Ausente no básico, Estado brasileiro entra em colapso

Não são meros acidentes as tragédias com o rompimento das barragens de rejeitos minerários em Mariana e Brumadinho, assim como os incêndios no Museu Nacional e na boate Kiss, onde houve centenas de mortes e lesões incomensuráveis e irreversíveis ao nosso patrimônio ambiental, cultural, científico, histórico e artístico. Em todos esses casos, a ausência do Estado se fez e ainda se faz presente.

Tantas mortes evitáveis e tamanhos danos materiais e morais coletivos não são acidentes (não são caso fortuito[1] como a defesa da Vale levianamente sustenta), porque são escolhas sobre o que priorizamos ou deixamos de priorizar, com todos os riscos daí decorrentes.

Contra a tese genérica de que o Estado brasileiro é grande demais, a evidência dramática dos fatos sugere exatamente o contrário: faltam fiscais[2]; falta investimento suficiente para conter a depreciação [3] de pontes, viadutos[4], rodovias, museus[5] etc.; falta adequada cobertura vacinal[6]; faltam médicos de saúde da família[7]; faltam professores bem formados e valorizados[8]; faltam vagas em creches[9] ; falta policiamento inteligente e capaz de prevenir e investigar os crimes[10]; faltam vagas em unidades prisionais[11]…

Falta o básico, mas tal constatação não pode, tampouco, ser imputada à tese, no outro extremo argumentativo, de que nosso aparato estatal seja pequeno demais.

A bem da verdade, vivemos uma realidade de inchaços (a começar pelo excesso de municípios e mesmo de estados federados sem sustentabilidade mínima) e também de capturas (um "Orçamento de Castas " – alheio até mesmo à Emenda 95/2016). Ora, são precisamente tais inchaços e capturas que esvaziam quantitativa e qualitativamente a capacidade de operação das políticas públicas finalísticas.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Diante do colapso estatal, cujos escombros parecem escorrer simbolicamente junto com a lama da Vale em Brumadinho, precisamos expor publicamente algumas das muitas zonas cinzentas que drenam patrimonialística e ineficientemente os escassos recursos públicos e escondem, por vezes, barragens caudalosas de conflitos de interesse. Oportuno lembrar que, em seu primeiro discurso[12] como ministro da Economia, Paulo Guedes assim resumira o contexto fiscal brasileiro:

> A máquina do governo virou uma gigantesca engrenagem de transferências perversas de renda em todas as suas dimensões. O setor de bancos públicos tem campeão nacional, pegou empréstimo e não a pequena e média. Não foi por microcrédito que os bancos públicos se perderam. Eles se perderam nos grandes programas onde piratas privados, burocratas corruptos e criaturas do pântano político se associaram contra o povo brasileiro.

A inversão de prioridades alocativas tem se imposto como um modelo ontologicamente corrupto, onde o telhado quase sempre vem antes dos pilares. Alguns exemplos merecem ser nomeados, ainda que de forma rápida e um tanto polarizada.

Enquanto faltam vacinas e médicos da família, sobram hospitais de pequeno porte[13] (geridos diretamente ou mediante repasses ao terceiro setor[14] insuficientemente auditados em seus custos e resultados), avolumam-se emendas parlamentares impositivas paroquiais[15] (na medida em que desatentas ao planejamento sanitário) e renúncias fiscais iníquas para o SUS como o PROADI[16].

Enquanto falta custeio até mesmo para a mera manutenção da infraestrutura, o Tribunal de Contas da União aponta a existência de mais de 12 mil obras paralisadas[17] e também alerta para o fato de que 84% renúncias fiscais são concedidas por prazo indeterminado e 44% delas sem gestor responsável pela avaliação adequada de contrapartidas[18].

Enquanto cerca de 7,7 milhões de crianças de 0 a 3 anos aguardam vagas em creches e o país já enfrenta um apagão docente notadamente nas áreas de física, química, matemática e biologia; explodiram[19] , na última década, estratégias insustentáveis de fomento ao ensino superior privado[20] – ofertado, em sua maioria, em cursos de péssima qualidade[21] – por meio de renúncias fiscais e crédito subsidiado (a exemplo do ProUni e FIES).

