

**Mapeamento  
de boas práticas  
de monitoramento  
do orçamento  
público com foco  
em gênero, raça e  
etnia, e juventude**

**Budget Tracking Project**

**act!onaid**

Este mapeamento analisa organizações que acompanharam o orçamento público com foco em gênero, raça e etnia, e juventude durante os primeiros 18 meses da pandemia de Covid-19, e foi desenvolvido pela equipe multidisciplinar da *Gênero e Número*. Este mapeamento integra o Budget Tracking Project, uma iniciativa interpaíses da ActionAid que visa mapear boas práticas de monitoramento do orçamento público no Afeganistão, Brasil, Gana, Libéria, Nepal, Tailândia e Vietnã.

A produção aqui apresentada é resultado de levantamento e análise de dados, entrevistas com seis das 23 organizações citadas e construção de narrativa textual e gráfica. No cenário de crises múltiplas em que estamos inseridos/as, o monitoramento do orçamento público e as organizações que desenvolvem esse trabalho se tornam ainda mais relevantes, uma vez que minorias políticas, como mulheres, negros/as, LGBT+s e indígenas tornam-se também mais vulneráveis no contexto da pandemia, dado o histórico de desigualdades de gênero e de raça no Brasil.

---

### **Pesquisa e texto**

Flávia Bozza Martins

Sanny Bertoldo

Vitória Régia da Silva

### **Levantamento e análise de dados**

Flávia Bozza Martins

### **Projeto gráfico e visualização de dados**

Marília Ferrari

### **Edição e coordenação**

Maria Martha Bruno

Sanny Bertoldo

julho 2021



# Sumário

|    |   |
|----|---|
| 04 | <b>Introdução</b>   |
| 08 | <b>Metodologia</b>  |
| 15 | <b>Organizações que monitoram o orçamento público</b>                                       |
| 16 | <b>Eixos</b>  |
| 17 | Raça  |
| 25 | Gênero  |
| 32 | Juventude   |
| 41 | <b>Orçamento na mídia</b>   |
| 46 | <b>Melhores práticas identificadas e recomendadas de monitoramento do orçamento público</b> |
| 48 | <b>Conclusão</b>  |

# Introdução

A pandemia de coronavírus, que levou o Brasil a uma grave crise sanitária e social a partir de março de 2020, quando o país entrou oficialmente em **estado de calamidade pública**, revelou também a ineficiência do governo brasileiro em enfrentar questões que, se já estavam postas, tornaram-se ainda mais urgentes diante das restrições adotadas para tentar conter a disseminação do vírus, afetando a população tanto social quanto economicamente.

O relatório do *Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)* intitulado “**Um país sufocado – Balanço do Orçamento Geral da União 2020**”, lançado em abril de 2021, revelou que o governo federal não usou todo o orçamento disponível para conter os efeitos da pandemia, apesar da urgência da crise. Dos R\$ 604,7 bilhões destinados para este fim, foram executados R\$ 524 bilhões (86,6%). O estudo aponta que, ao não investir de forma contundente em políticas públicas nas áreas de saúde, educação, emprego e renda, entre outros, o país chegou ao fim do ano com 200 mil mortos e 13,4 milhões de desempregados, um recorde que foi logo batido no primeiro trimestre de 2021, quando chegou-se a 14,8 milhões de desempregados, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (**IBGE**), principal órgão de dados do governo federal.

A má gestão dos recursos públicos se reflete de forma ainda mais categórica nos grupos mais vulneráveis da população, como mulheres, pessoas negras, indígenas, LGBT+s, quilombolas, crianças e adolescentes. Dados obtidos através do Portal de Transparência, Lei de Acesso à Informação (LAI) ou junto a mecanismos de controle de órgãos públicos ajudam a compreender como o governo federal executa políticas públicas que possam mitigar os efeitos da pandemia nestes grupos, alvo da análise deste trabalho.

O acompanhamento dos recursos disponíveis, dos gastos e das prioridades do governo federal faz parte da rotina de entidades da sociedade civil, universidades e mídia, que elaboram estudos, relatórios, análises e reportagens sobre o tema. Na pandemia, este monitoramento do orçamento público se tornou ainda

mais importante para entender e cobrar um enfrentamento efetivo à crise, especialmente diante do **baixo investimento** do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) em políticas para mulheres, jovens, indígenas, quilombolas e população LGBTQ+, dos **cortes de recursos** do Ministério da Educação (MEC), dos gastos do Ministério da Saúde em **propaganda equivocada** contra a Covid-19, entre outras decisões tomadas pelo governo federal.

Este relatório aponta organizações da sociedade civil, entidades do terceiro setor e instituições em geral que têm se dedicado a monitorar o orçamento público – com atenção prioritária aos últimos 18 meses e foco específico nos efeitos da pandemia a partir dos eixos de gênero, raça e etnia, e juventude. Foram encontrados ainda estudos e relatórios sobre educação e políticas públicas para populações vulneráveis, como indígenas e quilombolas, documentos obtidos via Lei de Acesso à Informação e análises de dados acessados no Portal da Transparência do governo federal.

Entre as organizações, o *Inesc* se destaca pelo acompanhamento sistemático das contas públicas. O Instituto desenvolve não só estudos próprios com várias temáticas como realiza parcerias com outras organizações e órgãos da mídia, contribuindo de forma contundente para o debate sobre o orçamento público durante a pandemia. Segundo Carmela Zigoni, doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB) e assessora política do *Inesc*, a organização tem como foco a realização de direitos e, “quem tem seus direitos mais violados no Brasil são as mulheres, as mulheres negras, os indígenas e a juventude negra”. Por isso, é a partir desses sujeitos de direito que a instituição olha sistematicamente para o orçamento.

Os veículos de imprensa, que em um primeiro momento aparecem como **parceiros** para divulgação de estudos e análises das organizações da sociedade civil, também são apontados neste relatório como atores relevantes no processo de monitoramento das contas públicas e de divulgação de questões importantes sobre o tema, em especial políticas que contemplem mulheres, jovens e pessoas negras. Conforme verificado, muitas vezes têm conseguido mobi-

lizar a opinião pública e, por consequência, **órgãos públicos de controle**, como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público e a Procuradoria-Geral da República, a partir de denúncias sobre os gastos e os deveres do governo federal na pandemia.

Os trabalhos de análise do orçamento público mapeados são avaliados a partir dos eixos propostos: **gênero, raça e etnia, e juventude**, com destaque para os que tiveram mais impacto na sociedade. As melhores práticas das organizações também estão listadas, como a facilidade de acesso à informação, recomendações de melhorias na transparência e de uso do dinheiro público e interlocução com poder público e com outras organizações da sociedade civil.

O índice que abre este relatório apresenta uma lista das organizações, grupos de pesquisa e entidades da sociedade civil organizadas de acordo com o impacto produzido por seus relatórios e/ou análises sobre o orçamento público. As medidas desse impacto contemplam seis variáveis que medem: 1) a regularidade do monitoramento, se é sistemático ou não; 2) a capilaridade desses atores por meio da interação com o poder público; 3) a capilaridade desses atores por meio da interação com organizações da sociedade civil; 4) a produção de material temático expondo seus achados; 5) a facilidade de acesso à informação ao cidadão; 6) o impacto efetivo que o material causou. O impacto efetivo, aqui, é medido pela visibilidade midiática dos achados provenientes do monitoramento do orçamento público, bem como pela influência em discussões orçamentárias no âmbito institucional, ou ainda como elementos que fundamentaram denúncias nos órgãos de controle da federação, tais como o Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Controladoria-Geral da União. Já o quadro-síntese faz uma análise qualitativa do trabalho destas organizações e suas percepções comuns sobre o monitoramento do gasto público, a partir de entrevistas realizadas com seus representantes.

A análise do monitoramento do orçamento a partir do recorte de raça é o tema do primeiro capítulo. Estudos, relatórios e reportagens analisados apontam para o uso ineficiente de recursos pú-

blicos para população negra, quilombola e indígena. Segundo o estudo do Inesc “[Orçamento público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia da Covid-19](#)”, não existem mais políticas públicas específicas para comunidades quilombolas no país. Gerente de projetos da *Transparência Brasil*, Marina Iemini Atoji destaca ainda a complexidade das bases de dados públicos, que dificulta o acompanhamento e controle social pelas populações tradicionais, por exemplo.

No capítulo sobre monitoramento do orçamento com recorte de gênero, são apresentados principalmente estudos, reportagens e relatórios a partir das ações do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, cujo desempenho na pandemia é amplamente questionado pela sociedade civil. O Inesc, a *Coalizão Direitos Valem Mais* e a Rede de Pesquisa Solidária são as organizações identificadas como as com produção de maior impacto sobre as ações do ministério para as mulheres.

No capítulo que aborda o monitoramento do orçamento para a juventude, foram analisados os dados relacionados à educação e ao MEC, pasta responsável pela execução de políticas para esta parte da população que, segundo o IBGE, reunia 47,2 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos em 2019. Entre as organizações mapeadas, a *Todos pela Educação* se destaca, sendo a única que faz um monitoramento sistemático do orçamento público para esse grupo populacional.

No capítulo relacionado ao trabalho da mídia, é analisado seu papel como ator no monitoramento do orçamento, produzindo reportagens a partir de dados públicos que, em alguns casos, resultam em ação dos órgãos de controle, como o Ministério Público Federal e a Procuradoria-Geral da República. O exemplo destacado é a *Folha de São Paulo*, que tem produzido uma série de reportagens durante a pandemia a partir de dados públicos. De acordo com o editor do núcleo de dados do jornal, Fábio Takahashi, é um desafio trabalhar com essas bases, que muitas vezes são instáveis e sem um padrão definido. Por isso, o monitoramento do orçamento público é especialmente complexo.

# Metodologia

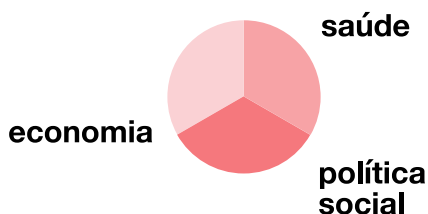
A análise do relatório combinou técnicas quantitativa e qualitativa de pesquisa, conforme detalhado mais à frente. O trabalho contempla três grandes áreas de pesquisa e três eixos temáticos. As três grandes áreas são saúde, economia e política social; os atores relevantes aqui identificados podem ser atuantes no monitoramento de uma ou mais dessas áreas. Sob este guarda-chuva, temos três eixos temáticos que interessam a este estudo: raça e etnia, gênero e juventude.

Foram analisadas as organizações que se dedicam a monitorar dados de orçamento voltados a saúde, economia e/ou política social. Dentro disso, detectamos se os estudos diziam respeito a um ou mais eixos temáticos de interesse. No que se refere ao eixo juventude, notamos que os principais trabalhos relacionados a este segmento da população se referiam à educação; trabalhos relevantes relacionados a emprego, políticas sociais e saúde não foram encontrados. Assim, optou-se por olhar para as políticas públicas de educação, especialmente do Ministério da Educação (MEC), enquanto instituição que destina recursos e produz políticas principalmente para crianças e adolescentes, cobrindo, assim, o segmento juventude de forma mais sistemática e dentro de um escopo que nos permite maior controle das variáveis.

