, o mesmo programa teve uma execução boa – de 76,39% (R\$ 30,5 milhões) – do valor total autorizado de R\$ 39,9 milhões.

O **gráfico 44** apresenta os recursos carimbados especificamente para as comunidades quilombolas no orçamento da SQPT, que também financia ações para povos ciganos, povos e comunidades tradicionais (PCT) e povos de matriz africana e terreiros.

GRÁFICO 44 Execução financeira dos recursos específicos para quilombolas no âmbito do MIR, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

O MIR também articula as ações recém-criadas no Ministério da Educação (MEC) e no Ministério da Saúde (MS) para essas comunidades. No MEC, foi recriada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi), que iniciou o investimento na formação de professores, entre outras ações (cf. o capítulo sobre educação desta publicação).

No MS, foi iniciada a implantação da primeira política específica para a população quilombola do Sistema Único de Saúde (SUS): a Política Nacional de Saúde Integral da População Quilombola (PNASQ), uma demanda histórica das comunidades. No entanto, de acordo com [nota](#) da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), em parceria com a Conaq, tem havido problemas para a sua implementação.²¹ Não encontramos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 uma ação orçamentária específica que pudesse expressar o orçamento para a referida política.

6.3. De olho em 2026

Para 2026, embora alguns recursos tenham se mantido ou crescido, chama a atenção a redução do orçamento para algumas áreas. É o caso do corte drástico da ação 21B9 (“Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso aos mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais”), que saiu de R\$ 63,3 milhões para apenas R\$ 4,1 milhões (93,52%).

É uma queda que se torna ainda mais preocupante se considerarmos a redução de R\$ 90 milhões da ação 2792 (“Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional advindas de situações de emergência e calamidade pública”).

Como apontamos há pouco, enquanto a soberania alimentar não for uma realidade para as comunidades quilombolas, é importante seguir investindo em medidas emergenciais de combate à fome. A boa notícia é que as ações de fortalecimento da agricultura familiar (21B e 21GB) tiveram um aumento orçamentário para 2026, conforme demonstramos na **tabela 7**.

Outra boa notícia é o aumento de R\$ 52 milhões em recursos para a regularização fundiária, ainda que sejam recursos modestos para o alcance do objetivo previsto na Constituição Federal, ainda mais se considerarmos: (1) os vultosos incentivos fiscais para o agronegócio; e (2) o papel das comunidades quilombolas na preservação ambiental.

21 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS. **Nota Pública sobre a Política Nacional de Saúde Integral da População Quilombola (PNASQ/SUS)**. Disponível em: <<https://portal.abant.org.br/nota-publica-sobre-a-politica-nacional-de-saude-integral-da-populacao-quilombola-pnasq-sus/>>.

TABELA 7 Recursos autorizados para políticas voltadas às comunidades quilombolas, em milhões de reais (2026)

Programas	Ações	Respon-sáveis	Autorizados	
			2025	2026
5136 Governança fundiária, reforma agrária e regularização de territórios quilombolas e de povos e comunidades tradicionais	210Z Identificação, reconhecimento e titulação de territórios quilombolas	MDA/ Incra	91,15	141,41
1191 Agricultura familiar e agroecologia	21B6 Assistência técnica e extensão rural (Ater)	MDA	241,16	301,39
1191 Agricultura familiar e agroecologia	21GB Apoio e fortalecimento ao etnodesenvolvimento e ao acesso à terra e ao território dos povos e das comunidades tradicionais e quilombolas	MDA	8,50	12,60
5663 Abastecimento e soberania alimentar	21B9 Promoção e fortalecimento da comercialização, do abastecimento e do acesso aos mercados para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais	MDA	63,63	4,10
1189 Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade	21F2 Gestão socioambiental dos recursos naturais em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares	MMA	8,17	6,00
5133 Segurança alimentar e nutricional e combate à fome	2792 Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional advindas de situações de emergência e calamidade pública	MDS	190,90	101,00
2222 Saneamento básico	21C9 Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos)	Funasa	216,90	164,56
5802 Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos	21FE Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos	MIR	41,02	43,66
Total dos programas	Total das ações	Todos	861,43	774,72

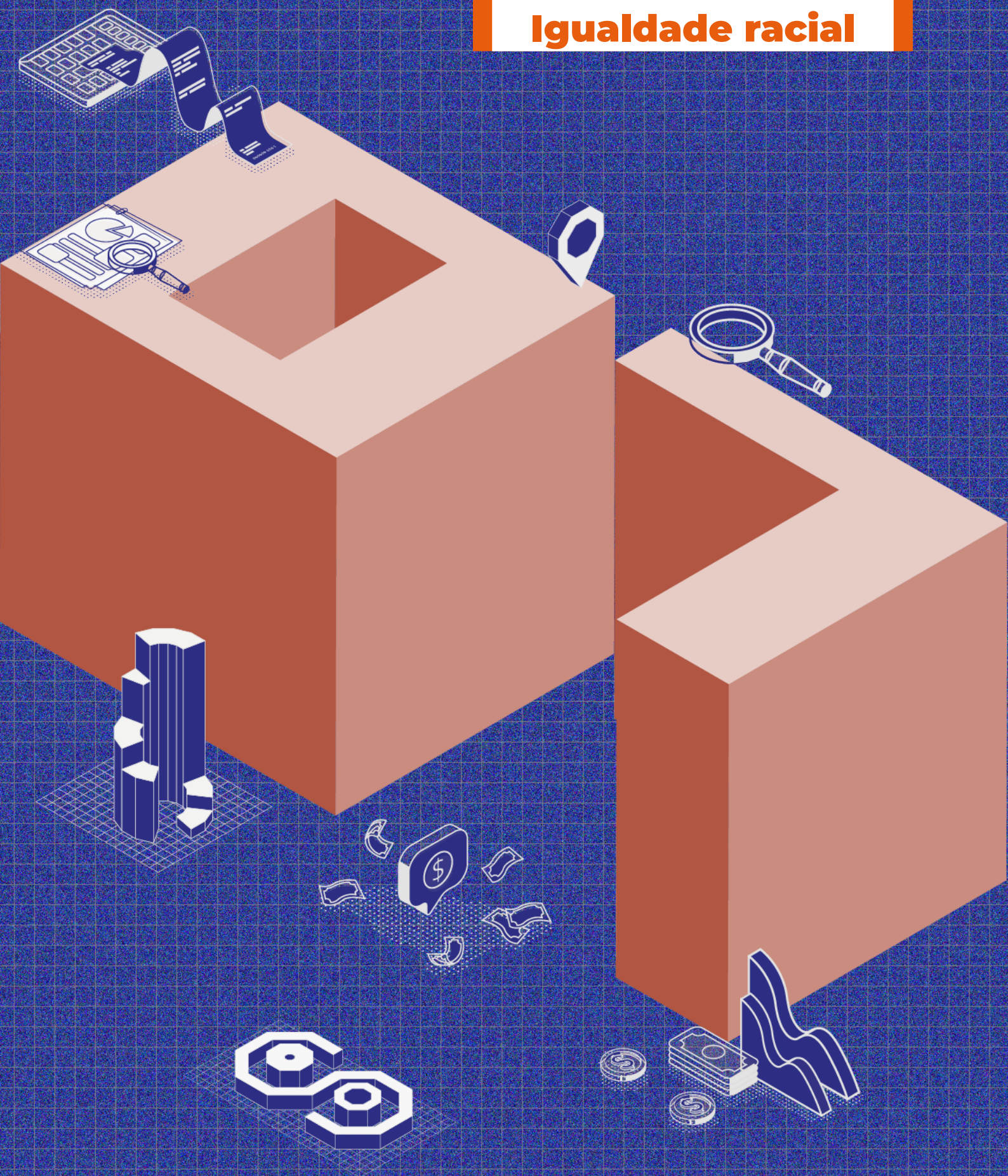
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Recomendações

- Deve haver um aumento expressivo dos recursos para a regularização fundiária e a continuidade das titulações dos territórios quilombolas, conforme está previsto na Constituição Federal de 1988.
- É necessário um aumento dos recursos para a promoção da soberania alimentar das comunidades, com fomento à agricultura familiar (produção e comercialização).
- É essencial a transparência na aplicação dos recursos de saneamento básico para as comunidades quilombolas e no estabelecimento de metas baseadas nos estudos do IBGE.

Igualdade racial



7.1. Panorama geral

O Brasil é um país fundado no colonialismo e conta com um racismo proeminente, que pode ser comprovado pelos dados estatísticos, que comprovam que a população negra continua com menor acesso aos serviços públicos. As pessoas negras ainda recebem **menores salários** no mercado de trabalho, enquanto que as **mulheres negras pagam proporcionalmente mais impostos indiretos**. A juventude negra continua a ser a maior vítima da violência e a **representatividade nos espaços do poder** avançou muito pouco nos últimos anos. **O ambiente conservador tem gerado retrocessos**, algo que é intensificado pela **ausência de regulamentação das redes sociais** e pela não implementação da **Lei nº 10.639/2003**.

Em **estudo inédito**, realizado em 2025, o Inesc **demonstrou** outra face da desigualdade racial no Brasil: as assimetrias no pagamento de tarifas de energia. Intitulado: “Energia e interseccionalidade: o impacto das tarifas de energia elétrica no orçamento das famílias brasileiras”, o estudo demonstra que, em cenários de maior encarecimento da conta de luz, as famílias chefiadas por mulheres negras podem gastar o dobro – em termos proporcionais à renda – do que gastam as famílias brancas com maior poder aquisitivo.

Nesse contexto, registra-se que, entre 2016 e 2022, durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, o país decaiu significativamente em suas políticas de igualdade racial, que foram duramente conquistadas no período democrático. Jair Bolsonaro chegou a excluir a população negra e quilombola dos planos oficiais de governo em sua gestão, além de ele próprio ter sido processado diversas vezes por injúria racial. Esse passivo, gerado pelo desfinanciamento de políticas públicas, combinado à cultura racista da extrema direita (avessa às políticas sociais e de cotas), ainda está presente nos dias atuais.

Sob a terceira gestão do presidente Lula, em 2023, o Governo Federal retomou a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), com a criação do Ministério da Igualdade Racial (MIR), a recomposição orçamentária e o lançamento de programas organizados no âmbito do novo PPA 2024-2027, a saber:

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

Assim, no ano de 2024, o novo PPA 2024-2027 passou a vigorar, com recursos autorizados de R\$ 130,69 milhões, o que equivale a quase o dobro do que foi alocado em 2023, materializando a intenção do Governo Federal de realmente dar prioridade a uma agenda tão fundamental. Em 2025, o montante chegou a R\$ 139,32 milhões. Para o ano de 2026, estão previstos R\$ 143 milhões.

Além dos programas específicos, a igualdade racial passou a integrar a **Agenda Transversal**, abrangendo 35 objetivos do PPA 2024-2027, além de seis dimensões: 1) garantia de direitos e cidadania plena; 2) educação e formação para inclusão e empregabilidade; 3) proteção e promoção da cultura, da história, da memória e dos saberes ancestrais; 4) direito à terra e à produção; 5) políticas para quilombolas; 6) capacidade institucional, articulação e participação. De acordo com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), a Agenda Transversal da Igualdade Racial contou com R\$ 674,71 milhões²² em 2025, dos quais foram empenhados R\$ 548,32 milhões (para ações não exclusivas, ou seja, todas as 63 ações orçamentárias associadas à Agenda Transversal da Igualdade Racial e os ministérios correspondentes).

