

Estado mínimo, fracasso máximo na gestão da Covid e na LOA-2021

A efeméride da celebração do Dia Mundial da Saúde nesta quarta-feira (7/4) [\[1\]](#) revela-se particularmente dramática para a realidade brasileira neste 2021, porque acumulamos um terço das mortes diárias por Covid-19 no mundo, muito embora nossa população corresponda tão somente a cerca



Élide Graziane Pinto
procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

O fracasso brasileiro na gestão da pandemia é inegável aos olhos da

comunidade internacional, na medida em que — é preciso repetir e enfatizar — acumulamos 33% das mortes diárias, a despeito de termos apenas 3% da população mundial.

Não só em termos proporcionais os números assustam. Em valores totais, vivemos um colapso sanitário e funerário internacionalmente destacado, até porque apenas em março deste ano morreram 66,8 mil brasileiros, patamar maior *"do que na pandemia inteira em 109 países, que soma 1,6 bilhão de habitantes"*, como [diagnosticado pela BBC News Brasil](#).

Se enfrentássemos com consistência as subnotificações, notadamente no contraste com as mortes por síndrome respiratória aguda grave ([SRAG](#)) e o [excesso de mortalidade](#), saberíamos que já ultrapassamos a marca de *"443 mil (mortes por Covid-19), quase 120 mil a mais que as estatísticas divulgadas pelo governo Bolsonaro"*, [segundo a BBC](#).

Para quem defendia imunidade "natural" de rebanho por meio da circulação ostensiva do vírus e concebeu a volta plena do teto da Emenda 95/2016 neste ano de 2021, porque acreditava que a pandemia se findaria em 31/12/2020, bastava uma resposta fiscal temporalmente curta e insuficiente nos moldes do "orçamento de guerra" (EC 106/2020).

Todavia, tais arautos do Estado mínimo erraram nas três teses e agora colhemos um fracasso máximo em cada qual delas:

- 1) Não há imunidade "natural" de rebanho, por isso apenas agora correm atrás do prejuízo colossal causado pela deliberada escolha em comprar tardia e [insuficientemente vacinas](#);
- 2) O teto de despesas primárias não se sustenta na continuidade do enfrentamento da pandemia em 2021, por isso passaram a defender o uso de créditos extraordinários para atender a despesas previsíveis, o que revela uma conduta cínica, abusiva e inconstitucional, como alertamos [aqui](#);
- 3) A pandemia não terminou em 31/12/2020 e o "orçamento de guerra" deveria ter sido prorrogado, com a concomitante alteração do teto, para que a lei orçamentária de 2021 pudesse conceber soluções racionais e planejadas no diálogo entre Executivo e Legislativo. Era preciso retomar o "orçamento de guerra" em 2021 por dois motivos primordiais. O primeiro deles era para permitir que o Banco Central pudesse agir no mercado secundário da dívida pública, visando suavizar a ponta longa da curva de juros e evitando contrair ainda mais a atividade econômica por meio de uma elevação precipitada da taxa Selic, [como infortunadamente ocorreu](#) em 17 de março deste ano, após seis anos de queda. O segundo motivo da necessidade de se retomar o "orçamento de guerra" seria propiciar ambiente fiscal suficientemente robusto para coordenação nacional da União com estados e municípios acerca das medidas necessárias de isolamento social, apoio assistencial à população vulnerável e sustentação econômica para a manutenção dos empregos e das micro e pequenas empresas. Todavia, infelizmente, nada disso foi feito e agora vivemos sob a égide pura e simples de um orçamento fictício que cancelou despesas obrigatórias para abrir margem patrimonialista [para a expansão de emendas parlamentares](#).

Eis o contexto de inúmeros conflitos de interesse em que pregaram e ainda pregam um Estado mínimo — como se depreende do curtíssimo limite de R\$ 44 bilhões para o auxílio emergencial na Emenda 109/2021 — para uma realidade que atesta o fracasso máximo do Brasil na gestão da pandemia.

A realidade é que caminhamos celeremente para superar as marcas de cinco mil mortes diárias e 500 mil vidas perdidas até maio deste ano. Tal fracasso não é obra do acaso, mas consequência de escolhas feitas na interface entre política fiscal e gestão sanitária da pandemia.

A seguir, transcrevemos — como registro histórico para a aferição futura das hipóteses de responsabilização cabível pelas ações e omissões danosas à sociedade e ao erário — três análises sobre a gestão brasileira da pandemia sob o regime fiscal de um Estado mínimo, o que impôs a guerra bruta por nacos orçamentários ("*farinha pouca, meu pirão primeiro*"), tão suscetível a capturas e conflito de interesses (a exemplo do curto prazo eleitoral no orçamento de 2021 e da controversa demanda por uma subida íngreme na taxa de juros), a despeito da escalada de mortes evitáveis, do elevado nível de desemprego e da forte desaceleração na economia.