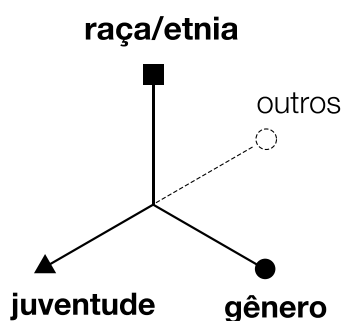
A parte quantitativa da pesquisa teve dois enfoques distintos: um descritivo, onde foi levantado o número de atores, qual a grande área de trabalho e quais os eixos temáticos entram em suas análises. E outro enfoque analítico, onde foi construído um índice sobre o impacto de cada um dos atores levantados. O índice é composto por variáveis que interessam aos objetivos deste trabalho, não sendo nosso foco, aqui, classificar a qualidade ou desempenho das organizações em análise. Assim, construímos uma base de dados que teve as organizações como unidade de análise e três grupos de variáveis a serem preenchidas de acordo com a presença ou ausência do quesito.



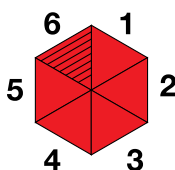
O primeiro grupo de variáveis refere-se às **grandes áreas**, podendo ser saúde, economia e política social.



O segundo grupo de variáveis traz os **eixos temáticos**, podendo contemplar, raça/etnia, gênero e/ou juventude, e outros, que tratam de corrupção, tamanho do Estado, gastos no nível municipal e gastos com medicamentos.



Por fim, o último grupo traz as variáveis que compõem o **índice de impacto** das organizações, integrado pelas seis descritas a seguir:



### 1. Monitoramento sistemático

Classificada de acordo com presença (1) ou ausência (0) de um trabalho de monitoramento sistemático do orçamento público em uma das grandes áreas analisadas e sobre um dos eixos temáticos relevantes para o estudo.

## **2. Interação com poder público**

A variável busca mensurar o potencial de capilaridade da organização ou do material produzido, com vistas a compreender a capacidade de incidência das organizações. É medida pela citação direta no material, mencionando a interação com entidades ou atores do poder público, e também por citação de veículos de comunicação que explicitam a interação entre poder público e a organização ou responsável pelo material produzido. A variável também pode ser medida pela citação direta no discurso dos entrevistados nas entrevistas em profundidade realizadas. A classificação é feita de acordo com a presença (1) ou ausência (0) deste quesito.

## **3. Interação com atores da sociedade civil**

Assim como a variável anterior, também busca mensurar o potencial de capilaridade da organização ou do material produzido, mas desta vez com atores da sociedade civil, coletivos ou frentes. O objetivo desta mensuração é identificar se as organizações em questão promovem parcerias com outras organizações e se mantêm interlocução com movimentos sociais, grupos de trabalho, entre outros, o que possibilita que tenham maior clareza e precisão das demandas, especialmente no que se refere aos eixos temáticos de raça/etnia gênero e juventude. É medida pela citação direta no material, na mídia ou por entrevista em profundidade, mencionando a interação com outras organizações ou movimentos sociais. A classificação é feita pela presença (1) ou ausência (0) da interação com atores da sociedade civil.

## **4. Produção de material temático**

Essa variável analisa a presença (1) ou ausência (0) de material temático sobre os achados da organização. A mensuração é feita de acordo com a produção e publicação — ou não — de relatórios, matérias, boletins, dentre outros que explicitem o resultado do monitoramento do orçamento público.

## **5. Facilidade de acesso à informação**

A variável identifica a presença (1) ou ausência (0) de facilidade de acesso à informação disponibilizada pela organização que monitorou o orçamento público. Entendemos como presença deste quesito a produção e disponibilização de material temático por links visí-

veis em seus sites, ou que permitam buscas em seus sites, ou ainda aquelas organizações que distribuem o material via mala direta.

## **6. Impacto efetivo (peso dois)**

O impacto efetivo tem peso duplo por ser considerada a variável mais relevante desse índice para os fins dos objetivos deste trabalho. É medido pela visibilidade midiática dos achados, bem como pela influência em discussões orçamentárias no âmbito institucional, ou ainda como elementos que fundamentaram denúncias nos órgãos de controle da federação, tais como o Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Controladoria-Geral da União (CGU). Assim, caso os resultados encontrados tenham sido publicados na mídia, é considerada a presença (1) desse atributo. Caso não tenha havido repercussão midiática, é considerada a ausência (0) do atributo. Caso haja evidências, em citação direta dos entrevistados ou outro meio, do uso do material para pautar discussões orçamentárias, tais como de projetos de lei, audiências públicas ou outras esferas públicas institucionais, é considerada a presença do atributo (1), caso contrário, o atributo é ausente (0). E, finalmente, em caso de o relatório ter pautado investigações ou denúncias em órgãos de controle, é identificada a presença do atributo (1). Do contrário, é identificada a ausência (0).

Importante ressaltar, portanto, que caso a organização receba a presença do atributo, ela pode ter o impacto efetivo em qualquer uma das possibilidades acima (repercussão midiática, pauta em discussões orçamentárias em esferas públicas institucionais, fundamento para investigação de órgãos de controle) e pode haver, também, sobreposição dessas possibilidades.

Entidades públicas que possuem trabalhos de análise de orçamento foram excluídas, de acordo com o alinhado com a ActionAid, já que o foco principal deste relatório são as organizações da sociedade civil que fazem tal trabalho. Mas é importante ressaltar o trabalho de instituições como o *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*, subordinado ao Ministério da Economia e internacionalmente reconhecido como um *think tank* brasileiro. Dados levantados pelo *Ipea*, por exemplo, ajudaram a basear um dos

principais documentos<sup>1</sup> sobre monitoramento de orçamento debatidos neste trabalho. O mesmo vale para a CGU, cujos dados baseiam uma análise mencionada no capítulo sobre orçamento e juventude. A CGU é um dos principais órgãos de controle internos do governo federal, responsável por monitorar a transparência da gestão pública.

Ao longo do levantamento de organizações que monitoram o orçamento público, identificamos que a mídia também aparece como um ator relevante. Não apenas na repercussão dos achados de outras organizações, mas também na produção de análises próprias sobre os dados do orçamento público. Temos na mídia, portanto, duas diferentes frentes de atuação: reprodutora do conteúdo produzido por atores que monitoram o orçamento público e ator que faz o monitoramento do orçamento público por sua conta, com o trabalho de jornalistas e analistas de dados. Traçamos um capítulo extra mencionando esse último papel, para o qual também compusemos um índice que consiste em duas variáveis: 1) facilidade de acesso à informação e 2) impacto efetivo.

Consideramos presença (1) de facilidade de acesso à informação aqueles veículos que permitem acesso a seu conteúdo sem exigência de assinatura e ainda aqueles veículos que disponibilizam a base de dados utilizada para os achados publicados. Na ausência (0) de um ou dos dois quesitos, consideramos o atributo como não existente. No que se refere ao impacto efetivo, consideramos a presença (1) quando houve repercussão da matéria por outros veículos, ou suítes com desdobramentos do próprio veículo, ou ainda em caso da matéria ter fundamentado investigação ou denúncia em órgãos de controle da União. Em caso da ausência dessas possibilidades, o atributo foi considerado como inexistente (0).

---

<sup>1</sup> Os efeitos da EC 95 nos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais e a pandemia de Covid-19. Disponível em: [https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO\\_STF\\_Maio\\_2020.pdf](https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf). Acesso em: 30 de junho de 2021

Na parte qualitativa do estudo, foram realizadas entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado junto a alguns representantes das organizações levantadas (aplicadas a seis representantes). O **roteiro** das questões, elaborado e alinhado com a equipe da ActionAid, concentrou-se em três focos distintos:

**a. dados públicos**, onde foi possível compreender a percepção desses atores sobre os dados públicos referentes ao orçamento (qualidade e problemas);

**b. percepção dos atores referente a outras organizações sociais — seus pares — e o seu lugar nesse contexto.** Nesta etapa foi possível entender, do ponto de vista dos próprios atores relevantes do monitoramento de orçamento público, quem são consideradas as organizações mais destacadas e segundo quais critérios. Foi possível ainda identificar onde estão brechas de monitoramento e mapeamento dos gastos;

**c. destaques para os eixos temáticos raça/etnia, gênero e juventude na própria organização e entre pares**, onde observamos a presença desses pontos nos trabalhos dessas organizações, os motivos pelos quais os temas são contemplados na organização dos entrevistados e de seus pares, e outras esferas que se dediquem sobre a análise de um dos eixos.

Foram realizadas cinco entrevistas com representantes das seguintes organizações: *Inesc*, *Todos Pela Educação*, *Rede de Pesquisa Solidária*, *Fiquem Sabendo*, *Transparência Brasil* e *Folha de São Paulo*. Após realizadas as entrevistas, as falas foram transcritas e, a partir dela, foi realizada análise de conteúdo com o auxílio do software de análise qualitativa atlas.ti. Todo o material foi codificado e analisado. Foram atribuídos 22 códigos (ou categorias) distintos ao conteúdo analisado. A sexta entrevista realizada no curso do trabalho foi com representante da *Folha de São Paulo*. No entanto, não se tratou de uma entrevista em profundidade, com a aplicação do roteiro semiestruturado, e sim de uma entrevista jornalística, com outros critérios distintos daqueles utilizados nas entrevistas em profundidade com os representantes de organizações. Por esse motivo, essa entrevista com a *Folha de São Paulo*

(itálico) ficou de fora da análise qualitativa do estudo, contribuindo mais para a análise especificamente do capítulo referente à mídia.

Os códigos foram definidos a priori — antes do acesso ao material —, em função dos três focos presentes no roteiro e também a posteriori — após o acesso ao material —, resultado das próprias entrevistas em profundidade que apresentaram uma diversidade de temas bastante frutífera. Como essa pesquisa tem um forte componente exploratório, foi possível realizar a elaboração dos códigos a posteriori. Os códigos identificados no material são: áreas de atuação; brechas; dados; desempenho do poder público; acesso ao cidadão comum; dificuldade na solicitação de informação via LAI; dificuldades objetivas encontradas na busca por dados de raça/etnia, gênero e juventude; impacto efetivo; interferência da pandemia no levantamento de dados; interlocução com poder público; interlocução com sociedade civil organizada; metodologia; mídia como aliada; orçamento público; qualidade dos dados; resultados da organização do entrevistado; transparência dos dados públicos.

A análise de coocorrência de códigos é bastante utilizada na pesquisa qualitativa: trata da presença simultânea de códigos em uma mesma citação. O objetivo é entender com o que determinados códigos estão mais associados. Nesta análise entende-se que o mais importante não é o número de vezes que temas aparecem em um conteúdo, mas sim como os temas se associam entre si.

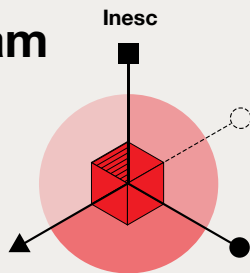
Como produto dessa análise, foi elaborado um **quadro-síntese** baseado na narrativa dos seis entrevistados.