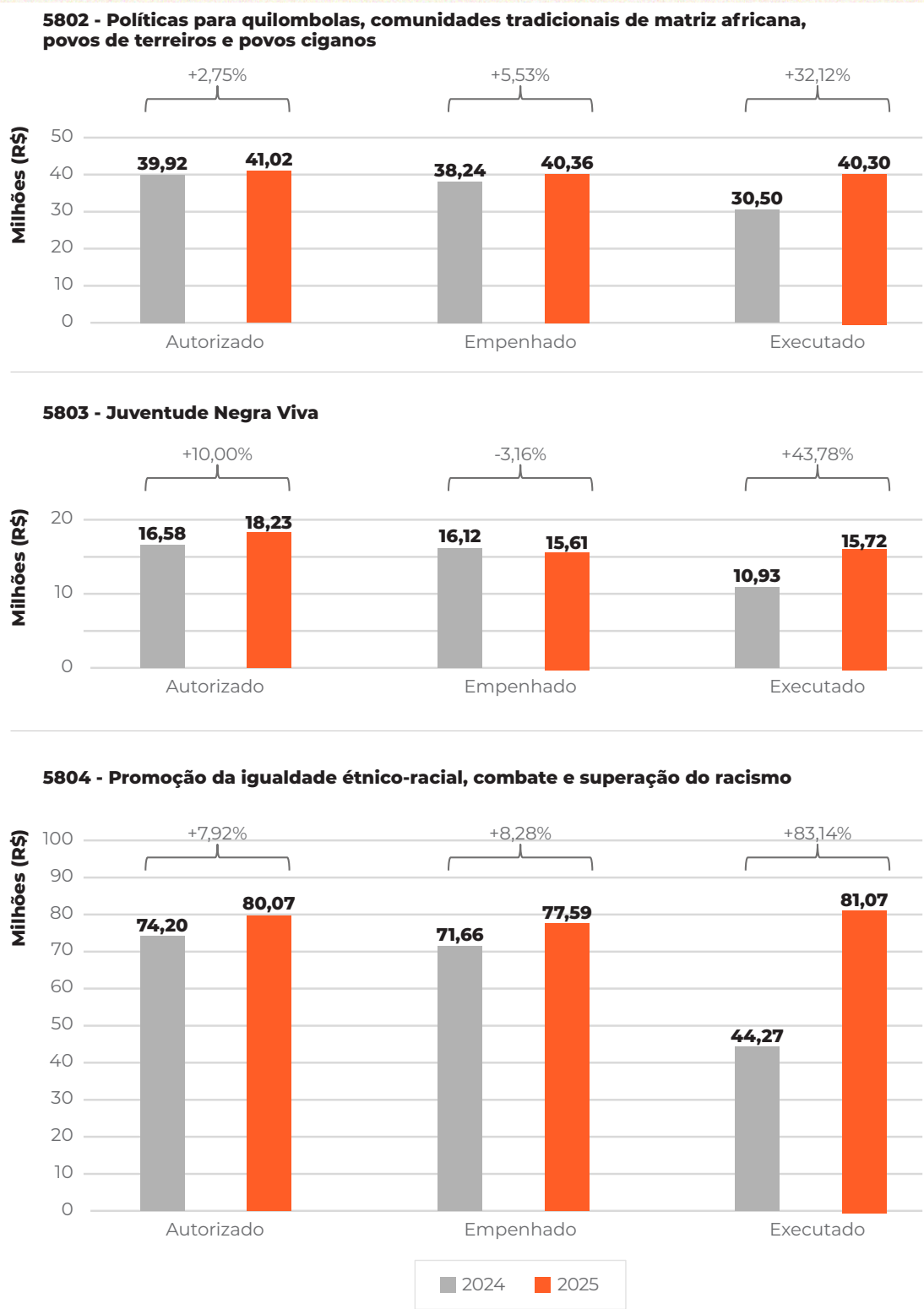
Em **relatório anterior do Inesc**, sobre o balanço do orçamento de 2024, mencionamos a necessária análise do Plano Juventude Negra Viva, considerando os recursos e as classificações orçamentárias oficiais (programa, ação e plano orçamentário), além de todos os ministérios envolvidos. Tal análise contribuiria para viabilizar um melhor monitoramento da referida política pela sociedade civil. Infelizmente, até o fechamento desta publicação, não encontramos um detalhamento com essas características e não foi respondido o pedido feito pela via da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Um desafio superado pelo MIR a ser destacado é a execução orçamentária: em relação a 2023, com maior dificuldade de planejamento e realização dos gastos, o órgão executou apenas 47% dos recursos orçamentários (considerando os recursos efetivamente pagos), apesar de apresentar um excelente empenho, na ordem de 97%. Em 2024, a execução saltou para 65,57%, enquanto que o empenho permaneceu acima de 95%.

Já em 2025, o órgão executou quase 100% dos recursos autorizados para os seus três programas finalísticos: dos R\$ 139,32 milhões autorizados, foram executados R\$ 137,08 milhões (pagos + restos a pagar pagos), com um empenho de 95,85%.

22 Dotação inicial, recursos não exclusivos. Acesso em fevereiro de 2026.

GRÁFICO 45 Execução financeira dos programas finalísticos do MIR, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

O MIR tem a missão de criar diretrizes e políticas públicas para a promoção da igualdade racial. Sua função primordial é articular, junto aos outros órgãos da Administração Pública Federal, no âmbito do Pacto Federativo e na atuação política no Congresso Nacional, para que tais políticas sejam concretizadas, especialmente por áreas finalísticas.

É o caso, por exemplo, das ações que compõem o Programa Aquilomba Brasil. As políticas voltadas para regularização fundiária e titulação dos territórios quilombolas são funções do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), enquanto que a segurança alimentar e nutricional é uma atribuição do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Já as políticas voltadas para a educação recaem sobre o Ministério da Educação (MEC) e assim por diante. Desse modo, é uma tarefa do Ministério da Igualdade Racial monitorar e permanecer em constante diálogo com as áreas finalísticas, a fim de garantir a sua efetivação.

O mesmo ocorre com os outros públicos atendidos pelo MIR e pelo Plano Juventude Negra Viva (PJNV). Trata-se de um preâmbulo necessário para a compreensão dos resultados do relatório de prestação de contas do MIR, cujos investimentos anunciados são aportados por mais de um órgão.

A seguir, iremos nos ater aos valores executados pelo MIR para as suas ações de articulação, fomento, construção de diretrizes e eventuais ações finalísticas da própria pasta. Há, ainda, ações que não envolvem investimentos diretos, como a proposição de leis e a criação de indicadores.

7.2. Balanço dos gastos federais em 2025

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

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

As atividades da SQPT são financiadas por meio do programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”), que, em 2025, teve recursos autorizados de R\$ 41,02 milhões e execução de R\$ 40,30 milhões do orçamento (soma de recursos pagos + restos a pagar pagos), um verdadeiro marco para a gestão pública no tema da igualdade racial, consolidando uma execução de 98,25%. Em 2024, o mesmo programa também teve uma ótima execução, alcançando 76,44% (R\$ 30,5 milhões) do valor total autorizado de R\$ 39,9 milhões.

O programa 5802 (“Políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos”) conta com uma ação orçamentária (código 21FE e mesmo nome do programa) e diversos planos orçamentários, que contemplam cada um dos públicos nomeados. A execução financeira em 2025 ocorreu conforme o apresentado na **tabela 8**.

TABELA 8 Execução financeira do programa 5802, por públicos, em milhões de reais (2024-2025)

Planos orçamentários (números/descrições)	Públicos-alvo	Ano	Autorizados	Empenhados	Executados
0000 Apoio à implementação de políticas para quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e ciganos – despesas diversas	Quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e ciganos	2024	6,11	5,78	6,05
		2025	7,01	6,86	12,32
0001 Promoção, proteção e garantia dos direitos dos povos ciganos	Ciganos	2024	2,52	2,39	3,93
		2025	4,44	4,40	7,64
0002 Promoção, proteção e garantia dos direitos das comunidades tradicionais de matriz africana e povos de terreiro	Comunidades tradicionais de matriz africana e povos de terreiro	2024	4,38	4,01	5,32
		2025	7,24	7,11	10,68
0003 Promoção, proteção e garantia dos direitos das populações e comunidades quilombolas	Quilombolas	2024	10,49	10,12	14,06
		2025	12,15	11,91	24,25
0004 Comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara (MA)	Quilombolas	2024	16,42	15,94	31,65
		2025	10,18	10,07	20,14
Valores totais	Total	2024	39,92	38,24	61,00
		2025	41,02	40,36	75,04

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

7.2.2. Plano Juventude Negra Viva

O Plano Juventude Negra Viva (PJNV) é realizado de maneira transversal com recursos de diversos ministérios, mas possui um programa orçamentário específico no MIR (programa 5803), que tem a responsabilidade de coordenar a referida política pública. O plano se insere no absurdo contexto brasileiro que, por décadas, apresenta indicadores alarmantes de violência, com uma média de 20 mil jovens negros assassinados por ano em nome de uma “guerra ao tráfico”, que escamoteia o racismo das abordagens policiais em todas as periferias e favelas do Brasil.

Os dados do [Atlas da Violência \(2024\)](#), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), apontam

para uma estimativa de 52 mil homicídios em 2022, dos quais 49,2% eram de jovens de 15 a 29 anos de idade e 76,5% das vítimas de homicídio eram pessoas negras. O estudo realizou análises específicas para dar suporte ao PJNV. Destacamos um achado do estudo:

Como resultado, houve duas constatações centrais: I) embora as taxas de homicídios de jovens negros e jovens brancos tenham apresentado redução entre 2017 e 2021, o decréscimo foi mais intenso entre jovens brancos do que entre jovens negros, o que ampliou a desigualdade em termos de vulnerabilidade à violência letal; II) a escolaridade é um aspecto protetivo relevante contra a violência letal, com efeitos distintos para jovens negros e jovens brancos, ponto que demonstra a incidência do racismo sobre o grupo de pessoas negras mediante um amplo conjunto de fatores.²³

A partir de uma parceria do MIR com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), foi elaborado o Índice de Vulnerabilidade da Juventude Negra à Violência, com dados referentes ao ano de 2022, que mensuram a vulnerabilidade dos jovens brasileiros à violência em quatro dimensões: (I) mortalidade; (II) acesso à escola; (III) emprego e renda; e (IV) desigualdade.

O Governo Federal retomou os investimentos em educação, saúde e assistência social e criou programas específicos para incentivar os adolescentes e jovens a permanecer na escola, como o programa Pé-de-Meia, do Ministério da Educação. Porém, o arcabouço fiscal impede que o orçamento atual compense o desfinanciamento, que ocorre desde 2015. Ainda de acordo com o Atlas da Violência (2024), em 2022, o estado da Bahia liderou as taxas de homicídios, com índice de 45,1 por cada 100 mil habitantes, seguido pelos estados do Amazonas (42,5) e do Amapá (40,5). Os estados de São Paulo (6,8) e Santa Catarina (9,1) e o Distrito Federal (11,5) registraram as menores taxas.

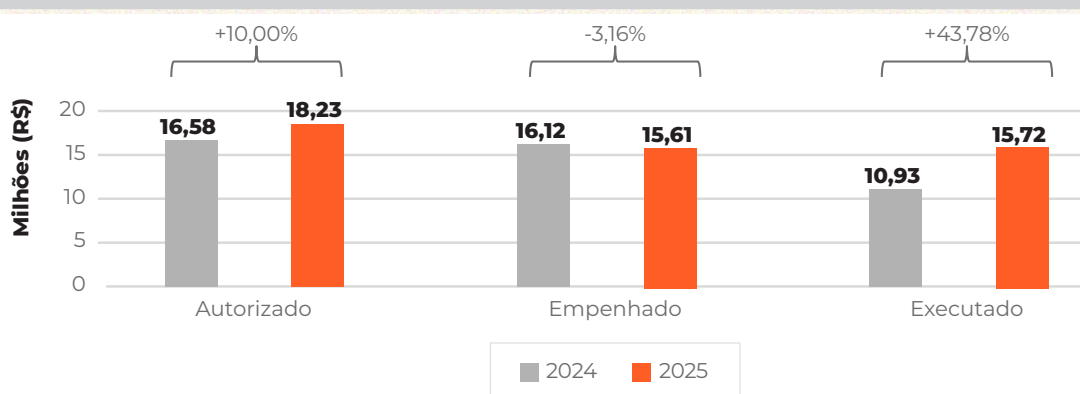
Uma das recomendações constantes no **balanço anterior** feito pelo Inesc foi a de que o Plano Juventude Negra Viva (PJNV), por ser uma ação intersetorial, que envolve 18 ministérios, deveria disponibilizar dados detalhados, por órgão, sobre a execução dos recursos destinados ao alcance das metas do PJNV, previstas no PPA. Infelizmente, até o fechamento deste capítulo, não encontramos tais informações.²⁴

O **gráfico 46** apresenta a execução financeira do programa 5803 (“Juventude Negra Viva”), por meio da ação 21FF (“Fortalecimento de políticas em prol da vida e do bem viver da juventude negra”), ou seja, somente o recurso do MIR para a referida política pública, excluindo-se os recursos dos outros 18 ministérios.

23 BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). **Atlas da Violência 2024**. Brasília (DF), 2024, página 56. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/287/atlas-da-violencia-2024>>.

24 No relatório do MIR publicado em 2025, são citados investimentos, para o período de 2023 e 2024, nos seguintes órgãos do Executivo Federal: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (R\$ 58 milhões), Ministério do Esporte (R\$ 730 milhões), Ministério da Justiça e Segurança Pública (R\$ 24 milhões) e Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (R\$ 30 milhões). Porém, como não existem ações orçamentárias com etiquetagem de raça e juventude, não conseguimos identificar o investimento no portal Siga Brasil para o ano de 2024. O relatório de 2026 ainda não foi publicado.

GRÁFICO 46 Execução financeira do programa 5803 (Juventude Negra Viva), em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

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

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

O Sinapir foi criado em 2010, quando da publicação do decreto do Estatuto da Igualdade Racial. Atualmente com 282 partícipes, ele tem como característica a adesão voluntária dos estados e municípios (diferentemente, por exemplo, do SUS e do SUAS, para os quais a incorporação dos entes federados é obrigatória). De 2019 a 2022, a referida política ficou parada em âmbito federal, mas o fato de estar capilarizada em 27 estados e 255 municípios garantiu que, de alguma forma, a política pública de combate ao racismo não morresse completamente.