[Análise](#) do Conselho Nacional de Saúde sobre a insuficiência no orçamento federal de 2021 de custeio adequado para o SUS em plena pandemia:

"O orçamento da saúde foi aprovado com valores equivalentes ao do piso federal do SUS do ano de 2017 (atualizados pela inflação do período). Isto significa a retirada de cerca de R\$ 60 bilhões em comparação ao valor do orçamento de 2020, acrescido dos créditos extraordinários para suprir necessidades da Covid-19. Trata-se usar a mesma lógica que permitiu encerrar o estado de calamidade pública em 31 de dezembro de 2020, ou seja, de que não há mais necessidade de recursos para Covid-19 em 2021.

A proposta orçamentária elaborada pelo Governo Federal em agosto de 2020, em plena pandemia da Covid-19, [...] desconsiderou, de modo irreal e irresponsável, as necessidades de aquisição de vacinas, kits diagnósticos e insumos; de sustentabilidade e manutenção dos serviços prestados pelo SUS, como leitos clínicos e de UTI, equipamentos médicos, atendimento de sequelas da Covid-19, demanda reprimida de procedimentos ambulatoriais e hospitalares. Ignorou, pois, todas as ações de garantia da vida das pessoas — direito constitucional fundamental, inalienável, que não pode ser violado — em nome do teto de gastos da EC 95.

Mais grave ainda foi o Congresso Nacional, representante da sociedade, ter votado o orçamento, em 25 de março deste ano, assentindo com o gravíssimo erro do Governo Federal, mantendo de modo fictício e irresponsável o financiamento federal do SUS no nível semelhante ao piso de 2017, ano em que o país não amargava o luto pela morte de mais de 320 mil cidadãos e tinha uma população menor que a atual. Tudo isso está sendo feito em nome do ajuste fiscal, demonstrando que entre a vida do cidadão e a austeridade fiscal, prevaleceria o corte geral de gastos públicos 'custe o que custar'.

(...) No estágio atual da pandemia, a taxa de ocupação de leitos acima de 95% em quase todo o país, gerando um colapso no sistema assistencial à saúde da população, demonstrando que a emergência sanitária ainda persiste e que a pandemia irá se arrastar no ano em exercício e seus reflexos serão sentidos ainda nos próximos anos.

Importante alertar que não se poderá admitir, por absolutamente inconstitucional, a emissão de créditos extraordinários para financiar as ações de enfrentamento a Covid-19, por não mais se tratar de uma das situações imprevisíveis, conforme disposto na Constituição Federal".

Análise da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento sobre a inconstitucionalidade e a inexecutabilidade da LOA-2021:

"O Orçamento da União para 2021, aprovado pelo Congresso Nacional com 3 meses de atraso, tem recebido críticas que merecem a atenção de todos os brasileiros. Três aspectos precisam ser ressaltados: i. as dotações orçamentárias são insuficientes para a manutenção da máquina pública e das políticas públicas já existentes; ii. diante do momento mais crítico da pandemia da Covid-19 no Brasil, sequer foram mantidos no orçamento deste ano os montantes de recursos disponibilizados em 2020 para as áreas de saúde e assistência social; e iii. a criatividade utilizada para reservar recursos para as programações orçamentárias de interesse dos parlamentares evidenciou como o emaranhado de regras fiscais atual favorece a realização de manobras contábeis e dificulta o controle social sobre o uso dos recursos públicos.

A obsessão pela redução dos gastos públicos e a priorização do cumprimento de metas fiscais de curtíssimo prazo, insensíveis aos ciclos econômicos e às necessidades sociais, estão impedindo o Estado brasileiro de cumprir adequadamente com suas atribuições constitucionais, o que acaba se refletindo nas leis orçamentárias. Nesse sentido, a maioria parlamentar que tem pautado as decisões do Congresso na área de finanças públicas é tão responsável pela catástrofe que estamos vivendo quanto os ideólogos do corte permanente de gastos como método de governo.

(...) Os recursos alocados ao pagamento dos benefícios previdenciários e do seguro-desemprego retirados da LOA 2021 terão que ser repostos por serem despesas obrigatórias. E como isso se dará? Por meio de créditos orçamentários adicionais que exigirão a realização de cortes ainda maiores nas despesas discricionárias.

Para não descumprir o teto de gastos, despesas discricionárias, como os insuficientes recursos hoje destinados à proteção ambiental e à pesquisa científica, precisarão ser canceladas. O censo, fundamental para o planejamento e a orçamentação das políticas públicas, já havia sido reconfigurado para custar menos e agora será inviabilizado pela falta de recursos. É razoável o Congresso Nacional aprovar o orçamento subestimando gastos obrigatórios para encaixar despesas discricionárias que depois terão que ser contingenciadas a fim de cumprir as regras fiscais que este mesmo Congresso aprovou anteriormente?