---

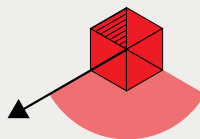
**Ao final da aplicação dessas técnicas, temos duas frentes de resultados: uma de viés mais objetivo, com crivo baseado em variáveis sobre os objetivos e o impacto do trabalho desses atores. E uma de viés mais subjetivo, com base na percepção desses atores sociais sobre os temas de interesse da pesquisa.**

---

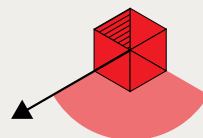
# Organizações que monitoram orçamento público



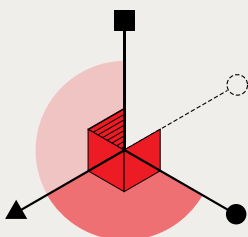
**Todos pela Educação**



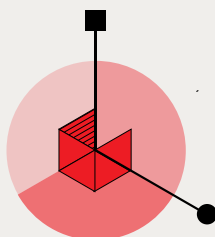
**Campanha Nacional Pela Educação**



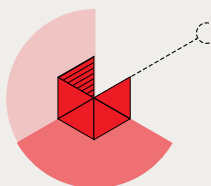
**Direitos Valem Mais**



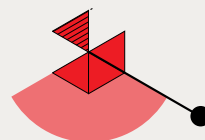
**Rede de Pesquisa Solidária**



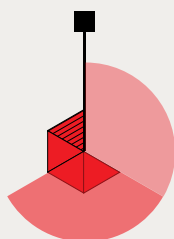
**Fiquem Sabendo**



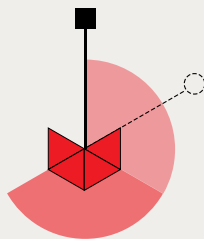
**Globo + Inesc**



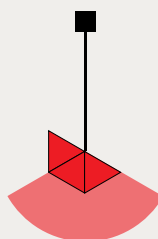
**Transparência Brasil + Abraji**



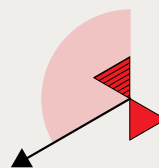
**Conselho Indigenista Missionário [CIMI]**



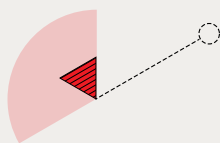
**Grupo de Trabalho Internacional para Assuntos Indígenas [IWGIA]**



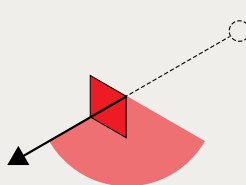
**Laboratório de Dados Educacionais [UFG / UFPR]**



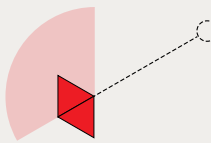
**Agência Contas Abertas**



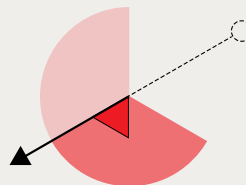
**FGV**



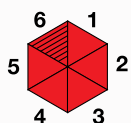
**Observatório Socioeconômico da Covid [UFSM]**



**UFSC**



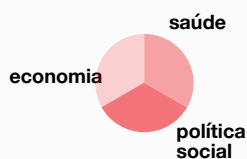
COMO LER O GRÁFICO



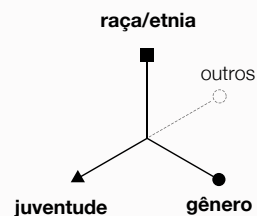
## Índice

- 1 monitoramento sistemático
- 2 interação com poder público
- 3 interação com sociedade civil
- 4 produção de material temático
- 5 facilidade de acesso à informação
- 6 impacto efetivo (peso 2)

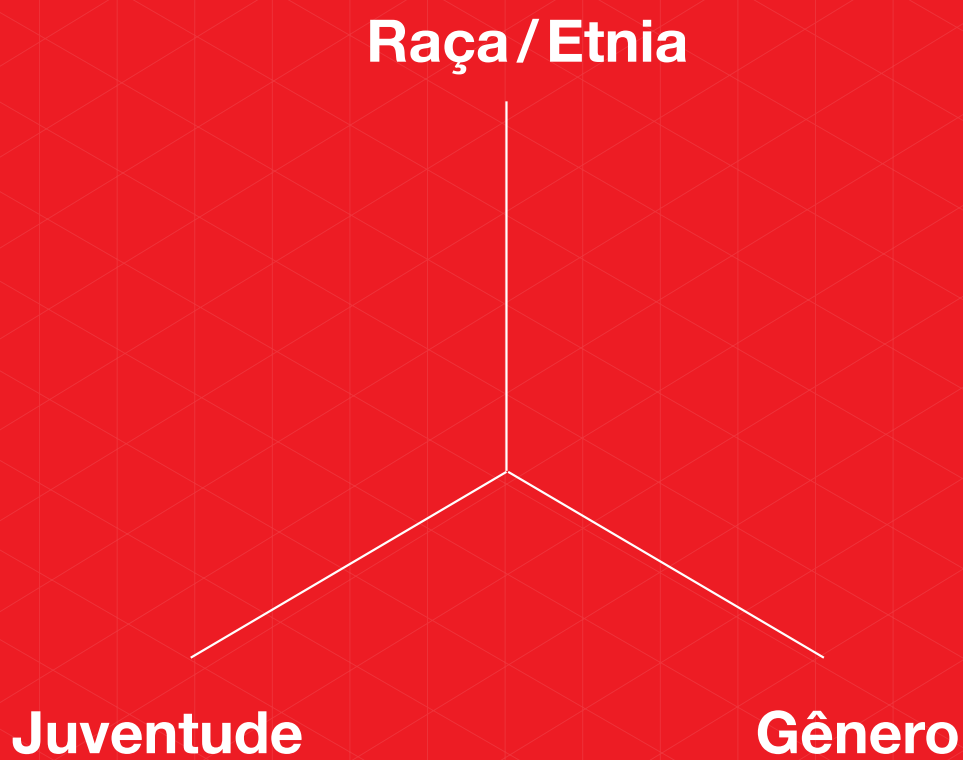
## Áreas



## Eixos



# Eixos





## Raça / Etnia

Quando se trata do orçamento público que contempla população negra, quilombola e indígena, é possível dizer que a pandemia agravou um cenário posto previamente. O relatório “[O Brasil com Baixa Imunidade – Balanço do Orçamento Geral da União 2019](#)”, do *Inesc*, mostra que o cenário difícil é anterior ao governo Bolsonaro. Entre 2016 e 2019, o orçamento de promoção da igualdade racial caiu 71%. Negros e quilombolas foram excluídos do Plano Plurianual (PPA) de 2020-2023; estes grupos e a palavra racismo sequer são mencionados no plano. Atualmente, a Secretaria de Políticas e Promoção de Igualdade Racial (Seppir), sob o guarda-chuva do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), tem executado apenas valores referentes aos “restos a pagar”, relativos a recursos autorizados em anos anteriores, mas não executados, sem que haja previsão de entrada de novos recursos.

De acordo com [audiência pública](#) realizada pela Comissão de Direitos Humanos (CDH) do Senado em 12 de julho de 2021, as políticas públicas para negros foram “asfixiadas” desde muito antes da Covid-19 no país. Nesta audiência, Givânia Maria da Silva, cofundadora da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), declarou que a chegada da pandemia da Covid-19 se deu quando o governo federal já havia “acabado com todas as políticas públicas para os negros”.

A principal medida de estímulo econômico/subsídio para as parcelas mais vulneráveis da população brasileira foi o auxílio emergencial, destinado a Microempreendedores Individuais (MEI), autônomos e trabalhadores informais que não recebem nenhum outro benefício do governo federal (com exceção do Bolsa Família), com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos.

O estudo “[Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade](#)”, realizado pela *Rede de Pesquisa Solidária*, identificou que pessoas não-brancas estavam entre os maiores beneficiários da política, assim como as mulheres. A política se mostrou eficaz na medida em que municiou financeiramente mulheres e não-brancos, em-

bora tenha falhado em incentivar que os beneficiários do auxílio cumprissem recomendações de isolamento social: o estudo da *Rede* identificou que esse grupo tendeu a sair mais de casa por motivos não essenciais do que aqueles que não receberam auxílio emergencial. Importante ressaltar, no entanto, que essa análise foi realizada com dados de *survey* em amostra levantada pela própria *Rede de Pesquisa Solidária*, não utilizando diretamente dados de orçamento público neste estudo.

A antropóloga Carmela Zigoni, assessora política do *Inesc*, além de citar aspectos indevidos ou acordos duvidosos, argumenta que o orçamento público hoje, tal como é, “atua para a atualização da supremacia branca fundada há mais de 500 anos atrás nestas terras invadidas”, em [artigo](#) no Fórum Permanente pela Igualdade Racial.

Assim, se temos um Estado que admite que existem corpos “matáveis” e que estes “são racializados”, temos um financiador da ideia de necropolítica, cunhada por Achille Mbembe (2018), que seria custeada pelo orçamento público. Nas palavras de Carmela Zigoni, “o orçamento público e a justiça fiscal tornam-se agendas fundamentais para desconstrução do racismo estrutural. Isso porque a necropolítica está sendo financiada com os nossos impostos e as nossas riquezas”.

As análises orçamentárias abordadas neste relatório mostram que não há evidências de desvios que tenham comprometido diretamente as populações negra e indígena de forma específica, mas a população brasileira em geral, conforme amplamente divulgado pela mídia. Ainda no que se refere a desvio de recursos destinados ao controle da pandemia, há o caso revelado pelo site *Repórter Brasil*, em que o Ministério da Saúde, sob o comando de Eduardo Pazuello, gastou **R\$ 88 milhões em propagandas ligadas à Covid-19 que não falavam em medidas preventivas**, como o uso de máscaras, distanciamento social e higiene das mãos. As mensagens, no entanto, enalteciam realizações do governo federal, a reabertura do comércio, a importância do agronegócio e a retomada das atividades. Para especialistas citados na reportagem, trata-se de mau uso do dinheiro público. Esse valor, convertido em auxílio emergencial, poderia beneficiar 293 mil pessoas com parcelas de R\$ 300.

Além dos casos de mau uso de dinheiro público e de corrupção, outro fenômeno teve impacto social negativo nas ações de combate à Covid-19: a recorrente não execução do orçamento destinado ao combate do coronavírus. A prática deixa os brasileiros com uma cobertura de políticas públicas menor do que o Estado poderia oferecer, sobretudo à população negra, uma vez que esse grupo social tem mais chances de morrer do que pessoas brancas, de acordo com **levantamento** realizado pelo *Instituto Pólis*.

O relatório do *Inesc* “**Um país sufocado -Balanço do Orçamento Geral da União 2020**” apontou que R\$ 80,7 bilhões dos valores destinados para o combate ao coronavírus em 2020 não foram executados, o que corresponde a 13% do total destinado a este fim. Ainda de acordo com o relatório, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), que poderia promover políticas tanto voltadas para as vulnerabilidades em decorrência da raça, como para as vulnerabilidades em decorrência do gênero, deixou de executar pelo menos 40% de seu orçamento. Ou seja, trata-se de um cenário em que, a despeito de haver recurso para políticas que favorecessem a população negra, ele não foi utilizado.

De acordo com **reportagem** da *Gênero e Número*, publicada em julho de 2020, indígenas não tiveram garantia de acesso à água potável, materiais de higiene e leitos no enfrentamento à Covid-19. E o governo não se esforçou para que esse cenário mudasse. O próprio presidente vetou trechos da **Lei Nº 14.021/2020**, que dispõe de medidas para proteger indígenas da Covid-19. Entre os vetos, estava a obrigação de o governo liberar verba emergencial para a saúde indígena e facilitar o acesso de indígenas e quilombolas ao auxílio emergencial. Enquanto isso, o MMFDH priorizou a distribuição de mais de 250 mil cestas básicas, endereçadas sobretudo a indígenas, mas também a quilombolas e ciganos.