Em 2024, o MIR lançou o programa Sinapir em Movimento, com o objetivo de promover a reconexão do Governo Federal com os municípios no que diz respeito às políticas de promoção da igualdade racial. Com o novo PPA 2024-2027, o Sinapir passou a ser novamente fortalecido, agora com uma ação orçamentária específica: 21FC (“Monitoramento, aperfeiçoamento, articulação e estruturação de políticas de promoção da igualdade racial no âmbito do Sinapir”).

Além da reestruturação do Sinapir, em alusão aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, o Governo Federal criou o ODS 18 (igualdade étnico-racial). Em dezembro de 2023, foi instituída a Comissão Nacional dos ODS (Decreto nº 11.704/2023), com formação paritária: 84 membros, com metade composta por representantes do Governo Federal e a outra metade constituída por representantes da sociedade civil. Com a reinstalação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), foi criada a Câmara Temática para o ODS 18 (Resolução nº 2/2023), para dar continuidade às discussões sobre o ODS 18.

Além do Sinapir, o programa 5804 tem outras três ações orçamentárias; dentre elas, aquela que financia o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

Em 2025, a execução financeira do referido programa foi de 100% do valor autorizado, um aumento significativo em relação ao ano de 2024, que atingiu 59,66% de execução. As informações sobre a execução por ações orçamentárias estão apresentadas na **tabela 9**.

TABELA 9 Execução financeira do programa 5804 por ações orçamentárias, em milhões de reais (2024-2025)

Ações	Ano	Autorizados	Empenhados	Executados
21FB Fomento às políticas de ações afirmativas	2024	10,51	10,18	5,20
	2025	—	—	4,01
21FC Monitoramento, aperfeiçoamento, articulação e estruturação de políticas de promoção da igualdade racial no âmbito do Sinapir	2024	29,94	28,73	12,84
	2025	35,92	34,69	34,59
21FD Fortalecimento e desenvolvimento de políticas para o enfrentamento ao racismo	2024	28,09	27,39	24,10
	2025	—	—	2,92
21FG Apoio no funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)	2024	5,66	5,35	2,13
	2025	16,99	16,49	19,24
21HN Gestão de políticas de ações afirmativas de combate e superação do racismo	2024	—	—	—
	2025	27,16	26,41	20,31
Total das ações	2024	74,20	71,66	44,27
	2025	80,07	77,59	81,07

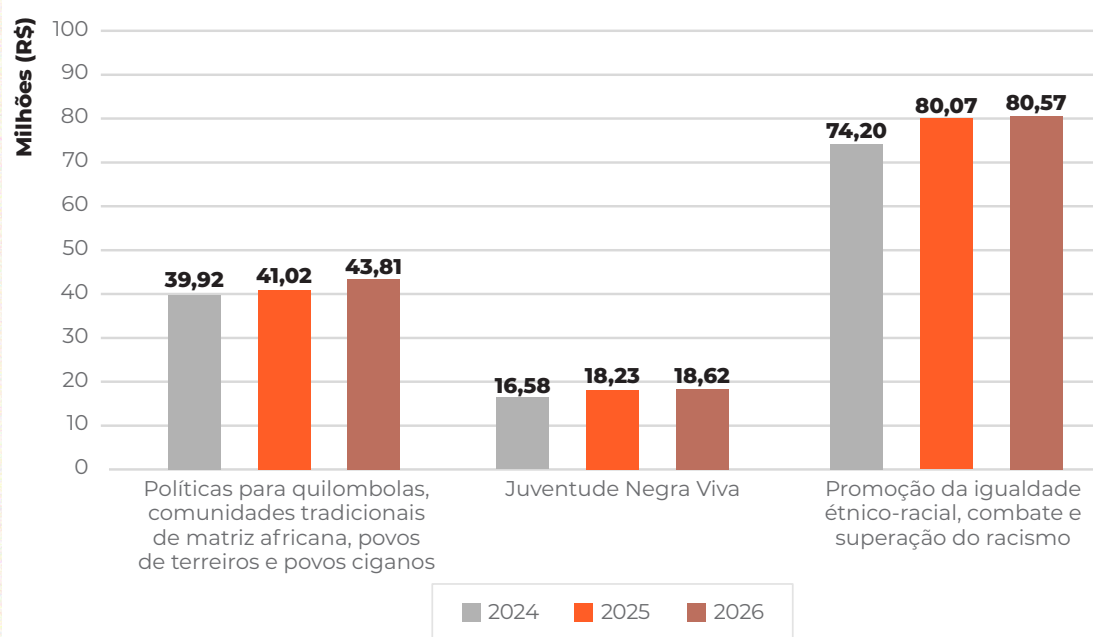
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

7.3. De olho em 2026

Para 2026, os recursos alocados são maiores em todos os três programas do MIR, o que sinaliza para o compromisso do Governo Federal com a Política de Promoção da Igualdade Racial. A **gráfico 47** apresenta o recurso alocado nos três anos do novo PPA 2024-2027.

GRÁFICO 47 Recurso autorizado do MIR por programa, em milhões de reais (2024-2026)



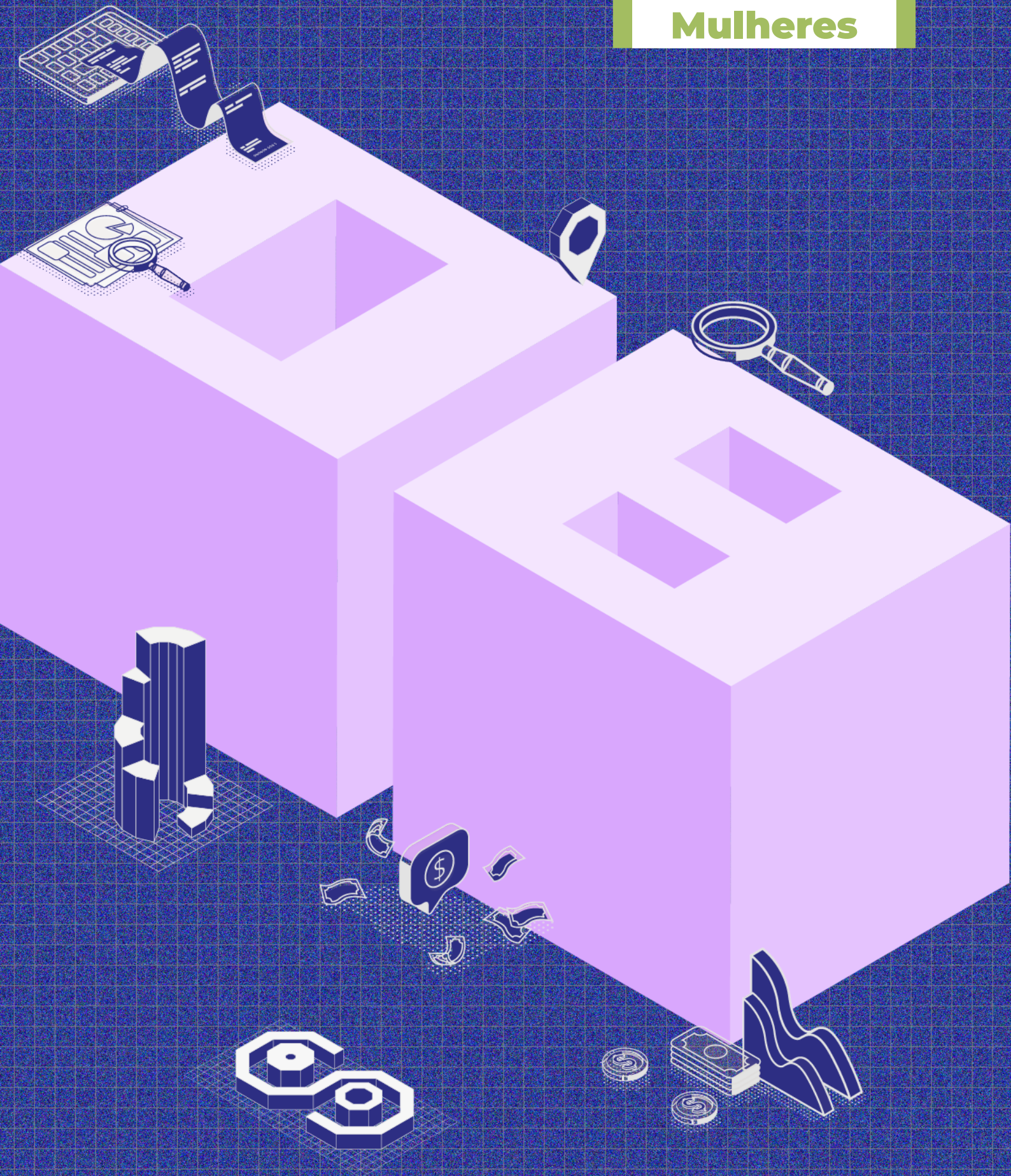
Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Recomendações

- É necessário o aumento de recursos orçamentários para o enfrentamento do racismo e a promoção da igualdade racial, especialmente considerando-se o bom desempenho do MIR na execução orçamentária e financeira.
- Deve haver a regulamentação das redes sociais, de modo a coibir o racismo na formação das juventudes.
- É essencial o fortalecimento da implementação da Lei nº 10.639/2003, de forma a promover mudanças culturais nas infâncias e adolescências em relação ao tema do racismo estrutural.
- É fundamental a inserção de marcadores para programas e ações que integram o JNV, de maneira a possibilitar o seu monitoramento e o seu controle social.
- Deve ser feita a inserção de marcadores para identificar a população negra nas políticas, nos programas e nas ações, de modo a realizar o monitoramento da inclusão (ou não) da realização dos direitos de pessoas pretas e pardas.

Mulheres



8.1. Panorama geral

No último dia 4 de fevereiro, o Governo Federal lançou o Pacto Brasil de Enfrentamento ao Femicídio, com a promessa de envolver o Executivo, o Legislativo e o Judiciário em ações integradas de combate ao feminicídio no país. A iniciativa surge em resposta à intensificação da violência contra as mulheres e aos casos que recentemente chocaram a população pela crueldade, como o de Tainara Souza Santos, de 31 anos, que foi arrastada por um carro ao longo de um quilômetro na Marginal Tietê, em São Paulo (SP). O veículo era conduzido pelo ex-namorado dela. Tainara perdeu as duas pernas e faleceu no dia 24 de dezembro de 2025.

De acordo com o [Mapa da Segurança Pública 2025](#), embora a taxa de feminicídios no Brasil tenha permanecido relativamente estável em 2024, registrando um leve aumento de 0,69% em relação ao ano anterior, os números absolutos cresceram: foram contabilizadas 1.459 vítimas, contra 1.449 em 2023, mantendo-se a taxa em 1,34 casos por 100 mil mulheres.²⁵ Em [levantamentos](#) que consideram os registros de homicídios de mulheres (ou seja, não só aqueles tipificados como feminicídio), a taxa é mais alta: em média, foram 4.400 mortes por ano, com taxas que variaram entre 4,7 mortes por 100 mil mulheres (2017) e 3,5 mortes por 100 mil mulheres (2021) ([Ipea, FBSP, 2023](#)).²⁶

O Inesc tem alertado, desde 2020, para o desmonte da política pública de enfrentamento da violência de gênero, implementado pelo governo Bolsonaro: foram quatro anos de [invisibilidade](#) do público feminino nas políticas públicas, associadas à baixa execução e aos cortes orçamentários. Desde 2020, verifica-se um crescimento gradual no número absoluto de feminicídios no país: 1.355 vítimas em 2020, 1.359 em 2021, 1.451 em 2022, 1.449 em 2023 e 1.459 em 2024 ([Mapa da Segurança Pública 2025](#)).²⁷

Esse passivo, associado à desregulamentação das redes sociais e à reinserção de ideias conservadoras na educação de crianças e adolescentes, culminou em uma sociedade que mata pelo menos quatro mulheres ao dia apenas por serem mulheres. Nesse cenário, a interseccionalidade de gênero e raça revela um dado perverso, que registra que [63% dos feminicídios ocorreram contra mulheres negras](#), enquanto as mulheres brancas

25 BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. [Mapa da Segurança Pública 2025: Ano-base 2024](#). Brasília (DF), 2025, pág. 49. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/dados-nacionais-de-seguranca-publica-mapa/mapa-da-seguranca-publica-2025_.pdf>.

26 BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). [Atlas da Violência 2023](#). Brasília (DF), 2023. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/250/atlas-da-violencia-2023>>.