A tudo isso se soma a ilegalidade pura e simples do exorbitante nível de comprometimento da receita corrente líquida dos Estados e Municípios com gastos de pessoal ativo e inativo[22]. Ora, o contexto atual em que vivemos é de flagrante descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal pela maioria dos Estados. Gasto com pessoal na fronteira aproximada dos 70% da receita corrente líquida é uma hecatombe orçamentário-financeira, sobretudo quando incluídas as despesas com toda sorte de terceirizações substitutivas de mão-de-obra e excluídas as mais diversas manobras contábeis acatadas por tantos Tribunais de Contas coniventes[23].

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Não é demasiado lembrar que, até o presente momento, sete Estados[24] decretaram situação de calamidade financeira. Ao lado de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul que já haviam se assumido fiscalmente em erosão há mais tempo, neste primeiro mês de 2019 reconheceram-se em situação praticamente falimentar os Estados de Goiás[25], Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Roraima.

Nesse primeiro mês de mandato, novos governadores têm sido confrontados por um diagnóstico duro das contas públicas: não há como gerir sequer o básico porque, em muitos Estados, não há recursos para pagar, concomitante e tempestivamente, nem servidores ativos e inativos, nem fornecedores[26]. Há Estados que nem mesmo cumprem as transferências obrigatórias e se apropriam indevidamente das receitas dos Municípios[27], em hipótese franca de crime de responsabilidade e intervenção federativa (art. 34, V, "b" da Constituição de 1988).

Assim se sucede de tal modo que os governadores desses "Estados calamitosos"[28], em busca de alívio de curto prazo, sobretudo, quanto aos passivos estaduais assumidos junto à União, aventam a hipótese de aderir ao regime de recuperação fiscal previsto na Lei Complementar nº 159/2017.

Para além da pressão imediatista, não podemos nos iludir: a erosão do federalismo fiscal brasileiro supera largamente o debate centrado tão somente no volume de despesas com pessoal ativo e inativo. A complexidade da hecatombe fiscal nos Estados, como bem avalia José Roberto Afonso, passa também pela obsolescência do ICMS[29], como sua principal fonte de arrecadação tributária, que, por seu turno, encontra-se envolta em diversas e iníquas guerras de renúncias fiscais.

Enfim, esse caos fiscal não é de hoje, nem do ano passado, nem de cinco anos atrás, tampouco remonta apenas ao advento da LRF. Ora, assim como não é recente o drama das barragens de mineração mal construídas e precariamente fiscalizadas, as barragens da irresponsabilidade fiscal foram rompidas há tanto tempo que sequer lembramos como a omissão/ conivência interpretativa de muitos Tribunais de Contas antecede a própria LRF.

Nesta coluna já debatemos, por exemplo, o colapso das finanças e dos serviços públicos na federação brasileira tanto do ponto de vista da necessidade de recomposição intertemporalmente sustentável das receitas (a exemplo do controle das renúncias fiscais https://www.conjur.com.br/2018-jul-17/contas-vista-iminente-ruptura-regra-ouro-ldo-limita-renuncias-fiscais e https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal), quanto a dimensão da gestão estrutural das despesas de pessoal ativo e inativo (como já abordamos em https://www.conjur.com.br/2017-mar-01/50-anos-decreto-lei-200-falencia-estado e https://www.conjur.com.br/2018-mai-22/contas-vista-maioridade-lrf-regime-fiscal-repeticao-farsesca).

Décadas se passam em nosso país, sem que cumpramos ditames legais antigos. Precisamente porque não há respostas fáceis e rápidas para problemas antigos e complexos, talvez seja preciso reclamar sempre e cada vez mais resilientemente o cumprimento do básico…

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Nesse contexto falimentar em que vivemos, o básico passa pelo diagnóstico das prioridades alocativas e pela avaliação de desempenho para majorar a produtividade da ação governamental, em consonância, por exemplo, com o art. 39, §7º da Constituição de 1988:

"§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade."

Falar em controle de produtividade mínima e em racionalização do serviço público parece luxo para a dramática situação do Estado brasileiro, mas é tão somente um compromisso basilar de ordenar prioridades, fixar custos e controlar resultados.

A rigor, a própria existência de cargos comissionados e funções gratificadas, na forma da redação originária do artigo 101, §2º do Decreto-Lei 200/1967[30] (infelizmente alterado pelo Decreto-Lei 900/1969), deveria ser condicionada à comprovação da majoração de produtividade, redução de custos e dinamização dos serviços.