Temos reiteradamente manifestado a urgência de substituirmos as inexecutáveis e contraditórias regras fiscais atuais por um arcabouço institucional que permita que os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais cumpram suas funções de permitir o planejamento democrático do gasto público, inclusive e especialmente em situações trágicas como a que passa atualmente o País".

Análise de André Lara Resende sobre a inconsistência técnica e o conflito de interesses na recente elevação da taxa Selic pelo Banco Central:

"Mas como justificar juros mais altos quando o PIB caiu mais de 4% no ano passado, corre sério risco de ter uma nova queda neste ano e o país tem quase 15% de desemprego aberto? Qual a razão para elevar os juros quando a pandemia atinge o seu auge e provoca uma verdadeira catástrofe social? Como explicar a defesa do teto dos gastos para não aprovar uma generosa ajuda emergencial assim como os recursos necessários para controlar a crise sanitária?

A proposta do Orçamento de 2021, que está no Congresso, corta recursos até mesmo para a saúde, enquanto aumenta para as emendas parlamentares.

(...) Não há como deixar de concluir que ou o Banco Central não está atuando como deveria para evitar movimentos especulativos, ou as pressões sobre o câmbio advêm da percepção de riscos políticos e institucionais. Riscos que certamente não serão revertidos pela alta dos juros.

Assim como é impossível encontrar uma justificativa fundamentada para negar recursos para a crise sanitária e cortar investimentos indispensáveis para a recuperação da economia, é também impossível encontrar lógica na defesa da alta dos juros. Elevar os juros desestimula o investimento, aumenta o custo da dívida e obriga a mais cortes de gastos essenciais, na tentativa de equilibrar o orçamento.

(...) Apesar de a ligeira alta da inflação ser decorrente de uma pressão externa transitória, o mercado financeiro elevou toda a estrutura a termo dos juros da dívida e passou a pressionar, com apoio do seu batalhão de economistas e analistas na mídia, para que o Banco Central elevasse os juros. O BC cedeu e subiu a taxa básica em 0,75 ponto percentual, acima do 0,5 esperado pelo mercado. Insaciável, o mercado agora espera uma nova alta de 0,75, ou mesmo de 1 ponto percentual, na próxima reunião do Copom. Já preveem a taxa perto de 6% no fim do ano.

O impacto fiscal de uma alta no custo da dívida é enorme. Uma elevação de 2% para 6%, numa dívida de 90% do PIB, equivale a 3,6% do PIB ao ano. Para efeito de comparação, o investimento público total nos últimos anos não chegou a 2% do PIB ao ano. Como a dívida é interna, em moeda nacional, detida por brasileiros, trata-se de uma transferência direta, equivalente a 3,6% do PIB, do Estado para o sistema financeiro e seus clientes que foram capazes de poupar e comprar títulos públicos.

Estranho que o sistema financeiro pressione pela alta dos juros? Trata-se de advocacia em causa própria, lobby, na melhor das hipóteses um caso de conflito de interesse, qualquer coisa, menos um argumento racional com sustentação teórica e evidência empírica.

(...) O aspecto técnico da gestão da dívida (...) dificulta a clara compreensão do absurdo que é a alta dos juros no contexto atual.

(...) É o crescimento da economia e da arrecadação que garante uma trajetória não explosiva da dívida. Para crescer e arrecadar, é preciso investir. Sobretudo, é preciso evitar que uma emergência como a da atual pandemia se prolongue e se transforme numa catástrofe sanitária e social. Essa é a verdadeira responsabilidade fiscal que a todos interessa".

As análises acima provam ser o orçamento da União de 2021 o maior ponto de confluência da iniquidade fiscal e dos erros sanitário-econômicos cometidos na gestão da pandemia pelo Brasil. É nesse orçamento inconstitucional, injusto e fictício que enterramos não só as centenas de milhares de mortos, mas também a esperança de alguma solução racional e republicana para a crise político-social em que nos encontramos.

Nada mudará enquanto houver créditos extraordinários manejados como cheque em branco pelo Executivo, emendas parlamentares para atender ao curto prazo eleitoral do Congresso e elevação de juros para os detentores de liquidez que têm na dívida pública o meio mais seguro e rentável de preservação da sua riqueza privada.

Milhares de brasileiros seguirão a morrer impunemente, sob esse orçamento que apenas expressa a síntese da nossa incivilidade.

[\[1\] Comemoração que remonta à criação da Organização Mundial de Saúde em 7 de abril de 1948 \(https://en.wikipedia.org/wiki/World_Health_Day\).](https://en.wikipedia.org/wiki/World_Health_Day)

Date Created

06/04/2021