27 BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. [Mapa da Segurança Pública 2025: Ano-base 2024](#). Brasília (DF), 2025, pág. 49. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/dados-nacionais-de-seguranca-publica-mapa/mapa-da-seguranca-publica-2025_.pdf>.

representam 35,7% do total das vítimas em 2024, as indígenas 0,6% e as amarelas 0,2% (Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025).²⁸

A misoginia também produz outras violências, como o alto número de estupros (mais de 83 mil casos em 2024) e o seu crescimento contínuo desde 2020 (Mapa da Segurança Pública 2025).²⁹ Mais recentemente, outro caso chocou a sociedade: na cidade de Itumbiara (GO), um pai matou seus dois filhos, por não aceitar o fim do relacionamento. O caso do homem, que cometeu suicídio após o crime, se enquadra no conceito de violência vicária, que também **não é incomum** em nossa sociedade. Há, ainda, a violência política de gênero, prevista na Lei nº 14.192/2021, que tende a se intensificar nas Eleições 2026, sem a regulamentação das redes sociais e com o uso da inteligência artificial.

Em que pese esse cenário extremamente violento, é importante assinalar que o governo do presidente Lula vem implementando, desde o seu início, em 2023, diversas políticas públicas que impactam positivamente a vida das mulheres, como a retomada de políticas sociais como o Programa Bolsa Família, o Vale-Gás, a Farmácia Popular, a desoneração da cesta básica, o *cashback* e a isenção do imposto de renda para salários até R\$ 5 mil mensais, além do reinício de outras políticas de assistência social, saúde e segurança alimentar e nutricional.

No entanto, o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) vigente impede que tais políticas superem o passivo gerado pelo desmonte total efetuado pelo governo anterior. A limitação de gastos primários, imposta pelo NAF, acarreta que os investimentos nas políticas citadas sempre fiquem aquém do necessário para, de fato, promover o bem-estar e a dignidade das mulheres e das famílias brasileiras, sobretudo porque são, em sua maioria, compostos por despesas discricionárias.

Na saúde, por exemplo, mesmo considerando-se o piso constitucionalmente estabelecido, existem despesas discricionárias que tendem a ser comprimidas pelo NAF. De acordo com um relatório da Instituição Fiscal Independente (IFI), a necessidade de financiamento federal do sistema de saúde deve crescer em ritmo superior ao do espaço fiscal disponível. No horizonte de 2025 a 2034, a necessidade de recursos tende a aumentar, em média, cerca de 3,9% ao ano em termos reais, enquanto o regime fiscal estabelece para a despesa primária total da União um limite máximo de expansão de 2,5% ao ano, o que tende a aprofundar o quadro já persistente de subfinanciamento da área.

28 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025**. São Paulo (SP), 2025, pág. 156. Disponível em: <<https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2025.pdf>>.

29 BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. **Mapa da Segurança Pública 2025: Ano-base 2024**. Brasília (DF), 2025, pág. 145-146. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/dados-nacionais-de-seguranca-publica-mapa/mapa-da-seguranca-publica-2025_.pdf>.

No planejamento do governo Lula, expresso pelo PPA 2024-2027, as mulheres são parte de uma Agenda Transversal, que – segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) – investiu, em 2025, R\$ 8,87 bilhões em políticas públicas voltadas para o referido público. De acordo com o [Relatório Agenda Transversal Mulheres 2025](#):

A Agenda Transversal Mulheres está associada a 45 programas finalísticos, 85 objetivos específicos, previstos na camada legal, além de 191 entregas e 75 medidas institucionais e normativas, previstas na camada gerencial. Já na LOA 2024, a Agenda Transversal Mulheres pode ser associada a 121 ações orçamentárias (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 2025).³⁰

De acordo com o [relatório do governo](#), referente ao ano de 2024, os dados captados pelo monitoramento do PPA 2024-2027 (ano-base 2024) evidenciam que 69% dos objetivos específicos e 53% das entregas referentes à Agenda Transversal Mulheres registraram um percentual de alcance de suas metas superior a 100%.³¹

De fato, tais investimentos se fazem sentir na prática, por exemplo, com a saída do Brasil em 2025 do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU). Porém, no que diz respeito aos feminicídios, o Governo Federal ainda terá que realizar muitos investimentos, não só pelo Ministério das Mulheres, mas também em áreas como educação, justiça, infraestrutura nas periferias, segurança pública e proteção territorial (de modo a amparar mulheres indígenas e quilombolas), para que os índices realmente retrocedam. Faz-se necessária, ainda, a atuação dos Três Poderes na regulamentação das redes sociais, para evitar a captura de jovens pelos discursos misóginos, que se materializam, na prática, com muita violência contra meninas e mulheres.

30 BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Secretaria Nacional de Planejamento (Seplan). **Relatório Agenda Transversal Mulheres 2025: A Mulher no Orçamento**. Ano-base 2024. Brasília (DF), 2025, pág. 15. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/2025_05_05_1908_mulheres.pdf>.

31 As metas do PPA são físicas, e não financeiras. Assim, é possível superar a meta durante a implementação das políticas públicas. O prazo para publicação do relatório referente a 2025 é 30 de março; portanto, até o fechamento deste balanço, não foi possível acessar os dados do exercício anterior.

8.2. O que estamos analisando neste capítulo?

Todas as políticas públicas impactam a vida das mulheres, sejam elas políticas sociais, socioambientais, econômicas ou mesmo de **geração e consumo de energia**. Elas representam um pouco mais da metade da população e são as mais afetadas pelas desigualdades: recebem menores salários, comprometem mais tempo do que os homens com o trabalho do cuidado (da casa, dos filhos, dos idosos, dos doentes) e, nas camadas mais pobres da sociedade, têm menos acesso aos serviços de cidadania, como saneamento, alimentação e saúde.

Este capítulo não irá analisar todas as políticas públicas que impactam a vida das mulheres no Brasil. O recorte efetuado compreende o orçamento do Ministério das Mulheres e as ações orçamentárias que possuem o marcador *mulher* em sua descrição.

Assim, neste capítulo, será apresentado o detalhamento da execução orçamentária e financeira dos três novos programas do Ministério das Mulheres. Também apresentaremos a execução dos recursos de ações orçamentárias – do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) – que possuem marcadores de gênero.

Outras políticas públicas que impactam as mulheres, como o Programa Bolsa Família e as políticas de saúde e de assistência social, não serão objeto de análise do presente balanço, pois estamos considerando somente aquelas medidas que nomeiam explicitamente as mulheres em sua programação orçamentária.

8.3. Balanço dos gastos federais em 2025

8.3.1. Ministério das Mulheres

Os programas criados no PPA 2024-2027 para implementação pelo Ministério das Mulheres seguem as diretrizes do programa “Mulher, Viver sem Violência” (Decreto nº 1.431, de 8 de março de 2023). Além disso, estão sob o guarda-chuva das ações do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios (PNPF) (Decreto nº 11.640, de 16 de agosto de 2023):

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

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

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

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

e dos centros de referência da mulher brasileira. De 2023 a 2025, foram inauguradas casas em Salvador (BA), Ananindeua (PA), Teresina (PI) e Palmas (TO). Em 2026, existe a expectativa de inauguração das seguintes unidades: Aracaju (SE) (março), Macapá (AP) (março), Vila Velha (ES) (abril), Belo Horizonte (BH) (junho), Rio Branco (AC) (julho) e Goiânia (GO) (dezembro).³²

Em nosso relatório anterior, apontamos os avanços da nova estrutura programática do PPA 2024-2027 também em relação às agendas prioritárias e transversais nas quais as mulheres são um público-alvo. Também ressaltamos a importância da criação de instrumentos de monitoramento abertos ao público, como o **Painel** de Monitoramento das Casas e dos Centros de Referência da Mulher Brasileira.

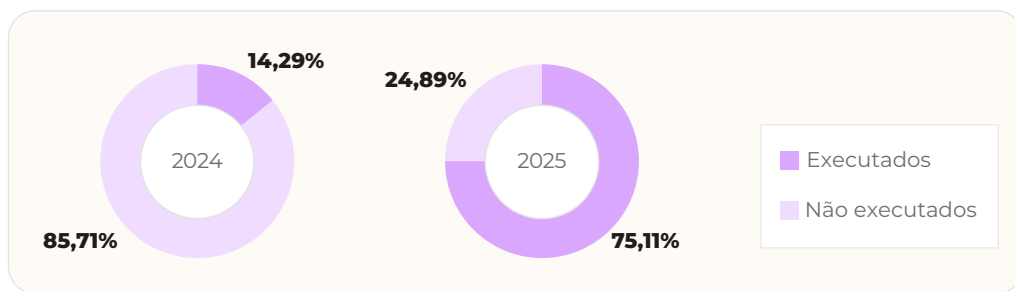
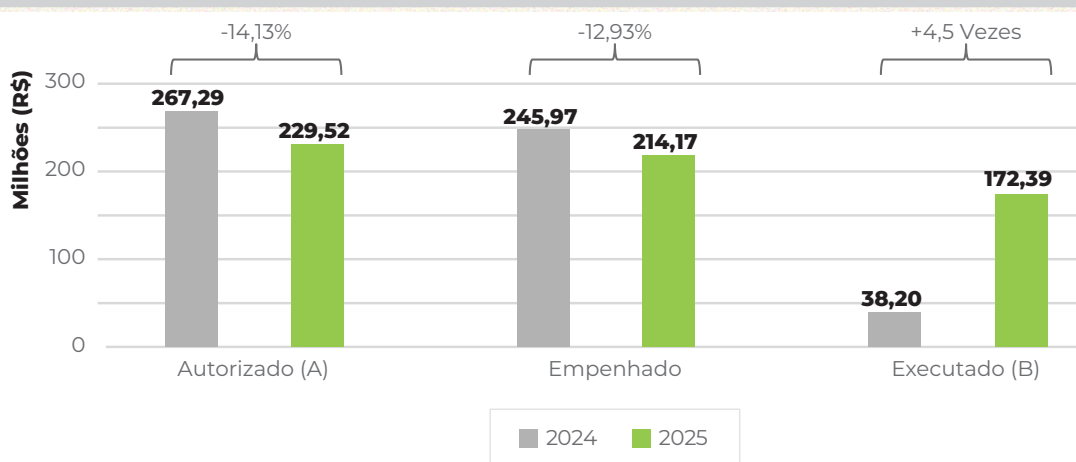
Ainda no ano passado, recomendamos que fosse prioridade o fortalecimento da rede de proteção às mulheres vítimas de violência nos municípios, assim como o monitoramento dos resultados dos investimentos realizados no âmbito do Pacto Federativo, a fim de reduzir os índices atuais de violência.

Em 2024, a execução financeira dos novos programas do Ministério das Mulheres foi de apenas 14,29%, o que revelou que os serviços não teriam ainda se concretizado nos territórios onde vivem as mulheres. Porém, naquele ano, o empenho chegou a 92%, ou seja, o orçamento foi quase totalmente comprometido com contratos para a execução desses serviços na ponta.

Em 2025, os recursos alocados foram razoavelmente bem executados (75,11%), o que sinaliza um significativo avanço da concretização das políticas nos territórios em relação ao ano anterior, mas as verbas continuam insuficientes diante do tamanho do problema.

³² Dados enviados pelo Ministério das Mulheres, por meio de pedido efetuado pelo Inesc em janeiro de 2026 pela via da Lei de Acesso à Informação (LAI).

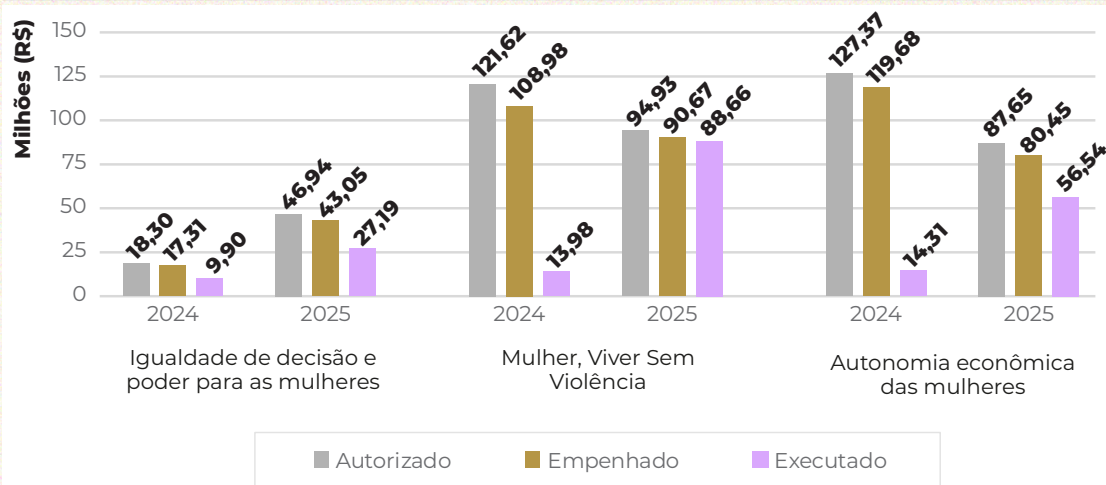
GRÁFICO 48 Execução do orçamento do Ministério das Mulheres, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

A **gráfico 49** apresenta os dados da execução, por programa, para o biênio 2024-2025. O destaque vai para o programa 5662 (Mulher, Viver sem Violência), que saltou de uma execução financeira de R\$ 13,98 milhões em 2024 para R\$ 88,65 milhões em 2025.