Neste sentido, o **boletim nº 12** da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) apresenta dados importantes a respeito da questão étnico-racial em tempos de crise, demonstrando maior vulnerabilidade à pandemia de acordo com a raça da pessoa contaminada.

O boletim aponta que, ainda em 2020, entre o total de notificações por Covid-19 com desfecho (óbito ou recuperado), houve o seguinte cenário: entre a população branca, a proporção foi de 37,9% de óbitos versus 62% de recuperados. Já entre os negros, essa proporção foi de 54,7% de óbitos e de 45,2% de recuperados. Para além de evidenciar a conduta “não-democrática” do coronavírus, que atinge diferentemente negros e brancos, o boletim aponta que, antes de chegar ao Brasil, nos Estados Unidos a pandemia já havia demonstrado ser mais letal à população mais vulnerável, como negros e latinos. Esse conhecimento prévio poderia ter ensinado ao Brasil como a variável desigualdade social e racial eram de suma importância para o enfrentamento da crise sanitária. No entanto, isso foi ignorado, em grande medida.

### **Trabalhos de maior impacto**

O *Inesc* foi a única organização que fez monitoramento sistemático do orçamento público olhando para o recorte racial e de etnia, especialmente de povos indígenas e quilombolas. A Nota Técnica **“Orçamento público voltado para as comunidade quilombolas no contexto da pandemia da Covid-19”**, publicada em agosto de 2020, apresenta os dados do Orçamento Geral da União destinados ao financiamento de políticas públicas voltadas para estas comunidades em 2020 e uma série histórica dos anos anteriores, com dados obtidos pelo Siga Brasil. A plataforma consiste em um sistema de informações sobre o orçamento público federal que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e a outras bases sobre planos e orçamentos públicos.

---

**No Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 não existem políticas públicas específicas para comunidades quilombolas no país, o que significa que também não há programas orçamentários específicos para promoção dos direitos dos quilombolas, deixando essa população ainda mais marginalizada.**

---

A Nota afirma que o desmantelamento das políticas públicas para as comunidades quilombolas está em curso desde 2014 e que o governo brasileiro não criou condições para proteger estes grupos durante a pandemia de Covid-19. Não há alocação de recursos em políticas públicas de desenvolvimento e, mesmo quando há recursos, eles não são executados.

Segundo Carmela Zigoni, assessora política do *Inesc*, existe um grande problema na visibilidade e transparência deste grupo no orçamento público, com a saída da população negra e quilombola do Plano Plurianual. “Fica ao gosto do gestor alocar orçamento para esse público ou não. Quando se aloca, muitas vezes a gente não consegue identificar no orçamento, porque não está descrito como quilombolas, por exemplo, mas como ‘população rural’. É uma informação que não está disponível no sistema. É preciso fazer uma investigação para encontrar quanto do recurso, exatamente, foi para os quilombos”, destaca.

Em agosto de 2020, Zigoni apresentou os dados referentes ao monitoramento do orçamento público voltado a essa população durante a **audiência pública** sobre os impactos da Covid-19 na população negra e quilombola na Comissão Externa de Enfrentamento à Covid-19 (**CEXCORVI**), núcleo de trabalho ligado à Câmara dos Deputados e ao Senado.

O *Inesc* também trabalha com o monitoramento do orçamento para a população indígena. A Nota Técnica “**Execução orçamentária da saúde indígena diante da pandemia do novo coronavírus**”, publicada em agosto de 2020, traz uma análise detalhada da execução orçamentária da ação “20YP – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena”, principal ação orçamentária executada pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai). A saúde indígena é organizada pelo Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (SasiSUS), coordenado pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai). Ele é articulado com o Sistema Único de Saúde (SUS, sistema universal de acesso à saúde pública no Brasil), descentralizado, e com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

Nos últimos anos, a ação já sofria com cortes de verba. Seu orçamento autorizado para o ano de 2020 foi de R\$ 1,38 bilhão, valor mais baixo dos últimos oito anos. Entre 2019 e 2020 houve queda de 9% no valor autorizado da ação, e entre 2018 e 2019 a queda foi de 5%. O estudo também revela que, mesmo com a gravidade da pandemia de Covid-19 e seus impactos para a população indígena, recursos da Saúde Indígena executados no primeiro semestre de 2020 caíram em relação aos do mesmo período de 2019.

Em dezembro de 2020, o artigo “[Funai gastou apenas 52% dos recursos para enfrentamento da Covid entre indígenas](#)”, do *Inesc* revelou que com o início da pandemia no Brasil foram destinados para a Fundação Nacional do Índio (Funai) R\$ 18,3 milhões em recursos extraordinários e redirecionados R\$ 23 milhões dos recursos próprios para o enfrentamento da pandemia entre povos indígenas. No entanto, o gasto efetivo do recurso foi muito inferior: apenas 52% do total de pouco mais de R\$ 41 milhões.

Outra organização que analisou dados de orçamento para a população indígena foi o *Conselho Indigenista Missionário (Cimi)*, órgão ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), mas com atuação marcada por práticas ecumênicas e de direitos humanos na defesa das populações indígenas. A edição 426 da [Revista Porantim](#), publicada em junho de 2020, foi dedicada a tratar do lugar dos indígenas no orçamento da União.

---

**[A reportagem “Com apenas 0,02% do orçamento da União, valor gasto pela Funai até junho é o mais baixo em dez anos” mostrou como o valor gasto pela Funai nos cinco primeiros meses de 2020 foi o mais inferior no período, em valores reais: R\\$ 189 milhões, segundo os dados obtidos pela plataforma Siga Brasil.](#)**

---

A plataforma Achados e Pedidos, que reúne milhares de pedidos e respostas da administração pública feitas via Lei de Acesso à Informação (LAI), publicou em julho de 2020 o relatório “[Gastos federais para combate à Covid-19 junto a povos indígenas](#)”. A plataforma é uma iniciativa da *Transparência Brasil*, organização

independente e autônoma que não só monitora dados como tem articulação de cobrança das autoridades públicas, e da *Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)*.

O documento analisa a execução de despesas pelo governo federal para atendimento a povos indígenas, referentes à ação orçamentária 21C0, que trata do “enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Os dados foram extraídos do *Portal da Transparência*.

Marina Iemini Atoji, gerente de projetos da *Transparência Brasil* e autora do relatório, relata que o mero acesso aos dados no Portal da Transparência não é suficiente: “Se você não tem conhecimento de como fazer o download de uma planilha grande, de fazer cruzamentos de uma planilha com a outra, não tem como fazer um quadro completo e avaliação do gasto público. Isso é um acesso bem limitado a poucas pessoas que têm condições de fazer esse tipo de ‘manobra de dados’”. Ela ainda destaca que este tipo de monitoramento é muito difícil para as populações tradicionais que dependem desse recurso e para quem se interessa especialmente pelo monitoramento da execução orçamentária dessa ação, o que dificulta o acompanhamento e controle social.

A *Coalizão Direitos Valem Mais*, articulação que reúne mais de 200 redes, plataformas, fóruns, Conselhos Nacionais de Direitos e instituições acadêmicas, associações de gestores e entidades empresariais, faz *advocacy* pela remoção do teto de gastos<sup>1</sup>, destacando o impacto da medida na pandemia. Seus relatórios mais amplos sobre orçamento público trazem capítulos com recortes específicos, como raça. O documento “**Os efeitos da EC 95 nos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais e a pandemia de Covid-19**” tem um capítulo específico sobre territórios quilombolas e a reforma agrária e outro sobre povos indígenas.

---

<sup>1</sup> Limite de gastos do governo federal, estabelecido em 2016, no governo de Michel Temer, por emenda constitucional; determina que os gastos do governo até 2036 devem crescer de acordo com a inflação de um ano para o outro, limitando, na prática, investimentos em áreas como saúde e educação.

Os achados são similares aos das outras organizações já citadas e revelam o impacto da **Emenda Constitucional 95 (EC 95)**, que decretou o teto de gastos, sobre essas populações. Os dados foram obtidos pelo Portal da Transparência e pelo Ipea.

Vale mencionar, por fim, **informe** de dezembro 2019 do International *Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA)* [Grupo de Trabalho Internacional para Assuntos Indígenas], organização sem fins lucrativos, com a premissa de promover os direitos coletivos dos povos indígenas no mundo. O documento trata de questões crônicas e/ou anteriores à pandemia, que se agravaram durante a crise sanitária, como o genocídio de povos indígenas e o impacto da escassez de recursos orçamentários e de pessoal na Funai.



# Gênero

Principal esfera do governo federal destinada à elaboração de políticas públicas com recorte de gênero, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) iniciou 2020 com R\$ 394 milhões em recursos autorizados<sup>1</sup>, R\$ 45 milhões a mais do que no ano anterior. Com a pandemia e abertura de créditos extraordinários, esse montante chegou a R\$ 582,5 milhões, segundo o relatório [“Um País Sufocado — Balanço do Orçamento Geral da União 2020”](#), do *Inesc*. Mesmo assim, políticas voltadas para as mulheres foram pouco executadas pelo ministério comandado por Damares Alves. A pastora evangélica e ex-assessora parlamentar é uma das ministras mais populares do governo de Jair Bolsonaro e está no cargo desde o início do mandato do presidente, em janeiro de 2019.

Em um contexto de pandemia e isolamento social, os registros de violência contra mulheres aumentaram. Esse tipo de violência, que já é subnotificado em situações de normalidade, tornou-se ainda mais presente e invisível, já que a residência é o local mais perigoso para muitas mulheres. Os dados mostram que, mesmo diante da redução de registros nas delegacias, 230.160 mulheres denunciaram um caso de violência doméstica em 2020. Foram registrados 3.913 homicídios de mulheres, dos quais 1.350 foram enquadrados como feminicídio, uma média de 34,5% do total de assassinatos, segundo o [Anuário Brasileiro de Segurança Pública](#).

---

**No momento em que as mulheres estavam mais vulneráveis, sofrendo com altos índices de violência, o MMFDH deixou de executar 70% do recurso autorizado para a realização de políticas para as mulheres.**

---

---

<sup>1</sup> O orçamento destinado ao MMFDH não reflete sua importância social. Mas esta não é uma exclusividade do governo Bolsonaro. Criada em 2003, pelo então presidente Lula, a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), considerada por especialistas em gestão pública e ativistas uma vitória dos movimentos de mulheres no país, foi esvaziada ao longo do tempo. [Entre 2014 e 2015, os gastos do governo federal com a SPM foram reduzidos em 22%](#). Já entre 2015 e 2018, de acordo com [levantamento da Gênero e Número](#), o investimento da SPM em ações pela cidadania das mulheres caiu 68%.

Dos R\$ 120,4 milhões disponíveis, foram efetivamente pagos R\$ 35,4 milhões, embora tenham sido empenhados R\$ 117,4 milhões, recursos que serão de fato pagos somente durante 2021, de acordo com o relatório do *Inesc*.