Nossa incompetência talvez só seja tão grande, porque sequer reconhecemos nossa incapacidade histórica em cumprir o básico: eleger legitimamente prioridades, entregar resultados conforme o planejado e avaliar ambos os processos à luz dos respectivos custos. Sem isso todo o resto é reiteração formalizada de capturas e inchaços, infelizmente.

---

[1] Como suscitado em https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/01/vale-nao-tem-responsabilidade-e-diretoria-nao-se-afastara-diz-advogado.shtml

[2] Tal como se pode ler, por exemplo, em https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-tem-so-um-fiscal-por-579-km-de-area-protegida-11410382 e https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/241693/faltam-fiscais-para-790-barragens-de-rejeitos-de-m.htm

[3] Em 2017, o nível de investimento dos três níveis da federação foi proporcionalmente o menor em 50 anos (1,17% do PIB) e, considerando o nível de depreciação da infraestrutura brasileira e a falta de manutenção mínima, é como se tivesse havido um "desinvestimento" de R$ 36,5 bilhões nos ativos públicos (como se pode ler em https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,investimento-publico-cai-para-1-17-do-pib-e-atinge-o-menor-nivel-em-50-anos,70002285682). A esse respeito, ver também Vinícius Torres Freire em https://www1.folha.uol.com.br/colunas/viniciustorres/2019/01/brasil-na-lama-e-em-ruinas.shtml

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[4] Vide https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,sem-manutencao-pontes-e-viadutos-de-sp-acumulam-fissuras-e-infiltracoes,70002618056 e https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/11/16/prefeitura-de-sp-gastou-537-do-orcamento-previsto-para-manutencao-de-viadutos-em-2018.ghtml

[5] Como noticiado em http://www.bandnewsfm.com.br/2018/09/03/outros-museus-do-brasil-ficam-em-estado-de-alerta/

[6] A Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO recentemente alertou para risco de retrocesso no Programa Nacional de Imunizações: https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/notas-oficiais-abrasco/abrasco-divulga-nota-alertando-sobre-queda-da-cobertura-vacinal-no-brasil/36235/

[7] Vide http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/585204-medicos-brasileiros-nao-querem-trabalhar-com-saude-da-familia-e-com-pobres-mostra-estudo-da-usp

[8] Nosso horizonte educacional já é o de um "apagão docente" que implica não só risco imediato de má qualidade da educação pública, como também do ensino oferecido pela rede privada. Segundo Mozart Ramos, "Fizemos um trabalho no Conselho Nacional de Educação em 2007 que já apontava um *deficit* de 250 mil professores. Metade deles das áreas de química, física, matemática e biologia." (https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/10/mozart-neves-ramos-pode-haver-um-apagao-generalizado-de-professores.html)

[9] Estão na escola apenas 25% dessa população-alvo do ensino infantil em creches (https://www.valor.com.br/brasil/4919102/creches-atendem-apenas-25-das-criancas-ate-4-anos-aponta-ibge)

[10] A taxa de elucidação de crimes no Brasil não alcança sequer 10% do total (https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pais-nao-sabe-quantos-homicidios-sao-esclarecidos,70002099241, https://jovempan.uol.com.br/noticias/brasil/policia-so-esclareceu-4-dos-crimes-no-estado-de-sao-paulo-em-2018.html e https://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-seguranca-publica/criminalidade/com-taxas-explosivas-pais-naufraga-em-ineficiencia-e-descoordenacao.shtml)

[11] Segundo noticiado em http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86450-cnj-mobiliza-justica-federal-para-enfrentar-crise-prisional-com-bnmp, "estima-se que faltem no Brasil aproximadamente 350 mil vagas, segundo o Ministério da Justiça, enquanto pelo menos 210 mil pessoas aguardam julgamento na prisão, de acordo com levantamento feito pelo CNJ em 2017."