GRÁFICO 49 Execução do orçamento do Ministério das Mulheres, por programa orçamentário, em milhões de reais (2024-2025)

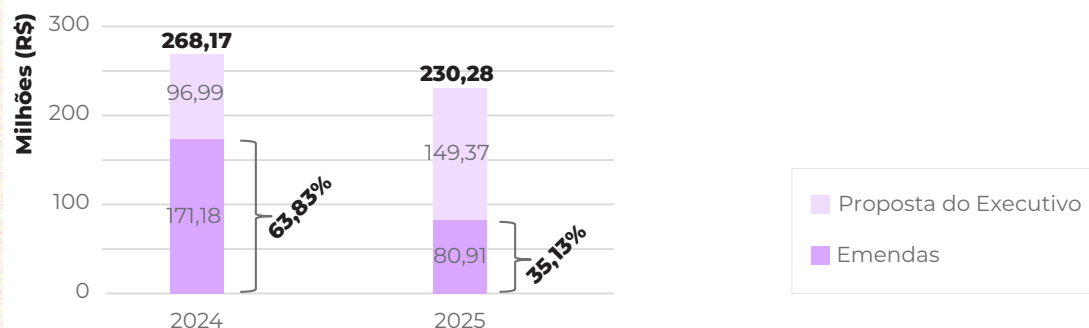


Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

É sabido que o orçamento público foi reconfigurado nos últimos anos, sendo que uma parte expressiva dos recursos está sendo apropriada pelo Congresso Nacional, por meio de emendas parlamentares. O volume de emendas disparou nos últimos anos, enfraquecendo a capacidade do Poder Executivo de planejar o gasto público, ao passo que medidas como o Teto de Gastos e o Novo Arcabouço Fiscal tendem a cortar recursos de políticas sociais.

Em 2024, o recurso das emendas parlamentares representou 64% dos recursos aprovados para os três novos programas do PPA 2024-2027 de responsabilidade do Ministério das Mulheres, enquanto que, em 2025, essa porcentagem caiu para 35,13%, conforme mostra o **gráfico 50**. Por um lado, a queda representa uma boa notícia, pois revela uma redução da dependência do Ministério das Mulheres desses recursos, advindos pela via das emendas. Por outro lado, em um cenário de aumento da violência contra as mulheres, é importante que os parlamentares se comprometam com emendas para o Ministério das Mulheres, desde que observem o desenho das políticas públicas elaborado pelas gestoras e consolidado no PPA 2024-2027, pois o planejamento é fundamental para a efetividade e a eficácia dos programas.

GRÁFICO 50 Porcentagem de emendas no orçamento do Ministério das Mulheres: programas 5661, 5662 e 5663, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

8.3.2. Orçamentos sensíveis ao gênero

Os orçamentos sensíveis ao gênero consistem em trazer a questão das desigualdades entre mulheres e homens para o planejamento e a gestão das políticas públicas de forma integral.

Medidas macroeconômicas que afetam diretamente as mulheres pouco levam em consideração os impactos diferenciados de gênero. Um exemplo disso refere-se às injustiças fiscais, que penalizam mais as mulheres, principalmente as negras, para cuja solução é necessário elaborar uma reforma tributária sensível ao gênero. Nas políticas públicas, pensar o impacto na vida das mulheres deve ser uma prerrogativa, se o Estado pretende promover a equidade.

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

8.3.2.1. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) teve na LOA 2024 uma dotação inicial no valor de R\$ 49,18 milhões, decorrente do Fundo de Segurança Pública, para a ação orçamentária 00UZ (“Implementação de iniciativas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres”), mas o recurso autorizado foi reduzido para R\$ 15,31 milhões. Destes, R\$ 13,81 milhões foram empenhados, sendo que a execução financeira foi de apenas R\$ 8,8 milhões, o que corresponde a pouco mais da metade do autorizado. Os recursos foram alocados no plano orçamentário (PO) 0001: “Construção e ampliação de espaços voltados ao atendimento de mulheres vítimas de violência”.

Em 2025, novamente, houve uma dotação inicial alta, de R\$ 57,48 milhões, mas apenas R\$ 5,68 milhões foram autorizados e R\$ 5,62 milhões contaram com execução financeira (PG + RPP). É fundamental que o MJSP apresente uma justificativa para um orçamento tão reduzido e busque, de fato, aumentá-lo, já que se trata de uma iniciativa que faria diferença no enfrentamento dos feminicídios nos territórios, onde a política acontece de fato.

Além disso, o MJSP também contava, em 2024 e 2025, com recursos para o programa Antes que Aconteça (ação 2F07 - “Antes que Aconteça - Apoio e estruturação de políticas de autonomia, segurança, treinamento, inovação, pesquisa, desenvolvimento e capacitação e defesa feminina, prevenção, conscientização e combate à violência contra a mulher”). Trata-se de um programa que nasceu em 2023 com um [anúncio na imprensa](#) de R\$ 315 milhões para o ano seguinte.

Em 2024, o programa teve R\$ 128,80 milhões em recursos autorizados, sendo que R\$ 112,24 milhões vieram de emendas e R\$ 16,56 milhões se originaram do orçamento do Executivo. Embora a totalidade dos recursos tenha sido empenhada, nada foi executado. Em 2025, foram autorizados apenas R\$ 1,71 milhão para o mesmo programa, o que significa uma redução gigantesca de **98,67%** em relação ao autorizado no ano anterior. Porém, o programa apresentou uma execução alta, devido aos restos a pagar do ano anterior, no valor de R\$ 52,03 milhões.

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

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

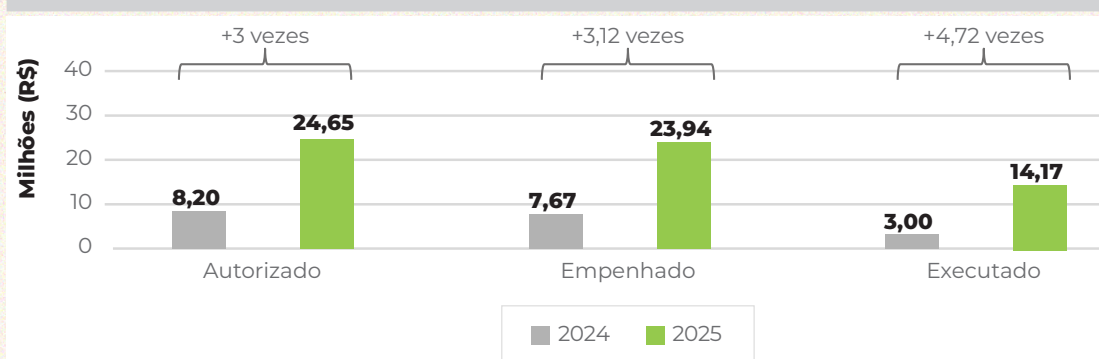
A Política Nacional de Cuidados (PNC) é recente e central para a superação de desigualdades entre mulheres e homens, assim como para a valorização do trabalho do cuidado no Brasil, que é feito majoritariamente por mulheres (sobretudo, pelas negras). Em 2023, o MDS, juntamente com o Ministério das Mulheres, elaborou um marco conceitual para a referida política, que passou por diversas consultas públicas.

Em 2024, o governo atuou para a aprovação da Lei nº 15.069/2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados. Além disso, foram realizadas outras atividades de diálogo com a sociedade civil organizada para o levantamento de informações sobre o plano nacional, que deverá trazer a materialização das diretrizes presentes no marco conceitual e na lei recentemente aprovada, a exemplo da governança e do orçamento para a sua implementação.

Em 2025, o Plano Nacional de Cuidados foi lançado como uma política transversal, que explicita as entregas e o público-alvo a ser impactado. **De acordo com o Governo Federal, o investimento até 2027 será de R\$ 24,9 bilhões, envolvendo 5 eixos, 6 públicos e 79 ações.** Também foi instalado o Comitê Estratégico da PNC, com a participação de organizações da sociedade civil, espaço que terá como missão aperfeiçoar os mecanismos de governança e o monitoramento dos resultados da política.

As atividades de estruturação dessa política pública foram financiadas pela ação 21FQ (“Apoio à formulação e gestão da Política Nacional de Cuidados”), que, em 2025, contou com R\$ 24,65 milhões em recursos autorizados, com um empenho quase total de R\$ 23,94 milhões e execução de R\$ 14,17 milhões. Foi um incremento considerável em relação a 2024, quando – dos R\$ 8,2 milhões autorizados – R\$ 7,67 milhões foram empenhados e R\$ 3 milhões foram pagos.

GRÁFICO 51 Execução da ação de apoio à formulação e gestão da Política Nacional de Cuidados (21FQ), em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

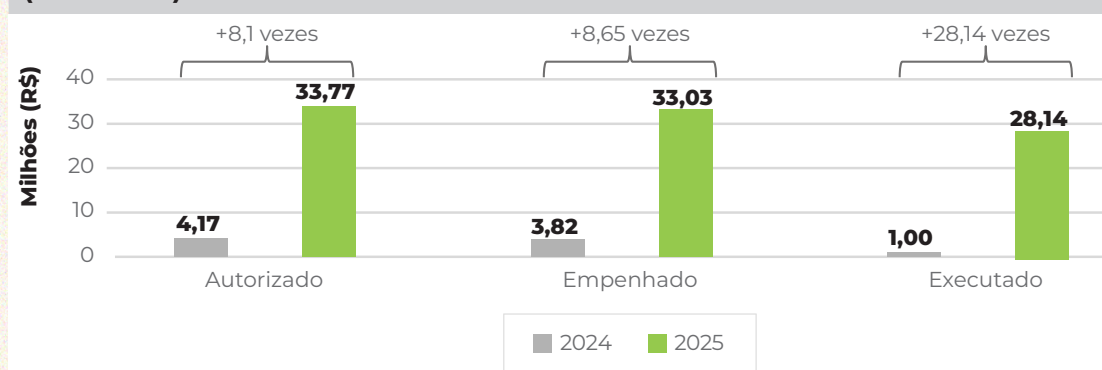
A partir de 2026, o desafio será o de criar uma metodologia de monitoramento do orçamento em relação ao que está previsto nas entregas e metas do plano até 2027.

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

O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) aportou recursos etiquetados para mulheres por meio da ação 210W (“Apoio à organização econômica e à promoção da cidadania e ao bem viver das mulheres rurais”), que, em 2025, alcançou um aumento considerável em relação a 2024: foram R\$ 33,77 milhões de recursos autorizados, com um excelente empenho de R\$ 33,03 milhões, além de execução de R\$ 28,14 milhões.

Em 2024, a mesma ação teve somente R\$ 4,17 milhões autorizados, o que equivale a um recurso irrisório, considerando-se o tamanho do desafio de promover os direitos das mulheres rurais, assentadas, acampadas, quilombolas e pertencentes a povos e comunidades tradicionais. Do referido valor, R\$ 3,82 milhões foram empenhados e somente R\$ 1 milhão foi pago.

GRÁFICO 52 Execução da ação de apoio à organização econômica e à promoção da cidadania e ao bem viver das mulheres rurais (210W), em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de fevereiro de 2026.

Em nosso [relatório anterior](#), recomendamos que a referida ação tivesse uma alocação de recursos progressivamente ampliada nos orçamentos ano a ano, o que de fato aconteceu, apesar de ainda ser insuficiente para as demandas concretas.

8.4. De olho em 2026

Para 2026, os programas do Ministério das Mulheres têm R\$ 303,82 milhões de recursos autorizados, ou seja, um aumento de 32,37% em relação a 2025, cuja distribuição foi feita da seguinte forma:

- **5661:** Igualdade de decisão e poder para as mulheres: R\$ 41,51 milhões.
- **5662:** Mulher, Viver sem Violência: R\$ 170,42 milhões.
- **5663:** Autonomia econômica das mulheres: R\$ 91,88 milhões.

O MJSP alocou R\$ 24,07 milhões para 2026 (com dotação inicial e recurso autorizado), o que representa um aumento de mais de quatro vezes em relação aos parcos R\$ 5,68 milhões autorizados em 2025. De acordo com o próprio MJSP, uma Casa da Mulher Brasileira teria um custo de construção em torno de R\$ 20 milhões.

Ainda em relação ao MJSP, o programa Antes que Aconteça (ação 2F07) conta com recursos autorizados de R\$ 74,45 milhões para 2026, mas desta vez a maioria dos recursos advém do orçamento do Executivo (R\$ 67,38 milhões), e não de emendas, como ocorreu na implementação em 2024 e 2025. Além disso, o Senado Federal aprovou o PL nº 6.674/2025, no último dia 10 de março, que transforma em lei o programa Antes que Aconteça: falta, agora, a apreciação da Câmara dos Deputados.