Além disso, o programa “Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”, do Ministério, teve R\$ 25,7 milhões de recursos autorizados em 2020, dos quais foram pagos apenas R\$ 13 milhões. Houve, portanto, autorização desse recurso, mas ele não chegou ao final da linha. No ano anterior, o orçamento destinado a este programa foi de quase o dobro (R\$ 43,5 milhões) e foi totalmente executado.

Uma **reportagem** da *Gênero e Número* revelou que, até julho de 2020, as mulheres haviam sido o segundo grupo mais contemplado com ações do Ministério, ficando atrás dos idosos. Entre as 11 medidas direcionadas para elas até então, sete eram cartilhas, além de um portal e aplicativo do Disque 180, e uma portaria com recomendações para o atendimento de mulheres em situação de violência no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A falta de ação do MMFDH no combate à violência de gênero teve repercussão fora do país, como em relatórios da **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)**.

Além da subnotificação das denúncias de violência doméstica, as mulheres foram as mais impactadas financeiramente durante a pandemia, devido ao aumento do desemprego e acúmulo de tarefas domésticas e cuidados com filhos. De acordo com a pesquisa **‘Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia’**, realizada pela *Sempreviva Organização Feminista* e a *Gênero e Número*, 50% das mulheres brasileiras passaram a cuidar de alguém durante a crise sanitária e 40% afirmaram que a pandemia colocou o sustento da casa em risco.

Em um país com 11 milhões de mulheres chefes de família, sendo que **maioria das mães solo são negras** (61%), a crise de saúde sanitária e econômica as deixou em uma situação de ainda mais vulnerabilidade. Neste contexto, a falta de ação do governo federal em políticas específicas para este segmento chama

a atenção. É importante lembrar que, em 2019, ainda antes da pandemia, **63% das casas chefiadas por mulheres negras no Brasil estavam abaixo da linha da pobreza**, com US\$ 5,5 per capita ao dia, cerca de R\$ 420 mensais, de acordo com o IBGE.

O auxílio emergencial, benefício criado em resposta aos efeitos econômicos causados pela pandemia da Covid-19 em abril de 2020, impacta especialmente as mulheres, visto que a composição familiar foi levada em consideração na hora de conceder o benefício. Segundo estimativa do governo, foram previstos que 6 milhões de mulheres chefes de família receberiam o auxílio emergencial. A **Lei 14.171/21** garantiu duas cotas do benefício ao provedor de família monoparental, independentemente do gênero.

No entanto, desde o início da pandemia, organizações de mídia divulgaram o **relato de mães que tiveram problemas para conseguir acesso ao auxílio** mesmo cumprindo os requisitos. Somado a isso, fraudes no benefício, que custaram R\$ 142 milhões à Caixa Econômica Federal, segundo o jornal **O Globo**, e a detenção de soldados da Força Aérea brasileira por solicitar o auxílio, revelada pela **Fiquem Sabendo**, só para citar algumas das denúncias de desvio no período, mostraram falhas também no monitoramento da execução das políticas públicas no Brasil, que prejudicam especialmente essas mulheres.

Os direitos das mulheres foram, portanto, escanteados significativamente durante o primeiro ano da pandemia. A baixa execução orçamentária e a atuação do Ministério se mostram preocupantes, com políticas públicas para grupos mais vulneráveis aquém do necessário. No início de 2021, a ministra Damare Alves comemorou nas redes sociais a execução de 98% do orçamento público, mas, na prática, o montante pago a fornecedores, com entrega e trabalho finalizado, havia sido de R\$ 333 milhões até então, conforme revelou reportagem da **Gênero e Número** com dados obtidos no Portal da Transparência, do próprio governo federal. Para a população LGBTQ+, apenas R\$ 800 mil haviam sido empenhados em 2020, mas nenhum centavo havia sido gasto até janeiro de 2021.

## Trabalhos de maior impacto

A única organização que realiza um monitoramento sistemático do orçamento público voltado às mulheres é o *Inesc*. O relatório **“Um País Sufocado – Balanço do Orçamento Geral da União 2020”**, citado acima, traz uma análise do orçamento destinado a conter os efeitos da pandemia e destaca a baixa execução de políticas voltadas para as mulheres em 2019 e 2020.

Carmela Zigoni, assessora política do *Inesc*, afirma que a organização faz monitoramento desse tema há vários anos e, durante a pandemia, resolveu analisar como o governo e o orçamento público iriam se comportar no período. “Continuamos fazendo toda a incidência que a gente já faz com nosso trabalho e posicionamentos políticos. Um exemplo é o fim do teto de gastos porque foi isso que inviabilizou — no início da pandemia — o orçamento. Depois, ele foi suspenso com o decreto de calamidade”, destaca.

A análise dos dados e o monitoramento do orçamento público do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos é realizada a partir de fontes públicas como o Portal Siga Brasil. O *Inesc* também analisa a relação entre orçamento público e direitos humanos a partir de cinco pilares: justiça social, uso máximo de recursos disponíveis para garantir direitos, realização progressiva de direitos, não discriminação e participação popular. Segundo a metodologia, ao olharmos com base nestes pilares para o orçamento das políticas para as mulheres em 2020 no Brasil, nenhum deles se sustenta.

Além do relatório anual, o *Inesc* monitora o orçamento voltado às mulheres durante o ano todo e divulga artigos como **“Há recursos para salvar as mulheres na pandemia: Damares precisa gastar”**, publicado em maio de 2020, que revelou que a ministra Damares Alves havia executado apenas 2,6% do orçamento disponível para o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, prática que, como vemos, se torna recorrente em sua pasta.

Para Carmela Zigoni, do ponto de vista da metodologia, não houve nenhuma mudança na análise dos dados devido à pandemia, já que a organização usa dados abertos do governo federal. Por outro lado, ela destaca que a transparência pública tem sofrido

ataques que vêm de antes mesmo da crise sanitária: “Desde o início do governo Bolsonaro, antes da pandemia, ele começou a aumentar o nível de sigilo de informação e aumentar o número de servidores públicos que podem decretar esse sigilo. A opacidade dos dados e problemas com a transparência pública estão postos, e a sociedade civil tem que ficar, o tempo todo, monitorando e vendo se os órgãos públicos estão cumprindo a Lei de Acesso à Informação”. Devido a este cenário de tentativa de restrição da transparência, a organização fez uma **denúncia** na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2020.

Os levantamentos e relatórios do *Inesc* foram citados de forma ampla em organizações de mídia, audiências públicas e em artigos acadêmicos, mas Zigoni destaca que a discussão do orçamento público ainda fica muito restrita a grupos de intelectuais, formadores de opinião e professores universitários, e que precisa ser ampliada.

“Esse é um tipo de conhecimento que é feito para não ser acessado, mas na verdade é direito de todo mundo acessar a discussão do orçamento. Fazemos um esforço muito grande de dialogar com movimentos sociais para levar essas informações. Por isso, além de colocar na imprensa, fazemos debates com os movimentos, inclusive para contribuir, para que eles tenham narrativas sobre isso. Temos uma atuação para discutir com movimentos como fazer os recursos serem executados”, explica.

Além do trabalho do *Inesc*, outra organização mapeada que analisou dados de orçamento voltado para as mulheres foi a *Coalizão Direitos Valem Mais*, uma articulação que reúne mais de duzentas redes, plataformas, fóruns, Conselhos Nacionais de Direitos e instituições acadêmicas, associações de gestores e entidades empresariais. O grupo faz *advocacy* pela remoção do teto de gastos, destacando o impacto da medida na pandemia.

Em março de 2020, organizações da sociedade civil protocolaram no Supremo Tribunal Federal (STF) pedido de suspensão imediata da Emenda Constitucional 95, que foi aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2016 e instituiu o Novo Regime Fis-

cal, tornando constitucional a política econômica de austeridade por vinte anos. Em maio do mesmo ano, a *Coalizão* apresentou o documento **“Os efeitos da EC 95 nos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais e a pandemia de Covid-19”**, enquanto organizações qualificadas como Amicus Curiae atuaram junto à ministra Rosa Weber e aos demais ministros do Superior Tribunal Federal.

Em um dos capítulos, o documento também analisa o orçamento do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, de 2012 a 2019, para revelar que, mesmo em meio a uma situação de vulnerabilidade das mulheres, principalmente no âmbito da violência doméstica, o Ministério não gastou recursos para a construção das Casas da Mulher Brasileira, que atendem mulheres em situação de violência, sendo que havia R\$ 20 milhões disponíveis para esta despesa.

Além disso, segundo o levantamento, nos últimos anos houve uma queda brusca de 75% na execução financeira do Programa Políticas para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento a Violência. Enquanto em 2014, a execução financeira foi de R\$ 185 milhões, em 2019, esse valor estava em apenas R\$ 46 milhões.

No âmbito acadêmico, a *Rede de Pesquisa Solidária*, formada por 70 cientistas políticos, sociólogos, médicos, psicólogos e antropólogos, alunos e professores atentos ao curso da crise provocada pelo coronavírus no país, monitora políticas públicas durante a pandemia e publica notas técnicas com análises específicas sobre algumas áreas.

A **Nota Técnica N°15**, focada no auxílio emergencial, mostra como essa política pública tem um impacto positivo na renda dos mais vulneráveis. As mulheres e pessoas não-brancas foram as que mais receberam o auxílio do governo. No entanto, segundo a nota, a forma como o programa foi desenhado e executado não ajudou a incentivar o distanciamento social entre aqueles que receberam o auxílio, na comparação com os que não receberam. Isto é, apesar de receber o benefício, eles continuaram se expondo para trabalhar e garantir seu sustento.

Os dados analisados têm como fonte o Portal da Transparência e uma consulta realizada por pesquisadores das universidades de Oxford, São Paulo (USP) e Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV-SP) em uma amostra colhida em oito capitais brasileiras. A pesquisa foi realizada por telefone em maio e permitiu a comparação entre as práticas de distanciamento social daqueles que receberam e os que não receberam o auxílio emergencial, apesar de elegíveis.

Lorena Barberia, doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e pesquisadora da *Rede de Pesquisa Solidária*, pontua que a falta de transparência dificulta o acesso aos dados públicos e impacta o monitoramento que fazem, principalmente quando buscam comparar os orçamentos federal, estadual e municipal.

“Os portais de transparência não estão organizados de uma forma para facilitar uma compreensão real do processo orçamentário. O governo simplesmente está jogando os dados, levando a uma quantidade muito infinita de informação que você precisa retrabalhar, reorganizar e sistematizar para entender.”

A pesquisadora ainda lembra que, quando precisa trabalhar com dados que não estão nas bases abertas do governo ou pedir esclarecimento sobre os números, por meio de requerimentos de informação ou Lei de Acesso à Informação, dificilmente obtém uma resposta rápida e, em muitos casos, tem que recorrer em várias instâncias para conseguir acesso a uma informação que deveria ser pública.

Outro documento da *Rede* que também analisa o orçamento destinado ao auxílio emergencial é o Boletim 27 — **“Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade”**. Em 2020, segundo o boletim, foram destinados R\$ 322 bilhões para transferência às pessoas, mas essa política foi executada sem uma coordenação nacional efetiva, o que dificulta seu impacto e alcance. Os dados foram obtidos pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

# Juventude

Ao contrário de gênero e raça/etnia, o monitoramento do orçamento público durante a pandemia com foco na juventude não foi feito de modo sistemático por nenhuma das organizações mapeadas. Existe uma lacuna no país sobre esse tipo de análise específica. A definição e o monitoramento de um orçamento público para a efetivação das políticas de juventude são fundamentais para a promoção de políticas públicas específicas para essa população, oferecendo a ela oportunidades e garantia de direitos. Em 2019, o Brasil tinha 47,2 milhões de jovens de 15 a 29 anos, segundo a PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) divulgada pelo IBGE.