[12] Como se pode ler em https://static.poder360.com.br/2019/01/Discurso-Paulo-Guedes-1.pdf

[13] Eis um debate entre ganho mínimo de escala e descentralização do atendimento em municípios com menos de 50 mil habitantes, como se pode ler em https://exame.abril.com.br/revista-exame/para-o-ministro-da-saude-ha-excesso-de-hospitais-no-brasil/

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[14] Tal como noticiado em https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2019/01/10/lucrativa-terceirizacao-da-saude-causa-fuga-de-medicos-e-filas-no-sus.htm

[15] Interessante debate disponível em https://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-saude/seminariosfolha/renuncia-fiscal-e-emenda-parlamentar-barram-avanco-do-sus.shtml

[16] A esse respeito, ver https://g1.globo.com/economia/noticia/hospitais-de-referencia-receberam-por-procedimento-ate-6-vezes-mais-que-valor-da-tabela-sus-diz-tcu.ghtml

[17] Como se pode ler em https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-vai-apurar-obras-federais-paralisadas-ha-mais-de-um-ano.htm e http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88177-cnj-e-tribunais-de-contas-discutem-a-retomada-de-obras-paralisadas

[18] Na apreciação das contas da Presidência da República relativas ao exercício de 2017, o TCU alertou para o fato de que o aumento das renúncias fiscais pode ter afetado o equilíbrio das contas públicas, isso porque, entre 2003 e 2008, o gasto tributário correspondia a 3,4% do Produto Interno Bruto (PIB) e hoje está no patamar de 5,4%, (https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/eunicio-oliveira/eunicio-recebe-relatorio-e-parecer-previo-do-tcu-sobre-as-contas-do-governo-em-2017).

[19] Segundo o colega de coluna Contas à Vista e de *Parquet* de Contas, Júlio Marcelo de Oliveira, a hipótese de manejo abusivo do FIES detectada pelo TCU configurou lesão ao regime determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (https://www.conjur.com.br/2017-mar-14/auditoria-tcu-mostra-quebra-responsabilidade-fiscal-fies)

[20] Elucidativa, a esse respeito, é a abordagem do programa GregNews da HBO, com Gregório Duvivier, sobre a expansão do grupo Kroton a partir do FIES (disponível em https://www.youtube.com/watch?v=L94s-qOQ5vI)

[21] Como se pode ler em https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/avaliacao-federal-infla-qualidade-de-curso-superior-diz-tribunal.shtml

[22] Noticiado em https://www.poder360.com.br/economia/15-estados-e-o-df-ja-ultrapassaram-limite-de-alerta-para-gastos-com-pessoal/

[23] Algo analisado em densidade em https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/raiz-forte-nao-sofre-o-frio/, https://www.valor.com.br/brasil/6083399/lrf-nao-impediu-falencia-dos-estados, https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,como-chegamos-ate-aqui,10000017488 e https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/01/27/tribunais-de-contas-negociam-o-fim-da-maquiagem-nos-dados-dos-estados.htm

[24] Fato noticiado em https://www.valor.com.br/opiniao/6074315/sem-solucao-vista-crise-dos-estados-pode-se-alastrar

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[25] Como se pode ler em https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,goias-e-o-setimo-estado-a-decretar-calamidade-financeira,70002688753

[26] https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estados-dao-pedalada-em-fornecedores,70002661523

[27] Em Minas Gerais, recentemente o Vice-Governador chegou a confessar que o Estado não consegue pagar a folha dos servidores estaduais, sem se apropriar inconstitucionalmente dos recursos municipais (https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/01/22/interna_politica,1023433/vice-diz-que-zema-precisa-escolher-se-paga-prefeitos-ou-servidores.shtml). Trata-se de realidade que antecede a atual gestão, cuja hipótese tecnicamente mais adequada de resolução imporia a intervenção federal.

[28] Eis como designado pelo editorial da Folha publicado no dia 20/01/2019 e disponível em https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/01/estados-calamitosos.shtml

[29] Como se pode ler em https://www.valor.com.br/brasil/6088223/artificios-dificultam-punicao-por-descumprimento-da-lrf e https://www.valor.com.br/brasil/6069723/icms-perde-peso-e-agrava-desequilibrio-nas-contas-estaduais

[30] Cuja redação era a seguinte*: "Art. 101 […]*

§ 2° É inerente ao exercício dos cargos em comissão e funções gratificadas diligenciar seu ocupante no sentido de que se aumente a produtividade, se reduzam os custos e se dinamizem os serviços."

Date Created
29/01/2019

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.