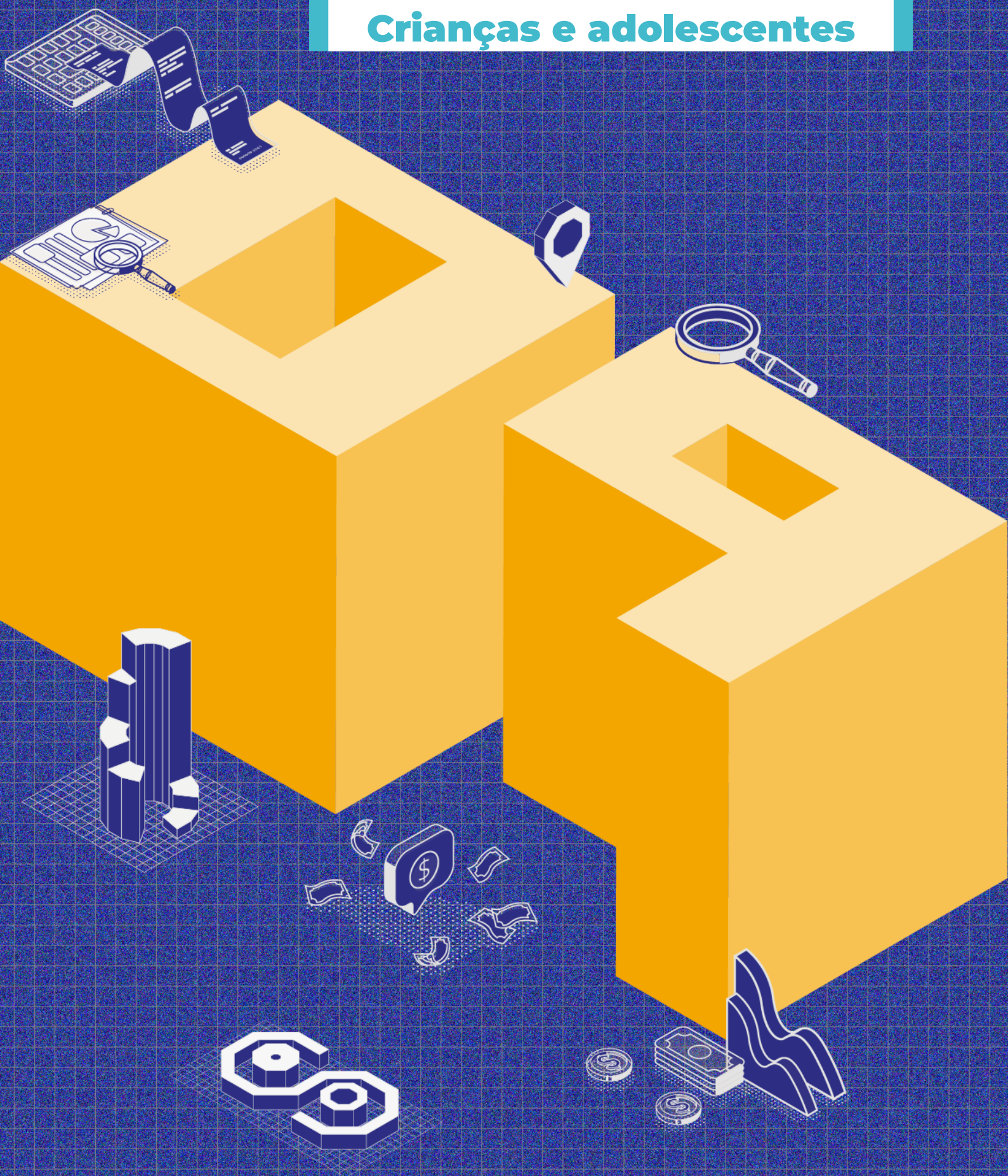
O MDS contará com R\$ 30,17 milhões para a continuidade da implementação do Plano Nacional de Cuidados, o que significa um discreto aumento em relação a 2025, quando foram autorizados R\$ 24,65 milhões.

Por fim, o MDA apresenta R\$ 58,37 milhões em recursos autorizados para o apoio à organização econômica e a promoção da cidadania e do bem viver de mulheres rurais, o que equivale a um aumento de 72,85% em relação aos R\$ 33,77 milhões autorizados em 2025. É muito positivo que o MDA esteja progressivamente aumentando recursos fundamentais assim para as mulheres do campo.

Recomendações

- Deve haver uma atuação coordenada e integrada dos Três Poderes constituintes do Pacto Brasil de Enfrentamento ao Femicídio para a regulamentação das redes sociais.
- É necessário que haja o aumento dos recursos para a promoção da autonomia econômica para mulheres rurais, quilombolas e indígenas.
- É essencial a aceleração da implementação de equipamentos e serviços da rede de proteção às mulheres nos municípios.

Crianças e adolescentes



9.1. Panorama geral

A atual situação da infância e da adolescência no Brasil tem apresentado melhorias em alguns indicadores sociais, em comparação com os períodos de deliberado desmonte das políticas públicas (de 2016 a 2022). Como exemplos, constatamos a diminuição do número de pessoas em situação de fome, a redução dos índices de desnutrição entre crianças e o decréscimo da mortalidade infantil. Em grande medida, tais resultados estão associados à retomada dos investimentos em políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes, conforme o [Inesc](#) tem analisado nos últimos anos. No entanto, são avanços que ainda são considerados insuficientes para caracterizar uma garantia plena e integral de direitos, conforme o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Apesar da diminuição da fome e da pobreza no Brasil, tanto a população infantil quanto a população adolescente continuam afetadas pelo empobrecimento. Enquanto 23,1% da população brasileira estava em situação de pobreza e 3,5% estava em situação de extrema pobreza em 2024, entre pessoas de 0 a 14 anos os percentuais eram de 39,7% e 5,6%, respectivamente, conforme mostra o [relatório Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \(IBGE\)](#). É uma problemática que atinge mais a população negra (58%) do que a branca (30,2%), residentes da região Nordeste e moradores da área rural.

Até o momento, foi possível recompor políticas públicas anteriormente desfinanciadas, como o Programa Bolsa Família, a Rede de Atenção Materno-Infantil, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa Cisternas. Também foi possível avançar em medidas relevantes para a proteção integral da criança e do adolescente, como a implementação do Programa Pé-de-Meia, de apoio financeiro a estudantes do ensino médio. Além disso, constatamos a ampliação em mais de cinco vezes do investimento federal em educação infantil. Também citamos como avanço a aprovação da Lei nº 15.211/2025, que regula a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais. Por fim, mencionamos a incorporação da agenda da infância e da adolescência como tema transversal no Plano Plurianual (PPA), acompanhada de relatórios anuais de monitoramento.

Apesar dessas conquistas, ainda persistem desigualdades gritantes que mantêm grupos da população infantil e da população adolescente com acesso precário à proteção integral. A garantia efetiva dos direitos de todas as crianças e de todos os adolescentes e a erradicação das desigualdades exigem um esforço de maior escala, com priorização orçamentária e institucional por parte do Governo Federal, bem como dos estados e municípios, de maneira a considerar a natureza descentralizada das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência e as especificidades e diversidades desses públicos.

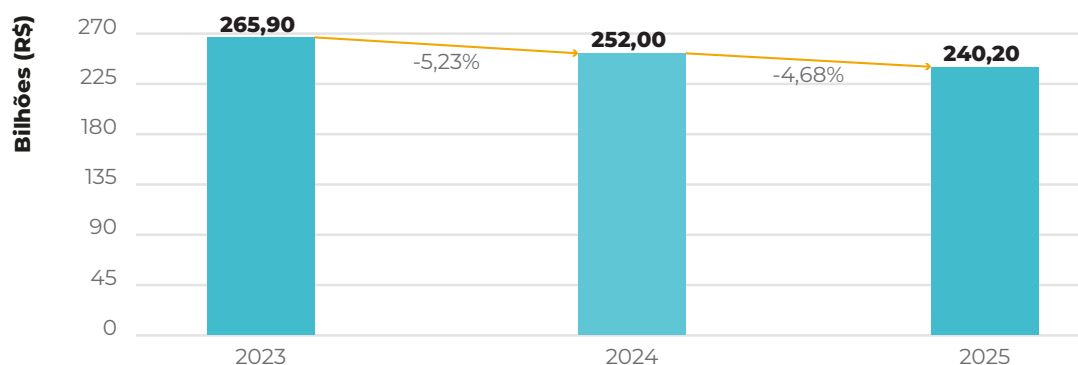
A análise da execução financeira de ações da União direcionadas a crianças e adolescentes em 2025 ainda não demonstra a prioridade necessária para alcançarmos indicadores qualitativos mais robustos.

9.2. Balanço dos gastos federais em 2025

Em termos reais,³³ o Governo Federal investiu menos em políticas públicas para crianças e adolescentes em 2025 do que em 2023 e 2024. De acordo com o **Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSCA)** – marcador orçamentário disponível no portal Siga Brasil, utilizado para identificar e monitorar despesas destinadas a esse público, com base em metodologia desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que reúne rubricas orçamentárias com direcionamento e/ou impacto sobre pessoas de 0 a 18 anos³⁴ (incluindo ações exclusivas e não exclusivas) –, foram executados R\$ 265,9 bilhões em 2023 (com valores corrigidos pelo IPCA³⁵ de janeiro de 2026). Em 2025, o montante executado totalizou R\$ 240,2 bilhões, o que corresponde a uma redução real de R\$ 25,7 bilhões, equivalente a 9,6%.

Em relação a 2024, a queda foi de R\$ 11,8 bilhões (ou 4,68%), pois foram executados naquele ano R\$ 252 bilhões. Os dados indicam que o investimento em políticas voltadas a crianças e adolescentes vem diminuindo desde o primeiro ano da atual gestão federal. Embora 2023 tenha superado o patamar registrado no governo anterior, o padrão de gasto não foi mantido nos anos seguintes.

GRÁFICO 53 Execução financeira do gasto social com crianças e adolescentes, em bilhões de reais (2023-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Em 2023, o mesmo gasto representou aproximadamente 5,11% da execução do Orçamento Geral da União. Em 2025, o percentual caiu para 4,37%, valor que está aquém das múltiplas necessidades da infância e da adolescência no país, **que representa ao menos 26,8%**

33 Com valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

34 Com valores ponderados nas ações não exclusivas para crianças e adolescentes, cuja referência muda, a depender da ação. Foram usados, por exemplo, dados do IBGE sobre a quantidade da população infantil e da população adolescente, além de dados do Censo Escolar e do Cadastro Único.

35 Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

do total da população brasileira. Além disso, em 2025, embora R\$ 250,6 bilhões³⁶ tenham sido autorizados para o atendimento de ambos os públicos (infantil e adolescente), R\$ 10,4 bilhões deixaram de ser executados, o que equivale a 4,2% do autorizado.

A queda no planejamento e na execução está associada, também, aos limites fiscais e aos cortes de gastos que restringem o crescimento das despesas sociais decorrentes do Novo Arcabouço Fiscal (NAF), em nome do superávit primário. A priorização do chamado “equilíbrio fiscal” tem se mostrado desproporcional frente às enormes necessidades de crianças e adolescentes – grupo que enfrenta elevados níveis de desigualdades sociais e que demanda maior acesso a políticas públicas.

9.2.1. Orçamento da assistência social para crianças e adolescentes

De acordo com relatórios do Ipea/Unicef e do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a maior parte das despesas federais voltadas a crianças e adolescentes tem se concentrado na área da assistência social. Portanto, o órgão do Governo Federal que mais executou recursos destinados a esse público foi o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Em 2025, segundo a metodologia de Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSCA), do Ipea/Unicef, disponível no Siga Brasil, os valores pagos – incluindo restos a pagar – pelo MDS relacionados a políticas para crianças e adolescentes representaram 50,7% do total das despesas com esse público, o que corresponde a R\$ 121,8 bilhões. Desse montante, R\$ 108,1 bilhões referem-se à ação orçamentária 8442 (transferência direta e condicionada de renda às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família). Isso significa que aproximadamente 45% do total das despesas federais com crianças e adolescentes correspondeu ao Programa Bolsa Família (PBF).

A alocação de recursos em transferências de renda tem impacto imediato e relevante na vida de meninas e meninos que vivem em um país marcado por elevada concentração de renda. O Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) garantem acesso à alimentação e asseguram o direito à sobrevivência, contribuindo para retirar milhares de crianças e adolescentes da fome e da extrema pobreza. O BPC representou 4,32% do total do GSCA.

No entanto, políticas de transferência de renda, embora essenciais para a proteção social e para a redução imediata das privações, não são suficientes, isoladamente, para promover o desenvolvimento integral e a emancipação de crianças e adolescentes. O enfrentamento

³⁶ Valores ponderados.