Segundo Carmela Zigoni, doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB) e assessora política do *Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)*, a falta de monitoramento sobre o orçamento voltado à juventude se deve ao desaparecimento das políticas públicas voltadas a essa população.

Conforme detalhado na seção metodológica, para mapear o eixo juventude, que pode aparecer de diversas formas em muitos segmentos do orçamento público, selecionamos o recorte “educação” para entender os investimentos realizados com foco em crianças e adolescentes. Essa opção foi feita para possibilitar uma busca aprofundada nas despesas destinadas a este segmento da população. Assim, os resultados apresentados a seguir dizem respeito a dados relacionados à educação e mais especificamente ao Ministério da Educação (MEC).

A pandemia teve um impacto profundo no funcionamento das escolas. As salas de aula deram lugar às residências, o quadro negro virou computador, tablet ou celular. Em 2021, caiu de 74% para 64% o número de jovens que estão estudando, em comparação com 2020, segundo a 2ª edição da pesquisa **“Juventude e a Pandemia de Coronavírus”**, realizada pelo Conselho Nacional da Juventude (Conjuve). Mais da metade dos jovens que não estão estudando (56%) trancaram ou cancelaram sua matrícula depois de março de 2020. O principal motivo, segundo os entrevistados



pela pesquisa, é o financeiro. A dificuldade de se organizar com o ensino remoto também é citada.

A política de educação está perdendo recursos e financiamento desde 2016, ano do impeachment de Dilma Rousseff, após um aumento significativo e progressivo, especialmente entre 2012 e 2014. Considerando o orçamento autorizado até a execução financeira, os números de 2020 são menores do que os de 2019. O valor pago em 2020 é de R\$ 5 bilhões a menos do que em 2019, segundo o relatório [“Um país sufocado – Balanço do Orçamento Geral da União 2020”](#), do *Inesc*.

É possível perceber que a pandemia de Covid-19 trouxe grandes prejuízos às reformas educacionais que estavam em curso, e o MEC teve a pior execução orçamentária da década em 2020, executando um montante inferior ao pago em 2010. O Ministério da Economia cancelou R\$ 1,4 bilhão da educação, sendo R\$ 1,1 bilhão referentes a despesas para Educação Básica, segundo o [“2º Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já!”](#), do *Todos Pela Educação*. Esse montante foi realocado para áreas como saúde e obras.

---

**Foram R\$ 143,3 bilhões destinados ao MEC em 2020, um valor mais baixo em relação aos anos anteriores. Ainda assim, a pasta gastou ainda menos do que poderia, e R\$ 116,5 bilhões (81%) foram executados. Os programas e ações da educação básica foram os que tiveram menor investimento neste período: o MEC utilizou apenas 71% dos R\$ 42,8 bilhões disponíveis.**

---

Segundo especialistas e organizações da sociedade civil, a baixa execução do orçamento público para a área se deve à ineficiência na gestão das políticas de educação, que já enfrentava problemas antes da pandemia de Covid-19 e piorou no período. Eles alertam que a ausência de coordenação nacional, incapacidade de liderança e problemas na gestão trazem prejuízos a curto, médio e longo prazos para a melhoria da qualidade da Educação Básica. No governo de Jair Bolsonaro, três ministros já passaram pela liderança

do MEC: Ricardo Vélez Rodríguez, Abraham Weintraub e o atual ministro Milton Ribeiro. Para Lucas Hoogerbrugge, gerente de estratégia política no *Todos Pela Educação*, uma das organizações mapeadas por este levantamento, o trabalho do Ministério da Educação está muito aquém do que deveria ser.

“De 2019 para 2020, a gente começou a pensar que tinha um trabalho a ser feito, de olhar para o Ministério da Educação com uma lente crítica, trazendo de fato o que estava acontecendo e o que não estava acontecendo. O orçamento é prioridade porque materializa as pautas do governo, materializa o quanto o governo está sendo eficiente e eficaz nessas pautas a que se propõe ou deixa de ser propor a fazer”, destaca. Hoogerbrugge tem sete anos de experiência atuando com educação pública e já ocupou cargos de liderança no Ministério da Educação e na Secretaria de Educação do Ceará.

No âmbito do Ministério, houve também denúncias de desvio de recursos. O MEC encaminhou para o Tribunal de Contas da União, em agosto de 2020, um **levantamento** de municípios com suspeita de desvio de R\$ 29,12 milhões de verba pública. As irregularidades seriam referentes principalmente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que atende a cerca de 41 milhões de pessoas.

A retomada das aulas presenciais, antes do término do período da vacinação contra a Covid-19, é questionada por especialistas e movimentos sociais. Por isso, no início de julho de 2021, a Comissão Temporária da Covid-19 do Senado Federal ouviu o ministro da Educação, Milton Ribeiro, sobre ações adotadas para o retorno seguro às aulas presenciais no segundo semestre. Durante a audiência, ele argumentou que a derrubada do veto presidencial ao projeto de lei **PL 3477/2020**, que prevê acesso à internet a estudantes da educação básica de escolas públicas, geraria mais despesas e poderia acarretar em mais bloqueios de recursos para a educação. O argumento foi questionado por parlamentares. O veto de Bolsonaro à legislação foi derrubado pelo Congresso Nacional.

A falta de acesso à internet e a equipamentos para o ensino remoto, a manutenção do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)

durante a pandemia e baixa execução do orçamento escancara as desigualdades sociais e impacta ainda mais estudantes negros, de baixa renda e do norte do país, que são os menos assistidos pelo sistema educacional durante a pandemia, segundo [Boletim do Afro Cebrap](#), divulgado em [reportagem da Gênero e Número](#).

Apesar da baixa execução orçamentária e de denúncias de desvio do dinheiro público, houve avanços no que se refere ao financiamento da educação básica, com a aprovação do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Novo Fundeb). A aprovação só foi possível pela pressão contínua da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Novamente a sociedade civil entrou em ação, isto é, não houve decisão voluntária do governo. O prazo de vigência do Fundeb era até 2020, mas a aprovação da Emenda Constitucional 108/2020 o tornou permanente e mais redistributivo, com avanços em instrumentos para a equidade e a qualidade do ensino.

A [Lei Federal nº 14.113/2020](#) regulamentou o Novo Fundeb, que prevê o dobro de participação do governo federal, aumento de R\$ 3 bilhões na complementação voltada a redes de ensino de 1.499 cidades de alta vulnerabilidade, independentemente do estado de origem em 2020, e maior distribuição de investimento dentro de cada estado. O Novo Fundeb prevê que o patamar mínimo de investimento por aluno/ano no Brasil sairá de R\$ 3,7 mil para R\$ 5,5 mil, em uma tentativa de reduzir o baixo financiamento na educação.

### **Trabalhos de maior impacto**

*A Todos Pela Educação*, organização da sociedade civil que incentiva, acompanha e fiscaliza a educação básica no Brasil, realiza um monitoramento sistemático do orçamento público. A organização começou a publicar, em 2020, um relatório anual de acompanhamento do programa Educação Já!, que apresenta um balanço do ano sobre o andamento das políticas públicas educacionais.

O relatório tem formato híbrido: uma parte dele replica as análises e metodologias em todos os relatórios de forma sistemática, outra

parte é focada em variáveis contextuais, que mudam de um relatório para outro. A iniciativa é liderada pelo *Todos Pela Educação*, mas é composta por mais de 50 especialistas e instituições que trabalham no Brasil.

Segundo Lucas Hoogerbrugge, gerente de estratégia política do *Todos Pela Educação*, se o cidadão comum olhar o orçamento hoje, ele não vai conseguir entendê-lo, o que pode levar a uma série de desinformações. Por isso a importância dos relatórios de execução orçamentária, como o citado acima, cujo um dos propósitos é “traduzir” esse emaranhado de dados para a sociedade. “Tentamos dar essa visibilidade de forma técnica, consistente, o mais parcimoniosa possível”, afirma.

O 2º Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já!, disponibilizado em fevereiro de 2021, identifica avanços e desafios da educação básica no país, reflete sobre os impactos da pandemia de Covid-19 e analisa o orçamento do MEC. A análise dos dados e o monitoramento do orçamento público são realizados a partir de fontes públicas, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o Tesouro Nacional, e via requerimentos de informação ao Congresso. Em menor medida, também usam, de forma mais pontual, pedidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Esse tipo de monitoramento encontra dificuldades, principalmente durante a pandemia. A primeira é o atraso na aprovação do orçamento público, que atrapalha o acompanhamento da execução orçamentária. A segunda são as agregações das ações orçamentárias, que dificultam a distinção de programas dentro de uma mesma ação orçamentária, e a terceira são as engenharias orçamentárias, como emendas e restos a pagar, que exigem um nível de conhecimento maior sobre orçamento público e questões técnicas.

A falta de transparência também é um fator importante no monitoramento do orçamento público da educação, segundo Hoogerbrugge. “Temos um governo bem menos transparente, muito mais evasivo na coleta das informações. As informações que são mais padronizadas, como as que a gente usa para fazer o relatório de

acompanhamento orçamentário, são de fácil acesso e estão muito consolidadas. Mas os pedidos pela Lei de Acesso à Informação têm tido respostas muito mais evasivas e padronizadas”, pontua.

As análises dos dados de educação permitem cruzamento sobre marcadores como idade, porque a educação básica é dividida por etapas, mas não permitem por gênero e raça. “Os dados do orçamento sobre a educação não apresentam nenhum recorte em relação ao público-alvo porque não é a dinâmica do orçamento. O que podemos observar são os grupos mais afetados em alguns programas do Ministério da Educação, como o Programa Inovação Educação Conectada, que é um programa de internet nas escolas, e vai ter um impacto maior nos estudantes de baixa renda”, destaca Hoogerbrugge.

É possível observar o impacto de estudos como o 2º Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já!, que foi divulgado nos principais portais de notícias do país, como G1, UOL e IG, e é usado por parlamentares em audiências públicas para avaliar projetos de lei e para questionar o ministro da Educação sobre cortes e gastos.

Segundo o gerente de Estratégia Política do *Todos Pela Educação*, é fundamental para o trabalho da organização e de monitoramento do orçamento público da educação o esforço de dialogar com outros atores. “Temos um trabalho bem capilarizado de disseminação para atores do poder público no Executivo e no Legislativo, imprensa e influenciadores.”

Além do trabalho do *Todos Pela Educação*, outra organização mapeada que analisou dados de orçamento voltado para a educação foi a *Coalizão Direitos Valem Mais*, uma articulação que faz *advocacy* pela remoção do teto de gastos e seu impacto na pandemia e já foi citada em outros momentos neste relatório.