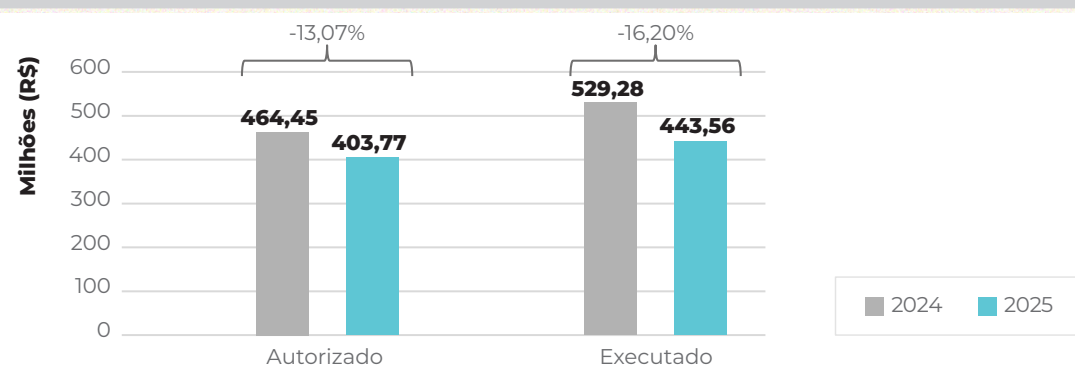
das desigualdades estruturais exige investimentos articulados e contínuos em educação, saúde, assistência social, cultura, proteção contra violências e outras políticas públicas que assegurem direitos e ampliem oportunidades ao longo do ciclo de vida.

9.2.1.1. Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz

Ainda no campo da assistência social, destaca-se a ação orçamentária 217M – Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz (PCF) –, que, em 2025, apresentou redução tanto na alocação quanto na execução orçamentária em relação a 2024. Em 2025, conforme visualizamos no **gráfico 54**, foram autorizados R\$ 403,77 milhões, o que representa uma redução de R\$ 60,68 milhões em relação ao montante autorizado em 2024, o equivalente a uma queda de 13%. Já a execução (valores pagos + restos a pagar pagos) foi reduzida em 16,2%, de R\$ 529,28 milhões em 2024 para R\$ 443,56 em 2025, uma diferença de R\$ 85,72 milhões.

Por outro lado, em ambos os anos, os valores pagos superaram os valores autorizados – em R\$ 64,83 milhões em 2024 e em R\$ 39,79 milhões em 2025 –, devido ao pagamento de despesas referentes tanto ao exercício corrente quanto a anos anteriores, por meio da quitação de restos a pagar.

GRÁFICO 54 Execução financeira da ação 217M – Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz (PCF), em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

Desde 2023, o Programa Criança Feliz (PCF) vem sendo reestruturado e, a partir de 2026, passou a integrar definitivamente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um serviço permanente, regulamentado pela Resolução nº 30/2025 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), sob a denominação de Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Gestantes e Crianças de 0 a 6 Anos (SPSBD-GC).

A incorporação ao SUAS representa um avanço importante, uma vez que confere maior estabilidade normativa, previsibilidade de financiamento e integração à rede de proteção social básica. No entanto, para que o serviço produza resultados significativos e se traduza

no acesso concreto das crianças e de suas famílias às políticas públicas, é fundamental realizar a avaliação sistemática e o planejamento estratégico das ações desenvolvidas até o momento. É um processo que deve considerar a qualidade da implementação, a cobertura, a articulação intersetorial e os resultados alcançados, de modo a assegurar que os recursos públicos estejam sendo aplicados com eficiência e equidade.

9.2.1.2. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), que também é de responsabilidade do MDS, ganhou um suporte financeiro importante do Governo Federal em 2025. Depois de quatro anos sem financiamento substancial do programa por parte da União, os municípios contaram com transferências de recursos, que somaram R\$ 21,5 milhões, para fortalecer as ações do Peti, o que significou 95,5% do que foi autorizado, no valor de R\$ 22,5 milhões. É um investimento que pode gerar bons resultados, considerando-se que, em 2024, o Brasil fechou o ano com um aumento de 34 mil crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, o que afetou mais os adolescentes negros e empobrecidos.

9.2.2. Direitos humanos e enfrentamento das violências

A Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) integra o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e gerencia o único programa do Plano Plurianual (PPA) direcionado exclusivamente a crianças e adolescentes. Contudo, os recursos disponíveis são poucos. Ainda assim, a SNDCA possui um papel central na articulação interministerial e no fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), sendo estratégica para a coordenação de políticas públicas voltadas à prevenção e ao enfrentamento das violências.

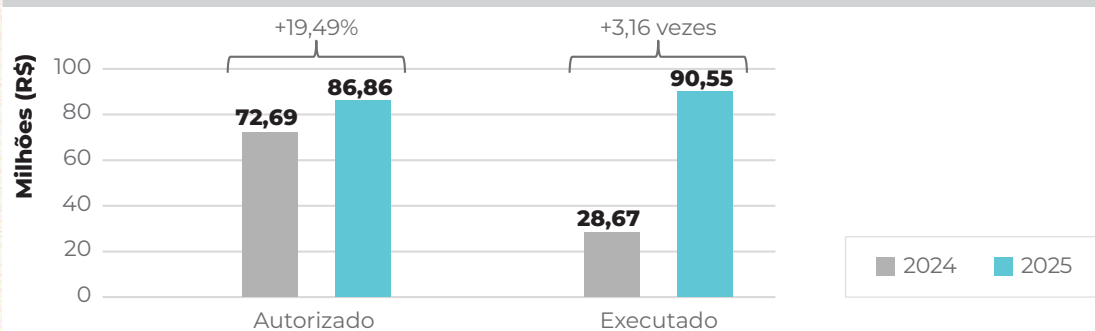
O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), órgão de grande relevância para a agenda da infância e da adolescência e também vinculado ao MDHC, sofreu retaliações após aprovar a Resolução nº 258/2024, publicada em janeiro de 2025. A resolução estabelece diretrizes para garantir proteção integral, não revitimização e atendimento humanizado a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, incluindo orientações para o acesso ao aborto legal nos casos previstos em lei.

A controvérsia pública e política em torno da resolução evidencia que ainda não há consenso social sobre o que se entende por proteção – especialmente quando se trata de crianças e adolescentes –, o que reforça a importância de uma política de prevenção e proteção às violências fortalecida e priorizada no orçamento público.

Em 2025, o programa 5816 (promoção e proteção integral dos direitos humanos de crianças e adolescentes com absoluta prioridade) –, que agrega ações de enfrentamento das violências, de formação do SGDCA e de apoio ao sistema socioeducativo, dentre outras – apresentou uma execução muito mais robusta do que em 2024. Enquanto, em 2024, o MDHC não executou nem metade dos recursos disponíveis, em 2025 foram pagos R\$ 90,55 milhões, valor R\$ 3,69 milhões superior ao autorizado (R\$ 86,86 milhões) para aquele ano, conforme foi demonstrado no **gráfico 55**.

Dos valores pagos, R\$ 30,7 milhões corresponderam a restos a pagar de anos anteriores. Cabe destacar ainda que, do total autorizado em 2025, 15,76% eram recursos oriundos de emendas parlamentares, montante R\$ 2 milhões superior ao registrado em 2024.

GRÁFICO 55 Execução financeira do programa 5816 (promoção e proteção integral dos direitos humanos de crianças e adolescentes com absoluta prioridade), em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

9.2.2.1. Ação de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes

Dentro do programa 5816, chama a atenção o plano orçamentário de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, que apresentou redução nos valores autorizados em 2025 em comparação com 2024. Além disso, a execução tem sido marcada por morosidade, o que pode contribuir para a diminuição dos recursos disponíveis nos anos subsequentes.

Como se observa na **tabela 10**, tanto em 2024 quanto em 2025 não houve o pagamento de despesas referentes ao exercício corrente. Em 2024, nada foi pago, pois houve apenas empenho. Em 2025, foram pagos R\$ 390,4 mil exclusivamente na forma de restos a pagar. Trata-se de um valor que foi direcionado, por meio de transferência, ao Estado de Roraima para despesas de capital, podendo estar relacionado ao apoio à construção do Centro de Atendimento Integrado a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, conforme o previsto nas metas do PPA 2024-2027.

Os valores empenhados em 2025 (R\$ 954,5 mil) também foram destinados a despesas de capital e direcionados para Alagoas, Minas Gerais e Paraíba.

TABELA 10 Execução orçamentária e financeira do plano orçamentário de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, em milhões de reais (2024-2025)

Ano	Autorizados	Empenhados	Pagos	RP pagos	Pagos + RP pagos
2024	1,46	1,33	0,00	0,00	0,00
2025	0,99	0,96	0,00	0,39	0,39

Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

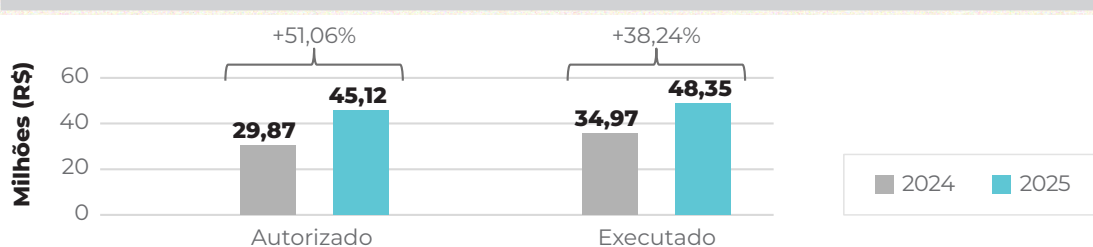
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

9.2.2.2. Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

Na contramão da ação anterior, o plano orçamentário relacionado ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) recebeu um suporte financeiro significativamente maior em 2025 (R\$ 45,12 milhões) do que em 2024 (R\$ 29,87 milhões), o que representa um aumento de 51,06%, conforme foi demonstrado no **gráfico 56**. A execução financeira (incluindo de restos a pagar) também foi superior em R\$ 13,4 milhões.

As variações no orçamento do PPCAAM evidenciam a **fragilidade do programa como política pública, uma vez que não se trata de uma política regulamentada por lei**, mas sim de um programa instituído por decreto, o que dificulta a estabilidade e continuidade do financiamento. Tal fragilidade é reforçada pelos valores previstos para 2026, que são inferiores aos autorizados em 2024.

GRÁFICO 56 Execução financeira do plano orçamentário de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

O PPCAAM é um programa de grande relevância, sendo considerado um dos poucos voltados prioritariamente a adolescentes e com foco na prevenção de violências letais. Isso se justifica porque, entre o público infantil e o público adolescente, os adolescentes são os mais atingidos por mortes violentas intencionais (MVI). **De acordo com o Anuário Brasileiro**

de Segurança Pública 2025, a faixa etária de 15 a 19 anos concentra 91% das vítimas. No total, entre 2021 e 2023, foram registradas 15.101 mortes de crianças e adolescentes.

O Anuário também aponta que, embora o número de MVI tenha diminuído 5,4% no país em 2024 em comparação com 2023, na faixa etária de 12 a 17 anos, houve um aumento de 4,2%. Soma-se a isso o crescimento de violências não letais, como abandono, violência física e violência sexual, o que evidencia que ainda estamos distantes de superar uma cultura de objetificação e desvalorização das infâncias e adolescências.

Os dados também evidenciam desigualdades regionais e raciais: os mais atingidos são adolescentes negros e moradores das regiões Norte e Nordeste. Em 2025, de acordo com o Siga Brasil, cinco estados da região Norte não receberam apoio do Governo Federal para a execução do PPCAAM: Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins. Dentre eles, o Acre foi o estado que apresentou a maior taxa³⁷ de MVI de crianças e adolescentes em 2024 (5,4). No conjunto das unidades da Federação (UF), o Amapá registrou a maior taxa (13,6) e foi a segunda unidade federativa que recebeu maior apoio do Governo Federal.

Seguem-se ao Amapá estados do Nordeste: Bahia (12,2), Ceará (10,6), Alagoas (8,3) e Pernambuco (8,2). Todos receberam recursos federais para execução do PPCAAM. Ainda assim, chama a atenção que os valores destinados a Alagoas (R\$ 543 mil) foram muito inferiores aos direcionados às unidades federativas com taxas semelhantes, que receberam mais de R\$ 2 milhões. Outros três estados do Nordeste não foram contemplados: Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

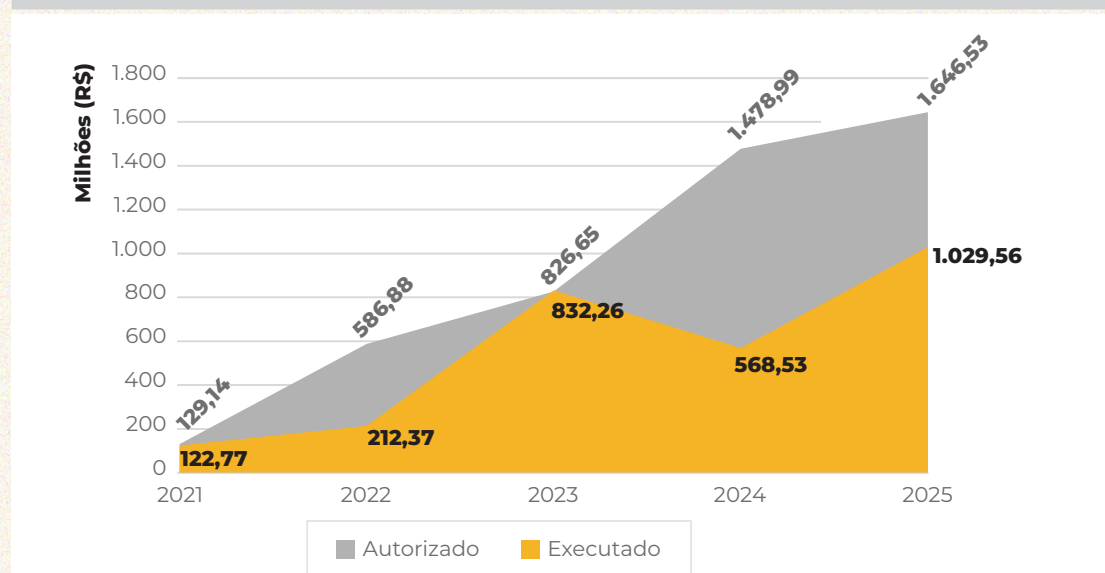
Fortalecer o PPCAAM é essencial para a proteção de adolescentes e para a prevenção de violências letais. No entanto, também é urgente priorizar políticas públicas universais e estruturantes que promovam direitos e previnam violências. Não é razoável que crianças e adolescentes tenham que deixar seus territórios e suas famílias em busca de proteção somente após receber uma ameaça concreta. É necessário ampliar investimentos em políticas de cultura, educação, esporte e convivência comunitária, de maneira que contribuam para formar uma cultura baseada no diálogo, na construção coletiva e na promoção dos direitos humanos.

37 Taxa por 100 mil habitantes da respectiva faixa etária.

9.2.3. Educação

A análise do orçamento para a educação – que afeta majoritariamente crianças e adolescentes – é apresentada em capítulo específico. Ainda assim, é importante destacar, desde 2023, a retomada do financiamento federal voltado à construção e à manutenção de creches e pré-escolas. Em 2021, o Governo Federal autorizou apenas R\$ 129 milhões para o apoio aos municípios, enquanto em 2025 o valor autorizado foi de R\$ 1,65 bilhão – ou seja, 12,4 vezes mais recursos do que há quatro anos. Em relação a 2024 (R\$ 1,48 bilhão), o valor de 2025 representou um aumento real de 11,3%, conforme podemos verificar no **gráfico 57**.

GRÁFICO 57 Execução financeira dos planos orçamentários relacionados à subfunção educação infantil do Governo Federal, em milhões de reais (2021-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

O investimento escasso no período de 2017 a 2022, sobretudo, dificultou avanços no aumento de vagas em creches. Contudo, a retomada do apoio federal mais robusto, mesmo que a educação infantil não seja sua responsabilidade direta, já tem produzido resultados, embora ainda estejamos distantes do ideal, considerando a demanda atual.

Em 2024, pela primeira vez, o percentual de crianças negras em creches (40,2%) superou o de crianças brancas (38,3%). No entanto, entre crianças negras, indígenas e mais pobres, o acesso segue significativamente menor do que entre crianças brancas e mais ricas. Enquanto 20% das crianças pretas, 23% das pardas e 26% das indígenas estão fora da creche, entre as crianças brancas, 17% não estão matriculadas.

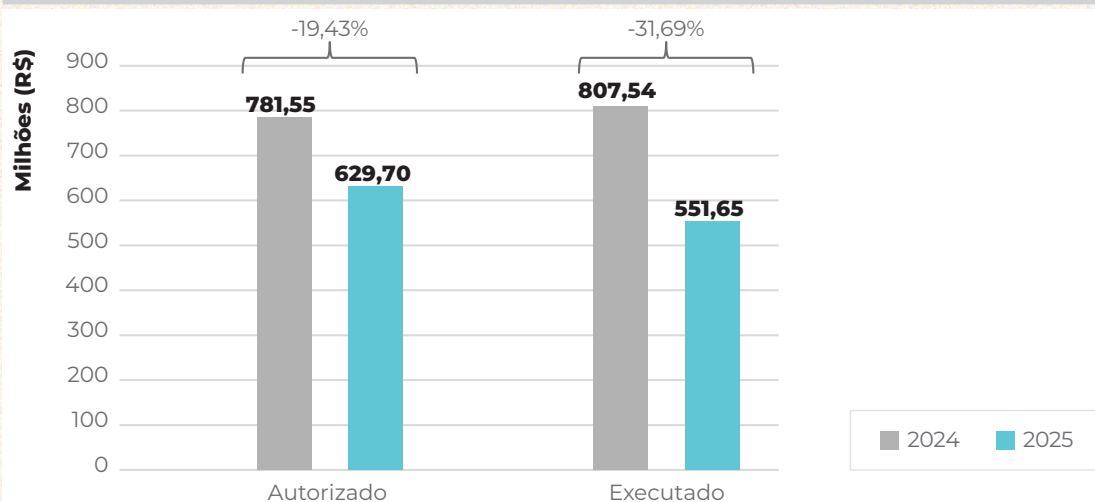
De acordo com um estudo da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 56% das crianças do quintil mais rico da população frequentavam creche em 2023, enquanto no quintil

mais pobre o percentual era de 31,3%. Em relação ao acesso à pré-escola – cuja universalização é meta do Plano Nacional de Educação (PNE) –, 90,8% das crianças de 4 e 5 anos pertencentes aos 20% mais pobres frequentavam a pré-escola. Já no quintil mais rico, o percentual foi de 98,3% em 2023. A política de educação infantil, portanto, precisa dialogar com essas desigualdades para planejar ações capazes de enfrentá-las.

Vale ressaltar também que o Governo Federal atual aprovou uma política nacional de alfabetização (o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada) e destinou valores relevantes para a sua implementação. No entanto, em 2025, a rubrica perdeu recursos em comparação com 2024, sendo que o autorizado para 2026 foi ainda menos promissor. O **gráfico 58** evidencia uma queda de 19,4% na dotação autorizada e de 31,7% na execução financeira.

Trata-se de uma redução que pode estar associada ao processo de reestruturação do programa, que passou de decreto presidencial em 2023 para uma política permanente, via lei federal, em 2025 (Lei nº 15.247/2025). Além disso, como uma parte relevante dos recursos se dá por transferências aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, a morosidade na execução por parte dos entes subnacionais pode acarretar a redução de dotações nos exercícios seguintes. Por fim, é possível que a contenção de gastos para o cumprimento de metas fiscais também influencie esse comportamento.

GRÁFICO 58 Execução financeira dos planos orçamentários relacionados ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, em milhões de reais (2024-2025)



Fonte: Siga Brasil. Data de acesso aos dados: 2 de fevereiro de 2026. Elaboração: Inesc.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2026.

9.3. De olho em 2026

A maioria das ações específicas para crianças e adolescentes analisadas neste balanço apresentou, em 2025, aporte e execução financeira superiores a 2024, ano em que a execução foi significativamente mais lenta. No entanto, até fevereiro de 2026, já é possível observar sinais de queda no aporte de recursos autorizados para algumas rubricas direcionadas a crianças e adolescentes.

As ações relacionadas às políticas de atenção integral à saúde da criança e de atenção à saúde do adolescente e jovem apresentam, em 2026, recursos autorizados 53,5% e 58,7% inferiores em relação a 2025, respectivamente. Para a saúde da criança estão previstos R\$ 6 milhões e, para a saúde do adolescente e jovem, R\$ 3,1 milhões.

Em 2024, o Ministério da Saúde registrou ao menos 45.267 notificações de violências autoprovocadas por crianças e adolescentes e 1.010 óbitos por suicídio de pessoas de até 19 anos de idade. Tais dados reforçam a necessidade de ampliar investimentos em atenção básica à saúde e em políticas de saúde mental voltadas ao público infantojuvenil, especialmente adolescentes e jovens. Também é indispensável uma abordagem integrada com educação, assistência social, cultura e esporte, para apoiar famílias diante dos desafios relacionados ao uso intensivo de tecnologias e aos seus impactos sobre sexualidade, identidade, saúde mental e autocuidado.

Para o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), foram autorizados R\$ 27,84 milhões em 2026, um valor bem inferior ao de 2025, com redução de 38,4%, o que reforça a fragilidade apontada anteriormente a respeito do financiamento.

O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada também perdeu recursos em 2026 em comparação com 2025: uma diferença de aproximadamente R\$ 215 milhões, uma vez que foram autorizados R\$ 414,6 milhões para o ano vigente. Para a ação 217M – Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz – foram autorizados R\$ 308,8 milhões em 2026, o que corresponde a uma queda de 23,5% em relação a 2025.

Há, por outro lado, ações com dotação autorizada superior à observada em 2025 e com potencial de bons resultados, caso sejam efetivamente executadas, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que, em fevereiro de 2026, dispunha de recursos autorizados de R\$ 55,48 milhões, o que equivale a um aumento de 147,8%.

A nova política de atenção à saúde materna, Rede Alyne – que substituiu a Rede Cegonha –, também apresentou números favoráveis para 2026, com R\$ 2,2 bilhões autorizados para a implementação das políticas da Rede e mais R\$ 1,9 bilhão destinados à implantação de maternidades pela via do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Segundo dados sistematizados pelo [Observatório da Criança e do Adolescente da Fundação Abrinq](#), em 2024, a razão de mortalidade materna no Brasil foi de 55,5 por 100 mil nascidos vivos. Em números absolutos, foram 1.326 mortes, das quais 63,8% atingiram mulheres negras. Diante dessa realidade e das denúncias recorrentes de mortes evitáveis de mulheres negras por negligência e desigualdades no atendimento obstétrico, a Rede Alyne se consolida como política estratégica. Seu objetivo é reduzir a mortalidade materna – compromisso firmado pelo Brasil em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja meta é diminuir a razão para 30 – e enfrentar desigualdades raciais e regionais na atenção à saúde de gestantes e puérperas no Brasil, política que impacta diretamente a saúde e a vida das crianças.

Ainda são numerosos e complexos os desafios para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil. A morosidade na execução das políticas públicas, a ausência de direcionamento específico para esse público em ações estratégicas – como nas áreas de cultura e esporte – e a atuação fragmentada dos setores governamentais, sem diálogo intersetorial e sem execução articulada, impactam diretamente a vida do grupo infantojuvenil. As crianças e os adolescentes com fome, em situações de violência e de desigualdade, que afetam o seu desenvolvimento, não podem aguardar a boa vontade política, para que se invista naqueles e naquelas que mais necessitam de proteção e investimento público.

É urgente priorizar crianças e adolescentes no orçamento público, considerando-se que eles e elas constituem os grupos mais vulnerabilizados social e culturalmente. A priorização deve considerar as diversidades – de classe, raciais, territoriais, de gênero, de deficiência, entre outras – e enfrentar as iniquidades de forma estruturante em todas as políticas públicas. Para que isso ocorra de maneira democrática e efetiva, é fundamental assegurar a participação ativa de crianças e adolescentes na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas que lhes dizem respeito.

O fortalecimento da democracia pressupõe o envolvimento de todas as pessoas, até mesmo de meninos e meninas. A 13ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a ser realizada em 2026/2027, pode representar uma oportunidade estratégica para mobilizar a sociedade e consolidar o direito à participação política de crianças e adolescentes, reafirmando o princípio da prioridade absoluta, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Recomendações

- É necessária a inclusão de marcadores obrigatórios de faixa etária, gênero, raça/cor e unidade federativa em todas as ações orçamentárias que tenham impacto direto ou indireto sobre crianças e adolescentes, de maneira a permitir maior transparência e análise qualificada da execução dos recursos.
- Deve ser feita a inserção do acompanhamento das agendas transversais no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e/ou no Siga Brasil com valores ponderados, de modo a evitar o superdimensionamento decorrente da contabilização integral de ações orçamentárias que apenas parcialmente contemplam a infância e a adolescência.
- São fundamentais a priorização e a obrigatoriedade de gastos de ações direcionadas para prevenção de violências contra crianças e adolescentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- Devem ser criadas rubricas orçamentárias específicas para a infância e a adolescência nas pastas da Cultura e do Esporte no âmbito do Governo Federal, a fim de assegurar um financiamento estruturado para ações voltadas à promoção de direitos e à prevenção de violências.
- Deve ser feita a inserção explícita de crianças e adolescentes em objetivos e indicadores do eixo “Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania” do PPA 2024-2027, de forma a garantir mecanismos de participação social e política adequados às respectivas faixas etárias, com foco em escuta, incidência e controle social.