O documento “**Os efeitos da EC 95 nos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais e a pandemia de Covid-19**”, que analisa o impacto do teto de gastos e foi apresentado à ministra Rosa Weber e aos demais ministros do Supremo Tribunal Federal

no pedido de suspensão da Emenda Constitucional 95, que instaurou o teto de gastos. Em um dos capítulos, o documento analisa a situação do financiamento da educação, com base em dados obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Para elevar o volume de recursos financeiros aplicados no setor educacional, chegar a valores equivalentes a 10% do PIB e atingir metade dos valores aplicados pelos países que investem mais, segundo a análise, o Brasil teria que multiplicar por três o volume de recursos aplicados em educação.

A terceira organização mapeada que monitora o orçamento da educação no país é o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV EESP Clear), que tem sede na Fundação Getúlio Vargas (FGV), um conceituado *think tank* e instituição de ensino superior dedicada à promoção do desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Em agosto de 2020, o Centro lançou a pesquisa “**Covid-19 e Financiamento da Educação no Brasil**”, em que busca descrever possíveis efeitos da crise sanitária na atividade econômica brasileira e simular seus potenciais impactos sobre o financiamento da educação pública, considerando diferentes cenários de isolamento social.

A metodologia do exercício de simulação usada no relatório foi elaborada pela própria instituição e consiste em quatro etapas: (1) definir possíveis cenários de isolamento intermitente; (2) estimar o impacto destes cenários de isolamento em três variáveis econômicas — o PIB, a massa salarial e o valor da produção de petróleo e gás natural; (3) verificar como os tributos que financiam a educação podem variar a partir do impacto nestes três indicadores econômicos; e (4) simular as despesas públicas para educação com base nestas projeções.

Outra organização que se destaca pela análise sistemática do orçamento voltado à educação é a *Campanha Nacional pelo Direito à Educação*, considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, com atuação desde 1999. Há qua-

se 20 anos, a rede elabora os mecanismos do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), incluídos no Plano Nacional de Educação devido à sua ampla incidência política junto a outras organizações da sociedade civil. Em 2020, os mecanismos foram incorporados ao Novo Fundeb, aprovado no Congresso Nacional.

Em maio de 2020, a *Campanha*, em parceria com a *Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca)*, divulgou uma **Nota Técnica** sobre as projeções de queda da receita de impostos e da contribuição do salário-educação com a crise econômica agravada pela pandemia de Covid-19. Além disso, outra **Nota Técnica**, organizada pelas mesmas instituições, trata do impacto do **Projeto de Lei nº 4.372/2020**, relacionado ao Novo Fundeb, revelando que a aprovação da proposta poderia causar uma perda de R\$ 15,9 bilhões para a educação. O texto foi aprovado e virou lei ao fim de dezembro de 2020.

Novamente, vale destacar o relatório “**Um país sufocado – Balanço o Orçamento Geral da União 2020**”, do *Inesc*, que traz o balanço do orçamento geral da União em 2020 aplicado em diferentes áreas e foi divulgado de forma ampla nos veículos de comunicação. No capítulo sobre o orçamento da educação, os dados revelam como a baixa execução orçamentária impacta na desigualdade do acesso ao estudo. As análises foram produzidas a partir do monitoramento sistemático da organização e dos dados obtidos pelo Siga Brasil.

Na academia, grupos de estudo também têm realizado monitoramento do orçamento da educação pública nos últimos 18 meses. Destacamos o trabalho “**Reflexos da Covid-19 no orçamento público do governo federal**”, de pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e publicada na Revista Gestão Organizacional (RGO), do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Administração da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó).

O estudo analisa as alterações na arrecadação de tributos federais e as alterações das despesas por meio de Medidas Provisórias, destacando as receitas iniciais previstas para cada ministério, incluindo o Ministério da Educação, pela Lei Orçamentária Anual (LOA, 2020), e a receita realizada até 17 de abril de 2020. Os dados referentes ao orçamento público foram obtidos no Portal da Transparência e no portal da Câmara dos Deputados.

Além disso, uma **análise** realizada por Thiago Alves, professor da Universidade Federal de Goiás (UFG) e pesquisador do Laboratório de Dados Educacionais, mostrou que, faltando apenas quatro meses para o fim de 2020, o governo federal ainda não tinha investido R\$ 26,5 bilhões de seu orçamento disponível para o Ministério da Educação. Os dados para análise foram obtidos pela Controladoria-Geral da União (CGU).

As pesquisas e relatórios levantados analisam principalmente a educação básica brasileira e são realizadas em âmbito federal. De acordo com Lucas Hoogerbrugge, gerente de estratégia política do *Todos Pela Educação*, uma das lacunas do monitoramento do orçamento da educação são os dados subnacionais, que abrangem estados e municípios, devido ao volume e falta de padronização dos dados. “Isso tem a ver com o nosso pacto federativo, porque estados e municípios são autônomos para fazer as suas próprias políticas, cada um com seu orçamento composto de uma forma, não necessariamente transparentes. Por isso é uma lacuna de prestação de contas e controle, que talvez seja até intransponível, pelo menos no âmbito nacional”, afirma.



## Orçamento na Mídia

Os veículos de comunicação aparecem no monitoramento do orçamento público de duas formas: como meio para divulgação de informações/análises produzidas pelas organizações da sociedade civil e como fonte primária da informação, produzindo reportagens sobre levantamentos de gastos, verbas e contas do poder público por conta própria ou em parceria com organizações especializadas. Um exemplo deste último caso é a reportagem publicada pelo *Jornal O Globo*, em 8 de março deste ano, intitulada “[Dia Internacional da Mulher 2021: em ano de aumento da violência contra mulher, Damares usa apenas 1/4 do orçamento, o menor gasto da década](#)”. O levantamento que mostra que isso aconteceu mesmo tendo havido liberação de recursos extraordinários por causa da pandemia foi feito em parceria com o *Inesc*.

Em meio a tantas urgências causadas pela pandemia, recursos extras como os destinados ao Ministério da Saúde, para o combate à Covid-19, e ao Ministério da Economia, para o auxílio emergencial, também passaram a ser monitorados. A mídia tem exercido papel fundamental no controle dos gastos do governo, que não raro tem escolhido prioridades em desacordo com as necessidades da população, e nestes últimos 18 meses, tanto veículos da mídia tradicional quanto os nativos digitais têm colocado uma lupa sobre essas movimentações. O Portal de Transparência e a Lei de Acesso à Informação, mesmo com respostas que muitas vezes demoram mais que o razoável, são os mais usados para acessar esses dados públicos.

Segundo Carmela Zigoni, assessora política do *Inesc*, no entanto, é importante lembrar que a mídia é corporativa e concentrada no Brasil e isso pode afetar a cobertura sobre orçamento público. “Às vezes, a narrativa é a que dialoga com outros interesses. A mídia tem interesse nesses temas, mas nem sempre reporta com esse olhar. Além disso, a mídia, como as organizações da sociedade civil, não tem muito interesse em falar da realização de direitos, muitas vezes reportam como apenas números. E a nossa tarefa como sociedade civil é dar vida a esses números”.

Algumas reportagens analisadas para este relatório geraram novas reportagens e, em alguns casos, resultaram em manifestação dos órgãos públicos, exigindo explicações e/ou investigando os envolvidos. Após a publicação da matéria “[MEC prevê corte de R\\$ 4,2 bilhões no orçamento para 2021](#)”, em 10 de agosto de 2020 pelo site *G1*, por exemplo, o ministro da Educação Milton Ribeiro foi convocado a uma audiência na Câmara dos Deputados para explicar a situação do orçamento do Ministério.

Já a reportagem “[Governo desviou R\\$ 52 mi de publicidade da Covid-19 para propaganda de suas ações](#)”, publicada pela *Folha de São Paulo* em 12 de junho de 2021, levou os deputados da oposição na Câmara a acionarem o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal. A repercussão da reportagem também pressionou o presidente da República Jair Bolsonaro a se manifestar diante de apoiadores, questionando a informação. A reportagem “[Funai recebe 11 milhões para proteger indígenas do coronavírus, mas não gastou nenhum centavo](#)”, publicada no jornal *Estado de São Paulo* em 13 de abril de 2020, provocou a Procuradoria-Geral da República a cobrar explicação de Damares Alves, ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Por fim, a reportagem “[Influenciadores digitais receberam R\\$ 23 mil do governo Bolsonaro para propagandear ‘atendimento precoce’ contra Covid-19](#)”, produzida pela *Agência Pública* com dados obtidos via LAI, motivou o Psol na Câmara dos Deputados a protocolar uma denúncia contra o Ministério da Saúde junto à Procuradoria-Geral da República (PGR). Em outra reação à repercussão da reportagem, a justiça federal de São Paulo, em decisão liminar, chegou a proibir a Secom — Secretaria de Comunicação do governo Federal — de patrocinar ações publicitárias que tivessem referências, diretas ou indiretas, a medicamentos sem eficácia comprovada contra a Covid-19.

Veículos de mídia independentes que fazem um trabalho importante de monitoramento do governo federal, como o *Nexo*, não entraram neste levantamento por não terem produzido material a partir de dados públicos (indicados nas reportagens) sobre raça/etnia, gênero e/ou juventude nos últimos 18 meses.

Para Fábio Takahashi, editor do núcleo de dados do jornal *Folha de São Paulo*, trabalhar com as bases de dados públicos durante a pandemia tem sido um desafio. No geral, segundo ele, as bases são instáveis, muitas vezes desatualizadas e se tornam ainda mais difíceis quando se buscam dados específicos.

---

**“É uma grande dificuldade conseguir fazer recortes. Gênero a gente até consegue, tem algumas bases que são razoavelmente boas, idade também. Agora dados sobre raça são bem escassos, o que dificulta muito a análise de desigualdade na pandemia. Isso no nível federal. Quando a gente vai para o local, é quase um desastre, por tão pouco dado que tem”.**

---

Apesar dos percalços, Marina Atoji, gerente de projetos da *Transparência Brasil*, ressalta que houve crescimento e avanço da imprensa enquanto ator no monitoramento do orçamento público. Segundo ela, antes esse tipo de monitoramento ficava restrito apenas aos grandes meios de comunicação, principalmente do Sudeste, mas nativos digitais e veículos de outras regiões do país já fazem esse monitoramento. “O que ainda falta para a mídia é aperfeiçoar o conhecimento sobre os meandros do gasto público, que é chato, mas necessário. Às vezes a pessoa faz uma leitura equivocada que poderia ter sido evitada com uma consulta a um especialista ou uma pesquisa prévia para entender bem como funciona a dinâmica dos gastos públicos”.

Para Takahashi, pela falta de confiabilidade de algumas bases, não é raro acontecer de temas que poderiam levar à descoberta de malversação de dinheiro público serem descartados, por exemplo. “Às vezes é uma coisa simples que você quer comparar se aumentou o gasto com material escolar, mas fica impossível saber por que cada um trata os dados de uma forma”.

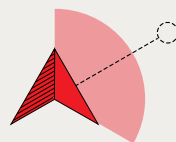
O jornalista destaca o impacto de reportagens que têm dados do orçamento público como tema, já que a sociedade se interessa pela forma e com o que o governo gasta, pressionando por respostas e por reação de órgãos de controle público. Por conta disso,

acredita, é fundamental que estas informações estejam cada vez mais acessíveis: “Se tivéssemos mais acesso, se a gente conseguisse ter um poder de compreensão maior do orçamento, certamente haveria muito mais reportagens importantes e impactantes de acompanhamento do poder público. Temos ajuda de ONGs, especialistas, acadêmicos, mas é uma coisa difícil”.

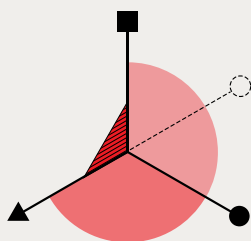
Embora exerçam este papel importante de fiscalizador dos gastos públicos, parte dos veículos da chamada imprensa tradicional, no geral, não atendem às boas práticas de disseminação da informação estabelecidas por este relatório ao manterem a maioria de suas reportagens acessíveis apenas a assinantes e ao não compartilharem as bases de dados que servem como subsídio para as suas reportagens. Os nativos digitais, por sua vez, mantêm o acesso gratuito às suas publicações.

# Organizações de mídia

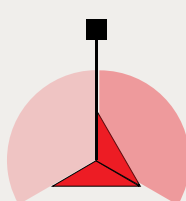
Agência Pública



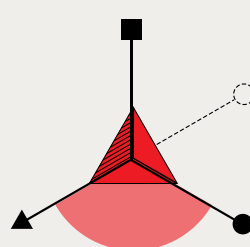
Estadão



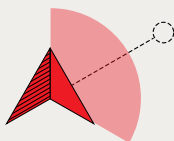
Metrópoles



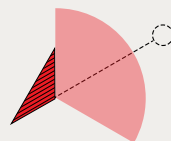
Gênero e Número



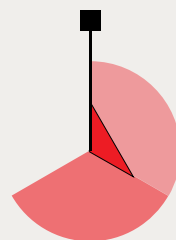
Repórter Brasil



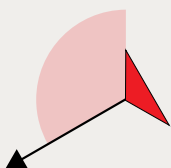
Folha de SP



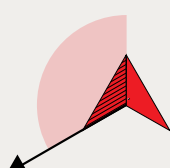
Brasil de Fato



CNN Brasil



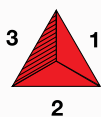
G1



O Globo



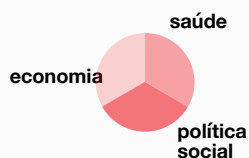
COMO LER O GRÁFICO



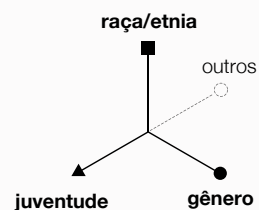
**Índice**

- 1 site aberto
- 2 divulgação de bases
- 3 impacto efetivo (peso 2)

**Áreas**



**Eixos**



# Melhores práticas identificadas e recomendadas de monitoramento do orçamento público

- Análise de dados de bases públicas abertas como Portal Siga Brasil, Portal da Transparência, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o Tesouro Nacional.
- Pedidos e análise de dados via Lei de Acesso à Informação (LAI).
- Interlocução com atores públicos, como o Congresso Nacional, para pedidos de requerimentos de informação e recomendações.
- Métodos e análises para projeções futuras com base no orçamento executado antes da pandemia.
- Criação de material temático, como relatórios, notas técnicas e boletins abertos ao público para acompanhamento sistemático.
- Facilidade de acesso à informação, com link para relatórios nos sites.
- Recomendações de melhorias na transparência e do uso do dinheiro público.
- Para organizações da sociedade civil e mídia: sinalizar o caminho para obter a informação do orçamento público de forma que outras pessoas possam fazer o mesmo; disponibilizar as bases de dados usadas de forma aberta (formatos como github, Google Drive, etc).

- Interlocução com o poder público, via audiências públicas e grupos de trabalhos temáticos, a fim ampliar o diálogo, encaminhar propostas e buscar soluções conjuntas.
- Criação de redes de pesquisa e organizações para parcerias e para ampliar o escopo do monitoramento do orçamento público.
- Ação coletiva de redes de pesquisa e organizações parceiras para incidência e pressão por transparência de dados.
- Interlocução com outras organizações da sociedade civil, possibilitando mais ampla clareza das demandas sociais e *advocacy* mais eficiente.
- Bom relacionamento com a imprensa para divulgação dos levantamentos e análises de dados para um público mais amplo.
- Capacitação sistemática de cidadãos e movimentos sociais, para democratizar a acessibilidade ao orçamento público.

## Conclusão

Diante do grande impacto da pandemia de Covid-19 no país e das decisões urgentes que necessitam ser tomadas para enfrentá-la, o monitoramento do orçamento público se torna ainda mais necessário, tanto para fiscalizar como e onde ele está sendo usado, quanto para entender o quão eficazes são as políticas públicas, principalmente para as parcelas mais vulneráveis da população, como mulheres, negros, jovens, LGBT+s, indígenas e quilombolas.

Neste sentido, um dos principais destaques deste relatório são os recursos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), que chegaram a R\$ 582,5 milhões em 2020, segundo análise do *Inesc*, justamente para fomentar políticas públicas para aqueles que compõem a parcela mais vulnerável da população. No entanto, não só o próprio *Inesc* quanto organizações que têm feito o monitoramento dos gastos do Ministério nos últimos 18 meses constataram, em relatórios, reportagens e análises, que o MMFDH não só não gastou os recursos disponíveis como o fez de forma pouco produtiva.

Esta conclusão se estende aos gastos do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Economia. O primeiro, de acordo com o *Todos Pela Educação*, recebeu R\$ 143,3 bilhões em 2020, um valor mais baixo em relação aos anos anteriores. Ainda assim, gastou ainda menos do que poderia, e R\$ 116,5 bilhões (81%) foram executados. Também foram identificados desvios de verba para áreas como saúde e obras. Já o Ministério da Economia, como consta em relatório da Rede *Rede de Pesquisa Solidária* que analisa o orçamento destinado ao auxílio emergencial, recebeu R\$ 322 bilhões para os programas de transferência de renda, mas, como esta política foi executada sem uma coordenação nacional efetiva, seu impacto e alcance não foram os desejados. A principal consequência foi a impossibilidade ou dificuldade de que os beneficiários do auxílio emergencial, principal política pública social do governo Bolsonaro na pandemia, cumprissem as medidas de isolamento social.



Os estudos que identificam a ineficiência do governo federal em usar o orçamento no enfrentamento à pandemia provocaram a reação de órgãos de controle público e da sociedade civil, que conta com a mídia também como fiscalizadora dos gastos do governo, em reportagens produzidas a partir de análise dos dados públicos. No entanto, não são muitos os que se dedicaram a este monitoramento no período.

---

**Embora tenham conseguido produzir material relevante sobre o tema nos últimos 18 meses, as organizações mapeadas destacam que o acesso aos dados do atual governo está mais difícil e demorado, mesmo antes dos gargalos causados pela pandemia. Além de muitas vezes serem complicados de acessar e não estarem padronizados, podem ser falhos e de difícil entendimento.**

---

Uma busca por determinada informação no Portal da Transparência, por exemplo, pode chegar a resultados diferentes se forem consultados no Siga Brasil, o sistema de informações sobre orçamento público federal que usa dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Neste caso, para entender o motivo da discrepância, é preciso entrar em contato com o órgão responsável. “E aqui entra o problema da transparência passiva, porque demoram para responder ou dão uma resposta incompleta, que não ajuda a entender por que cada um traz um dado diferente se, teoricamente, trabalham com a mesma fonte ou o mesmo órgão”, explica Marina Atoji, gerente de projetos da *Transparência Brasil*.

Atoji acredita que esta falta de sistematização dos dados surge da incompetência ao se olhar para o cidadão comum, não só instituições familiarizadas com o trabalho com dados complexos, e entender se daquela forma apresentada eles estão de fato acessíveis. Com isso, desencorajam a sociedade e até mesmo algumas instituições não especialistas no assunto, que têm o direito constitucional de fiscalizar as ações e os gastos do governo. “Antes da pandemia, a gente já tinha esse problema com as contas, com a transparência. O que tem ganho mais importância é que neste momento a gente tem urgência para responder a determinadas

perguntas”, afirma Lorena Barberia, doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e pesquisadora da *Rede de Pesquisa Solidária*.

Mesmo que já houvesse dificuldade de se trabalhar com dados, é consenso que a qualidade deste material piorou na pandemia, e a tentativa de congelamento dos pedidos de dados via Lei de Acesso à Informação (LAI) demandou uma força-tarefa das organizações da sociedade civil para impedi-la, culminando na proibição da medida pelo Supremo Tribunal Federal. A falta de transparência dos dados públicos, citada pela pesquisadora Lorena Barberia, torna-se mais preocupante quando se buscam recortes específicos nos dados.

Seguindo a proposta deste relatório, de analisar o monitoramento do orçamento público a partir dos eixos gênero, raça e etnia, e juventude, outro problema ficou evidente: os dados revelam-se insuficientes ou incompletos à medida que se buscam detalhes que, especialmente neste contexto de pandemia, conseguem revelar ações do governo federal — ou a falta delas — para mitigar os efeitos da crise.

Um exemplo claro desta lacuna nos dados aconteceu quase no segundo semestre de 2020, quando o Ministério da Saúde e as secretarias estaduais de saúde foram obrigados a incluir a raça dos pacientes que contraíram a Covid-19 e eventualmente faleceram em seus boletins sobre a doença. A determinação partiu após pressão da sociedade civil, especificamente da Coalizão Negra por Direitos, que reúne mais de 150 entidades do movimento antirracista, protocolarem pedidos neste sentido. Para as organizações destacadas aqui, este é um empecilho à análise mais detalhada de algumas políticas públicas.

Ao mesmo tempo em que citam a imprensa como aliada neste controle do gasto público, as organizações em questão destacam a difícil interlocução com o poder público, especialmente o Executivo Federal que, por desconfiança e provável receio de críticas, prefere evitar o diálogo. Esta barreira é mais flexível no Congresso Nacional, em que a realização de audiências públicas e a interação com grupos de trabalhos e comissões parlamentares surte efeito e resulta

em decisões importantes para a sociedade como, por exemplo, a derrubada da [MP 928](#), que tratava do acesso aos dados públicos via LAI, e a participação na audiência pública sobre as ameaças enfrentadas por povos indígenas no Brasil na pandemia.

Gerente de estratégia política do *Todos Pela Educação*, Lucas Hoogerbrugge é categórico ao afirmar que “temos um governo bem menos transparente, muito mais evasivo na coleta das informações” e que, por isso, ao se dispor a produzir um relatório de execução orçamentária, o objetivo da organização é “pegar esse emaranhado de dados e traduzir para a sociedade, a imprensa e os parlamentares, para dar uma visibilidade do que de fato está acontecendo ou deixando de acontecer no Ministério da Educação”. Segundo ele, “quando chega-se ao fim do ano e se percebe que a principal ação orçamentária da educação básica tem só 40% de pagamento, esta é uma informação muito crítica em relação ao trabalho do governo”.

Por fim, as organizações aqui analisadas são unânimes ao relatar que dar visibilidade de forma técnica e consistente aos dados do orçamento público, de forma que sejam acessíveis a todos, é um desafio. Por isso, disseminar suas descobertas e, assim, dar subsídios para que a sociedade civil possa pressionar por políticas públicas mais efetivas, passa também por ações sistemáticas de boas práticas dentro das instituições. Criação de material temático, como relatórios, notas técnicas e boletins abertos ao público para acompanhamento sistemático, e facilitação do acesso a essas informações através de dados abertos, por exemplo, são algumas delas.

**act!onaid**